

n° - 008296-01

juin 2013

Mission d'audit sur le programme 203

Infrastructures et services de transports (IST)

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008296-01

Mission d'audit sur le programme 203

Infrastructures et services de transports (IST)

établi par

Michel MASSONI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Hervé de TRÉGLODÉ

Ingénieur en chef des mines

Benoît WEYMULLER

Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Daniel CHEMIN

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

juin 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008296-01

Date du rapport : juin 2013

Titre : Mission d'audit sur le programme 203

Sous-titre du rapport : Infrastructures et services de transports (IST)

Commanditaire(s) : Auto saisine

Date de la commande : 24 avril 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Michel MASSONI, Hervé de TRÉGLODÉ, Benoît WEYMULLER, Daniel CHEMIN,

Coordonnateur(trice) : Michel MASSONI

Superviseur(euse) : Jean-Paul OURLIAC

Relecteur(trice) : Benoît WEYMULLER

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 52

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes »

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Sommaire

Résumé.....	<u>3</u>
Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport) <u>5</u>	
Introduction.....	<u>8</u>
1. Présentation du programme.....	<u>9</u>
1.1. Le contexte : l'organisation selon les principes de la LOLF.....	<u>9</u>
1.2. Le périmètre et la structuration en actions.....	<u>10</u>
2. L'analyse du programme.....	<u>13</u>
2.1. Un programme aux orientations stratégiques difficiles à cerner et un positionnement de l'Etat-stratège peu affirmé.....	<u>13</u>
2.1.1. <i>Mieux se référer aux textes fondateurs permettrait de clarifier la stratégie servie par le programme.....</i>	<u>13</u>
2.1.2. <i>Les orientations et objectifs stratégiques du programme 203 ne traduisent les textes fondateurs qu'imparfaitement et de façon variable d'une année à l'autre.....</i>	<u>16</u>
2.1.3. <i>Mieux définir le rôle de l'Etat stratège et en déduire l'expression de la stratégie du programme IST.....</i>	<u>22</u>
2.2. Les objectifs accordent peu de place à l'information de l'utilisateur ou du client et à leur écoute.....	<u>23</u>
2.3. Dont la gouvernance semble correcte mais dont le suivi des résultats devrait être amélioré.....	<u>28</u>
2.3.1. <i>Pilotage stratégique du programme.....</i>	<u>28</u>
2.3.2. <i>déclinaison opérationnelle cartographie des BOP et UO, dialogue de gestion, pilotage opérationnel.....</i>	<u>28</u>
2.3.3. <i>Des efforts à poursuivre en ce qui concerne la pilotage partagé des ressources humaines (effectifs et compétences) du programme.....</i>	<u>29</u>
2.4. Et les sources de financement devraient être stabilisées et fiabilisées.....	<u>31</u>
2.4.1. <i>L'évolution des éléments quantitatifs du programme.....</i>	<u>31</u>
2.4.2. <i>Discussion du rôle et du fonctionnement de l'agence</i>	<u>34</u>
2.4.3. <i>Des incertitudes budgétaires liées au retard de la mobilisation effective des nouvelles recettes, destinées à assurer l'équilibre budgétaire de l'AFITF.....</i>	<u>40</u>
2.5. Pour améliorer la continuité et la prévisibilité de l'action de l'État dans la durée et permettre une progression plus visible vers l'atteinte de ses objectifs.....	<u>41</u>
2.5.1. <i>Protection de l'entretien routier contre le risque d'ajustement budgétaire</i>	<u>42</u>
2.5.2. <i>Le développement rationnel et maîtrisé des capacités disponibles du réseau</i>	<u>45</u>
Conclusion.....	<u>50</u>
Annexes.....	<u>54</u>
1. Lettre de mission	<u>55</u>
2. Annexe : Suggestions pour l'amélioration des dispositifs d'information des usagers des transports.....	<u>58</u>

3. Annexe : Analyse des indicateurs et de leur évolution.....	61
4. Annexe : Synthèse évolution crédits du programme IST	80
5. Annexe : Suites données aux conclusions du rapport RRN (CGPC n°005018-01 octobre 2007).....	82
6. Annexe : Suites données aux conclusions du rapport TTM (CGPC n°005727-01 décembre 2008).....	102
7. Liste des personnes rencontrées.....	113

Résumé

Le programme d'activité 2012 du CGEDD comportait la réalisation de l'audit du programme 203 Infrastructures et services de transports (IST), dont le responsable est le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer.

Cet audit a eu pour objectifs d'analyser les enjeux et les objectifs stratégiques du programme IST, les modalités de son pilotage et de sa gestion ainsi que le degré de performance atteint par les services de l'Etat (au niveau national et au niveau déconcentré) ainsi que par les organismes et opérateurs publics impliqués dans sa mise en oeuvre.

Le programme IST, créé en 2009, est issu pour l'essentiel du regroupement des programmes RRN Réseau routier national et TTM Transports terrestres et maritimes, respectivement audités par des missions du conseil général en 2007 et 2008. Le présent audit a donc examiné les suites qui ont été données aux constats et recommandations formulées lors de ces précédents audits.

L'analyse a principalement porté sur les exercices 2009, 2010, 2011 mais elle a intégré des informations relatives à 2012 dans la mesure du possible.

Le programme IST est un programme très lourd qui porte encore la marque des programmes qu'il a juxtaposés à partir du budget 2009 (203 - Réseau routier national et 226 - Transports terrestres et maritimes). Cette juxtaposition est particulièrement perceptible à l'examen des indicateurs du programmes 203 qui sont dans une très large mesure une reprise des indicateurs des programmes précédents.

C'est un programme aux orientations stratégiques difficiles à cerner. Il n'a pas vocation à contenir à lui seul l'intégralité de l'expression de la stratégie de l'État en matière de transports principalement terrestres. Il n'en est pas moins souhaitable que la stratégie que sert le programme soit clairement énoncée et manifeste sans ambiguïté que l'État est bien disposé à assumer son rôle de stratège des transports.

Les objectifs du programme 203, pourtant nombreux et divers, accordent peu de place à l'information de l'utilisateur ou du client et à l'écoute de ces derniers. Rendre le programme plus lisible et plus proche des préoccupations des citoyens pourrait mobiliser plus efficacement leurs représentants élus autour de ses enjeux alors qu'aujourd'hui c'est principalement le montant des dépenses qu'il engendre qui le caractérise le plus directement.

La gouvernance du programme semble correcte au regard de la complexité du domaine et de l'implication d'opérateurs publics de l'Etat pour sa mise en oeuvre mais le suivi des résultats devrait être amélioré. Le pilotage du programme ne peut durablement s'appuyer sur l'ensemble d'indicateurs largement repris des anciens programmes 203 et 226. Ces indicateurs sont probablement trop nombreux et leur pertinence pour le pilotage du programme est discutable, de même que l'exhaustivité de certains indicateurs Cet ensemble d'indicateurs devrait évoluer pour être plus représentatif des objectifs et des résultats du programme et permettre une meilleure mesure de son efficacité.

Le report vers les modes non routiers recherché par le programme ne dépend pas seulement des actions que peut engager l'Etat que ce soit dans le domaine des investissements ou dans celui de la réglementation. Il dépend aussi de l'efficacité des opérateurs publics et privés concourant à la mise en œuvre du programme et aussi de la crédibilité que les acteurs du transport accordent à l'action de l'Etat. On doit relever l'inquiétante croissance de l'écart engagements / paiements qui s'est révélée ces dernières années notamment avec la consommation d'AE en 2011 et 2012. Cette tendance n'est pas soutenable dans la durée et la situation de l'AFITF appelle des mesures portant à la fois sur les recettes dont elle dispose et sur les politiques qu'elle doit mener compte tenu à la fois de la persistance de besoins à satisfaire dans le domaine des infrastructures et de l'impossibilité de tous les satisfaire à bref délai.

Il faudrait améliorer la continuité et la prévisibilité de l'action de l'État dans la durée et piloter le programme pour obtenir une progression plus nette vers l'atteinte de ses objectifs mesurée par des indicateurs renouvelés.

Dans la conjoncture budgétaire actuelle, une telle amélioration se heurte aussi à la difficulté à trouver un équilibre entre le maintien des réseaux existants en condition opérationnelle durable, priorité maintenant largement partagée sans que l'analyse économique des besoins et le développement rationnel et maîtrisé des capacités disponibles du réseau qui pose le problème de l'étude et de l'évaluation des projets, de la gouvernance de cette évaluation et de l'organisation du processus de décision, de sa cohérence avec le programme et avec les ressources qu'il peut mobiliser.

Le développement rationnel et maîtrisé des capacités du réseau doit s'appuyer sur des méthodes d'évaluation renouvelées permettant de mieux informer les décisions prises à un niveau politique. Il faut donc rendre opérationnelles et mettre en œuvre les nouvelles méthodes d'évaluation élaborées ces deux dernières années par les services du ministère et les opérateurs dépendant de l'État. Cette mise en œuvre devrait permettre d'aborder de façon constructive les nouvelles étapes de contre expertise des grands projets sous pilotage du commissariat général à l'investissement conformément aux décisions prises par le gouvernement en avril 2013.

Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport)

- 1.Recommandation : Améliorer la présentation stratégique du programme, en explicitant plus clairement le rattachement des axes stratégiques à la politique nationale des transports, en justifiant les priorités et étapes retenues dans la mise en œuvre de cette politique, et en exposant la relation entre les priorités du programme et les volumes de crédits qui leurs sont alloués.....[22](#)**
- 2.Recommandation : Profiter de l’opportunité offerte par les choix à faire pour la réforme du système ferroviaire pour expliciter la consistance du rôle de stratège que l’État entend jouer tant dans le ferroviaire que dans les autres modes et en tirer les conséquences dans l'expression de la stratégie du programme IST.....[23](#)**
- 3.Recommandation : Clarifier les objectifs de l’État pour renforcer la politique d’ensemble et soutenir les systèmes d’information multimodale mis en place par les autorités organisatrices, et se doter des moyens nécessaires pour assurer le rôle qui est le sien dans une logique de subsidiarité.[25](#)**
- 4.Recommandation. Procéder à la mesure des résultats du programme en matière de qualité des services ferroviaires en se plaçant résolument du « point de vue de l'utilisateur », en distinguant le domaine du fret de celui des voyageurs et, dans ce dernier cas, profiter de la création de l'Autorité de la Qualité des Services dans les Transports pour utiliser des critères plus représentatifs de la réalité perçue par l'utilisateur.....[26](#)**
- 5.Recommandation. S’appuyer sur les démarches qualité dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation des DIR, et s'inspirer des démarches réussies du secteur concédé pour améliorer l'écoute des usagers du réseau routier national et alimenter un indicateur national plus représentatif et fiable que celui existant actuellement.....[28](#)**
- 6.Recommandation : Lors de l'application de la méthode d'allocation des moyens (BBZ), tenir compte du fait que toute modification des effectifs doit s'accompagner d'un affichage clair de la modification du niveau de prestation ou de service que cela engendre.....[30](#)**
- 7.Recommandation : Définir plus précisément les missions confiées par l’État à l'AFITF et leur articulation avec les missions d'évaluation récemment confiées au Commissariat général à l'investissement et renforcer la contribution de l'AFITF dans ce domaine.....[39](#)**
- 8.Recommandation : Elaborer le budget routier dans une logique d'optimisation à long terme des deniers publics en priorisant les crédits nécessaires à la préservation du patrimoine routier, notamment en ce qui concerne l'entretien préventif des chaussées ainsi que la maintenance des équipements de sécurité et de gestion du trafic.[44](#)**

9.Recommandation : réaliser un bilan des compétences des services en matière d'évaluation de projets de transport, de façon à éclairer les besoins en formation initiale et continue, et à adapter ces compétences aux nouvelles méthodologies qui devront être mises en œuvre.....[47](#)

10.Recommandation : Faire conduire une expertise scientifique transparente et indépendante des modèles de trafic utilisés dans les évaluations de projets pour renforcer la crédibilité des arguments utilisant leurs résultats.[48](#)

11.Recommandation : Pour assurer la pérennité et le renforcement des activités d'évaluation requises par l'environnement institutionnel du programme 203 , il faut organiser les relations DGITM-CEREMA de façon à éviter les conflits d'intérêt dans les actions du CEREMA lorsque celui ci pourra être amené à intervenir au profit d'autres acteurs que l'Etat.....[49](#)

Introduction

Le programme IST, créé en 2009, est issu pour l'essentiel du regroupement des programmes RRN Réseau routier national et TTM Transports terrestres et maritimes, audités par des missions du conseil général respectivement en 2007 et 2008.

Le programme d'activité 2012 du CGEDD comportait la réalisation de l'audit du programme 203 Infrastructures et services de transports (IST), dont le responsable est le Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer. En effet, ce programme avait alors suffisamment d'ancienneté pour que l'examen de sa mise en place et de son déploiement opérationnel puisse apporter des éléments d'information pertinents pour sa conduite ultérieure.

Cet audit a eu pour objectifs d'analyser les enjeux et les objectifs stratégiques du programme IST, les modalités de son pilotage et de sa gestion ainsi que le degré de performance atteint par les services de l'Etat (au niveau national et au niveau déconcentré) ainsi que par les organismes et opérateurs publics impliqués dans sa mise en oeuvre.

L'analyse a principalement porté sur les exercices 2009, 2010, 2011 mais elle a intégré des informations relatives à 2012 dans la mesure du possible. Le présent audit a également examiné les suites qui ont été données aux constats et recommandations formulées lors des précédents audits réalisés en 2007 et 2008 sur les programmes qui ont été regroupés.

Le rapport qui suit retrace le résultat des investigations menées par MM. Michel MASSONI, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, coordinateur de cette mission, Hervé DE TRÉGLODÉ, ingénieur en chef des mines, Daniel CHEMIN, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Benoît WEYMULLER, ingénieur en chef des ponts des eaux et des forêts.

Ces investigations qui ont porté sur les orientations stratégiques du programme et le positionnement peu affirmé de l'État-stratège ont conduit à des conclusions sur les objectifs du programme, qui accordent peu de place à l'information de l'utilisateur ou du client et à leur écoute, à l'exception notable de ce qui est fait au sein des sociétés concessionnaires d'autoroutes, sur la gouvernance qui semble bien organisée mais dont le suivi des résultats devrait être amélioré et sur les sources de financement qui devraient être stabilisées et fiabilisées avec une attention particulière pour la situation de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et l'inquiétante croissance de l'écart engagements / paiements qui s'est révélée ces dernières années notamment avec la consommation d'AE en 2011 et 2012 et enfin sur le besoin d'accroître la continuité et la prévisibilité de l'action de l'État dans la durée afin de permettre une progression plus nette vers l'atteinte des objectifs du programme.

Des annexes détaillées complètent le rapport en particulier en ce qui concerne l'analyse de la structure et des résultats des indicateurs retenus depuis l'origine.

1. Présentation du programme

1.1. Le contexte : l'organisation selon les principes de la LOLF

Pour la LFI 2013, le programme 203 Infrastructures et services de transports est rattaché à la mission « Écologie, développement et aménagement durables » qui est une des 32 missions contenues dans la LOLF.

Cette mission rassemble une part importante des activités du Ministère de l'Écologie, du Développement durable de l'Énergie (MEDDE) et vise principalement la mise en œuvre de la politique de développement durable. Cette politique s'appuie sur deux textes de loi : la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi Grenelle 1) et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle 2).

La mission « Écologie, développement et aménagement durables » comprend 9 des 124 programmes de la LOLF :

Infrastructures et services de transports

Sécurité et circulation routières

Sécurité et affaires maritimes

Météorologie

Urbanisme, paysages, eau et biodiversité

Information géographique et cartographique

Prévention des risques

Énergie, climat et après-mines

Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Dans le domaine des transports, elle comporte un objectif « Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises » assorti d'un indicateur de mission portant le numéro 203-4.1 et intitulé « Part modale des transports non routiers ». Cet indicateur de mission inclut 3 sous indicateurs présentés sous l'objectif n° 4 du programme n° 203 et intitulés :

- part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs
- part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises

- part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises.

La politique nationale des transports constitue un axe essentiel de la stratégie de développement durable définie dans la loi du 3 août 2009.

Cette politique doit aussi contribuer à l'amélioration de la compétitivité durable de l'économie française pour laquelle les infrastructures et services de transport constituent un atout majeur.

Le programme 203 « Infrastructures et services de transports » (IST) dont le responsable est le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, répond à des finalités qui inscrivent la politique des transports dans la perspective du développement durable :

- favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes de transport, dans le cadre de la stratégie nationale du développement durable définie par le ministère ;
- conforter la desserte des territoires par les différents modes de transport, terrestres, maritimes et aériens, par une politique d'investissement conduisant à un aménagement du territoire équilibré ;
- concourir à la qualité des réseaux et des services de transports de voyageurs et de marchandises et à la position des ports ;
- contribuer à la prospérité du secteur économique des transports en garantissant le respect des règles économiques et sociales et de sécurité, dans un marché des transports largement libéralisé au niveau européen.

1.2. Le périmètre et la structuration en actions

Le programme IST porte à la fois sur les infrastructures et sur les services de transport (routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires maritimes et aéroportuaires), sur la sécurité, la sûreté et la régulation des secteurs économiques concernés, à l'exception de la sécurité du transport maritime et de la sécurité routière qui relèvent respectivement du programme « Sécurité et affaires maritimes » et du programme « Sécurité et éducation routières », des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, essentiellement ferroviaires pour l'instant, qui disposent d'un compte d'affectation spéciale permettant de doter deux programmes aux finalités très proches de celles du programme IST (le programme 785 « exploitation des services nationaux de transport conventionnés » et le programme 786 « matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés ») et du secteur aérien, qui dispose d'un budget annexe. Malgré leur proximité avec le programme 203, les programmes 785 et 786 sont exclus de la présente analyse car, conformément au programme de travail 2013 du CGEDD, ils doivent faire l'objet d'un rapport spécifique.

Le programme 203 fait appel aux financements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont une partie lui est reversée sous forme de fonds de concours.

D'un montant de 4074 M€ de CP en LFI 2013, le programme est structuré en 7 actions relatives principalement au développement des infrastructures, à leur entretien, au soutien, à la régulation, au contrôle et à la sécurité des services de transports :

Action n° 01 : développement des infrastructures routières

Action n° 10 : infrastructures de transports collectifs et ferroviaires

Action n° 11 : infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires

Action n° 12 : entretien et exploitation du réseau routier national

Action n° 13 : soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres

Action n° 14 : soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens

Action n° 15 : stratégie et soutien

Les personnels travaillant pour le programme « Infrastructures et services de transports » ne figurent pas dans ce programme mais sont inscrits dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », plus précisément dans l'action miroir n° 8 « Personnels œuvrant pour les politiques du programme Infrastructures et services de transports » de ce dernier programme.

Pour 2013, ils représentent un total de 11 657 ETPT (équivalent temps plein travaillé).

Ces effectifs sont répartis dans :

- les services déconcentrés : directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), directions interdépartementales des routes (DIR) ;
- le réseau scientifique et technique du ministère (service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements, centre d'études des tunnels, centre d'études des transports maritimes et fluviaux, centres d'études techniques de l'Équipement, service technique des remontées mécaniques et des transports guidés, centre national des ponts de secours) ;
- la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, hormis ceux de la direction des affaires maritimes œuvrant pour le programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

Les crédits alloués au programme en LFI 2013 se répartissent comme suit :

M€		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Numéro et intitulé de l'action / sous-action		montant hors titre 2	montant hors titre 2
01	Développement des infrastructures routières		
10	Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3236	3236
11	Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	332	337
12	Entretien et exploitation du réseau routier national	338	343
13	Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	101	1056
14	Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	17,8	28
15	Stratégie et soutien	23,8	23,8
Total		4049	4074

2. L'analyse du programme

La mission constate que les orientations de la politique des transports sont clairement définies par la loi Grenelle I et par le code des transports. Mieux se référer à ces textes fondateurs permettrait de clarifier la stratégie et faciliterait l'affermissement du rôle de stratège de l'État qui est demandé par un certain nombre d'acteurs.

2.1. Un programme aux orientations stratégiques difficiles à cerner et un positionnement de l'Etat-stratège peu affirmé

2.1.1. Mieux se référer aux textes fondateurs permettrait de clarifier la stratégie servie par le programme

A/ La bonne compréhension des objectifs et des actions du programme 203 suppose celle des orientations stratégiques de ce programme. Ces orientations doivent logiquement découler de l'expression de la politique française des transports dont on trouve une description relativement détaillée dans le chapitre III de la loi Grenelle 1 et plus particulièrement dans son article 10.

Le I de cet article dispose ainsi que « *La politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels.* ». Une attention particulière est portée à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine des transports, afin de les ramener en 2020 au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

Il est prescrit que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement.

En revanche, la loi prévoit que les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes environnementales conformes au développement durable.

L'article 11 exprime la priorité à donner au développement de l'usage du transport fluvial, du transport ferroviaire, du transport maritime, en particulier du cabotage pour le transport du fret. Dans ce but, il est prévu que l'État accorde une priorité aux investissements en infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires, en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et qu'il soutienne le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer.

Il s'agit ainsi de faire évoluer à l'échéance 2022 la part modale du transport non-routier et non-aérien de 14 % à 25 % calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006.

Dans ce but, la loi prévoit que le réseau ferroviaire national sera modernisé pour permettre un système de transport de fret de qualité répondant à la demande en termes de fiabilité, de rapidité, de régularité et de souplesse. Les investissements de

l'État doivent donc être concentrés sur certains axes prioritaires de circulation importante, où le fret devra bénéficier de sillons performants et stables, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs. Un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné doit être développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit. Dans une première phase, trois autoroutes ferroviaires doivent être mises en place : l'autoroute ferroviaire alpine, qui sera prolongée jusqu'à la région lyonnaise, l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg et l'autoroute ferroviaire Atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France. Il est également prévu un encouragement au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs de transport combiné financées par le budget de l'État.

L'État a aussi pour objectif d'améliorer la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale en accompagnant le développement des capacités portuaires et en créant les conditions de leur desserte terrestre efficace par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial. Cela peut passer par le développement de lignes dédiées au fret et par sa prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles.

La desserte fluviale des ports maritimes devra être accrue par un traitement efficace des flux de transports fluviaux, l'optimisation des coûts de manutention, la révision des pratiques fiscales pénalisantes et la réalisation d'infrastructures assurant l'interface entre les voies d'eau et les zones portuaires. Au total, il était prévu de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015.

Il était aussi prévu que le réseau fluvial dit magistral, en particulier le réseau à grand gabarit, fasse l'objet d'un plan de restauration et de modernisation dont le montant financier n'était toutefois pas établi au moment du vote de la loi.

Le transport routier de marchandises devait être soumis à une écotaxe à prélever sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Le produit de cette taxation devait être affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour la part du réseau routier national. Il était également prévu que cette taxe soit répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Cette écotaxe dont la mise en œuvre a pris du retard devait être une des composantes principales du financement du programme. Les conséquences de ce retard sont examinées plus loin.

L'article 12, de la loi traite des transports de voyageurs et fixe l'objectif d'y diminuer l'utilisation des hydrocarbures, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions atmosphériques et autres nuisances et d'accroître l'efficacité énergétique, en organisant un système de transports intégré et multimodal privilégiant les transports ferroviaires, maritimes et fluviaux dans leur domaine de pertinence, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels.

Dans cette perspective, le développement de l'usage des transports collectifs de personnes est un objectif prioritaire qui se traduit par la préférence donnée aux investissements ferroviaires par rapport au développement de projets routiers ou aéroportuaires pour les déplacements interurbains et périurbains.

Il était donc prévu de poursuivre le développement du réseau de lignes ferrées à grande vitesse en visant à améliorer les liaisons des capitales régionales avec la région parisienne, à permettre des liaisons rapides entre elles grâce à des lignes

transversales et des lignes d'interconnexion en Île-de-France et à favoriser l'intégration de la France dans l'espace européen grâce à la connexion du réseau de lignes à grande vitesse français avec les réseaux des pays limitrophes.

Pour sa part, le transport ferroviaire régional devait contribuer à diffuser l'effet de la grande vitesse au profit de l'ensemble du territoire.

Une contribution de l'État, évaluée à 16 milliards d'euros, devait être affectée au financement d'un programme d'investissements permettant de lancer la réalisation de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020. La liste des opérations visées était énoncée au III de l'article 12, de même que celle des opérations susceptibles d'être incluses dans un programme supplémentaire de 2 500 kilomètres qui restait à définir plus précisément.

Dans les zones urbaines et périurbaines, l'État a pour objectif d'encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre, des pollutions et des nuisances. Hors d'Île-de-France, il était donc prévu de développer les transports collectifs en site propre afin d'augmenter en quinze ans la longueur des réseaux de 329 kilomètres à 1 800 kilomètres. L'État envisageait d'apporter 2,5 milliards d'euros d'ici à 2020 aux projets nouveaux au terme d'appels à projets obéissant à des critères de qualité à définir, pour des investissements destinés en priorité au désenclavement des quartiers sensibles et à l'extension des réseaux existants. Le coût du programme de transports collectifs envisagé était estimé par les collectivités concernées à 18 milliards d'euros d'investissements.

B/ La description de la politique de transports que doit mettre en œuvre le programme IST est également contenue dans l'article L1211-3 du Code des transports qui dispose que :

« La politique globale des transports prévoit le développement des modes de transports individuels et collectifs, en prenant en compte leurs avantages et leurs inconvénients respectifs en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants. Elle intègre non seulement les coûts économiques mais aussi les coûts sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires, résultant de la création, de l'entretien et de l'usage des infrastructures, des équipements et des matériels de transport qui sont supportés par les usagers et les tiers.

A cette fin, elle favorise, selon une logique intermodale :

- la complémentarité des modes de transports individuels et collectifs ainsi que leur coopération, notamment par les choix d'infrastructures, par l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances et par le développement rationnel des transports combinés ;*
- la coopération entre les opérateurs, la tarification combinée et l'information des usagers sur les différents modes de transports, par la coordination de l'exploitation des réseaux ;*
- l'amélioration prioritaire de l'efficacité de l'utilisation des réseaux et des équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées ;*

- *l'établissement, entre les modes de transport et les entreprises concernées, d'une concurrence loyale, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation et, dans chacun des modes de transport, le respect d'une concurrence non discriminatoire, en mettant en place les outils de régulation nécessaires et en garantissant leur bon fonctionnement ;*
- *le développement et l'amélioration de la politique européenne des transports. ».*

L'action de l'État dans le secteur des transports est aussi largement influencée par la définition des missions de service public qui doivent y être exécutées. L'article L1211-4 du Code des transports dispose ainsi que :

« Constituent des missions de service public dont l'exécution est assurée par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques

- *la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité;*
- *l'organisation du transport public ;*
- *la réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense ;*
- *le développement de l'information sur le système des transports ;*
- *le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système des transports. »*

Le code des transports a été créé par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à sa partie législative. Il est entré en vigueur le 1er décembre de la même année et sa rédaction était stabilisée dans le courant de l'année 2010. On aurait donc pu s'attendre à ce que la présentation stratégique du programme suive d'assez près les termes du code, au moins depuis le PAP 2011. Or on peut constater des différences de présentation dans les PAP successifs intervenus depuis la codification.

2.1.2. Les orientations et objectifs stratégiques du programme 203 ne traduisent les textes fondateurs qu'imparfaitement et de façon variable d'une année à l'autre

La présentation stratégique du programme évolue d'année en année avec une formulation différente des priorités alors que sur le fond, on constate une forte stabilité de la répartition des efforts entre les différents axes. Ces différences de formulation ne sont pas explicitées ce qui nuit à la lisibilité de la ligne stratégique suivie alors que les actions dans les domaines couverts par le programme ne peuvent produire des effets que dans la durée.

PAP 2011

La présentation stratégique du projet annuel de performances pour 2011 expose que :

«[...]la mise en œuvre de cette politique repose ainsi sur une stratégie fondée sur les quatre axes principaux suivants :

- *la réalisation de l'important programme d'infrastructures de transport nécessaires à l'aménagement et au développement des territoires, avec le souci de développer une offre multimodale répondant aux critères du développement durable et comportant notamment un important programme d'infrastructures ferroviaires ;*
- *l'organisation de la complémentarité des modes sur l'ensemble de la chaîne de transport dans le respect du champ de pertinence économique de chacun d'entre eux ;*
- *l'utilisation optimale des infrastructures existantes pour desservir le territoire, grâce à une meilleure exploitation, un meilleur entretien et un choix plus sélectif des projets, dans un souci alliant l'amélioration de la sécurité des usagers, la protection de l'environnement et la contribution à la compétitivité des territoires, quel que soit le mode concerné ;*
- *la priorité donnée, chaque fois que cela est réaliste au plan économique, aux modes de transports alternatifs à la route qui présentent de meilleures performances environnementales. Cette priorité se traduit notamment, lors des décisions de financement des infrastructures, par une priorité forte accordée aux modes ferroviaire, fluvial et portuaire, et par le soutien aux transports collectifs de personnes, ainsi qu'au transport combiné de marchandises et aux projets de services d'autoroutes ferroviaires ou de la mer. »*

On peut en effet trouver dans la loi Grenelle I et dans le Code des transports des orientations politiques qui correspondent à ces quatre axes principaux mais les raisons pour lesquelles ces quatre axes largement orientés vers les travaux d'infrastructure sont retenus pour l'année 2011 ne sont pas explicitées.

En outre, le volet « performance » du programme retient conformément au formalisme de la LOLF quatre objectifs accompagnés d'indicateurs visant non seulement à évaluer l'efficacité des interventions de l'État ou l'évolution de la qualité de service, mais aussi à mesurer les effets attendus en matière de report modal.

Ces objectifs sont exprimés de la façon suivante :

Objectif 1 : réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports

Objectif 2 : améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports

Objectif 3 : améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d'une concurrence loyale

Objectif 4 : développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises

Cette définition des objectifs restera stable pendant plusieurs années. Il en va de même pour les indicateurs attachés à ces objectifs (avec des évolutions sur les sous-indicateurs). On peut toutefois observer que les quatre objectifs retenus ne correspondent pas directement aux quatre axes précédemment mentionnés qui eux-mêmes constituent une sélection peu ou pas explicités des orientations de la loi Grenelle I et du Code des transports ce qui amoindrit la lisibilité de la stratégie retenue et de l'efficacité de sa mise en œuvre.

PAP 2012

Dans le PAP 2012, tout en se référant encore aux objectifs fixés par la loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, il est exposé que la stratégie retenue est fondée sur quatre axes principaux :

- *« l'optimisation du système de transport existant afin de limiter la création de nouvelles infrastructures ;*
- *l'amélioration des performances du système de transport dans la desserte des territoires ;*
- *l'amélioration des performances énergétiques du système de transport ;*
- *la réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport. »*

Ces axes principaux sont différents de ceux de 2011 toujours sans explicitation des raisons qui fonderaient le choix de ces axes. Cette fois les axes retenus sont principalement tournés vers le fonctionnement du système de transport et les services rendus aux usagers. Toutefois, le PAP 2012 revient très vite aux infrastructures en exprimant que la mise en œuvre des quatre axes susmentionnés se traduit par :

- *« l'utilisation optimale des infrastructures existantes, grâce à une meilleure exploitation, un meilleur entretien et un choix plus sélectif des projets, dans un souci alliant l'amélioration de la sécurité des usagers, la protection de l'environnement et la contribution à la compétitivité des territoires, quel que soit le mode concerné ;*
- *la réalisation d'un important programme d'infrastructures de transport, avec le souci de développer une offre multimodale répondant aux critères du développement durable et comportant notamment un important programme d'infrastructures ferroviaires ;*
- *l'organisation de la complémentarité des modes sur l'ensemble de la chaîne de transport dans le respect du champ de pertinence économique de chacun d'entre eux ;*
- *la priorité donnée, chaque fois que cela est réaliste au plan économique, aux modes de transports alternatifs à la route qui présentent de meilleures performances environnementales. Ceci se traduit notamment, lors des décisions de financement des infrastructures, par une priorité forte accordée aux modes ferroviaire, fluvial et portuaire, et par le soutien aux transports collectifs de personnes, ainsi qu'au transport combiné de marchandises et aux projets de services d'autoroutes ferroviaires ou de la mer. ».*

On retrouve là les quatre axes décrits dans le PAP 2011 exprimés de façon légèrement différente et surtout exposés dans un ordre différent sans que la liaison avec les axes retenus pour le PAP 2012 soit explicitée.

Par ailleurs, les objectifs et leurs indicateurs de performance restent identiques à ceux qui figurent dans le PAP 2011 mais la relation de ces objectifs avec les axes stratégiques exposés dans le PAP 2012 ne s'est pas améliorée.

PAP 2013

Dans le PAP 2013, l'analyse stratégique s'appuie sur un rappel de la politique des transports dont la première finalité est « de répondre aux besoins de mobilité de notre économie et de nos concitoyens », qui « participe à la transition énergétique et environnementale de la France et qui se situe « dans un cadre résolument intermodal ». Il s'agit d'une nouvelle formulation d'une partie du contenu de l'article L1211-3 du Code des transports sans que la motivation de cette reformulation apparaisse clairement, pas plus que celle de la sélection des finalités parmi celles qui figurent à l'article L12113 précité.

Comme les années précédentes, on retrouve une segmentation de la politique en quatre axes principaux, qui, cette fois, sont assez semblables à ceux du PAP 2012.

- optimiser le système de transport existant pour limiter, autant que possible, la création de nouvelles infrastructures ;
- améliorer les performances du système de transport dans la desserte des territoires ;
- améliorer les performances énergétiques du système de transport ;
- réaliser les infrastructures nouvelles indispensables et adapter les existantes en visant l'excellence environnementale.

Le dernier axe est toutefois restreint aux infrastructures alors que le PAP 2012 visait la réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport. Cette restriction aux infrastructures pourrait apparaître comme une régression par rapport à 2012 et elle mériterait d'être expliquée.

En plus du rappel des orientations politiques et des axes principaux du programme, en 2013 l'analyse stratégique mentionne et explicite trois objectifs qui seraient visés par le programme :

- un objectif de rééquilibrage des modes de transport ;
- un objectif d'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux et des services de transport ;
- un objectif de soutien aux activités et le respect des règles économiques et sociales.

La définition d'objectifs est un exercice demandé par l'élaboration des programmes au sens de la LOLF. On peut toutefois s'interroger sur la cohérence entre les trois objectifs présentés dans le PAP 2013 et les quatre objectifs accompagnés de leur 11 indicateurs qui sont définis pour la mesure de la performance du programme au sens de la LOLF.

La définition de l'objectif de rééquilibrage des modes de transport fait apparaître que celui-ci viserait :

- l'organisation de la complémentarité des modes sur l'ensemble de la chaîne de transport en tenant compte de la pertinence économique de chacun d'entre eux ;
- l'utilisation optimale des infrastructures existantes pour desservir le territoire, notamment grâce à une exploitation plus efficace, un meilleur entretien et un choix plus sélectif des projets, dans un souci d'amélioration de la sécurité des usagers, de protection de l'environnement et de réduction de la fracture territoriale.

A la lumière des explications fournies on observe que l'objectif de rééquilibrage des modes devrait être principalement atteint par des opérations d'investissement sur les réseaux, qu'il s'agisse du développement ou du renouvellement. Ces opérations sont effectivement les plus consommatrices de ressources du programme (88% des AE du programme sont affectés aux actions 10 et 11 relatives aux infrastructures ferroviaires, fluviales, portuaires et aéroportuaires, auxquels il convient d'ajouter les 8,5% consacrés à l'action 12 relative à l'entretien et à l'exploitation du RRN). Toutefois s'il y a un objectif de rééquilibrage des modes de transports, il ne faudrait pas négliger les effets que pourrait entraîner une meilleure information multimodale ainsi que l'adaptation de la taxation et de la tarification des services de transports à la fois pour mieux orienter la demande vers les modes les plus respectueux de l'environnement et pour collecter des ressources permettant de compléter le financement des missions de service public dans le secteur des transports.

Par ailleurs, la deuxième partie de la définition devrait plus logiquement se rattacher à l'objectif d'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux et des services de transport compte tenu de ce que la qualité de la desserte nécessite des actions de maintenance et d'entretien des réseaux et infrastructures dont l'État est responsable ou qu'il contribue à financer en liaison avec d'autres maîtres d'ouvrage. En ce qui concerne les infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires, ces actions sont relatives à la régénération, la modernisation et l'aménagement. En ce qui concerne le réseau routier national, les priorités d'action portent sur la préservation du patrimoine qui a été insuffisamment prise en compte pendant de nombreuses années, sur les opérations d'aménagements de sécurité, concernant notamment les passages à niveau et les tunnels routiers, en particulier en Île-de-France.

En outre, l'amélioration de la sécurité des usagers, la protection de l'environnement et la réduction de la fracture territoriale sont étroitement liées à la qualité du service (continuité, qualité, sécurité) rendu aux entreprises de transport et à leurs clients. Or, cette qualité est précisément un objet visé par le deuxième objectif qui porte sur l'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux et des services de transport. Cet objectif porte sur l'optimisation de l'usage du réseau par la mise en œuvre de mesures de régulation du trafic, de partage de la voirie dans les grandes zones urbaines et d'information des usagers.

La présentation stratégique mentionne également à ce titre la création, en juillet 2010, de l'agence française pour l'information multimodale et la billettique, service de l'État à compétence nationale, rattachée à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Cette agence qui est opérationnelle depuis début 2011 est chargée en particulier :

- de promouvoir l'interopérabilité dans les domaines de l'information multimodale et de la billettique, et de soutenir la normalisation dans ces domaines ;
- d'encourager le développement de services d'information à l'intention des usagers, prenant en compte l'ensemble des modes de transport ;
- de mettre les systèmes d'information multimodale en réseau, en liaison avec les collectivités territoriales volontaires.

La mention dans la présentation stratégique d'un organisme d'aussi petite taille (quelques agents et un budget de 1 M€ prévu en 2013 au titre de l'action n° 15 « Stratégie et soutien » qui mobilise globalement 0,6% des 4074 M€ de CP du programme 203) donne la mesure de l'importance du sujet, mais aussi de la faible ambition des actions prévues en la matière.

L'objectif de soutien aux activités et le respect des règles économiques et sociales est visé par les actions 13 et 14 qui mobilisent respectivement 2,5% et 0,4% des CP du programme, dont la plus large part recouvre la compensation que l'État verse à la SNCF pour la mise en œuvre d'un certain nombre de tarifs sociaux, notamment en faveur des familles nombreuses et des apprentis, qu'il lui demande d'appliquer.

Certes, l'importance relative des orientations stratégiques du programme IST n'est pas complètement déterminée par le poids relatif des volumes de crédits d'État mis en jeu. Ainsi, l'action 01 « développement des infrastructures routières », qui a pour objet la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé existant et son développement, est stratégiquement importante bien qu'elle ne reçoive plus directement de crédits d'État depuis plusieurs années. En effet, elle est intégralement financée par voie de fonds de concours, en provenance de :

- l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF), pour les opérations sur le réseau non concédé (les opérations sur le réseau concédé sont financées directement par l'agence sans transiter par le programme) ;
- les collectivités territoriales, qui cofinancent certaines opérations, principalement dans le cadre des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI).

Les ressources pérennes de l'AFITF devraient en principe provenir exclusivement du secteur routier (redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire supportée par les concessionnaires d'autoroutes, fraction du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route, ultérieurement, la recette nette de l'écotaxe sur les poids lourds circulant sur le réseau routier non concédé, instituée par l'article 153 de la loi de finances pour 2009). Compte-tenu de l'insuffisance actuelle de ces ressources pérennes, l'AFITF continue de recevoir une subvention d'équilibre du budget général de l'État versée depuis 2009 au titre du programme 203 ce qui aboutit à un schéma complexe de financements croisés entre l'AFITF et l'État.

Pour permettre une meilleure compréhension des enjeux stratégiques vus de l'État, la relation entre les priorités du programme et les volumes de crédits qui leurs sont alloués devrait être mieux exposée, en mettant plus en avant les délais dans lesquels les effets des actions engagés sont attendus et les leviers de pilotage qui peuvent permettre de corriger la trajectoire pluriannuelle initialement prévue.

1. **Recommandation** : *Améliorer la présentation stratégique du programme, en explicitant plus clairement le rattachement des axes stratégiques à la politique nationale des transports, en justifiant les priorités et étapes retenues dans la mise en œuvre de cette politique, et en exposant la relation entre les priorités du programme et les volumes de crédits qui leurs sont alloués.*

2.1.3. Mieux définir le rôle de l'Etat stratège et en déduire l'expression de la stratégie du programme IST

Il est frappant de constater qu'il existe un large consensus autour de l'idée que, dans le domaine des transports, l'État doit exercer un rôle stratégique majeur. Ainsi ce consensus s'était manifesté dans les rapports établis par les Commissions des Assises du ferroviaire à la fin de 2011 en particulier avec la Commission 1 qui recommandait « La présence d'un État stratège fort qui définit et pilote clairement la politique ferroviaire nationale, avec des objectifs mesurables de mobilité durable, inscrits dans la durée et sans revirements intempestifs, qui se coordonne efficacement avec les autres niveaux concernés : le niveau communautaire du système national et le niveau régional. » ou la Commission 2 qui observait que l'État « joue le rôle de stratège du système et mène une politique des transports et d'aménagement du territoire devant profiter au plus grand nombre tout en optimisant les gains socio-économiques, en développant de façon durable le réseau ferré, et en veillant à l'intermodalité avec les autres transports ».

Il s'est encore manifesté lors du « Débat sur l'avenir du service public ferroviaire » qui a eu lieu au Sénat en janvier 2013 et tout récemment dans les rapports remis au gouvernement par MM Bianco et Auxiette.

Le premier affirme clairement : « Nous plaidons pour un État stratège, qui exerce trois responsabilités, en liaison avec les Régions :

- décider des grands choix structurants de la politique de transport, en particulier de la politique ferroviaire ;
- arbitrer entre les besoins exprimés et mobiliser les financements nécessaires à la réalisation des investissements ;
- garantir l'équilibre économique du système. »

Le second énonce une liste de propositions allant dans le même sens :

- « *Confier à l'État la validation des priorités pour le réseau ferroviaire entre régénération, modernisation et développement.* » (Proposition 4)
- « *Confier à l'État le rôle de financeur d'équilibre du système afin qu'il garde la maîtrise des grands équilibres économiques et des choix stratégiques du système ferroviaire.* » (Proposition 42)

- « Donner, sous l'autorité de l'État, une feuille de route claire et pluriannuelle à l'entreprise ferroviaire historique et au gestionnaire d'infrastructures ». (Proposition 5). et affirme que « Les objectifs du futur pôle public ferroviaire, y compris de l'ensemble de ses filiales, devront faire l'objet d'un contrat avec l'État compris comme l'ensemble de ses composantes (ministères des Transports et du Budget, Agence des participations de l'État). Ce contrat devra reposer sur des objectifs précis, quantifiables et évaluables. Il faudra pour cela que l'État dispose au sein du ministère chargé des Transports d'une expertise renforcée, à même d'éclairer le Gouvernement. »

Le programme IST n'a pas vocation à contenir à lui seul l'intégralité de l'expression de la stratégie de l'État en matière de transports principalement terrestres. Il n'en est pas moins souhaitable que la stratégie que sert le programme soit clairement énoncée et manifeste sans ambiguïté que l'État est bien disposé à assumer son rôle de stratège des transports. Ce n'est que tout récemment que l'État a pris en mains la définition de la consistance des services d'intérêt national assurés par les Trains d'Équilibre du Territoire (TET), dont il est autorité organisatrice depuis la convention d'exploitation signée avec la SNCF le 13 décembre 2010. Sous le régime du décret n°83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la SNCF, l'État avait fait le choix de déléguer cette fonction à l'établissement public.

2. Recommandation : Profiter de l'opportunité offerte par les choix à faire pour la réforme du système ferroviaire pour expliciter la consistance du rôle de stratège que l'État entend jouer tant dans le ferroviaire que dans les autres modes et en tirer les conséquences dans l'expression de la stratégie du programme IST

2.2. Les objectifs accordent peu de place à l'information de l'utilisateur ou du client et à leur écoute

Alors que le programme vise, in fine, à améliorer le service rendu à l'utilisateur et à donner priorité aux transports collectifs, et que l'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux et des services de transport soit, comme indiqué précédemment, un des trois objectifs cités dans le PAP 2013, il apparaît que l'information de l'utilisateur et son écoute sont largement perfectibles.

L'information des usagers est largement perfectible

L'information routière à destination des usagers est citée, à juste titre, comme un des leviers permettant d'améliorer le service rendu. En revanche, rien n'est indiqué en ce qui concerne l'information des usagers du réseau ferré.

La mission a également constaté (cf annexe n°2) que d'une façon générale, les dispositifs d'information des usagers semblent plutôt conçus comme les vecteurs de communication autonome des différents opérateurs, que comme une réponse aux besoins globaux des usagers (pour qui les limites de compétences ou de gestion des différents acteurs n'ont pas d'importance).

Une ambition et des moyens qui ne semblent pas à la hauteur des enjeux liés à l'information multimodale et la billettique

Les ambitions nationales affichées en matière d'information multimodale, sont très faibles. L'agence française pour l'information multimodale et la billettique est simplement présentée dans le PAP, comme permettant de renforcer les liens entre

l'État, les opérateurs et les autorités organisatrices au bénéfice de l'information des usagers des transports et de l'efficacité de leurs déplacements. Cette présentation est très en retrait par rapport à l'affichage des objectifs de l'AFIMB, notamment celle « de mettre les systèmes d'information multimodale en réseau, en liaison avec les collectivités territoriales volontaires ¹», affichage qui nous paraît plus en phase avec les attentes et enjeux dans ce domaine. Comme l'indique le PAP 2012, « la performance des modes complémentaires ou alternatifs à la route dépend fortement de la qualité des systèmes d'information [...] ». De son côté, la directive européenne 2010/40/UE demande, dans son article 3, la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux. Cependant, si chacun reconnaît l'importance de l'information multimodale pour accroître la performance et l'attractivité des transports publics, force est de constater que cette information n'est disponible que dans les régions ². Il n'existe pas aujourd'hui d'outils performants d'information porte à porte en transport en commun sur le périmètre national : l'internaute doit d'abord identifier les sites d'information (lorsqu'ils existent...) puis assembler lui-même les résultats partiels obtenus. Pour ce qui concerne la billettique, les progrès sont lents. Si l'appui de l'AFIMB est de grande importance pour mettre en place l'Application billettique commune pour les achats occasionnels, il reste beaucoup à faire pour qu'un voyageur puisse, en quelques clics sur son ordinateur ou son smartphone, acheter, réserver et valider, pour un voyage occasionnel ou pour des voyages fréquents, entre deux points quelconques du territoire national. La France semble moins ambitieuse que les Pays-Bas (projet achevé mais sur la base de cartes et non de smartphone) ou l'Allemagne (projet en cours de définition) même si des projets locaux (Nice, Caen, Strasbourg) constituent des avancées notables. Or, qui d'autre que le ministère pourrait porter une telle ambition nationale? Il faut ordonner les politiques de nombreux opérateurs et AOT. La France doit conserver l'avance qu'elle avait acquise en matière de billettique sans contact. Compte tenu de l'évolution constatée dans plusieurs pays voisins, elle a peu de temps pour le faire.

En pratique, comme elle l'a fait pour l'interopérabilité de la billettique, l'AFIMB se positionne en « facilitateur » pour définir des scénarios d'interopérabilité pour les systèmes d'information multimodale. Elle a lancé des actions permettant d'améliorer les services d'information multimodale (SIM) et de rendre possible leur mise en réseau : élaboration d'un « modèle » partagé pour la description des arrêts, soutien à l'initiative de plusieurs prestataires de SIM d'élaborer un standard d'interopérabilité de ces services. Par ailleurs, elle instruit, en relation avec ses partenaires, les conditions dans lesquelles pourrait être mise en œuvre une information multimodale de porte-à-porte sur l'ensemble de la France.

Sans préjuger de l'évolution à terme de l'AFIMB, la mission estime que ses moyens (4 personnes) ne correspondent pas aux enjeux nationaux de la billettique et de l'information multimodale, d'autant plus qu'elle ne dispose pas au sein du réseau technique de l'État d'un appui structuré.

En effet, au sein des CETE, le mouvement de polarisation et de concentration de compétences a conduit à la création de très nombreux pôles de compétence et d'innovations (PCI). Malgré ce nombre élevé de thèmes retenus (dont certains anecdotiques), il est frappant de constater que des thèmes tels que l'information multimodale, la gouvernance des déplacements tous modes, le développement d'outils d'aide à la conception de systèmes de transport interopérables, la billettique

¹ Source : site internet MEDDE/AFIMB

² Sur les 22 régions métropolitaines, (au 1er décembre 2012) on en dénombre 15 qui en sont pourvues et 2 qui sont en passe d'en proposer une prochainement : source : Cahiers du GART (groupement des autorités responsables de transport) « L'information multimodale, enjeux et perspectives ».

multiréseaux ou la tarification intégrée, la normalisation des données, sont restés orphelins.

Compte-tenu de l'effet de levier, peu coûteux, de l'information multimodale pour le développement des modes complémentaires ou alternatifs à la route, la mission estime que l'État ne peut se contenter d'un rôle de facilitateur, mais doit assumer, dans une logique de subsidiarité (c'est à dire pour ce qui concerne les niveaux international, national et inter-régional), le rôle qui est le sien dans le domaine de l'information multimodale.

Comme le recommande la commission mobilité 21, il conviendrait que l'État engage un dialogue avec les autorités organisatrices de transport sur les modalités d'une mise à disposition du marché des informations utiles, afin que les acteurs économiques susceptibles de les traiter puissent s'en saisir et offrir les services recherchés par les usagers.

A très court terme, dans l'attente des résultats de ce dialogue et de la levée des freins actuels à la mise en œuvre d'outils plus performants (notamment par la mise en œuvre d'un standard d'interopérabilité des SIM, la clarification du statut juridique des données liées au transport collectif, et la décision de réaliser ou pas un SIM national), des actions concrètes peu coûteuses consistant à conforter le site « Bison Futé » dans son rôle de portail national de l'information routière, et à créer un portail national « transports publics » (cf annexe n° 2), permettraient d'améliorer la complémentarité et la cohérence des différents dispositifs d'information gérés par l'État et ses opérateurs.

3. Recommandation : *Clarifier les objectifs de l'État pour renforcer la politique d'ensemble et soutenir³ les systèmes d'information multimodale mis en place par les autorités organisatrices, et se doter des moyens nécessaires⁴ pour assurer le rôle qui est le sien dans une logique de subsidiarité.*

Une écoute des usagers qui n'est structurée qu'au sein des sociétés concessionnaires d'autoroutes

A/ On doit noter tout d'abord, qu'en ce qui concerne le service rendu par les transports publics du « point de vue de l'utilisateur », aucun objectif ni indicateur, n'est fixé dans le cadre du programme 203. Depuis son origine, ce programme retient des indicateurs hérités de l'ancien programme 226 « Transports terrestres et maritimes » qu'il a remplacé à partir de 2009. Le programme 226 avait un objectif n° 2 : Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports ferroviaires, fluviales, portuaires et maritimes auquel étaient attachés des indicateurs 2.3 : « Taux de disponibilité du réseau ferroviaire » et 2.4 : « Taux de disponibilité du réseau fluvial (nombre de jours disponibles rapporté au nombre de jours d'ouverture) ». Dans le RAP 2008 il était indiqué qu'une réflexion était engagée avec la SNCF et RFF pour élaborer un indicateur ferroviaire plus précis notamment en présentant les retards par type de train (TGV, fret, TER, TIR...) et en appréciant le nombre de voyageurs impactés. Il n'en a finalement rien été et les résultats du programme 203 continuent d'être appréciés sur la base d'indicateurs (2.4.3 et 2.4.4) agrégeant la quasi-totalité des circulations des

³ Il est notamment souhaitable que l'État précise si son objectif est de « soutenir les systèmes d'information multimodale » ou bien de « mettre les systèmes d'information multimodale en réseau ».

⁴ Par ailleurs, il est souhaitable que l'évaluation qui va être conduite en 2013, sur les PCI se repose la question de la création d'un pôle « gestion multimodale des déplacements » regroupant l'ensemble des thématiques de l'information multimodale, de la billetterie, de la tarification et de l'interopérabilité. La création du CEREMA peut être l'opportunité de structurer un véritable appui scientifique et technique pour l'AFIMB..

trains (voyageurs et fret) sur le réseau. Le contenu et la méthode de constitution de ces indicateurs sont largement marqués par les débats entre RFF et la SNCF et par la prédominance de cette dernière jusqu'au rattachement de la Direction des circulations ferroviaires à RFF. Par ailleurs, la constitution annoncée du GIU est de nature à réduire l'intérêt des indicateurs existants. Enfin, si l'on se place vraiment du « point de vue de l'utilisateur », il faudrait distinguer la qualité en matière de fret et la qualité en matière de voyageurs.

Cette situation pourrait sans doute être améliorée en s'appuyant plus fermement sur la création de l'Autorité de la Qualité des Services dans les Transports (AQST).

De création très récente (décret du 14 février 2012), cette autorité est pour l'instant placée auprès du vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Alors que l'ambition que traduit cette création est grande, les moyens de l'AQST sont très limités : quatre agents, et un petit budget. Or, son champ couvre tous les transports terrestres et maritimes, ainsi que le transport aérien. Non seulement, elle doit publier les résultats de qualité qui sont attendus (sur la régularité, mais aussi sur l'accessibilité, le confort, etc.) et animer le Haut Conseil mis en place, mais elle doit encore proposer ou suggérer les grandes lignes des mesures nécessaires pour élever le niveau de qualité. Sans nul doute, pour remplir ses missions de grande importance, l'AQST a besoin de moyens supplémentaires : d'autres experts (juriste, etc.), d'autres outils informatiques, etc. Il lui faut aussi mettre au point des procédures et des conventions qui lui permettent d'analyser et de corriger toutes les données qui lui sont apportées par les opérateurs, les AOT, etc. Sans une masse critique suffisante, elle ne pourra guère que mettre en forme et en ordre des données préparées et ajustées ailleurs comme c'est le cas actuellement pour les indicateurs de qualité du programme 203. Par ailleurs, même si la question n'entre pas directement dans le champ du présent rapport, la mission s'est interrogée sur le rôle que peut utilement jouer cette autorité pour améliorer la situation des clients des services de transports les décrets de février 2012 ne fournissant très naturellement qu'une description formelle. L'installation récente du Haut Comité de la qualité de service dans les transports peut fournir l'opportunité de préciser ce rôle.

4. Recommandation : *Procéder à la mesure des résultats du programme en matière de qualité des services ferroviaires en se plaçant résolument du « point de vue de l'utilisateur », en distinguant le domaine du fret de celui des voyageurs et, dans ce dernier cas, profiter de la création de l'Autorité de la Qualité des Services dans les Transports pour utiliser des critères plus représentatifs de la réalité perçue par l'utilisateur.*

B/ En ce qui concerne le domaine routier non concédé, il est également frappant de constater la faible prise en compte du ressenti de l'utilisateur par rapport au service offert, d'autant plus que le niveau de congestion du réseau (qui a sans doute un impact aussi fort, sur la qualité du service fourni, que la qualité des aires de repos, et de la circulation en hiver) ne fait plus l'objet de suivi depuis la suppression, en 2010, de l'indicateur « pourcentage de temps gêné sur les corridors principaux de circulation ». Pour le réseau routier national non concédé, au niveau national, l'indicateur de qualité de service actuellement retenu est une note attribuée lors d'une enquête annuelle de satisfaction auprès d'un échantillon représentatif d'utilisateurs aux 2 questions spécifiques "aire de repos" et "conditions de circulation en hiver". Les valeurs de cet indicateur dépendent de nombreux facteurs extrinsèques tels que la période de réalisation du sondage, le contexte économique, et semblent plus refléter une perception globale des utilisateurs que le niveau de qualité du service fourni. Aussi, comme indiqué par ailleurs, la mission s'interroge sur l'utilité d'un tel indicateur.

Au niveau local, à part quelques éléments partiels tels que le nombre de lettres de réclamation ou le niveau des indemnisations consenties pour des dégâts aux véhicules relativement à l'état des chaussées, les DIR ne disposent pas d'indicateur permettant de mesurer la qualité du service vue des usagers. Les systèmes de management de la qualité (SMQ) de l'entretien et de l'exploitation en cours de déploiement pourraient être un outil d'identification de ce type d'indicateurs (délais d'intervention sur événement ; réactivité sur des réparations clés, tels que les glissières; perturbations liées aux travaux conduits sur le réseau...) dont l'agrégation pourrait alimenter un indicateur national.

Du côté des sociétés concessionnaires, le dispositif d'écoute des usagers est beaucoup plus structuré. Il repose tout d'abord sur un baromètre de satisfaction réalisé après sondage (mené depuis 1995) portant sur un échantillon national de 9 000 clients des autoroutes concédées (60% en été, 40% en automne) et comportant une cinquantaine de critères. Les notes de satisfaction sont données sur une échelle de 10 points (moins de 7,5/10 : qualité médiocre; entre 8 et 9/10 : excellence) Les résultats en sont éditables par section ou par direction régionale. Il existe également un Comité National des Usagers⁵, qui a vocation à confronter les concessionnaires à diverses associations représentatives des usagers des transports. Y sont notamment représentés des catégories de clients moins entendues que les automobilistes : motards, autocars et surtout, l'univers du transport routier. Ce comité se saisit de tout sujet proposé par les associations, mais éventuellement aussi par les concessionnaires. Les réclamations et lettres de félicitation font, en général, l'objet d'une analyse centralisée⁶. Des dispositifs complémentaires existent, c'est ainsi que sur les 3 réseaux de VINCI Autoroutes, un panel de 12 « grands rouleurs » est réuni annuellement par secteur géographique. Cumulant des trajets de domicile-travail, de déplacements professionnels et de loisirs, ces usagers consomment l'intégralité des services de l'autoroute et disposent donc d'opinions formées et fondées. Animés par les responsables locaux (exposés en direct à la parole des clients), ces groupes sont réunis tous les 100 km. Ces 30 groupes de discussion abordent chaque année, point par point, tous les aspects de l'autoroute, avec une préférence pour des problématiques ultra-locales, sur lesquelles les responsables autoroutiers ont de réels leviers d'action. ASF nous a indiqué que divers grands projets de service, et de nombreux détails avaient trouvé leur source dans cette méthode, désormais déployée pour la quatrième année.

Pour la mission d'inspection, si l'absence de paiement d'un péage peut éventuellement avoir pour conséquence un niveau de service inférieur, il ne peut justifier une écoute de moindre qualité des usagers du réseau routier national.

5. Recommandation : *S'appuyer sur les démarches qualité dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation des DIR, et s'inspirer des démarches réussies du secteur concédé pour améliorer l'écoute des usagers du réseau routier national et alimenter un indicateur national plus représentatif et fiable que celui existant actuellement.*

⁵ Institué par le décret n°2009-1102 du 8 septembre 2009.

⁶ Par exemple, pour ASF, hors péage, le motif le plus important est celui des dégâts aux véhicules (heurts d'objets et heurts de barrières). Les courriers de félicitations (11000 en 2012 pour ASF) sont essentiellement dus à la qualité du service de dépannage.

2.3. Dont la gouvernance semble correcte mais dont le suivi des résultats devrait être amélioré

2.3.1. Pilotage stratégique du programme

Le suivi budgétaire est bien organisé par le secrétariat général de la DGITM qui a mis en place des procédures précises. En revanche le pilotage du programme ne peut s'appuyer sur l'ensemble d'indicateurs largement repris des anciens programmes TTM et RRN. Ces indicateurs sont probablement trop nombreux -avis exprimé notamment par la Cour des Comptes- et leur pertinence pour le pilotage du programme est discutable, de même que l'exhaustivité de certains indicateurs (par exemple indicateur 3.2 « Infractions à la réglementation sociale européenne constatées lors des contrôles »). Cet ensemble devrait évoluer pour être plus représentatif des objectifs et des résultats du programme et permettre une meilleure mesure de son efficacité.

La mission a procédé à l'analyse exhaustive de ces indicateurs en ce qui concerne leur évolution et leur pertinence. Les résultats de cette analyse sont joint en annexe.

2.3.2. déclinaison opérationnelle cartographie des BOP et UO, dialogue de gestion, pilotage opérationnel

Le programme est structuré en 2 BOP centraux et 28 BOP régionaux. Un BOP central concerne la régulation économique du transport aérien et est doté d'une quinzaine d'unités opérationnelles, Les autres dépenses sont placées dans le BOP central « infrastructures et transports » et dans 28 BOP régionaux , et sont effectuées par près de 200 unités opérationnelles.

Ce découpage qui repose sur une approche pragmatique, résultant de l'importance et de la diversité des politiques mises en œuvre sur le programme 203 et d'une volonté de ne pas trop perturber le fonctionnement antérieur des services, implique un dispositif de gestion particulièrement structuré de la part de la DGITM, ce qui est le cas. Le budget des BOP a été décomposé en opérations budgétaires d'investissement (OBI) présentées elles-mêmes selon les trois natures de financeur (État, AFITF et autres tiers), pour permettre un pilotage par les différentes unités de la DGITM.

Une charte de gestion du programme 203, claire et bien structurée, précise le rôle des différents niveaux d'acteurs (représentants du RPROG, RBOP, UO) dans les différentes phases (budgétisation, programmation, mise à disposition des ressources AE/CP, exécution) de la gestion du programme. De nombreux documents de présentation et référentiels disponibles sur le site intranet de la DGITM donnent aux différents types d'acteurs les outils pour assumer leurs rôle et responsabilité au sein du programme 203.

Les indicateurs du PAP n'ayant, en général, pas d'utilité pratique⁷ pour les services opérationnels, des indicateurs de performance opérationnelle pertinents, comblant notamment la lacune des indicateurs du programme, en ce qui concerne la maîtrise des délais ou liés à des objectifs plus conjoncturels concernant par exemple des

⁷Parmi les indicateurs du PAP, seuls ceux concernant l'état des chaussées et l'état des ouvrages d'art ont été cités comme utiles au niveau des unités opérationnelles (DIR), car ces indicateurs sont un de leurs critères de priorisation des travaux d'entretien. A noter également que seuls les indicateurs concernant le contrôle des transports terrestres de marchandises font exception au jugement des DREAL considérant les indicateurs du programme comme assez décalés par rapport à ceux du dialogue de gestion. Cependant, comme indiqué plus haut (cf§2-3-1), ces indicateurs, compte-tenu de leur manque d'exhaustivité n'ont pas d'utilité pour le pilotage stratégique du programme.

obligations européennes, des remarques de la cour des comptes, sont fixés par la DGITM.

Il est noté également que le dialogue avec les services ne se limite pas au seul dialogue de gestion, dont l'ensemble des services rencontrés nous a indiqué qu'il s'améliorait d'année en année, et aux réunions techniques qui permettent de le préparer. Il est continu, dans un souci de transparence, apprécié de part et d'autre. Il convient également de rappeler que compte tenu du caractère très politique de certains sujets tels que l'investissement routier, un certain nombre de décisions échappe au champ de ce dialogue et relève d'arbitrages pris au niveau des cabinets et des ministres.

2.3.3. Des efforts à poursuivre en ce qui concerne la pilotage partagé des ressources humaines (effectifs et compétences) du programme

Les effectifs travaillant dans les services du MEDDE sont budgétairement positionnés dans le programme support 217, "conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire" (CPPEEDDAT). Toutefois, afin de respecter au plus près l'esprit de la LOLF, il a été créé au sein du programme support des actions miroirs qui permettent d'identifier les effectifs et d'approcher la masse salariale consacrés à chaque programme de politique. Ainsi, le programme 217 comporte en particulier l'action miroir 8 : "personnels œuvrant pour le programme infrastructures et services de transport".

Le responsable du programme 203 en effectue la répartition entre les services centraux et déconcentrés, dans le cadre du dialogue de gestion conduit avec les responsables de BOP, et notamment les DREAL responsables des BOP régionaux.

La première difficulté liée au dispositif est que les 11 directeurs de DIR dont les effectifs représentent près de 80% des effectifs du programme (en chiffres arrondis 8440 ETP sur les 11800 relevant du programme 203) ne sont formellement pas parties prenantes du dialogue de gestion car non responsables de BOP. Cette difficulté est surmontée d'une part, parce que les effectifs-cible de chacune des DIR sont fléchés par la DGITM (notion d'effectifs identifiés), et d'autre part parce qu'aujourd'hui, les DIR participent effectivement aux réunions de dialogue de gestion organisées pour le programme 203 avec chaque DREAL.

Quelques difficultés demeurent dans les phases aval : la présence sur une zone de gouvernance donnée, de sur-effectifs importants peuvent conduire certains DREAL à bloquer des recrutements, même si le programme correspondant dispose bien d'un ETP cible. Ainsi, faute de démarches pro-actives de reclassement des agents en sur-effectif, le programme 203 peut se retrouver à gager (et à financer) des sur-effectifs liés à des réformes ou réorganisations ne le concernant pas. A noter également qu'il n'existe pas de tableau de bord commun à la DRH et à la DIT pour le suivi des ressources gérées par l'une au profit de l'autre. Ce suivi est effectué par la DGITM (SAGS) à partir d'outils peu fiables tels SAM, SALSA et Visiom.

Une autre difficulté concerne la gestion des compétences liées aux métiers de la route, la maille régionale n'apparaît pas la mieux adaptée et la structuration des services (DIR/DREAL/RST) renvoie à des viviers qu'il paraîtrait plus pertinent de gérer à l'échelle interrégionale (notamment pour les métiers liés à l'entretien et l'exploitation, absents des DREAL).

Du point de vue quantitatif, les effectifs correspondant à l'action miroir 8 ont subi des diminutions principalement liées aux actions de modernisation de VNF, et au transfert des parcs en 2010 et 2011 suite à la loi du 26 octobre 2009.

En ce qui concerne les effectifs consacrés au domaine routier, des diminutions ont porté sur l'ingénierie routière des DIR parallèlement à la baisse des investissements routiers. Pour les personnels d'exploitation des routes, lors de la création des DIR, des organisations types ont été établies par un groupe de travail national. Ces organisations ont tenu compte des niveaux de service à assurer, en période normale et en période hivernale, sur les différentes catégories de voies du réseau routier national. Le dimensionnement final a ensuite été arrêté par la direction générale des routes à partir des propositions des futurs directeurs de DIR, fondées sur les organisations-types précitées et adaptées aux caractéristiques du réseau routier de chaque DIR. Globalement ce dimensionnement n'a pas été remis en cause depuis la création des DIR. En effet, compte-tenu des contraintes spécifiques liées à l'exploitation de la route (temps de retour des astreintes, respect des garanties minimales concernant le temps de travail), toute baisse d'effectif peut avoir des conséquences brutales sur le niveau de service.

A l'instar des autres services du ministère, les DIR vont être concernées en 2013 par la modernisation des méthodes d'allocation des moyens (BBZ).

6. Recommandation : *Lors de l'application de la méthode d'allocation des moyens (BBZ), tenir compte du fait que toute modification des effectifs doit s'accompagner d'un affichage clair de la modification du niveau de prestation ou de service que cela engendre.*

Les effectifs correspondant à l'action miroir 8 seront également impactés par la création du CEREMA. En effet, le domaine des transports et de la mobilité représente aujourd'hui le premier domaine d'activité des CETE, la totalité de celui du SETRA et du CETMEF et une partie importante de celui du CERTU, l'ensemble de ces établissements constituant le futur établissement public. Les ETP du CEREMA seront vraisemblablement mutualisés au sein du ministère dans une subvention unique pour charge de service public par ponction, notamment dans le programme 203, des moyens actuellement en place. La DGITM devra donc s'assurer de l'effectivité de la prestation correspondante. Pour cela, elle a effectué un recensement de ces besoins vis à vis du futur établissement. Sur cette base un projet de convention DGITM-CEREMA était en cours au moment de l'inspection. Ce projet prévoyait notamment que toute évolution significative décidée par le conseil d'administration ou les tutelles et concernant le volume ou le type d'activités sur le RRN, devra faire l'objet d'un préavis suffisant pour garantir le maintien en condition opérationnelle du RRN.

La mission ne peut que souscrire à cette démarche et en souhaiter la pleine réussite. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports et de la mobilité selon les principes du développement durable nécessitent, en effet, une assistance scientifique et technique pérenne, indépendante, réactive et de haut niveau.

2.4. Et les sources de financement devraient être stabilisées et fiabilisées

L'examen de l'évolution des éléments quantitatifs du programme révèle un déséquilibre emplois-ressources croissant dans le temps et permet de penser que des difficultés de financement sont à prévoir sans inflexions significatives de la trajectoire du programme en dépenses et en ressources (voir annexe). L'analyse de l'origine des ressources fait apparaître qu'elles sont principalement issues du budget de l'Etat et des fonds de concours versés par l'AFITF qui dépend encore substantiellement des subventions de l'Etat conduisant à une circulation de crédits entre l'Etat et l'AFITF qui apparaît compliquée. Cette complication est appelée à durer aussi longtemps que les ressources de l'AFITF dépendront significativement de crédits budgétaires de l'Etat.

2.4.1. L'évolution des éléments quantitatifs du programme

Le programme IST est abondé par des crédits budgétaires, des fonds de concours principalement en provenance de l'AFITF et des attributions de produits d'un montant moins important.

L'action n° 01 « Développement des infrastructures routières » est intégralement financée par voie de fonds de concours, d'une part par l'AFITF, pour les opérations sur le réseau non concédé (les opérations sur le réseau concédé sont financées directement par l'agence sans transiter par le programme) et d'autre part, par les collectivités territoriales, qui cofinancent à hauteur d'environ 40 % certaines opérations, principalement dans le cadre des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI).

L'AFITF apporte la part de l'État dans les financements nécessaires au développement des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires dans le cadre de l'action n° 10 qui mobilise environ 80% des crédits du programme toutes sources de financement confondues.

Pour sa part, l'État apporte directement des concours budgétaires à RFF qui, depuis la LFI 2009, sont destinés à assurer l'équilibre économique du gestionnaire d'infrastructure pour l'utilisation du réseau par les différents types de services ferroviaires (financement de la redevance d'accès des TER, hors Île-de-France, trains nationaux classiques de voyageurs -Corail, Intercité, TéoZ et Lunéa-, trains de fret). Ces concours à RFF décroissent continûment de 2009 à 2013, les hausses de tarif étant censées assurer une compensation de cette décroissance. Ce mécanisme de basculement du financement d'origine budgétaire vers un financement d'origine tarifaire, trouve évidemment une justification dans la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Son efficacité économique notamment en termes d'incitation à la productivité du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire d'infrastructure délégué reste à ce stade discutable. En effet dans un rapport récent,⁸ la Cour des Comptes s'inquiétait de l'efficacité économique de la maintenance ferroviaire dont les coûts demeurent élevés et continuent à progresser, tirés notamment par les charges de personnel. Ce problème de régulation avait déjà été identifié par le CGPC dans son audit du programme TTM en 2008⁹

⁸ Communication à la commission des finances du Sénat sur l'entretien du réseau ferroviaire national (Juillet 2012)

⁹ Rapport CGPC n° 005727-01 de décembre 2008 « Audit du programme Transports terrestres et Maritimes »

Tout en reconnaissant la nécessité de rechercher des économies budgétaires, la mission du CGPC considérait que cet objectif devait être combiné avec la volonté d'inciter les opérateurs à réaliser des efforts de productivité. La mission émettait des doutes sur l'efficacité économique d'une augmentation des tarifs d'utilisation de l'infrastructure si cette augmentation ne s'accompagnait pas d'un partage incitatif et équitable du surplus de recettes tarifaires entre le budget de l'État (sous la forme d'une réduction de ses subventions) et les gestionnaires d'infrastructure (RFF et SNCF Infra, sous forme d'une augmentation des ressources affectées à l'entretien et au renouvellement de ladite infrastructure). La mission recommandait donc que le programme TTM contienne des incitations pour la SNCF et RFF à procéder à des choix de politiques techniques plus efficaces permettant d'améliorer la programmation et l'organisation de la maintenance et d'en réduire les coûts unitaires. Elle recommandait que cette incitation prenne la forme d'une régulation pluriannuelle incitative des contributions budgétaires de l'État, selon des modalités à préciser.

Une orientation de même nature a été récemment proposée par le Président Auxiette dans son rapport d'avril 2013 remis au gouvernement¹⁰ : aligner les pouvoirs de l'ARAF sur ceux des autorités de régulation des aéroports et des télécommunications en France, sur ceux du régulateur ferroviaire en Grande-Bretagne qui fixe par période de cinq ans la trajectoire de productivité et le niveau des tarifs d'accès du gestionnaire d'infrastructures Network Rail.

Année N (M€)	2009	2010	2011	2012	2013
AE budgétaires demandés en année N (PAP N)	4543	4437	4309	4279	4049
CP budgétaires demandés en année N (PAP N)	4395	4345	4077	4308	4074
Concours de l'État à RFF (LFI)	2441	2350	2197	2166	2149
AE sur FDC et ADP (PAP N)	1973	1855	2008	2525	1126
Dont développement des infrastructures routières (PAP N)	965	1035	1058	1623	427
CP sur FDC et ADP (PAP N)	2170	1904	1706	1528	1572
Dont développement des infrastructures routières (PAP N)	1200	1016	894	754	731

On observe une croissance continue et forte des « reste à payer au 31/12 » (quasi doublement entre 2008 et 2012) corrélée au niveau élevé des AE ouvertes chaque année, bien supérieur au niveau des CP ouverts.

Année N (M€)	2009	2010	2011	2012	2013
AE ouvertes en année N (RAP N d)	9228	8308	11683	9926	
CP ouverts en année N (RAP N d)	7174	6311	6168	5688	
Différence	2054	1997	5545	4238	

¹⁰ Page 29 du rapport « Ces dispositions reviendraient à aligner les pouvoirs de l'ARAF sur ceux des autorités de régulation des aéroports et des télécommunications en France, sur ceux du régulateur ferroviaire en Grande-Bretagne qui fixe par période de cinq ans la trajectoire de productivité et le niveau des tarifs d'accès du gestionnaire d'infrastructures Network Rail. »

Les AE ouvertes dans l'année croissent fortement de 2009 à 2011 et redescendent un peu en 2012 tout en restant à un niveau élevé (9926 M€). Le pic d'ouverture d'AE de 2011 (11683 M€) est intervenu après le rattachement en cours d'année par voie de fonds de concours des AE relatives au dispositif de l'écotaxe poids lourds (3,41 Md€). Sans cela les AE de 2011 se seraient élevées à 8540 M€.

La différence entre CP ouverts et demandés a été divisée par 2 entre 2009 et 2013.

On observe une croissance continue mais plus lente des « Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements fin année N » (passage de 1921 à 4960 M€ entre 2008 et 2012). Il faudra observer la valeur atteinte à fin 2013.

Il y a stabilité des CP demandés chaque année (autour de 4100 M€), mais baisse progressive des CP ouverts (de 7174 M€ en 2009 à 5688 M€ en 2012).

Les CP ouverts et les CP consommés décroissent continûment de 2009 à 2012 passant de 7174 M€ et 6582 M€ à 5688 M€ et 5470 M€). L'écart entre CP ouverts et CP consommés a fortement décliné depuis 2009 et se situe maintenant autour de 200 M€.

L'évolution des subventions à l'AFITF et à RFF explique en partie celle des AE et CP demandés sur la période. La somme de ces deux subventions a été relativement stable dans le temps.

Année N (M€)	2009	2010	2011	2012	2013
AFITF AE	1200	980	974	1123	700
AFITF CP	1200	1311	974	1123	700
RFF AE	2441	2653	2487	2537	2536
RFF CP	2441	2653	2487	2537	2536
Cumul AE	3641	3633	3461	3660	3236
Cumul CP	3641	3964	3461	3660	3236

L'évolution récente des crédits du programme présente les mêmes symptômes de divergence que l'évolution des comptes de l'AFITF, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de l'interaction très forte entre le fonctionnement de l'AFITF et celui du programme IST dont 80% des crédits sont consacrés à l'action 10 « infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ».

2.4.2. Discussion du rôle et du fonctionnement de l'agence

2.4.2.1. Rappel de l'évolution de l'AFITF

A la suite du CIADT du 18 décembre 2003 : la création d'une Agence de financement (l'AFITF) a été décidée. Cette création est intervenue par décret n°2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France dont l'article 1 dispose qu'« *Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé " Agence de financement des infrastructures de transport de France ", doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.* »

Cette création est faite avec l'objectif à moyen terme de financer un programme décrit dans le relevé de décision du CIADT pour un montant global de 20 milliards d'€ sur la période 2005-2012. Sur ce montant, 7,5 milliards devaient être financés par AFITF.

La décision prise en 2005 de « privatiser » les SEMCA a fait disparaître la ressource la plus dynamique de l'AFITF. En outre, le gouvernement a décidé progressivement un élargissement du rôle de l'AFITF au financement des CPER et des nouveaux contrats de projets, à celui des PDMI, aux subventions des transports collectifs et finalement au financement de tout programme lié aux infrastructures de transport terrestres, fluviales ou maritimes,.

A l'issue du Grenelle de l'Environnement, le gouvernement a décidé de renforcer la prise en compte du développement durable, et prévu un programme d'infrastructure particulièrement ambitieux principalement constitué de projets ferroviaires.

Ce programme est traduit dans l'avant-projet de SNIT qui fait apparaître une disproportion entre les ambitions qu'il affiche et les capacités de financement de l'AFITF et des opérateurs des réseaux.

Aujourd'hui, l'AFITF n'est toujours qu'un outil purement financier et n'a aucune responsabilité de maîtrise d'ouvrage. C'est un lieu de programmation associant des élus à différentes échelles territoriales. C'est aussi un des rares outils de politique et de redistribution intermodales. En effet, ses revenus proviennent quasiment exclusivement de la route pour financer un programme à 70 % non routier à forte dominante ferroviaire.

Mais ce n'est plus un outil spécialisé dans les grands projets de développement des infrastructures. En effet, on constate une multiplication des interventions diffuses via des fonds de concours ou non : CPER, plan de relance portuaire, accessibilité PMR, passages à niveaux, TCSP locaux, renforcement des interventions sur le patrimoine existant : régénération du RRN et du réseau fluvial, mise en sécurité des tunnels, aménagements de sécurité des réseaux..

Les grands projets représentent une part notable des engagements à long terme (principalement via les PPP et concessions) mais pour l'instant une part finalement minoritaire des paiements annuels compte tenu de l'état d'avancement de certains grands projets.

L'évolution de la structure et du montant des recettes de l'AFITF est également significative de l'évolution par rapport au schéma initial.

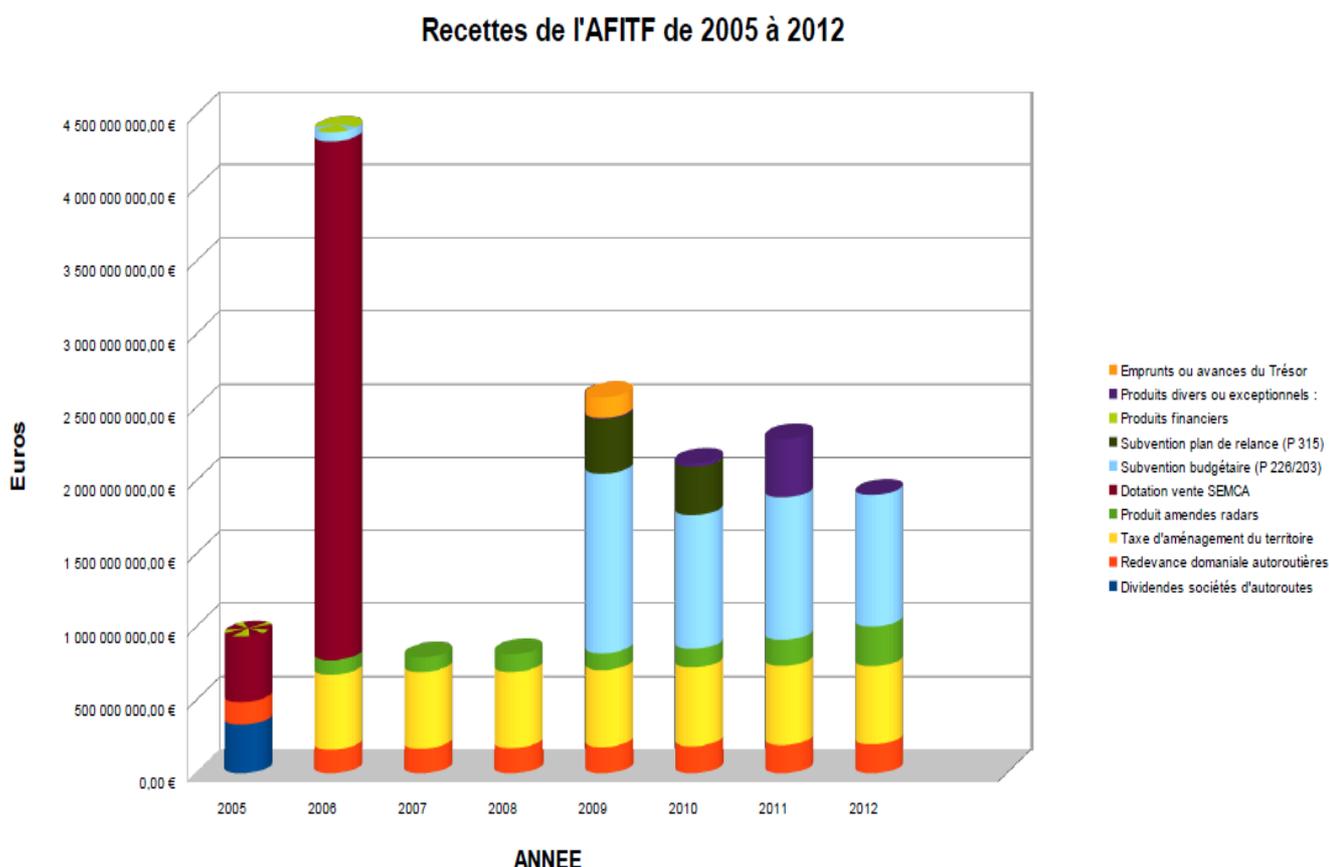
A l'origine les recettes de l'AFITF devaient être constituées des dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes plus une dotation exceptionnelle de 4 milliards d'Euros issue de la privatisation des SEMCA qui a complété le financement en 2006-2008.

A partir de 2006 avec le tarissement de ces dividendes, on trouve un panier de recettes comprenant les redevances domaniale des concessions d'autoroutes (198 M€ en 2012), la taxe d'aménagement du territoire perçue avec les péages (535 M€ en 2012), une fraction des amendes automatiques récoltées grâce aux radars (268 M€ en 2012).

A partir de 2013 le produit net de la taxe sur les poids lourds (environ 800 M€ en année pleine) devait s'ajouter aux recettes pérennes précédentes. La mise en place de cette taxe a pris du retard. Il a fallu assurer une transition à l'aide d'une subvention d'équilibre de l'État prévue en décroissance sur 3 ans.

En outre des recettes exceptionnelles ponctuelles ont pu être collectées (400 M€ en 2011).

La figure suivante retrace schématiquement les recettes perçues par l'AFITF de 2005 à 2012 et leur origine.



Source : AFITF

Les dépenses de l'AFITF ont également évolué dans le temps en volume et en structure.

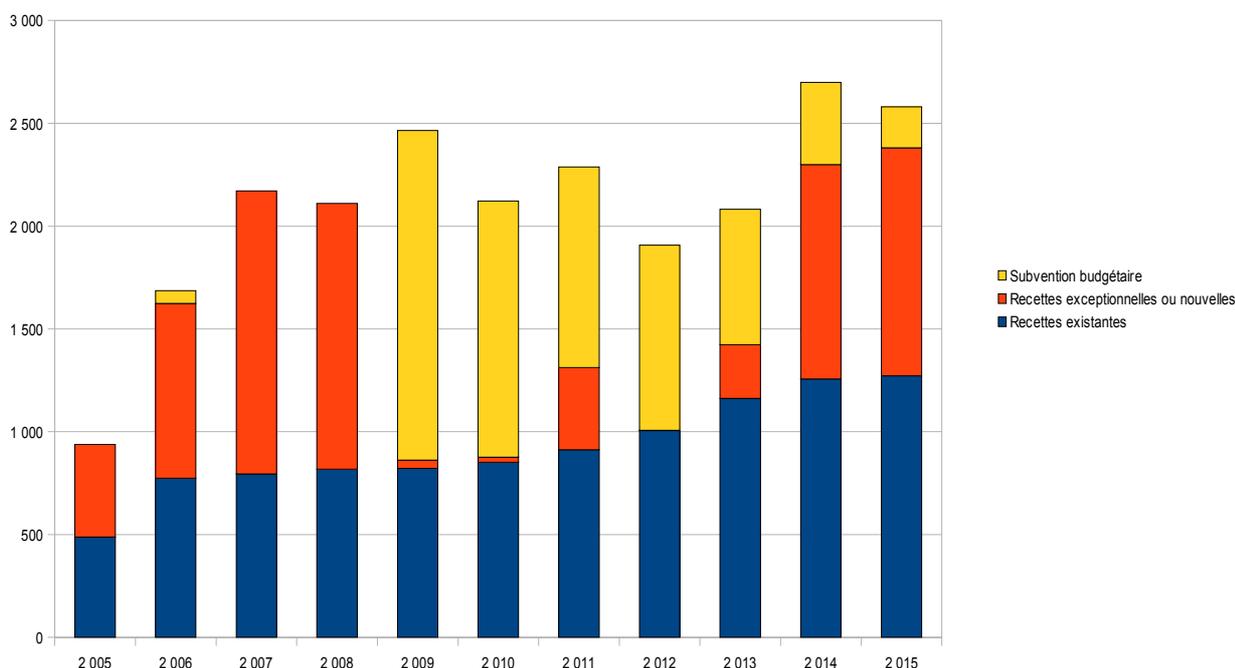
Le volet routier a été alourdi par la prise en charge des CPER, puis du plan de relance, mais son poids décroît maintenant régulièrement (723 M€ de CP en DM1 2013)

Le volet consacré aux transports alternatifs à la route est en croissance avec les conséquences de la loi Grenelle 1. On observe une prédominance du mode ferroviaire (971 M€) comprenant le programme de LGV de la première phase de la loi Grenelle 1, la modernisation et rénovation du réseau classique (accessibilité, déploiement du GSM-R, sécurité des tunnels et des passages à niveaux, engagement national pour le fret ferroviaire...), le développement du transport combiné (autoroutes ferroviaires). Les volets fluvial et portuaire ont été confortés (95 + 72 M€), avec le plan de relance portuaire, les autoroutes de la mer, la régénération du réseau fluvial magistral.

Par ailleurs conformément aux objectifs de la loi Grenelle 1 on a assisté à une relance des transports collectifs (455 M€) avec le financement de projets lourds en Ile-de-France et des appels à projets en province (métros, tramways et BHNS).

Les perspectives triennales de ressources de l'Agence sont décrites à la figure suivante :

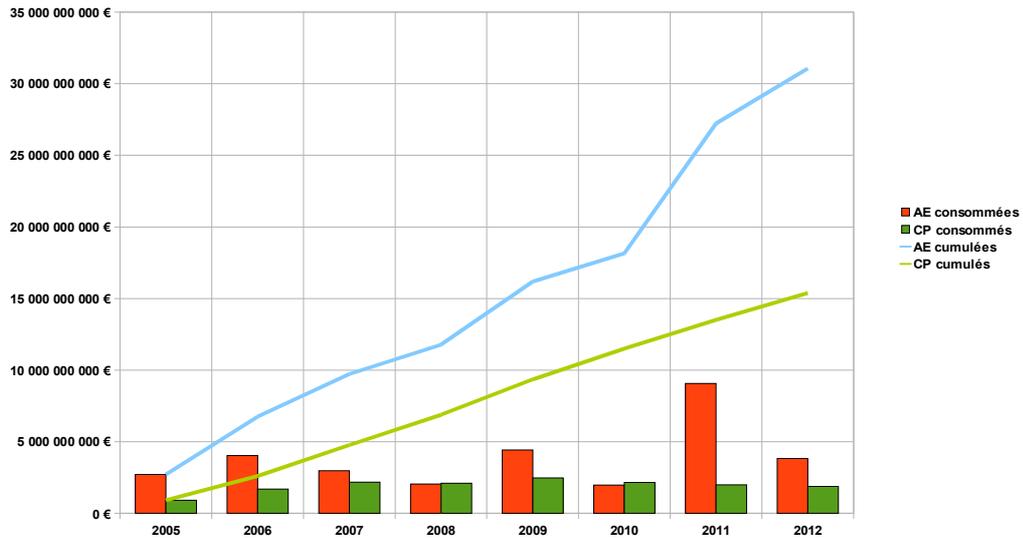
Evolution des ressources AFITF selon pluriannuel 2012



Source : AFITF

Il n'est pas sûr que ces perspectives de ressources suffisent à inverser la tendance à la croissance de l'écart engagements / paiements constaté ces dernières années notamment avec la consommation d'AE en 2011 et 2012. L'évolution des AE et CP cumulés est retracée dans le graphique suivant.

Consommation des AE et CP de 2005 à 2012



Source :AFITF

Cette tendance n'est pas soutenable dans la durée et la situation de l'AFITF appelle des mesures portant à la fois sur les recettes dont elle dispose et sur les politiques qu'elle doit mener compte tenu à la fois de la persistance de besoins à satisfaire dans le domaine des infrastructures et de l'impossibilité de tous les satisfaire à bref délai.

2.4.2.2. Perspectives de l'AFITF

Personne ne conteste l'intérêt d'une politique des transports vraiment intermodale à laquelle l'AFITF est chargée de concourir par le financement des investissements nécessaires depuis 2004, en application des recommandations d'un rapport conjoint du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale des finances.

Les missions de l'AFITF ont été élargies en 2005 au financement de tous les investissements de transport, malgré la disparition de ses principales ressources pérennes entraînée par la privatisation des SEMCA. Cet élargissement a été poursuivi en 2007, en 2009, et en 2011 (extension de son rôle aux contrats de partenariat).

Depuis sa création l'AFITF a été louée pour la clarté qu'elle apporte sur les décisions d'engagements financiers de la politique des transports mais elle aussi été périodiquement critiquée pour la mise en œuvre d'un mécanisme qui s'apparente à une budgétisation. Dans son rapport annuel 2009, la Cour des comptes a repris tant les éloges sur la clarification dans les procédures apportée par l'AFITF, que les critiques sur le rôle de répartiteur de crédits joué par l'établissement, qui contreviendrait au principe de l'universalité budgétaire impliquant le rassemblement en une seule masse dans un document unique présenté au Parlement de l'ensemble des recettes brutes sur laquelle doit s'imputer l'ensemble des dépenses brutes.

La gouvernance de l'AFITF modifiée en 2011¹¹ lui a cependant donné une plus grande visibilité , en particulier auprès du Parlement.

Néanmoins la faiblesse des moyens humains et matériels dont dispose l'AFITF, la proximité qu'elle conserve avec l'administration des transports (DGITM), un certain désintérêt des autres administrations, en particulier financières, sollicitées pour participer à son conseil d'administration, contrastent avec l'intérêt manifesté par les parlementaires administrateurs et avec la qualité des informations présentées dans les documents maintenant bien établis préparés pour ses autorités de gouvernance (dossiers du conseil d'administration et rapport annuel).

Compte tenu des améliorations apportées à son fonctionnement et à sa transparence, la mission ne partage pas les opinions soutenant la suppression ou la limitation du rôle de l'AFITF.

Les présidents de l'AFITF, avec le concours du secrétaire général et malgré les moyens limités dont dispose ce dernier consentis à l'agence, ont pu donner à l'AFITF la visibilité et la clarté de fonctionnement nécessaire à la bonne information des responsables sur le financement des infrastructures de transport, et particulièrement des plus gros projets de développement. La préparation et la tenue des conseils, la qualité des documents annuels permettent de suivre le bon fonctionnement de cet organisme. L'Agence a été enfin capable de répondre avec réactivité et dans les délais nécessaires aux demandes de son administration de tutelle, en particulier pour participer au financement des contrats de partenariat - GSM-R, LGV Bretagne-Pays de Loire, contournement ferroviaire Nîmes Montpellier, et Ecomouv' (collecte de la taxe poids lourds) -.

Pour améliorer l'utilité de cet établissement, il faudrait renforcer les apports de la mission de l'AFITF qui paraissent essentiels pour le développement de la politique intermodale:

En effet, l'AFITF est d'abord un lieu de concertation et de débat privilégié avec la représentation nationale sur la politique des transports et le financement des investissements d'infrastructure.

Les parlementaires présents au conseil d'administration sont maintenant au nombre de 6, dont le Président, sur un total de 12 administrateurs.

Le nombre de réunions du conseil paraît adapté au fonctionnement d'un établissement public de cette sorte (cinq réunions en 2011). Ces conseils sont systématiquement suivis de communiqués de presse largement repris dans la presse professionnelle.

Il s'agit d'un lieu privilégié de concertation avec l'administration, sans qu'il soit soumis à la pression immédiate connue sur chacun des projets d'investissement par chacune des entreprises de transport.

Il convient donc de veiller à l'animation et au maintien de l'AFITF et de son conseil en tant que lieu de débat et d'échanges . Ceci suppose la poursuite de la représentation par des élus au fait des objectifs poursuivis par la programmation des investissements de transport, mais aussi une participation plus active en implication et en niveau des autres administrations, notamment celles en charge des aspects financiers.

¹¹ Décret n° 2011-418 du 19 avril 2011 modifiant le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

A cet égard, on pourrait envisager que le Président de l'AFITF obtienne du ministre en charge des transports et de ses collègues des finances et du budget une définition plus précise des missions confiées par l'État à l'établissement public et de leur articulation avec les missions d'évaluation récemment confiées au Commissariat général à l'investissement.

L'AFITF fournit une vision à long terme des enjeux financiers de l'investissement public en infrastructures de transport.

La remise à jour et le suivi des documents financiers de l'AFITF, y compris dans l'établissement de documents pluriannuels (triennal), la qualité de son rapport annuel, permettent de donner une bonne visibilité des principaux engagements pris par l'Etat en tant que financeur principal des grandes infrastructures de transport national. L'importance des engagements déjà pris sur des durées longues allant jusqu'à 25 ans, la précarité des ressources actuellement prévisibles et le retard observé pour la mise en place des ressources nouvelles montrent clairement l'absence de marge de manœuvre restant aujourd'hui à l'Etat pour des initiatives nouvelles d'investissement.

La place prise par les récents contrats de partenariat contenant des engagements de l'Etat sur des durées très longues rend nécessaire la systématisation de l'établissement de documents pluriannuels, permettant de façon simple une visibilité harmonisée avec la durée des engagements souscrits par l'Etat.

Les procédures administratives de choix et de mesure de la rentabilité des investissements de l'État, en particulier de transport, sont en cours de modification. Dans la mesure des moyens humains que l'AFITF pourrait y consacrer on pourrait envisager de renforcer sa contribution à ces travaux. Une telle orientation serait dans la ligne des recommandations faites en leur temps par le rapport Gressier (2009) et pourrait s'appuyer sur le rôle essentiel que le Président de l'AFITF a joué depuis le début 2013 dans la réflexion sur la clarification de la hiérarchisation des projets de développement des infrastructures de transport.

7. *Recommandation* : Définir plus précisément les missions confiées par l'État à l'AFITF et leur articulation avec les missions d'évaluation récemment confiées au Commissariat général à l'investissement et renforcer la contribution de l'AFITF dans ce domaine.

Enfin, l'AFITF organise une réaffectation légitime au bénéfice des transports d'une faible part des ressources fiscales prélevées sur ce secteur industriel.

La réaffectation de l'éco taxe au profit de l'AFITF devrait compléter le moment venu l'affectation de la redevance domaniale, de la taxe d'aménagement du territoire et de la part des amendes radar, en substitution des subventions budgétaires ;

Le retard observé pose une grave incertitude sur le financement de l'AFITF. Il appartient à l'Etat de mettre en œuvre les mesures temporaires pour pallier ce retard afin d'éviter toute défaillance de sa part dans la tenue des engagements pris envers les opérateurs et autres acteurs de la politique des transports.

2.4.3. Des incertitudes budgétaires liées au retard de la mobilisation effective des nouvelles recettes, destinées à assurer l'équilibre budgétaire de l'AFITF

La mise en œuvre de l'« écotaxe poids lourds »

La mise en place d'une « écotaxe poids lourds » sur le réseau routier non concédé figure parmi les engagements du Grenelle de l'environnement. Elle est destinée à financer les infrastructures de transport, et doit s'appliquer aux poids lourds à partir de 3,5 tonnes, qui utilisent le réseau routier national non concédé et des routes départementales ou communales susceptibles de subir un report de trafic. L'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a ainsi institué cette taxe poids lourds nationale (TPLN) dans le code des douanes. Le réseau concerné par la taxe a été défini par le décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011. Il comporte environ 10 500 km de réseau national non concédé et 5 000 km de réseau local. Le 20 octobre 2011, un contrat de partenariat public-privé a été signé par l'État avec la société Ecomouv' pour la mise en œuvre du dispositif de collecte de la taxe. D'après ce contrat, la taxe poids lourds alsacienne (TPLA) devait être opérationnelle le 20 avril 2013 et la taxe poids lourds nationale (TPLN) le 20 juillet 2013.

Malgré des délais fixés par la loi, la mise en œuvre de cette taxe a pris un retard important, notamment en raison de difficultés juridiques. En effet, afin de ne pas peser sur l'équilibre économique du secteur des transports, le principe d'une répercussion de la taxe auprès des utilisateurs de transport a été retenu. Les modalités de majoration du prix du transport ont fait l'objet du décret n° 2012-670 du 4 mai 2012. Mais ce décret a été vivement critiqué par les acteurs du dispositif (transporteurs et chargeurs). Afin de sécuriser juridiquement la mise en œuvre de la taxe, un article de la loi portant diverses propositions en matière d'infrastructures et services de transport remplace les dispositions du décret du 4 mai 2012 et prévoit des modalités de majoration du prix des prestations de transport par application de taux établis en fonction des régions de chargement et de déchargement.

Compte-tenu de ce retard, le gouvernement a décidé, en mars 2013, de remplacer l'expérimentation du dispositif en Alsace par une phase d'essai du dispositif à l'échelle nationale, sur la base du volontariat et sans perception de la taxe, à compter du mois de juillet. Ce n'est qu'à l'issue de cette phase d'essais que l'écotaxe poids lourds devrait entrer en vigueur, le 1er octobre 2013.

Le produit attendu de cette taxe s'élève à 1,2 milliard d'euros par an : 230 millions d'euros seront versés à Ecomouv', 760 millions à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), 160 millions aux collectivités territoriales pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, 50 millions de TVA.

Par conséquent, chaque mois de retard dans la perception de la taxe représente un manque à gagner d'environ 63 millions d'euros pour l'AFITF. Or, celle-ci devait contribuer à hauteur de 449 M€ en CP au développement du réseau routier national non concédé. A l'époque de rédaction de ce rapport, l'agence n'avait pas encore évalué l'impact sur ses recettes du report de la taxe poids-lourds, dont les recettes étaient précédemment estimées à 400 millions d'euros pour six mois d'exploitation.

L'augmentation de la taxe domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes versent annuellement à l'État, pour une période comprise entre le 1er juillet et le 30 juin, une redevance pour occupation du domaine public . Le versement a lieu entre le 15 et le 30 juillet de chaque année . Fin 2012, le gouvernement a décidé de doubler le montant de cette redevance. Cependant, à l'époque de rédaction de ce rapport, le décret traduisant cette décision n'était pas encore paru. Une incertitude planait sur les 200 millions d'euros liés à cette redevance qui devaient, en provenance de l'AFITF, alimenter le budget routier 2013.

Globalement, selon les informations recueillies par la mission d'inspection, il apparaissait que le manque à gagner lié au retard de perception de l'écotaxe n'aurait, sans doute, pas d'impact sur les CP destinés en 2013 au réseau routier national, compte-tenu des réserves de trésorerie de l'AFITF. Cependant, si à ce retard, s'ajoutaient des difficultés liées à la taxe domaniale, une baisse des CP 2013 n'était pas exclue.

2.5. Pour améliorer la continuité et la prévisibilité de l'action de l'État dans la durée et permettre une progression plus visible vers l'atteinte de ses objectifs

Dans la conjoncture budgétaire actuelle, la mission reconnaît qu'une telle amélioration se heurte aussi à la difficulté à trouver un équilibre entre :

- le maintien du réseau existant en condition opérationnelle durable, priorité maintenant largement partagée sans que l'analyse économique des besoins et la détermination des priorités fasse l'objet d'une méthodologie reconnue et partagée par les différents acteurs, et
- le développement rationnel et maîtrisé des capacités disponibles du réseau qui pose le problème de l'étude et de l'évaluation des projets, de la gouvernance de cette évaluation et de l'organisation du processus de décision, de sa cohérence avec le programme et les ressources qu'il peut mobiliser.

L'exemple de l'entretien routier a paru particulièrement instructif à la mission. Elle a aussi examiné la situation de l'entretien et de la régénération du réseau ferroviaire, sujet qui a déjà été abordé à plusieurs reprises par les instances de contrôle du secteur ferroviaire.

Elle observe aussi la difficulté à faire évoluer les services de transport selon une trajectoire compatible avec les objectifs du développement durable dans un contexte de libéralisation progressive de ces services avec une présence croissante du secteur privé.

2.5.1. Protection de l'entretien routier contre le risque d'ajustement budgétaire

2.5.1.1. Une tendance souvent dénoncée, mais récurrente, d'utiliser les crédits d'entretien des chaussées comme variable d'ajustement du budget routier

Dans son rapport de novembre 2010, la mission sur les dégâts occasionnés sur le réseau routier national non concédé durant l'hiver 2009-2010, estimait nécessaire de mobiliser annuellement de l'ordre de 230 Millions d'euros¹² pour stabiliser l'état des chaussées du réseau afin de maintenir la continuité de service à l'utilisateur et préserver la valeur patrimoniale.

En terme budgétaire, la mission avait constaté le maintien à un niveau sensiblement constants (+10% seulement) des crédits affectés à l'entretien des chaussées sur la période 1972-1989, puis une diminution forte à partir de 1989. Les années 90 ont été marquées par un faible niveau des budgets consacrés à l'entretien comme rappelé par la Cour des Comptes dans son rapport public de 2000, sur l'entretien du réseau routier national : « En 1992, la Cour relevait que la priorité donnée, conformément aux schémas directeurs, à la création d'infrastructures de rase campagne sous la forme de concessions ou de liaisons retenues dans les contrats de plan État-régions avait conduit à négliger l'entretien du réseau non concédé. ». Une inflexion mesurée est intervenue dans la seconde partie des années 1990, comme cela est noté dans le rapport général du Sénat sur le PLF 1999 : « les crédits d'entretien du réseau routier national sont en progression pour le quatrième exercice consécutif, et retrouvent en termes réels le niveau atteint en 1990¹³ » .

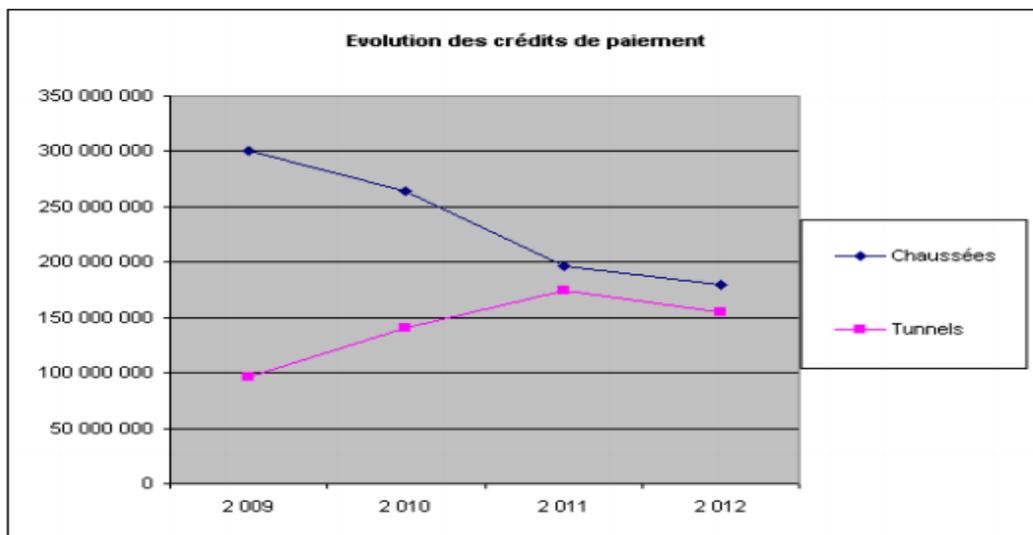
Cependant cet infléchissement n'était pas à la mesure des besoins et se traduisait par une dégradation progressive de l'état du réseau dans la période 1995 – 2000, comme l'indique la Cour des Comptes¹⁴ «les moyens financiers consacrés à l'entretien routier ne suffisent pas pour éviter la dégradation du patrimoine » Le rapport de la Cour est suivi en 2001, d'un relèvement significatif (quasi doublement par rapport à 1996 !) des budgets consacrés à l'entretien du réseau. Cette amélioration ne sera cependant que de courte durée, avec un nouveau fléchissement régulier à partir de 2003 et jusqu'en 2007. La période suivante est marquée en 2008, 2009 et 2010 par le volet régénération des programmes de modernisation des itinéraires (PDMI), et en 2009 par le plan de relance. Après cette courte embellie, les budgets consacrés aux chaussées sont repartis à la baisse (en tant que variable d'ajustement compte tenu de la baisse du budget global et du budget nécessaire à la montée en puissance du plan de sécurisation des tunnels, comme le montre le graphique ci-dessous).

¹² auxquels devrait être ajoutée une dotation complémentaire globale de l'ordre de 200 M€ pour des travaux permettant de se ramener en 2 ou 3 ans à la situation où moins de 10% des Voies Rapides Urbaines et Voies à Caractéristiques Autoroutières, et moins de 15% des Grandes Liaisons d'Aménagement du Territoire (GLAT) sont dans un état nécessitant des travaux lourds de réhabilitation

¹³ (Tome III. Annexe 24)

¹⁴ rapport public de 2000, sur l'entretien du réseau routier national,

C'est ainsi qu'en 2011, 2012, les crédits consacrés aux chaussées se sont élevés respectivement à 197M€ (dont 104M€ de régénération, financement AFITF) et 180M€ (dont 108 M€ de régénération, financement AFITF), très inférieurs au niveau nécessaire pour enrayer la dégradation progressive de l'état du réseau.



	2 009	2 010	2 011	2 012
Chaussées	300 249 703	263 502 696	197 034 117	180 179 406
Tunnels	95 867 649	140 610 702	173 925 194	154 321 318
TOTAL arrondi	396 M€	404 M€	371M€	335M€

2.5.1.2. Et à ne pas prendre en compte, à leur juste niveau, les coûts de maintenance et de renouvellement des nouveaux investissements (sécurité des tunnels, gestion du trafic, immobilier).

Une étude réalisée par le CETU en septembre 2011, à la demande de la DGITM, fournit une estimation de l'évolution des besoins en dotations pour les années 2012 à 2015, afin de satisfaire les coûts engendrés par l'exploitation des tunnels du réseau routier national non concédé, à savoir leurs coûts de fonctionnement ainsi que leurs coûts de maintenance, hors coûts de personnel en régie.

Compte-tenu du fait que la maintenance des tunnels mis aux normes coûte plus cher que celle des tunnels non rénovés, la réalisation du programme de sécurisation des tunnels conduit à une dotation révisée nécessaire pour l'année 2012 de 23M€, 24M€ en 2013, 28M€ en 2014, 30M€ en 2015. Il ne s'agit que d'un premier ordre de grandeur à comparer aux 14M€ budgétés en 2011, mais cette analyse montre bien la nécessité de prendre en compte l'impact des investissements nouveaux sur les crédits qui seront ensuite nécessaires annuellement pour leur entretien et leur maintenance.

En septembre 2011, une analyse des coûts de maintenance des équipements dynamiques (hors tunnels) a été effectuée à partir des données de quatre DIR par un groupe de travail mis en œuvre par le réseau des chefs de gestion de trafic des DIR. Cette analyse extrapolée à l'ensemble des DIR, en fonction de leurs équipements dynamiques a estimé le besoin à environ 25 M€ annuel, et le besoin en investissement pour renouvellement de ces équipements (d'une valeur totale de 345 M€ -réseaux et systèmes supports inclus) à environ 21 M€. En effet, les équipements dynamiques ont

une durée de vie relativement courte, une faible fiabilité (d'où un important besoin de maintenance) et une obsolescence rapide. Le besoin global annuel est donc de l'ordre de 46 M€ à comparer aux 38M€ dépensés à ce titre en 2011. Tout comme l'étude consacrée aux tunnels, cette analyse des besoins pour entretenir, maintenir, et remplacer les équipements dynamiques, démontrent d'une part, l'insuffisance criante des budgets actuellement alloués à ce titre, et d'autre part, la nécessité d'identifier pour tout projet d'investissement neuf, quel est le besoin de financement en maintenance courante et en amortissement associé.

Le contrat de partenariat public privé¹⁵ signé le 14 janvier 2010 pour le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et la gestion de 63 centres d'entretien et d'intervention routiers (PPP CEI) a été engagé en 2009 pour la partie investissement. La durée du contrat est de trente ans. 10 M€ ont été réglés à titre d'avance au partenaire privé en 2010, 12,55 M€ TTC en 2011 (10 M€ au titre de l'avance, 2,55 M€ au titre du premier versement de redevance). Le montant prévisionnel total des redevances à payer pour les années futures s'établit à 22 M€ en 2012 et 22,75 M€ par an à partir de 2013, selon les termes du contrat signé. Ces redevances sont imputées sur le budget de l'entretien et exploitation du réseau routier, qui en toute logique aurait du être augmenté, au moins de la part correspondant au remboursement de l'investissement immobilier.....Par ailleurs, la suppression en 2013 dans le référentiel d'activités des codes permettant d'identifier les dépenses immobilières effectuées par les DIR dans le cadre du PPP, ne semble pas de nature à faciliter le suivi de la vie de ce contrat.

La direction des infrastructures de transport est parfaitement consciente de la nécessité de maintenir l'entretien des chaussées à un niveau suffisant pour éviter des réparations futures beaucoup plus onéreuses. Elle connaît aussi les graves conséquences qui résulteraient d'une maintenance et d'un renouvellement insuffisants des nouveaux investissements de sécurité et de gestion du trafic. Plus de 5 ans après la création des directions interdépartementales des routes, et grâce aux études qu'elle a commanditées, elle dispose maintenant des analyses théoriques et du recul pratique suffisants pour adapter sa politique au contexte budgétaire des prochaines années.

8. **Recommandation** : *Elaborer le budget routier dans une logique d'optimisation à long terme des deniers publics en priorisant les crédits nécessaires à la préservation du patrimoine routier, notamment en ce qui concerne l'entretien préventif des chaussées ainsi que la maintenance des équipements de sécurité et de gestion du trafic.*

Ce n'est qu'après avoir satisfait les besoins liés à l'existant, que doivent se prendre les décisions concernant les investissements nouveaux et le financement en maintenance courante et en amortissement qui y est associé.

A cet égard, la mission souligne les points de vigilance suivants :

- dans le cadre du suivi du PPP CEI, compte-tenu de la suppression en 2013 dans le référentiel d'activités des codes permettant d'identifier les dépenses immobilières effectuées par les DIR dans le cadre de ce PPP, réaliser ce suivi au niveau central, puisque toutes dépenses de ce type sont, à juste titre, soumises à l'accord préalable de la DIT ;

¹⁵ D'un montant de 653M€ dont 177 financement, 216 investissement, 260 fonctionnement.

- dans le même esprit d'évaluation ex-post des choix stratégiques, veiller à centraliser les éléments permettant d'évaluer, par rapport à la situation antérieure, le coût concernant les véhicules et engins dans le système d'externalisation choisi suite au transfert des parcs.

2.5.2. Le développement rationnel et maîtrisé des capacités disponibles du réseau

L'examen de l'avant projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT) présenté à l'automne 2011 mené à l'Assemblée Nationale, au Sénat et au Conseil économique, social et environnemental et, plus récemment, les travaux résultant de la mise en place par le gouvernement de la Commission Mobilité 21 ont réuni un consensus autour de la nécessité de procéder à une hiérarchisation des projets d'infrastructures de transport qui figurent dans ce schéma.

Tout particulièrement dans la conjoncture budgétaire actuelle, le développement des capacités disponibles du réseau doit être rationnel et maîtrisé. Cela suppose que les besoins à satisfaire soient correctement identifiés et que les solutions à mettre en œuvre pour satisfaire ces besoins soient optimisées pour satisfaire les objectifs multiples poursuivis par les différentes politiques publiques qui influencent le développement des réseaux de transport. Réfléchir à cette optimisation conduit rapidement à poser le problème de l'étude et de l'évaluation des projets, de la gouvernance de cette évaluation et de l'organisation du processus de décision, de sa cohérence avec le programme et les ressources qu'il peut mobiliser.

En outre, selon la Commission Mobilité 21, la hiérarchisation des projets devrait être réexaminée tous les 5 ans pour intégrer les évolutions qui pourraient intervenir tant aux plans des financements, de la réglementation que des besoins de mobilité. La préparation des exercices de hiérarchisation périodique des projets supposera la mise en œuvre par la DGITM et les opérateurs concernés de méthodes et de moyens adaptés à l'ampleur et au caractère répétitif de ces exercices.

Les méthodes d'évaluation

La pratique de l'évaluation des projets de transport est actuellement encadrée par des instructions méthodologiques ministérielles qui dérivent de l'Instruction-cadre du 03/10/95 du ministre de l'équipement sur l'harmonisation des méthodes d'évaluation des grands projets d'infrastructures. Ces instructions sont d'application obligatoire pour l'évaluation des projets de transport pilotés par l'Etat et mis en œuvre par ses Etablissements publics.

La base méthodologique de ces documents est encore aujourd'hui le rapport dit « Boiteux 2 » publié en 2001 par le Commissariat général au plan qui n'a d'ailleurs été formellement transcrit que de manière partielle dans l'instruction cadre. Ces instructions sont en général correctement appliquées même si certains aspects non principaux sont parfois traités de façon superficielle. Ainsi l'externalité « bruit » est rarement valorisée. Des tests de sensibilité aux différents paramètres principaux des projets sont rarement effectués, à l'exception des projets ferroviaires récents.

On peut même observer que certaines méthodes d'analyse sont utilisées avant d'avoir été formellement approuvées. Ainsi un projet de circulaire sur l'évaluation des projets ferroviaire n'a jamais été formellement approuvé, ce qui n'empêche pas la réalisation des évaluations des projets ferroviaires selon la méthodologie qu'il contient.

Pour guider ses choix d'investissement, le Gouvernement a récemment¹⁶ adopté un nouveau dispositif de pilotage des projets significatifs d'investissement public impliquant l'Etat ou ses opérateurs articulé autour du commissariat général à l'investissement (CGI). Les procédures d'instruction des projets conduisant au lancement des investissements seront par ailleurs mieux structurées, en définissant précisément les étapes décisionnelles.

Enfin, conformément à la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012, une contre-expertise indépendante des projets les plus significatifs sera réalisée pour compléter les éléments d'aide à la décision dont dispose le Gouvernement : le choix des experts se fera conjointement entre le ministère porteur du projet et le commissariat général à l'investissement. Celui-ci pilotera la contre-expertise qui devra vérifier la conformité de l'évaluation menée au cahier des charges de l'évaluation socio-économique et analyser les hypothèses, les méthodes et les résultats de l'évaluation réalisée. Un décret précisera prochainement le contenu de l'évaluation socio-économique à soumettre au CGI.

Cette éventualité avait été correctement anticipée par la DGITM qui avait lancé à l'automne 2010, en liaison avec le CGEDD et le CGDD, une démarche consistant à :

- améliorer la coordination des méthodologies de l'évaluation socio-économique et de l'évaluation environnementale ;
- élargir le champ d'application : multi-modes, infrastructures et services, voyageurs et marchandises, urbain et interurbain ;
- développer une approche multi-critères non pondérée avec des indicateurs environnementaux, sociaux, économiques et financiers complétant le bilan coût-avantage monétarisé ;
- déterminer les méthodes visant à apprécier les effets globaux et désagrégés, à moyen et long terme des projets sur leur environnement naturel, économique et social ;
- améliorer les outils avec de nouvelles valeurs tutélaires (carbone, temps, biodiversité,...), la prise en compte des incertitudes, de la qualité et la fiabilité du service, de l'accessibilité, des projections macroéconomiques.

Le projet de nouveau référentiel d'évaluation des projets de transport élaboré par les services a été transmis au Commissaire général à l'investissement le 21 décembre 2012 par le ministre délégué chargé des transports. Ce projet a été conçu pour être compatible avec des exigences telles que celles du nouveau dispositif gouvernemental d'évaluation.

L'instauration du mécanisme de contre-expertise piloté par le CGI et la mise en œuvre du nouveau référentiel nécessiteront d'adapter l'organisation et les moyens de la DGITM et des opérateurs concernés.

¹⁶ Conseil des ministres du 17 avril 2013 : Communication du Premier ministre relative à l'évaluation et à la contre-expertise indépendante des projets d'investissements publics.

Pour préparer cette adaptation la mission considère qu'il faudrait réaliser un bilan des compétences des services en matière d'évaluation de projets de transport, de façon à éclairer les besoins en formation initiale et continue, et à adapter ces compétences aux nouvelles méthodologies qui devront être mises en œuvre dans le cadre du nouveau référentiel d'évaluation et des recommandations contenues dans les propositions par la commission Quinet.

9. Recommandation : *réaliser un bilan des compétences des services en matière d'évaluation de projets de transport, de façon à éclairer les besoins en formation initiale et continue, et à adapter ces compétences aux nouvelles méthodologies qui devront être mises en œuvre*

Les modèles de trafic et la gouvernance de leur utilisation

Par ailleurs, la mission rappelle que les modèles de trafic occupent une place centrale dans l'évaluation des projets et dans les débats sur leurs justifications. En effet, l'article L1211-3 du Code des transports dispose que la politique globale des transports « favorise, selon une logique intermodale [...] l'amélioration prioritaire de l'efficacité de l'utilisation des réseaux et des équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées » et incite donc à optimiser l'utilisation des infrastructures existantes avant d'envisager d'en construire de nouvelles. Par leur capacité de représentation de la fonction de demande et son interaction avec l'offre de transport, les modèles sont le socle de la détermination d'une large part des avantages apportés par le projet à évaluer. Il y a donc une nécessité que les modèles utilisés soient fiables, robustes et emportent l'adhésion des décideurs.

Or, avec le temps, ces modèles sont devenus plus nombreux, de plus en plus complexes et de moins en moins lisibles, multipliant les variables utilisées, les paramètres et segmentant toujours davantage la demande, donnant de plus en plus aux utilisateurs de leurs résultats le sentiment de « boîte noire » n'emportant pas nécessairement la conviction. Ces évolutions ne font d'ailleurs qu'accentuer des tendances que le rapport Boiteux 2 signalait déjà en 2001.

Il est donc nécessaire de restaurer la confiance dans les modèles par une gouvernance adaptée. En effet, dans une situation de diversité et de complexité croissantes de l'environnement des projets, la gouvernance des modèles devient un enjeu majeur. Les initiatives de contacts organisés entre modélisateurs sous l'égide de l'administration doivent être encouragées et poursuivies dans une structure plus officielle et plus ouverte, aboutissant à la mise en commun de programmes d'études ou à la définition de besoins en termes de données et de moyens permettant de les satisfaire.

Pour renforcer la crédibilité des modèles, une expertise scientifique transparente et indépendante de chacun de ceux qui sont utilisés dans les évaluations de projets devrait être menée. Il ne faut évidemment pas sous-estimer la difficulté d'une telle expertise qui n'est utile que si elle porte à la fois sur les hypothèses et la structure d'un modèle et sur les données qui l'alimentent.

Différentes solutions peuvent être envisagées. Ce type d'expertises pourrait être animé par une instance publique compétente afin de garantir une certaine comparabilité et homogénéité des audits réalisés. Compte tenu de l'expérience du réseau scientifique et technique du ministère d'une part, et de l'opportunité de la création du CEREMA cette instance publique pourrait dépendre du ministère chargé des transports.

Une autre solution serait que les experts du RST puissent travailler sous commande du CGI afin de crédibiliser la contre expertise que ce dernier est désormais chargé de piloter. Une troisième solution pourrait être de s'appuyer sur un « modèle de référence » directement sous le contrôle du ministère chargé des transports .

10. Recommandation : *Faire conduire une expertise scientifique transparente et indépendante des modèles de trafic utilisés dans les évaluations de projets pour renforcer la crédibilité des arguments utilisant leurs résultats.*

La nécessité d'un accès direct aux compétences techniques nécessaires à l'évaluation

Au moins dans les phases les plus préliminaires de l'élaboration des projets de transport, leur évaluation technique et économique mobilise des compétences situées dans les CETE (centre d'études techniques de l'équipement), le CERTU (centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), le CETMEF (centre d'études techniques, maritimes et fluviales) et le SETRA (service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements). Même lorsque la poursuite de cette élaboration est confiée à un opérateur de réseau, l'administration peut trouver avantage à recourir à une expertise aussi indépendante que possible pour vérifier la pertinence des propositions de cet opérateur et mieux assurer la robustesse technique et juridique des décisions de l'État. Dans le schéma actuel, la DGITM a un accès direct aux prestations fournies par ces organismes techniques et peut donc y trouver en tant que de besoin un appui pour la part qui lui incombe dans la gestion des projets.

La création en 2014 d'un « Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) » répond au besoin de disposer, pour élaborer, mettre en oeuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables, par nature transversales, d'un appui scientifique et technique renforcé. Il s'agit d'obtenir aux plans national et territorial, un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques au bénéfice de l'Etat ou des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargées de missions du service public ou des professions concernées. Cet organisme disposera d'un statut d'établissement public à caractère administratif (EPA) qui le conduira à fonctionner comme une personne de droit public disposant de l'autonomie administrative et financière afin de remplir une mission de service public.

Sous le contrôle des ministères de tutelle, l'activité de l'établissement se placera à terme dans le double cadre constitué par :

- un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance fixant notamment les engagements du CEREMA pour répondre aux attentes des administrations centrales ;
- un programme annuel d'activité approuvé par le conseil d'administration, dans le cadre duquel le CEREMA, disposant de son budget propre, organisera en interne la réponse aux attentes et à la commande.

La pérennité et le renforcement des activités d'évaluation requises par l'environnement institutionnel du programme 203 nécessitent que soit assurée la continuité des prestations fournies à la DGITM par les organismes constitutifs du CEREMA jusqu'à 2013.

A cet égard, il importe que soient bien spécifiées dans la convention déjà citée au 2.3 du présent rapport les relations entre la DGITM et le CEREMA dans les domaines suivants :

- l'évolution prévisionnelle des activités de l'établissement public dans le champ de compétence de la DGITM par rapport aux activités passées constatées des services constitutifs du CEREMA ;
- les modalités de gouvernance des actions de l'établissement public au bénéfice de la DGITM dans le cadre de son programme annuel d'activités ;
- les conditions d'engagement et de suivi des prestations au bénéfice du programme 203 ;
- les modalités d'intervention de la DGITM pour les éventuelles activités qui nécessitent un financement supplémentaire par rapport à la subvention.

D'une façon générale, il conviendra de veiller soigneusement à spécifier les relations DGITM-CEREMA de façon à éviter les conflits d'intérêt dans les actions du CEREMA lorsque celui ci pourra être amené à intervenir au profit de collectivités locales, d'établissements publics ou d'entreprises chargées de missions du service public alors que la DGITM aura besoin d'assurer des missions de tutelle ou de contrôle sur ces organismes pour la mise en œuvre du programme 203 et des politiques de l'Etat qu'il sert.

11.Recommandation : *Pour assurer la pérennité et le renforcement des activités d'évaluation requises par l'environnement institutionnel du programme 203 , il faut organiser les relations DGITM-CEREMA de façon à éviter les conflits d'intérêt dans les actions du CEREMA lorsque celui ci pourra être amené à intervenir au profit d'autres acteurs que l'Etat.*

Conclusion

1/ Le programme 203 - Infrastructures et services de transports est un programme très lourd qui porte encore la marque des programmes qu'il a juxtaposés à partir du budget 2009 (203 - Réseau routier national et 226 - Transports terrestres et maritimes). Cette juxtaposition est particulièrement perceptible à l'examen des indicateurs du programmes 203 qui sont dans une très large mesure une reprise des indicateurs des programmes précédents.

2/ C'est un programme aux orientations stratégiques difficiles à cerner. La mission a constaté que les orientations de la politique des transports sont clairement définies par la loi Grenelle I et par le code des transports. Mieux se référer à ces textes fondateurs permettrait de clarifier la stratégie et faciliterait l'affermissement du rôle de stratégie de l'État qui est demandé par un certain nombre d'acteurs.

Or les orientations et objectifs stratégiques du programme 203 ne traduisent les textes fondateurs qu'imparfaitement et de façon variable d'une année à l'autre.

Le programme IST n'a pas vocation à contenir à lui seul l'intégralité de l'expression de la stratégie de l'État en matière de transports principalement terrestres. Il n'en est pas moins souhaitable que la stratégie que sert le programme soit clairement énoncée et manifeste sans ambiguïté que l'État est bien disposé à assumer son rôle de stratégie des transports.

3/ Les objectifs du programme 203, pourtant nombreux et divers, accordent peu de place à l'information de l'utilisateur ou du client et à l'écoute de ces derniers. Alors que la mise en œuvre de ce programme a des conséquences très concrètes sur la vie des citoyens, la définition des objectifs et les indicateurs sont très généralement de nature technique, voire technocratique. Il ne serait pas raisonnable de nier le caractère technique du programme 203 qui traite d'un système de transport complexe dans lequel les aspects techniques influent fortement sur le résultat perçu par ses utilisateurs. On peut ainsi relever des insuffisances dont la correction ne serait vraisemblablement pas de nature à bouleverser les équilibres financiers du programme (faiblesse des ambitions en matière d'information multimodale, « sondage » annuel étriqué et non fiable des usagers du réseau routier non concédé alors que les sociétés concessionnaires sont beaucoup plus à l'écoute, absence de prise en compte de la qualité de l'information délivrée aux clients du ferroviaire en situation normale et en situation dégradée...). Rendre le programme plus lisible et plus proche des préoccupations des citoyens pourrait mobiliser plus efficacement leurs représentants élus autour de ses enjeux alors qu'aujourd'hui c'est principalement le montant des dépenses qu'il engendre qui le caractérise le plus directement.

4/ La gouvernance du programme semble correcte au regard de la complexité du domaine et de l'implications d'opérateurs publics de l'Etat pour sa mise en œuvre mais le suivi des résultats devrait être amélioré.

En effet, le suivi budgétaire semble bien organisé par le secrétariat général de la DGITM qui a mis en place des procédures précises de suivi des processus budgétaires. En revanche, la cohérence entre le programme et les contrats de performance conclus entre l'Etat et les opérateurs impliqués dans sa mise en œuvre devrait être renforcée. Par ailleurs, le pilotage du programme ne peut durablement s'appuyer sur l'ensemble d'indicateurs largement repris des anciens programmes 203 et 226. Ces indicateurs sont probablement trop nombreux -avis exprimé notamment

par la Cour des Comptes dans son rapport de mai 2012 sur l'analyse de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes pour l'exercice 2011- et leur pertinence pour le pilotage du programme est discutable, de même que l'exhaustivité de certains indicateurs (par exemple indicateur 3.2 « Infractions à la réglementation sociale européenne constatées lors des contrôles »). Cet ensemble d'indicateurs devrait évoluer pour être plus représentatif des objectifs et des résultats du programme et permettre une meilleure mesure de son efficacité.

Globalement, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés reconnaît que la qualité du processus de dialogue de gestion s'améliore d'année en année. Par ailleurs, les difficultés liées au choix ministériel d'avoir une lecture souple de l'esprit de la LOLF et de ne pas inclure les effectifs dans le programme, sont en grande partie surmontées grâce au fléchage des effectifs des DIR et à la participation de leurs directeurs au dialogue de gestion. Les efforts qui restent à poursuivre concernent le suivi partagé DRH/SAGS des ressources du programme, la mise en place de démarches pro-actives de reclassement des agents travaillant pour des programmes en sur-effectif ainsi que la gestion des compétences liées aux métiers de la route.

5/ Le domaine couvert, les infrastructures de transports, nécessite une continuité dans l'effort et les sources de financement du programme devraient être stabilisées et fiabilisées. En effet le report vers les modes non routiers recherché par le programme ne dépend pas que des actions que peut engager l'Etat que ce soit dans le domaine des investissements ou dans celui de la réglementation. Il dépend aussi de l'efficacité des opérateurs publics et privés concourant à la mise en œuvre du programme et aussi de la crédibilité que les acteurs du transport accordent à l'action de l'Etat.

Or on doit relever l'inquiétante croissance de l'écart engagements / paiements qui s'est révélée ces dernières années notamment avec la consommation d'AE en 2011 et 2012. Cette tendance n'est pas soutenable dans la durée et la situation de l'AFITF appelle des mesures portant à la fois sur les recettes dont elle dispose et sur les politiques qu'elle doit mener compte tenu à la fois de la persistance de besoins à satisfaire dans le domaine des infrastructures et de l'impossibilité de tous les satisfaire à bref délai.

6/ Il faudrait améliorer la continuité et la prévisibilité de l'action de l'État dans la durée et piloter le programme pour obtenir une progression plus nette vers l'atteinte de ses objectifs mesurée par des indicateurs renouvelés.

Dans la conjoncture budgétaire actuelle, une telle amélioration se heurte aussi à la difficulté à trouver un équilibre entre :

- Le maintien des réseaux existants en condition opérationnelle durable, priorité maintenant largement partagée sans que l'analyse économique des besoins et la détermination des priorités fasse l'objet d'une méthodologie reconnue et partagée par les différents acteurs, et
- Le développement rationnel et maîtrisé des capacités disponibles du réseau qui pose le problème de l'étude et de l'évaluation des projets, de la gouvernance de cette évaluation et de l'organisation du processus de décision, de sa cohérence avec le programme et avec les ressources qu'il peut mobiliser.

Le développement rationnel et maîtrisé des capacités du réseau doit s'appuyer sur des méthodes d'évaluation renouvelées permettant de mieux informer les décisions prises à un niveau politique. Il faut donc rendre opérationnelles et mettre en œuvre les nouvelles méthodes d'évaluation élaborées ces deux dernières années par les services du ministère et les opérateurs dépendant de l'État. Cette mise en œuvre devrait permettre d'aborder de façon constructive les nouvelles étapes de contre expertise des grands projets sous pilotage du commissariat général à l'investissement conformément aux décisions prises par le gouvernement en avril 2013.

Michel MASSONI



Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

Hervé de TRÉGLODÉ



Ingénieur en chef des mines

Benoît WEYMULLER



Ingénieur en chef des ponts, des eaux
et des forêts

Daniel CHEMIN



Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 008296-01

La Défense, le 24 AVR. 2012

Note

pour

Monsieur le Ministre de l'Écologie,
du Développement durable,
des Transports et du Logement

A l'attention de
Monsieur le Directeur général
des Infrastructures, des Transports
et de la Mer

Le programme de travail 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une **mission d'audit sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports (IST) »**. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous informe que j'ai désigné **M. Michel MASSONI**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour assurer la coordination de cette mission. Elle sera constituée de **MM. Hervé DE TRÉGLODÉ**, ingénieur en chef des mines, **Benoit WEYMULLER**, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, **Daniel CHEMIN**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et **Vincent ALLAIS**, ingénieur en chef des travaux publics de l'État.

Christian LEYRIT

Copies : Mme la Directrice du Cabinet (MEDDTL)
Mme la Directrice du Cabinet (MT)
M. le Directeur des infrastructures de transport
M. le Directeur des services de transport

Recours, services, habitat et transports
Environnement et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et Logement

**Présent
pour
l'avenir**

www.cgedd-eg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92095 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 23 24



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 008296-01

La Défense, le 24 AVR. 2012

Note
à l'attention de

Monsieur Michel MASSONI,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Hervé DE TRÉGLODÉ,
ingénieur en chef des mines

Monsieur Benoit WEYMULLER,
ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Daniel CHEMIN,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Vincent ALLAIS,
ingénieur en chef des travaux publics de l'État

Le programme de travail 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission d'audit sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports (IST) ». Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le Président de la 2ème section est chargé du suivi. Il en est le superviseur. Sa coordination sera assurée par M. Michel MASSONI, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. Cette mission est enregistrée sous le n° 008296-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait que vous réalisiez cet audit sous un délai de neuf mois.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au Directeur général des Infrastructures, des transports et de la mer.

Christian LEYRIT

Copies : M. le Président et M. le Secrétaire de la 2ème section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 6ème section
M. le Coordonnateur de la MIGT Lyon

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports, énergie

Présent
pour
l'avenir

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92955 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 91 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 91 29 24

Programme d'activités 2012 du CGEDD

Audit du programme 203 « Infrastructures et services de transports (IST) »

Note de commande

Le programme d'activité 2012 du CGEDD comporte la réalisation de l'audit du programme 203 *Infrastructures et services de transports (IST)*, dont le responsable est le Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer.

Je vous demande de conduire cet audit, en prenant en compte les éléments et orientations suivantes

- L'audit a pour objectifs d'analyser les enjeux et les objectifs stratégiques du programme IST, les modalités de son pilotage et de sa gestion ainsi que le degré de performance atteint par les services de l'Etat (au niveau national et au niveau déconcentré) ainsi que par les organismes et opérateurs publics impliqués dans sa mise en œuvre.
- L'audit sera mené sur la base du référentiel spécialisé des audits de programme du CGEDD.
- Le programme IST, créé en 2009, est issu pour l'essentiel du regroupement des programmes RRN *Réseau routier national* et TTM *Transports terrestres et maritimes*, respectivement audités par des missions du conseil général en 2007 et 2008 : vous examinerez en conséquence les suites qui ont été données aux constats et recommandations formulées lors de ces précédents audits.
- Votre analyse portera sur les exercices 2009, 2010, 2011.

Vous procéderez aux entretiens nécessaires avec les responsables de la DGITM, du SG et des DAC concernées, ainsi qu'avec les services déconcentrés du MEDDTL (DREAL, DIR, DIRM, etc). Vous prendrez contact avec les opérateurs publics en charge des transports et des infrastructures (RFF, VNF, AFIF, SNCF, Sociétés concessionnaires d'autoroutes, Grands ports maritimes, etc) qui occupent une place majeure dans la mise en œuvre du programme IST.

Avant de lancer cet audit, vous établirez, en liaison avec la DGITM et les MIGT, une note de cadrage qui sera finalisée sous un délai de 1,5 mois.

Les conclusions de l'audit devront m'être remises dans un délai de 9 mois.

2. Annexe : Suggestions pour l'amélioration des dispositifs d'information des usagers des transports

Suggestions pour l'amélioration des dispositifs d'information des usagers des transports

D'une façon générale, les dispositifs d'information des usagers semblent plutôt conçus comme les vecteurs de communication autonome des différents opérateurs, que comme une réponse aux besoins globaux des usagers (pour qui les limites de compétences ou de gestion des différents acteurs n'ont pas d'importance) :

LE CONSTAT

En ce qui concerne l'information routière,

Il n'y a pas de continuité dans le dispositif d'information radio routière entre les parties concédées et non concédées.

Les sociétés concessionnaires ont investi dans des radios dédiées à l'information routière sur la fréquence 107,7 Mhz.

Pour le réseau non concédé, les difficultés de montage, les coûts d'investissement et de fonctionnement importants n'ont pas permis de développer le même service. L'État a donc privilégié les conventions avec le réseau France Bleu. Une convention nationale de partenariat entre le ministère et Radio France a ainsi été signée le 13 mars 2007. Cette convention a permis aux directions interdépartementales des routes (DIR) de conclure localement des partenariats.

Il existe également plusieurs sites internet, mais qui sont incomplets et mal connectés entre eux.

Le site le plus connu est sans doute le site « bison futé » édité par le Centre National interministériel d'Information Routière qui fournit notamment des cartes d'information en temps réel (chantiers, accidents et autres événement, trafic ralenti et bouchons).

Le volet « transports » du site du ministère de l'écologie comporte une rubrique « conditions de circulation » qui renvoie vers le site bison futé et vers les sites des DIR, mais pas vers les sites des sociétés d'autoroutes. La rubrique comprend aussi un onglet viabilité hivernale qui, lorsque nous l'avons testée (11/1/2013 et 22/2/2013) conduisait à « page non trouvée ».

Les 11 sites des DIR donnent de l'information sur les chantiers programmés, des informations trafic en temps réel sur les secteurs les plus circulés, ainsi que des informations en temps réel sur les conditions de circulation hivernale (sauf DIR Atlantique). Certaines DIR donnent également accès aux images de leurs webcams, voire au contenu de leurs panneaux à message variable.

Les sites des sociétés concessionnaires (par exemple ASF) ne donnent de l'information que sur leur propre réseau (et sur les voies rapides urbaines de la région parisienne pour ASF). SANEF/SAPN donne quant à elle, les conditions de circulation sur l'ensemble du réseau (même carte que Bison Futé) mais n'indique les chantiers que sur son propre réseau. APRR propose sur un fond de carte identique à Bison Futé les vues de ses webcams. Aucun de ces 3 concessionnaires ne propose de lien vers les sites Bison Futé ou du MEDDE.

En ce qui concerne l'information sur les transports publics,

Il n'existe pas de portail internet national. Le volet « transports » du site du ministère de l'écologie comporte une rubrique « mobilité durable » qui ne dispense pas d'information pratique pour l'internaute, si ce n'est (pour un internaute averti !) le lien vers le site « passim.fr » (dans la sous-rubrique « autres sites et bonnes pratiques »). Ce site, administré par le CETE méditerranée et édité par le CERTU, est un annuaire, en français et en anglais, de l'ensemble des sites et services de la mobilité.

SUGGESTIONS

Au vu de ce constat, en se plaçant du point de vue de l'utilisateur, il apparaît qu'un certain nombre d'actions, a priori, très peu coûteuses, pourraient être réalisées, pour améliorer la cohérence des sites d'information de l'État et leur complémentarité avec ceux des autres autorités organisatrices de transports. Pour cela, il est suggéré de :

Conforter le site « Bison Futé » dans son rôle de portail national de l'information routière :

en complétant les cartes « conditions de circulation » du site «Bison Futé» par les informations concernant les sections concédées. Un internaute doit pouvoir cliquer sur ces sections concédées et accéder ainsi au site (et donc aux informations) de la société concessionnaire,

en indiquant sur le site «Bison Futé», la fréquence des radios d'information routière : un internaute doit pouvoir cliquer sur une section et connaître la fréquence de la radio routière correspondante,

en créant sur le site «Bison Futé», une rubrique « conditions de conduite hivernale », renvoyant à la rubrique « conditions de circulation » du site MEDDE/transports en complétant la carte qui y figure par des liens vers les sociétés autoroutières (à l'instar des liens qui existent vers les DIR), en créant sur le site «Bison Futé», une rubrique « comment y aller sans ma voiture » avec un lien vers le portail national « transports publics » à créer (cf ci-dessous).

Créer un portail national «transports publics», par exemple édité par le CERTU ou l'AFIMB et administré par le CETE méditerranée :

Ce site rassemblerait les informations que doit, dans un souci de subsidiarité, fournir l'État. On pourrait y trouver :la liste des AOT et de leurs domaines de compétences,

- des liens vers les opérateurs de transport sous tutelle de l'État,
- un lien vers le site de l'Autorité de la Qualité des Services dans les Transports,
- une carte interactive fournissant les liens vers les principales centrales d'informations multimodales (régionales, départementales, et d'agglomération),
- l'annuaire des sites et services de mobilité,
- et par souci de réciprocité, un lien vers le site « bison futé »,

Le suivi de la fréquentation des diverses rubriques des 2 sites précités, ainsi que des questionnaires de satisfaction en ligne, permettraient d'alimenter un indicateur de satisfaction des usagers concernant l'information multimodale qui leur est diffusée, ou la qualité des services de transports nationaux qu'ils utilisent.

3. Annexe : Analyse des indicateurs et de leur évolution

OBJECTIF n° 1 : Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports

INDICATEUR 1.1 : Écart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les projets mis en service

Deux sous-indicateurs ont été définis afin de distinguer les coûts des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires et les coûts des opérations routières non concédées.

Pour les premières opérations, les comparaisons sont réalisées sur la base de l'estimation des opérations au niveau de l'avant projet détaillé, aux conditions économiques de février 2008 (index de référence TP01). Les opérations prises en compte sont celles dont le coût est supérieur à 23 M€. Les coûts finals pris en compte dans le calcul de l'indicateur sont les coûts constatés à la mise en service auxquels peut s'ajouter une estimation des dépenses ultérieures ce qui peut introduire une imprécision rattrapable dans un PAP ultérieur. La valeur de l'indicateur correspond à la moyenne des écarts pondérés par le montant des investissements.

Les prévisions 2012 actualisées et les prévisions 2013 restent inférieures à la cible pour 2015, celle-ci restant égale à la cible antérieure pour 2013. toutefois le nombre d'opérations prises en compte chaque année est relativement faible ce qui rend cet indicateur sensible au décalage dans le temps des opérations de montant important. L'évolution dans le temps de l'indicateur est donc difficile à interpréter et cet indicateur ne paraît d'aucune utilité pour le pilotage du programme. La maîtrise des coûts de construction de cette catégorie d'ouvrage devrait plutôt relever des objectifs des opérateurs auxquels l'État délègue la réalisation des ouvrages et devrait à ce titre figurer dans les contrats d'objectifs des opérateurs.

Pour les coûts routiers, le sous-indicateur mesure, pour l'ensemble des opérations de développement du réseau routier national, le taux moyen d'évolution du coût de construction entre le coût fixé au moment de la déclaration d'utilité publique et le coût final constaté à la mise en service au cours de l'année sous revue. L'indice général des travaux publics TP01 est utilisé pour comparer les coûts aux mêmes conditions économiques. Les prévisions 2012 et 2013 prolongent la tendance observée en 2010 et 2011 résultant en partie des résultats favorables des appels d'offres de travaux qui reflètent le contexte concurrentiel actuel dans le secteur des TP. La cible en 2015 reste constante par rapport au PAP 2012.

Les écarts constatés dépendent de nombreux facteurs pesant positivement ou négativement sur les coûts (état de la concurrence, aléas imprévisibles, oppositions locales, évolution de la réglementation...).

Cet indicateur est caractérisé par une certaine volatilité, résultat de la sensibilité de l'indicateur aux éventuels retards de réalisation et à la disparité significative entre le coût des opérations.

Compte tenu des différences entre les opérations routières et les opérations précédentes, les comparaisons intermodales ne sont pas pertinentes ce que traduit la différence des niveaux cibles. On peut toutefois regretter qu'aucune comparaison ne soit faite entre le réseau routier concédé et le réseau non concédé, tout en reconnaissant la probable difficulté d'échantillonnage que peut présenter le réseau routier concédé.

Evolution de l'indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée PAP 2013	2013 Prévision PAP 2013	2015 Cible PAP 2013
Évolution des coûts de construction des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires par rapport aux prévisions	%	-3,9	-4,9	0,8	5,2	0,6	0,9	<3,0
Évolution des coûts de construction des opérations routières mises en service (sur le réseau non concédé)	%	-0,6	-1,9	-7,0	-7,3	-10,9	-8,2	<2,0

INDICATEUR 1.2 : Intérêt socio-économique des projets mis en service

Cet indicateur mesure le bénéfice socio économique constaté ou prévisionnel par euro public investi. Il concerne les opérations d'un montant supérieur à 83,1 M€ devant faire l'objet d'une évaluation économique, environnementale et sociale au plus tard cinq ans après leur mise en service sous forme d'un bilan ex post en application des articles L.1511-6 et L.1511-7 du Code des transports (codification de l'article 14 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs).

Pour les domaines ferroviaire et fluvial, les opérations prises en compte au titre d'une année donnée sont celles qui ont donné lieu à la signature d'une convention de réalisation cette même année.

La cible fixée pour 2015 ($> 1,3$) est égale au coût d'opportunité des fonds publics (conformément à l'instruction cadre du 03/10/95 du ministre de l'équipement sur l'harmonisation des méthodes d'évaluation des grands projets d'infrastructures). Elle est supérieure à la cible antérieure 2013 qui était fixée à >1 et n'était donc pas conforme à l'instruction cadre précitée comme le montrait par exemple la lecture du RAP 2011.

Pour l'intérêt socio-économique des opérations routières mises en service, le calcul des indicateurs repose sur le montant de l'investissement et le bénéfice actualisé (tel que défini dans l'instruction n°98-99 du 20 octobre 1998 relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne modifiée par l'instruction cadre du 27 mai 2005 du ministre de l'équipement sur l'harmonisation des méthodes d'évaluation des grands projets d'infrastructures).

Le premier sous-indicateur, à caractère global, est le rapport entre la somme des bénéfices actualisés et la somme des coûts d'investissements des opérations mises en service dans l'année.

Il est complété par la valeur médiane des rapports des bénéfices actualisés sur investissement afin de mieux prendre en compte les opérations de faible montant dont la contribution dans le premier sous-indicateur est très faible. En effet, ces opérations, d'un coût limité, permettent souvent de différer des investissements beaucoup plus importants.

Les RAP fournissent des données plus détaillées au niveau de chaque opération, routière, ferroviaire et fluviale. La méthode d'évaluation employée jusqu'à présent fournit des résultats très différents pour les modes routier et non routiers. Les conditions d'application de l'instruction cadre aux différents modes ne sont pas homogènes et une nouvelle méthode permettant une application plus homogène pour tous les modes est en cours de mise au point.

Une des limites méthodologiques de ces évaluations est que les premières sections d'itinéraire peuvent présenter une rentabilité socio-économique faible, voire négative, tant que la liaison complète n'est pas mise en service. Inversement la rentabilité des sections finales est majorée.

Par ailleurs, la valeur de ces indicateurs annuels est très fluctuante, compte-tenu du fait que le nombre d'opérations sur lesquelles ils portent, ne permet pas d'obtenir une valeur statistique.

Dans le domaine routier, dans la phase de programmation, la prise en compte de l'intérêt socio-économique des projets repose plus sur une analyse qualitative que sur une quantification rigoureuse (par ailleurs très complexe). Il n'existe d'ailleurs pas de guide à disposition des CETE et des DREAL pour l'évaluation ex-ante, alors qu'il existe un guide pour la réalisation de bilans ex-post publié par le SETRA en 2011. Le document de référence actuellement en vigueur pour réaliser des calculs socio-économiques de projets routiers est l'instruction « provisoire » de 2007 (application routière de l'instruction cadre du 25 mars 2004).

En pratique, notons également que pour une infrastructure routière neuve, voire une requalification lourde, le recours à la concession, reste systématiquement privilégié. Il n'y a pas d'analyse socio-économique structurée visant à évaluer le bien fondé de ce choix. Sous réserves du respect des conditions juridiques et d'un montant raisonnable de la subvention d'équilibre, ce choix est un choix a priori, visant à assurer un mode de financement, un délai, et un transfert de risque relatifs à une infrastructure de transport.

Les opérations routières non concédées relèvent désormais des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) qui ont succédé pour la période 2009-2014 au volet routier des contrats de plan État-régions. En dehors de la poursuite des opérations déjà en travaux, les opérations inscrites aux PDMI ont été sélectionnées, sans analyse socio-économique structurée, en donnant la priorité aux opérations répondant aux enjeux d'amélioration de la qualité environnementale des infrastructures et du cadre de vie des riverains (traitements anti-bruit, mise aux normes assainissement, déviations localisées), d'optimisation du fonctionnement du réseau ou encore de renforcement de l'accessibilité des territoires.

En ce qui concerne l'avenir, le futur schéma national des infrastructures de transport (SNIT) devrait constituer la feuille de route pour le développement des réseaux. Toutefois les montants des projets retenus au projet de ce schéma excèdent largement

les capacités de financement qui sont aujourd’hui mobilisés dans le cadre de la politique de l’État en matière d’infrastructures de transport. Le constat d’une impossibilité financière est désormais techniquement établi. Dans ce contexte, un travail est engagé dans le cadre d’une commission « mobilité 21 » mise en place en octobre 2012 sur les priorités de réalisation qui figureront dans le futur SNIT. Il est à noter que les évaluations socio-économiques ne sont prescrites par le code des transports que pour les projets de plus de 83 M€ d’investissements ou de création de routes de plus de 25 km à 2 x 2 voies, ce qui devrait être le cas de nombreuses opérations du futur schéma.

Suggestion : Afficher la valeur de l’intérêt socio-économique des opérations retenues dans le futur SNIT, ce qui permettra de remplacer l’indicateur ex-post actuel par un indicateur du type « écart entre les réalisations et les prévisions de l’intérêt socioéconomique des opérations (annoncé lors de l’enquête publique) » qui permettra de mesurer la fiabilité des bases de programmation qui ont été fournies aux décideurs.

Evolution de l’indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Somme des bénéfices actualisés des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires par euro public investi	€/€	-0,3	1,3	0,6	1,4	2,4	0,7	>1,3
Intérêt socio-économique des opérations routières mises en service (bénéfice actualisé par euro investi des opérations mises en service dans l’exercice)	€/€	7	8,5	4,6	9,2	4,5	2	>5,0
Intérêt socio-économique des opérations routières mises en service (médiane des bénéfices actualisés par euro investi des opérations mises en service dans l’exercice)	€/€	4	4,0	3,5	6,7	3,9	3,5	>3,0

INDICATEUR 1.3 : Coût kilométrique de construction des opérations routières mises en service

Cet indicateur reflète le coût kilométrique théorique reconstitué d’une route neuve à 2x2 voies de 10 kilomètres de longueur aux caractéristiques normalisées représentatives d’une moyenne nationale en termes d’éléments fonctionnels (échangeurs, rétablissements routiers...). Les opérations d’investissement sur le réseau non concédé prises en compte sont celles qui sont mises en service sur la période glissante de deux ans entre juillet de l’année n-2 et juin de l’année n d’établissement du projet annuel de performance (soit de juillet 2010 à juin 2012 au titre du présent projet annuel de performances) permettant ainsi de tenir compte du délai d’établissement des bilans financiers des opérations et de disposer d’un nombre plus important d’opérations prises en compte afin de constituer un échantillon statistiquement plus représentatif.

Les coûts sont actualisés à l'aide de l'indice général des travaux publics TP01 et comparés sur la base des conditions économiques de janvier 2006.

Les coûts internes à l'administration au titre notamment du suivi et de la maîtrise d'œuvre des opérations ne sont pas pris en compte dans le coût réel des opérations.

Dans les années récentes, les conditions économiques du secteur des TP ont été favorables aux donneurs d'ordres ce qui a permis de réduire le coût final des opérations mises en services et d'envisager un coût kilométrique en 2013 inférieur à la cible de 2015. Rien ne garantit le maintien durable de telles conditions économiques. Par ailleurs, les exigences croissantes en matière d'environnement des grandes infrastructures de transport, peuvent conduire à un accroissement des coûts. La cible de 2015 reste donc à un niveau supérieur aux réalisations récentes.

Suggestion : supprimer cet indicateur qui ne paraît pas utilisé pour le pilotage du programme. Et n'a plus guère d'utilité dans le cadre du recours quasi systématique à la concession pour ce type de routes.

Evolution de l'indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Coût kilométrique des opérations routières mises en service sur le réseau non concédé	M€ 2006	6	5,6	5,3	5,5	5,6	5,8	<6,0

Pour mémoire, le coût moyen constaté sur un échantillon de sections autoroutières concédées construites dans le cadre de l'adossement à des concessions existantes, est de 9,4M€/km valeur 2006.

OBJECTIF n° 2 : Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports

INDICATEUR 2.1 : Coût des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré

Un premier sous indicateur est calculé en rapportant le coût total des opérations de régénération des voies au nombre de kilomètres de voies régénérées. Il n'intègre pas à ce stade les renouvellements de voies sur les lignes à grande vitesse, ni ceux des appareils de voies (aiguillages) qui ne sont pas comparables à la moyenne des travaux de renouvellement des voies.

La régénération des voies ferrées représente environ la moitié des dépenses totales de renouvellement et de mise aux normes de sécurité de Réseau ferré de France. Les principales autres dépenses concernent celles de la régénération des ouvrages d'art et celles de la signalisation.

En 2011, la fin du plan de relance a mécaniquement conduit à ce que la part relative des travaux sur les lignes régionales (catégories UIC 7 à 9) soit plus faible et, de ce fait, à une hausse du coût moyen toutes lignes confondues, bien que les efforts de RFF aient permis de réduire les coûts unitaires de chaque catégorie de ligne, de 1 124 à 1 106 k€/km pour les lignes à fort trafic (catégories UIC 1 à 6) et de 733 à 725 k€/km pour les lignes régionales (catégories UIC 7 à 9).

La cible 2015 est actualisée afin de prendre en compte l'évolution des coûts depuis 2007 et les objectifs fixés à RFF dans son contrat de performance 2008-2012. Elle prend notamment en compte la localisation des travaux dans les zones denses et les conséquences en termes de conditions de réalisation (proportion de travaux de nuit) et leur incidence financière. En effet, compte tenu de l'importance du volume de travaux à réaliser dans le cadre du plan de régénération, il a été décidé d'augmenter la part de travaux réalisée de nuit sur les lignes à fort trafic pour limiter la gêne à l'exploitation. La part de travaux de nuit, plus coûteux, passera ainsi de 45 % en 2011 à un peu plus de 70 % en 2012 et 2013. Cet indicateur reflète une tendance à la croissance rapide des coûts qui soulève la question de la capacité de RFF à poursuivre un programme ambitieux de régénération (environ 1000 km/an) en ligne avec les préconisations de l'EPSF.

Un second indicateur est calculé en rapportant au kilométrage de voies du réseau ferré national le montant facturé à RFF par la SNCF en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué pour l'entretien du réseau. La rémunération de cette mission est fixée dans la convention de gestion de l'infrastructure passée entre RFF et la SNCF.

La cible, qui n'avait pas évolué depuis la contractualisation pluriannuelle 2007-2010, a été ajustée dans le PAP 2013 pour tenir compte de l'évolution des coûts jusqu'en 2015 ainsi que des arbitrages récents sur les objectifs de productivité de la SNCF. La forte augmentation constatée sur la période sous revue est expliquée par la décision de procéder en 2011 à un rebasage du montant de la convention de gestion constatant les coûts de la SNCF.

La convention pluriannuelle 2007-2010, signée entre RFF et son gestionnaire d'infrastructure délégué, la SNCF étant arrivée à échéance, des négociations ont été engagées entre RFF et la SNCF pour définir un nouveau cadre contractuel pour les années suivantes. Devant l'impossibilité de conclure rapidement dans un cadre pluriannuel, une convention a été conclue pour la seule année 2011, en forte augmentation, en raison notamment de l'impact de la réforme des retraites SNCF et d'un ré-ajustement des coûts aux conditions de 2011. La forte hausse du montant de la convention pour 2011 (plus de 10 % par rapport à 2010 pour atteindre 2,1 milliards d'euros), explique l'évolution de l'indicateur pour 2011.

Dans ce domaine également, le responsable du programme n'a pas de prise directe sur les leviers de productivité susceptible de freiner voire d'annuler la tendance à la hausse des coûts

Pour améliorer ces indicateurs, les leviers d'action sont entre les mains du GI et du GID. Le contrat de performance entre l'État et RFF ne donne pas non plus tous les leviers à ce dernier puisqu'il n'implique pas directement le GID qui exécute une large part de ces travaux. La recommandation de l'audit TTM de doubler la contractualisation de l'État avec le GI d'une contractualisation avec le GID perdra de sa pertinence avec la création semble-t-il proche, au moins dans son principe, d'un GIU. C'est avec ce dernier que l'État devra contractualiser une trajectoire de productivité ambitieuse qui pourra être traduite en cibles pour les indicateurs correspondants du programme IST.

Évolution de l'indicateur

Évolution	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Coût kilométrique moyen des opérations de régénération	k€/km	997	1008	961	1020	1114	1150	<1250
Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien	k€ courants par km	35,8	35,4	37,2	42,5	43,9	44,8	<47,2

INDICATEUR 2.2 : État des ouvrages routiers et ferroviaires

Cet indicateur est décomposé en trois catégories d'indicateurs relatives respectivement à l'état des structures de chaussées sur le réseau routier, à l'état des ouvrages d'art sur le réseau routier et à l'état des voies du réseau ferré national.

Pour la première catégorie, la démarche « image qualité des chaussées du réseau routier national (IQRN) », mise en œuvre depuis plus de 10 ans, permet d'évaluer tous les ans l'état de dégradation d'environ un tiers du réseau routier national, permettant ainsi une évaluation complète du réseau sur trois ans. En ce qui concerne la structure de la chaussée, cette démarche permet notamment, de calculer, à partir d'un relevé visuel des dégradations et de catalogues de désordres, une note d'état du patrimoine située entre 0 et 20 dans une échelle de qualité croissante.

Les sous-indicateurs mesurent la proportion de surface de chaussées pouvant être considérée comme en bon état structurel, c'est-à-dire pour lesquelles la note est supérieure à la valeur seuil de 12. Seule la portion de réseau inspectée au cours de l'année N est prise en compte dans le calcul des sous-indicateurs.

Pour la seconde catégorie, cet indicateur qui vise à refléter l'état structurel des ouvrages d'art sur les réseaux non concédé et concédé se limite aux ponts. La démarche « image qualité des ouvrages d'art du réseau routier national (IQOA) », mise en œuvre depuis 10 ans environ, permet d'évaluer l'état des ouvrages d'art du réseau routier national à partir de catalogues de désordres permettant de les classer suivant leur état et d'identifier ceux susceptibles de poser des problèmes structurels. Un tiers des ouvrages est inspecté chaque année permettant une évaluation complète du réseau sur trois ans.

L'ensemble des données recueillies par la démarche IQOA est traduit par un classement de l'état des ouvrages d'art allant de 1 (ouvrages en bon état apparent) à 3 (ouvrages dont la structure est altérée et nécessite des travaux de réparation, sans toutefois révéler un caractère d'urgence). Un classement en catégorie 3U est attribué aux ouvrages dont la structure est gravement altérée et qui nécessitent des travaux de réparation urgents. Les sous-indicateurs mesurent la proportion de la surface totale des ouvrages d'art dont la structure peut-être considérée en bon état (c'est à dire classés en catégorie 1 et 2). Seuls les ouvrages d'art inspectés au cours de l'année N sont pris en compte dans le calcul des sous-indicateurs.

Pour le sous-indicateurs : 2.2.1 « État des structures de chaussées sur le réseau non concédé », la cible fixée pour 2013 est le maintien du niveau actuel soit 84% en baisse de 4 points par rapport à la cible 2011 qui était de 88%. Cette baisse de cible affiche clairement le renoncement à sortir de la zone de risque actuelle qui met les structures de chaussées à la merci d'un hiver rigoureux tel que celui de 2009-2010.

L'indicateur IQRN, est une synthèse de deux indices indépendants IP (structure) et IS (surface) conduisant à sous-estimer les questions liées à l'état de la couche de surface. Or, cet état conditionne l'étanchéité de la chaussée, dont dépend en grande partie sa résistance aux dégradations hivernales.

Compte tenu des enjeux financiers, et de l'état actuel du réseau non concédé, un indice supplémentaire concernant l'âge des couches de roulement serait sans doute pertinent pour éclairer les décideurs. Par ailleurs, comme indiqué dans le rapport du CGEDD concernant « Les dégâts occasionnés sur le réseau routier national durant l'hiver 2009-2010 », il serait probablement plus éclairant pour les décideurs d'afficher le nombre de kilomètres de chaussées dont l'état justifie des travaux de réhabilitation. Dire qu'entre 2005 et 2007 la dégradation du RRN se traduit par 300 km supplémentaires de voies de chaussées de routes et d'autoroutes qui nécessitent désormais des travaux lourds de réhabilitation est certainement plus parlant que l'indication que le pourcentage de chaussées en bon état structurel est passé de 86,2 à 84% !

Suggestion : afficher la valeur de l'indicateur sous forme de valeur absolue en kilomètres.

Suggestion : ajouter un sous-indicateur concernant l'âge des couches de roulement.

Il est à noter que les deux indicateurs précédents sont également utilisés, dans la comptabilité de l'État, pour le calcul de la dépréciation annuelle des immobilisations routières. Toutefois, certaines infrastructures, notamment les tunnels, bretelles, aires de repos, bassins de rétention, ne sont pas incluses dans ce calcul. Le rapport, établi en novembre 2012 après l'audit comptable et financier relatif aux immobilisations routières, recommande de procéder à la dépréciation de l'ensemble des infrastructures routières. Les éléments qui ne font pas actuellement l'objet d'un tel processus devront être évalués précisément puis dépréciés selon une procédure de dépréciation fondée sur l'état physique⁴ En particulier, il est demandé que la méthode IQOA soit mise en place pour les tunnels dans le cadre de la certification des comptes 2013.

Suggestion : compléter l'affichage des indicateurs concernant l'état du patrimoine routier par l'affichage de l'indicateur de l'état des tunnels, lorsque cet indicateur existera.

Pour la troisième catégorie, un sous indicateur unique vise à appréhender l'évolution de l'état des voies du réseau ferré national. Il est construit à partir des relevés de nivellement longitudinal (NL), qui mesurent l'écart, dans le plan vertical, du plan de roulement de chaque file de rail par rapport à son profil en long théorique. Le périmètre de cet indicateur a été restreint aux lignes dites de catégorie UIC 1 à 6 qui supportent l'essentiel du trafic (90% du total des circulations et 75% du total des circulations TER), d'une part pour rester en cohérence avec la politique de rénovation du réseau définie dans le cadre du contrat de performance État-RFF, d'autre part parce qu'il n'est pas adapté pour les lignes de catégorie UIC 7 à 9, qui sont faiblement circulées, parfois uniquement par du trafic fret et où les exigences de confort ne sont pas de même niveau

La cible à atteindre est fixée dans la convention de gestion de l'infrastructure (CGI) entre RFF et la SNCF. En effet, le NL dépend largement de l'entretien réalisé sur l'ensemble de l'infrastructure, dès lors qu'une régénération n'a pas été récemment réalisée.

Évolution de l'indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
État des structures de chaussées sur le réseau routier non concédé	%	84	84	85	85	84	84	>84
État des structures de chaussées sur le réseau routier concédé	%	95	95	97	96	95	95	>96
État des ouvrages d'art sur le réseau routier non concédé	%	86,8	86,0	86,0	87,0	87	87	>87
État des ouvrages d'art du réseau routier concédé	%	91,3	93	92	92	92	93	>94
État des voies du réseau ferré national	mm	1,083	1,085	1,108	1,090	1,09	1,09	<1,085

Il semble maintenant y avoir un large consensus des responsables politiques sur l'importance de la préservation voire de l'amélioration de l'état du patrimoine national d'infrastructures existantes. L'indicateur 2.2 et ses sous indicateurs sont donc particulièrement importants pour l'appréciation de l'efficacité du programme et de l'action des opérateurs qui le mettent en œuvre.

INDICATEUR 2.3 : Qualité de service des réseaux de transport

Cette qualité est principalement appréciée par des indicateurs de satisfaction pour le réseau routier, des indicateurs de ponctualité sur le réseau ferré et sur le taux de disponibilité du réseau fluvial.

La satisfaction des usagers sur réseau autoroutier concédé et non concédé est mesurée à l'aide d'une enquête réalisée à domicile auprès d'un échantillon représentatif de la population française. Cette enquête a notamment pour objet de mesurer la satisfaction

des usagers concernant le niveau de service offert en distinguant les autoroutes concédées et celles non concédées. Les domaines étudiés, identiques pour les deux types d'autoroutes, concernent les aires de repos et la viabilité hivernale. Selon le responsable du programme lui-même, la satisfaction des usagers du réseau routier apparaît depuis ces dernières années en relative corrélation avec l'indicateur général du moral des Français, la situation globale conduisant la population à être plus ou moins critique sur les différents aspects de la vie quotidienne. L'absence de visibilité sur le prolongement de la crise économique actuelle, influant sur le moral des Français, conduit à prévoir un maintien de l'appréciation et le prolongement de la note accordée tant sur le réseau non-concédé que concédé. La représentativité de l'indicateur comme mesure d'efficacité du programme est donc probablement assez faible.

En outre, rien n'est mesuré sur le réseau national non autoroutier pour lequel d'importantes dépenses d'entretien et de renouvellement sont consenties au titre du programme.

En 2009, l'indicateur 2.3 était relatif à l'état des ouvrages routiers et la question de la qualité de service des réseaux de transport était traitée par un indicateur numéroté 2.4 composé des sous indicateurs constituant l'actuel indicateur 2.3. A cette époque, il y avait également un indicateur supplémentaire numéroté 2.4.6 – Pourcentage de temps gêné sur les corridors principaux de circulation

La valeur 2009 de cet indicateur montre une augmentation par rapport à l'année 2008 due probablement à une reprise progressive du trafic routier pendant l'année 2009, sans retrouver le niveau de 2007. En effet, en 2008, une baisse significative du trafic (1,3%), en relation avec les effets de la crise économique et du coût des carburants avait conduit à une diminution sensible de la congestion sur les corridors autoroutiers. Cet indicateur était donc fluctuant.

Son calcul était fondé sur une modélisation fonction de l'évolution du trafic par rapport à une capacité théorique des voies correspondant à leurs profils en travers. Il concernait la congestion sur les grands corridors routiers dont le fonctionnement était considéré comme indispensable aux échanges économiques nationaux et internationaux (autoroutes A1, A4, A10, A63, A6, A7, A8, A9, A13 et A31).

Cet indicateur n'apparaît plus à partir du PAP 2010 au motif que l'objectif visé par les réseaux de transport était un transfert vers les modes alternatifs à la route, plus qu'une résorption de la congestion des corridors proprement dit. (voir la loi Grenelle 1)

Dans le domaine ferroviaire la mesure porte sur les retards des trains constatés et imputables à l'infrastructure. Les systèmes d'information de la SNCF et de RFF permettent de suivre la quasi-totalité des circulations des trains (voyageurs et fret) sur le réseau et recensent les causes de retard. Les indicateurs retenus concernent les retards dus uniquement à l'infrastructure (qui représentent moins de la moitié des retards constatés), et distinguent ceux qui sont d'origine interne, mettant en cause la responsabilité du gestionnaire de l'infrastructure (défaillance des installations ou équipements, tels que les caténaires en 2008, problèmes d'exploitation, notamment la gestion opérationnelle des circulations) de ceux qui sont d'origine externe (Causes externes : intempéries, malveillance, intrusion, divagation d'animaux, accidents de personne, ...).

Dans le cadre du contrat de gestion conclu entre RFF à la direction de la circulation ferroviaire de la SNCF, il est prévu un pilotage plus fin de la régularité ainsi qu'un dispositif de management de la régularité sur le réseau ferré national. A cette fin, la DCF s'est dotée de moyens supplémentaires pour suivre cette régularité d'où, après une relative stabilité (hors l'année 2010, singulière en raison des intempéries) sur 2008-2011, une tendance à l'amélioration qui devrait pouvoir être observée dès 2012. Les objectifs 2015 (<0.78 et <0.38 respectivement pour les retards toutes causes confondues et imputables au seul gestionnaire) qui reprennent les objectifs antérieurs 2013 sont cependant ambitieux puisque pour partie liés à des évolutions dont les effets ne se feront sentir progressivement qu'au-delà de 2013 (déploiement de la commande centralisée du réseau, nouvelle convention de gestion de l'infrastructure,...).

Pour le domaine fluvial, l'indicateur est calculé en rapportant le nombre de jours effectivement disponibles pour la navigation, en moyenne par itinéraire, au nombre de jours d'ouverture prévus (360 jours, hors jours fériés fermés à la navigation).

Les arrêts de navigation sont saisis sur la base « Avis à la batellerie ».

Voies navigables de France a connu un niveau de travaux d'investissement exceptionnel en 2009 et 2010 grâce aux crédits du plan de relance. Les travaux de sécurisation et de remise en état des ouvrages ont entraîné des arrêts de navigation plus importants.

Les années 2010 et 2011, avec des valeurs anormalement basses, ont en outre été marquées par des phénomènes météorologiques exceptionnels : en 2010 un hiver particulièrement rigoureux a entraîné la formation de glace et des crues gênant la navigation alors que 2011 a été marqué par la sécheresse se traduisant par des manques d'eau importants avec des conditions d'étiages pénalisantes pour la circulation des bateaux.

La poursuite de la politique de rénovation du réseau pour en assurer la pérennité, dans le cadre notamment du contrat d'objectif et de performance 2011-2013, conduit à conserver la prévision 2012 à 91,5 % et à fixer à 92 % la prévision 2013, avant que l'effet de ces travaux ne permette ensuite d'améliorer la disponibilité, en priorité sur le réseau principal.

Si on peut comprendre une argumentation relative aux différences de perception des utilisateurs des différents modes, la mesure d'ensemble de l'efficacité et de l'efficacités du programme au regard de cet indicateur de qualité est pratiquement impossible.

Evolution de l'indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2011 Prévision	2015 Cible PAP 2013 (2013 cible)
Satisfaction des usagers sur le réseau routier : note relative aux services à l'utilisateur sur le réseau autoroutier non concédé	Note/10	7,7	8,00	7,40	7,5	7,50	7,50	>7,50 (7,85)
Satisfaction des usagers sur le réseau routier : note relative aux services à l'utilisateur sur le réseau concédé	Note/10	8,45	8,25	8,05	7,85	7,85	7,85	>7,85 (9,00)
Retards constatés sur les trains de voyageurs imputables à l'infrastructure	minute s/train	0,91	0,94	1,36	0,9	0,92	0,92	<0,78 (0,78)
Retards constatés sur les trains de voyageurs imputables au seul gestionnaire de l'infrastructure	minute s/train	0,46	0,45	0,51	0,42	0,43	0,43	<0,38 (0,38)
Taux de disponibilité du réseau fluvial (nombre de jours disponibles rapporté au nombre de jours d'ouverture)	%	91,6	90,1	90,4	89,5	91,5	92	>92,0 (93,3)

OBJECTIF n° 3 : Améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d'une concurrence loyale

La sécurité et la sûreté font partie des missions régaliennes de l'État et leur exercice dans le domaine du TRM est encadré par une législation de l'Union européenne. Les transports routiers de matières dangereuses font à ce titre l'objet d'une attention particulière et deux sous indicateurs ont été retenus :

- « Part des matières dangereuses dans l'ensemble des contrôles de transports routiers réalisés » ;
- le taux d'infraction à la réglementation sociale européenne constaté lors des contrôles.

INDICATEUR 3.1 Part des matières dangereuses dans l'ensemble des contrôles de transports routiers réalisés

Le premier indicateur correspond au rapport entre le nombre d'unités de transport de matières dangereuses contrôlées et le nombre total d'unités de transport routier contrôlées.

Notons tout d'abord que l'intitulé de ce sous-indicateur a varié : « Intensité du contrôle » (RAP 2009 et 2010), « Taux de contrôle » (RAP2011) puis « Part des matières dangereuses dans l'ensemble des contrôles de transports routiers réalisés » (PAP 2012). Cette dernière appellation est exacte.

La cible traduit la volonté de contrôler plus fréquemment ce type de transport. En effet, selon les services statistiques du MEDDE, le pourcentage de véhicules transportant des matières dangereuses par rapport à la totalité des véhicules est de 4,3% en 2010 (source : service économique et statistique du ministère chargé des transports – base de données transports routiers de marchandises). Selon la même source, ce pourcentage était auparavant de 5% ce qui manifeste une tendance au report de ces transports vers les modes non routiers. L'objectif assigné à cet indicateur est à la fois quantitatif (viser un taux de contrôle de 6,5 %) mais aussi qualitatif par un ciblage vers les véhicules transportant des colis de matières dangereuses, véhicules plus complexes et plus longs à contrôler en comparaison des transports « en vrac » de type hydrocarbures ou produits chimiques.

La mise en œuvre de formations pour les agents, les orientations prioritaires données aux services et l'amélioration des méthodes de contrôle ont permis une augmentation de ces contrôles de 19 % en 2011 par rapport à 2009 qui fait suite à une augmentation en 2009 de 22% par rapport à 2008, après une hausse de 15% en 2008 par rapport à 2007.

Evolution de l'indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Taux de contrôle des transports routiers de matières dangereuses	%	5,7	6,2	6,5	6,7	6,8	6,7	>6,2

INDICATEUR 3.2 taux d'infraction à la réglementation sociale européenne constaté lors des contrôles

Le second indicateur relatif aux infractions à la réglementation sociale européenne constatées lors des contrôles rend compte du nombre d'infractions à la réglementation européenne relative au temps de conduite et au temps de repos, constatées lors des contrôles sur route ou en entreprise par rapport au nombre de journées contrôlées. Les contrôles portent sur les données relevées sur les disques des appareils de contrôle analogiques ou sur les appareils de contrôle numériques à bord des véhicules ou en entreprise.

La quantité de contrôles à effectuer est encadré par des textes communautaires qui résultent de la directive n°2006-22 du Conseil du 16 mars 2006. Cette directive a fixé le seuil minimal de contrôle des jours de travail effectués par les conducteurs à 2 % à partir du 1er janvier 2008 et 3 % à partir du 1er janvier 2010. Le nombre de jours de travail du conducteur contrôlé par camion a fortement augmenté en application de cette directive européenne (28 jours au lieu de 7 jours). Cette évolution du contrôle routier a contribué à la baisse significative de l'indicateur ces dernières années, conduisant à un

ajustement à 1,2 de la prévision actualisée pour l'année 2012. La part des infractions se stabilisant, cette prévision est reconduite pour 2013. Le suivi sur longue période de l'indicateur est rendu difficile par les changements de périmètre des données recueillies. Si la baisse de la valeur de l'indicateur s'est poursuivie en 2011, il faut tenir compte de ce que cet indicateur ne prend plus en compte que les infractions relevées par les agents du ministère chargé des transports (contrôleurs des transports terrestres) et n'intègre pas les données issues des autres administrations pratiquant des contrôles : inspection du travail, police nationale, gendarmerie nationale et douanes. Par ailleurs, l'interprétation des évolutions de cet indicateur doit tenir compte de la disparition dans l'outil de recueil des données des procédures relevées par les inspecteurs du travail et des transports qui relèvent depuis le 1er janvier 2009 du ministère du travail, de l'emploi et de la santé et dont les contrôles ne sont plus comptabilisés au titre du programme IST. Ce sous indicateur ne donne donc pas une image exhaustive des contrôles effectués sur les transports routiers.

Suggestion : Améliorer cette exhaustivité ou envisager la suppression du sous indicateur pour défaut d'exhaustivité.

Evolution de l'indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Infractions à la réglementation sociale européenne constatées lors des contrôles	%	3,4	2,7	2,0	1	1,2	1,2	<1,2

OBJECTIF n° 4 : Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises

INDICATEUR 4.1 : Part modale des transports non routiers

Compte tenu des orientations générales de la politique des transports définies à l'article L1211-3 du Code des transports il apparaît nécessaire de disposer de moyens de mesure de l'évolution des parts de marché des différents modes de transports individuels et collectifs. L'indicateur 4.1 qui est retenu depuis la LFI 2012 parmi les indicateurs de la mission « écologie, développement et aménagement durables » fait partie de ces moyens.

L'indicateur comporte trois sous indicateurs l'un consacré aux transports intérieurs de voyageurs, les deux autres au transport intérieur de marchandises.

En ce qui concerne la part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs, l'établissement de la valeur de l'indicateur pour une année donnée mobilise des travaux statistiques importants qui font que les chiffres définitifs d'une année donnée sont fournis avec le projet annuel de performances de

l'année qui suit et commentés dans le rapport annuel de performance de l'année suivante soit un décalage d'environ deux ans.

Par ailleurs alors que l'évolution des parts modales sur une année varie lentement et doit s'apprécier en variation sur plusieurs années, le suivi sur longue période de l'indicateur est rendu difficile par les exercices successifs de rebasage des séries statistiques permettant de calculer l'indicateur.

Il est important de noter que le service de l'observation et des statistiques (SOeS) a modifié les séries chronologiques des trafics à la suite d'un rebasage fondé sur la disponibilité de nouvelles données issues d'enquêtes. L'objectif d'un tel rebasage est que les séries décrivant les trafics reflètent au mieux la réalité mesurée. Les séries chronologiques ont été rétopolées jusqu'en 1990, c'est à dire qu'elles ont été retraitées statistiquement, ce qui est nécessaire lorsque le rebasage introduit un saut quantitatif ou apporte des éléments nouveaux concernant le passé. Le retraitement statistique conduit à une rupture dans la série des réalisations des années antérieures. Les projections tiennent compte des données rebasées à partir de l'année 2006.

Dans ces conditions, les parts modales des transports intérieurs de voyageurs évoluent légèrement en faveur du transport collectif. On observe en 2011 une accélération de la croissance de l'usage des transports collectifs (+3,3 % en 2011 contre +0,8 % en 2010). Ce sont les transports collectifs non routiers qui portent essentiellement cette croissance avec des évolutions de +3,4 % pour les transports ferrés (métro inclus). Avec une progression de +3 %, les transports collectifs urbains de voyageurs renouent avec le rythme de croissance annuel des années 2004/2008. La croissance des réseaux de transport collectifs de province (+4,4 %) est plus dynamique que celle des transports de l'Île-de-France (+2,6 %). Enfin les TER qui concernent essentiellement les déplacements domicile – travail et domicile – études, connaissent une croissance très sensible (+4,7 %). Le transport ferroviaire de longue distance enregistre également une belle progression à +3,7 % par rapport à 2010, après deux années de baisse –0,1 % et –0,9 %.

L'actualisation des projections à partir de 2012 de la part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs est bâtie sur l'hypothèse du maintien d'un rythme de croissance soutenu de l'utilisation des transports collectifs (+3,7 % annuel en moyenne) et d'une progression plus modeste des trajets en voiture particulière (entre +1,5 et 2 %).

En ce qui concerne la part modale du transport ferroviaire et celle du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises, il faut noter que le rebasage statistique qui modifie le bilan de la circulation impacte aussi le transport de marchandises. Les séries de transport de marchandises ont donc aussi été rétopolées pour tenir compte des modifications du champ de l'enquête « transport routier de marchandises » (TRM) notamment. Cette opération a conduit à revoir légèrement à la hausse le niveau des trafics routiers de marchandises notamment entre 2000 et 2010. En 2011, la croissance du transport intérieur de marchandises se ralentit (+2,4 % après +4,8 % en 2010) :

- le transport routier de marchandises ralentit sensiblement (+1,5 % après +5 % en 2010) sous l'effet du recul du transport international ;
- le pavillon français subit des pertes sensibles de trafics (-3 %), tandis que le pavillon étranger marque le pas (+0,2 %) ;
- le transport fluvial recule également avec -2,4 % de tonnes-kilomètres transportées après une forte hausse en 2010 (+8,6 %) ;
- seul le transport ferroviaire, après trois années de fort recul, amorce en 2011 un redressement (+14,1 %). Le transport ferroviaire national retrouve un niveau proche d'avant crise, contrairement au transport international et au transit qui ne le rattrapent pas.

L'actualisation des projections de la part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises et celle du transport fluvial sont construites sur l'hypothèse plutôt ambitieuse qu'après une stagnation en 2012, le transport de fret ferroviaire et le transport fluvial de marchandises reprendraient une croissance soutenue à un rythme de +3,5 % annuel. Pour le transport routier il est fait l'hypothèse qu'il renouerait également avec la croissance d'activité exprimée en tonnes-kilomètres, mais avec un rythme un peu moins soutenu (+2,5% annuel).

Le redressement de la part modale du fret ferroviaire ne pourra être que lent (9,5 % en 2011 ; 9,6 % en 2012 et 9,7 % en 2013 et 9,9 % en 2015). Les mesures prises dans l'engagement national du fret ferroviaire ne permettront probablement pas d'atteindre la cible de 15 % en 2013 ni même en 2015.

D'une façon générale, la croissance du transport de marchandises, quel que soit le mode est liée à la croissance de l'activité économique qui sera quasiment nulle en 2013 et qui ne devra repartir que lentement dans les années suivantes ce qui explique la prudence manifestée dans le choix des cibles.

Evolution de l'indicateur

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs	%	17	17,0	15,7	16	16,3	16,6	>17,2

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises	%	10,6	9,7	8,6	9,5	9,6	9,7	>9,9
Part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises	%	2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	>2,3

INDICATEUR 4.2 : Volume de transport combiné par fer, voie fluviale et cabotage maritime rapporté aux aides au transport combiné

Le dispositif d'aide au transport combiné ferroviaire et au transport combiné fluvial mis en place en France a été reconduit à partir de 2008, avec des adaptations, conformément à l'accord donné par la Commission européenne le 17 juin 2008. L'augmentation de 50 % de l'aide à l'exploitation du transport combiné décidée en septembre 2009 a conduit à une baisse mécanique de la valeur des indicateurs. L'évolution de l'indicateur dépend du contexte économique général ainsi que de l'évolution structurelle du trafic. L'indicateur est sensible à la répartition des aides entre services nationaux et internationaux et services avec ou sans massification des trafics. Il diminue si la proportion du trafic international ou du trafic non massifié décroît.

L'estimation des cibles tient compte du maintien de la structure existante des trafics et se place dans l'hypothèse du maintien du niveau d'aide (taux de subvention, critères d'éligibilité). A la lumière de cette chronique des résultats on peut s'interroger sur l'efficacité du dispositif d'aide mis en place qui parvient tout juste à stabiliser l'évolution du trafic aidé.

Résultat dans les PAP

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Volume de transport combiné par fer pour 100 € d'aide	UTI	5,4	4,7	3,5	3,7	3,7	3,7	>3,7
Volume de transport combiné fluvial pour 100 € d'aide	UTI	4,2	4,0	3,3	3,1	3,1	3,1	>3,5

UTI = unité de transport intermodal type conteneur ou semi-remorque.

INDICATEUR 4.3 : Part de marché des grands ports maritimes sur leurs façades respectives

Les parts de marchés sont exprimées en pourcentage concrétisant les parts de tonnage de marchandises embarquées, débarquées ou transbordées annuellement dans chacun des grands ports maritimes métropolitains français par rapport une liste de 33 ports européens pris pour référence.

On constate une baisse des parts de marché par rapport à l'année 2009. L'analyse plus détaillée montre que les trafics dans les ports français croissent moins vite que les trafics dans les ports étrangers pris en référence (en 2011 le trafic de l'ensemble des sept grands ports maritimes progresse de 0,8 % contre 2,5% pour les ports étrangers)

La part française dans le trafic européen de conteneurs, exprimé en tonnage, recule de 9,6 % sur la même période pour atteindre 5,8 % en 2011. L'ensemble des ports européens affiche en 2011 un trafic de marchandises conteneurisées en hausse de 8,7 % par rapport à 2010, alors que dans le même temps, un recul de 2,3 % est observé pour l'ensemble des grands ports maritimes français.

L'actualisation des prévisions des trafics portuaires pour 2012 a été calculée à partir des trafics enregistrés en 2011 et des perspectives de croissance du PIB de chaque pays publiées par le FMI le 17 avril 2012 et actualisées le 16 juillet 2012 uniquement pour l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Les prévisions des trafics portuaires pour 2013 ont été calculées à partir de la réalisation 2011 en utilisant les perspectives de croissance du PIB de chaque pays européen publiées par le FMI en avril 2012.

Les cibles 2015 sont identiques à celles de 2013, à deux exceptions près : en effet l'année 2011 est en régression par rapport à 2010 (et même à 2009) les effets de la crise s'étant conjugués avec les mouvements sociaux d'opposition à la réforme dans les grands ports maritimes.

Deux évolutions de valeur cible sont proposées au regard du constat fait sur l'évolution depuis quelques années des trafics portuaires associés :

a) la valeur cible du trafic conteneurisé sur la façade Atlantique a été fixée à 12 car la réalisation 2011 avait déjà dépassé la cible 2013 (9,0) ;

b) la valeur cible du trafic conteneurisé pour la façade Méditerranée (grand port maritime de Marseille) a été fixée à 7 car la réalisation 2011 (5,2) avait pratiquement atteint la cible 2013 (5,5).

Résultat dans les PAP

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
% du trafic total	%	15,6	16,1	15,0	14,8	14,9	15	>17,5
% du trafic conteneurisé	%	6,6	7,3	6,4	5,8	5,8	5,8	>7,5
% du trafic total sur la façade Manche - Mer du Nord	%	12,9	13,0	11,8	11,6	11,6	11,6	>14,0
% du trafic conteneurisé sur la façade Manche - Mer du Nord	%	6,8	7,4	6,4	5,7	5,7	5,7	>8,5
% du trafic total sur la façade Atlantique	%	25,4	26,5	24,8	25,2	25,5	25,7	>26,5
% du trafic conteneurisé sur la façade Atlantique	%	8,5	10,5	10,1	10,4	10,7	10,7	>12
% du trafic total sur la façade Méditerranée	%	20,3	19,9	19,3	19,1	19,5	19,7	>22,5
% du trafic conteneurisé sur la façade Méditerranée	%	5,8	6,6	5,7	5,2	5,4	5,4	>7

4. Annexe : Synthèse évolution crédits du programme IST

Source : PAP et RAP annuels, DGITM pour execution 2012

Année N (M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AE LFs Année N + reports (N-1)->N + prévision de FDC	6090	6723	6477	8207	11457	
CP LFs Année N + reports (N-1)->N + prévision de FDC	4011	5054	4884	6007	5752	
Evaluation en cours d'année des engagements non couverts par des paiements fin année N	4452	4402	3780	6113	4960	
AE demandées pour année N (PAP N)		4543	4437	4309	4279	4049
FDC et ADP attendus en AE pour l'année N (PAP N)		1973	1855	2008	2525	1126
Total AE année N (PAP N)		6516	6292	6317	6804	5175
AE ouvertes en année N (RAP N d)		9228	8308	11683	9926	
AE engagées en année N (RAP N d)		7088	6098	6698	5396	
AE affectées non engagées fin année N (RAP N d)		1957	1710	1882	1158	
AE non affectées et non engagées fin année N (RAP N c)		2080	1938	3103	3372	
Engagements sur N-X non couverts par des paiements fin année N-1 (RAP N d)		3486	3934	3844	4554	
Engagements sur N-X non couverts par des paiements fin année N (RAP N c)		1826 (-36)	2298 (-52)	2649	3564	
Engagements sur N non couverts par des paiements fin année N (RAP N c)		2166	1695	1902	916	
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements fin année N (RAP N c & PAP N+1)	1921	3955	3941	4551	4960	
CP demandés en N pour AE antérieures à N (PAP N)		307	292	1223	98	94
CP demandés en N pour AE nouvelle en N (PAP N)		4088	4053	2854	4210	3980
CP demandés en N (PAP N)		4395	4345	4077	4308	4074
FDC et ADP attendus en CP pour N (PAP N)		2179	1904	1706	1528	1572
Total CP année N (PAP N)		6574	6249	5783	5836	
CP ouverts en année N (RAP d)		7174	6311	6168	5688	
Différence entre CP ouverts et demandés		2779	1996	2091	1360	

CP consommés en année N sur engagement année N (RAP d)		4922	4403	4797	4480	
CP consommés en année N sur engagement année antérieure à N (RAP d)		1660	1636	1195	990	
CP totaux consommés en année N (RAP d)		6582	6039	5991	5470	
Différence entre CP ouverts et consommés		592	272	177	218	
Estimation des CP N+1 sur AE antérieures à N (PAP N)					1000	1650
Estimation des CP N+1 pour AE nouvelle en N (PAP N)					3479	69
Estimation des CP N+1 (PAP N)		1827	1796	1250	2050	1719
CP demandés en N+2 pour AE antérieures à N (PAP N)						1650
Estimation des CP N+2 pour AE nouvelle en N (PAP N)						0
Estimation des CP N+2		1396	1376	1250	2050	1650
Estimation des CP N+(3 et plus) pour AE antérieures à N (PAP N)						1566
Estimation des CP N+(3 et plus) pour AE nouvelle en N (PAP N)						0
Estimation des CP N+(3 et plus) (PAP N)		1229	1230	1280	2013	1566
Estimation des CP à prévoir à partir de N+1 (PAP N)		4442	4402	3780	6113	4935

5. Annexe : Suites données aux conclusions du rapport RRN (CGPC n°005018-01 octobre 2007)

en italique réponse de la DGITM

Suggestions prioritaires :

1. **Y a-t-il eu une évolution vers une autre organisation des BOP du programme 217 (« Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ») pour le personnel des services routiers qui tout en restant une action miroir du programme 217 pourrait faire gérer les personnels des DIR et du SETRA dans un BOP central placé sous la responsabilité du DIT ?**

Aucune évolution, la fusion des deux directions a encore accentué l'assimilation du secteur routier au standard ministériel qui ne permet aucune dérogation par rapport à une organisation qui n'a absolument pas évolué depuis 2005 et qui ne reconnaît strictement aucun rôle nouveau au responsable de programme.

Le RPROG n'a en pratique aucun rôle sur la gestion des moyens humains de sa politique. Le regroupement des personnels du ministère sur un programme unique avait en 2006 pour justification unique la mutualisation des compétences pour la gestion de la masse salariale. Avec le temps, le responsable du programme 217 s'est peu à peu considéré comme réellement responsable de l'ensemble des effectifs du ministère et organise directement avec le niveau régional l'évolution des effectifs sans que les RPROG jouent un rôle quelconque dans les arbitrages régionaux en terme de recrutement.

2. **Y a-t-il eu une meilleure articulation entre la DP et les services pour assurer une communication efficace et apaiser les conflits (mise en place des correspondants transversaux de niveau suffisamment élevé pour avoir un accès permanent aux sous directeurs, chargé de repérer les difficultés, de les porter activement auprès des sous directions chargées de trouver des solutions, et réciproquement de faire comprendre aux services les contraintes de ces derniers) ?**

La communication entre les services (DIR, DRH, DIT) et la prévention et la gestion des conflits supposent un circuit d'information en temps réel et une grande réactivité. Le rôle du département des relations sociales de la DRH est à cet égard très important. La DIT, au niveau direction (directeur, directeur-adjoint) et sous-direction (sous-directrice de la gestion du réseau routier non concédé, GRT), est immédiatement accessible en cas de conflit. Le réseau des directeurs de DIR se réunit une fois par mois, sous l'égide de la DIT ; en fonction de l'actualité, la DRH participe régulièrement à ces réunions. D'autres réseaux concernant les DIR travaillent de manière continue et structurée (directeurs-adjoints, secrétaires généraux, chargés de communication), ce qui constitue un cadre utile à la transmission des informations. Compte tenu de la sensibilité sociale de certains sujets (problèmes indemnitaires, organisations du travail, risques professionnels...) et de la capacité revendicative des organisations syndicales, une grande vigilance et des efforts constants doivent être mis en œuvre pour assurer cette articulation et cette circulation des informations entre les services.

3. Y a-t-il eu une réflexion sur une amélioration de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de sa robustesse (mutualisation de compétences rares ou travail en réseau par groupes de SMO, SMO inter régionaux au service de plusieurs préfets de région...) ?

Plusieurs séminaires ont été consacrés en grande partie à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et à la bonne articulation entre les acteurs des DREAL et des DIR.

Une mission du CGEDD a produit des recommandations notamment : une plus forte implication de la DIT et une répartition plus souple des rôles entre les services qui permettent aux DREAL d'assurer pleinement le pilotage stratégique des opérations. Un groupe de travail composé de directeurs de DREAL et de DIR poursuit ces réflexions. Un groupe d'expert a été mis en place pour approfondir ce travail.

Les chefs des unités de maîtrise d'ouvrage (UMO) échangent régulièrement entre eux au sein d'un réseau métier animé par la DIT. Leurs collaborateurs se retrouvent deux fois par ans.

La DIT appuie les UMO à travers l'expertise juridique de la sous-direction ARRN et l'expertise technique de la MARRN. Le RST et les SIR sont mobilisés sur différentes actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces dispositions ont permis de pallier en grande partie la fragilité potentielle des UMO, du fait de leur taille. Il conviendra d'être particulièrement vigilant sur les difficultés nouvelles que pourraient apporter une amplification de la polarisation des activités des CETE ou une baisse du plan de charge des UMO.

Enfin, plusieurs circulaires d'organisation générale ont précisé l'articulation entre l'administration centrale et les services déconcentrés :

- La circulaire du 7 janvier 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'instruction, d'approbation et d'évaluation des opérations d'investissement sur le réseau routier national ;*
- La circulaire relative aux opérations de régulation dynamique du trafic ;*
- La circulaire du 13 avril 2012 relative aux audits de sécurité routière.*

✧ Les conditions de meilleure articulation de la gestion du trafic, de l'information routière, et de la gestion et exploitation du réseau ont-elles été examinées (y compris le rattachement de la gestion du trafic au programme IST) ?

Depuis 2009, la gestion du trafic et l'information routière ont été rattachés au programme IST.

De nouveaux modes de gestion des personnels mieux adaptés aux défis de la nouvelle organisation (modes de rémunérations des agents acceptant des contraintes particulières, solutions statutaires sous forme de filières intégrant l'acceptation de ces contraintes, nouveau statut de l'ensemble du dispositif des services routiers...) ?

Plusieurs textes de cadrage ont été élaborés dès la création des DIR, destinés à harmoniser les pratiques dans l'ensemble des services routiers, issus des DDE et à respecter strictement la réglementation. Il s'agit principalement du protocole indemnitaire de juillet 2007, qui a fixé notamment les modes d'attribution de la PTETE, en fonction des différentes classes de CEI. D'autre part, un cadrage national relatif à l'organisation du travail (astreintes, heures supplémentaires, travail programmé...) a été validé en octobre 2009. Ces 2 textes ont fait l'objet d'une concertation approfondie avec les organisations syndicales, avec la participation active de la DGR hier, DIT aujourd'hui. Ils font toujours référence. Enfin, une réflexion sur l'évolution du statut des agents d'exploitation et chefs d'équipe a été engagée, sous l'égide de la DRH, en décembre 2011.

A-t-on mis en place une politique de gestion des connaissances et de capitalisation de l'expérience en appui aux services de terrain (animation de réseaux, de clubs métiers, développement, d'un accès plus aisé aux sources d'information ou d'outils de recherche de réponses aux questions que posent la pratique professionnelle, construction d'un système de capitalisation des réponses trouvées à travers l'expérience) ?

La DIT anime ou participe à l'animation de nombreux réseaux professionnels vis à vis des acteurs du RRN . Pour les DIR, il s'agit principalement des directeurs de DIR, des directeurs adjoints ingénierie et des chefs de SIR, des directeurs adjoints entretien-exploitation et des chefs des services des politiques techniques, des responsables qualité, des responsables ouvrages d'art, des responsables chaussées. Pour les Dreal, il s'agit des responsables des unités de maîtrise d'ouvrage et des responsables d'opération.

Le partage d'expérience est assuré à travers les échanges et la production d'outils au sein de ces réseaux, et à travers la constitution de répertoire de documents « exemples » issus des services.

Un plan de formation national est réalisé chaque année avec l'appui des CVRH et de l'ENPC sous le pilotage du services des affaires générales et de la stratégie de la DGITM.

Il convient de souligner le rôle essentiel du RST qui, au niveau local, continue dans bien des cas à être la référence technique et à apporter un appui essentiel à la production quotidienne . Par ailleurs, au niveau national, les services techniques centraux assure la production de la doctrine technique. Le Setra, quelle que soit l'organisation future retenue, devra retrouver toute sa place après un ralentissement de sa production ces dernières années suite à son installation à Sourdun.

7. Y a-t-il eu mise en place des dispositifs de gestion de la qualité dans les services et l'appui avec ou sans appui de la DIT ?qu'elle leur apporte à cet effet ?

La DT a diffusé divers documents méthodologiques pour le déploiement des démarches qualité au sein des services, a réalisé des référentiels d'audits, mets chaque année un plan de formation en place, diffuse ces démarches dans les différents réseaux métiers. Elle participe notamment aux réseaux des responsables qualité en DREAL et en DIR. La MARRN audite régulièrement les systèmes de management de la qualité des services.

Les démarches qualité ont été bien appropriées par les services de maîtrise d'œuvre et avec un léger temps de retard par les services de maîtrise d'ouvrage des DREAL. Ce temps de retard s'explique essentiellement par l'intégration des DRE au sein des DREAL.

La pénétration des démarches qualité dans le domaine entretien-exploitation est variable suivant les DIR. Certaines ont certifié l'ensemble de leur activité ou envisage de le faire à court terme, d'autres ont initié une démarche limitée à quelques missions. Il convient de nuancer ce bilan de fait de l'existence de nombreuses démarches méthodologiques au sein des services qui concourent à la qualité sans en avoir reçu le label : élaboration de documents de politique d'entretien et d'exploitation, plans de gestion de trafic, plan de gestion de crise, document d'organisation du travail, définition des conditions d'intervention pour le patrouillage, le balisage, programmation des réhabilitations de chaussées et d'ouvrage d'art, plan de maintenance des équipements, audit périodique du patrimoine à travers l'élaboration des IQOA et IQRN.

Suites données aux suggestions par thèmes

Suggestions sur le périmètre du Programme 203 et de ses actions

1.A défaut de rattacher l'action 8 du Programme 217 (personnel concourant à la politique du programme RRN) au programme RRN, la suggestion prioritaire n° 1 a-t-elle été étudiée ?

Non, bien évidemment ...

2 A t-on pu trouver une meilleure articulation de la gestion du trafic, de l'information routière, et de la gestion et exploitation du réseau dans la ligne de la suggestion prioritaire n°4.

Depuis 2009, la gestion du trafic et l'information routière ont été rattachés au programme IST.

3 A t-on rattaché les investissements de modernisation (sécurité, environnement, nouveaux parkings et services....), qui sont plus que du gros entretien, à l'action 1 du programme RRN ?

Cette suggestion était mal formulée en termes budgétaires puisque l'action, selon la LOLF, désigne la destination des dépenses et non sa nature. Il n'était donc pas possible de rattacher au développement du réseau de l'action 1 des dépenses d'entretien qui, bien qu'étant par nature des investissements, relèvent toujours de l'entretien du réseau.

En revanche, ces dépenses ont été transférées au budget de l'AFITF.

4. A-t-on rattaché les Parcs à l'action 3 du programme RRN? (sans objet au regard du transfert des Parcs désormais réalisés)

5 A t-on mis en place un mode de gestion spécifique des ressources des CETE par exemple en créant des transferts inter programmes permettant d'assurer des prestations réciproques, en vue de gérer les CETE (voire l'ensemble des services techniques multidisciplinaires du RST, y compris le SETRA) dans une action spécifique d'un programme à définir, (par ex le 217) et, d'accorder des droits à prestations aux différents responsables de programmes à hauteur du remboursement qu'ils effectueraient au profit de cette action "CETE" du programme en question

Non, au contraire la gestion des effectifs des CETE œuvrant pour les programmes a été retiré aux responsables de programme tout en laissant perdurer le système des droits à prestations.

6.A t-on pu faire apparaître plus clairement dans les documents budgétaires (PAP), l'ensemble des ressources, toutes sources et tous programmes confondus, concourant à la réalisation de ses objectifs de façon à être plus clair sur le fait que l'action sur le réseau concédé est une partie intégrante du programme ?

Les PAP ne présentent que les ressources du budget de l'État et des opérateurs qui y sont rattachés (AFITF, EPSF et VNF).

7. Préciser le dispositif par lequel est gérée l'intégration de la politique des routes dans une politique plus générale des transports

L'intégration de la politique des routes dans la politique plus générale des transports se fait notamment au travers des documents généraux de planification et de stratégie tels que le schéma national des infrastructures de transport (actuellement en cours de réexamen) ou encore la stratégie nationale du développement durable . La vision des enjeux de transport et les orientations données pour le moyen et long terme forment ainsi l'ossature sur laquelle se construit la politique des routes.

Celle-ci trouve ensuite sa déclinaison opérationnelle à travers les PDMI (programmes de modernisation des itinéraires) qui sous-tendent les budgets annuels et pluriannuels dont l'AFITF apporte la part de financement pour l'Etat.

Suggestions sur les objectifs stratégiques

1 Mieux préciser la nature des ambitions dans le développement du réseau, de manière à faciliter et stabiliser les conditions ultérieures de programmation et donc de gestion des opérations (le schéma adopté en décembre 2003 en CIADT constitue-t-il bien la feuille de route et si tel est bien le cas en tirer les conséquences en terme d'indicateurs de suivi)

Le CIADT de 2003 ne constitue évidemment plus la feuille de route s'agissant du développement du réseau routier. En effet depuis son élaboration, la politique des transports et le contexte budgétaire ont connu de fortes évolutions. En particulier, les grandes orientations du CIADT sur cette thématique ne sont plus en phase avec la politique de transition énergétique et écologique que le gouvernement entend mener.

Le projet de Schéma national des infrastructures de transport (cf fiche spécifique) est le document le plus actuel en terme de feuille de route pour le développement du réseau routier. Toutefois ce document n'a pas encore été validé et doit faire l'objet d'un travail complémentaire.

En effet les montants des projets retenus au schéma excèdent largement les capacités de financement qui sont aujourd'hui mobilisés dans le cadre de la politique de l'Etat en matière d'infrastructures de transport. Le constat d'une impossibilité financière est désormais techniquement établi.

Dans ce contexte, il est aujourd'hui envisagé de mettre en place une commission associant à la fois des élus et des experts chargée de travailler sur les priorités de réalisation du schéma dans le respect des grands principes définis par le Président de la République:

- donner la priorité à la modernisation et à l'entretien du réseau,*
- lutter contre la fracture territoriale*
- améliorer les transports du quotidien,*
- concilier l'impératif de réduction des déficits publics à court terme avec la nécessité à moyen terme de s'engager dans une dynamique de croissance et de tirer parti des financements européens.*

2. Mettre en valeur les objectifs précis à atteindre de manière à faciliter les conditions d'une programmation stable pluriannuelle dans les années à venir, en faisant la part des objectifs qui correspondent à l'application des principes du développement durable dans la mise en œuvre des politiques de modernisation des réseaux routiers .

S'agissant des opérations de modernisation du réseau routier national, elles relèvent désormais des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) qui ont succédé pour la période 2009-2014 au volet routier des contrats de plan État-régions (cf fiche spécifique).

Les mandats PDMI notifiés aux préfets de région constituent donc le cadre de la programmation à moyen terme de la modernisation du réseau et un « porter à connaissance » des intentions de l'Etat en la matière vis à vis de tous les acteurs.

En dehors de la poursuite des opérations déjà en travaux, les opérations inscrites aux PDMI ont été sélectionnées en donnant la priorité aux opérations répondant aux enjeux d'amélioration de la qualité environnementale des infrastructures et du cadre de vie des riverains (traitements anti-bruit, mise aux normes assainissement, déviations localisées), d'optimisation du fonctionnement du réseau ou encore de renforcement de l'accessibilité des territoires. La part importante donnée aux opérations de qualité environnementale marque une inflexion forte entre les PDMI et le volet routier des CPER.

La stabilité de la programmation annuelle dans ce cadre dépend donc de la capacité de l'Etat à mobiliser les crédits nécessaires, de la capacité des collectivités à mobiliser des fonds de concours à hauteur de ceux qu'elles avaient annoncé au moment de l'élaboration des PDMI et de la capacité des préfets et des services de l'Etat à maîtriser le coût des opérations et à le maintenir dans l'enveloppe inscrite au PDMI. En effet les enveloppes régionales des crédits Etat des PDMI étant fixes, tout dépassement du montant inscrit au PDMI doit être financé par redéploiement de crédits au sein du PDMI et vient donc pénaliser la réalisation d'autres opérations. Il est de la responsabilité de la DIT que les opérations de qualité environnementale ne deviennent pas la variable d'ajustement systématique des PDMI, s'agissant d'opérations souvent peu soutenues par les préfets et les élus et peu matures en terme d'avancement d'études et de procédures.

3.Y a-t-il eu une réflexion sur les conséquences à tirer des disposition de la loi d'août 2004 sur le rôle de la DGR (puis de la DIT) dans la cohérence du réseau dans son ensemble, et notamment dans la définition, en relation avec les autres gestionnaires de réseaux, et la diffusion des règles de l'art, pour lui permettre de définir les ambitions à afficher dans le cadre de l'action 3 ?

Le Comoar coprésidé par le DGITM et le représentant de l'ADF assure le pilotage stratégique de l'appui de l'administration d'Etat aux collectivités.

La DIT participe largement aux instances d'échange avec les autres maîtres d'ouvrage routiers et les entreprises (IDRRIM, AFGC, AIPCR, TDIE, ...).

Les services techniques centraux ont pour mission de diffuser les règles de l'art à travers la production de guides techniques. Ces guides sont rédigés en liaison avec les praticiens issus de l'Etat et des collectivités territoriales. Les CETE assurent l'animation des COTITA et ponctuellement un appui opérationnel aux collectivités locales.

La gouvernance de ces missions devra être repensée dans le cadre de la réorganisation du RST.

Suggestions sur les indicateurs

1. A-t-on recherché des indicateurs qui permettraient de mesurer l'efficacité de l'activité, par exemple en matière d'ingénierie (propre ou externe). ?

Une réflexion a été menée au sein du réseau des Sir sur le dimensionnement des ressources à consacrer à chaque phase d'un projet en fonction du budget et de la complexité de celui-ci. Les réductions d'effectif programmées dans le cadre de la RGPP se sont appuyées notamment sur les plans de charge des SIR. Une démarche nationale a par ailleurs été initiée par le secrétaire général sur les activités des DREAL pour le programme ITS. (Démarche BBZ)

2 A-t-on développé des indicateurs socio-économiques permettant de mesurer l'efficacité de la politique en matière de concession ou de partenariat public-privé ?

Non : le choix de la concession ou du PPP est un choix a priori, visant à assurer un mode de financement, un délai, et un transfert de risque relatifs à une infrastructure de transport.

Il n'y a pas d'indicateur socio-économique structuré visant à mesurer ex post cette efficacité.

Partie conception /construction

L'appel à la concession ou au partenariat public-privé pour le développement du réseau routier national est une alternative à la réalisation des opérations en maîtrise d'ouvrage publique.

La concession ne peut être utilisée que dans un cadre déterminé : l'infrastructure doit être de statut autoroutier, l'ensemble des conditions juridiques liées au droit français ou européen doivent être respectées (et notamment : existence d'un itinéraire alternatif, principe de contrepartie effective du péage, principe d'égalité de traitement des usagers) Enfin l'effet d'éviction dû au péage ne doit pas remettre en cause la fréquentation de l'infrastructure et donc sa rentabilité socio économique. Sous ces conditions et sous réserve d'un montant raisonnable de la subvention d'équilibre, le dispositif de la concession qui permet de faire porter l'effort de financement sur l'utilisateur et non sur le seul contribuable, reste systématiquement privilégié par la DIT pour une infrastructure neuve, voire une requalification.

L'appel au contrat de partenariat est également soumis à des conditions légales qui sont d'urgence, complexité et théorie du bilan, tel que prévues par l'ordonnance de 2004 modifiée. Le seul dossier d'infrastructure routière dont la réalisation est prévue en contrat de partenariat reste le projet A507 dite rocade L2 à Marseille. La décision de faire appel pour cette infrastructure à un contrat de partenariat est notamment justifiée par un bilan coût avantage comparé entre contrat de partenariat et loi MOP en faveur de ce mode de construction. Le montant de travaux de plus de 400M€ déjà réalisés en loi MOP pour la L2 est dont seule une petite partie est en service confirme cette difficulté pour l'Etat de faire avancer en MOP un projet d'une telle envergure en milieu urbain.

Partie Exploitation/gestion de Patrimoine/ service à l'utilisateur :

La performance d'une société concessionnaire en matière d'exploitation, de gestion du patrimoine et de service à l'utilisateur fait l'objet d'un suivi dans le cadre du contrat de concession. Ce suivi s'est étoffé dans le cadre de la récente série de contrats de plan quinquennaux conclus avec les concessionnaires « historiques », avec l'introduction d'un système d'indicateurs, d'objectifs (niveau minimaux de performance) et de pénalités en cas de performance insuffisante.

Ce système permet de mieux piloter la relation contractuelle. Il ne constitue pas un indicateur de mesure de l'efficacité d'une politique publique.

3 Les indicateurs physiques et de coût de construction, d'entretien et d'exploitation, du réseau en gestion déléguée sont ils comparables avec ceux du réseau géré en régie ?

S'agissant des indicateurs de coût, la question ne fait pas sens : la comparaiosn entre une concession et un marché public n'est pas pertinente (la notion de « risque et périls du concessionnaire » signifie que la comparaison « coût prévisionnel / coût constaté » n'entre pas dans les critères de gestion d'une concession).

S'agissant des indicateurs d'entretien et d'exploitation, la situation est variée :

- *l'état du patrimoine fait appel à des indicateurs de suivi similaires s'agissant de l'infrastructure (chaussée et ouvrages d'art)*
- *en matière d'exploitation, si certains indicateurs (viabilité hivernale) sont similaires, d'autres sont spécifiques au réseau concédé (patrouillage, attente au péage), du fait des caractéristiques inhérentes au réseau concédé .*

4 A-t-on examiné si des recherches technico-économiques seraient susceptibles de caractériser de manière monétarisée la dépréciation du capital constitué par le réseau, en l'absence d'intervention de réhabilitation, de manière à donner, à terme, en substitution aux indicateurs d'indice de qualité de 2007, une appréciation de la situation sous une forme qui permettrait de présenter au Parlement une mesure directe des financements nécessaires pour le maintien du capital ?

Dans le cadre de la réunion interministérielle du 11 mai 2011 relatifs aux crédits de l'entretien routier, le cabinet du Premier ministre a demandé au ministère de l'Écologie et au Budget de proposer une méthode permettant de définir les crédits nécessaires à l'entretien, ceci dans un esprit de préservation du patrimoine routier de l'État. Une telle approche est utilisée dans le cadrage des dépenses d'entretien immobilier de l'État qui est fondée sur le principe de l'établissement d'une prévision à moyen et long terme anticipant le vieillissement des différentes composantes de ce patrimoine et partant donc, de la tenue à jour de leur inventaire, de la connaissance de leur durée de vie prévisible et de celle de leur coût de remplacement ou de réparation.

La sous-direction de gestion du réseau routier national non concédé (DIT/GRT) a engagé cette étude sur les autres composantes du patrimoine de l'État à entretenir pour en préserver l'usage, complémentirement aux chaussées et aux ouvrages d'art faisant l'objet d'une évaluation annuelle de leur coût de remise en état via les IQRN et IQOA et donc de l'évolution de celui-ci d'une année sur l'autre (en identifiant les éventuelles modifications de périmètre (sections entrées ou sorties du réseau non concédé [reclassement dans le RRN, déclassement, incorporation dans une concession, ...] et leur coûts propres de remise en état) ainsi que les effets d'actualisation économique du coût des travaux).

Ces composantes sont constituées d'équipements (signalisation, dispositifs de retenues, équipement de sécurité en tunnel, d'exploitation dynamique, d'assainissement et de traitement des eaux, éclairage,...), de bâtiments (centre d'entretien et d'intervention, centres d'information et de gestion du trafic notamment) ou d'installations annexes (aires de repos,...). Compte tenu de leur nature, une approche de type immobilier fondée sur l'inventaire, la durée de vie et les coûts de remplacement ou de réparation paraît pertinente pour ces composantes afin d'apprécier les ressources à consacrer pour leur renouvellement et entretien.

Enfin, il convient de signaler qu'à la demande de la Cour des comptes la méthode d'amortissement sur les composants des routes faisant l'objet d'une dépréciation a été analysée par la DGITM. Concernant les aspects méthodologiques de fond et l'analyse envisagée sur les modalités d'application d'une approche par composant, la DGITM a estimé qu'une telle méthode était clairement inadaptée au regard des difficultés suivantes :

- la méthode par amortissement des composants dépréciables d'une route correspond à un dispositif comptable adapté à des préoccupations fiscales mais sur lequel on peut s'interroger fortement sur le caractère sincère de l'image de l'état du patrimoine routier national et donc de sa valeur qu'elle donne. En effet, la valeur résiduelle, compte tenu de l'amortissement des différents constituants, n'est pas représentative de la valeur des constituants compte tenu de la dépréciation réelle fondée sur l'état physique constaté où les conditions très variables (trafic, conditions climatiques notamment) conduisent à des vitesses de dégradation et à des durées de vie fortement variables. L'amortissement apparaîtra déconnecté de l'état réel des constituants, la durée d'amortissement étant alors une durée moyenne nationale ne tenant pas compte des facteurs locaux. Cette méthode qui revient à évaluer l'état des éléments d'une route subissant une dépréciation par leur âge apparaît beaucoup moins fiable que celle fondée sur des relevés de terrain même si l'état de dégradation de 7% à 8% des sections routières ou des surfaces d'ouvrages n'est pas renseigné et est considéré conventionnellement dans l'état moyen de la catégorie auxquelles elles appartiennent ;
- cette méthode nécessite par ailleurs d'identifier comptablement les dépenses afférentes aux différents composants constitutifs des opérations de développement du réseau pour lesquels un processus d'amortissement serait mis en œuvre. Ce dispositif n'existe pas aujourd'hui et pose le problème tant pour les opérations futures que pour celles déjà en service qui constituent de très loin l'essentiel du patrimoine routier des décennies à venir (plus de 100 Md€ à comparer aux quelques centaines de millions d'euros des aménagements mis en service désormais chaque année et sans doute encore moins dans l'avenir). Une reconstitution théorique a posteriori, par composants, du « stock historique » des sections routières déjà en service apparaît comme un biais important avec une incertitude difficile à évaluer.

Au vu de ces éléments, la Cour a considéré que l'analyse de la DGITM était fondée et que le dispositif actuel de la valorisation du coût de remise en état du réseau routier national via les images qualité, même s'il est perfectible (équipements, tunnels notamment) est à conserver.

5 A-t-on étudié la possibilité de se fixer au PAP comme objectif un rythme de réalisation compatible avec la feuille de route stratégique de l'investissement, actuellement constituée par "les décisions du CIADT du 18 décembre 2003 ainsi que la carte des infrastructures routières en 2025 approuvée à cette occasion", l'indicateur correspondant en découlant immédiatement ?

Cette suggestion a été écartée avec obstination et succès par la direction du Budget.

6. A-t-on recherché des paramètres significatifs d'impacts importants sur l'environnement sur lesquels un impact est possible à travers le programme (comme par exemple la proportion de longueur du réseau traversant sans protection des zones de captages d'eau, ..) pour les intégrer, en substitution de la tentative non couronnée de succès sur les nuisances sonores ?

Cette question pose la problématique de la recherche d'un indicateur de performance dans le champ de l'environnement susceptible d'être intégré dans les documents de performances (PAP-RAP) du programme 203.

La difficulté n'est pas l'identification de paramètres significatifs, les pistes sont multiples, mais l'absence aujourd'hui de diagnostics environnementaux sur le réseau routier, à l'image de ce qui existe dans le domaine des chaussées avec l'opération « Image Qualité du Réseau National » (IQRN) et dans le domaine des ouvrages d'art avec l'opération « Image Qualité des Ouvrages d'Art ». Ces diagnostics sont indispensables pour permettre le calcul d'indicateurs de performance répondant aux critères de la direction du budget et leurs évolutions dans le temps. Pour permettre ces calculs, ces diagnostics devraient être exhaustifs, fiables et régulièrement mis à jour. Compte tenu des contraintes budgétaires, des contraintes en terme d'effectifs et des priorités arrêtées, la mise en place de tels diagnostics, particulièrement lourds et coûteux n'est pas aujourd'hui à l'ordre du jour.

7 A-t-on trouvé une possibilité d'exprimer des objectifs pour l'action 3, par exemple de facilitation de l'accès de la communauté professionnelle routière aux guides, recommandations, et autres outils s'appuyant sur les règles de l'art élaborées au titre de cette action (avec des indices de fréquentation des sites qui offrent les informations correspondantes, par exemple) ou d'amplification de la participation de représentants de cette communauté aux dispositifs d'élaboration, de diffusion de ces règles de l'art, ou d'échanges d'expérience (avec des indices de fréquentation des clubs, rencontres techniques, groupes de travail, etc...) ?

Ces questions font l'objet d'échanges qualitatifs réguliers avec les acteurs concernés au sein des réseaux métiers internes au ministère ou partagés avec les collectivités locales et les entreprises (voir II.2.3) et au sein des différentes instances de pilotage du RST. La gouvernance du RST, notamment pour ces missions, devra être repensée lors de sa réorganisation.

8 A-t-on trouvé des indicateurs spécifiques permettant au directeur de programme de visualiser plus complètement des éléments importants de l'apport de son action (comme par exemple, la répartition des investissements par nature, le coût de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre par mode d'intervention, des ratios de coût complet de l'exploitation, les paramètres économiques de l'usage de la route,...) ?

Le pôle « contrôle de gestion » de la DGITM placé au sein du SAGS dispose de base de données très complètes alimentées par les données Chorus et les comptes-rendus d'activités des services. Ces bases de données permettent de donner une image de la répartition des investissements par nature et des temps d'agents associés.

Aujourd'hui l'une des préoccupations du directeur de programme sur le champ routier est l'adéquation entre la taille des SMO et la charge de travail découlant des portefeuilles d'opérations qu'ils ont en charge. L'exercice dit BBZ ou « budget à base zéro » mené par la DGITM à la demande de la direction du budget et coordonné par le SAGS fournira des éléments d'éclairage. Il consiste à valoriser la charge de travail associée aux études et travaux de chaque opération en fonction du montant, de la complexité et de l'état d'avancement de l'opération. En considérant les effectifs des SMO fixes au niveau national, ces montants

permettent de recalculer un effectif théorique pour chaque SMO à comparer aux effectifs aujourd'hui en place. Ces éléments seront utilisés pour faire évoluer les effectifs des SMO dans le cadre des discussions du dialogue de gestion.

4. Suggestions sur l'organisation des services

1. Y a-t-il eu une réflexion sur une amélioration de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de sa robustesse (cf. proposition prioritaire n° 3) ?

Voir réponse à la question 1.3

2. A-t-on étendu à l'ensemble du réseau, les observations synthétisées en 2007 par la mission R/GD/CT (données de circulation, sécurité, qualité de service avec les enquêtes clients, environnement...) ?

L'indice de circulation, publié mensuellement par le SAGS, permet de suivre l'évolution du trafic routier sur le réseau routier national concédé et non concédé.

Les accidents sur le réseau routier font l'objet d'un bilan mensuel consolidé publié par l'observatoire national interministériel de la sécurité routière.

La qualité de service sur le réseau routier national non concédé fait l'objet d'une enquête annuelle de satisfaction.

3. Comment s'est articulée la mission R/GD/CT avec la mission d'audit qui devait être créée ?

La MARRN intervient ponctuellement en appui à la sous-direction DGITM/DIT/GRA en charge du réseau concédé et de la mission DGITM/DIT/PPP en charge des nouveaux PPP ou concessions.

4. Comment a-t-on pris en compte les conséquences de faiblesses ponctuelles dans l'organisation de certains services d'ingénierie (regroupement de certaines unités, appui par une DIR voisine,...) ?

Lors de la mise en place de la nouvelle organisation des services routiers, l'organisation des SIR avait dû prendre en compte un certain nombre de facteurs humains, ce qui avait conduit à un nombre élevé d'implantations géographiques. Depuis, les directeurs interdépartementaux des routes, dans un souci de rationalisation de leur organisation et pour faire face aux réductions d'effectifs ont réduit le nombre de sites en fermant un certain nombre d'antennes. Cette rationalisation a permis de supprimer les entités les plus fragiles et de renforcer les effectifs des autres.

Par ailleurs dans une logique de meilleure utilisation des ressources disponibles, des coopérations ont été mises au point transcendant les limites géographiques, en interne des DIR et entre DIR ainsi les SIR de la DIRIF s'épaulent mutuellement et reçoivent l'appui du SIR de Rouen, les SIR de Marseille et de Lyon collaborent sur le champ des tunnels,

Bien que l'activité routière des CETE soit en réduction, ils constituent sur un certain nombre de champs un appui potentiel pour des SIR en situation de faiblesses ou de surcharge.

+ MARRN) Les DIR ont été amenées à regrouper progressivement des unités de SIR qui, à la création des DIT était restées isolées de fait de la difficulté à déplacer les agents et souvent aussi de la proximité des chantiers.

Les baisses d'effectifs auxquelles doivent faire face les SIR (190 agents sur 3 ans) et la réduction de l'activité des CETE contribuent à la nécessité d'adapter un modèle qui était prévu, à l'origine, pour des SIR de 80 personnes.

Les principales adaptations, au delà des regroupements réalisés, ont consisté à mutualiser des compétences entre plusieurs SIR et à chercher des appuis au sein du RST au delà du CETE compétent géographiquement.

Par ailleurs, plusieurs opérations ont été « partagées » entre SIR de DIR différentes pour faire face aux plans de charge.

5. A t-on mené un examen approfondi sur l'organisation "matricielle" et ses difficultés de mise en place, à la fois en termes d'organisation et de formation et en a-t-on tiré des conséquences ?

Des échanges ont lieu régulièrement au sein des réunions de réseaux sur le sujet de l'organisation matricielle. Si le modèle théorique n'est pas remis en cause, la réussite de sa mise en œuvre semble dépendre largement du contexte local : structure du portefeuille d'opérations, compétences disponibles auprès des techniciens, motivations individuelles entre compétences techniques et vision d'ensemble des projets, capacités de l'encadrement intermédiaire à travailler collectivement.

De fait, les services mettent très souvent en place des organisations mixtes sans renoncer à spécialiser au moins une partie des agents.

6 A-t-on examiné les effets des divers types d'organisation adoptées pour l'entretien et l'exploitation, notamment du point de vue de la répartition des ressources en ingénierie de l'entretien, et de la plus ou moins grande robustesse qu'elle entraîne en terme de compétences ?

Des réseaux métiers ont été constitués. Ils regroupent des chefs de service des DIR (réseau des chefs de service des politiques et des techniques notamment) ou des correspondants au sein de ces services (comme le réseau des chefs de cellule matériels des DIR). Par ailleurs, des référents ont été identifiés dans chaque DIR sur des problématiques techniques particulières, comme la radio.

Concernant la formation, la sous-direction GRT s'est engagée dans une relecture, un ajustement et des mises à jour systématiques des cahiers des charges des formations nationales. Elle a également impulsé la mise en œuvre de formation qualifiante, notamment en assainissement routier.

7 A-t-on mis au point une communication permettant de mieux expliciter auprès des préfets leur rôle primordial dans la gestion des interfaces locaux, mais aussi en quoi il se distingue des responsabilités du maître d'ouvrage, et en quoi aussi il est rendu plus aisé par cette distinction, de manière à tenter d'éviter toute ambiguïté ?

Les préfets de région sont très impliqués dans le pilotage des projets routiers du fait de leur rôle de représentant de l'État en région et de l'intérêt fort qu'y portent les élus locaux.

Les préfets de départements se sont repositionnés par rapport à la nouvelle organisation des services routiers liée à la mise en place des DREAL et des DIR. Ils interviennent à la demande des préfets de région pour gérer les interfaces locales ou par délégation du préfet de région sur des projets ayant des fonctions essentiellement locales.

Une communication, telle qu'évoquée dans la question, ne pourrait être que mal interprétée par les préfets et avoir des effets contre-productifs sur les relations préfets-DREAL. Elle n'a donc pas été envisagée.

8 A-t-on mis sur pied une représentation du personnel dans les DIR et des structures de concertation officielles, de manière à faciliter le dialogue social dans des services appelés à travailler sur des évolutions sensibles de l'organisation du travail ?

Les DIR ont été dotées des instances de concertation statutairement prévues : comités techniques, commissions administratives paritaires, CHSCT, commissions locales de formation... La représentation du personnel y est donc normalement assurée.

9. Comment a-t-on intégré les outils de dessin et de conception assistés à l'organisation du travail, pour ne pas pérenniser un système qui les plaque sur les organisations antérieures, empêchant ainsi d'en tirer tout le bénéfice en qualité de production et en productivité ?

Un nouvel appel d'offre a été lancé pour équiper les DIR d'un outil de CAO. Le logiciel Autopiste + de la société Géomédia a été retenu. Basé sur un noyau Autocad, il offre une bibliothèque très riche de fonctionnalités de conception routière. Un plan de formation a été mis en place au niveau national. Un réseau de référents au sein des DIR est animé par le SETRA.

Les DIR ont consacré une part importante de leur effort local de formation à l'utilisation des outils de CAO.

La puissance et une certaine complexité de l'outil ont, de fait, poussé les techniciens à s'investir progressivement dans son usage pour réaliser des tâches de conception. Sans qu'il y ait eu de point général fait sur l'usage de la CAO, il semble que le bilan soit globalement positif mais que la maîtrise de l'outil demande plusieurs mois de pratique. Cf site du SETRA autopiste-plus.info/application.i2/

10. Comment ont été définies les fonctions de surveillance de chantier dans le nouveau cadre du contrôle de la qualité ?

L'organisation générale de la surveillance des chantiers a fait l'objet d'un travail de synthèse récent dans le cadre du réseau des chefs de SIR. Une présence moins systématique sur les chantiers du fait de l'éloignement a rendu nécessaire de mieux formaliser les points qui devaient faire l'objet d'un contrôle.

5 Suggestions sur l'architecture et la responsabilité des BOP

1 A-t-on mis en place une gestion des personnels des DIR (et éventuellement des SMO) et du SETRA dans un BOP central placé sous la responsabilité du DIT (suggestion prioritaire n°1) ?

Non, (voir réponse suggestion prioritaire 1)

2 A-t-on fait gérer les Parcs non transférés (y compris les personnels supplétifs), à travers un BOP national de l'action 3 et vérifié la concordance du compte de commerce avec ce BOP majoré des déversements 217 (y compris fonds de retraite des ouvriers de parc) ?

Sans objet, les parcs sont transférés.

6. Suggestions sur le dialogue de gestion

1.A-t-on mis en place une meilleure articulation entre la DP et les services pour assurer une communication efficace et apaiser les conflits(suggestion prioritaire n° 2) ?

voir réponse à la suggestion prioritaire n°2

2 A-t-on établi un tableau de bord commun à la DP et à la DIT pour le suivi des ressources gérées par l'une au profit de l'autre de manière à jeter les bases d'un véritable dialogue ?

Non, le seul suivi des ressources est effectué par la DGITM (SAGS) à partir d'outils incroyablement approximatifs tels SAM, SALSA et Visiom.

3 A-t-on mis en place un dispositif de dialogue avec les SMO qui permette de donner progressivement à l'élaboration des décisions qui concernent les objectifs qui leur sont assignés un caractère plus concerté ?

Le dialogue avec les SMO ne se limitent pas au seul dialogue de gestion eu aux réunions techniques qui permettent de le préparer. La sous-direction ARN a l'ambition de mettre en place un deuxième cycle de réunions, dit de revue de projets permettant un échange entre la DIT et l'ensemble des acteurs concernés par les projets routiers (DIT, DREAL, DREAL/SMO, DIR et IGR).

Une participation à haut niveau, sous directeur d'ARN et directeur régional est souhaitée.

A ces réunions qui permettent de balayer tout ou partie des opérations dans une région, il convient d'ajouter l'ensemble des réunions de travail ou de point d'arrêt tenues par les bureaux projets de la sous-direction ARN sur des projets spécifiques avec les SMO.

Ces réunions permettent l'établissement d'un vrai dialogue avec l'ensemble des services qui ont le souhait de travailler en toute transparence avec la centrale.

Il convient de rappeler que compte tenu du caractère très politique de l'investissement routier, un certain nombre de décisions échappe au champ de ce dialogue et relève d'arbitrages pris au niveau des cabinets et des ministres.

A ce dispositif, il convient d'ajouter deux outils en cours de mise en place sous l'impulsion du DIT, le baromètre des opérations routières et la base de données ARN. Celle-ci vise à rassembler les données significatives de l'ensemble des opérations routières « vivantes » permettant ainsi de professionnaliser le suivi des projets et d'assurer la traçabilité de ce suivi. Le baromètre se concentre sur un noyau d'opérations et de données considérées comme particulièrement sensibles. L'ensemble des réunions précédemment évoquées seront des moments privilégiés pour collecter les informations nécessaires à la mise à jour de ces bases de données.

7. Suggestions sur la gestion des ressources humaines

1 A-t-on trouvé des modes de gestion des personnels qui soient adaptés aux défis de la nouvelle organisation (suggestion prioritaire n° 5) ?

Voir réponse à la suggestion prioritaire n°5

2 A-t-on trouvé des modalités de gestion des ETP pour aider les responsables de BOP à prendre en compte le fait qu'il ne s'agit pas seulement de remplacer, poste pour poste, les partants et d'éviter de créer un écart entre les ressources disponibles et celles effectivement utilisées ?

Les modalités de gestion des ETP sont exclusivement fixées par le SG sans même une concertation avec les RPROG. La seule liberté qui existait jusqu'en 2011 sur les modalités de dimensionnement des effectifs a disparu en 2012, le SG imposant désormais aux responsables de programme même les méthodes de dimensionnement (BBZ).

3 A-t-on donné aux services une visibilité à moyen terme de l'évolution de leurs moyens de manière à permettre une anticipation, le cas échéant, dans l'évolution de leur organisation, visant à maintenir les conditions de leur robustesse garante d'une pérennité de leur professionnalisme ?

Malgré les contraintes qui pèsent sur l'évolution des effectifs et des moyens budgétaires et qui se traduisent parfois par des variations sensibles d'une année sur l'autre (gel de crédits, mesures de correction technique en matière d'ETP, etc), la DGITM/DIT s'efforce de lisser ces évolutions, pour laisser aux DIR une visibilité à moyen terme. En matière d'effectifs, le choix stratégique a été fait de maintenir, tant qu'il sera possible de le faire, les moyens humains consacrés à l'exploitation. Dans le même esprit, la mesure RGPP portant sur l'ingénierie routière a été conduite sur 3 ans (suppression de 210 ETP sur la période 2011/2013), ce qui a permis aux services de se réorganiser (restructurations de sites, par regroupement ou suppression d'implantations), en tenant compte de leurs plans de charge et en anticipant les conséquences sur les agents concernés, en mettant en place les mesures d'accompagnement nécessaires. S'agissant des moyens budgétaires, l'effort consacré à l'entretien du réseau se poursuit globalement.

4.Y a-t-il eu une réflexion sur les conditions de l'acquisition progressive d'une compétence approfondie dans les domaines concernés par la route, à travers une gestion de carrière s'appuyant sur des postes qualifiants dans les services (CETE, SMO, DIR) ?

Dans un contexte général qui n'était pas toujours favorable au recrutement d'agents au sein des DIR et des services de maîtrise d'ouvrage des DREAL, la DIT a souhaité mener une réflexion générale sur les carrières au sein des services routiers du ministère.

Un premier rapport a été produit sur les corps des ITPE et la réflexion se généralise aux autres corps.

D'abord, il convient de souligner que les évaluations faites semblent montrer que les agents acceptant des responsabilités dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage de projets routiers ou plus généralement dans le domaine routier bénéficient de promotions comparables à celles observées dans d'autres domaines d'action du ministère.

La DIT soutient auprès de la DRH, la notion de généraliste de domaine. Il s'agit pour un cadre, à travers des postes variés au sein du domaine routier d'acquérir une expérience qui lui

permette de prétendre légitimement aux promotions ouvrant aux postes d'encadrement supérieur (en particulier IDTPE) tout en valorisant une culture technique.

La DIT a mené différentes actions de promotion de ces métiers : rencontre des MIGT, présence systématique aux présentations faites aux élèves en sortie d'écoles, sensibilisation des directeurs d'écoles (ENTPE, ENTE), sensibilisation des chargés de mission de gestion du corps et de l'encadrement de la DRH.

Par ailleurs, le SAGS a engagé un travail sur les parcours de formation.

5 A-t-on précisé l'appréciation qui devait être faite des caractéristiques des postes dans les SMO pour la gestion des carrières des cadres ?

La DIT est intervenu ponctuellement pour faciliter le recrutement de cadre de bon niveau sur des projets à enjeux. Par ailleurs, un travail de sensibilisation a été fait auprès du réseau des MIGT et des chargés de mission de corps de la DRH. (Voir question précédente)

Lorsqu'elle a été consultée, la DIT a aussi pu éclairer les CAP de promotion sur le contenu et les difficultés des missions de maîtrise d'ouvrage.

Pour autant, le positionnement de la plupart des responsables des unités de maîtrise d'ouvrage des DREAL au sein d'un service transport crée un échelon hiérarchique supplémentaire entre eux et le DREAL et ne favorise pas le recrutement de cadres expérimentés.

De manière plus globale, il n'y a pas de formalisation d'un cadre de gestion ou de parcours professionnels dans le domaine routier et, en particulier, pour les postes en SMO.

6. Y-a-t-il eu un travail de réflexion sur la nature des besoins en experts dans les divers domaine pour le SETRA ?

A l'issue de son installation à Sourdon, le Setra reconstruit son projet de service. Il devra s'intégrer dans le cadre plus large en cours de définition du CEREMA.

8. Suggestions sur le pilotage et le contrôle

1. A-t-on mis en place, un dispositif de pilotage fin général de la mutualisation des moyens de support ?

Non

2 A-t-on mis en place une formalisation des commandes pour les opérations d'investissement ?

La circulaire du 8 janvier 2008 relatives aux modalités d'élaboration et d'instruction des projets d'investissement routiers instaure un système de commande formalisée à deux niveaux

D'abord, au niveau central, à l'issue des études d'opportunité et de la phase de concertation ou de débat public, la commande stratégique du directeur des infrastructures de transport permet d'engager les études préalables à l'enquête publique fournit les principales orientations d'ordre fonctionnel, technique, juridique et administratif qu'elle arrête, et précise les échéances, l'enveloppe financière ou les modalités de sa détermination, les enjeux environnementaux majeurs et les conditions particulières de concertation et de suivi de l'opération.

Parallèlement, au niveau déconcentré, le DREAL établit une commande opérationnelle destinée au responsable de la structure de maîtrise d'ouvrage chargée de son exécution.

En pratique, il faut noter qu'une opération peut ne pas faire l'objet à un instant donné d'une commande stratégique parfaitement formalisée. C'est le cas notamment lorsque la formalisa-

tion d'orientations précises pourrait conduire à figer durablement des éléments techniques ou financiers alors que les arbitrages décisifs en la matière ne sont pas encore rendus.

La refonte envisagée de la circulaire de 2008 se propose de redéfinir l'esprit des « commandes stratégiques ». Il conviendrait de restreindre le périmètre des commandes, en ne visant pas l'ensemble des procédures jusqu'à la mise en service mais seulement une ou plusieurs étapes selon l'importance et la sensibilité des projets. Une commande serait également assortie d'une durée de vie limitée, au-delà de laquelle elle serait supposée obsolète et une nouvelle commande devrait alors être produite.

3. De quel appui les services ont ils bénéficié pour la mise au point de leurs outils de pilotage et de contrôle interne ?

Chaque service est responsable de la définition et de la mise en œuvre de ses outils de pilotage. Diverses actions ont été engagées pour les aider dans ce domaine. On peut citer :

- *les démarches qualités et notamment les réflexions, sur l'audit interne, le contrôle hiérarchique et les audits de la MARRN (voir réponse à la question I7) ;*
- *la réflexion sur les indicateurs d'activité pour l'ingénierie (voir réponse à la question 3.1) ;*
- *les outils mis en place dans le domaine du contrôle de gestion et l'animation d'un réseau de contrôleurs de gestion en DIR. (voir réponse à la question 3.8).*

Enfin le dialogue de gestion est porteur en lui même d'une structuration de l'activité et des moyens mise en œuvre ((voir réponse à la question 6.3).

Il n'y a pas à ce jour, d'outil informatique unique sur lequel les DIR puissent s'appuyer. Les DREAL disposent d'un outil pour le suivi en terme de programmation de comptabilité des investissements.

4. Comment a-t-on organisé la prise en charge des transferts d'information, notamment en phase de direction de travaux, qui sont devenus plus complexes du fait de la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (outils, dématérialisation,....) ?

Des réunions de revue de projet sont périodiquement organisées entre le SMO et son maître d'œuvre pour faire le point des études ou des travaux confiés au maître d'œuvre. Outre les aspects échanges généraux d'informations et point d'avancement, elles permettent d'aborder à l'initiative notamment du maître d'œuvre tous les points qui concernent des éléments relevant du pilotage stratégique exercé par le SMO et qui nécessitent une information voire une décision de celui-ci.

5. Comment sont pilotés les actions et les services concernés par le développement du réseau ?

Un certain nombre d'éléments de réponse à cette question sont déjà donnés dans la réponse à question II-6-6 portant sur le dialogue avec les SMO.

A ces éléments , il convient d'ajouter l'action de la DIT à travers les clubs métiers, (club des chefs de services aménagement-transport, club des unités de maîtrises d'ouvrage, club des DIR, club des adjoints de DIR chargé de l'ingénierie,) concernés par le développement du réseau routier. Les réunions de ces clubs sont des occasions privilégiées pour donner aux services des informations sur les sujets d'actualités, des analyses concernant l'évolution des textes réglementaires et méthodologiques et des recommandations sur leur application. Elles permettent aussi aux services d'exprimer leur attentes vis à vis de la centrale. Ces échanges sont indispensables pour rendre plus solidaire la communauté routière. L'ambition de la DIT

est de décroiser ces clubs entre DIR et DREAL et de constituer des structures ouvertes aux acteurs du développement routier.

L'ambition de la sous-direction ARN, malgré ses difficultés actuelles en terme de recrutement, est de participer plus largement à l'animation de ces structures. C'est l'une des missions prioritaires confiées au nouveau chef du bureau ARN1.

6 Y a-t-il un tableau de bord commun à la DP et à la DIT pour le suivi des ressources gérées par l'une au profit de l'autre ?

Voir réponse à la question 6.2

7 Y a-t-il un responsable de haut niveau à la DIT en charge des relations avec le SETRA ?

Le directeur du Setra participe au codir de la DIT. Par ailleurs, le DIT rencontre mensuellement le directeur du Setra spécifiquement sur le plan d'action du Setra.

Il est appuyé par la MARRN pour l'élaboration des commandes de la DIT au Setra et le suivi de ces actions. Le SETRA entretient par ailleurs de nombreuses relations de travail directement avec les différentes entités de la DIT.

9. Suggestions sur la gestion de la qualité

1. Y a-t-il à la DIT un dispositif d'organisation de suivi et d'animation dans les services de la compétence achats et marchés ?

Le service juridique de la DGR a été transféré à la DAJ.

La MARRN, néanmoins, assure des missions d'assistance sur des contentieux importants.

Des échanges réguliers ont lieu entre les services sur le niveau des prix unitaires. ARN s'assure de la mise à jour de la base infra-coût qui fournit des éléments de prix sur des blocs fonctionnels.

2. Comment sont organisés les dispositifs de contrôle de qualité prévus par la circulaire qui était envisagée sur les investissements routiers ?

Le contrôle qualité relève pour l'essentiel de la responsabilité du maître d'ouvrage déconcentré. Le maître d'ouvrage central y participe à travers des audits sécurité et plus ponctuellement à la demande des services ou de la DIT.

Ces contrôles peuvent être effectués par un autre équipe opérationnelle ou, plus couramment, par les CETE.

Des grilles de contrôles ont été élaborées pour faciliter ce travail et sont en cours d'appropriation.

3. Comment est organisé le pilotage de la DIT dans la mise en place des dispositifs de gestion de la qualité dans les services et l'appui qu'elle leur apporte à cet effet ?

La démarche qualité a été construite comme un outil de management local. Une démarche générale, de guides méthodologiques et des formations ont été produits. La MARRN audite les services sur la base d'une liste de « critère qualité » conçue comme autant de sous-objectifs métiers que l'organisation mise en place dans les services doit viser à remplir.

Des échanges ont lieu régulièrement avec les cadres et la direction des services routiers pour adapter le programme d'audit aux avancées réelles des services.

4. Y a-t-il une politique de gestion des connaissances et de retour d'expérience pour l'appui aux services de terrain (suggestion prioritaire n° 6) ?

Voir réponse à la question I-6

10. Suggestions pratiques pour la mise en œuvre du programme

1 Y a-t-il une formalisation aux niveaux central et déconcentrés, de la relation "client- fournisseur" entre le programme IST (routes) et le programme 217 pour les fonctions support et état- major ?

Non

2 A t-on mis en place un réseau de télécommunication de qualité, permettant les vidéo-conférences, le télétravail (des administratifs et des opérateurs d'exploitation temps réel), et les remontées de données et images d'exploitation en temps réel, commun avec celui des concessionnaires ?

Concernant les vidéo-conférences, de nouvelles salles sont en cours d'équipement.

GRT n'a pas mis en place de télé-travail, hormis pour la gestion de crise.

Les centres d'informations routières (CNIR et 7 CRICR) s'appuient depuis fin 2010 sur le système d'information TIPI pour la saisie, le traitement et la diffusion de l'information routière sur le réseau routier national (RRN), ainsi que sur le réseau à grande circulation (RGC).

Les DIR participent aujourd'hui à l'élaboration et à la diffusion de l'information routière, sur le périmètre de leur réseau de compétence, avec des outils et systèmes d'information qui leur sont propres (SERPE, SAGT). Il est prévu qu'elles utilisent le système TIPI en remplacement de SERPE à partir de cet été 2012 pour 2 DIR pilotes et progressivement pour les autres DIR jusqu'à la fin 2013.

Par ailleurs, certaines DIR ont installé des webcams sur leur réseaux. Les images de ces webcams sont disponibles sur leurs sites internet.

3. A t-on redéfini les conditions précises de l'exercice des métiers de surveillances de chantier, dans le cadre du développement récent des processus de contrôle de qualité ?

Voir réponses I.7

4. A t-on tiré les conséquences en terme de métier pour les techniciens et projeteurs, et sur l'organisation des relations techniques et documentaires entre services (SMO, SIR, RST), de la généralisation des outils de dessin et de conception assistée ?

Voir réponse II.4.9

5 A t-on recherché les conditions d'une dématérialisation la plus large possible dans les transferts de documents, comptables ou autres pour faire face aux difficultés issues de l'extension géographique de services ?

Ce point ne fait pas partie des difficultés remontées spontanément par les services pour l'exécution des dépenses. La mise en place de Chorus a été très difficile et a entraîné des retards de paiement importants. Un point global sur la chaîne comptable après cette phase de

rodage sera nécessaire pour le cas particulier des marchés routiers dont les spécificités ne sont pas toujours bien comprises par des services de plus en plus mutualisés.

Documents joints :

I3-1 Note DGR du 20 mars 2007

I3-2 Support séminaire du 11 décembre 2009

I3-3 Rapport du CGEDD, « Rationalisation de l'ingénierie routière » de février 2011

I3-4 Groupe de travail : Organisation de la maîtrise d'ouvrage routière

I3-5 Circulaire du 7 janvier 2001

I3-6 Guide d'application de la circulaire du 7 janvier 2008

I3-7 Circulaire relative aux opérations de régulation dynamique du trafic du trafic

I3-8 Circulaire du 13 avril 2012 relative aux audits de sécurité routière

I6-1 Programme de formation DGITM,

I6-2 Liste des formations ENPC labellisées,

I6-3 Répertoire documentaire

I6-Voir aussi les sites intranet de la MARRN, du Setra, du Certu, du Cetu, le site de la DIT.

I7-1 Circulaire qualité,

I7-2 Référentiels audits de la MARRN,

I7-3 Bilan MARRN

I12-3-1 Charte ADF-MEDDAD du 27 septembre 2007

I12-3-2 Plaquette Idrrim

I12 Sites : www.cotita.fr; www.idrrim.com

II-7-4-1 Missions et compétences des ITPE dans le domaine routier

6. Annexe : Suites données aux conclusions du rapport TTM (CGPC n°005727-01 décembre 2008)

On rappelle ci-après les recommandations formulées dans ce rapport. Ces recommandations n'ont pas fait l'objet d'un suivi spécifique par la DGITM. La mission a donc procédé à sa propre analyse des suites données.

R1 - RECOMMANDATION GENERALE

« Pour améliorer la lisibilité du programme et de ses enjeux notamment vis-à-vis du Parlement, mais plus généralement vis-à-vis de l'opinion publique, il faudrait affirmer plus clairement que la finalité principale d'un système de transport performant est la contribution au développement économique et au bien-être social et environnemental des citoyens de la zone desservie. De cette finalité pourraient être déduites l'expression d'orientations stratégiques de l'État mieux ciblées ainsi qu'une expression plus claire et plus concrète de son rôle dans le pilotage et la responsabilisation des opérateurs pour l'atteinte des objectifs cohérents avec ces orientations stratégiques. »

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. La finalité et les orientations stratégiques du programme n'ont pas été explicitées et stabilisées.

Il était recommandé que le programme TTM contienne des objectifs relatifs :

a) *« - au développement de la capacité d'analyse stratégique de la DGITM en s'appuyant sur des moyens et des compétences qui soient autonomes de ceux des acteurs des marchés du transport ou des gestionnaires d'infrastructures et qui permettent, d'une part, une vision véritablement multimodale de notre système de transport et, d'autre part, la prise en compte de la réalité des capacités de financement des projets d'infrastructures et des possibilités de répartition des risques financiers entre les différents acteurs ; »*

Vu l'ampleur considérablement accrue du nouveau champ d'action de la DGITM et du programme IST (incluant désormais RRN et PFF), la mission avait souligné

« la nécessité absolue pour le Directeur général de disposer, autour de lui et à son niveau, des compétences et capacités d'expertise, d'étude et de synthèse autonomes lui permettant véritablement d'assurer pleinement les fonctions stratégiques et de pilotage transverse du nouveau programme IST (fonctions stratégiques, régulation générale et tutelle des opérateurs, grands investissements et programmation) ».

La capacité d'analyse stratégique de la DGITM n'a pas progressé. Elle repose encore largement sur celle des opérateurs dont le poids reste prédominant.

b) *« - à l'exercice d'un contrôle efficace des multiples établissements publics par l'intermédiaire desquels est mise en œuvre une grande partie du programme TTM et qui devront contribuer à la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement en matière de transport :*

- gestionnaires d'infrastructures (RFF, VNF, ports autonomes) ;*
- entreprises publiques de transports ;*
- AFITF.*

Une telle « tutelle » doit être centrée sur la fixation des orientations stratégiques et des résultats attendus et non sur l'intervention au jour le jour. Elle doit s'appuyer sur la mise en place ou l'adaptation de contrats de performance de ces établissements publics. Pour contribuer utilement à la mise en œuvre de la politique des transports, ces contrats doivent mettre l'accent sur les grandes évolutions et fixer des objectifs chiffrés et datés (pour RFF modernisation du réseau ferroviaire et de son exploitation, réforme de la tarification des infrastructures et meilleure visibilité financière, pour VNF modernisation du réseau des voies navigables et amélioration de la gestion de ses moyens matériels et humains, pour les ports autonomes mise aux standards européens de la manutention et des terminaux portuaires, développement des investissements stratégiques et amélioration des interfaces avec l'hinterland, en particulier pour le fer et le fluvial, pour la SNCF réorganisations visant à rendre plus compétitive sa branche fret, adapter ses branches voyageurs à l'ouverture progressive de leurs activités à la concurrence et restructurer le GID en clarifiant et simplifiant ses relations avec RFF) ; »

Des contrats de performance ont commencé à être signés (VNF, RFF). Ces contrats sont perfectibles (trop grand nombre d'indicateurs, ligne stratégique trop tournée vers le développement d'infrastructure plutôt que vers la préservation et la modernisation du patrimoine ou que vers la qualité du service rendu.

c) « - à l'amélioration du traitement des interfaces entre les infrastructures et les services (orientation et contrôle des travaux du binôme RFF-SNCF et de VNF pour la modernisation des réseaux ferroviaires et fluviaux) et entre les questions portuaires et les questions maritimes et fluviales (définition des orientations de la politique relative aux ports et notamment celles relatives à l'équipement, l'entretien et le développement des ports fluviaux et maritimes relevant de l'État, leur bonne articulation avec l'hinterland) ; »

Dans le domaine ferroviaire, la perspective de la constitution d'un GIU pourrait contribuer à l'amélioration du traitement des interfaces. Une telle amélioration avait été engagée par le biais de mise en place de procédures à structures inchangées (rapprochement RFF-DCF) mais les résultats lents à obtenir malgré les efforts déployés ne permettaient de considérer une telle solution comme pérenne.

R2 - . ASPECTS BUDGÉTAIRES

R 2-1 Mettre en place une procédure plus transparente d'évaluation de la rentabilité socioéconomique des investissements au sens du développement durable

La mission avait observé que les modes de décision de réalisation des nouvelles infrastructures appelaient deux critiques principales. D'une part, ils ne s'appuyaient pas suffisamment sur un examen détaillé de la rentabilité économique et financière des opérations. D'autre part, ils ne tenaient pas suffisamment compte des conséquences budgétaires à moyen et long terme des choix d'investissement, ce qui soumet la réalisation effective de ces investissements à des aléas accrus du fait d'une grande sensibilité à la conjoncture budgétaire et aux revirements des cofinanceurs. Il lui apparaissait donc souhaitable de mettre en place une procédure offrant davantage de garanties vis à vis de ces deux problématiques.

Elle avait explicité sa recommandation de la façon suivante :

« 1/ A cette fin, les méthodes d'évaluation socio-économique doivent faire l'objet d'un consensus technique largement partagé. Les circulaires méthodologiques actuellement en vigueur doivent, dans cet objectif, être modernisées, en particulier afin d'intégrer dans les calculs la prise en compte des externalités, par exemple les incidences des projets sur la production de CO2.

Il est indispensable que chaque projet dépassant un seuil à déterminer fasse l'objet d'une telle étude technique.

Une difficulté réside dans le fait qu'aujourd'hui les opérateurs ou groupements professionnels sont les mieux, voire les seuls, à même de réaliser de telles études. Eux seuls, en effet, disposent de l'ensemble des informations statistiques, financières et commerciales nécessaires, la France ne disposant pas, contrairement à de nombreux pays, d'organismes, notamment universitaires, indépendants et compétents pour de telles études. Pour tourner cette difficulté, il convient de ne pas hésiter à faire appel à ces organismes étrangers, l'apparition d'un nouveau marché incitant parallèlement à la constitution progressive d'organismes similaires en France.

Il convient également de constituer pour chaque projet important une commission composée notamment d'experts indépendants chargée de vérifier que les études ont été réalisées selon une méthodologie correcte et d'apprécier, de manière générale, la qualité technique du travail effectué.

2/ Compte tenu des enjeux financiers des projets et en raison de leurs répercussions territoriales, il est nécessaire que les données qualitatives et quantitatives permettant de décrire les multiples aspects d'un projet dans les domaines économique, social et environnemental ainsi que celles résultant des études socio-économiques et financières et des analyses de rentabilité ainsi effectuées soient rendues publiques. Le processus décisionnel doit permettre de hiérarchiser les différentes opérations sur la base des différents critères du développement durable, de connaître les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics estimerait souhaitable de s'écarter de la solution bénéficiant de la meilleure rentabilité socioéconomique, et de chiffrer le coût différentiel de la décision finalement adoptées. »

Le gouvernement a récemment pris la décision de confier au commissariat général à l'investissement la mission de tenir un inventaire de l'ensemble des projets significatifs d'investissement public impliquant l'Etat ou ses opérateurs, de mieux structurer les procédures d'instruction des projets conduisant au lancement des investissements, en définissant précisément les étapes décisionnelles et, conformément à la loi de programmation des finances publiques, de faire réaliser une contre-expertise indépendante des projets les plus significatifs sous le pilotage du commissariat général à l'investissement. Cette contre-expertise devra vérifier la conformité de l'évaluation menée au cahier des charges de l'évaluation socio-économique et analyser les hypothèses, les méthodes et les résultats de l'évaluation réalisée. La mise au point au sein du MEDDE d'un nouveau référentiel d'évaluation des projets de transport doit contribuer à la mise en œuvre de ces nouvelles orientations gouvernementale et à la rationalisation du développement des nouvelles infrastructures.

R 2-2 Veiller à une programmation à moyen terme cohérente des projets

La mission considérait indispensable que le ministère élabore et tienne à jour une programmation comprenant, d'une part les opérations déjà engagées ou décidées, d'autre part les nouveaux projets qu'il estime souhaitable de réaliser, au regard des critères qu'il juge pertinents. Cette programmation aurait constitué la référence à partir de laquelle le gouvernement aurait mesuré les conséquences financières des décisions envisagées. Elle aurait un facteur de crédibilité des programmes d'investissement soutenus par le ministère.

Bien évidemment, ce travail aurait supposé que le ministère se dote d'un instrument de suivi budgétaire recensant l'ensemble des engagements de l'État, quelle qu'en soit la forme (investissement direct ou par le biais d'un PPP) et quel qu'en soit le support budgétaire (budget général, AFITF, subventionnement d'un opérateur). Un tel instrument était considéré comme indispensable pour disposer d'une évaluation aussi fiable que possible des capacités de financement mobilisables pour engager de nouveaux projets.

On doit constater que cette recommandation n'a pas encore été pleinement mise en œuvre. Le besoin est pourtant particulièrement évident dans le domaine ferroviaire à la lumière de la situation financière présente de RFF et de ses perspectives à moyen terme. Le besoin de cohérence de la programmation des projets avec les capacités de financement de l'État et des autres parties prenantes a été mis en avant par plusieurs lors de l'examen du projet de SNIT par le Parlement et par le CESE.

R 2-3. Redonner une cohérence au fonctionnement de l'AFITF

L'évolution constatée des ressources de l'AFITF avait conduit la mission à s'interroger sur la pertinence de l'instrument. Initialement conçu pour capter, sous forme de dividendes versés à l'État actionnaire, une partie du produit des recettes des péages autoroutiers, prévues pérennes et croissantes, l'établissement public a été privé de ces recettes à la suite de la cession par l'État de ses participations dans les sociétés d'autoroutes, voyant ainsi la structure de son financement profondément modifiée. A partir de 2009 l'établissement n'est parvenu à financer ses dépenses que grâce à une subvention budgétaire d'équilibre représentant près de la moitié de ses recettes).

Il est certain que l'AFITF a permis d'améliorer la gestion des programmes d'investissement, ce que toutes les administrations concernées reconnaissent :

- il permet une grande lisibilité des opérations et de leur financement, et diffuse une information détaillée sur la mise en œuvre des projets et l'état de leur financement ;
- il évalue l'impact budgétaire à moyen terme des décisions prises ;
- son mode de financement met clairement en évidence le déséquilibre existant entre les dépenses résultant des décisions prises et les recettes prévisibles sur la base des mécanismes en vigueur, ce qui devrait conduire à préparer les mesures de rééquilibrage nécessaires.

Toutefois ces améliorations sont liées aux pratiques mises en œuvre par l'AFITF et ne sont pas dues à l'existence ou au statut de l'établissement : rien n'interdit, par exemple, de comptabiliser aussi soigneusement les opérations dans le cadre du budget général. Quant à l'évidence du déséquilibre financier structurel, elle n'a pas, pour l'instant,

conduit à prendre des mesures permettant d'éviter le classique subventionnement budgétaire.

Comme la Cour des Comptes (« Relevé d'observations provisoires, AFITF exercices 2005-2007 »), Cour des Comptes, 23 juillet 2008), la mission s'était demandé s'il ne convenait pas, les objectifs initiaux de l'AFITF ayant disparu, de recommander la suppression de l'établissement et le retour à l'universalité budgétaire qui offre aux pouvoirs publics davantage de choix pour arbitrer entre les différentes politiques sectorielles.

Elle avait cependant considéré qu'il était prématuré de recommander une telle décision. La création d'une taxe acquittée par les poids lourds, qu'elle appelle de ses vœux, était en effet susceptible de restaurer la logique financière que ses créateurs avaient voulu donner à l'AFITF. La mission avait ainsi recommandé de maintenir l'établissement jusqu'à cette période et de lui fournir les moyens de fonctionner durant la phase transitoire. Elle avait recommandé de réexaminer cette question, dans le cas où la situation économique conduirait, malheureusement, à différer notablement la mise en œuvre de la taxe poids lourds. Cette taxe a vu sa mise en application différée et elle ne devrait commencer à être perçue qu'en 2014. Le financement de l'AFITF est donc resté largement dépendant de ressources budgétaires.

R3 - GESTION DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE

Les objectifs 1 et 2 dans le domaine des infrastructures ferroviaires sont de très loin le premier bénéficiaire des dépenses d'intervention du programme TTM. La mission recommandait donc d'intégrer aux objectifs du programme deux objectifs qu'elle décrivait comme suit,

R 3-1 Améliorer la connaissance fine de la situation du réseau ferré par l'Etat, sur la base d'un système d'information partagé

La mission estimait que le programme TTM, devenu depuis lors le programme IST, devait prévoir la réalisation par RFF d'une étude du réseau visant à déterminer, par grands sous-réseaux, les cibles à atteindre d'une part, en matière de sécurité et de performance de ces sous réseaux et, d'autre part, en matière de productivité et de qualité de leur renouvellement et de leur entretien. Cette étude aurait permis à l'Etat de prendre des décisions mieux informées sur la consistance du réseau et les contributions budgétaires dont ce dernier bénéficie. Une telle étude aurait dû être mise à jour avec une périodicité de quelques années afin de permettre à l'Etat de suivre plus précisément les nécessaires progrès de l'état du réseau. Elle aurait donc dû s'appuyer sur la mise en place par RFF de systèmes d'information dédiés et partagés avec les autres intervenants (Etat, SNCF/GID). Cette étude et les systèmes d'information associés auraient dû faire partie des objectifs du contrat de performance de RFF. Tel n'a pas été le cas mais des progrès techniques ont été enregistrés dans les systèmes d'information de RFF. Il faudra veiller à ce que la mise en place du GIU ne se traduise pas par des retards dans la mise en place et l'utilisation opérationnelle de tels système pour contribuer à l'optimisation de la gestion de l'infrastructure.

R 3-2 Inciter les opérateurs à moderniser leur outil industriel

Il ressort clairement des audits menés par l'EPFL que des économies durables dans l'entretien et l'exploitation du réseau ne peuvent être obtenues qu'au moyen de réorganisations profondes de la gestion des infrastructures. Les opérateurs ferroviaires auraient davantage tendance à réaliser ces programmes de modernisation s'ils en tiraient davantage bénéfice par le biais d'un partage avec le budget de l'État des gains de productivité réalisés. Un tel résultat ne peut être obtenu que par des mécanismes de régulation pluriannuelle incitative et équitable, intégrés aux contrats de performance à établir avec ces opérateurs. Aucune régulation incitative n'a été mise en place. Les coûts de gestion de l'infrastructure ont continué à augmenter et la difficulté d'augmenter les péages à due proportion entraîne pour conséquence que la couverture des coûts complets de RFF n'est plus une perspective certaine à terme.

La mission formulait en outre quatre recommandations supplémentaires

R 3-3 Assurer l'indépendance de la gestion de l'exploitation par rapport aux intérêts de l'entreprise ferroviaire SNCF

Le programme TTM doit mettre RFF en situation d'assurer pleinement son rôle de gestionnaire d'infrastructure selon le décret de 2003 et notamment, s'il constate la saturation d'une partie du réseau, de proposer à l'État des mesures correctrices d'exploitation ou d'investissement dans un accroissement des capacités.

A cet effet, le programme TTM doit inciter la SNCF à garantir l'indépendance de l'exploitation du réseau ferré qui comprend la conception du service et la gestion des circulations. En ce qui concerne la conception du service et la gestion opérationnelle des circulations, il convient de garantir l'absence de discrimination entre opérateurs requise par la législation communautaire.

Aussi, RFF doit être en mesure de garantir cette équité, notamment pour la répartition des capacités, et donc disposer des moyens lui permettant de donner cette garantie. Par ailleurs, dans ce domaine essentiel, l'État doit définir les orientations générales et édicter les règles à respecter en la matière. Les conditions précises de la mise en œuvre de la récente proposition de la SNCF visant à créer une direction de l'exploitation devraient faire l'objet d'une étude détaillée de la tutelle pour assurer leur compatibilité avec les exigences de l'annexe 5 de la Communication de la Commission européenne du 3 mai 2006 (COM(2006)189). Les résultats de cette étude devraient être intégrés dans un contrat entre l'État et la SNCF. Les progrès dans ce domaine ont été limités

De même, il était recommandé que l'opérateur historique SNCF cesse de présenter à RFF une demande globale et unique de sillons pour l'ensemble de ses activités (voyageurs grandes lignes, fret, TER), pré arbitrée en interne en fonction de critères opaques pour le faire de manière indépendante et distincte pour chacune de ses activités. La SNCF s'était engagée à mettre fin à ce type de pratiques. Il semble que des progrès aient été enregistrés dans ce domaine qui est désormais sous la surveillance d'un régulateur sectoriel créé par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009.

R 3-4 Améliorer l'efficacité de la coordination entre le GI et le GID

La mission avait fait observer que l'efficacité des interactions entre l'État, le GI et le GID passait vraisemblablement par une contractualisation cohérente entre ces trois acteurs. Elle recommandait la mise en place d'une combinaison de trois contrats, convention de gestion de l'infrastructure entre GI et GID, contrats de plan ou de performance entre l'État et le GI, d'une part, et l'Etat et la SNCF – GID, d'autre part. Cette formule présentait selon elle l'avantage de placer la SNCF – GID et RFF à leur vraie place, celle d'opérateurs soumis à des obligations de service public visant à mettre en œuvre la politique de transport de l'État. En effet, comme le mentionnait le chapitre II du cahier des clauses générales de la convention de gestion de l'infrastructure modifiée par l'avenant n°1, principe général n°1 « La relation RFF / SNCF dans sa dimension infrastructure n'est pas une relation commerciale ordinaire. La relation entre les deux établissements publics, fixée par la loi, a la particularité d'instaurer une exclusivité, sans limitation dans le temps. ». Une telle exclusivité n'est compatible avec le droit communautaire de la concurrence que si elle est assortie de missions de service public et dans la limite strictement nécessaire à l'exécution de ces missions, ce qui suppose que celles-ci soient précisément définies. Une contractualisation Etat-GID aurait permis de rendre plus lisible la répartition entre les deux opérateurs des obligations de service public prévues par la réglementation et des responsabilités dans l'atteinte des objectifs concrets en résultant pour une période donnée. Aucune contractualisation entre l'Etat et le GID n'a été conclue. L'Etat a du périodiquement procéder à des arbitrages à caractère conjoncturel entre le GI et le GID. Les questions de fond liées à la rationalisation à moyen et long terme du GID n'ont pas été mises sous le contrôle de l'Etat. Le choix de passer à une structure de GIU ne résoudrait le problème qu'à condition que cet organisme dispose de tous les leviers nécessaires à l'exercice de ses missions de services public ; Si des interactions significatives avec d'autres structures issues de la SNCF actuelle restent nécessaires, la mission renouvelle la recommandation d'une triple contractualisation. Le besoin d'une telle contractualisation semble avoir été reconnu également par le rapport Bianco d'avril 2013 qui préconise des contrats décennaux entre l'Etat et les deux acteurs principaux que seront la SNCF et le GIU.

R 3-5 Décider formellement d'engager le passage à la commande centralisée du réseau

La mission recommandait que RFF soumette à l'Etat des propositions concrètes et argumentées pour un programme de réalisation de la commande centralisée du réseau, afin de lui permettre de prendre une décision explicite relative à l'engagement de ce projet, à son échéancier et à ses conditions de financement et de mise en œuvre.

Cette décision a été prise et le programme de déploiement de la CCR est en cours. L'importance de ce programme mériterait certainement que l'Etat fasse procéder à un audit indépendant de la SNCF et de RFF pour vérifier le bien-fondé de la stratégie de déploiement adoptée. Un tel audit sort évidemment du cadre de la présente mission.

R 3-6 Améliorer le pilotage du programme de régénération du réseau

La mission recommandait que le programme TTM contienne des incitations pour la SNCF et RFF à procéder à des choix de politiques techniques plus efficaces permettant d'améliorer la programmation et l'organisation de la maintenance et d'en réduire les coûts unitaires. Elle recommandait que cette incitation prenne la forme d'une régulation pluriannuelle incitative des contributions budgétaires de l'État, selon des modalités à préciser. Des progrès ont été enregistrés dans la reconnaissance de l'importance de la régénération pour la préservation du patrimoine d'infrastructures ferroviaires de notre pays. Le contrat de performance de RFF l'a effectivement pris en compte. Toutefois, la sélection des réseaux à régénérer en priorité a été plus influencée par les choix de certaines collectivités régionales que par les besoins stratégiques du RFN. En second lieu, la maîtrise des coûts de régénération reste insuffisante et la conciliation des intérêts des utilisateurs des réseaux et de ceux de la viabilité à long terme du réseau reste difficile. La contractualisation entre l'Etat et le futur GIU devra aborder explicitement ces questions.

R 3-7 Prévenir les conflits d'usage du réseau entre les différentes catégories de services ferroviaires

En relation avec la stratégie à adopter pour la régénération des axes prioritaires du RFN, la mission relative au programme TTM avait recommandé une définition des orientations générales en matière d'allocation des sillons permettant de prévenir ou réduire l'occurrence de plus en plus probable de conflits d'usage entre des volontés régionales de développement des dessertes TER et une volonté nationale de favoriser le report vers le mode ferroviaire de trafics de fret et de voyageurs à longue distance. Cette nécessité renforcée par le Règlement européen N° 913/2010 du Parlement et du Conseil du 22 septembre 2010 pour un fret ferroviaire compétitif qui prévoit la mise en place de comités de gestion composés de représentants des gestionnaires de l'infrastructure et chargés de promouvoir la coordination des règles de priorité relatives à la répartition des capacités sur chaque corridor fret.

La responsabilité de la définition, à caractère nécessairement réglementaire, des règles de priorité dans l'allocation des sillons entre catégories de services ferroviaires ne peut incomber qu'à l'État, qui pourra utilement recueillir toutes les opinions (RFF, SNCF, nouveaux entrants, AOT, régulateur, experts indépendants) avant de décider. Or, cette responsabilité n'est toujours pas clairement identifiée dans le programme IST. Un sous objectif de cette nature devrait être intégré à l'objectif d'amélioration de qualité de service (objectif n°2) dans sa composante de rationalisation de l'exploitation ferroviaire.

R4 - GESTION DE L'INFRASTRUCTURE FLUVIALE ET DES ACCÈS MARITIMES AUX PORTS

R 4-1 Elaborer un programme pluriannuel de regeneration du reseau fluvial a grand gabarit (80% du fret fluvial) et d'un reseau complementaire a definir, appeles a constituer le « reseau magistral » ouvert au fret

La mission recommandait de s'appuyer sur une meilleure connaissance de l'état du réseau fluvial. Ciblé essentiellement sur le grand gabarit, un tel programme paraissait nécessaire pour fiabiliser le réseau et assurer la qualité de service et la crédibilité indispensables au développement du fret fluvial. Le Contrat d'objectifs et de performance entre l'Etat et Voies navigables de France pour la période 2011-2013 contient des avancées dans ce sens.

R 4-2 Donner a VNF la pleine maitrise de ses personnels

La mission estimait que le rattachement des effectifs mis à disposition de VNF à un programme support du ministère n'était favorable ni au ministère dont il gonflait artificiellement les effectifs, ni surtout au bon fonctionnement de VNF qui n'avait pas une véritable maîtrise de ses moyens et de ses coûts. En application de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France qui l'a transformé en établissement public administratif disposant de la capacité de gestion de l'ensemble de ses agents, VNF regroupe depuis le 1er janvier 2013 les 350 salariés qu'il employait avant la réforme et les 4 350 agents des services déconcentrés de l'État.

R 4-3 Mener a son terme dans les meilleurs delais la remise a niveau par l'Etat des credits consacres aux acces maritimes des nouveaux Grands ports maritimes, dans le cadre d'un dispositif clair et incitatif

R5 - LE RÉÉQUILIBRAGE MODAL

R-5-0 Donner au Ministère et à la DGITM la pleine maîtrise des données statistiques transports.

Cette recommandation transversale s'appliquait à l'ensemble du champ des transports, marchandises et voyageurs.

Il appartient en particulier au Commissariat général au Développement durable et son Service de l'observation et des statistiques, qui dispose de l'essentiel des moyens statistiques du ministère) de mettre en oeuvre les propositions du rapport de novembre 2006 présenté au CNIS et au Comité des directeurs transports, trop longtemps différées, sur le système statistique de collecte et d'observation des données transports (incluant les indicateurs pertinents en matière de développement durable), qui se dégrade régulièrement depuis plusieurs années. Sa cohérence et sa fiabilité sont les conditions préalables à toute approche pertinente des réalités, des évolutions et des prévisions.

Il était recommandé que la DGITM et ses services puissent avoir un accès direct à ces données, dans le respect des règles de confidentialité commerciale et du secret statistique. Elle oeuvre désormais sur un champ de compétences élargi qui l'invite à

être l'acteur le plus responsable quant à la composition du corps de données statistiques et à la mise en valeur de ces données. Depuis la remise du rapport CGPC n° 005727-01 la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 fournit une base législative certes imparfaite mais qu'il convient d'utiliser complètement pour accéder aux données.

R 5-1 Mettre en oeuvre les réformes nécessaires dans la définition, l'allocation et la gestion des sillons ferroviaires (État, en liaison avec RFF et SNCF), de façon à assurer capacité suffisante et qualité des sillons fret, et neutralité vis à vis de tous les opérateurs fret.

Même si des efforts ont été faits par RFF et la DCF pour améliorer les processus, relatifs aux sillons fret, les acteurs du fret ferroviaire ont confirmé la persistance de difficultés dans ce domaine lors des Assises du ferroviaire de l'automne 2011.

R 5-2 Définir un sous-réseau ferroviaire à priorité ou orientation fret :

La mission recommandait de poursuivre les réflexions engagées par RFF sur la définition à moyen terme d'un sous-réseau à priorité ou orientation fret, d'évaluer les programmes d'investissements nécessaires et les priorités (régénération, noeuds ferroviaires) afin d'en assurer la programmation et le financement. L'engagement national pour le fret ferroviaire présenté par le gouvernement le 16 septembre 2009a constitué une étape dans cette direction.. Il prévoyait un investissement global de plus de 7 milliards d'euros d'ici à 2020 pour le fret ferroviaire et contenait des projets innovants (autoroutes ferroviaires, transport de fret à grande vitesse, etc.) et des actions plus classiques (actions sur l'accès et les investissements sur les infrastructures, définition d'un réseau orienté fret). Les effets de ces mesures devront être appréciés dans la durée.

R 5-3 Renouveler la politique des péages ferroviaires fret :

La mission constatait qu'une contribution budgétaire était inévitable dans le domaine du fret, mais que sa mise en œuvre devait être optimisée par l'instauration d'un système de compensation incitant, d'une part RFF à proposer des sillons d'une qualité suffisamment attractive pour contribuer au développement du fret ferroviaire, d'autre part les opérateurs de transport de fret à utiliser ces sillons de la façon la plus efficace possible.

L'instauration d'une subvention directe à RFF plutôt qu'un subventionnement direct aux opérateurs de fret pour faire baisser le coût apparent des sillons lui paraissait présenter l'avantage de la simplicité. RFF reçoit en 2013 434 M€ au titre de subventions pour l'utilisation de l'infrastructure par les trains de fret. Toutefois, l'évolution future de cette subvention devra être pilotée avec finesse pour ne pas décourager le report modal vers le fer.

R 5-4 Mettre en oeuvre dans les meilleurs délais la taxe PL pour éliminer les distorsions de concurrence (cas des PL en transit longue distance s'approvisionnant en combustibles hors de France) et intégrer à leur juste niveau les externalités environnementales sur les grands itinéraires routiers (avec des modalités assurant aux transporteurs routiers la répercussion financière sur la facturation à la marchandise).

Sauf situations exceptionnelles et transitoires, la mission considérait qu'il convenait de ne pas chercher à compenser auprès des transporteurs l'incidence de l'augmentation des produits pétroliers ou à freiner l'augmentation des prix du transport routier, qui relève d'une tendance à long terme et s'inscrit dans une perspective de développement durable. Il lui paraissait préférable de veiller à leur bonne répercussion et d'éliminer les sources de distorsion de concurrence avec les transporteurs étrangers. Le partenaire privé chargé de mettre en oeuvre la taxe a été choisi mais l'entrée en vigueur semble maintenant repoussée au plus tôt à la fin de 2013. Un projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports a été présenté par le gouvernement en janvier 2013. Il prévoit des modalités de majoration du prix des prestations de transport par application de taux établis en fonction des régions de chargement et de déchargement en vue d'établir un véritable « signal prix » à destination des chargeurs.

R 5-5 Mieux préparer et mieux évaluer les initiatives et expérimentations en matière de report modal (autoroutes de la mer, autoroutes ferroviaires, etc):

La recommandation visait à approfondir les réflexions et évaluations socio-économiques préalables au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement (émissions de CO2 notamment) et s'assurer de leur cohérence et de leur pertinence dans les comparaisons entre solutions.

R 5-6 Engager une démarche systémique pour dynamiser l'émergence d'une offre intermodale de transport de fret.

La mission estimait que l'administration aurait été fondée à engager une politique résolument industrielle de diversification de l'offre logistique pour renforcer l'intérêt des logisticiens pour des chaînes intermodales de transport. Cette politique aurait pu porter sur les grands corridors de transport routier à longue distance. Elle aurait pu viser à renforcer sur ces corridors la taxation du trafic routier de longue distance, en particulier de transit, pour contribuer davantage au financement de la maintenance des infrastructures de transport de marchandises.

Elle aurait également été l'occasion de mieux cerner les champs du report modal à impulser pour les transports de marchandise, les perspectives de nouveaux opérateurs logistiques à gestion ferroviaire intégrée, et, a contrario, de convenir des champs où le report modal du fret ne serait qu'une illusion anti-économique. Cette proposition ambitieuse ne semble pas avoir été suivie d'effet.

7. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BURSAUX	Daniel	DGITM	Directeur général	21/6/12
MAYOUSSE	Véronique	DGITM/DIT/GRN/GRT	Sous-directrice	Décembre 2012
MOLA	Thierry	DGITM/DIT/GRN/ARN	Adjoint au sous-directeur	3/12/12
MOULET	Pascal	DGITM/SAGS/BCS	Sous-directeur	3/12/12
BOUCHET	Christine -	DGITM/SAGS	Cheffe de service	3/12/12
BOUNY	Didier	DGITM/SAGS/BCS	Adjoint au sous-directeur	14/1/13 (par téléphone)
GUIRAUD	Hervé	SETRA/CSEP/DGPI	Responsable de la DGPI	7/12/12
BARTHELEMY	Jean-François	SETRA/CTOA/DIM	Chef de la DIM -	7/12/12
GHIRARDI	Olivier -	SETRA/DPI		7/12/12
ROSSIGNY	Pascal	- SETRA/CSEP	Directeur technique, Chef de centre	7/12/12
LE GUERN	Eric -	SETRA	Directeur	7/12/12
CHAMBON	Pascal	DGITM/SAGS/EP	Sous-directeur	12/2/13
ROY	Laurent	DREAL PACA ,	représentant du réseau des DREAL	22/11/12 (par téléphone)
LECHELON	Frédéric	DIRO	représentant du réseau des DIR	14/12/12 (par téléphone)
SANGOUARD	Jean-Marc -	SETRA/DIR		7/12/12
CALAS	Gilles	ASF	Directeur de la construction et de la maintenance de l'infrastructure	Février 2013 (par téléphone)
VERMEULEN	Michel	ARAF	Secrétaire général	22/11/12
MIGNEREY	Pascal	AQST	Directeur	06/05/13
SCHWOB	Bernard	AFIMB	Directeur	26/04/13
HUNEAU	Denis	EPSF	Directeur général	27/11/12

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
AGOGUE	Franck	VNF	Directeur général adjoint	25/01/13
BUTRUILLE	Martin	GPM de Rouen	Directeur commercial et de la communication	30/10/12
RUCLI	Maria	Port de Paris	Secrétaire générale	11/12/12
MELONIO	Benoît	Port de Paris	Directeur du développement	11/12/12
PARAVY	Jean Claude	AFITF	Secrétaire général	24/09/12
GUINARD	Loïc	AFITF	Secrétaire général adjoint	24/09/12
VERMEULEN	Michel	ARAF	Secrétaire général	22/12/12
LE GUERN	Eric	SETRA	Directeur général	07/12/12

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADP	Aéroports de Paris
AE	autorisation d'engagement
AFIMB	Agence française pour l'information multimodale et la billettique
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AOT	autorité organisatrice de transport
AQST	Autorité de la qualité des services dans les transports
ARAF	Autorité de régulation des activités ferroviaires
ASF	Autoroutes du sud de la France
BBZ	Budget en base zéro
BHNS	bus à haut niveau de service
BOP	budget opérationnel de programme
CEI	centre d'entretien et d'intervention routiers
CÉREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CÉRTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CÉTÉ	centre d'études techniques de l'équipement
CÉTMEF	Centre d'études techniques, maritimes et fluviales
CÉTU	Centre d'études des tunnels
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Commissariat général à l'investissement
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CP	crédit de paiement
CPER	contrat de projet État-Région
CPPEDDAT	conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DIR	direction interdépartementale des routes

Acronyme	Signification
DM	décision modificative
DRÉAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	direction des ressources humaines
ÉPA	établissement public à caractère administratif
ÉTP	équivalent temps plein
ÉTPT	équivalent temps plein travaillé
FDC	fonds de concours
GART	Groupement des autorités responsables de transport
GIU	Gestionnaire d'infrastructure unifié
GLAT	grande liaison d'aménagement du territoire
GSM-R	Global System for Mobile Communications-Rail
IST	Infrastructures et services de transports
LFI	loi de finances initiale
LGV	ligne à grande vitesse
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
M€	million d'euros
MEDDE	ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
PAP	programme d'action prioritaire
PCI	pôle de compétences et d'innovations
PDMI	programme de modernisation des itinéraires routiers
PLF	projet de loi de finances
PPP	partenariat public-privé
RAP	rapport annuel de performances
RBOP	Responsable de budget opérationnel de transport
RFF	Réseau ferré de France
RPROG	responsable de programme
RRN	réseau routier national
RST	réseau scientifique et technique
SAGS	Service de l'administration générale et de la stratégie
SALSA	Système d'agrégation en ligne du suivi d'activité
SAM	Sécurité et affaires maritimes

Acronyme	Signification
SÉMCA	syndicat d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes
SÉTRA	Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
SIM	service d'information multimodale
SMQ	système de management de la qualité
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
TCSP	Transport en commun en site propre
TER	transport express régional ou train express régional
TET	train d'équilibre du territoire
TGV	train à grande vitesse
TIR	train interrégional
TPLA	Taxe poids lourds alsacienne
TPLN	Taxe poids lourds nationale
TTC	toutes taxes comprises
TTM	transports terrestres et maritimes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UO	unité opérationnelle
VNF	Voies navigables de France

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

