

Paris, le 01 JUL. 2015

Objet : Évaluation de la gestion du réseau routier national non concédé

Madame la ministre,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste.

Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens. L'objectif de ces évaluations est en effet de réinterroger les politiques publiques, leurs résultats, leur utilité et leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires, et d'identifier leurs marges d'amélioration et d'évolution. Ces évaluations s'inscrivent par ailleurs dans une logique démocratique d'association des parties prenantes de la politique évaluée et de transparence quant à leurs objectifs, leur déroulement et leurs conclusions.

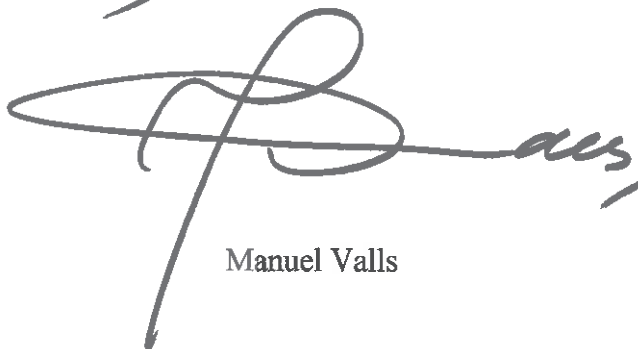
J'ai décidé de retenir votre proposition de réaliser une évaluation de la **gestion du réseau routier national non concédé**. La conduite de cette évaluation est placée sous l'autorité et la responsabilité de Monsieur le secrétaire d'État en charge des transports, de la mer et de la pêche pour être conduite dans le cadre et selon les modalités que vous avez précisés dans la fiche jointe. Je demande par lettre séparée à la cheffe de service de l'inspection générale des finances et au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable de bien vouloir désigner les membres de leurs services qui en assureront la réalisation, le cas échéant en association avec des experts ou évaluateurs externes à l'administration que Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports jugera bon de solliciter.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et pour garantir l'appropriation des travaux, je vous saurais gré de réunir et de présider ou de faire présider par Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports, à trois reprises au moins, un comité d'évaluation qui sera composé des principales parties prenantes et auquel la maîtrise d'œuvre présentera ses travaux de cadrage opérationnel et de diagnostic, ainsi que les scénarios de transformation qu'elle proposera.

Madame Ségolène ROYAL
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
246, boulevard Saint-Germain
75 007 Paris

Tout au long de la mission, je souhaite que le SGMAP puisse rendre compte à mon cabinet de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.



Manuel Valls

Copie à :

- ✓ Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- ✓ Monsieur le ministre de l'intérieur
- ✓ Monsieur le secrétaire d'état aux transports, à la mer et à la pêche
- ✓ Madame la cheffe de service de l'inspection générale des finances (IGF)
- ✓ Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Fiche de cadrage

(établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP)

Ministère pilote de l'évaluation : MEDDE

Autres ministères concernés : MFCP, MI

Politique ou action publique à évaluer

1. Finalités, principaux objectifs de la politique ou action à évaluer :

La route constitue, en volume et en valeur, de très loin le premier mode de transport de marchandises et de personnes en France. Même si le réseau routier national ne représente plus qu'environ 2 % du linéaire (21 500 km sur près d'un million de km), il continue à jouer un rôle stratégique avec un volume transporté considérable qui supporte les échanges les plus stratégiques.

Le réseau routier national est le support d'un trafic deux fois plus important que les réseaux ferré et fluvial réunis. Le réseau non-concédé (12 500 km, 107 Mds de véhicules kilomètres en 2013), comportant essentiellement quelques grands axes structurants interurbains et en agglomérations, a un trafic légèrement supérieur à celui des autoroutes concédées (9 000 km, 85 Mds de véhicules kilomètres en 2013).

Le réseau national non concédé a supporté en moyenne environ 23 500 véhicules par jour ; le réseau national concédé a supporté en moyenne environ 26 000 véhicules par jour ; les autres réseaux routiers (départements, commune) ont supporté 366 Mds de véhicules kilomètres, soit en moyenne environ 1 000 véhicules par jour.

Les politiques de gestion du réseau routier national non concédé portées par l'État ont comme objectifs principaux :

a) de préserver le patrimoine qu'il représente :

- ✓ le réseau routier national est composé de chaussées, d'ouvrages d'art et d'équipements qui ont nécessité d'importants investissements publics, et qui représentent un patrimoine dont la valeur est estimée à plus de 100 Md € ;
- ✓ il est important que ce patrimoine soit préservé par des opérations d'entretien préventif et de renouvellement lorsque la durée de vie théorique d'un de ses constituants est en passe d'être atteinte.

b) d'en permettre un usage sûr et optimisé en termes de confort et de fluidité de la circulation : l'État se doit d'assurer la disponibilité et la sécurité de son réseau routier. Aussi met-il en œuvre des niveaux de service élevés en matière :

- ✓ de surveillance de ce réseau – par le patrouillage ou des équipements permettant par exemple la détection automatique d'incidents par analyses d'images vidéo – afin de repérer les événements susceptibles d'impacter disponibilité et sécurité ;
- ✓ d'interventions sur les événements affectant disponibilité et sécurité du réseau afin de rétablir ces qualités au plus vite, en disposant d'équipes en astreinte prêtes à intervenir 24h/24 sur son réseau ;
- ✓ de viabilité pour anticiper et traiter les phénomènes météorologiques tels que la neige ou le verglas qui peuvent dégrader, voire bloquer les conditions de conduite et provoquer des accidents ;
- ✓ d'entretien courant (bouchage de nids de poule, réparation de dispositifs de retenue accidentés...) ayant une incidence sur la sécurité ;
- ✓ de disponibilité des équipements du réseau concourant à la sécurité, en particulier en tunnels mais également en montagne pour lutter contre les risques d'avalanches ou de chutes de blocs sur les chaussées...

L'État doit aussi moderniser son réseau pour :

- s'adapter aux nouvelles réglementations et normes, en mettant notamment en œuvre depuis 2000 un grand programme de mise en sécurité des tunnels routiers de longueur supérieure à 300 m ;
- résoudre des problèmes ponctuels de configuration conduisant à des accumulations d'accidents, en réalisant des aménagements locaux de sécurité après étude d'enjeux, diagnostic et plan d'actions ;
- optimiser son usage en déployant ou en faisant évoluer, là où les enjeux de trafic le justifient, des systèmes de gestion de trafic et d'information routière ;
- répondre à des évolutions d'usage de la voirie ou des attentes des usagers, comme de permettre la circulation des bus sur des voies réservées de certaines autoroutes ou développer les aires de repos et de service sur le réseau.

2. Principales parties prenantes de l'action à évaluer (services de l'État, centraux et déconcentrés, opérateurs nationaux et locaux, collectivités, organismes de sécurité sociale, etc., liste préfigurant la composition du futur comité d'évaluation) :

État :

- MEDDE : direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM), directions interdépartementales

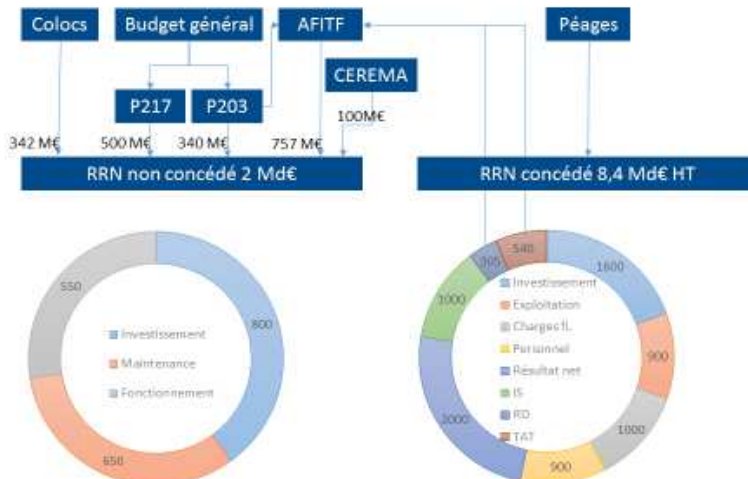
- des routes (DIR) en charge de la gestion quotidienne du réseau non concédé ;
- MFCP : Direction du Budget (DB).

Autres :

- centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) intervenant en appui de l'administration centrale et des DIR ;
- usagers du réseau routier, notamment les représentants des sociétés de transport routier et les associations d'automobilistes ;
- sociétés de travaux publics (FNTP).

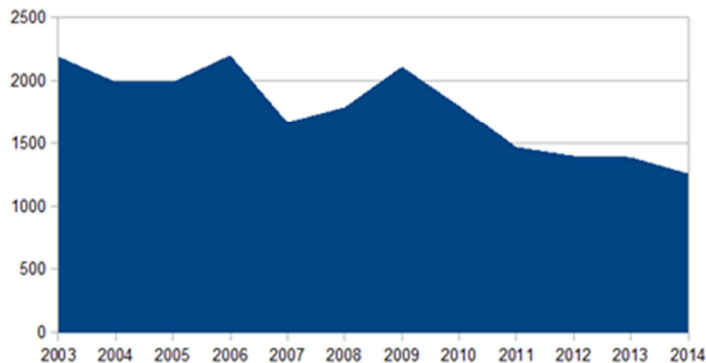
3. Principales données financières relatives à l'action à évaluer (ordres de grandeur) :

Le schéma suivant illustre le financement actuel du réseau routier national :



De manière schématique, le coût total de gestion du réseau routier national non concédé, rémunération des agents comprise, s'élève à près de 2 Md€. Sur le secteur concédé, le ministère reçoit directement plus de 800 M€ sur près de 4 Md€ de fiscalité versés chaque année par les sociétés d'autoroute.

Depuis la décentralisation de 2004, les dépenses réalisées pour la modernisation, l'entretien et l'exploitation du réseau routier national ont connu une décroissance importante :



Une partie de cette baisse s'explique par le transfert d'une partie des routes nationales aux départements. Cependant, 85 % des investissements du volet routier en vigueur au moment de la décentralisation se situaient sur le réseau que l'État a conservé.

Attentes du ministère pilote de l'évaluation

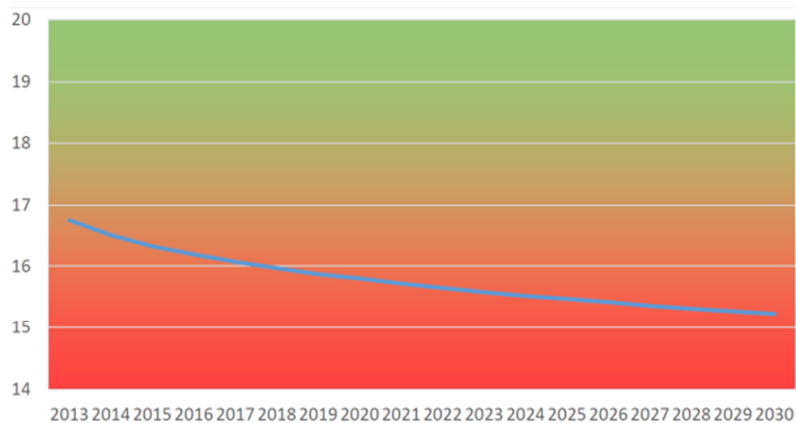
4. Principaux enjeux d'évolution/transformation/réforme de l'action à évaluer :

La pérennité du réseau routier national non-concédé pose question, compte tenu du fait que les crédits disponibles apparaissent en décalage sensible par rapport aux besoins théoriques optimisés.

Depuis près de trois ans, le ministère a conduit un travail de recherche systématique des politiques les plus économes pour chaque mission de gestion du réseau routier national. Il en est résulté une estimation des besoins théoriques poste par poste (entretien des chaussées et des ouvrages d'art, gestion des dépenses, maintenance des équipements, gestion des matériels...). Les moyens budgétaires nécessaires pour mener à bien les politiques d'entretien et d'exploitation du réseau routier national non concédé en stabilisant le patrimoine routier dans son état actuel sont estimés à 866 M€. Les ressources mises à disposition par la loi de finance initiale et l'AFITF s'élèvent en 2015 à 598 M€ (660 M€ en 2014). L'écart entre les besoins et les ressources

est tel que les économies envisageables par une évolution des politiques techniques (12 à 16 M€, toutes n'étant pas accessibles dès 2015) n'auraient qu'un effet très limité pour freiner la dégradation du patrimoine.

Sur la seule composante des chaussées, même en optimisant au mieux l'utilisation des crédits, l'hypothèse de reconduction des enveloppes disponibles en 2015, comme cela figure dans le triennal, se traduit de la manière suivante pour ce qui concerne l'état des chaussées :



L'Indice Qualité du Réseau National (IQRN) est un indicateur agrégé qui permet de mesurer l'état patrimonial du réseau. L'échelle ne peut pas descendre en-dessous de 13, une telle situation conduisant en effet à la dégradation structurelle de la plupart des routes nationales et autoroutes non concédées.

5. Principales questions auxquelles devra répondre l'évaluation :

Examiner la pertinence des objectifs assignés à la politique de gestion du réseau routier national et les redéfinir le cas échéant. Définir le niveau des ressources cohérent avec ces objectifs, les différents niveaux de qualité de service souhaitables ou atteignables (prévoir une comparaison européenne sur l'état des systèmes routiers et le coût de leur entretien/kilomètre ainsi qu'une comparaison entre le coût d'entretien du réseau concédé et du réseau non concédé, à « qualité » et « fréquentation » équivalente) et l'adéquation des sources de financement mobilisées.

Interroger l'efficacité de la gestion/programmation des dispositifs d'entretien actuels (y compris sur le plan technique) et en déterminer l'efficience.

Interroger la gouvernance de cette politique.

Interroger l'apport des technologies numériques (par ex : participation des usagers dans la détection des dégradations observées afin d'optimiser la détection/réparation).

Définir des solutions alternatives, notamment en termes de financement.

Globalement, cette évaluation visera à améliorer l'action publique en termes :

- d'utilité, de pertinence :
- d'efficacité, de service rendu :
- d'efficience, de coûts :
- de cohérence, de gouvernance :

6. Suites de l'évaluation visées (révision des objectifs de la politique, alimentation d'un projet de loi ou PLF/PLFSS, réorganisation, expérimentations...) et échéances :

Révision des objectifs de la politique si certaines missions paraissent inutiles ou au contraire insuffisamment traitées.

Redéfinition d'une trajectoire financière pluriannuelle soutenable notamment dans les perspectives de la loi de finances 2016.

7. Profil possible/envisagé de l'équipe d'évaluation (évaluateurs internes au ministère, inspection(s), personnalité qualifiée, chercheur/universitaire, prestataire privé...) :

- personnalité qualifiée dans l'*asset management*, idéalement des infrastructures à long cycle de vie ;
- inspection du MEDDE et/ou IGF ;
- économiste des transports.

Principaux risques

8. Principaux risques liés au jeu des acteurs (soutiens/opposants), aux suites de l'évaluation, au calendrier, etc. :

Les conséquences socio-économiques liées à la gestion du réseau routier national peuvent être importantes comme le montrent les expériences étrangères du Québec ou de l'Allemagne.

Les partenaires du secteur privé sont demandeurs d'une plus grande visibilité du plan de charge associé à la gestion du réseau routier national non concédé.

9. Évolutions, projets parallèles ou travaux en cours ou prévus (réorganisation, projet de loi, études, consultations, assises...) susceptibles d'avoir un impact sur l'action évaluée ou sur le déroulement des travaux d'évaluation :

Effort national en matière d'investissement pour la relance de l'économie.

Nota :

Une EPP a été conduite récemment sur la sécurité routière : le rapport (non encore finalisé) pourra être utilisé par les membres de la mission.

Paris, le 01 JUL. 2015

Madame la cheffe de service,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Le réseau des routes nationales (21 500 km) supporte un trafic important, double des réseaux ferré et fluvial réunis. Son rôle stratégique est donc considérable, et la valeur patrimoniale du réseau non concédé (12 500 km et 107 Mds de véhicules kilomètres en 2013) est estimée à 100 Md€. L'État doit préserver ce patrimoine afin d'en permettre un usage sûr et continu. Il doit également moderniser ce réseau, ce qu'il a entrepris par le biais, notamment, d'un grand programme de mise en sécurité des tunnels routiers. Pourtant, en dépit des moyens importants qui lui sont alloués, la qualité du réseau des routes nationales non concédées s'est affaiblie ces dernières années.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la gestion du réseau routier national non concédé (*cf.* la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- la pertinence des objectifs assignés à cette politique, et des moyens qui lui sont consacrés ;
- l'efficacité et l'efficience des dispositifs d'entretien actuels (y compris sur le plan technique) ;
- la gouvernance de cette politique.

Vous déterminerez en particulier les solutions alternatives, notamment en termes de financements mobilisés, et tiendrez compte, dans vos travaux, de l'apport possible des technologies numériques. Les scénarios d'évolution que vous étudierez comporteront une analyse des risques et impacts liés aux solutions techniques proposées.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche (qui pourra, le cas échéant, la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez, ainsi que les experts ou évaluateurs externes à l'administration que retiendra Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports.

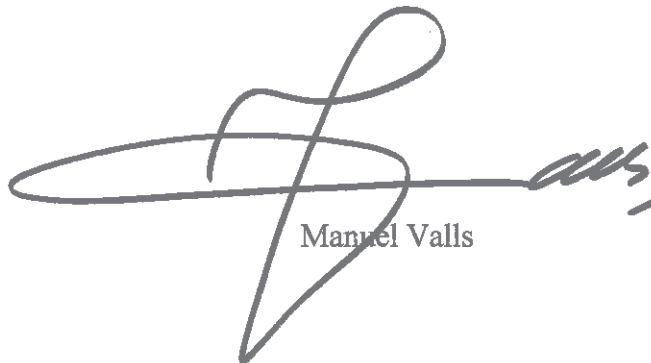
Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe de l'inspection générale des finances
139, rue de Bercy
Télédoc 335
75572 PARIS Cedex 12

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Monsieur le secrétaire d'État chargé des Transports et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mis en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Monsieur le secrétaire d'État chargé des Transports conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel Valls

Copie à :

- Madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- Monsieur le ministre de l'intérieur
- Monsieur le secrétaire d'état aux transports, à la mer et à la pêche

Paris, le 01 JUL. 2015

Monsieur le Vice-président,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Le réseau des routes nationales (21 500 km) supporte un trafic important, double des réseaux ferré et fluvial réunis. Son rôle stratégique est donc considérable, et la valeur patrimoniale du réseau non concédé (12 500 km et 107 Mds de véhicules kilomètres en 2013) est estimée à 100 Md€. L'État doit préserver ce patrimoine afin d'en permettre un usage sûr et continu. Il doit également moderniser ce réseau, ce qu'il a entrepris par le biais, notamment, d'un grand programme de mise en sécurité des tunnels routiers. Pourtant, en dépit des moyens importants qui lui sont alloués, la qualité du réseau des routes nationales non concédées s'est affaiblie ces dernières années.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la gestion du réseau routier national non concédé (*cf.* la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- la pertinence des objectifs assignés à cette politique, et des moyens qui lui sont consacrés ;
- l'efficacité et l'efficience des dispositifs d'entretien actuels (y compris sur le plan technique) ;
- la gouvernance de cette politique.

Vous déterminerez en particulier les solutions alternatives, notamment en termes de financements mobilisés, et tiendrez compte, dans vos travaux, de l'apport possible des technologies numériques. Les scénarios d'évolution que vous étudierez comporteront une analyse des risques et impacts liés aux solutions techniques proposées.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche (qui pourra, le cas échéant, la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez, ainsi que les experts ou évaluateurs externes à l'administration que retiendra Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports.

Monsieur Patrice PARISÉ
Vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement durable
Tour Séquoïa
1 Place Carpeaux
92800 PUTEAUX

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Monsieur le secrétaire d'État chargé des Transports et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mis en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Monsieur le secrétaire d'État chargé des Transports conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Mantel Valls

Copie à :

- Madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- Monsieur le ministre de l'intérieur
- Monsieur le secrétaire d'état aux transports, à la mer et à la pêche