

n° 005018-01

octobre 2007

Audit du programme Réseau Routier National (RRN)



Conseil Général des Ponts et Chaussées

Rapport N° 005018-01

Audit du programme Réseau Routier National (RRN)

Christian BINET, Ingénieur général des Ponts et chaussées

Jean DETERNE, Ingénieur général des Ponts et chaussées

Chantal LECOMTE, inspectrice générale de l'équipement

Paul SCHMITT, Ingénieur général des Ponts et chaussées

Jacques SICHERMAN, Ingénieur général des Ponts et chaussées



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Conseil général des Ponts et Chaussées

Paris, le 15 octobre 2007

Le vice-Président

Note à l'attention de

Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Ecologie, du Développement
et de l'Aménagement durables

Objet : Audit par le Conseil du Programme " Réseau routier national "

En accord avec Dominique PERBEN, j'ai lancé au début de l'année 2007 une procédure d'audits des principaux programmes de l'ex-ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, de façon à permettre au Ministre de disposer, sur les principales politiques dont il était responsable, d'un audit effectué par son propre service d'inspection et lui permettant d'aborder dans les meilleures conditions une éventuelle procédure interministérielle. L'existence de la révision générale des politiques publiques n'était bien sûr pas prévisible à cette époque, mais elle est venue, je pense, confirmer l'intérêt de la démarche.

Je vous adresse ci-joint l'audit mené par le Conseil sur le programme " Réseau routier national ".

La période de l'audit coïncidant avec la profonde restructuration des services routiers, qui était consécutive à la mise en œuvre de la Loi sur les libertés et responsabilités locales et au transfert aux départements des deux tiers du réseau routier national, il était logique qu'une bonne part de l'enquête porte sur les conditions de mise en place de ces nouveaux services.

Le jugement porté par les auditeurs est largement positif. La nouvelle organisation, selon leur analyse, a jeté les bases de progrès considérables dans la mise en œuvre du programme RRN ; ils mettent cependant l'accent sur des obstacles notables qu'il reste important de lever, notamment en matière de gestion des ressources humaines, mais aussi en termes de pilotage, pour permettre à ces progrès de se concrétiser réellement et pleinement, et sur les risques susceptibles d'émerger dans le cas où ces difficultés ne seraient pas surmontées.

Par ailleurs, le rapport, malgré le caractère récent de l'organisation actuelle, tant aux niveaux local que national, fait apparaître que des évolutions parfois importantes susceptibles d'en améliorer l'efficacité mériteraient d'être étudiées.

Sur le projet de rapport, ont été recueillies les observations, non seulement du Directeur général des Routes (qui a déclaré en adopter les conclusions), mais aussi de l'ancien Secrétaire général du ministère, de la Directrice générale du Personnel et de l'Administration et de la Directrice de la Sécurité et de la Circulation routières. Les observations de ces administrations et les contre-réponses de la mission d'audit sont jointes en annexes du rapport.

Sur les deux principaux points en débat, je partage, en ce qui me concerne, l'avis des auditeurs.

Il s'agit :

- du rattachement des moyens destinés à l'information des usagers du réseau national et à la gestion du trafic. Il y a clairement une continuité entre la politique de sécurité routière et celle d'information des usagers, mais je ne crois pas que le découpage actuel entre les compétences de la DGR et celles de la DSCR soit celui qui comporte le moins d'inconvénients du point de vue de l'efficacité des actions du ministère. Partageant l'avis des auditeurs, je pense que les responsables du programme " Réseau routier national " (le DGR au niveau national et les DIR au niveau déconcentré) doivent disposer de l'ensemble des moyens (investissements en panneaux à messages variables et centres d'information et de gestion du trafic notamment) qui sont mis en oeuvre pour l'essentiel sur le réseau routier national.
- de la gestion des moyens en personnels (ETP) des DIR. Je pense, comme les auditeurs, que la plus-value apportée par le niveau régional dans la gestion d'effectifs, pour laquelle les arbitrages sont pris à un niveau national, ne me paraît correspondre à aucune réalité autre qu'éventuellement psychologique. Je conviens que, comme le souligne la Directrice générale du Personnel et de l'Administration, ce mode de gestion n'a pas été la source principale des difficultés qu'ont connues les services lors de leur mise en place. Il n'est pourtant pas dans la logique de responsabilisation des porteurs de politique que la LOLF nous conduit à mettre en avant. Il peut conduire parfois à des relations difficiles entre services, génératrices de perte de temps et d'énergie.

En ce qui concerne le caractère public à donner ou non au rapport joint, il est juridiquement possible de considérer qu'il s'agit d'un travail préparatoire à la révision générale des politiques publiques et que, par conséquent, ce document est non communicable au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à l'accès aux documents administratifs.

Signé

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 005018-01

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le directeur du Cabinet du secrétaire d'Etat chargé des transports	2 ex
- le secrétaire général	2 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	2 ex
- le directeur général des routes	2 ex
- la directrice de la sécurité et de la circulation routières	2 ex
- le directeur général de la mer et des transports	1 ex
- le directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- les coordonnateurs de MIGT	22 ex
- MM. BUTRUILLE, de MARTEL	2 ex
- MM. BINET, DETERNE, Mme LECOMTE, MM. SCHMITT, SICHERMAN	5 ex
- archives CGPC	1 ex

Table des matières

Table des matières.....	3
Préambule et avertissement :.....	5
Résumé :.....	7
1 Une définition des enjeux et objectifs stratégiques du programme à parfaire.....	9
1.1 Le programme dans son contexte.....	9
1.2 Une structure financière refondée.....	11
1.3 Des enjeux et objectifs encore imprécis au niveau stratégique.....	12
1.4 Une stratégie définie et mise en oeuvre en partie à travers des actions extérieures au périmètre du programme.....	15
1.5 Une traduction en indicateurs qui n'en est pas simplifiée.....	17
2 Une organisation opérationnelle rendue plus efficace.....	20
2.1 Une organisation de la DGR mieux armée pour le développement à terme des stratégies et le pilotage de la mise en oeuvre.....	20
2.2 Une organisation des services de terrain qui montre déjà ses avantages mais aussi des limites	25
2.2.1 Ses avantages pour l'entretien et l'exploitation, malgré des inadaptations dans la gestion des ressources.....	25
2.2.2 Ses avantages, mais aussi ses limites pour le développement du réseau.....	29
2.2.2.1 Une maîtrise d'ouvrage qui prend ses marques mais reste souvent peu robuste	29
2.2.2.2 Une maîtrise d'oeuvre en régie souvent rendue plus robuste, mais avec des modes de travail qui restent à conforter.....	34
2.2.3 Une mise en place des services nouveaux rendue difficile et conflictuelle par des problèmes de logistique encore mal réglés.....	39
2.3 Une place spécifique du SETRA et du RST dans le programme RRN.....	41
2.4 Avec une architecture de BOP qui dissocie dans certains cas la responsabilité de la tenue des objectifs et celle de la répartition des moyens	44
2.5 Des transferts de fait entre programmes.....	47
2.5.1 Des transferts de moyens affectés au programme RRN vers des actions du programme SR.....	47
2.5.2 Des moyens du programme RRN qui se substituent à des moyens de supports de proximité.....	48
3 Mise en place des ressources au regard des objectifs :.....	49
3.1 Un dialogue de gestion de qualité variable :.....	49
3.2 Une mise en place des ressources humaines dont la compréhensibilité a souffert de la simultanéité de la mise en place de la LOLF avec la décentralisation.....	51
3.3 Une définition des ressources en progrès sur certains aspects seulement par rapport à la situation antérieure.....	54
4 Le pilotage et contrôle du programme :.....	56
4.1 Un pilotage de l'activité contrasté.....	56
4.2 Une mesure de l'efficience à construire.....	59
4.3 des démarches qualité à mieux encadrer.....	59
5 Conclusions et propositions :.....	61
5.1 Conclusions.....	61
5.2 Suggestions.....	61
5.2.1 Suggestions prioritaires :.....	61
5.2.2 Suggestions par thèmes :	63
COMPLÉMENTS	70

La conduite de l'audit.....	70
Une nouvelle gestion des ressources humaine et une structure financière refondée.....	71
Les DIR : cadre d'entretien et commentaires	81
Les SMO : cadre d'entretien et commentaires	105
Les CETE : cadre d'entretien et commentaires	115
ANNEXES.....	119
Annexe 1 - Equipe de pilotage de l'audit et contributeurs des MIGT	119
Annexe 2 - Personnes rencontrées par les membres de l'équipe de pilotage.....	120
Annexe 3 - Lettre de mission et cahier des charges.....	121
Annexe 4 - Organigramme de la DGR.....	131
Annexe 5 - Abréviations utilisées.....	132

Préambule et avertissement :

La mise en place de la LOLF s'est caractérisée, dans notre ministère, par la mise en place simultanée d'une réforme d'une très grande ampleur dans l'organisation des services déconcentrés dans le domaine des routes, qui a à son tour conduit la DGR à reconsidérer sa propre organisation, dans un esprit cohérent avec la LOLF par l'intégration de dispositifs de pilotage stratégique des actions du programme. Lié à l'origine à des circonstances tout à fait extérieures à la LOLF, ce profond bouleversement en a largement compliqué la mise en place, par la difficulté à conduire deux mutations superposées.

L'audit, mené au moment où les nouveaux services issus de ces évolutions se mettaient en place, en acquérait nécessairement un caractère spécifique, puisque ces services nouveaux, plus encore que s'ils avaient oeuvré dans la continuité, avaient pratiquement tout à construire, ou, ce qui revient pratiquement au même, à reconstruire, notamment pour ce qui est de leurs outils de pilotage de leur action.

On ne pouvait donc s'attendre, ni au niveau local, ni au niveau central, à trouver dans le cadre de cet audit, des dispositifs parvenus à maturité dans la conduite et le pilotage des actions, voire dans la définition des stratégies, des objectifs et des indicateurs, ni à pouvoir mesurer l'efficacité l'efficience et la qualité de la mise en oeuvre de politiques publiques par des services qui, pour ce qui est de ceux de terrains, prenaient seulement naissance au moment de l'audit.

Ce dernier prenait par cela même une nature un peu spécifique, caractérisée dans le cahier des charges. Mais loin de constituer un inconvénient, cette analyse menée précisément dans une phase de mise en place, a pu mettre en évidence l'importance de l'organisation des services et de leurs interfaces dans la capacité à mettre en place le mode de gestion des politiques publiques, qu'implique l'esprit de la LOLF.

Et, plus que les limites, évidentes et attendues, dans les outils actuellement en place de suivi des actions et de leur qualité, ce que nous avons cherché à caractériser, ce sont les dynamiques de construction de ces outils, et les conditions, essentiellement d'organisation et de mode de fonctionnement des services, qui permettraient de les favoriser.

Qu'il nous soit permis d'ajouter, que l'audit a mis en évidence, encore plus profondément que ce que l'on savait déjà, à quel point ces évolutions, menées le plus souvent à moyens constants, ont constitué, tant pour les services centraux que locaux, une très lourde charge vécue avec toute la palette qui va de l'enthousiasme (la caractéristique la plus fréquentes dans les services en création) au repli sur soi, et cette période de transition qui a duré plusieurs années déjà et qui n'est pas encore totalement surmontée a induit pour beaucoup de personnes des conditions de travail très difficiles et une charge considérable.

Cela a conduit les auditeurs à ne jamais prendre les imperfections qu'ils ont pu relever comme des indices d'une carence dans l'action de tel ou tel, car nul ne peut affirmer que, dans les conditions dans lesquelles chacun a inscrit son action des dernières années, il aurait été à coup sûr possible d'agir autrement. Nous tenons donc à inciter le lecteur à éviter de prendre ce qui suit comme des critiques de qui que ce soit. Nous avons simplement voulu montrer que, sur certains points, il était désormais utile d'agir autrement, si on le peut.

Nous attirons enfin l'attention sur le fait que, compte tenu des études approfondies en cours actuellement, nous n'avons pas regardé spécifiquement la problématique des parcs, sauf pour ce qui est des besoins actuels et à terme des DIR, et des questions de rattachement budgétaire dans

la phase actuelle.

De la même façon, la question de la pertinence du périmètre des DIR au regard de la gestion des crises routières est examinée par ailleurs et n'a donc pas été reprise dans l'audit.

Résumé :

Comme le prévoyait le cahier des charges, le présent audit du programme Réseau Routier National (RRN) s'est attaché à examiner le périmètre du programme, sa structuration et la pertinence de ses indicateurs par rapport aux contraintes de suivi de sa mise en oeuvre, son organisation en BOP (Budgets Opérationnels de Programmes), ainsi que le déroulement des dialogues de gestion, mais également, la manière dont les nouvelles organisations étaient en mesure de pouvoir générer des modes de pilotage et de mise en oeuvre des actions du programme qui soient conformes à l'esprit de la LOLF (loi d'orientation pour les lois de finances), c'est à dire qui permettent de définir à tous niveaux les stratégies et les objectifs des actions du programme, et les conditions de suivi et de pilotage de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité de leur mise en oeuvre. Cet audit a été effectué à un moment où à la fois au niveau central, la direction générale des routes (DGR) était en cours de réorganisation, et où au niveau local les services géraient une lourde transition.

L'audit a permis de constater que les nouvelles organisations tant de la DGR elle-même, que des services routiers dans leur ensemble, sont porteuses d'une capacité de renforcement substantiel d'un dispositif de pilotage stratégique et de mise en oeuvre actuellement marqué par une certaine faiblesse.

Au niveau national, dans sa nouvelle structuration, la DGR, qui avait su monter une structure de projet d'une grande efficacité pour maîtriser autant que faire se peut les conditions de mise en place des nouveaux services routiers, s'est dotée d'une organisation susceptible de favoriser l'émergence d'un véritable pilotage stratégique grâce notamment à une sous-direction de la politique routière et du développement qui doit porter l'éclairage des stratégies, grâce à l'action de la sous-direction du budget et des services pour ce qui est du contrôle de gestion et de la qualité, mais aussi grâce à un renforcement sensible du pilotage de la politique technique et du réseau scientifique et technique (RST).

Les résultats de cette restructuration ne sont évidemment pas encore sensibles dans tous les domaines, et les avancées déjà observables demeurent inégales ; un renforcement des moyens consacrés à certains pans du pilotage sera même probablement nécessaire, par exemple pour le soutien des services en matière de qualité, de méthodes de contrôle de gestion, de maintien des compétences à travers un dispositif fort de gestion des connaissances et de retour d'expérience.

Dans la situation actuelle, le pilotage dans tous ses aspects reste bien plus développé pour l'entretien, qui bénéficie d'une lisibilité plus grande dans la conduite de l'action en question (action 2 du programme), et qui a pu être géré dans une continuité plus grande par rapport aux années antérieures ; alors que pour l'investissement, si l'organisation est très claire pour ce qui est des stratégies et de la conduite des phases en amont des opérations, la lisibilité plus faible de l'organisation de la production nécessitera une très forte capacité de coordination transversale.

Au plan régional et interdépartemental, de la même façon, des évolutions très positives sont inscrites dans les organisations des DIR (directions interdépartementales des routes), de beaucoup de SMO (services de maîtrise d'ouvrage) par l'identification nouvelle de fonctions de pilotage et de contrôle de gestion, et de certaines fonctions de pilotage technique ; à cela s'ajoute que la nouvelle organisation a favorisé un pilotage et un dialogue de qualité entre la DGR et les DIR, dans une moindre mesure, pour l'instant, avec les SMO.

Mais, malgré le progrès net ainsi accompli, le résultat n'est pas aussi robuste qu'on aurait pu l'imaginer, notamment pour bon nombre de SMO, mais aussi dans quelques services d'ingénierie.

Pour construire, et maintenir dans le temps la capacité à mettre en place les dispositifs de contrôle de qualité et de gestion mais aussi, dans bien des domaines, les compétences collectives au plan technique, un appui fort d'animation centrale reste nécessaire.

Et l'opportunité d'inflexions à donner à l'organisation initiale des services sera à examiner, sans exclure a priori de cette réflexion des pistes de restructuration plus profonde à terme, pour la maîtrise d'ouvrage par exemple.

Les services vivent encore les difficultés de la période de transition, avec des répartitions d'effectifs qui, compte tenu des contraintes des mutations de l'an passé, ne correspondent pas toujours aux besoins, en grade ou en localisation ; la quasi totalité des DIR a encore devant elle le défi énorme de l'homogénéisation de l'organisation du travail sur les itinéraires à gérer, source possible de conflits graves, notamment par ses répercussions sur les rémunérations ; beaucoup d'entre elles sont inquiètes sur leur capacité à mettre en place une organisation adaptée pour la prochaine campagne hivernale.

Mais au delà des difficultés propres à cette transition, le système de gestion des personnels s'avère peu adapté aux contraintes de la nouvelle organisation, particulièrement pour ce qui est de l'entretien et de l'exploitation de la route.

Il faut d'abord remarquer que la gestion des personnels à travers des BOP (budgets opérationnels de programme) régionaux du programme SPPE (soutien et pilotage des politiques de l'équipement) dont les responsables ne sont pas, contrairement à l'esprit de la LOLF, comptables de l'atteinte des objectifs auxquels sont affectés les moyens qu'ils gèrent, ne peut pas être sans inconvénients.

Par ailleurs, la nouvelle répartition et la spécialisation des services, si elles sont porteuses d'immenses progrès dans la capacité à passer d'une tradition forte d'engagement et de service public des personnels à un professionnalisme collectif de grande efficacité, ne permettront d'assurer la continuité des services que si l'on met en oeuvre un mode de gestion qui assure, dans des conditions meilleures qu'aujourd'hui, les remplacements inévitables. Ce point ne peut pas être laissé sans réponse sans risque pour la qualité du service à l'utilisateur, et une ouverture à des solutions innovantes est indispensable.

Pour se donner une capacité dans le quotidien à surmonter ces difficultés sans risque important de répercussions sur le climat de travail, il est indispensable, comme l'ont révélé aussi les difficultés de mise en oeuvre de la mutualisation des services de soutien, de créer les conditions d'une meilleure inter compréhension entre la DGPA (direction générale du personnel et de l'administration) et les services.

Sur tous ces points, l'audit propose des pistes de solutions qu'il conviendra aux responsables d'approfondir. (p60)

Enfin, il est apparu clairement aux auditeurs que, comme le laissait entendre l'audit du CIAP (comité interministériel d'audits de programmes) de 2004, le maintien de la gestion du trafic dans un programme distinct provoque des incohérences dans la mise en oeuvre locale qui conduisent à insister sur la nécessité d'une étroite coordination ou, de préférence, à rattacher cette fonction au programme RRN.

En conclusion, les réorganisations ont permis de jeter les bases d'un renforcement très sensible du pilotage de la politique de développement et d'entretien du réseau national, de la qualité de sa mise en oeuvre et de son contrôle, qui ne se traduira probablement dans la réalité des pratiques qu'à travers des modalités d'action innovantes dans bien des aspects, notamment pour ce qui est des ressources humaines.

1 Une définition des enjeux et objectifs stratégiques du programme à parfaire

1.1 Le programme dans son contexte

Une brève présentation des grandes articulations du programme et du contexte dans lequel il se situe est nécessaire pour introduire les analyses détaillées qui suivront. Elle est essentiellement faite à partir des données du programme décrites dans le projet annuel de performance (PAP) du PLF (projet de loi de finance) pour 2007.

Le **programme 203 "réseau routier national"** correspond au rôle du ministère dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'équipement routier et autoroutier, dont ont la charge la direction générale des routes, aidée des services techniques centraux au niveau central d'une part, les services déconcentrés du ministère d'autre part. Le programme est piloté par le Directeur général des routes.

Il faut tout d'abord souligner que le *contexte dans lequel cette mission se situe a profondément changé* en 2006-2007 du fait de :

- la décentralisation aux départements d'une grande partie du réseau routier national (les 2/3 du réseau non concédé), l'État recentrant son action sur un réseau structurant de 20 000 km environ, dont plus de 8200 concédés ;
- *Ce réseau structurant représente 2% des routes publiques en France, mais supporte 30 % des kilomètres parcourus dans le pays et constitue un patrimoine évalué à 170000 M€ ;*
- la *restructuration parallèle des services déconcentrés* (maîtrise d'ouvrage recentrée dans les SMO de 21 DRE, attribution de la maîtrise d'oeuvre et de la gestion par itinéraire à 11 Directions interdépartementales des routes) ;
- la *réorganisation en 2007 de la DGR*, pour prendre en compte ces multiples évolutions et assurer un meilleur pilotage.

Un autre élément fort de l'évolution du contexte, pour donner ou non une visibilité d'action à long terme suffisante, s'agissant d'un programme concernant des infrastructures coûteuses à durée de vie longue, tient au cadrage général de la politique de l'État en la matière : après la suppression par ordonnance, en juin 2005, des schémas des services de transport (approuvés en avril 2002, et qui avaient eux mêmes succédé aux schémas directeurs d'infrastructure), le dispositif actuel de planification a été voulu plus souple, et repose désormais uniquement sur des décisions du CIADT (Comité Interministériel d'Aménagement Du Territoire), devenu CIIACT (Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires) : c'est ainsi que le cadrage actuel sur lequel peut se fonder le programme RRN est constitué actuellement par le volet transport des décisions du CIADT du 18 décembre 2003, qui comporte notamment l'approbation des cartes de planification des infrastructures à horizon 2025 et une liste de projets à réaliser ou engager d'ici 2012, confirmé par les décisions du CIIACT du 14 octobre 2005.

Ce contexte, qui a donc profondément changé récemment à de multiples égards, pourra expliquer qu'un certain nombre d'ajustements restent à faire, et le présent audit cherchera à les identifier.

Les objectifs et enjeux donnés dans la présentation du programme font également apparaître un élément très fort : *l'entretien, l'exploitation, la qualité et la sécurité du réseau national sont au*

moins aussi importants que sa construction, puisque ces objectifs, tels qu'indiqués pour 2007 étaient :

- 1 - améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national ; il s'agit d'améliorer la sécurité de la circulation liée à l'infrastructure ;
- 2 - moderniser efficacement le réseau national en maîtrisant les dépenses ; il s'agit de doter le pays d'un réseau structurant soutenant l'activité économique ;
- 3 - entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût, en préservant le patrimoine existant.

Est enfin mentionnée la nécessité de développer la doctrine technique routière au bénéfice de l'ensemble des gestionnaires de réseaux, cet aspect devenant de plus en plus fondamental avec la décentralisation, comme avec le recours accru à la gestion déléguée.

Ces objectifs et enjeux sont ainsi déclinés en **3 grandes actions**

- **action 1**, développement (et modernisation) des infrastructures routières ;
- **action 2**, entretien et exploitation ;
- **action 3**, politique technique, action internationale et soutien au programme,

dont on verra plus loin que le cadrage stratégique est inégal.

On voit dans ce programme RRN la place importante donnée à juste titre à l'exploitation et à la sécurité (deux des indicateurs de l'objectif 1 correspondaient au nombre de tués et au nombre de vies «épargnées» grâce aux investissements, un indicateur de l'objectif 2 est la mesure de la congestion).

Cela conduira à poser la question de l'articulation du programme RRN avec le programme 207 "sécurité routière". En effet, ces 2 programmes sont distincts, alors que deux des objectifs du programme "sécurité routière" sont intimement liés aux actions du programme RRN, ces deux objectifs étant de réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes, avec des indicateurs très proches de ceux déjà cités pour le programme RRN, et garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier.

Les moyens du programme RRN présentent eux aussi certaines particularités pouvant rendre délicat le pilotage du programme.

- En termes de *moyens humains*, si les effectifs de la DGR (environ 220 ETP) relèvent bien du programme RRN, ce n'est pas le cas des effectifs des services déconcentrés et des services techniques centraux pour leur activité effectuée pour le programme RRN, pour environ 17 400 ETP, (les effectifs transférables aux départements, correspondant à la décentralisation, étant d'environ 27230) : ceux ci relèvent du programme 217 "soutien et pilotage des politiques de l'Équipement", placé sous la responsabilité de la Directrice générale du personnel, des services et de la modernisation, avec là aussi certaines imprécisions quant à la frontière avec les effectifs correspondant au programme Sécurité routière.

Ceci conduira à examiner les conditions du dialogue permettant de gérer la situation de ces services (niveau des effectifs, répartition, gestion de carrière), évidemment stratégiques pour la réalisation du programme RRN, et à examiner si les procédures actuelles sont optimales.

- En termes de *moyens financiers*, d'autres particularités caractérisent le programme.

L'action 1 du programme RRN «développement des infrastructures routières» se réalise soit en réseau non concédé, soit en concession (ou contrat de partenariat), la concession pouvant nécessiter une subvention pour en assurer l'équilibre financier.

Dans les deux cas, le programme RRN dépend *entièrement* pour cette action 1 :

- de la participation des *collectivités locales (fonds de concours)* ;
- des *financements de l'AFITF* (agence de financement des infrastructures de transport de France, créée par le CIADT du 18 décembre 2003 cité plus haut) concrétisés dans des conventions passées avec cette agence (soit par groupe d'opérations, soit par opération), introduisant des étapes d'examen et de procédures multipliées par rapport à une procédure budgétaire classique, et la nécessité de pré-arbitrages propres à l'AFITF entre affectation aux programmes route et transports terrestres en sus des arbitrages annuels du budget de l'État.

Toujours concernant ces moyens financiers, il convient de mentionner (et cela est lié à ce qui est mentionné plus haut sur le rattachement au programme SPPE¹ des effectifs des services déconcentrés servant au programme RRN), pour les actions 2 et 3 principalement, *l'imputation au compte du programme RRN de crédits provenant du programme SPPE pour une proportion majoritaire* dans les ressources de ces actions.

L'ensemble de ces sujets sera donc développé dans la suite du rapport avec, tout d'abord une présentation quantitative des ressources consacrées à l'exécution du programme.

1.2 Une structure financière refondée

Les ressources nécessaires à l'exécution du programme sont en partie sous la responsabilité directe du Directeur du programme, en partie sous sa responsabilité indirecte (AFITF et Concessionnaires) et en partie sous la responsabilité d'autres Directeurs de programme (SPPE) et d'autres ressources (du programme Sécurité Routière) participent étroitement au fonctionnement des services principalement affectés à la mise en oeuvre du programme RRN.

De ce fait, la présentation actuelle du programme RRN dans les documents de la loi de finances ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble des ressources qui lui sont affectées et rend donc difficiles les arbitrages entre ses différentes composantes, par action, par nature de ressources et par espace géographique pour en optimiser la réalisation.

L'équipe d'audit a cependant tenté de faire une synthèse de l'ensemble des ressources qui sont mobilisées en 2007 (CP : Crédits de Paiement) pour la réalisation du programme (voir compléments au rapport pour l'analyse détaillée).

Action 1 Développement (et modernisation)

Les ressources consacrées en 2007 à l'action 1 représentent, en valeur arrondie 1000 M€ via l'AFITF :

A cette valeur, il faudrait ajouter :

- 50 à 100 M€ imputés à l'action 2 qui contribuent en fait à la modernisation du RRN

1 SPPE : « Soutien et pilotage des politiques techniques de l'Équipement »

- non concédé (sécurité et environnement) ;
- 13 M€ d'équipements de l'infrastructure au titre de la gestion du trafic (action 4 du programme SR)
- 130 M€ au titre des salaires, charges et frais généraux pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre internes (20 % de l'action 8 du programme SPPE) ;
- environ 1600 M€ (HT) soit 1900 M€ TTC via les concessionnaires.

Cette récapitulation permet de voir que l'État consacre directement ou indirectement près de 3300 M€ en 2007 au développement et à l'amélioration du réseau (soit 2 % de sa valeur à neuf), cette indication pourrait utilement figurer dans le programme.

Action 2 Entretien et exploitation

Les ressources consacrées en 2007 à l'action 2 représentent en valeur arrondie 400 M€ (hors investissements de sécurité et modernisation) pour le RRN non concédé.

A cette valeur, il faudrait ajouter :

- 25 M€ au titre de l'information routière ;
- 390 M€ au titre des salaires, charges et frais généraux (60% du SPPE-8) ;
- 52 M€ au titre des salaires, charges et frais généraux 25% du SPPE-9) ;
- et environ 750 M€ (HT) soit 900 M€ TTC au titre des grosses réparations, de l'entretien et de l'exploitation (hors perception du péage) du réseau concédé (y compris personnel et frais généraux).

Cette récapitulation permet de voir que l'État consacre directement ou indirectement environ 1800 M€ TTC en 2007 à l'entretien et à l'exploitation du RRN (soit plus de 1% de la valeur à neuf ou plus de 0,01 € par kilomètre parcouru par les véhicules).

Action 3 Politique technique et action internationale

Sous réserve d'une définition plus précise du périmètre de cette action, on peut lui imputer en 2007 :

- environ 28,0 M€ au titre des crédits et salaires DGR ;
- environ 2,6 M€ au titre des salaires et charges DSCR ;
- environ 130,0 M€ au titre du RST et de la gestion administrative des parcs (hors compte de commerce) soit 20 % du SPPE-8 ;
- environ 50 à 100 M€ HT) au titre des concessionnaires.

Au total, cette action mobiliserait donc de l'ordre de 200 à 250 M€ par an soit 0,12 à 0,15% de la valeur à neuf du réseau.

Cet effort ne paraît pas disproportionné mais est mis au service d'objectifs qu'il conviendrait de préciser (cf. ci après).

1.3 Des enjeux et objectifs encore imprécis au niveau stratégique

L'exercice qui consiste à préciser les finalités de l'action d'un programme comme celui du réseau

routier national, à définir les enjeux et à préciser les objectifs d'une manière condensée peut paraître assez formel, indépendamment du fait qu'il est loin d'être aussi simple que ce qu'on pourrait penser à la lecture de la LOLF².

En réalité, il ne semble pas inutile de consentir les efforts importants nécessaires pour aller au-delà des évidences dans la définition des finalités et des enjeux, car, outre le fait que, dans l'esprit de la LOLF, leur clarté donne plus de sens à la décision qui se fait à travers les débats puis le vote du Parlement sur le projet de Loi de Finance, ce sont des éléments d'une chaîne dont l'ensemble des éléments sont liés étroitement les uns aux autres et qui, au-delà des objectifs et indicateurs, englobe aussi des modes de définition et de programmation des actions menées dans le cadre du programme.

La Direction Générale des Routes a du reste bien compris la nécessité d'investir de la réflexion sur la stratégie même de son action, comme le montre, nous le verrons ci-après, la prise en compte de cet aspect dans sa nouvelle organisation. C'est en ce sens que l'on peut dire que, et nous verrons que cela concerne aussi bien d'autres aspects comme le contrôle de gestion ou la politique de qualité, **la stratégie première d'introduction des modes de fonctionnement en phase avec l'esprit de la LOLF est, à la DGR, une stratégie qui passe par la mise en place d'organisations adaptées.**

L'action 2 est sans doute celle pour laquelle les objectifs sont exprimés de la manière la plus susceptible d'être mise en relation avec les choix budgétaires proposés, encore que la notion de "préservation du patrimoine" peut encore paraître un peu floue, car il ne semble pas qu'elle exprime sans ambiguïté la volonté que les investissements à consentir pour cette "préservation" doivent se situer à un niveau qui évite toute dépréciation de la valeur de l'actif que constitue le patrimoine routier. Du reste, la fixation dans le PAP 2007 de la "cible" des indicateurs IQRN semble laisser penser que l'on accepte une dégradation (légère) de la qualité structurelle des chaussées.

L'idéal serait sans doute, pour la clarté des choix budgétaires proposés, que l'on puisse mesurer l'"**amortissement technique**" du réseau, c'est-à-dire la **dépréciation de la valeur du patrimoine qu'il constitue en l'absence d'investissements de maintien ou de remise en état**. Est-il imaginable que des études technico-économiques puissent conduire à une évaluation crédible de cette mesure ? Dans l'affirmative il serait utile de les engager, pour donner à la décision budgétaire une véritable valeur de choix conscient entre le présent et l'avenir.

Ce serait une sorte de monétarisation du critère pertinent (Cf. ci-dessous) que sont les IQRN.

La pertinence de ce critère et la clarté des objectifs (à la remarque près évoquée ci-dessus) n'est sans doute pas sans rapport avec le fait que c'est bien dans le domaine de l'entretien et de la préservation du patrimoine que l'ensemble du dispositif de gestion du programme et de contrôle de sa mise en oeuvre est le plus abouti, avec, par exemple, une répartition des crédits entre les

2 La LOLF indique "Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation".

L'art 51 précise que c'est dans le cadre du projet annuel de performance que ces objectifs poursuivis sont présentés ainsi que "des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ; "

de même (art 54) les rapports annuels de performance font connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ; "

gestionnaires d'itinéraire qui tient compte de la situation du réseau qu'ils gèrent par rapport aux objectifs poursuivis à travers les indicateurs qui les caractérisent.

On peut observer que, **en plaçant les infrastructures routières "au coeur de la problématique du développement durable"**, le PAP 2006 avait, dans le cadre de cette même action 2, mis en avant un objectif de limitation de nuisance dues aux infrastructures du réseau national, abandonné en 2007 parce que l'indicateur qui l'accompagnait, qui portait sur le bruit, s'était avéré difficile à produire faute de disposer des mesures adéquates. On voit bien apparaître là le risque de limiter les ambitions traduites par les objectifs affichés à ce qu'il est possible de mesurer, difficilement évitable dans un exercice qui n'a de véritable impact que si le nombre d'indicateurs reste limité. Ne pourrait-on pas cependant trouver des aspects de la problématique de développement durable liée à la route qui puissent être de nature à traduire les efforts du gestionnaire dans ce domaine ? On peut penser à la préservation de la qualité des eaux, à travers la limitation de l'usage des pesticides dans l'entretien des dépendances, qui doit pouvoir se mesurer, ou la réduction de l'importance des sections sensibles au regard de la ressource en eau et non protégées vis-à-vis des risques de pollution accidentelle³?

Il est en effet regrettable que l'attachement incontestable et ancien de la Direction Générale des Routes aux problématiques à présent intégrées dans le **concept du développement durable** ne puisse pas **s'exprimer à travers des objectifs affichés du programme**.

Les finalités de l'action 1 sont incontestables lorsqu'elles sont exprimées sous la forme "doter la France d'un réseau structurant permettant de soutenir son activité économique dans le cadre d'un développement durable", mais, à l'exception de deux d'entre eux sur lesquels nous allons revenir, la traduction finale en indicateurs qui portent plus⁴ sur la qualité de la mise en oeuvre des programmes que sur la qualité des choix opérés dans la mise en oeuvre des moyens exprime probablement une difficulté à mieux articuler, dans la situation institutionnelle où se trouve la Direction Générale des Routes, ce qu'est réellement la politique de développement du réseau, difficulté qui n'est pas sans effet sur la conduite du programme : on observe, par exemple, que les directives données sur les critères de choix des opérations à retenir dans les propositions demandées aux Préfets de Régions et aux Directeurs Régionaux de l'Équipement pour les futurs Programmes de Développement et de Modernisation des Itinéraires (PDMI) ne sont pas très précises, et l'on peut donc supposer que, les mêmes causes conduisant aux mêmes effets, leur élaboration et leur mise en oeuvre sera marquée des mêmes contraintes, conduisant à des programmations annuelles erratiques difficiles à gérer par les services dans de bonnes conditions de visibilité des moyens et de maîtrise des opérations, que ce qu'on a connu sous le régime antérieur des contrats de plan.

Les auditeurs s'abstiendront de produire des suggestions sur ces points, sauf à observer que, pour ce qui est du développement du réseau, si "Les décisions du CIADT du 18 décembre 2003 ainsi que la carte des infrastructures routières en 2025 approuvée à cette occasion [en] constituent le cadre stratégique", ce qui est tout à fait cohérent avec le fait que la politique routière ne peut se penser que dans le cadre d'une stratégie globale des transports, tous modes confondus, il serait alors cohérent de se fixer comme objectif un rythme de réalisation compatible avec cette feuille de route, ou toute autre qui s'y substituerait, l'indicateur correspondant en découlant immédiatement.

3 Si on en estime l'importance attachée par nos concitoyens à la problématique du bruit à travers les arbitrages qui sont concrètement rendus entre le prix consenti pour se loger et le niveau de cette nuisance, on ne peut que conclure que la problématique de protection des ressources en eau est d'une importance incomparable.

4 Si on excepte l'indicateur d'intérêt socio économique des opérations sur lequel nous revenons ci après, et celui qui traite de la congestion, qui ne peut pas être considéré comme un pur indicateur de la qualité des choix de développement, car il est également très lié à l'application de mesures de gestion de trafic et d'information.

Enfin, la mise en perspective des finalités de l'action 3 s'est avérée visiblement très délicate, puisque les objectifs de cette action n'ont pas été précisés dans les deux PAP 2006 et 2007 ; c'est assurément l'effet d'une difficulté de la DGR à penser sa politique dans ce domaine, difficulté assez compréhensible, mais tout de même paradoxale, alors même que la Loi du 13 août 2004 (article 18 I) lui confère à la fois une obligation et une légitimité renouvelée en la matière.

La Direction Générale des Routes (comme on le verra plus loin) a souhaité se donner, dans sa nouvelle organisation, une capacité à prendre en charge dans des conditions mieux pensées et mieux pilotées les obligations qui lui reviennent à cet égard.

On peut donc penser qu'elle sera en mesure, dans un délai rapproché, de mieux définir les perspectives de son action dans le sens qu'a tracée la Loi d'août 2004.

On peut parfaitement imaginer, que dans le cadre des contours, pourtant relativement précis que le PAP 2007 donne à cette action, des objectifs soient élaborés, qui visent, par exemple, à faciliter 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 l'action 3 (avec des indices de fréquentation des sites qui offrent les informations correspondantes, par exemple ?) ou à amplifier 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...?)

Un travail important reste donc à mener pour préciser, dans l'esprit de la LOLF, les finalités, enjeux, et objectifs du programme dans des conditions qu'il soit possible de mettre ensuite en relation avec la gestion et le contrôle de la mise en oeuvre du programme dans ses trois actions.

Ce travail ne peut être en réalité que le résultat d'itérations entre la réflexion en amont sur les objectifs et la vérification en aval de leur pertinence au regard des contraintes de leur mise en oeuvre. C'est dire que l'effort considérable de restructuration, à la fois de la DGR elle-même et des services sur lesquels s'appuie la mise en oeuvre de ses politiques, dont nous reparlerons plus loin, laisse augurer de progrès rapides sur toute la chaîne.

La vraie stratégie de la DGR pour l'introduction d'un fonctionnement selon l'esprit de la LOLF est donc en réalité passée par cette lourde refonte institutionnelle.

1.4 Une stratégie définie et mise en oeuvre en partie à travers des actions extérieures au périmètre du programme

Cette véritable révolution organisationnelle réussira-t-elle à elle seule à mettre entre les mains du responsable de programme tous les éléments lui permettant de définir sans ambiguïté les objectifs stratégiques de son action et d'en maîtriser les conditions de la mise en oeuvre ?

Nous avons vu ci-dessus que l'action décrite au sein du programme RRN dans sa définition actuelle s'exerce logiquement dans un cadre très lié à la définition de la position de l'État sur des enjeux qui sont extérieurs à son périmètre.

La question qui s'en suit, de savoir si ce périmètre était par conséquent défini au mieux au regard de l'esprit de la LOLF, avait été de ce fait, naturellement abordée dans le rapport de l'audit initial du CIAP de 2004, qui traitait à cet égard de deux points particulièrement.

Il s'agissait tout d'abord, des conséquences qu'il convenait de tirer de l'insertion des politiques qui concernent le réseau routier dans une politique des transports qui nécessite, insistait le rapport, une approche qui soit à la fois multimodale intermodale et plurimodale.

Après s'être interrogés sur le point de savoir si un programme centré sur les seules infrastructures routières intégrait suffisamment cette finalité, les rapporteurs du CIAP avaient tranché en faveur du maintien d'un programme consacré au réseau RRN à la fois pour des raisons qui tiennent, pour résumer et s'en tenir à l'essentiel, sur le fond, à la distinction des problématiques d'infrastructures et de services, et à la nature spécifique des modes d'interventions de l'État sur son réseau routier, et pour ce qui est de la mise en oeuvre du processus de décision budgétaire, sur le fait que la LOLF offrant au parlement la possibilité d'amender le projet de loi de finances au sein des missions par des transferts entre programmes, l'individualisation d'un programme consacré au réseau routier lui permettait d'exercer un choix entre la route et les modes alternatifs.

Les auteurs du rapport insistaient par ailleurs sur la nécessité, dans les phases de mutations importantes qui s'amorçaient alors dans le champ des services routiers, de confier au directeur des routes, une responsabilité claire sur l'ensemble des moyens dévolus à l'investissement et à la gestion du réseau.

Ils renvoyaient, pour assurer cette approche multimodale, à des dispositifs d'organisation (et notamment le comité des directeurs pour les transports, chargé de "veiller à la cohérence d'ensemble des politiques de transports"), appuyés sur des moyens gérés au sein du programme "stratégie de l'équipement", disparu entre temps.

Sur le plan de la logique de suivi des politiques publiques introduite par la LOLF, force est de constater cependant, qu'**aucun objectif, et a fortiori, aucun indicateur correspondant à cette insertion de la politique routière dans un champ plus vaste ne se retrouve, ni dans les programmes de la mission "transports" ni dans les programmes de la mission "politique des territoire"**.

Les arguments avancés par les rapporteurs de 2004 restent néanmoins tout à fait pertinents.

Mais, on peut tout de même s'interroger à cet égard, et en relation avec des éléments avancés dans le paragraphe précédent sur deux points :

- si l'on cherche à identifier le processus de détermination des moyens d'investissements routiers en relation avec une politique d'ensemble sur les transports, on observe que ce qui est présenté comme la clef de voûte de ce processus, est la réflexion qui a conduit aux décisions adoptées par le CIADT du 18 décembre 2003 qui, "fixe un certain nombre d'objectifs à la politique nationale des transports", comme le souligne le PAP 2006 dans sa description des finalités du programme RRN.

Ce même PAP 2006 précisait même que les décisions du CIADT du 18 décembre 2003 ainsi que la carte des infrastructures routières en 2025 approuvée à cette occasion constituent le cadre stratégique de cette politique de développement.

Dans ces conditions, comme il est suggéré au paragraphe précédent, pourquoi ne pas tirer explicitement de cette planification à long terme, ou de toute autre qui s'y substituerait, les objectifs de moyen terme de la politique de développement du réseau, avec des indicateurs qui pourraient alors être très clairs ?

- Une deuxième conséquence peut être tirée de cette réflexion : si la difficulté, comme semblent le souligner les rapporteurs de 2004, vient en partie du mode spécifique d'action de l'État sur son réseau, il devient utile alors de s'interroger sur les conséquences implicites de cette affirmation : ce mode d'action spécifique est-il réellement compatible avec le dispositif de conduite des politiques publiques induit

par la LOLF ? En d'autres termes, ne convient-il pas de distinguer la mise en oeuvre des politiques de développement et d'entretien du réseau national, qui, pour la partie non concédée pourrait se faire à travers une organisation spécifique (quel que soit son statut) et on pense évidemment au précédent de VNF, et l'élaboration et le suivi de la mise en oeuvre de ces politiques, qui pourrait se faire dans les mêmes conditions d'organisation que pour les autres modes, ce qui conduirait à un parallélisme des modes d'élaboration des politiques dans les différents modes.

Il n'est évidemment pas question, dans le cadre limité de la présente audit, de conclure sur ce point, sauf à inciter à poursuivre les réflexions en la matière.

Le rapport de 2004 s'interrogeait par ailleurs, sur un autre point susceptible de soulever des problèmes de cohérence dans l'action de l'État sur le réseau routier : la pertinence du rattachement de l'action "gestion de trafic et information routière" au programme SR, comme l'avait souhaité la commission des finances dans son analyse de la maquette qui lui était proposée.

La commission des finances avait estimé que l'action "Gestion du trafic et information des usagers" (qu'il était alors proposé d'inscrire dans le programme "routes") trouverait mieux sa place au sein du programme "Sécurité routière". En effet, cette action, même si elle intéresse effectivement le trafic sur les routes nationales, paraît concerner en premier lieu les usagers et non l'infrastructure."

Les auditeurs de 2004, après une analyse détaillée qui conserve toute sa pertinence, concluaient qu'au vu de positions prises et de l'organisation actuelle du Ministère, il "était concevable" d'opérer ce rattachement, mais considéraient "qu'il ne fallait pas s'interdire dans l'avenir de réexaminer cette question", et que cela impliquait une coordination étroite des deux programmes, de leurs objectifs et indicateurs.

Ces conséquences en terme de coordination n'ont pas réellement été tirées, comme le montre par exemple le choix d'un indicateur de congestion pour évaluer la qualité de la conduite de la modernisation du réseau, alors que l'apport de la gestion de trafic à la diminution de la congestion peut être déterminante, et que l'utilisation optimum des réseaux existants est une priorité affirmée, notamment dans les décisions du CIADT de 2003, par rapport à leur développement.

Elles n'ont pas non plus été tirées, comme nous le verrons ci-après, dans la mise en oeuvre sur le terrain des opérations conduites dans le cadre des deux programme, conduisant, dans certains cas, à un manque de cohérence dans l'action publique sur le réseau routier national.

La question dont le rapport de 2004 souhaitait qu'on ne se défende pas de la réexaminer, mérite en effet d'être à présent posée de nouveau.

Il est donc nécessaire, soit de trouver les moyens concrètement, d'assurer cette coordination nécessaire, à travers des documents précis de coordination des deux programmes et des conditions de leur mise en oeuvre, soit, plus simplement et probablement plus efficacement, par le rattachement au programme RRN de la gestion du trafic.

1.5 Une traduction en indicateurs qui n'en est pas simplifiée

Le PAP 2007 contient 9 indicateurs de performance associés aux trois objectifs du programme :

- Améliorer la sécurité et la qualité de service du réseau ;
- Moderniser efficacement le réseau routier en maîtrisant les dépenses ;
- Entretien et exploiter le RRN au meilleur coût.

Ces 9 indicateurs sont décrits en annexe.

Certaines modifications ont été apportées par rapport aux indicateurs retenus dans le PAP 2006 pour tenir compte d'imperfections constatées lors de la première évaluation.

La typologie des objectifs et indicateurs définie dans le guide sur la démarche de performance permet de classer ces indicateurs selon les types suivants :

- Objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen ;
- Objectifs de qualité de service répondant aux attentes de l'utilisateur ;
- Objectifs d'efficacité de la gestion répondant aux attentes du contribuable.

Cette classification permet de mettre en évidence que sur les 9 indicateurs, 7 peuvent être considérés comme des indicateurs socio-économiques, 2 comme des indicateurs de qualité de service, et qu'aucun indicateur ne mesure l'efficacité de la gestion du programme.

Les auditeurs émettent donc la suggestion de mettre en place quelques indicateurs d'efficacité, notamment dans le domaine de l'ingénierie, où l'alternative entre une ingénierie intégrée et une externalisée existe, et où la variabilité de l'activité de chaque service déconcentré doit être gérée.

Pertinence des indicateurs :

Une première remarque s'impose : la définition des indicateurs a été faite en premier pour évaluer les performances du programme sur le réseau non concédé, et ce n'est que par extension que certains indicateurs ont été ou seront appliqués au réseau concédé (il s'agit des indicateurs d'état du patrimoine et de satisfaction des usagers). Aucun indicateur par exemple n'existe pour évaluer l'efficacité de la politique en matière de développement du réseau par la voie de la concession ou du contrat de partenariat. Ne serait-il pas utile, par exemple, de suivre certains aspects budgétaires ou économiques des concessions ou des contrats de partenariat, qu'il s'agisse de l'investissement, ou du coût de l'usage ?

Une seconde remarque a trait aux difficultés d'interprétation (déjà perçues par la DGR) liées au mode de calcul de certains indicateurs :

- L'indicateur retenu pour l'évaluation du niveau de sécurité n'est pas indépendant de l'importance du réseau ni de sa fréquentation. Il ne dépend d'ailleurs pas seulement d'actions du programme RRN, mais aussi de mesures de gestion de trafic, ce qui montre la difficulté liée à la définition d'un programme qui n'intègre pas aussi cet aspect.
- L'indicateur relatif à l'efficacité des aménagements de sécurité est par construction amené à se dégrader au fur et à mesure que les aménagements les plus intéressants auront été réalisés. Il serait donc utile de distinguer la valeur moyenne d'une part qui permet comme actuellement de suivre l'évolution de l'efficacité globale sur le long terme, d'une valeur fractile d'autre part qui permettrait de vérifier que les opérations financées ne sont pas trop en dehors de la « norme ».

- L'indicateur mesurant la médiane du bénéfice actualisé des opérations a été construit afin de ne pas faire apparaître de disparité selon la taille des opérations. Mais il serait également intéressant de faire apparaître les surcoûts engendrés par le sectionnement des opérations à des fins de programmation financière.

Une troisième remarque a trait à l'absence d'indicateurs au regard de certains objectifs :

- L'objectif de développement et de modernisation ne fait référence à aucune valeur cible. Cela aurait pu être le taux de réalisation du programme décidé en CIADT (ou de tout autre programmation qui s'y substituerait) ou bien des futurs contrats de PDMI.
- L'efficacité des moyens affectés au programme, au sens de leur productivité, n'est aujourd'hui pas évaluée, que ce soit en matière d'investissements (niveau des effectifs et coûts d'ingénierie par km construit, par exemple), qu'en matière d'entretien et d'exploitation (effectifs, coûts externes).
- L'indicateur existant dans le PAP 2006 sur l'impact du réseau en matière de bruit a été supprimé dans le PAP 2007. Il est dommage qu'alors que le programme place explicitement les infrastructures routières "au coeur de la problématique du développement durable", on ne trouve aucun objectif de cette nature dans le programme. Des pistes possibles en ce sens sont évoquées ci dessus, (§1.3).
- Aucun objectif mesurable ne figure pour la partie de l'action 3 du programme relative à la politique nationale des routes et à la cohérence globale du réseau routier. Là encore, des pistes de réflexions sont évoquées au §1.3 ci-dessus.

Pour l'action 2, l'indicateur tiré de l'IQRN paraît très pertinent, car directement lié dans ses variations à la mesure de l'état recherché à travers l'objectif affiché. On peut cependant se demander si des recherches technico-économiques à engager ne seraient pas susceptibles de caractériser de manière monétarisée la dépréciation du capital constitué par le réseau, en l'absence d'intervention de réhabilitation, de manière à s'y substituer, à terme, ce qui permettrait ainsi de présenter au parlement une mesure directe des financements nécessaires pour le maintien de ce capital.

Par ailleurs, on ne peut oublier de faire remarquer que le découpage des responsabilités en matière d'exploitation entre les deux programmes RRN et SR rend plus difficile l'évaluation de la performance en ce domaine : Quelle-est la part du programme RRN dans l'objectif d'amélioration du niveau de congestion du réseau ?⁵

Enfin, observant que le nombre d'indicateurs à publier dans le cadre des PAP et à suivre dans les RAP est, par essence, limité, pour rester lisible dans le cadre d'un regard global sur le budget de l'État, on peut se demander s'il ne serait pas utile, pour un usage interne au Ministère, d'ajouter des indicateurs permettant de visualiser plus complètement des éléments importants de l'apport des actions du programme (comme par exemple, la répartition des investissements par nature, le coût de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre par mode d'intervention, des ratios de coût complet de l'exploitation, les paramètres économiques de l'usage de la route,...).

Production des indicateurs :

D'une manière générale, on peut observer que le temps nécessaire au calcul des indicateurs n'est

5 Voir aussi ce qui a été signalé à propos des indicateurs de sécurité

pas toujours compatible avec l'échéance fixée pour la production du rapport annuel de performances. Une solution possible pourrait être de décaler de plusieurs mois en arrière la période annuelle de référence utilisée pour la mesure de certains indicateurs (il s'agit notamment des indicateurs issus des résultats financiers des opérations mises en service dans l'année).

Par ailleurs, certains indicateurs construits à partir de valeurs mesurées sur les opérations d'investissement mises en service, sont soumis à des variations tenant au faible nombre d'opérations et à la trop grande variabilité de leurs caractéristiques. Leur interprétation ne peut donc se faire que sur une échelle de temps pluriannuelle.

S'agissant de la participation du SETRA à la production des indicateurs, il convient de noter que ce service a joué un rôle important de conseil à la DGR dans leur phase de conception. Hormis quelques indicateurs, comme celui de la congestion du réseau dont la production ne peut être faite que par le SETRA en raison de sa complexité de calcul, la plupart des indicateurs sont aujourd'hui calculés par la DGR elle-même, en utilisant les outils créés par le SETRA et les bases de données qui sont à sa disposition. Ainsi, par exemple, la DGR exploite sans aide extérieure les informations contenues dans la base de données Infracôût qui est elle-même alimentée directement par les DRE/SMO.

2 Une organisation opérationnelle rendue plus efficace

2.1 Une organisation de la DGR mieux armée pour le développement à terme des stratégies et le pilotage de la mise en oeuvre

Les évolutions du contexte dans lequel se situe l'action de la DGR, évoquées plus haut, la nécessité d'un certain nombre d'adaptations pour une meilleure efficacité, l'ont conduit à se réformer de façon assez profonde, en s'appuyant en partie sur les préconisations d'une mission confiée au CGPC en 2006, à la demande du Directeur général des routes.

Cette réorganisation est toutefois récente (arrêté du 26 février 2007⁶) ; il est donc difficile de juger en l'état de sa réussite par rapport à ses objectifs. Seront donc simplement présentés des commentaires signalant les points qui devront être surveillés de plus près.

Les choix qui ont été faits sont de nature à mieux armer la DGR pour piloter les stratégies et leur mise en oeuvre, puisque les grandes orientations de cette réorganisation sont essentiellement axées sur :

- le *renforcement de la qualité de la production du programme*, en resserrant les moyens autour d'objectifs définis, notamment par un renforcement des capacités d'études et d'analyse amont ;
- une *amélioration du pilotage stratégique*, dans un contexte où réseau concédé et réseau non concédé sont d'importance voisine ;
- un *renforcement sensible du pilotage de la politique technique et du RST* encore plus nécessaire avec la réorganisation complète des services déconcentrés d'une part, la décentralisation d'une grande partie du réseau d'autre part.

En outre, le choix du *maintien du niveau des effectifs* (221 ETP pour 2007, 220 en 2006) et une attention particulière portée à la qualité des agents doivent permettre de gérer le programme et ces grandes évolutions dans de bonnes conditions.

⁶<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=EQUR0700364A>)

Il convient donc d'examiner plus précisément les principaux éléments de l'organisation mise en place pour peser son adéquation aux actions et objectifs du programme RRN.

(L'organigramme de la DGR est donné en annexe⁷).

Mais auparavant, il est nécessaire de préciser que, pour mieux maîtriser les conditions de mise en place de la profonde restructuration des services routiers de terrain qui a accompagné la deuxième phase de décentralisation pour ce qui est du réseau routier national, la DGR avait mis sur pied une structure de projet qui a été déterminante pour permettre de relever le défi de cette profonde mutation en détectant au fur et à mesure les difficultés concrètes qu'elle soulevait dans sa mise en oeuvre, et en permettant ainsi l'examen en temps réel des réponses possibles. Ce mode de travail a été pour beaucoup dans la qualité de l'animation des services en gestation, puis après leur création, notamment pour ce qui est des Directions Interdépartementales des Routes (DIR).

Le premier élément marquant est la création de la sous direction de la politique routière et du développement, qui a pour but de renforcer les capacités de la direction dans le domaine de la stratégie et des études, en identifiant clairement un responsable de la stratégie et en rassemblant dans une structure unique et cohérente les moyens correspondants.

L'enjeu que comporte le bon fonctionnement de cette sous direction est considérable, dans la mesure où elle est chargée à la fois des fonctions de conception des politiques (elle regroupe et intègre des éléments auparavant dispersés: planification, économie, environnement), et du pilotage opérationnel des grands projets jusqu'à la DUP.

Toutes les *étapes amont de l'action 1 du programme (développement des infrastructures routières)*, pour ce qui est des grands projets⁸, dépendent de cette sous direction, qu'il s'agisse de la planification ou de l'aspect opérationnel de pilotage des services (bureau des projets, animant les SMO, services de maîtrise d'ouvrage des DRE). Le bon fonctionnement de ce dispositif doit être conforté par la refonte de la circulaire sur la préparation des investissements routiers, qui redéfinit les procédures, définit de nouveaux processus dans le cadre de la démarche qualité, et doit permettre de conforter le dialogue conception/réalisation entre niveau central et services déconcentrés (SMO).

C'est aussi de *cette sous-direction que dépend largement l'action 3 du programme* (politique technique, action internationale et soutien au programme), puisqu'elle est chargée de coordonner l'élaboration de la politique technique routière, d'animer et coordonner les services déconcentrés dans le domaine de l'ingénierie, de piloter le réseau scientifique et technique (RST) : la création d'un *bureau spécifiquement chargé de l'ingénierie et de la politique technique* est à ce titre un atout indéniable ; son bon fonctionnement est un enjeu important dans le nouveau contexte d'intervention de la DGR.

Les avancées que comporte cette organisation qui identifie beaucoup mieux les grands enjeux et leurs responsables sont donc importantes.

Les *moyens affectés* à cette sous-direction paraissent cohérents avec 5 bureaux ou pôles, dont certains ont vu leurs effectifs renforcés (en nombre et en qualité) par rapport aux structures précédentes dans les mêmes domaines : des moyens nouveaux ont été affectés à la politique technique (non identifiés auparavant), des moyens accrus pour la politique d'infrastructures, et pour l'environnement. Pour le suivi des projets, l'option a été prise en revanche d'un effectif plus restreint, jouant sur une meilleure articulation avec les nouveaux SMO.

⁷http://intra.dgr.i2/IMG/pdf/organigramme_dgr_mai_2007_cle2f1191.pdf

⁸ Définis par une liste qui comporte moins d'une cinquantaine de projets, de très grande envergure

Les points à surveiller sont donc notamment : **le bon fonctionnement de l'articulation avec les DRE-SMO**, compte-tenu de la diversité de ceux-ci et des faiblesses qui peuvent être parfois redoutées : cf. chapitre 2.2 ci-après et **le bon fonctionnement de l'articulation avec la sous direction des investissements**, qui prend le relais de la conduite des projets après la DUP pour la partie non concédée, comme, pour les mêmes raisons, avec le service de la gestion autoroutière déléguée.

La sous direction des investissements est ainsi chargée pour les opérations non concédées, de la mise en oeuvre de cette politique, et de la programmation technique et financière, grâce à 3 bureaux : un bureau de la programmation et 2 bureaux des opérations. Cette structure est là aussi plus claire et plus resserrée que la précédente. Son rôle contribue à *l'action 1* du programme.

Son efficacité dépendra néanmoins de sa capacité à gérer *un certain nombre de contraintes fortes qui apparaissent déjà* :

- élaboration d'un programme dans la phase de fin des contrats de plan et de démarrage des PDMI sous contrainte budgétaire accentuée : il ressort dès maintenant une difficulté majeure de manque de visibilité du fait de la dépendance totale par rapport au budget de l'AFITF ; par ailleurs, cette élaboration se fait dans un cadre qui n'a pas beaucoup évolué par rapport aux précédents exercices de planification régionale, et qui pourrait donc faire apparaître les mêmes dérives dans la gestion des opérations ;
- qualité du dialogue avec les SMO ;
- **mise en place effective des démarches de qualité, de tableaux de bord et d'instruments de suivi, si l'on veut contrôler les risques de dérives des programmes et maîtriser les coûts.**

A l'heure actuelle, la sous direction n'a pas réellement de tableau de bord global de suivi des opérations. En matière d'outil de gestion, elle compte sur un nouvel outil, SAFIR 3, pour permettre une responsabilisation accrue des acteurs, et une professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage.

Autre élément phare de la réorganisation de la DGR, la constitution d'**un service de la gestion autoroutière déléguée**, sensiblement renforcé par rapport à la précédente sous-direction puisqu'il la fusionne avec l'ancienne mission de contrôle des sociétés ; le pilotage des études étant désormais confié à la sous-direction de la stratégie et des études.

Le but de la création de ce service est de **renforcer le contrôle** des concessions après la privatisation des sociétés concessionnaires, à un moment où le réseau délégué représente presque la moitié du réseau national. Situé en aval des décisions d'opportunité et du pilotage des études, ce service, doté de 2 bureaux et un pôle, intègre désormais également la sous-direction du contrôle technique des concessions, (ancienne "mission de contrôle" des sociétés), elle-même dotée de 2 divisions. Le **recentrage de l'ensemble des moyens** de dévolution, suivi et contrôle des contrats ne peut qu'être positif, tant dans la rigueur à avoir avec les sociétés délégataires, que dans le professionnalisme en termes de métier de délégataire.

Il restera important de veiller à ce que les particularités de ce service n'induisent pas un fonctionnement autarcique alors qu'il participe aux 3 actions du programme. Un cloisonnement excessif avec les autres éléments de la DGR, que ce soit en termes de contrôle (avec la mission d'audit sur laquelle nous reviendrons), ou en termes de gestion du réseau (avec le réseau non délégué) serait contraire à l'esprit de la réorganisation: la nouvelle proportion entre réseau concédé et non concédé au sein du RRN impose plus que jamais à la DGR un rôle de cohérence.

Si formellement, elle peut paraître moins impactée par la réorganisation, en se situant plus dans la continuité, ***la sous-direction de la gestion du réseau***, joue un rôle essentiel pour le programme RRN. Chargée, pour le réseau non concédé, de la gestion, l'entretien, la préservation, l'aménagement de sécurité, le service aux usagers, *elle concentre* (sauf pour le réseau concédé) la *mise en oeuvre de l'action 2* «entretien et exploitation» du programme RRN.

Forte de 4 bureaux et d'un pôle de programmation et dialogue de gestion, elle paraît bien structurée pour faire face à ses missions. Elle doit en effet adapter ses méthodes au bouleversement des services déconcentrés : à cet égard, la concentration de l'action dans 11 DIR au lieu d'une centaine de DDE est considérée comme un *élément favorable pour un meilleur pilotage* par la sous direction : elle doit permettre par un dialogue structuré l'élaboration de stratégies construites par confrontation successive entre conception et réalisation.

Parallèlement, il faut que la nouvelle organisation de la DGR permette de *faire mieux intégrer les conséquences en termes d'entretien et maintenance*, portées par cette sous-direction, dans la préparation des investissements, portée par la sous-direction de l'investissement.

C'est enfin dans le champ de cette sous direction que se pose principalement la question de la *bonne articulation avec le programme sécurité routière* : cette sous-direction est en effet chargée de définir la politique d'aménagement du réseau destinée à améliorer la sécurité routière. Elle comporte un bureau de la sécurité routière et des usagers dont les missions, décrites dans l'arrêté du 26 février 2007, montrent bien le problème de définition de frontières et surtout d'optimisation du fonctionnement, non seulement au niveau central mais dans le dialogue et le pilotage des services déconcentrés (au sein des DIR, les CIGT, centres d'ingénierie et de gestion du trafic sont les seules unités accomplissant des missions relevant de la DSCR) pour éviter doubles emplois et manque de cohérence.

Au sein de cette nouvelle DGR, l'évolution de ***la sous-direction du budget et des services*** par rapport à la précédente sous-direction du budget et de la planification est aussi significative des inflexions recherchées : déchargée du dispositif de planification, à juste titre confié à la sous-direction de la politique routière et du développement, la sous-direction du budget et des services a un rôle central à plusieurs titres :

- la *préparation du budget de programme* avec l'ensemble de la direction, et avec celle du budget de l'AFITF, et la répartition des ressources entre les budgets opérationnels ;
- la *coordination avec la DGPA* pour ce qui concerne la répartition des effectifs du programme dont on a vu qu'à part ceux de la DGR, ils étaient rattachés au programme soutien et pilotage des politique de l'Équipement de la DGPA ;
- le suivi *de la performance et le contrôle de gestion* ;
- *l'animation des services déconcentrés*, avec l'identification d'un bureau dédié, celui de la qualité et du fonctionnement des services. L'importance de ce sujet conduit à citer certains éléments de sa description dans l'arrêté du 26 février 2007: « *il anime les services déconcentrés pour la part de leur activité relevant des compétences de la direction.... A ce titre, il propose les principes généraux d'organisation et de fonctionnement de ces services et veille à leur mise en oeuvre. Le bureau est également chargé :*

 - *de la gestion des moyens de fonctionnement courant des DIR.*
 - *de la mise en oeuvre des démarches qualité, d'amélioration des méthodes de*

travail et de partage des connaissances ».

Au moment de l'audit, ce bureau était loin encore de disposer de tous les moyens qui lui permettent d'assumer l'ensemble de ses missions d'animation au niveau de ce qui serait réellement nécessaire, et notamment pour ce qui est de l'appui aux services dans la mise en oeuvre des démarches qualité, les méthodes et la gestion et le partage des connaissances.

L'animation et le pilotage des services déconcentrés, SMO et DIR, restent bien un sujet difficile : il apparaît en effet que malgré l'identification de ce bureau, les services déconcentrés gardent inévitablement de multiples interlocuteurs «points d'entrée» à la DGR, pratiquement dans chaque sous direction, ce qui induit parfois un manque de visibilité et une certaine confusion pour eux, même si, pour ce qui est du moins des DIR, l'organisation de réunions fréquentes et une animation très active a permis de surmonter bien des difficultés qui auraient pu être rencontrées.

Ces autres interlocuteurs sont ainsi principalement pour les investissements :

* à la sous-direction de la politique routière et du développement, le bureau des projets, chargé «-... du pilotage, du suivi et du contrôle extérieur de la maîtrise d'ouvrage déconcentrée...»,

- d'animer les services déconcentrés pour ce qui relève de son domaine de compétence »

* à la sous-direction des investissements routiers, qui prend le relais après la DUP pour les grandes opérations, mais pilote dès l'origine l'ensemble des petites opérations, les 3 bureaux, c'est-à-dire *le bureau de la programmation «chargéde l'animation des services déconcentrés pour ce qui relève de son domaine de compétence» et nécessairement les 2 bureaux géographisés qui suivent les opérations.*

Pour la gestion du réseau, les interlocuteurs sont, de la même façon, l'ensemble des bureaux de la sous-direction.

Cette structure relativement complexe, ce qui est sans doute inévitable, nécessitera **un fonctionnement en équipe fortement piloté** si l'on veut éviter que perdure le sentiment d'un dispositif peu lisible de la part des services, compréhensible aujourd'hui compte-tenu du caractère récent de ces mises en place, si l'on veut également que la politique de qualité soit réellement mise en oeuvre, et si l'on considère que des outils restent à mettre au point pour assurer la gestion, le suivi, et la connaissance de l'évolution de la réalisation des projets.

Il convient de noter que ce thème est clairement identifié dans les actions volontaristes de la nouvelle DGR, puisqu'un directeur adjoint au DGR est plus généralement chargé de l'animation et la coordination des services : son rôle sera crucial pour assurer, au delà de ces structures multiples, un pilotage unique et harmonisé de l'ensemble des services.

Ce dispositif d'ensemble aujourd'hui opérationnel sera complété par la mise en place prévue d'***une mission d'audit auprès du DGR***, correspondant à la volonté de renforcer les moyens mis à sa disposition pour assurer la qualité de la production du programme, en intégrant à la DGR une entité chargée d'un rôle de conseil et de contrôle extérieur tant sur le plan des processus que sur celui de la réalisation des projets routiers.

Il conviendrait à ce propos que cette mise en place puisse désormais se faire sans délai : elle n'est pas neutre dans l'architecture globale pour assurer le fonctionnement modernisé de la DGR dans un environnement profondément changé.

Il sera nécessaire par ailleurs de préciser clairement l'articulation de cette mission avec la

sous-direction du contrôle technique des concessions.

Pour clore ce tour d'horizon de la nouvelle structure de la DGR, signalons ce qui nous a paru comme une faiblesse dans un organe de pilotage de la mise en oeuvre du programme RRN : l'absence d'un dispositif fort de définition des politiques d'achat et de marché et d'appui aux services en la matière. On verra que c'est un point sur lequel la nouvelle structure des services routiers n'a pas permis de forte évolution par rapport à une structure locale antérieure qui n'était pas sans faire apparaître de dangereuses faiblesses, et les laisser un peu livrés à eux mêmes dans une matière aussi spécifique n'est pas sans danger, ni très favorable à une optimisation des moyens pour ce qui est des achats dans divers domaines.

2.2 Une organisation des services de terrain qui montre déjà ses avantages mais aussi des limites

2.2.1 Ses avantages pour l'entretien et l'exploitation, malgré des inadaptations dans la gestion des ressources

C'est sans doute dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation de la route que la nouvelle organisation a probablement le plus marqué les avancées qu'il était possible de faire, au delà de la simple continuité opérationnelle, par rapport aux limites qu'imposait l'organisation précédente, même si bien des difficultés restent à surmonter. Des inquiétudes restent présentes, notamment vis-à-vis de l'organisation du prochain service d'hiver en raison des contraintes qu'ont subies les services pour le recrutement d'agents d'exploitation. Des inquiétudes se manifestent aussi au regard des difficultés de mise en place de l'homogénéisation des pratiques par itinéraire, pourtant indispensable, et sur l'évolution du climat social liée à cette problématique, et aux autres difficultés de mise en place qui se répercutent sur la qualité de la vie au travail des agents.

La nouvelle organisation a en premier lieu permis à la DGR, qui a consenti les efforts nécessaires pour y parvenir, de mettre sur pied les conditions d'un véritable pilotage de l'action 2 du programme RRN.

Elle a aussi permis aux DIR, dans bien des cas, même si ce n'est pas absolument général, d'individualiser, dans le domaine de l'ingénierie de l'entretien et de l'exploitation, des fonctions de pilotage ou de soutien technique, avec un niveau de prise en charge qui était dans la plupart des cas impensable dans l'organisation précédente, le plus souvent à travers notamment un "SPT" (service des politiques techniques), souvent en individualisant un service de même nature pour l'ingénierie de la gestion du trafic et les systèmes de communication, même si, comme on le verra, l'organisation territoriale conduit à des répartitions différentes selon les cas de l'ingénierie de l'entretien et de l'exploitation entre le siège et le terrain. Cela laisse, dans la grande majorité des cas, prévoir une **évolution aux conséquences rapides dans la pertinence des choix techniques**, voire environnementaux, qu'il s'agisse, par exemple, d'acquisition de matériel, de dépendances, d'assainissement, de stratégie d'entretien des chaussées, pour ce qui est de l'infrastructure et de ses modalités d'entretien, ou des équipements et systèmes pour ce qui est de l'exploitation, même s'il est important de souligner que ces différentes fonctions sont nécessairement assumées chacune par un **nombre très réduit de personnes, dont il convient de rompre l'isolement.**

Il semble aux auditeurs que cet isolement ne sera rompu que par un soutien très actif de la direction des routes à l'organisation d'un environnement professionnel adéquat, à travers une

animation qui permette l'émergence de réseaux actifs pour les métiers en cause, mais aussi la mise sur pied d'un dispositif de gestion des connaissances facilitant à la fois l'accès à ces dernières et l'intégration des remontées des expériences, avec l'appui du réseau scientifique et technique. **Des progrès indispensables dans ce domaine ne peuvent être espérés sans un renforcement sensible des moyens que la DGR consacre à cette animation.**

Beaucoup de services ont aussi intégré à leur organisation, des unités chargées de la réflexion et de l'appui des unités opérationnelles sur les méthodes, ce qui doit s'avérer particulièrement utile, par exemple eu égard au défi de l'homogénéisation des pratiques par itinéraire.

Enfin, dans bien des cas, des unités d'appui aux services pour la mise en place de leurs systèmes de **maîtrise de la qualité** ont été intégrées dans l'organisation des services du siège, ce qui, même si, pour des raisons qui sont analysées et avec des conséquences tirées ci après, elles n'ont pas encore, dans la plupart des cas, suscité encore de véritable action observable, laisse prévoir des **progrès** substantiels en la matière, **sous des conditions très semblables à ce qui vient d'être dit sur la gestion des connaissances, c'est-à-dire une animation centrale renforcée en la matière.**

Dans leur **organisation territoriale** de l'entretien et de l'exploitation, les DIR ont opté pour des dispositifs très différents. L'échelon territorial de base de l'ensemble est commun à toutes les DIR : le Centre d'Entretien et d'Intervention (CEI), qui, dans des variations de dimensions qui restent tout de même sensibles (entre une douzaine d'agents et une trentaine, voire plus) constituent tout de même une base d'organisation territoriale relativement homogène, et prennent en charge en moyenne une cinquantaine de kilomètres de réseau, avec toutefois des conditions d'emploi et des contraintes de travail très variables selon les CEI ; entre des voies rapides urbaines très chargées, et des routes ordinaires qui n'auraient pas réellement eu vocation à trouver leur place dans le réseau d'excellence national, le métier d'agent d'exploitation n'est pas du tout le même, et l'organisation du travail est par nature très différente.

Les CEI sont partout réunis en districts, organisés selon une logique d'itinéraires. Mais derrière une appellation commune se cache une grande hétérogénéité dans l'organisation :

- nombre de CEI rattachés au district ;
- part qui revient au district dans l'ingénierie de l'entretien, et donc plus ou moins grande dispersion des missions correspondantes ;
- niveau (A ou A+) des responsables ;
- attractivité des postes correspondants aux différentes fonctions assumées, etc....,

Tout ce qui précède est aussi en relation avec l'organisation générale de la DIR dans le domaine de l'exploitation, certains districts étant rattachés à des divisions d'exploitation, d'autres non ; et l'ensemble du dispositif territorial est parfois rattaché à un directeur de l'exploitation, parfois directement au directeur de la DIR.

C'est dire que **la chaîne hiérarchique n'a pas toujours été raccourcie**. Dans le passé, l'organisation typique conduisait à identifier, à condition que le fonctionnement du service ne fasse pas des adjoints un niveau supplémentaire de fait, cinq niveaux hiérarchiques entre l'agent de terrain et le directeur, ce qui constituait l'une des explications de la mauvaise circulation de l'information et de la mauvaise anticipation des besoins éventuels d'intervention liée aux conditions de travail sur le terrain.

Dans le cas d'une organisation avec des divisions d'exploitation, on en est resté exactement à une

même extension de la chaîne hiérarchique. Il est vrai cependant, que la spécialisation de toute la structure dans le domaine routier fait sans doute que certaines informations seront plus spontanément recherchées et que, par rapport à un système antérieur où une hiérarchie généraliste avait moins de temps à consacrer à ce domaine (la subdivision et la direction) et s'en remettaient sans doute systématiquement à des adjoints qui, de fait, devenaient des niveaux supplémentaires dans la chaîne, on peut s'attendre à des améliorations. Et par ailleurs, dans un dispositif qui demandera une grande présence personnelle des responsables de districts dans des CEI éloignés les uns des autres, si l'on veut éviter une certaine cécité sur les véritables modes de fonctionnement par rapport à la théorie, il n'est pas certain que des districts très étendus avec de nombreux CEI, soit l'idéal, ni, pour la même raison, que le management d'un grand nombre de districts en direct par le siège soit très facile à mener d'une manière très efficace.

Les auditeurs n'ont donc pas pu se forger une vision claire de la plus ou moins grande pertinence des diverses options d'organisation prises par les DIR qu'il s'agisse du point très important de la fluidité de la chaîne hiérarchique, qu'il s'agisse de la plus ou moins grande efficacité dans l'utilisation des moyens humains (à tous points de vue, quantitatif, mais aussi attractivité des postes, etc...) ou qu'il s'agisse de l'efficacité des services dans la mise en oeuvre des politiques, voire dans le traitement des situations de crises et la gestion des relations locales dans ces situations.

Les auditeurs sont cependant restés sceptiques vis-à-vis d'organisations qui dispersent trop, sans doute dans le but louable de valoriser les fonctions de chefs de districts dans des modèles qui en font des fonctions de deuxième niveau, les ressources de l'ingénierie de l'entretien, au risque de retrouver la situation antérieure de décisions fondées sur la seule intuition du terrain, et des arbitrages peu formalisés, sans introduction de fondement réellement technique.

Cette question de **l'organisation pertinente**, qui doit probablement recevoir des réponses différentes en fonction de la géographie des réseaux à gérer, est une question importante, qu'il **conviendra de suivre spécifiquement**, la diversité des organisations (qui va bien plus loin que la seule confrontation des modèles à trois ou quatre niveaux) donnant un champ particulièrement riche à l'observation.

Le grand défi de la mise en place des nouveaux services est l'homogénéisation indispensable par itinéraire de l'organisation du travail.

Très peu de service avaient eu la possibilité dès 2006, de se mettre en état d'aborder l'hiver avec une organisation ainsi repensée. Une exception est à signaler où, dans des conditions impressionnantes eu égard à la difficulté du défi, une DIR semble avoir réussi à faire passer un nouveau DOVH dans tous les CTPS des DDE concernées.

L'ambition générale est de mettre en place ces nouvelles organisations pour l'hiver prochain.

Le défi est énorme, puisque, bien entendu, il touche à des aspects très sensibles dans la vie des agents au travail, comme les horaires, les modalités de travail en horaires décalés, les astreintes, etc..., et bien entendu n'est pas sans conséquences également sur les rémunérations.

Les directions, au moment de l'audit, investissaient toutes beaucoup d'énergie et d'intelligence dans ces réorganisations, avec plus ou moins de succès, selon les conditions locales, très différentes, dans l'émergence d'une acceptation par les agents et leurs représentants.

Il faut ici remarquer que **l'absence d'un dispositif réglementaire pérenne de représentation des agents des DIR constitue, dans certains cas, un véritable obstacle vis-à-vis de cette question délicate.**

Au delà de cette question de l'organisation nouvelle de l'exploitation, les services, au moment du passage des auditeurs étaient pour la plupart très inquiets vis-à-vis des conditions de la mise en place du prochain service d'hiver. Certes la précédente saison hivernale avait pu être gérée avec succès, mais d'une part dans les départements où le décroisement était susceptible de poser les difficultés les plus grandes le dispositif précédent de mutualisation des moyens sur les deux réseaux avait été conservé, et d'autre part, les services n'avaient pas été confrontés aux difficultés actuelles, en principe conjoncturelles, de recrutement d'agents d'exploitation sur les postes restés vacants. Ces difficultés proviennent des contraintes nationales d'effectifs, de l'inadéquation de la répartition territoriale initiale des personnes au regard des besoins, mais aussi, ce qui est plus surprenant, aux recrutements par mutations rendus encore impossibles pour des raisons de situation statutaire non encore stabilisée.

Le fait que sur ce dernier point des dispositifs provisoires n'aient pas pu être mis en place souligne la **difficulté de communication entre services locaux et services d'administration centrale de gestion du personnel** que nous mettons en lumière par ailleurs aussi, et à laquelle il est **nécessaire et probablement possible de remédier**.

Enfin, il faut souligner que la nouvelle organisation, dans sa dispersion territoriale nouvelle, supporte nettement moins bien que les dispositifs antérieurs, la difficulté de réactivité générée par les contraintes de notre mode de gestion du personnel, aux événements qui touchent à la continuité des missions de l'encadrement de terrain.

Dans le dispositif précédent, quand par exemple un chef de Centre ou un patrouilleur de service hivernal était muté, partait en retraite, ou était absent sur une longue période pour raison de maladie, la subdivision avait la ressource (pas très bonne, mais qui assurait une certaine continuité) de faire rendre le service par intérim par un contrôleur oeuvrant normalement par exemple dans l'ingénierie publique ; ce n'est évidemment plus possible. Il est donc indispensable de **trouver de nouvelles dispositions qui permettent une meilleure réactivité dans le remplacement dans des fonctions clefs de terrain**, par exemple en recherchant des solutions dans des directions comme des modalités spécifiques de rémunération pour des agents s'engageant sur une certaine période à accepter des remplacements de moyenne durée, ou la **création d'une disposition statutaire permettant d'opter, avec des conséquences également statutaires, pour une telle mobilité acceptée** ; et si rien de tout cela n'est possible dans le dispositif normal de gestion des personnels du ministère, alors, il conviendrait de regarder si, comme pour d'autres réseaux, il n'est pas envisageable de trouver d'autres formes juridiques de gestion du réseau routier national.

De la même façon, le mode de travail sur un territoire bien plus étendu induit la nécessité d'organiser à la fois les transferts de documents et les relations, qu'il s'agisse de modes de management ou de travail sur les situations opérationnelles, selon des modalités nouvelles, faute de quoi des pertes de temps énormes se font jour, du fait de déplacements importants, ou des délais supplémentaires de circulation de documents risquent de limiter la productivité du service. Il serait donc utile qu'une réflexion soit menée sur ce plan, et sur ce que des techniques modernes de communication peuvent apporter dans ce domaine, qu'il s'agisse de travail collaboratif, de video conférences, de dématérialisation dans les relations notamment financières avec les partenaires, etc...

Au delà des difficultés, parfois très importantes, liées aux contraintes du mode de transition avec le dispositif précédent, que doivent gérer certains services qui n'ont pas pu pourvoir des postes à l'endroit où ils en auraient eu besoin, il ne semble pas que les services aient, à l'exception apparemment notable de l'Ile-de-France, eu à souffrir d'une insuffisance théorique énorme d'effectifs par rapport au dimensionnement de leur organigramme. L'impression contraire qu'ils

peuvent en avoir est sans doute lié à un phénomène dont il est question par ailleurs, qui est le mode de gestion des ETP, qui ne se distingue pas encore bien, pour ce qui est des recrutements, du mode antérieur, ce qui est de nature à diminuer de fait le dimensionnement des services.

Cela étant, les effectifs réellement en place sont, notamment pour l'exploitation, insuffisants dans beaucoup de cas, avec des difficultés à recruter ou à accueillir sur certaines fonctions de mutation, qui, certes sont là aussi, conjoncturelles pour l'essentiel, mais n'en sont pas moins inquiétantes pour l'organisation des services, notamment dans leurs aspects les plus tendus.

Un point pour finir : un certain nombre de services notent la difficulté à homogénéiser les politiques de la DSCR et celle de la DGR par itinéraire, les priorités d'entretien ou de mise à niveau (signalisation par rapport aux dépendances par ex) n'étant pas réductibles à une politique convergente, notamment du fait des contraintes financières.

L'équipement du réseau pour la gestion du trafic subit aussi, y compris pour des opérations jugées tout à fait prioritaires pour l'exploitation au plan local, les contraintes d'une rareté de crédits de paiement, qui disparaîtrait, compte tenu de l'importance qui leur est attachée, si les enveloppes des actions de développement du réseau et de gestion de trafic étaient fongibles.

2.2.2 Ses avantages, mais aussi ses limites pour le développement du réseau

2.2.2.1 Une maîtrise d'ouvrage qui prend ses marques mais reste souvent peu robuste

Les 10 MIGT métropolitaines ont examiné 12 services de maîtrise d'ouvrage (SMO) en DRE.

Les effectifs des SMO audités sont compris, pour ceux de province, entre 32 pour le plus important d'entre eux et 13 pour le moins important, le plus important étant bien entendu celui de l'Île-de-France avec 46 personnes. Il est à noter que, pour l'Île-de-France, une structure de maîtrise d'ouvrage d'importance comparable a été également créée au sein de la DIR (direction de la construction) pour prendre en charge un programme de dimension encore plus substantielle d'opérations très imbriquées avec l'exploitation (comme le programme de mise en sécurité de tunnels par exemple)

Deux aspects sont frappants dans l'examen :

- d'une part le fait que, comme dans les DIR, une fonction "qualité" ait été pratiquement partout identifiée. Certes, il y a très peu de cas dans lesquels, dans des services pris par l'opérationnel et par les difficultés de la transition, cette fonction ait déjà pu s'exprimer et la dimension limitée qui peut lui être donnée la rend très fragile en l'absence d'une animation très active du niveau central, mais son identification même est l'indication que la mise en place de ces nouveaux services a été l'occasion d'une certaine prise de conscience dans ce domaine
- d'autre part le fait que ces services entament leur action avec des postes pourvus à un bon niveau quantitativement et en terme d'expérience des collaborateurs dans le domaine routier par rapport à ce qui était prévu.

L'examen montre en effet qu'un effort particulier a été consenti dans l'attribution des moyens en personnels, d'une manière très générale, pour les ETP, à hauteur de ce qui était prévu à l'organigramme théorique. Mais les arbitrages, des agents comme des responsables ont créé

également une situation effective réelle de présence très favorable, tant au plan quantitatif, que de la compétence, du moins pour les fonctions de conduite des opérations routières.

En effet, l'effectif théorique est atteint, soit totalement dans trois des SMO audités, soit avec l'exception d'un seul poste non pourvu dans six autres.

La vacance est plus importante dans deux des SMO les plus importants visités, avec deux et trois postes respectivement, significativement dans les domaines de la qualité et de la comptabilité, avec en outre, des perspectives assez probables de vagues importantes de départs prochains.

Elle est très importante dans le SMO d'Île-de-France

Au plan de l'expérience, (qu'il y a lieu de distinguer de la compétence, et qui, seule, a pu être appréciée dans les audits) elle est jugée excellente dans l'un des SMO visités, dont on peut noter qu'il s'est construit à partir d'une cellule identifiée de maîtrise d'ouvrage de la DDE du siège de la région.

Dans huit (8) autres SMO de province, la compétence y est considérée comme satisfaisante, voire très satisfaisante.

Un seul SMO, parmi les plus important, fait état d'une "expérience de l'ensemble des cadres jugée plutôt moyenne au regard de la compétence développée antérieurement dans le domaine. "Ce constat ne manque pas d'être très inquiétant au moment où l'on attend des équipes de maîtrise d'ouvrage un professionnalisme de grand niveau. Et deux SMO situés à l'ouest de la France qui exprimeraient des craintes sur la compétence routière de leur encadrement, en particulier leurs RDO (responsables d'opérations). Cependant cette situation n'est pas réputée irrémédiable ; elle nécessite une action de formation particulièrement forte.

Ainsi, à titre d'exemple : dans l'un des services visités, l'on compte sur l'ensemble du personnel : 13 agents expérimentés sur 21 et la proportion d'encadrement expérimenté monte à 87,5%, soit 7 cadres A+ et A expérimentés sur 8.

Dans le deuxième autre cas, le chef du SMO et 3 RDO (responsables d'opérations) sur 4 sont expérimentés dans le domaine routier de même que leurs assistants ; d'autre part les chefs de cellules transversales sont également réputés expérimentés.

Dans ces deux cas on voit que la situation est satisfaisante.

En résumé s'agissant de la compétence du personnel des SMO, l'on constate de façon générale des besoins de formation, mais assez diversifiés d'un SMO à l'autre, et un grand nombre de SMO/DRE prévoit d'effectuer des bilans de compétence au deuxième semestre de 2007 pour définir les formations à mettre en place en 2008.

La remarque a pu être faite, dans certains services, que les formations de 2007 arrivaient trop tôt dans l'année car les SMO avaient des urgences à traiter, par exemple pour les transferts de dossiers.

Cette situation initiale largement satisfaisante est sans doute très liée au fait que, dans les transformations lourdes qu'ont vécues les services, les SMO ont su attirer en nombre suffisant dans bien des cas, des personnes ayant une expérience dans le domaine routier.

Cela étant, les auditeurs se sont vu transmettre des informations qui ont circulé selon lesquelles des candidats potentiels à un poste en SMO ont pu être dissuadés de postuler, et ils ont pu constater que certains RDO (responsables d'opérations) de second niveau de grade ne sont pas certains d'avoir fait le bon choix de valorisation de leur carrière en postulant pour un SMO, alors

même que, comme nous l'indiquons ci-après, la nature de ces fonctions, et des interlocuteurs, auraient dû au contraire conduire à recruter de manière plus massive à ce niveau. **Il est indispensable de préciser, et le cas échéant, de redéfinir les positions officielles sur la place d'un poste de RDO ou d'une manière plus générale, dans un SMO dans une carrière. Le succès des nouveaux processus n'est assuré que si la maîtrise d'ouvrage est au moins aussi professionnelle et aussi performante que la maîtrise d'œuvre, privée ou publique.**

La situation est donc globalement, malgré ces points particuliers tout à fait satisfaisante du point de vue des ressources humaines mobilisée. **Mais cela ne doit pas cacher une grande fragilité structurelle dans la plupart des cas.** Parmi les 11 SMO de province visités, seuls deux disposent d'une équipe de RDO (responsables d'opérations) suffisamment robuste pour assurer, à travers les renouvellements inévitables, la construction et le maintien d'un véritable professionnalisme.

Pour les autres, deux d'entre eux disposent de 4 RDO, ce qui n'est pas d'une énorme fragilité, mais pas non plus au niveau de robustesse qu'on pouvait espérer, et tous les autres ont trois ou moins (2 pour 4 d'entre eux) RDO, ce qui laisse entrevoir une situation où le service est condamné, sauf organisation spécifique de gestion des compétences, des connaissances, et des ressources, qui dépasse le niveau du service lui même, à vivre périodiquement des disparitions d'une expérience qui ne peut que rester très individuelle dans ce schéma.

Et cette fragilité est probablement d'autant plus forte que les services n'en sont pas toujours conscients, du fait d'une valorisation culturelle traditionnelle d'une pratique à caractère assez artisanale qui valorise l'individu dynamique et astucieux par rapport à la rigueur d'un professionnalisme collectif ; bref, on a toujours fait comme ça, et la nouvelle situation étant, dans la plupart des cas, plutôt meilleure que dans bien des services de l'ancien dispositif, la tendance pourrait être à se satisfaire de la situation.

Et la fragilité est encore plus nette pour d'autres domaines que la conduite des opérations, comme l'action foncière par exemple, voire les marchés pour lesquels la nouvelle organisation n'a pas été mise à profit pour renforcer un dispositif antérieur souvent d'une très grande faiblesse.

On peut aussi se demander si, compte tenu des interlocuteurs qui sont les leurs dans l'organisation nouvelle, des RDO de premier niveau de grade sont bien en état d'assumer dans des conditions d'autorité suffisante le rôle de représentant du maître d'ouvrage, et si le responsable du SMO ne doit pas avoir à la fois l'expérience, et l'autorité morale d'un responsable de niveau direction, à moins de considérer que cette fonction est assurée par le DRE lui même, s'il sait dégager une disponibilité suffisante,.

Il est donc indispensable que des **réflexions soient menées sur la manière de renforcer**, au delà des efforts par ailleurs nécessaires de formation, le **professionnalisme collectif** d'équipes globalement souvent de taille trop réduite, et en tout état de cause, avec, pour certaines fonctions, un grand isolement. Les pistes de cette réflexion peuvent aller de la mise en réseau fortement structuré des services par groupes de SMO, en passant (à terme, car il est clair que les services n'ont pas encore complètement digéré la réorganisation qu'ils viennent de vivre) par un regroupement par interrégions, en allant jusqu'à la création d'un service structuré de manière indépendante des entités administratives.

Cette dernière solution, évidemment difficile psychologiquement à faire accepter aux autorités administratives, est pourtant de nature à clarifier leur **rôle, qui reste confus dans l'esprit de certains préfets, de département comme de région**, comme c'est apparu dans plusieurs régions. Le rôle, absolument essentiel, des préfets dans la gestion de la relation avec les acteurs

locaux, ne serait-il pas plus clair si, comme pour les infrastructures d'autres modes, il n'apparaissaient pas encore (même à tort pour ce qui est des préfets de département) comme participant directement à la maîtrise d'ouvrage ?

D'autres fonctions des SMO méritent une attention particulière, comme cette **autre composante essentielle de leur action qu'est la contribution aux mises en concession d'autoroutes et le cas échéant aux contrats de partenariats pour liaisons interurbaines à 2 x 2 voies (RCEA, RN7 ou RN154).**

Le service de la gestion autoroutière déléguée exprime des attentes fortes à l'égard des DRE/SMO dans ces domaines, non seulement lors des études préalables, mais aussi le cas échéant lors des jugements des offres.

Or les prestations des DRE ont jusqu'à présent été contrastées, et la DGR est en droit d'attendre de la part des DRE/SMO des contributions et prestations de qualité.

Bien entendu l'effectif des SMO doit prendre en compte les procédures à l'amont des enquêtes d'utilité publique : concertations locales, débat public, qui sont très consommatrices du temps de l'encadrement des SMO, et qui dans certains cas supposent des compétences spécifiques difficiles à maintenir dans sa structure actuelle des SMO du fait qu'elles ne sont mobilisées que de manière très peu fréquente.

Dans ce même ordre d'idées, il y a lieu de noter au passage qu'il n'est pas possible d'assimiler complètement l'activité de maîtrise d'ouvrage des SMO avec celle d'autres organismes, par exemple les services constructeurs des sociétés d'autoroutes qui n'interviennent qu'à l'aval des déclarations d'utilités publiques (DUP) et qui ont de ce fait un périmètre d'intervention beaucoup plus restreint et délimité que les DRE/SMO.

Une analyse approfondie de la question importante des diverses missions assurées par les DRE/SMO, telles que définies par la nouvelle circulaire en voie de parution devrait permettre d'éclairer les données de cette problématique.

Bien entendu la comptabilité analytique (outil SAM ou autre si celui ci n'est pas assez fin) pourrait être utilement mis en œuvre à cet effet.

S'agissant de l'esprit de la réforme, c'est-à-dire de la distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre, celle ci est de façon générale bien perçue même si des réglages restent à faire sur des tâches, comme par exemple, les relations avec les concessionnaires, si, au moment de l'audit, très peu d'opérations avait fait l'objet de véritables commandes, et si les documents formalisant les modalités des relations avec les maîtres d'oeuvre spécifiques que sont les SIR restaient encore très hétérogènes.

Mais ces chartes SMO/DIR existantes ou en cours d'élaboration ont vocation à s'affiner et à permettre ce type de réglage fin.

On rencontre certes encore des cas où des responsables de SIR ont tendance à conserver leurs réflexes précédents de maître d'ouvrage et de ce fait compliquent la tâche des RDO, notamment à l'occasion des transferts des dossiers : cela a pu aller jusqu'à de la rétention d'information de la part des-dits chefs de SIR. Mais ces cas sont rares et sont visiblement appelés à s'atténuer avec le temps. Cela peut cependant se cumuler, dans l'un des cas, isolé, avec une difficulté propre issue d'une organisation dans laquelle les SIR sont organisés par région, et où ce type de relation bilatérales à interlocuteur unique de part et d'autre peut laisser s'installer de manière pérenne un mode informel de relations de nature à faire surgir à nouveau les difficultés de l'ancien dispositif.

On peut noter aussi que peu de SMO ont développé, dans le cadre fixé par les instructions de la DGR du 20 mars 2007, de véritable stratégie de répartition des opérations entre maîtrise d'oeuvre publique et privée, et du reste, pour cette dernière, les compétences requises pour confier et conduire une opération confiée à une maîtrise d'oeuvre privée, ne sont pas très répandues.

Le **transfert des opérations a entraîné des difficultés importantes**, qui, pour l'essentiel, ont concerné la comptabilité pendant le 1^{er} trimestre, voire pendant le 1^{er} quadrimestre de 2007, mais qui dans certains cas ponctuels risquent de se poursuivre plus longtemps sur des dossiers isolés.

Il en est résulté des retards de paiement aux entreprises ce qui aura pour conséquence des intérêts moratoires : ce problème est très général.

La mise en route de l'application SAFIR 3 a été également source de difficultés : ce logiciel unique pour tous les acteurs de l'investissement routier qui résulte de la reprise des données issues des logiciels Safir2 (utilisé par la DGR), Agir(en DRE pour la programmation, suivi des fonds de concours et CPER) et Infracwin2 (utilisé par les ordonnateurs, suivi AE-CP), a dû se faire le plus souvent au moyen de nouvelles saisies, mobilisant ainsi fortement le pôle financier du SMO et les services supports de la DRE.

Enfin, résultat partiellement, mais certainement pas totalement imputable sans doute aux conditions de transferts, certains SMO auront probablement des difficultés à utiliser tous les moyens qui leur ont été alloués pour les opérations dont ils ont la charge, que ce soit en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement.

Les démarches qualité, malgré l'identification de la fonction sur laquelle nous avons insisté plus haut, ne sont guère avancées, parfois même pas engagées.

Même dans le SMO le plus avancé, qui a pris la suite d'une unité spécifique de maîtrise d'ouvrage créée en DDE en 2001 les ambitions pour 2007 restent relativement modestes : on y envisage la mise en oeuvre en 2007 de Plans d'Assurance Qualité (PAQ) par opération, démarche somme toute traditionnelle et instaurée par la circulaire du 22 décembre 1992.

Le besoin généralement et fortement exprimé est celui de la sortie de la nouvelle circulaire sur l'investissement routier, accompagnée de ses annexes. Ces documents sont considérés comme les références indispensables à la mise en place des démarches qualité dans les services.

Mais il est clair que, malgré les évolutions notables dans les esprits, manifestée notamment par l'identification pratiquement générale de la fonction "qualité", **les évolutions concrètes resteront limitées très longtemps en l'absence d'un renforcement sensible de l'animation en la matière par le niveau central.**

Il n'y a pas de charte de gestion entre DGR et SMO. On signale des essais de mise en place de telles chartes en fin 2005, mais non reconduits.

Généralement les SMO font appel aux CETE pour les études à l'amont des DUP et aux DIR à l'aval.

Les comités de pilotage de la régulation de la commande de maîtrise d'oeuvre, qui rassemblent SMO/CETE et DIR se sont réunis, sauf cas particuliers où curieusement l'absence des PDMI est mise en avant pour justifier d'une prétendue inutilité d'une telle coordination ; des compte rendus en sont établis. Cette instance prévue par la circulaire de la DGR de mars 2007, est accompagnée le plus souvent, de contacts fréquents à des niveaux de responsabilité plus opérationnels.

Des inquiétudes s'expriment cependant parfois notamment de la part de CETE sur la

pérennité de la commande des SMO et sur leur plan de charge. Ainsi l'un d'eux exprime-t-il "une légère crainte de la tentation de concurrence des SIR, dont il observe le dimensionnement voulu au départ assez large, afin que la culture technique du ministère soit préservée".

2.2.2.2 Une maîtrise d'oeuvre en régie souvent rendue plus robuste, mais avec des modes de travail qui restent à conforter

Cette identification d'une maîtrise d'ouvrage dont les fonctions étaient souvent délaissées et occultées par celles de maîtrise d'oeuvre dans le dispositif précédent, a conduit à repenser l'organisation de la maîtrise d'oeuvre en régie, dans un cadre organisationnel qui est celui des DIR et des CETE, et un cadre conceptuel stratégique dont la définition a été clairement amorcée par une circulaire du DGR en date du 20 mars 2007, qui faisait suite à un séminaire tenu en novembre 2006 sur le sujet.

Le cadre conceptuel stratégique consiste à poser logiquement le principe d'une utilisation prioritaire des moyens d'études des services, de manière à ne pas laisser inutilisées des ressources financées par le budget de l'État, à affirmer la possibilité de sous-traitances, par les DIR, d'études ponctuelles dans le cadre d'une maîtrise d'oeuvre globale⁹, et à confirmer la maîtrise d'oeuvre globale externe d'opérations comme un moyen normal de conduite de ces dernières.

Il reste qu'un obstacle important à la modification profonde des mentalités que suppose l'acceptation profonde de ce dernier principe, est la réalité que vivent les services depuis longtemps sur le manque de stabilité dans la programmation, voire dans la définition, des opérations, qui rend objectivement difficile de gérer des maîtrises d'oeuvre complètes au regard des contraintes de la commande publique, alors que l'existence d'une capacité d'ingénierie propre à l'État permet d'assurer dans une certaine mesure la réactivité rendue ainsi nécessaire.

Et des indices d'un manque de maturité des esprits (y compris dans les équipes de maîtrise d'ouvrage) sont manifestes, lorsque, pour une opération qui se prêterait parfaitement à ce type de gestion à partir de l'enquête publique et du moment où les engagements de l'État semblent parfaitement identifiés, on voit un SMO, face à la difficulté éprouvée par le SIR géographiquement le mieux placé pour en assurer la responsabilité, pour des raisons d'importance du plan de charge et d'insuffisance de l'expérience de l'équipe en place, rechercher à tout prix une solution de rechange en régie, car il lui semble "impensable de confier au privé l'opération phare de la région".

Sur le plan de **l'organisation**, l'objectif recherché était d'atteindre d'une part une robustesse qui manquait de plus en plus dans le dispositif précédent, avec une dimension des équipes de nature à permettre l'installation quasi spontanée d'un processus pérenne de construction progressive d'une compétence collective, à partir de l'expérience acquise au fil des difficultés qu'il rencontre et qu'il apprend à surmonter, sans que le rythme et le caractère peu maîtrisable des mutations puissent faire obstacle à cette construction ; et d'autre part un professionnalisme que des modes d'organisation possibles uniquement à partir d'une certaine échelle puissent mieux assurer. Enfin, il était aussi de créer les conditions d'un développement dans les services, de modes de fonctionnement fondés sur les principes de la qualité et sur un pilotage permettant d'optimiser

9 Avec un dispositif comptable qui complique un peu les choses, en obligeant à faire passer les marchés correspondants par les SMO, alors que dans l'esprit de la répartition des rôles entre le maître d'oeuvre et le maître d'ouvrage, ce dernier doit évidemment donner son agrément au principe et aux dispositifs de sous-traitance d'étude ou de maîtrise d'oeuvre partielle envisagés, mais pas nécessairement constituer un échelon supplémentaire de gestion des relations entre maître d'oeuvre et sous-traitant.

l'usage des moyens.

Sur ces derniers points, le côté le plus symbolique, aux yeux des auditeurs, du changement profond introduit par la mise en place des nouveaux services routiers dans les DIR, semble bien être le fait que la qualité est très présente dans les enjeux exprimés, ce qui se manifeste notamment par le fait que pratiquement toutes les directions font apparaître dans l'organigramme de leur siège des unités spécifiques chargées d'appuyer la direction et les services dans la mise en oeuvre de **démarches qualité**, avec le plus souvent, une définition du mode de relais dans les services d'ingénierie. Nous verrons que ce dispositif n'a pas encore produit réellement d'effets notoires, (en partie aussi du fait de la difficulté qu'éprouvent certains services à attirer des agents sur les postes en question) et que certains services d'ingénierie n'ont pas même encore défini les conditions de contrôle externe des projets qu'elles élaborent, mais il semble bien que, **pour peu que l'animation locale soit relayée et soutenue par une animation nationale** (ce qui est bien, là aussi, dans les intentions de la DGR, et inscrit dans son organisation, même si elle n'est pas encore totalement montée en puissance), **des progrès impensables auparavant pourraient être observés.**

Pour ce qui est du pilotage, il était probablement encore trop tôt au moment de l'audit, pour que des effets soient réellement perceptibles, mais là encore, des services sont identifiés dans la plupart des organigrammes de sièges, et dans la plupart des services d'ingénierie, des unités d'appui ont reçu une mission dans ce domaine. La même conclusion s'impose que dans le paragraphe précédent.

D'autre part, on observe que, au delà des modalités de gestion collective des plans de charges dont il est question par ailleurs, l'organisation nouvelle permet, de manière très souple, et quasiment spontanée, des ajustements de plans de charge entre services d'ingénierie d'une même direction (nettement moins facilement d'une direction à l'autre, apparemment) dans des conditions qui, sauf exception, étaient très difficiles à organiser par le passé sur les mêmes territoires.

En revanche, dans le cas d'une DIR qui s'est organisée de manière à créer des couples "SMO/SIR" en relation directe et exclusive, on peut se demander si une rigidité nouvelle n'a pas été recréée sur ce point, indépendamment du risque qu'on peut anticiper qu'une telle situation perpétue des modes de fonctionnement antérieurs dans la mesure où ces relations bilatérales ne constituent pas une incitation à surmonter le mode informel qui les caractérisait¹⁰.

Pour ce qui est de la **taille critique minimale** des services créés au sein des DIR pour l'ingénierie, on peut dire que la création des nouveaux services routiers a été l'occasion de surmonter la situation de fragilité dans laquelle se trouvaient un grand nombre de services de grands travaux qui, loin de la taille critique qui permet d'assurer la continuité de l'expérience, de la compétence, et de la connaissance des dossiers, voyaient au contraire cette fragilité s'accroître de jour en jour.

Le passage, hors région parisienne, à 23 services d'ingénierie, malgré la redéfinition du réseau concerné, a permis un regroupement des forces dans des conditions qui **assurent une robustesse nettement plus grande dans bien des cas** avec cependant des exceptions, nous y reviendrons.

Et cette situation est confortée par le fait que les techniciens et ingénieurs qui ont opté pour ces services au moment de leur création provenaient souvent de services de grands travaux, et que par conséquent, dans la majorité des cas, les services disposent d'une proportion très importante de collaborateurs qui ont une expérience ancienne dans le domaine routier.

¹⁰ Et indépendamment également du fait que cette même DIR figure parmi celles dont les services d'ingénierie ont une taille qui ne semble pas atteindre le minimum critique souhaitable, cf ci dessous

Il reste que le renforcement de la **robustesse** des services à l'occasion de la création des DIR **n'a pas toujours atteint le niveau que l'on aurait pu imaginer.**

Sans prendre en compte dans le décompte les multiples antennes déportées, parfois affichées comme provisoires, dont la création au sein des services d'ingénierie correspondait parfois à des préoccupations de continuité opérationnelle, et parfois à des contraintes personnelles, plus du tiers des services d'ingénierie comportent au plus trois ingénieurs ou assimilés dans des fonctions dont le nom varie (chef de pôle, chef de projet, chef de bureau d'étude,...), ce qui n'assure pas une robustesse aussi bonne que ce qu'on pouvait espérer.

C'est encore plus vrai pour ce qui est des ressources par nature moins nombreuses comme celles nécessaires dans le cadre de l'ingénierie des ouvrages d'arts.

Si, dans la plupart des cas, la situation dans les nouveaux services est bien plus satisfaisante que dans le passé, avec des efforts pour, dans certaines interrégions où cela s'est avéré nécessaire pour créer un pôle solide, regrouper l'investissement et la réhabilitation des ouvrages en une structure unique, on trouve également des situations curieuses où, probablement pour faciliter les transitions avec l'organisation précédente, la structuration actuelle entérine une dispersion des moyens très fragilisante pour un maintien des compétences collectives.

Ces cas méritent d'être suivis de près pour éviter de se trouver figés définitivement dans la situation actuelle. **On peut se demander si, dans certains cas, une structure d'appui commune à plusieurs DIR pour les ouvrages d'art ne serait pas préférable aux dispositions actuelles.**

En dehors des ouvrages d'art, il y a peu de domaines dans lesquels un nombre significatif de Directions ont organisé un pôle d'appui au service de plusieurs unités de l'interrégion, même si on trouve ici ou là un appui de cette nature, par exemple pour les murs antibruits, ou l'éclairage public, probablement du fait de l'opportunité offerte par la présence de spécialistes de ces domaines.

Si les services, en faisant la part des difficultés initiales liées aux contraintes de leur mise en place, ont donc pu, dans une majorité de cas, trouver en théorie une dimension adéquate, il faudrait éviter que, par un lent processus d'attrition non maîtrisé, on se retrouve, sans l'avoir voulu, dans une situation où à nouveau une majorité de services d'ingénierie tomberait en dessous d'une dimension susceptible d'en assurer la robustesse. **Cela signifie qu'il est indispensable d'avoir, sur les effectifs, une visibilité qui permette d'anticiper les mesures d'organisation éventuellement nécessaires.**

Par ailleurs, la DGR a tenté d'impulser **une nouvelle organisation du travail** qui soit de nature à promouvoir un ancrage professionnel nouveau dans des domaines où les compétences avaient du mal à se développer à un niveau suffisant, (assainissement, géotechnique, équipements, environnement, ...) et en même temps à créer des souplesses nouvelles dans l'utilisation des moyens, à travers la création dans les SIR, de pôles spécialisés dont les ressources seraient mobilisées au sein de "groupes projets" en fonction des besoins. C'est ce qui a été nommé **l'organisation matricielle**.

Leur mise en place s'est heurtée à l'inadaptation des qualifications actuelles des agents, et à l'inadaptation de l'offre de formation disponible qui ne permet pas de produire à court terme les ressources qui rendraient ce type d'organisation fonctionnelle.

C'est du reste ce qui a conduit certaines DIR, à conserver pour le moment des modalités d'organisation tout à fait traditionnelles à leurs services d'ingénierie.

D'autres fonctionnent pour le moment sous la forme d'une organisation "semi matricielle" qui permet d'optimiser l'usage des ressources en ne figeant pas les équipes sous une forme définitive, mais il ne s'agit pas dans ce cas (ou pas encore) d'une évolution du mode de gestion destinée à favoriser l'approfondissement des connaissances et des aptitudes professionnelles et de leur utilisation au sein d'équipes opérationnelles.

Certains services, devant la difficulté à aller jusqu'au bout de cette démarche, ont préféré s'appuyer sur des "référents", qui, tout en s'intégrant à des équipes d'études en tant que généralistes, c'est-à-dire intervenant dans l'ensemble du champ des études routières, sont chargés de garder une veille particulière sur le domaine qui leur est attribué, et être ainsi pour leurs collègues, une ressource pour trouver, soit la réponse à des questions précises, soit l'endroit où trouver cette réponse.

Tout cela, ainsi que la difficulté que certains "chefs de pôle" ont à trouver leur place dans le dispositif, montre à l'évidence, qu'il y a nécessité de travailler encore sur la manière, au sein des nouveaux services d'ingénierie, de traiter la question de ces spécialités et de l'acquisition et du maintien des connaissances nécessaires dans tous les domaines qui concourent à l'élaboration des projets, mais aussi à la réalisation des travaux.

Nous n'insisterons pas sur la question de la formation, malgré une importance de premier plan, car elle est, sinon bien cernée dans tous ses aspects, du moins bien présente dans les préoccupations à la fois interrégionales et nationales, et l'on peut s'attendre à ce que les besoins soient progressivement identifiés et trouvent peu à peu une réponse.

Signalons cependant la difficulté qu'éprouvent les services, non seulement à trouver dans la palette offerte actuellement, les solutions à la question de la **qualification des types de spécialistes dont il conviendrait de doter les pôles dans le cadre d'une organisation matricielle**, mais même à définir le contenu de telles formations.

La réflexion sur ce point doit être poursuivie et approfondie.

Nous verrons par ailleurs ci après les questions spécifiques délicates auxquels les services sont confrontés pour les formations plus banales, mais néanmoins indispensables, pour lesquelles ils attendent un appui extérieur qui n'est pas toujours disponible.

Mais d'autres actions sont assurément nécessaires pour assurer le professionnalisme renforcé auquel les nouvelles structures aspirent, alors même que l'on observe que si elles offrent des perspectives d'amélioration de la prise en compte de disciplines qui concourent à la qualité des projets, les porteurs de ces améliorations risquent d'être isolés dans leur spécialité¹¹ la capacité à approfondir.

Il est tout d'abord nécessaire, comme on l'a déjà vu, de **structurer les actions de gestion des connaissances et de partage de l'expérience**, à la fois par la mise sur pied de réseaux et l'animation de lieux d'échange et d'expression de besoins consacrés aux différents métiers en cause, et par une amélioration des dispositifs de capitalisation de l'expérience, et d'accès aux informations correspondante, s'appuyant notamment sur les outils de recherche et de communication modernes. Certaines directions ont commencé à travailler en interne en ce sens, mais ce type d'action doit porter aussi sur l'ensemble des services routiers¹² ; la DGR a du reste inscrit ce type de démarche dans son organisation et dans ses programmes d'action.

Par ailleurs, l'existence, désormais, de services entièrement dédiés à l'ingénierie routière, constitue une opportunité qui facilite l'engagement d'évolutions lourdes d'organisation du travail

¹¹ Comme on le verra, l'observation vaut, évidemment, également pour l'ingénierie de l'entretien et de l'exploitation

¹² Voir au delà, mais cette question dépasse le champ de l'audit

en la matière qui pourraient s'avérer utiles, et notamment pour tenter de surmonter certaines fragilités dont les services semblent souffrir :

L'une d'entre elles porte sur les **dessinateurs, qui sont l'un des grades pour lesquels les DIR se plaignent le plus communément de vacances nombreuses susceptibles de fragiliser leur action**. Or il est clair que la généralisation, dans les services, d'outils de dessin assisté, et, d'une manière plus modeste, de conception assistée, n'a pas été l'occasion d'entreprendre le travail qui aurait dû accompagner cette **révolution technologique, de redéfinition des conditions d'exercices des différents métiers qui concourent à l'étude et à la réalisation des projets routiers**. Il n'est pas impossible qu'une telle démarche, en tout état de cause nécessaire, soit de nature à réduire cette sorte de fragilité, et en tout cas à augmenter l'efficacité des services.

Un autre type de difficulté d'organisation des services porte sur la surveillance des chantiers, et tient, dans certains cas (moins généralisés que pour les dessinateurs) à des vacances de postes, mais dans d'autres, à un éloignement des chantiers (un cas extrême a été signalé dans lequel un chantier nécessitait un déplacement de 5h aller et retour).

L'examen de ce type de situation **pourrait être l'occasion de la remise sur le chantier d'un travail sur le contenu précis des fonctions de surveillance de chantier, dans le cadre du contrôle de la qualité tel qu'il s'est développé dans la dernière décennie**.

Mais au delà de ces réflexions nécessaires sur les métiers, il est clair que, plus profondément encore, le mode même de gestion de certains personnels doit être repensé dans le cadre des nouvelles organisations. L'étendue du champ géographique d'intervention¹³ et la variabilité de la localisation des lieux d'intervention en fonction des programmes de travaux et d'études, conduisent à la **nécessité de trouver les conditions d'une plus grande souplesse et d'une plus grande réactivité de l'adéquation des moyens aux missions** ; s'agit-il de trouver des modes de rémunération spécifiques pour des personnes qui accepteraient une mobilité limitée dans le temps, s'agit-il de trouver une définition statutaire à l'acceptation d'un tel cadre professionnel, ce n'est évidemment pas aux auteurs du présent audit d'en juger, mais la question est posée.

Enfin, il faut remarquer que l'accueil des techniciens et ingénieurs en sortie d'école se fait dans des conditions très diverses : les DIR ont parfois pris l'attache des CETE et mis sur pied des modalités concertées d'acquisition de connaissances pratiques, par exemple par compagnonnage au sein d'équipes du CETE ; mais ce n'est pas général, et nulle part, une réflexion approfondie n'a encore été menée, apparemment, sur la question de savoir quelle serait la meilleure manière d'engager une carrière dans une démarche de professionnalisation.

Une telle réflexion devrait à notre sens être menée par la DGR et la DGPA, et devrait intégrer la problématique de la conduite de projet au sein des SMO, mais aussi de l'intérêt éventuel qu'il y aurait à faire confier par des SMO (comme on commence à le voir parfois) à des responsables de projets de DIR, des missions d'appui à la maîtrise d'ouvrage, (évidemment pas sur des projets dont les mêmes assurent également la maîtrise d'oeuvre) de manière à éviter ce que la séparation peut avoir d'inconvénient au plan des acquisitions professionnelles.

La conclusion générale pour les services d'ingénierie est donc qu'ils ont globalement su se mettre en place dans des conditions qui leur permettent d'assurer la continuité des opérations avec une certaine efficacité, malgré des difficultés initiales de nature diverse, notamment logistique (cf; ci- après), ou liée au transfert des dossiers, ou à la mobilisation des ressources théoriques qui leur reviennent.

¹³ Encore que les difficultés de cette nature n'étaient pas totalement absentes dans l'organisation départementale antérieure

Pour conforter la robustesse dont une majorité fait preuve, et un professionnalisme que l'organisation nouvelle permet de conforter, un appui national est certainement indispensable sur bien des points : qualité, pilotage, les champs de la gestion des connaissances et notamment les réseaux de métier, et l'adaptation des modalités de gestion du personnel aux nouvelles conditions

2.2.3 Une mise en place des services nouveaux rendue difficile et conflictuelle par des problèmes de logistique encore mal réglés

Le principe a été retenu, dans la mise en place des nouveaux services routiers, et notamment pour les DIR, de ne pas créer de nouvelles structures complètes de support. Très logiquement, dans une préoccupation tout à fait louable d'usage optimal des ressources, il avait été arrêté que les DIR se verraient affecter des moyens en personnel leur permettant d'assumer leurs fonctions d'organisateur et de maître d'ouvrage (caractérisation des besoins, par ex) dans les différentes catégories du support (systèmes d'information, gestion immobilière, formation, gestion administrative et financière des agents, documentation, marchés, ...), mais pas ceux nécessaires à la mise en oeuvre des actions elles mêmes.

Cela a conduit à dimensionner ces nouveaux services en tenant compte d'une proportion de 5% de support environ (à comparer aux quelques 10% environ dans des DDE d'avant 2006 à structure comparable), qui ont été ensuite logiquement gérés dans le cadre de l'action miroir du programme RRN créé au sein du programme CPPE puis SPPE.

Pour leur assurer les services indispensables, les DIR devaient bénéficier, selon une organisation décrite dans son principe dans une circulaire du 8 mars 2006 de la DGPA et du secrétariat général :

- d'une part de l'appui de Centres de Support Mutualisés pour les sièges des DIR ;
- d'autre part de l'appui des DDE pour leurs structures délocalisées.

Les Directeurs Régionaux étaient chargés de formaliser ce dispositif dans le cadre d'un protocole régional, et les directeurs régionaux des régions sièges de DIR, d'assurer la liaison avec leurs collègues des autres régions du périmètre de ce service, pour assurer la cohérence générale du dispositif.

La simple lecture de la circulaire de mars 2006 montre bien que la réduction des secrétariats généraux des DIR aux "moyens propres permettant d'exercer essentiellement les fonctions stratégiques contribuant directement au pilotage du service" s'est faite avant que puisse être vérifiée la capacité réelle des services locaux à faire fonctionner pratiquement un dispositif qui assure par ailleurs les services nécessaires dans le cadre prévu.

Il était probablement difficile de faire autrement que de mettre alors ainsi la charrue devant les boeufs, en raison des contraintes énormes de la période de mise en place des profondes mutations des services départementaux et régionaux, qui ont coïncidé dans le temps avec celle du dispositif LOLF, mobilisant ainsi des énergies considérables aux plus hauts niveaux, au plan local comme au plan national.

Mais la conséquence en a été claire : pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à des manques d'empressement ici ou là, ou à des mobilisations localement insuffisantes au niveau régional sur le sujet, puisque les difficultés sont absolument générales¹⁴, l'appui qu'ont pu trouver

¹⁴ Y compris dans une interrégion qui nous avait pourtant été citée comme un contre exemple de nature à mettre en cause la réalité du phénomène décrit ici, et où, effectivement, l'engagement particulièrement actif du directeur

les DIR dans les domaines en cause a été partout très insuffisant, et particulièrement pour ce qui est de l'appui à leurs structures délocalisées.

Les conséquences de cette situation, outre un transfert de fait de moyens (cf. § 2.5.2 ci-après), a conduit bien des services dans des difficultés très irritantes pour les personnels et susceptibles rapidement s'il n'y est pas mis fin, de transformer l'enthousiasme initial, pratiquement partout encore perceptible lors du passage des auditeurs dans les services, en amertume pouvant peser sur le climat général. C'est ainsi que les auditeurs ont rencontré des services en butte à des difficultés, par exemple d'approvisionnement de fournitures de la vie et du travail quotidiens, de montages de formations pour les unités délocalisées, d'intervention ponctuelles de gestion immobilière de proximité, de gestion du parc informatique, etc....., toutes choses qui peuvent paraître mineures, mais qui sont très destabilisantes quand ce qui est d'habitude tellement acquis que personne n'y accorde plus d'importance, ne fonctionne plus, et qui mobilisent des cadres au moment même où leurs efforts sont aussi requis sur l'assurance de la continuité du service et du traitement des dossiers.

La nature des difficultés est très différente d'un endroit à l'autre, (par exemple il y a des endroits où la DRE a organisé une mutualisation de la formation via un renforcement des moyens du CIFP qui a, semble-t-il, eu un effet très apprécié dans ce domaine) mais aucune interrégion n'échappe vraiment à ces difficultés.

Il ne s'agit évidemment pas de considérer (même si ça a pu être le cas ponctuellement) que ce défaut d'appui vient d'une mauvaise volonté des services locaux des DDE, elles mêmes parfois confrontées avec des difficultés de transition. Si globalement les effectifs existent bien (aux transferts près aux départements, mais en principe pour ce qui est des moyens de support, dans la proportion de ce qui leur a été globalement transféré), ce qui se traduit par une augmentation importante de la proportion des moyens "support" dans les DDE refondées, les personnes ne se trouvent pas toujours dans les fonctions et aux endroits qui permettraient d'assurer ce soutien.

La question se pose de savoir s'il s'agit seulement d'une difficulté transitoire, auquel cas, il ne serait peut être même plus, à ce stade, nécessaire de s'en préoccuper. Les auditeurs pensent que ce n'est pas le cas, du moins à l'échéance des mois et années à venir. Il est donc nécessaire à leurs yeux de traiter la question. De quelle façon?

L'observation d'un domaine, celui de la paie, donne des indications à cet égard, nous semble-t-il : c'est en effet un domaine dans lequel la mutualisation a été une réussite presque parfaite (à une seule exception près, apparemment, qui n'a du reste pas été sans conséquences sur le climat social) alors même que l'échéance cruciale de la "basculé" d'avril dernier rendait la tâche à la fois particulièrement lourde et singulièrement délicate pour les agents concernés.

Or ce qui caractérise ce domaine, évidemment particulièrement sensible, c'est qu'il a été étroitement piloté au plan national, avec l'identification d'une personne chargée de suivre spécifiquement les éventuelles difficultés et les moyens d'y remédier.

Notre conclusion est donc qu'il est **indispensable de trouver un pilotage de même niveau d'intensité pour tout le dispositif de la mutualisation dans son ensemble**, de manière à favoriser la formalisation des appuis attendus et offerts, pour éviter les malentendus sur la nature des prestations, à repérer les besoins non satisfaits, et à apporter, sinon des solutions, qui ne sont peut être pas toujours possibles, mais du moins une visibilité sur ce qui peut être attendu, et une inter compréhension de l'ensemble des services et de leurs contraintes respectives.

régional, comme les qualités relationnelles du directeur inter régional des routes ont, d'une part, réduit les difficultés, mais sans pouvoir les éliminer, et d'autre part évité que ces difficultés ne se traduisent par des relations conflictuelles et donc des déperditions d'énergie supplémentaires

Ajoutons quelques mots sur d'autres natures de difficultés de logistique ponctuelles mais importantes et qui peuvent avoir la même conséquence démobilisatrice que ces questions liées à la mutualisation, même s'il s'agit de problématiques différentes.

Tout d'abord, les auditeurs ont établi le constat étonnant, mais pourtant très fréquent, que dans beaucoup de services, seule une proportion très faible des licences de logiciels de dessin ou de conception assisté par ordinateur avait été transférée vers les DIR par les DDE, pour des raisons que nous n'avons pas eu l'occasion de nous faire expliquer par ces dernières, ce qui introduit, dans les SIR, des conditions de production peu propices à une efficacité acceptable. Il est très probable que les services procéderont aux acquisitions nécessaires sur leurs propres moyens de fonctionnement, mais cela n'est pas sans poser une question d'affectation optimale de ces mêmes moyens si ces licences sont utilisées dans les DDE pour des prestations d'ingénierie publique dont il leur est demandé de diminuer l'ampleur au profit de missions d'AMO¹⁵.

Enfin, les auditeurs ont constaté que, dans les **CEI qui vivent une situation immobilière provisoire parfois très difficile** (voire conflictuelle avec leurs anciens collègues transférés aux départements dans les cas où il y a cohabitation) en attendant une solution issue du programme de contrat de partenariat, il serait très important de donner aux agents, **une visibilité sur les délais dans lesquels il pourra être mis fin à cette situation**, car le flou sur ces perspectives ne contribue pas à les faire patienter dans des conditions acceptables, alors même que dans la plupart des cas, ils comprennent parfaitement qu'on ne peut pas construire un nouveau centre du jour au lendemain.

2.3 Une place spécifique du SETRA et du RST dans le programme RRN

Le RST (Réseau scientifique et technique) joue un rôle particulièrement important dans la mise en oeuvre des actions du programme RRN, à travers notamment l'action du SETRA, du CERTU et des CETE.

Les CETE ont participé d'une manière très active, quoique d'une façon différente selon les cas, à la mise en place du nouveau dispositif des services routiers.

Ils ont participé activement, pour la plupart, notamment à travers les comités de pilotage de l'ingénierie (COPIR) créés par la circulaire du 20 mars 2007, mais dans beaucoup de cas, anticipée dans son principe dès 2006, à la réflexion sur la répartition des études, à la fois au plan opérationnel des programmes en cours, et au plan des principes pour l'avenir. Sur ce dernier point, des hésitations sont encore assez grandes, même si dans les faits, l'idée la plus répandue consiste à favoriser, en matière d'ingénierie publique, l'appel aux CETE pour l'amont des opérations (études d'avant projet, antérieures à la DUP) et aux SIR pour les projets et les travaux, mais sans que cela soit une contrainte absolue.

Les CETE sont souvent attendus par les SIR pour des prestations de contrôle de qualité des études, mais dans des conditions rarement encore stabilisées, comme on l'a vu, et pour lesquelles il n'est pas sûr qu'ils se soient tous préparés, notamment sous l'angle de la composition de leurs équipes.

Les CETE ont aussi participé dans quelques cas à la définition et à la mise en oeuvre de formations accompagnant la mise en place de ces services, mais la situation à cet égard aussi est extrêmement variable, dans des conditions parfois très formalisées avec les DIR, parfois beaucoup moins.

15 L'autre hypothèse serait que le transfert aux départements aurait été privilégié, mais on voit mal pourquoi

Enfin, il est juste de noter que les CETE ont joué un rôle dans la transmission des informations utiles, dans certains cas où le changement des équipes de terrain pouvait faire courir un risque de perte de mémoire plus ou moins important dans les transferts de dossiers.

En revanche, on ne note pas de réflexions très abouties, ni sur la nature exacte des répartitions de missions dans les domaines spécialisés comme les ouvrages d'art, même si pour le moment, sur ce dernier point, les ajustements pour les opérations en cours d'études ou envisagées à très court terme ne semblent pas poser de problèmes particuliers.

Le personnel des CETE est géré dans le cadre de BOP régionaux, de la même façon que les DIR, avec un fléchage et des modes de gestion dont les inconvénients sont analysés par ailleurs.

Ce que l'on peut remarquer, c'est qu'il ne semble pas y avoir de relation directe entre les effectifs accordés au titre du programme RRN, et le titre IX (c'est-à-dire le budget virtuel distribué aux donneurs d'ordre) consacré aux actions de ce programme.

Ce point illustre du reste que les conséquences que les auditeurs proposent de tirer des inconvénients qu'ils ont notés dans la gestion des BOP régionaux pour ce qui est des DIR, ne sont pas, pour les CETE, eux mêmes sans inconvénients, comme le serait et pour les mêmes raisons l'application stricte à ces organismes très interdisciplinaires des principes de la LOLF (c'est à dire le rétablissement dans les programmes des moyens en personnel affectés aux actions de ces programmes). En effet, il introduit une forme de rigidité de principe pour l'usage des ETP incompatible avec le fonctionnement même d'un organisme comme le CETE, qui requiert une certaine souplesse de passage entre un thème et un autre en fonction des commandes en perspective. Le fait que cette souplesse est en réalité utilisée par les CETE malgré les distinctions actuelles entre actions miroirs des divers programmes, montre précisément cette différence entre le titre IX et ce à quoi devrait conduire la stricte application des principes de gestion des effectifs par programme.

Dans ces conditions, les auditeurs estiment qu'il serait utile de prévoir un dispositif qui suppose des possibilité de transferts entre programmes pour prestations réciproques¹⁶, et qui, à partir de cette possibilité fonctionnerait de la manière suivante :

Un BOP spécifique serait créé (dans un programme à choisir) pour les CETE. Et les responsables de programmes comme le RRN, par exemple, se verraient attribuer des droits à prestation à hauteur exacte des versements qu'ils feraient à ce BOP.

Ces droits à prestations (re)deviendraient alors l'instrument unique, sans ambiguïté, de régulation de leur plan de charge.

Le SETRA est géré, au plan des moyens en personnel, dans des conditions qui sont analysées par ailleurs, à travers un BOP qui comporte des ressources de natures totalement différentes et participant à des politiques sans rapport avec celles auxquelles contribue le SETRA (moyens destinés aux services des territoires d'outre-mer). On ne peut pas espérer que d'une telle organisation émerge un véritable "dialogue" ; effectivement, on peut constater que seule la qualité des personnes concernées et des rapports qu'elles ont su développer entre elles permet d'éviter des conflits graves, mais au prix d'une mobilisation d'énergie particulièrement intense, et avec des résultats qui restent contestables.

La contribution du SETRA au programme RRN 2007 mérite par ailleurs d'être examinée de manière plus détaillée sous les aspects suivants :

¹⁶ On peut noter que de tels possibilités de transferts contractualisés rendraient des services et permettraient une clarté bien plus grande dans l'appréciation du coût réel des politiques à d'autres égards : pour les mutualisations par exemple, mais sans doute aussi dans d'autres champs que ceux qui concernent le programme ici audité

- son pilotage par les DAC, notamment par la DGR et par la DSCR, mais aussi par le directeur du programme TTM ;
- ses moyens et leur évolution ;
- la contribution du SETRA à la définition des indicateurs (sur ce thème, on se reportera au chapitre 1.5 du rapport).

Avant d'aborder le programme RRN 2007, notons que l'année 2006 a été marquée par la suppression de 40 postes vacants, ce qui selon la direction ne prenait pas en compte la nécessité de préparer l'avenir (voir ci-après).

Cependant l'année 2007 se présente a priori mieux ; grâce au soutien de la DGR, quelques postes ont été ouverts au SETRA au titre du programme 2007.

De plus la commande de la DGR pour 2007 a été passée en février 2007, ce qui représente un net progrès par rapport à l'année 2006 pour laquelle la commande avait été passée en novembre 2006.

Pour la DSCR la situation se présente moins bien car, pour l'année 2007, le volume prévisionnel des commandes est nettement supérieur à la capacité de travail correspondant aux ETP affectés au titre du programme SR, sans que l'on puisse très bien discerner le processus d'arbitrage qui permet d'en tirer les conséquences sans les laisser à l'appréciation de ceux qui sont chargés de mener les travaux demandés.

Rappelons pour mémoire les effectifs 2007 répartis par programme :

RRN :	259,5	
SR :	72	
TTM :	6,4	

Total :	337,9	pour un plafond d'autorisation d'emplois (PAE) de 336,6.

Pour les années à venir, une préoccupation prioritaire de la direction du SETRA est celle du renouvellement de l'effectif tout en maintenant sa capacité d'expertise.

On rappelle que l'effectif des non titulaires était de 108 au 01/01/2007, dont 82% d'entre eux ont plus de 55 ans, dont 43 agents appartenant à la tranche d'âge de 60 à 65 ans.

Le SETRA note que dans l'hypothèse la plus optimiste (celle où les agents prolongent leur activité jusqu'à 65 ans) une perte d'environ 70 agents A+ et A sur 10 ans est inéluctable.

S'agissant du programme DSCR, le SETRA note que ses commandes augmentent alors que parallèlement l'effectif diminue.

La gestion de ces problématiques au sein du programme SPPE est source de difficultés importantes liées notamment aux modes d'arbitrages. On ne peut manquer, concernant par exemple le traitement de la vacance importante au moment du passage en mode LOLF, de se demander si, dans l'hypothèse d'une organisation donnant à la DGR la responsabilité de chef de BOP, la gestion de l'impact sur le SETRA des contraintes introduites par le nouveau dispositif n'aurait pas conduit à remplacer l'automatisme de la suppression de 40 postes vacants donc non décomptés au titre des ETP, par une réflexion plus prospective sur les besoins du SETRA, en tout état de cause nécessaire ; les auditeurs font l'hypothèse que dans un tel cadre, les arbitrages difficiles auraient revêtu, à l'intérieur même du programme RRN, une autre forme.

du type de celle signalée ci-dessus en 2006 (suppression de 40 postes).

Les auditeurs ont constaté l'importance primordiale d'identifier par programme les besoins en experts et spécialistes à moyen terme, ce qui permettrait de franchir en meilleure connaissance de cause la phase délicate de la transition des prochaines années.

A cet égard, la sortie du SETRA du programme SPPE permettrait de mieux fonder les arbitrages en matière de ressources en personnel du SETRA avec les besoins actuels et à moyen terme de ses principaux commanditaires : DGR, DSCR (direction de la sécurité et de la circulation routières) et DGTM (direction générale des transports et de la mer).

Pour ce qui est de la DGR, on l'a vu, la création d'une structure chargée de l'action 3 du programme laisse augurer d'une amélioration des conditions de conduite de la commande adressée au SETRA, et de la définition des perspectives stratégiques.

L'attribution d'une responsabilité spécifique en la matière à un directeur adjoint serait de nature à faciliter, selon les auditeurs, la conduite de ces relations à la fois dans le court terme et dans un perspective stratégique.

On ne peut pas ne pas noter l'apport essentiel du SETRA, traditionnel, non seulement à l'ingénierie de l'état de l'art, qui est l'une de ses fonctions les plus fondamentales, mais aussi à la diffusion des connaissances en la matière, ainsi qu'à l'animation du milieu professionnel du domaine, en interne au ministère mais aussi en externe. La mise en oeuvre de la nouvelle circulaire sur les opérations d'investissement va notamment conduire le SETRA à organiser le retour d'expérience sur les évaluations a posteriori des écarts aux règles de l'art et à en tirer les conséquences sur la formulation de ces règles. Ce doit donc être, de toute évidence, la cheville ouvrière des évolutions substantielles que les auditeurs appellent par ailleurs la DGR à engager sur ces points.

Les auditeurs n'ont pas étudié de manière spécifique la question des contributions du CERTU au programme RRN, mais ils notent avec surprise qu'on ne leur en a pas beaucoup parlé lors de leurs divers contacts.

2.4 Avec une architecture de BOP qui dissocie dans certains cas la responsabilité de la tenue des objectifs et celle de la répartition des moyens

L'architecture des BOP dont les responsables assurent la gestion du personnel est le résultat d'une préoccupation légitime et fort sage, lors de la mise en place des dispositifs de gestion nouveaux dans le cadre de la LOLF, de ne pas multiplier, dans un domaine sensible, les modifications de procédures, au moment même où l'ensemble des services du ministère devait gérer un processus de transformation ambitieux, mais particulièrement délicat.

Cette position était tout à fait avisée, car la gestion de mutations profondes simultanées avec des moyens qui restent contraints, et que l'on ne peut pas toujours adapter à la situation ponctuelle de surcharge de pilotage ainsi créée, fait courir des risques qu'il était sage de limiter dans un premier temps.

C'est ainsi que, pour maintenir dans tous les domaines de la gestion du personnel, des dispositifs de gestion aussi proches que par le passé et limiter ainsi les risques de dysfonctionnement liés au passage, qui restait délicat, en mode LOLF, ont été créés au sein du programme CPPE (conduite

et pilotage...) devenu SPPE pour 2007 (soutien et pilotage des politiques de l'équipement) des actions miroir, correspondant chacune à un programme, actions miroir dans lesquelles sont identifiés les moyens servant à rémunérer les personnes qui concourent à la réalisation des objectifs du programme, à l'exception toutefois des personnels affectés à l'administration centrale de la Direction Générale des Routes, qui sont, eux, rémunérés directement à partir des ressources du programme RRN. Pour ce programme, comme on l'a vu, le "miroir" au sein du programme SPPE est l'action 08 ("personnels oeuvrant pour les politiques du programme RRN").

L'objectif de maintien d'un dispositif aussi proche que possible des modes antérieurs, qui permettait notamment de conserver, par une sage précaution dans la période de mutation, pour les services déconcentrés dans leur ensemble, une grande fongibilité dans l'usage des crédits de personnels, conduisait tout naturellement à faire gérer l'ensemble de ces actions miroir du programme SPPE au sein de BOP régionaux, ce qui était, pour l'essentiel, cohérent avec le rôle nouveau attribué aux Directeurs Régionaux dans l'animation des politiques de l'équipement dans leur région, et avec le rattachement administratif des services spécialisés qui couvrent un territoire plus large, pour l'essentiel, au préfet de la Région dans laquelle ils ont leur siège.

Malgré un recul relativement bref, il est à présent possible d'évaluer cette organisation, et de poser la question de savoir si, ce dispositif a vocation à être pérennisé, et, pour ce qui est des services oeuvrant dans le domaine routier, il est apparu clairement aux auditeurs que ce n'était pas le cas.

L'esprit de la LOLF consiste à confier à une personne à qui ont été attribuées des responsabilités dans la mise en oeuvre d'une politique publique et dans la réalisation des objectifs correspondants, la maîtrise de l'ensemble des moyens qui concourent à cette réalisation.

Or, le DRE, à travers les responsabilités qui lui sont confiées dans la répartition des moyens de personnels, a bien la capacité à faire les arbitrages qui concernent les services qui oeuvrent exclusivement dans la région au service de politiques dont il a par ailleurs la responsabilité pour leur mise en oeuvre régionale ; mais il n'a pas la même possibilité d'asseoir sur une vision de qualité semblable, des arbitrages pour l'attribution de moyens qui concourent à des actions dont il n'a pas la responsabilité, qui concernent un territoire différent, et qui sont en concurrence pour ces mêmes moyens avec d'autres actions aux résultats auxquels il est intéressé.

Cela n'avait évidemment pas échappé aux responsables de ce ministère qui, dans l'attribution des ETP, en ont tiré les conséquences par un "fléchage" pour l'attribution des ETP aux services de la DIR par le DRE de la région du siège de cette dernière.

Mais, outre le fait que ce "fléchage" enlève une partie de l'intérêt de l'introduction du niveau régional dans un système déjà complexe, la définition des contraintes en ETP (moyenne annuelle et cible) ne résume pas les décisions de gestion qui conduisent à des arbitrages.

Validation des postes à publier, propositions de priorités pour les postes offerts en sorties d'écoles, dans certains cas, décisions d'affectation des possibilités de recrutement lorsqu'elles sont inférieures à ce que permettraient les contraintes budgétaires mesurées en ETP,, les arbitrages auxquels doit procéder un responsable de BOP sont particulièrement nombreux, et si certains sont, semble-t-il, un peu spécifiques à la période actuelle d'évolution non encore totalement stabilisée, d'autres paraissent appelés à se perpétuer.

Le même type de difficultés peut être observé dans le cas du SETRA dont les moyens en personnel sont gérés au sein d'un BOP confié à la DGPA, et dans lequel se trouvent également des ressources destinées à des services dont l'action n'a rien de comparable à celle du SETRA,

situation qui conduit à des arbitrages qui doivent donner bien du souci au responsable du BOP dont on voit mal sur quels éléments d'appréciation il peut les asseoir.

Ce type de situation ne conduit bien entendu pas partout à des tragédies et la qualité des rapports entre les personnes concernées permet dans beaucoup de cas de trouver des solutions aux difficultés quand elles surgissent, ou aux intéressés de comprendre la situation lorsqu'il n'y a pas de solution correcte. Il n'en reste pas moins qu'une **organisation structurellement aussi inadaptée multiplie les besoins de négociations, est consommatrice de temps et d'énergie, et fait courir, à propos de problèmes d'intendance, des risques sérieux d'incompréhension** et de dégradation des relations entre acteurs de politiques publiques qui, par ailleurs, ont normalement à traiter entre eux de questions plus fondamentales.

Il est donc utile de chercher à modifier le système, à présent que la question de la continuité, essentielle lors de la transition initiale a pu être surmontée.

Le plus logique, évidemment, consiste à rapatrier les moyens en personnel dans les programmes au sein desquels ils oeuvrent.

Mais, le maintien des rémunérations dans les actions miroir du programme SPPE, s'il est avéré qu'il se justifie par ailleurs, ne soulève pas de difficulté particulière repérée par les auditeurs, (encore qu'ils observent que la gestion du personnel de la DGR, au sein du programme RRN, ne semble pas poser non plus de difficulté particulière, et paraît tout à fait compatible avec la nécessité de conserver à la DGPA à la fois les responsabilités de production de service qui sont les siennes en matière de personnel et de logistique, et d'élaboration et de contrôle de politiques communes en la matière pour l'ensemble du ministère).

En revanche, il leur apparaît clairement nécessaire d'étudier une autre répartition des BOP, notamment celle qui consisterait à gérer le personnel des DIR et du SETRA au sein d'un BOP national dont le responsable serait à la DGR.

Par ailleurs, il faut remarquer que, malgré un libéralisme assez généralisé dans la gestion des publications de postes susceptibles de devenir vacant, les DRE n'ont pas vraiment su définir un mode de gestion des ETP qui se distingue réellement d'une gestion de postes d'organigramme ; et il est vrai que ce n'est pas une question facile, mais gérer les ETP comme des postes revient d'une part à sous utiliser les ressources, d'autre part à créer des tensions dans des services qui ne comprennent pas qu'on leur indique un niveau théorique de réduction d'effectifs, alors qu'ils en subissent de fait un plus grand, la différence étant liée à la vacance structurelle. **Il serait utile d'aider les responsables de BOP à définir des modes de gestion** qui tiennent réellement compte de la différence entre ETP et postes, et pour ce faire, du niveau de la vacance structurelle.

La question spécifique de la prise en compte de Parcs dans les BOP

Les Parcs sont gérés à travers un compte de commerce et rémunérés par les CP de l'action RRN-2 (ou 1 dans certains cas), comme n'importe quel autre sous traitant, il n'y a donc théoriquement aucune autre interaction avec le programme RRN.

Cependant les salaires et charges des 500 ou 600 supplétifs (qui sont en DDE via les BOP régionaux) et les fonds de pension des ouvriers de Parcs, sont déversés de SPPE vers RRN par l'action miroir 8 et par les frais généraux SPPE.

Or les Parcs ne vont plus travailler que pour moins de 20% de leur activité pour le RRN, il en résulte une surestimation des charges RRN, au prorata des prestations des parcs pour les autres réseaux. Cette "subvention implicite", si on la considère nécessaire pour le maintien des

compétences, devrait plutôt être rattachée à l'action RRN-3.

Incidemment toute réduction des effectifs d'ouvriers des Parcs, ne peut pas être portée au crédit des efforts de le DGR, car elle se traduira, sauf surprise, par une réduction des recettes du compte de commerce et sera donc financièrement neutre pour l'État, comme pour les effectifs "transférables -non transférés" au titre du RNIL.

Ces questions devront être examinées dans le cadre des réflexions en cours sur l'avenir des Parcs.

Par ailleurs un autre problème se posera en cas de transfert ou de disparition de certains des Parcs, c'est celui des prestations qu'ils assurent actuellement pour les DIR.

Les matériels, équipements, fournitures et fondants, pourront être achetés directement par les DIR au lieu de passer par l'intermédiaire des Parcs, mais il faudrait à ce titre que DGR/GR se dote d'une compétence "achat", pour conseiller les services, voire grouper certains achats et veiller au plein emploi des véhicules et engins, sans exclure la location auprès du privé ou la sous-traitance, si ce plein emploi n'est pas assuré.

Les personnels des Parcs qui interviendront encore sur le RRN devraient être sortis du compte de commerce et affectés dans les DIR avec en application de l'esprit de la LOLF une réduction des crédits de paiement équivalente à leurs salaires chargés, puisque le RRN payait les Parcs par le compte de commerce. On aura là un exemple intéressant de "fongibilité" en sens inverse de ce que l'on fait habituellement; il convient de bien préparer ces mouvements en accord avec le Budget.

L'organisation future des BOP devra être conçue pour que les transformations correspondantes de CP en ETPT et réciproquement, soient facilitées.

2.5 Des transferts de fait entre programmes

Le Directeur Général des Routes, n'est pas responsable des programmes SR et SPPE, pourtant certains moyens de ces programmes contribuent aux objectifs du programme RRN, ou à des actions mises en oeuvre au sein des services routiers. Or il apparaît que les moyens correspondants, notamment les effectifs, n'ont pas été fixés à un niveau suffisant dans les DIR, ce qui conduit à des transferts de fait, à partir des moyens identifiés pour le programme RRN, peu conformes à l'esprit de la LOLF.

2.5.1 Des transferts de moyens affectés au programme RRN vers des actions du programme SR

Les DIR sont chargées, et c'est normal (les concessionnaires le font aussi) de la gestion de la circulation et de l'information routière sur le RRN.

A ce titre, elles sont attributaires d'ETP arbitrées par la DSCR, au sein de l'action 4-SR et gérées via les BOP régionaux SPPE.

Pour 2007 ces ETP cibles sont de 513 en DIR. Or l'audit a mis en évidence que les cibles fixées sont globalement très inférieures aux effectifs en place, qui assuraient ces missions dans l'organisation précédente, et qui sont intégrés en DIR. Variable selon les DIR, l'écart est de l'ordre de 10 à 20% (soit 50 à 100 ETP) par rapport aux organigrammes de préfiguration. Or aucun responsable de programme n'a souhaité accepter de réduction correspondante des objectifs et niveau de service.

Cette situation, conduit, de fait, les DIR à des redéploiements internes du programme RRN vers le programme SR, en contradiction avec l'esprit de la LOLF ; ce problème est même amplifié par le fait qu'il n'y a pas eu pour cette action de transferts d'effectifs de support SPPE (même à 5%) comme cela a été fait pour le RRN.

2.5.2 Des moyens du programme RRN qui se substituent à des moyens de supports de proximité

Les effectifs et crédits de support des DIR sont gérés, à quelques exceptions près (l'immobilier du siège par exemple) à travers le programme RRN, mais après un dimensionnement de ce dernier qui a pris en compte, pour le support, un schéma logique, dans une perspective d'utilisation optimale des ressources, de mutualisation de ces fonctions entre services¹⁷. En application de ce principe, on l'a vu, les effectifs de support des DIR ont pu être limités.

Cependant, dans la pratique, cette mutualisation n'a été mise en oeuvre que partiellement et de façon inégale selon les régions.

Or, là où l'appui des services locaux qui a justifié la limitation de l'affectation aux DIR de moyens supports, s'avère insuffisant, comme il faut bien que les choses se fassent, par exemple pour la rédaction de marchés en matière logistique, c'est donc à travers des moyens RRN qu'elles se font ou finiront par se faire. Cela se traduit donc de fait par des transferts entre programme, puisque les moyens des services qui étaient censés participer au support des DIR sont financés sur d'autres programmes. La quantification de ces transferts de fait entre programme est difficile, car elle est liée à l'appréciation que l'on peut faire des progrès de productivité auxquels doit logiquement conduire la nouvelle organisation et de la part effective de service réellement offert à travers la mutualisation, mais aussi à la capacité à retracer les hypothèses d'origine (une MIGT s'y est essayée, pour tenter de rendre, dans une situation conflictuelle, un arbitrage, mais n'a pas été en mesure, justement, de reconstituer ces hypothèses d'origine sur le niveau du service qui était dû à travers les décisions de dimensionnement initiale des supports des diverses structures locales de notre ministère). Cela devrait cependant porter sur 100 à 200 ETP.

Il résulte de ces situations, comme on l'a vu, des insatisfactions et des incompréhensions (cf notamment la lettre DGR à DGPA du 25 mai 2007) qui ne pourront être levées qu'avec une formalisation des prestations, avec des objectifs de qualité en regard des moyens qui y sont consacrés, au minimum à travers une charte ou mieux, par des contrats de service.

Cela dit, d'une manière générale, sauf à rigidifier complètement les situations, et à empêcher toute souplesse horizontale, ce qui n'était sans doute pas l'objectif de la LOLF, des transferts limités de cette nature ne peuvent pas être totalement exclus (on peut penser par exemple à un appui ponctuel de DDE, dont les moyens sont quasi entièrement AUIP, au profit de SMO en phase d'élaboration de projets pour la concertation avec les acteurs locaux) ; **les conditions de la mise sur pied d'une comptabilité d'échanges de moyens entre programmes mériteraient d'être étudiées** pour permettre ces échanges et en rendre compte.

Au titre des supports et frais généraux, on peut aussi remarquer que les « déversements » du SPPE vers les programmes (et d'ailleurs les déversements internes au RRN de l'action 3 vers les action 1 et 2) ressemblent plutôt à des exercices académiques entre spécialistes budgétaires (parce que la LOLF le demande ...), et que les services déconcentrés ne semblent pas en avoir connaissance, ni même connaître leur ordre de grandeur.

Or cette connaissance leur est indispensable pour qu'ils aient une vision de leurs coûts complets

¹⁷ Ce point est très largement développé dans le § 2.2.3 ci dessus

et qu'ils puissent arbitrer en connaissance de cause entre le travail en régie et la sous-traitance, par exemple pour les études et certaines fonctions de support (entretien des locaux, assistance informatique, reprographie ...)

L'enjeu correspondant n'est pas négligeable, puisqu'en 2007 le seul déversement du SPPE sur le programme RRN est évalué à 182 M€ (+ 39% par rapport aux salaires et charges directes du RRN).

3 Mise en place des ressources au regard des objectifs :

3.1 Un dialogue de gestion de qualité variable :

Les relations qui se sont nouées dans le cadre de la gestion budgétaire introduite par la LOLF, entre les différents services concernés pour définir les objectifs prescrits et les moyens correspondants sont de qualité variable.

Au sein même de la DGR, la qualité du dialogue de gestion passe en premier par la qualité du dialogue entre le directeur de programme et les responsables de BOP, c'est à dire entre le Directeur général des routes et les sous-directions en charge d'un BOP (actions 1 et 2 notamment).

A cet égard, une démarche a été lancée à l'initiative du DGR pour instituer un véritable contrat d'objectifs entre lui-même et ses sous-directeurs. Au moment de l'audit, cette démarche n'en était qu'au début, mais l'impulsion était donnée et il est vraisemblable qu'elle aboutira même s'il est trop tôt pour en juger.

Par ailleurs, la sous-direction du budget et des services joue dès maintenant pleinement son rôle de pilotage du processus général d'élaboration et de suivi du dialogue et du contrôle de gestion du programme avec les responsables de BOP pour le compte du directeur de programme.

Tout paraît donc propice à une bonne maîtrise de la gestion du programme au sein de la DGR.

La qualité du dialogue de gestion entre la **DGR** et la **DGPA** est une condition nécessaire pour assurer la cohérence des éléments de préparation et de suivi d'exécution des Lois de Finances contrôler leur compatibilité avec les contraintes générales imposées au ministère.

Ce dialogue doit aboutir à un consensus entre :

- la **DGR** qui connaît ses missions et peut se fixer des objectifs avec plusieurs niveaux de priorités et évaluer les moyens nécessaires pour les atteindre ;

- la **DGPA** qui connaît les contraintes sur les effectifs et les crédits (hors AFITF), et assiste la DGR pour les négociations avec la direction du Budget. Par ailleurs elle est responsable, de toutes les fonctions support et détient les informations de gestion pour les BOP qui ne sont pas gérés directement par la DGR.

Les auditeurs ont eu quelques difficultés à réconcilier les données de gestion provenant de ces deux sources, sans doute parce qu'elles provenaient de sources différentes, à des dates différentes, et avec des agrégations et des ventilations différentes. En conséquence, ils estiment que le dialogue de gestion DGPA/DGR n'est pas assez fluide et transparent. Ce dialogue semble être marqué par une certaine défiance réciproque entre les deux direction générales et donc peu coopératif, et caractérisé par conséquent par une certaine lenteur dans l'échange des

informations. Tout cela conduit à imposer un peu trop d'arbitrages où de "ré-arbitrages" du SG.

Pourtant, au fond, la situation n'est pas si mauvaise car les personnes concernées de part et d'autre sont de bonne volonté, et tous les ordres de grandeur sont cohérents, mais cela introduit nécessairement des coups d'accordéon dans les dialogues de gestion à l'aval, notamment avec les DIR, et donc des déperditions d'énergie inutiles. Par ailleurs cela introduit des discordances mineures, mais signes de non-qualité dans des documents plus officiels (par exemple le PLF 2007).

Pour améliorer ce dialogue et réduire les mouvements « browniens », nous recommandons :

- de réaffirmer que la relation DGPA–DGR est aussi dans certains de ses aspects une relation « **client – fournisseur** »
- que la DGR exprime ses besoins, non seulement en termes d'**effectifs** (par macrogrades) et de **crédits**, mais aussi en termes de **prestations** du SPPE (gestion des ressources humaines et formation, gestion budgétaire et comptable, gestion des bâtiments et moyens généraux, gestion des systèmes informatiques et réseaux, conseil technique, conseil juridique..) et que la DGPA valorise le **coût de ces prestations** et donne les **indicateurs de performance** ou prix d'ordre associés
- de constituer à partir des outils de gestion de chacune des DG, un "**tableau de bord de gestion**" **commun**, tenu par la DGPA, et mis à jour mensuellement à partir des données les plus récentes disponibles de part et d'autre, et constituant donc un support de dialogue indiscutable.

A titre indicatif, ce tableau pourrait comporter :

- la situation des effectifs (ETP et postes), autorisés, en place, prévus en fin d'exercice, idéaux pour l'exercice suivant et cibles probables pour l'exercice suivant ;
- la situation des crédits (AP et CP), autorisés, consommés, prévus en fin d'exercice, idéaux pour l'exercice suivant et cibles probables pour l'exercice suivant ;
- les indicateurs de performance SPPE cibles, atteints et cibles pour l'exercice suivant.

Le mode de relation que la DGR a su créer avec les DIR, pour relever dans les meilleures conditions possibles l'énorme défi que représentait leur mise en place, avec des rencontres régulières à des niveaux élevés, a favorisé, dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation, comme pour la question de leurs moyens de fonctionnement, l'introduction de modalités d'échanges constructifs dans la définition des objectifs et des moyens nécessaires. Le constat est frappant : alors même que ces négociations se menaient dans une situation où, les DIR ne disposant pas de références qui leur permettent réellement d'argumenter, puisqu'elles s'engageaient dans un mode de fonctionnement totalement nouveau, les décisions étaient du coup nécessairement en grande partie condamnées à demeurer unilatérales, et que, de plus, les contraintes budgétaires maintenaient les moyens accordés, pour l'entretien des chaussées par exemple, nettement en dessous du niveau qui apparaissait souhaitable, on observe cependant que les services ont parfaitement compris le cadre dans lequel ces décisions étaient prises, et sans être nécessairement heureux du résultat, se disent parfaitement satisfaits des conditions dans lesquelles ils ont pu faire valoir leurs problèmes spécifiques.

Il n'en va pas de même dans le dialogue entre les DIR et les DRE sièges de DIR, pour la fixation de leurs moyens en personnels, qui a rarement trouvé, malgré des relations personnelles souvent proches voire amicales, le bon registre. Il est vrai que, comme on l'a vu à propos de la structure des BOP, le dispositif actuel met les DRE en situation soit de ne pas apporter de valeur ajoutée, du fait des "fléchages" de moyens, soit de ne pas être en mesure de le faire, lorsqu'il s'agit d'arbitrer, pour certaines décisions, entre des enjeux dont une DRE ne maîtrise pas, pour certains, tous les éléments.

S'agissant enfin **du dialogue de gestion des SMO avec la DGR**, il apparaît que celui-ci a revêtu un caractère assez voisin des concertations des années précédentes entre les DRE, les DDE et la DGR.

Dans la plupart des cas, nous l'avons vu, les SMO n'ont pas eu de difficultés particulières ni à obtenir les ressources en ETP correspondant aux besoins de leur organigramme, ni à trouver des postulants pour ces postes. Les vacances constatées dans les quelques services n'ayant pas rempli leur effectif théorique semblent, pour les services du panel examiné, sauf la région parisienne, en voie de résorption en fin du 1^{er} semestre 2007.

Pour ce qui est des crédits, les dotations au titre du contrat de plan 2000-2006 sont assez importantes en 2007, au point que plusieurs SMO estiment avoir trop d'A.E. à engager en 2007 et pensent ne pas pouvoir parvenir à assumer, tant pour ce qui est des engagements que pour ce qui est des dépenses, les objectifs qui leur ont été assignés, en partie pour des raisons indépendantes de toute discussion susceptible d'être menée dans le cadre du dialogue de gestion.

Il est clair que la LOLF n'a pas, dans ce domaine, modifié les pratiques antérieures, à la fois du fait des contraintes qui pèsent sur la direction générale des routes, mais peut être aussi plus profondément du fait que l'organisation est moins adaptée, dans le domaine des investissements à cette mutation.

3.2 Une mise en place des ressources humaines dont la compréhensibilité a souffert de la simultanéité de la mise en place de la LOLF avec la décentralisation

Le dimensionnement des ressources humaines des nouveaux services, a été fait principalement à partir des effectifs en place dans les DDE après prise en compte des transferts concertés pour le RNIL et élaboration « d'organigrammes cibles » pour assurer les différentes missions, suite aux travaux de préfiguration.

Ce travail préparatoire a été effectué de façon très sérieuse et constitue donc une base solide pour la mise en place des ressources humaines. Cependant, des contraintes externes, et certains choix de gestion des BOP, viennent perturber le processus.

Les ETP cibles du programme RRN

Les ETP cibles fin 2007 notifiés par le Secrétariat Général, sont de 17 279 +129 vacataires (126 en DIR et 3 en AC/DGR), soit 17 408.

Ces effectifs sont ventilés comme suit par la DGR:

AC/DGR	221	
DRE/SMO	443	
DIR	7 864	(dont SG et Direction: 460 et ingénierie 1 396)

DDE/Parcs	6 399	(métropole, dont 5900 OPA env. et 500 supplétifs)
RST(part RRN)	1 709	(STC, CETE et DREIF hors SMO)
DDE et divers	772	(yc DOM = 535)
total	17 408	

Seuls les ETP de la DGR, on l'a vu, sont sous la responsabilité directe du Directeur de programme dans le cadre d'un BOP central. Les autres sont gérés à travers des BOP régionaux du SPPE avec cependant identification des ressources, notamment pour les DIR et les SMO.

Cette cible au 31/12/2007 qui devrait constituer le "socle" au 1/1/2008, a été déterminée à partir du socle au 1/1/2007, avant transfert du RNIL.

Pour les nouveaux services, ces cibles ne sont pas, très éloignées des "organigrammes" prévisionnels des SMO (441) et des DIR (7 948 pour la partie "RRN"), apparemment à l'exception de la DIRIF, grâce, notamment au redéploiement décidé par le SG en 2006, et à l'adoption du principe de mutualisation des fonctions support (cf. ci-dessus) dans la définition de ces organigrammes.

Il est vrai que la matière est complexe et que plusieurs facteurs viennent compliquer la gestion quantitative et qualitative des effectifs, principalement en DIR, mais aussi à moyen terme en SMO. Il s'agit notamment :

- des contraintes globales du Ministère ;
- des modalités de recrutement et de mutation et de formation ;
- de la faible visibilité prospective des plans de charge des services ;
- de la difficulté à gérer des ETP, et non des postes comme par le passé.

Contraintes globales du Ministère

Pour l'ensemble du Ministère (tous effectifs compris), on constate un sur-effectif probable de 351 ETP fin 2007.

La résorption de ces sur-effectifs (environ 0,5% du total) vient s'ajouter à la contrainte générale de réduction des effectifs de la Fonction Publique. Ceci entraîne nécessairement des contraintes sur les recrutements et les affectations, d'autant que les principales catégories en sur-effectif (C et Cexpl) sont peu mobiles géographiquement et pas toujours aptes à une reconversion professionnelle.

Nous n'avons pas une connaissance exhaustive de l'ampleur du problème, mais il semble que les effectifs des SMO soient à peu près complets, alors que les vacances dans les DIR seraient en moyenne de 2 à 3% des ETP, moyenne qui est à moduler selon les grades, et géographiquement.

Les arbitrages sur les crédits d'entretien et d'exploitation du RRN devraient pouvoir tenir compte de cette situation en application du principe de « fongibilité asymétrique »

Recrutements, mutations et formation

Au-delà de l'aspect quantitatif vu ci-dessus, les recrutements et mutations posent deux problèmes

principaux :

(a). les cibles sont notifiées en ETP, mais traduites en "postes" en gestion, or du fait des vacances de postes, l'écart est de l'ordre de 2 à 3%. Cette situation qui peut être acceptée dans une administration traditionnelle polyvalente, où elle se traduit «seulement» par des choix de priorités et des retards dans le traitements de dossiers, n'est pas acceptable dans des unités opérationnelles qui doivent assurer la maintenance et l'exploitation du réseau 24h/24 et 7j/7.

Cette différence, liée au fait que l'on n'a pas encore trouvé les modes de gestions qui permettent de tirer les conséquences de ce passage des postes aux ETP, (malgré l'acceptation ici ou là par les responsables de BOP, de publication assez libérale de postes "susceptibles d'être vacants") se traduit par une sous utilisation de fait des moyens théoriquement disponible, et dans des conditions qui pèsent de manière très différente selon la situation géographique des services : **il est donc urgent de se pencher sur la question de méthodes de gestion adaptées aux nouvelles contraintes de la formulation des moyens en ETP.**

(b) la nouvelle organisation (SMO et DIR) n'est plus compatible avec la traditionnelle polyvalence des agents de l'Équipement. Elle requiert des personnels formés à leurs métiers et expérimentés.

Il convient de réexaminer les modalités de première affectation, de mutation, de gestion des carrières et de régimes indemnitaires parallèlement à la mise en place de plans de formation ciblés.

la faible visibilité prospective des plans de charge des services

Compte-tenu des incertitudes qui pèsent notamment sur les ressources de l'AFITF, le DGR n'a qu'une visibilité réduite sur les projets futurs de développement et de modernisation du réseau et, à fortiori sur leur répartition géographique.

Sans remettre en cause immédiatement après sa mise en place, la nouvelle organisation, il convient néanmoins de s'interroger sur son évolution possible à moyen terme.

Les SMO

Avec 440 ETP pour une vingtaine de SMO et des prévisions annuelles d'investissements neufs (hors concessions et contrats de partenariat) de l'ordre de 1000 M€ la maîtrise d'ouvrage paraît à la fois un peu sur-dimensionnée dans son effectif global et très fragile dans ses unités de terrain du fait de son morçèlement (par exemple en comparaison des autoroutes concédées, même si celles ci n'ont en tant que maîtres d'ouvrage, qu'une partie de la responsabilité qu'assument SMO, notamment pour les parties lourdes de l'amont des opérations). Certains SMO n'auront ni la taille, ni la charge critique pour maintenir des équipes de qualité, tandis que d'autres seront débordés, et on peut même avoir simultanément des équipes en dessous de la taille critique pour le maintien d'une compétence affirmée dans tous les domaines de l'action du maître d'ouvrage, mais en nombre quantitativement selon le cas trop important ou pas pour le plan de charge à assumer.

A titre transitoire on peut imaginer des prestations croisées entre SMO, malgré les contraintes qui peuvent en résulter vis-à-vis des préfets, mais à plus long terme la situation paraît fragile. Comme on l'a vu ci-dessus, des solutions sont à étudier pour surmonter ces difficultés, selon des pistes de réflexion qui peuvent aller à terme jusqu'à celle d'un regroupement des SMO en un nombre restreint de Directions de maîtrise d'ouvrage pluri-régionales qui permettrait probablement à la fois des économies d'échelle, une sensibilité moindre aux variations des plans

de charge dans l'espace et dans le temps, et une plus grande robustesse au plan des compétences.

Les DIR/SIR

Avec 1400 ETP pour les SIR des 11 DIR, les craintes sur les déséquilibres de plan de charge des SIR et le maintien de leurs compétences, sont moins importantes, d'autant plus que les SIR ont une partie régulière de leur activité assurée par des opérations petites et moyennes et la grosse maintenance. Cependant même dans leur cas, des incertitudes fortes peuvent exister. Ainsi par exemple une DIR ne sait pas à ce jour si 500 km de son réseau seront réalisés par l'État ou mis en concession ou en contrats de partenariat

Ceci conduit, à veiller à résorber les situations (cf ci-dessus §2.2.2.2) de fragilité actuelle dans certains services, pour créer des ensembles plus souples dans leur capacité d'adaptation, et à veiller spécialement à la nature des moyens dont il convient de doter les services pour pouvoir le cas échéant encadrer des sous-traitants (c'est-à-dire davantage d'ingénieurs et de projeteurs en CAO et moins de dessinateurs peu qualifiés). Par ailleurs il paraît intéressant pour des questions de "masse critique" et de "permanence" des compétences de regrouper dans certains SIR des experts techniques à compétence nationale en appui des autres (par exemple routes de montagne et tunnels- proximité du CETU- en Centre-Est).

La complexité de la gestion du personnel dans une phase doublement transitoire a visiblement entraîné de notables difficultés et surtout des incompréhensions graves entre les services de terrain et ceux de la DGPA.

L'organisation logiquement très spécialisée des services de la DGPA a contribué à ces incompréhensions, par le fait que cela lui rendait la communication très difficile à organiser sur les questions dont le progrès dépendait, ce qui est fréquent, de plusieurs sous direction à la fois.

C'est pourquoi les auditeurs proposent que la **DGPA s'attache à mettre en place une meilleure articulation avec les services pour assurer une communication efficace et apaiser les conflits**, qui pourrait se traduire par la mise en place de **correspondants transversaux de niveau suffisamment élevé**¹⁸ pour avoir un accès permanent aux sous directeurs ; ils seraient chargés 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.

3.3 Une définition des ressources en progrès sur certains aspects seulement par rapport à la situation antérieure

Le dispositif de la LOLF doit logiquement conduire à de meilleures conditions de définition des ressources, à tous les niveaux de décision, qu'il s'agisse du parlement, mais aussi des arbitrages dans la mise en oeuvre des décisions budgétaires et des politiques publiques.

Pour ce qui est des ressources humaines et de support, on a vu que la coïncidence avec les restructurations des services qui interviennent en matière routière a pu au contraire compliquer les choses et ôter de la lisibilité au processus.

Il n'en va pas de même pour l'action 2, où il a semblé au contraire aux auditeurs que les dispositions prises par les responsables du programme ont pu conduire à une plus grande visibilité dans l'allocation des moyens, en fonction des objectifs définis, comme on a pu le voir

¹⁸ Cette difficulté ne concerne certainement pas que les DIR, d'où le pluriel ; pour les DIR un correspondant serait tout à fait suffisant, et pourrait sans doute prendre en charge d'autres services également, mais sans doute pas tous les services déconcentrés.

par ailleurs ci-dessus.

Il est vrai que le rapport de l'audit de modernisation de décembre 2006 avait souligné la faiblesse relative des ressources affectées à l'entretien et à l'exploitation, comparées d'une part au secteur concédé, et d'autre part à des pays européens développés.

En 2007, pour le nouveau RRN, la situation s'est sensiblement améliorée puisque le total des dépenses de gros entretien et d'exploitation est de l'ordre de 900 M€ ttc soit 750 M€ htva pour 12000 km (contre 1030 M€ htva pour 29000 km en 2006) ; cependant il faut noter qu'en 2007, les concessionnaires dépenseront environ la même somme (750 M€ htva) pour 8200 km, dont l'état général est déjà plutôt bon.

Bien que les réseaux ne soient pas tout à fait comparables, il conviendrait de voir comment accroître l'effort sur la partie non concédée du RRN, notamment pour corriger les insuffisances d'entretien lourd du passé, à tout le moins faire apparaître clairement les conséquences sur le patrimoine des diverses options d'allocation budgétaire ; le présent rapport a mis en évidence (§ 1.5 notamment) quelques pistes pour rechercher une plus grande clarté à cet égard.

Pour ce qui est de l'action 1, développement des infrastructures routières, comme cela a été indiqué plus haut, les ressources du budget du programme RRN dépendent entièrement de l'AFIFT.

Cette agence de financement des infrastructures de transport a été créée, comme on l'a vu, par décision du CIADT du 18 décembre 2003 pour contribuer à la politique des transports alors définie pour concilier développement économique, attractivité du territoire et développement durable ; cette décision a été accompagnée de cartes de planification des infrastructures à horizon 2025.

A l'origine, l'AFIFT devait porter la part de l'État dans 35 grands projets. Cette vision a été complètement modifiée en 2006, le rôle de l'AFIFT étant considérablement élargi. Parallèlement, la structure de ses ressources était modifiée, la privatisation des sociétés d'autoroute privant l'agence du revenu durable que constituaient les dividendes de l'État mais la dotant en revanche d'une partie du produit des privatisations. Ses ressources durables (redevance domaniale et taxe d'aménagement du territoire des sociétés d'autoroute, part du produit des amendes des infractions perçues par les radars) sensiblement amputées, la visibilité budgétaire en est inévitablement compromise.

Or en matière routière, tout le budget du RRN pour les investissements en est maintenant dépendant, (sachant que l'AFIFT est un outil de financement mais n'est pas associé à la maîtrise d'ouvrage des projets).

Le progrès dans la définition des ressources est donc limité par ce manque de perspective à moyen terme : si les ressources de l'AFIFT lui permettent aujourd'hui de faire face aux engagements déjà pris, on constate que, compte tenu des dépenses obligatoires à engager par l'agence d'ici 2008 notamment au titre de l'achèvement du volet routier de CPER, elle n'a plus la capacité d'envisager de nouveaux engagements dès 2008.

Il est clair que la rationalité du processus d'allocation des moyens a souffert, dès 2007, de manière très concrète, de ce manque de perspectives, avec des décisions qui n'ont pas toujours pu prendre en compte la réalité des capacités de mise en oeuvre de l'année.

Par ailleurs, la procédure de mise en oeuvre des fonds de l'AFIFT introduit des étapes supplémentaires dans la gestion budgétaire.

- au delà des arbitrages budgétaires généraux de l'État, il y a ensuite une étape d'arbitrage entre les différents projets (routes ou transports collectifs) au sein des instances de l'AFITF, dans le cadre des décisions de son conseil d'administration, même si l'AFITF semble très transparente par rapport aux arbitrages ministériels.
- ensuite, l'AFIFT procède par le moyen de fonds de concours ou de subventions d'investissements, après formalisation dans des conventions qui peuvent être passées par groupe de projets ou par projet, donc là aussi en ajoutant une étape dans le processus budgétaire.

On peut donc se demander si le fonctionnement introduit par la création de l'AFIFT, et surtout par son évolution par rapport à ce qui était initialement prévu, n'apporte pas un élément d'imprécision et de difficulté dans le pilotage du programme RRN à moyen terme, ce qui est en contradiction avec l'esprit de programmes d'infrastructures lourdes.

Par ailleurs, le fait que les équipements d'exploitation figurent dans le programme SR et sont soumis à d'autres contraintes et d'autres logiques de gestion que le programme RRN conduit à des incohérences dans la gestion des priorités (avec par exemple des cas où la réalisation d'investissements d'exploitation considérés comme par tous comme essentiels est différée faute de crédits de paiement, alors que l'importance relative des sommes en questions conduirait à un arbitrage assez aisé s'il était fait au sein du programme RRN).

4 Le pilotage et contrôle du programme :

4.1 Un pilotage de l'activité contrasté

Le pilotage général du programme est assuré par la sous-direction du budget et des services. Cette sous-direction comprend un bureau du budget, un bureau de la qualité et du fonctionnement des services, un bureau des ressources humaines, et un bureau de la comptabilité et des marchés. C'est cette sous-direction qui a la responsabilité de construire le dispositif d'ensemble de contrôle de gestion, à charge pour chaque sous-direction opérationnelle de piloter l'activité dont elle a la responsabilité et de définir les processus de pilotage lui permettant de contrôler et de piloter l'exécution du programme afin d'atteindre les objectifs fixés en début d'année. C'est en principe également cette sous direction, qui, à travers son bureau de la qualité et du fonctionnement des services, est appelée à assurer l'organisation du pilotage des services, avec l'appui fort d'un directeur adjoint désormais spécifiquement chargé de l'animation et de la coordination des services déconcentrés, qui assurera une force importante et nécessaire à ce pilotage.

Pilotage de l'entretien et l'exploitation

Le dispositif de pilotage des DIR mis en place par la sous-direction de la gestion de la route est déjà bien opérationnel : des contrats de gestion ont été conclus avec chaque DIR pour l'année 2007 ; ces contrats contiennent des objectifs opérationnels précis, et des dispositifs de suivi, et la répartition des crédits entre DIR tient mieux compte de la situation réelle du réseau.

Des réunions périodiques à fréquence bimestrielle permettent à la sous-direction RGR d'assurer un véritable pilotage du domaine.

Bien entendu, des perfectionnements sont encore à faire en matière de remontée et d'analyse des données afin d'élaborer une politique en matière de niveaux de service, d'harmoniser les pratiques des services et de mesurer l'efficacité de l'activité. A cet effet, la DGR a décidé de relancer l'utilisation du logiciel CORAIL+ qui était tombé en désuétude, avec un objectif de mise en place dans tous les CEI en 2007. Cela supposera une action de grande ampleur, et un soutien fort des services, dont la DGR est visiblement consciente. Une réflexion a été lancée sur la réalisation d'une nouvelle application de suivi d'activité et de production (CORAIL Web ?).

La dynamique de progrès est donc réelle et la motivation des DIR à aller dans ce sens est certaine.

Pilotage du développement et de la modernisation du réseau

Dans ce domaine, les sous-directions en charge des investissements continuent à assurer le pilotage de l'activité selon les pratiques antérieures à la mise en oeuvre de la LOLF. Il s'agit pour l'essentiel du suivi des opérations d'un point de vue financier avec un objectif quantitatif annuel d'affectation des autorisations d'engagement. C'est compréhensible à une époque où l'objectif principal est d'atteindre un taux élevé de réalisation des contrats de plan. Mais dans un avenir assez proche, la mise en place des contrats de modernisation d'itinéraires devrait conduire à définir des objectifs plus précis et à mettre en oeuvre les outils de suivi correspondants. Dans la situation actuelle, la DGR ne dispose pas d'instrument lui donnant une vision correcte des éléments importants de l'avancement des opérations dans tous leurs aspects, et des risques qui pèsent sur leur déroulement, sur tous les plans, financier, de délai, etc....

Une animation plus dynamique du réseau des SMO apparaissait aussi, au début du printemps, très souhaitable, à la fois du fait que les réunions qui s'étaient tenues régulièrement pour la phase de mise en place, avaient cessé, et parce que les échanges ne pouvaient pas, compte tenu du nombre de participants, donner lieu à de véritables travaux constructifs.

La DGR a du reste perçu qu'il y avait une faiblesse de ce côté, puisqu'elle a mis en place un processus de réunions périodiques dédoublé, ce qui va probablement créer, à travers des groupes d'une dimension plus réduite, la possibilité de véritables échanges et d'un pilotage plus actif, dans des conditions qui restent cependant à améliorer au regard d'une répartition des responsabilités de développement du réseau entre plusieurs pôles de la direction générale.

En matière d'outils de gestion et d'échange de données, la sous-direction des investissements s'appuie sur 3 logiciels principaux :

- SAFIR 3, mis en place fin 2006, qui est destiné à assurer le suivi des opérations et à être le support du dialogue de gestion entre la DGR et les DRE et pour lequel la DGR nourrit beaucoup d'ambition
- INFRACOUT qui est destiné à évaluer le coût final des opérations et à alimenter l'indicateur du coût kilométrique des opérations
- INFRAWIN 3 utilisé par les SMO pour suivre l'avancement de leurs opérations.

La multiplicité de ces applications, probablement performantes au regard des fonctions pour lesquelles elles ont été conçues, conduit à poser la question de leur interconnexion dans un but d'allègement du travail de saisie des données.

Par ailleurs, la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre autrefois confondues en DDE conduit à des transferts d'information, notamment en phase de direction de travaux, **qui n'ont pas encore été intégrés dans l'outillage des SMO et des SIR. Les**

auditeurs recommandent que cette question soit mise à l'étude.

Pilotage de la Gestion Déléguée

Plus de 40% du RRN total, plusieurs centaines de km en cours de construction et près de 200 km en cours d'appel d'offres, font l'objet d'une gestion déléguée par voie de concession à des sociétés privées.

Depuis le début des années 2000, la plupart des contrats régissant ces concessions, ont été modernisés et mieux formalisés, notamment ceux des ex-SEMCA, à l'occasion de l'introduction de la TVA, du passage au droit commun comptable et de la suppression de la garantie de l'État sur les emprunts. D'ailleurs, sans cette modernisation, leur introduction en Bourse et leur privatisation auraient été difficilement envisageables.

Ces contrats sont maintenant très précis et juridiquement assurés, sur les droits et obligations de chaque partie.

En contrepartie du droit de percevoir un péage sur leurs clients (dont l'évolution dans le temps est précisément encadrée), les concessionnaires s'engagent à respecter des délais pour les constructions, élargissements, nouveaux diffuseurs ..., à assumer les risques techniques et financiers des travaux et les risques de trafic, et à respecter des obligations de qualité, pour l'entretien et l'exploitation (bon état des structures, propreté, délais d'information et d'intervention, délais d'attente au péage, viabilité hivernale, respect de l'environnement, satisfaction des usagers).

En cas de non respect de ces obligations, ou de celles de produire des comptes rendus et des prévisions financières annuels, ils s'exposent à des sanctions sous forme de pénalités financières, mais qui peuvent aller jusqu'à la déchéance dans des cas graves.

Dans la mesure où il s'agit généralement de contrats de très longue durée (plusieurs dizaines d'années), tous les objectifs ne peuvent pas être précisés à l'avance dans le contrat initial, qu'il s'agisse de leur nature (nouvelles réglementations de sécurité ou d'environnement, ou qualité de service requise) ou de leur date d'effet (élargissements, échangeurs complémentaires..).

C'est pourquoi un mécanisme d'ajustement, en principe quinquennal, est prévu, à travers des contrats d'entreprise, qui complètent ou précisent certains objectifs et autorisent, si c'est nécessaire à l'équilibre financier, des hausses de tarif supérieures au plancher prévu dans le contrat de base.

En cas de variation mineure de l'assiette de la concession (adjonction de «petits bouts»), il est nécessaire de conclure un avenant après avis du Conseil d'État.

Toutes les autres sections nouvelles font l'objet de concessions séparées, après une mise en concurrence très réglementée, dont les premiers résultats se révèlent d'ailleurs très favorables aux finances de l'État et des collectivités.

En définitive, **l'activité des concessionnaires est encadrée de façon très rigoureuse** et n'appelle pas d'observations de la part des auditeurs car la DGR dispose contractuellement de tous les leviers pour la contrôler.

Cependant, tous les outils de « reporting » ne sont pas encore stabilisés, ni a fortiori rodés.

Ce travail est en cours avec l'aide de cabinets de consulting technique et financier.

Dans ce cadre, les auditeurs n'ont pas perçu une intention d'harmonisation de la nature et de la formes des données de coût, et même dans certains cas, techniques, provenant des concessions avec celles du RRN non concédé, que ce soit pour les investissements ou pour l'exploitation et l'entretien. **Or il paraît essentiel de disposer de données comparables en termes physique et financier, d'une part pour faire des agrégations et d'autre part pour des comparaisons de performances, non seulement entre SCA ou entre DIR ou SMO mais aussi entre la gestion déléguée et la gestion non déléguée.** Pour ce faire il est impératif de retraiter les données SCA des effets de TVA et des activités hors exploitation (collecte du péage ou diversification) et de retraiter les données Etat des activités en régie et des frais généraux SPPE.

Pour ce travail, nous notons que la DGR dispose d'une sous-direction du contrôle technique, dont le périmètre d'intervention est limité aux concessions, mais qui dispose de très bonnes compétences et d'outils (comme DARWIN) qui pourraient utilement être mis à profit pour l'harmonisation des données (et d'ailleurs la préparation des inspections avant mise en service) en liaison avec la Mission d'Audit qui va être mise en place, avec laquelle il convient de trouver les modalités d'articulation.

4.2 Une mesure de l'efficience à construire

Si dans une phase de mise en place du programme, il est normal que le pilotage et le contrôle de l'activité soient orientés vers l'atteinte d'objectifs de production pour répondre aux besoins d'usage du réseau, il serait aussi normal, à terme, que le programme soit doté d'outils de mesure de l'efficience des moyens mis à disposition (dotations en effectifs et en crédits de fonctionnement) au regard de la production réalisée.

Cette mesure est déjà envisagée au sein de la sous-direction de la gestion du réseau avec l'analyse des niveaux de service et du coût d'exploitation. Elle a même été demandée par le ministère de l'économie et des finances sur le champ plus particulier de l'entretien du réseau avec la construction d'un indicateur.

Dans le domaine du développement du réseau, une telle mesure de l'efficience des services serait à construire, notamment pour vérifier l'adaptation des effectifs aux plans de charges des SMO et des SIR, et pour comparer le coût de l'ingénierie interne à celui de l'ingénierie externalisée.

4.3 des démarches qualité à mieux encadrer

L'avis délibéré du CGPC du 5 février 2004 sur la maîtrise de la qualité des études routières, basé sur un rapport d'évaluation de 2002, recommandait entre autres que :

"l'organisation future des services déconcentrés tiennent compte des conditions nécessaires à un parfait exercice des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre, permettant d'assurer notamment la qualité des études routières puis de la réalisation des opérations. Cela suppose l'identification des fonctions ; la formalisation des relations avec tous les intervenants ; une taille suffisante des équipes, leur permanence et la capitalisation de leurs acquis, par delà le renouvellement des personnes ; un engagement des services dans des démarches qualité, garanties et évaluées par des organismes extérieurs ; une organisation hautement professionnalisée de la maîtrise d'ouvrage."

Depuis lors de très nombreuses initiatives ont été prises par la DGR pour donner suite à cette recommandation :

- groupes de travail sur l'organisation des SMO et des DIR, qui ont été créés officiellement

depuis lors et qui incluent dans leur organisation des services de la qualité et des méthodes,

- groupes de réflexions sur les processus de conduite et de contrôle des études.

Et effectivement, ce qu'on peut observer dans les services routiers, c'est d'abord, on l'a vu, l'affichage dans l'organisation, d'unités identifiées d'appui à la mise en place et au fonctionnement de dispositifs de maîtrise de la qualité. C'est vrai dans les DIR comme dans les SMO.

Mais il est clair que cet affichage n'a pas donné encore de résultats tangibles dans le mode de fonctionnement des services, et la plupart d'entre eux, pris par les contraintes opérationnelles de leur mise en place et de la reprise des dossiers, voire handicapés par la vacance des postes correspondants, apparemment moins convoités, ont eu d'autres priorités.

On constate ainsi que certaines DRE/SMO poursuivent ici ou là des démarches de qualité préexistantes, lancées antérieurement dans les DDE, notamment dans le domaine du management environnemental, ou bien élaborent des PAQ (plans d'assurance de la qualité), tels que préconisés par la circulaire du 22 décembre 1992, mais sans véritable avancée concrète perceptible le plus souvent.

Lors de leur consultation par les MIGT en avril et mai 2007, les services décentralisés et en particulier les DRE/SMO ont déploré que la circulaire sur l'instruction des projets routiers ne soit pas entrée en application au 1^{er} janvier 2007 en même temps que les SMO et les DIR entraient officiellement en activité et laissent entendre parfois que cela ne permet pas d'asseoir leur propre démarche qualité dans un cadre national certain et durable. Certes il eût été certes souhaitable que le dispositif de la circulaire puisse être dévoilé à ce moment là, mais la difficulté de mise en place réelle de démarches qualité est sans doute bien plus profonde.

Dans les SIR, la situation semble un peu meilleure, en raison de la mise en place d'organisation parfois explicite de la prise en charge de la question de la qualité (en en confiant la responsabilité à une cellule d'appui, ou au directeur adjoint du service), et parfois du fait d'une culture préexistante de la qualité, mais sans que dans la pratique les méthodes de travail en aient été le plus souvent réellement imprégnés. Quant au domaine de l'exploitation, il aura, malgré la volonté très répandue des DIR, vraisemblablement également du mal à progresser dans ce domaine sans une impulsion et une animation fortes de la DGR.

Or, même si les réflexions menées par la DGR avec l'appui du CGPC sur la nouvelle instruction sur les projets d'investissement, ont conduit la DGR à engager un processus de production de guides méthodologiques sur la construction des systèmes de management de la qualité tant dans les DRE/SMO que dans les DIR/SIR, les travaux engagés depuis mi 2006 dans le cadre de groupes de travail nationaux n'ont pas fait l'objet d'une information suffisante pour que les services se préparent à les mettre en oeuvre.

La fin de la production de ces guides prévue en septembre, octobre 2007 doit donc s'accompagner d'une information et d'une formation à leur usage qui reste à organiser. Un accompagnement des services dans leur démarche (assistance extérieure, mise en commun, retour d'expérience,...) semble nécessaire à l'efficacité d'ensemble de la démarche, ce qui nécessite un pilotage renforcé du dispositif par le niveau central, même si une certaine autonomie doit être préservée dans chaque service pour un meilleure appropriation.

Pour l'instant, on ne peut donc pas dire que la mobilisation de l'ensemble des nouveaux services déconcentrés soit très forte, ce qui est compréhensible dans la phase de mise en place des structures, mais il conviendrait rapidement qu'une impulsion soit donnée afin d'éviter de

reproduire des méthodes peu efficaces dans l'obtention de la maîtrise de la qualité et dans la continuité des démarches de progrès.

5 Conclusions et propositions :

5.1 Conclusions

Ainsi, l'effort considérable qui a mobilisé les services dans une refonte lourde des services routiers, délicate à mener, courageuse, mais rendue encore plus nécessaire qu'elle ne l'était déjà auparavant par la deuxième phase de décentralisation du réseau, a permis de créer les fondements organisationnels, au niveau central de la DGR comme au niveau régional et interrégional, d'une professionnalisation plus solide dans l'action tant sur l'entretien du réseau et son exploitation, que sur son développement et sa modernisation.

Au niveau central, les fondements organisationnels d'une réflexion stratégique plus structurée sont également en place et devraient pouvoir améliorer la cohérence des démarches qui vont, dans l'esprit de la LOLF, de la définition des finalités de l'action à la mise en oeuvre des programmes annuels, avec un suivi par des indicateurs pertinents.

Pour tirer tous les bénéfices que les usagers, mais aussi les agents des services, sont en droit d'attendre des mutations très profondes dans la structure des administrations concernées par la gestion du programme Réseau Routier National, qui ont mobilisé d'énormes efforts, il conviendra de trouver des modes de travail, de pilotage, de gestion des personnes, de maîtrise de la qualité et de gestion des connaissances renouvelés. Si les services, tant locaux que centraux, parfaitement conscients de cet aspect, se sont déjà engagés dans certaines démarches en ce sens, en inscrivant certains de ces aspects dans leur organisation, il faudra sur certains points mieux formaliser, et parfois approfondir les actions dans cette direction, voire innover profondément dans les modes de gestion.

Les questions qui touchent à la logistique et au soutien des services, méritent d'être pilotées de manière plus serrée, à la fois pour augmenter l'efficacité dans ce domaine, qui reste problématique, alors même que les agents concernés travaillent dans des conditions parfois très difficiles, et pour éviter des conflits permanents dissipateurs d'énergie.

Sous ces conditions, l'enthousiasme perceptible dans nombre de nouveaux services pourra se pérenniser.

La conjonction de ce bouleversement des services routiers et du passage en mode LOLF a cependant compliqué sérieusement la tâche, déjà difficile de tous les intervenants, et les difficultés transitoires inévitables dans la mise en place d'une organisation aussi profondément en rupture avec la précédente, ont créé des tensions entre responsables de différents niveaux de l'administration qui devront trouver dans l'avenir de meilleures conditions de gestions de certaines interfaces.

5.2 Suggestions

5.2.1 Suggestions prioritaires :

1. une autre organisation des BOP du programme SPPE pour le personnel des services routiers :

Dans l'hypothèse où seraient encore impératives les conditions qui prévalaient à la mise en place de la nouvelle gestion en mode LOLF et nécessitaient de toute évidence de regrouper les moyens de personnel dans un seul programme, il est proposé néanmoins de revenir à une logique "LOLFienne" en plaçant la responsabilité de la gestion des moyens en personnel à travers les BOP entre les mains de responsables qui ont également une responsabilité dans l'atteinte des résultats.

Cela signifie concrètement que, tout en restant une action miroir du programme SPPE (dans cette hypothèse de maintien de ces actions miroir) **les personnels des DIR et du SETRA seraient gérés dans un BOP central placé sous la responsabilité du DGR.**

2. une meilleure articulation entre la DGPA et les services pour assurer une communication efficace et apaiser les conflits :

Il s'agit de renverser une situation de manque de confiance réciproque qui s'est instaurée et qui est très dommageable à de nombreux points de vue ; la mission suggère une piste de solution, sans écarter la recherche de pistes alternatives, l'essentiel étant de sortir de la situation actuelle d'incrimination réciproque permanente qui ne permet ni de trouver de concert des solutions aux problèmes posés, ni de faire comprendre aux partenaires les obstacles objectifs éventuels : la mission suggère de mettre 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.

3. engager une réflexion sur une amélioration de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de sa robustesse

L'organisation des SMO au niveau régional, malgré un dimensionnement adéquat au regard des plans de charge, a conservé, avec des équipes peu nombreuses, une certaine fragilité : fragilité vis-à-vis des compétences mobilisées par intermittence, capacité réduite à développer une expérience collective dans une équipe de dimension limitée, etc...

Il est donc suggéré de réfléchir de manière approfondie, même si une nouvelle restructuration semble difficile aussi peu de temps après une mise en place laborieuse, aux pistes de solutions vers lesquelles on pourrait s'orienter dans un avenir plus ou moins éloigné, sans en exclure aucune :

mutualisation de compétences rares ou travail en réseau par groupes de SMO

- SMO interrégionaux au service de plusieurs préfets de région
- voire des formules plus détachées de l'organisation administrative, sans pour autant rien enlever aux responsabilités, essentielles dans l'articulation avec les acteurs locaux, des préfets dont le rôle pourrait au contraire se trouver clarifié

4. étudier les conditions de meilleure articulation de la gestion du trafic, de l'information routière, et de la gestion et exploitation du réseau :

Sur une question rebattue, l'audit met en évidence la complexité de la situation actuelle et des effets négatifs dans la cohérence au plan locale des actions résultants des programmes RRN

(action 2) et SR (action 4). Les inconvénients de la situation actuelle devraient conduire à une étude approfondie des conditions dans lesquelles l'articulation entre ces deux programmes pourrait être améliorée, en n'excluant aucune piste et certainement pas celle du rattachement de la gestion du trafic au programme RRN.

5. rechercher des modes de gestion des personnels qui soient adaptés aux défis de la nouvelle organisation :

L'organisation nouvelle, structurée pour assurer les conditions structurelles d'un professionnalisme mieux maîtrisé, se heurte, à la fois pour l'ingénierie (adaptation aux évolutions de localisation des opérations en fonction des programmes dans un périmètre élargi) et pour l'exploitation (avec des CEI et des district isolés) à un manque de réactivité dans les modes de décisions actuels pour l'affectation des ressources en fonction des besoins.

Des solutions doivent être recherchées pour éviter des conséquences importantes dans la continuité du service, par exemple en terme de modes de rémunérations des agents acceptant des contraintes particulières, éventuellement en terme statutaires (filères intégrant l'acceptation de ces contraintes ?) voire de statut même de l'ensemble du dispositif des services routiers, si cela apparaissait comme une condition de cette adaptation

6. mettre en place une politique de gestion des connaissances et de capitalisation de l'expérience en appui aux services de terrain

L'organisation nouvelle a créé les conditions d'une prise en charge plus formalisée et plus professionnelle de divers pans importants dans la gestion et le développement des réseaux. Mais dans beaucoup de domaines, les personnes qui les portent sont par nature relativement isolées, et les services s'en remettent le plus souvent à elles pour assurer leur propre veille technique. Il est donc nécessaire, au delà de ce que peut faire chacun des service, **de placer ces personnes dans un environnement professionnel qualifiant, à travers l'animation de réseaux, de clubs métiers**, mais aussi par le développement, à partir de ce qui existe déjà, à travers **les techniques modernes, d'un accès aisé aux sources d'information** ou d'outils de recherche de réponses aux questions que posent la pratique professionnelle, ainsi que, réciproquement, la **construction d'un système de capitalisation des réponses trouvées à travers l'expérience**.

7. renforcer le pilotage de la DGR 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

L'audit a mis en évidence que les éléments de base organisationnels d'un développement des démarches de qualité, au coeur de la professionnalisation recherchée dans le nouveau dispositif, existent, et que la DGR a engagé des travaux pour donner aux services des éléments d'appui de méthode en la matière, mais ces travaux sont peu connus et les services peinent à concrétiser leur action en matière de qualité ; **il est nécessaire, pour aller plus loin, que la DGR renforce son animation des services dans ce domaine**.

5.2.2 Suggestions par thèmes :

1. Suggestions sur le PERIMETRE du Programme 203 et de ses actions

1. Si possible, rattacher l'action 8 du Programme 217 SPPE (personnel concourant à la politique du programme RRN) au Programme RRN, (à défaut, voir suggestion prioritaire n° 1 ci dessus) (§ 2.4)
2. **Étudier les conditions de meilleure articulation de la gestion du trafic, de l'information routière, et de la gestion et exploitation du réseau** : voir suggestion prioritaire n°4. (§ 1.4, 2.2.1, 3.3)
3. Rattacher les investissements de modernisation (sécurité, environnement, nouveaux parkings et services...), qui sont plus que du gros entretien, à l'action 1 (§1.2)
4. Rattacher les Parcs à l'action 3 (§2.4)
5. Réfléchir à un mode de gestion spécifique des ressources des CETE : le pilotage et la gestion des ressources des CETE posent une difficulté particulière, d'une manière générale et spécifiquement dans la gestion des ressources du programme RRN. Il est suggéré d'examiner la possibilité de créer des transferts interprogrammes permettant d'assurer des prestations réciproques, ce qui permettrait de gérer les CETE (voir l'ensemble des services techniques multidisciplinaires) dans une action spécifique d'un programme à définir, (par ex le SPPE) 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, ce qui ferait de ces droits à prestations le véritable et unique instrument de régulation de la commande dans un système devenu aujourd'hui très peu clair. Il pourrait être examiné par la même occasion s'il serait opportun de généraliser le dispositif des droits à prestations à l'ensemble du RST (y compris au SETRA) comme outil de régulation des prestations internes croisées du RST. (§2.3)
6. En terme de **présentation** du programme, il est suggéré de 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. (§1.2), ce qui permettrait en même temps d'être plus clair sur le fait que l'action sur le réseau concédé est une partie intégrante du programme (§ 1.2)
7. Préciser le dispositif par lequel est gérée l'intégration de la politique des routes dans une politique plus générale des transports (§ 1.4)

2. Suggestions sur les OBJECTIFS STRATEGIQUES

1. S'efforcer de 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 (§1.3) ; préciser notamment si le schéma adopté en décembre 2003 en CIADT en constitue bien la feuille de route et en tirer les conséquences en terme d'indicateurs de suivi
2. Pour ce qui est de la modernisation des itinéraires, mettre en valeur les objectifs précis à atteindre de manière à, s'il est trop tard pour intervenir sur les modalités d'élaboration des PDMI, au moins 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 oeuvre des politiques de

modernisation des réseaux routiers (§1.3)

3. S'appuyant sur les opportunités offertes par sa nouvelle organisation, il est suggéré à la DGR d'engager sans tarder la réflexion sur les conséquences à tirer des dispositions de la loi d'août 2004 sur son rôle 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 (§1.3)

3. Suggestions sur les INDICATEURS (§ 1.5)

1. Rechercher des indicateurs qui permettraient de mesurer l'efficacité de l'activité, par exemple en matière d'ingénierie (propre ou externe).
2. Développer des indicateurs socio-économiques permettant de mesurer l'efficacité de la politique en matière de concession ou de partenariat public-privé,
3. Dans ce cadre, rendre comparables les indicateurs physiques et de coût de construction, d'entretien et d'exploitation, du réseau en gestion déléguée avec ceux du réseau géré en régie (également § 4.1)
4. Examiner si des recherches technico-économiques à engager 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 actuels d'indice de qualité¹⁹, 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
5. Etudier 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 (§1.4)
6. Rechercher, pour les intégrer, en substitution de la tentative non couronnée de succès sur les nuisances sonores, d'autres 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, ...)
7. Examiner la 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...?)
8. Ajouter aux indicateurs figurant au PAP, nécessairement limités en nombre, des indicateurs permettant au directeur de programme de visualiser plus complètement des

19 Qui demeurent, dans l'état actuel des mesures possibles, parmi les indicateurs les plus pertinents

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'oeuvre par mode d'intervention, des ratios de coût complet de l'exploitation, les paramètres économiques de l'usage de la route,...)

4. Suggestions sur l' ORGANISATION des services

1. Engager une réflexion sur une amélioration de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de sa robustesse :

voir la proposition prioritaire n° 3 (§2.2.2.1)

2. Étendre à l'ensemble du réseau, les observations actuellement synthétisées par la mission R/GD/CT (ex R/CA) (données de circulation, sécurité, qualité de service avec les enquêtes clients, environnement...) (§ 2.1 et 4.1)
3. Préciser l'articulation de la mission R/GD/CT (ex-R/CA) avec la future mission d'audit (§2.1)
4. Tirer, au moins dans un schéma à terme, les conséquences de faiblesses ponctuelles dans l'organisation de certains services d'ingénierie, en n'excluant pas des pistes telles que le regroupement de certaines unités, ou l'appui par une DIR voisine (§2.2.2.2)
5. Tirer, notamment en terme de mode de fonctionnement, et de formation, les enseignements d'un examen approfondi à mener sur l'organisation "matricielle" et ses difficultés de mise en place, à la fois en termes d'organisation et de formation. (§ 2.2.2.2)
6. Examiner de manière approfondie 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 (§2.2.1)
7. Travailler aux bases d'une communication permettant de mieux expliciter auprès des préfets le rôle primordial du préfet de département 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 les ambiguïtés qui se développent (§2.2.2.1)
8. Mettre en place au plus tôt les conditions d'une mise sur pied d'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. (§ 2.2.1)
9. Entreprendre les démarches nécessaires à l'intégration des outils de dessin et de conception assistés à l'organisation du travail, au lieu de poursuivre dans un système qui les plaque sur les organisations antérieures, empêchant ainsi d'en tirer tout le bénéfice en qualité de production et en productivité (§ 2.2.2.2)
10. De la même façon, préciser le contenu des fonctions de surveillance de chantier dans le cadre récemment développé du contrôle de la qualité (§ 2.2.2.2)

5. Suggestions sur l'architecture et la responsabilité des BOP

1. **Gérer les personnels des DIR (et éventuellement des SMO) et du SETRA dans un BOP central placé sous la responsabilité du DGR** : voir la suggestion prioritaire n°1
2. Gérer les Parcs, tant qu'ils ne sont pas transférés (y compris les personnels supplétifs), à travers un BOP national de l'action 3 et vérifier la concordance du compte de commerce avec ce BOP majoré des déversements SPPE (y compris fonds de retraite des ouvriers de parc) (§ 2.4)

6. Suggestions sur le DIALOGUE de GESTION

1. **Mettre en place une meilleure articulation entre la DGPA et les services pour assurer une communication efficace et apaiser les conflits** : voir suggestion prioritaire n° 2
2. Établir un tableau de bord commun à la DGPA et à la DGR pour le suivi des ressources gérées par l'une au profit de l'autre de manière à jeter les bases d'un véritable dialogue (§3.1)
3. Poursuivre la mise en place d'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 (§2.2.2.1)

7. Suggestions sur la gestion des RESSOURCES HUMAINES

1. **Rechercher des modes de gestion des personnels qui soient adaptés aux défis de la nouvelle organisation** : voir suggestion prioritaire n° 5 (et §2.2.1)
2. Rechercher à préciser, pour aider les responsables de BOP dans leur gestion, ce que pourraient être des modalités de gestion des ETP qui prennent en compte le fait qu'il ne s'agit pas seulement de remplacer, poste pour poste, les partants, faute de quoi, un écart se crée entre les ressources disponibles et celles effectivement utilisées, qui donne l'impression d'une réduction d'effectifs plus grande que ce qu'imposent les décisions budgétaires, et de manière inégale entre services inégalement touchés par les vacances structurelles (§ 3.1)
3. Assurer 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 (§ 2.2.2.2)
4. Engager 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) (§2.3)
5. Préciser l'appréciation qui doit être faite des caractéristiques des postes dans les SMO pour la gestion des carrières des cadres (§ 2.2.2.1)
6. Engager un travail de réflexion sur la nature des besoins en experts dans les divers domaines pour le SETRA (§2.4)

8. Suggestions sur le PILOTAGE et le CONTROLE

1. Mettre en place, un dispositif de pilotage fin général de la mutualisation des moyens de support (§2.2.3)
2. Poursuivre le mouvement amorcé de formalisation des commandes pour les opérations d'investissement (§2.2.2.1)
3. Développer l'appui aux services dans la mise au point de leurs outils de pilotage et de contrôle interne (§4.1)
4. Mettre à l'étude la manière dont pourraient être mieux pris en charge les transferts d'information, notamment en phase de direction de travaux, rendus plus complexes par la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre autrefois confondues en DDE (outils, dématérialisation,...) (§4.1)
5. Préciser les conditions de pilotage des actions et des services concernés par le développement du réseau, la structure de la DGR, qui prévoit les modalités de ce pilotage, le rendant moins spontané que pour l'action 2, où il a montré les avantages d'un dispositif clair et suivi. (§4.1 notamment)
6. Assurer une bonne information des agents des CEI qui sont dans une situation immobilière transitoire, des délais prévisibles de sortie de cette transition (§ 2.2.3)
7. Établir un tableau de bord commun à la DGPA et à la DGR pour le suivi des ressources gérés par l'une au profit de l'autre (§3.1)
8. Donner à un directeur adjoint de la DGR une responsabilité explicite pour ce qui est des relations avec le SETRA (§2.1)

9. Suggestions sur la gestion de la QUALITE

1. Mettre en place à la DGR un dispositif d'organisation de suivi et d'animation dans les services de la compétence achats et marchés (§2.1)
2. Mettre en place, les dispositifs de contrôle de qualité prévus par la future circulaire sur les investissements routiers (§4.3)
3. **Renforcer le pilotage de la DGR 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 (§ 2.2, notamment 2.2.2.1)
4. **Mettre en place une politique de gestion des connaissances et de retour d'expérience pour l'appui aux services de terrain** : voir la suggestion prioritaire n° 6.

10. Suggestions PRATIQUES pour la mise en oeuvre du programme

1. Formaliser, aux niveaux central et déconcentrés, la relation "client- fournisseur" entre le programme RRN et le programme SPPE pour les fonctions support et état- major (§2.2.2 et 3.1)
2. Se doter d'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. Ce réseau doit être commun avec celui des concessionnaires. (§2.2.1)

3. Saisir l'occasion des difficultés soulevées par les déplacements générés dans le cadre de la nouvelle organisation, pour redéfinir les conditions précises de l'exercice des métiers de surveillances de chantier, dans le cadre du développement récent des processus de contrôle de qualité (§2.2.2.2)
4. Engager une réflexion sur 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 (§2.2.2.2)
5. Rechercher les conditions d'une dématérialisation la plus large possible dans les transferts de documents, comptables ou autres pour faire face à certaines difficultés issues de l'extension géographique de services (2.2.2.1)

COMPLÉMENTS

Complément N° 1 au rapport d'audit du programme RRN :

La conduite de l'audit

L'audit a été conduit par :

- une équipe de pilotage composée de cinq ingénieurs et inspecteurs généraux
- des correspondants dans les dix MIGT métropolitaines

Les noms des membres de l'équipe de pilotage de l'audit, et des auditeurs des MIGT figurent en annexe.

Les équipes ont travaillé sur la base du cahier des charges qui figure en annexe.

Une première série d'entretiens au niveau central a été menée à la fin de février pour préciser les contours de certaines problématiques, et affiner les questions à aborder, tant au plan local qu'au plan national.

Sur ces bases, des guides d'entretien ont été élaborés, en liaison avec les équipes des MIGT, pour mieux cerner les audits à réaliser dans les DIR SMO et CETE.

Avec l'appui de ces guides, en même temps que l'équipe de pilotage entamait une seconde série d'entretiens (la liste des personnes rencontrées dans ces entretiens au niveau central figure en annexe), les inspecteurs des MIGT ont réalisé entre le 1^{er} mai et le 15 juin, leurs analyses des services routiers locaux (la liste des personnes rencontrées, trop longue, n'a pas été annexée au présent rapport, mais elle figure, comme les rapports des MIGT, dans les archives de l'audit, qui sont ouvertes à qui souhaite en prendre connaissance).

Ils ont porté sur toutes les DIR, les CETE et les douze DRE et SMO suivants : Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Ile-de-France, Limousin, Nord-Pas de-Calais, Pays-de-Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et Rhône-Alpes.

Complément N° 2 au rapport d'audit du programme RRN :

Une nouvelle gestion des ressources humaine et une structure financière refondée

1 RESSOURCES HUMAINES

Le dimensionnement des ressources humaines des nouveaux services, a été fait principalement à partir des effectifs en place dans les DDE après prise en compte des transferts concertés pour le RNIL et élaboration « d'organigrammes cibles » pour assurer les différentes missions, suite aux travaux de préfiguration.

Ce travail préparatoire a été effectué de façon très sérieuse et constitue donc une base solide pour la mise en place des ressources humaines. Cependant, des contraintes externes, et certains choix de gestion des BOP, viennent perturber le processus.

1.1 Les ETP cibles du programme RRN

Les ETP cibles fin 2007 notifiés par le Secrétariat Général, sont de 17 279 +129 vacataires (126 en DIR et 3 en AC/DGR), soit 17 408.

Ces effectifs sont ventilés comme suit par la DGR :

AC/DGR	221	
DRE/SMO	443	
DIR	7 864	(dont SG et Direction: 460 et ingénierie 1 396)
DDE/Parcs	6 399	(métropole, dont 5900 OPA env. et 500 supplétifs)
RST(part RRN)	1 709	(STC, CETE et DREIF hors SMO)
DDE et divers	772	(yc DOM = 535)
total	17 408	ETP (ou 17 185 ETPT)

Les salaires et charges de ces personnels (11285 ETPT) sont évalués en titre 2 à 14 M€(DGR) +469 M€ (SPPE hors ouvriers du compte de commerce des Parcs) soit 483 M€ au total ce qui correspond à une moyenne annuelle de 42 800 € par ETPT, (ou 59 000 € moyens et frais généraux SPPE compris).

La ventilation de ces effectifs par action n'a pas pu être reconstituée simplement ; l'équipe d'audit a en conséquence fait les hypothèses suivantes :

-action 1 : 15% de l'effectif et 20% du titre 2 et des frais SPPE 100% des SMO + 50% des SIR(yc part SG) + 30%du RST	soit	1700 ETP
-action 2 : 70 % de l'effectif et 60 % du titre 2 des frais SPPE solde des DIR + 20 % du RST + DOM	soit	8000 ETP
-action 3 : 15 % de l'effectif et 20 % du titre 2 des frais SPPE DGR + 50% du RST + Parcs hors CC + divers	soit	1700 ETP

A ces effectifs il faudrait ajouter, pour être complet environ 7000 agents (yc structure) des

concessionnaires (sur un total de 18000) qui ne participent pas à la collecte du péage

Seuls les ETP de la DGR sont sous la responsabilité directe du Directeur de programme RRN dans le cadre d'un BOP central. Les autres sont gérés à travers des BOP régionaux du SPPE avec cependant identification des ressources, notamment pour les DIR et les SMO.

Cette cible au 31/12/2007 qui devrait constituer le «socle» au 1/1/2008, a été déterminée à partir du socle au 1/1/2007, avant transfert du RNIL, par les principaux ajustements suivants (valeurs arrondies en ETP) :

Socle 1/1/2007	43 500	(RRN +RNIL + mad RD)
Transferts concertés	- 27 200	(hors DOM DDE 93 et supports liés)
Redéploiement de AUIP	+ 600	(arbitrage SG pour les DIR)
Redéploiement de SPPE	+ 400	(support en DIR = env 5% des ETP)
Ajustement MAD	+ 200	(Fonction Publique Territoriale)
Socle théorique 1/1/2007	17 500	référence reconstituée
Reprise d'emplois	- 200	PLF 2007 soit - 1,1 %
Socle 2008	17 300	= cible fin 2007

Pour les nouveaux services, ces cibles ne sont pas très éloignées des « organigrammes » prévisionnels des SMO (441) et des DIR (7 948), grâce, notamment au redéploiement décidé par le SG.

Cependant, plusieurs facteurs viennent compliquer la gestion quantitative et qualitative des effectifs, principalement en DIR, mais aussi à moyen terme en SMO. Il s'agit notamment :

- 1 - des contraintes globales du Ministère
- 2 - des modalités de recrutement et de mutation et de formation
- 3 - des arbitrages du Directeur de programme SR
- 4 - de la mutualisation des fonctions support
- 5 - de l'avenir des Parcs et de ses conséquences
- 6 - de la faible visibilité prospective des plans de charge des services

1.2 Les contraintes globales du Ministère

Pour l'ensemble du Ministère (yc DAOL) la situation est la suivante :

	socle 2007 théorique	socle 2007 réel	cible RETP fin 2007	Prévision gest fin 2007	Écart pré/cible
Total Ministère	95 447	94 148	93 383	92 029	- 1 354
dont transferts	28 411	26 706	27 325	25 530	- 1 705
dont périm. Etat	67 036	67 478	66 148	66 499	+ 351

En apparence, il n'y a donc pas de sur-effectifs globaux, mais en réalité le déficit de 1 705 ETP sur les transferts aux départements, doit leur être compensé financièrement, on ne peut donc raisonner que sur le seul périmètre "Etat" ; on constate alors un sur-effectif probable de 351 ETP fin 2007.

La résorption de ces sur-effectifs (environ 0,5% du total) viendra s'ajouter à la contrainte générale de réduction des effectifs de la Fonction Publique. Ceci entraînera nécessairement des

contraintes sur les recrutements et les affectations, d'autant que les principales catégories en sur-effectif (C et Cexpl) sont peu mobiles géographiquement et pas toujours aptes à une reconversion professionnelle.

Ceci limite malheureusement à court terme, la portée du redéploiement de 600 ETP du programme AUIP vers le programme RRN, car si les DIR ont bien les autorisations ETP, ils n'auront pas nécessairement les personnes physiques.

Nous n'avons pas une connaissance exhaustive de l'ampleur du problème, mais il semble que les effectifs des SMO soient à peu près complets, alors que les vacances dans les DIR seraient en moyenne de 2 à 3 % des ETP.

1.3 Recrutements, mutations et formation

Au-delà de l'aspect quantitatif vu ci dessus, les recrutements et mutations posent deux problèmes principaux :

(i). les cibles sont notifiées en ETP, mais traduites en "postes" en gestion, or du fait des vacances de postes, l'écart est de l'ordre de 2 à 3%. Cette situation qui peut être acceptée dans une administration traditionnelle polyvalente, où elle se traduit "seulement" par de choix de priorités et des retards dans le traitements de dossiers, n'est pas acceptable dans des unités opérationnelles qui doivent assurer la maintenance et l'exploitation du réseau 24h/24 et 7j/7.

(ii) la nouvelle organisation (SMO et DIR) n'est plus compatible avec la traditionnelle polyvalence des agents de l'Équipement. Elle requiert des personnels formés à leurs métiers et expérimentés.

Il convient de réexaminer les modalités de première affectation, de mutation, de gestion des carrières et de régimes indemnitaires parallèlement à la mise en place de plans de formation ciblés.

1.4 Les arbitrages du programme Sécurité Routière

Les DIR sont chargées, et c'est normal (les concessionnaires le font aussi) de la gestion de la circulation et de l'information routière sur le RRN.

A ce titre, elles sont attributaires d'ETP arbitrées par la DSCR, au sein de l'action 4-SR et gérées via les BOP régionaux SPPE.

Pour 2007 ces ETP cibles sont de 513 en DIR. Or il apparaît que les cibles fixées sont globalement très inférieures aux effectifs en place, qui assureraient ces missions en DDE, et qui sont intégrés en DIR. Variable selon les DIR, l'écart est de l'ordre de 10 à 20% (soit 50 à 100 ETP) par rapport aux organigrammes de préfiguration, sans réduction associée des objectifs.

Cette situation anormale conduit, de fait, les DIR à des redéploiements internes du programme RRN vers le programme SR, en contradiction avec l'esprit de la LOLF ; ce problème est même amplifié par le fait qu'il n'y a pas eu pour cette action de transferts d'effectifs de support SPPE (même à 5%) comme cela a été fait pour le RRN

On peut se demander s'il ne serait pas possible, pour corriger cette anomalie, de redéployer les moyens au sein du programme SR (par exemple certaines activités comme les observatoires

pourraient être regroupées au niveau régional) pour corriger cette situation. Au-delà de cet aspect technique, on peut d'ailleurs se demander pourquoi le programme SR gère les moyens de l'action 4 sur le RRN, alors qu'il ne les gère pas sur le réseau concédé, ni sur les RD et les VC et qu'en outre la sécurité et la fluidité sont explicitement des objectifs du RRN. Cette remarque ne retire bien entendu rien à la responsabilité de la DSCR de définir la politique nationale de sécurité sur tous les réseaux routiers en France.

1.5 la mutualisation des fonctions support

Le principe de mutualisation des fonctions support est sain et potentiellement source d'économies d'échelle. En application de ce principe le transfert du SPPE vers les DIR a pu être limité à 5% environ (alors que dans les services traditionnels le support représente largement plus de 10%), ce qui entraîne une économie d'au moins 100 ETP par rapport aux organigrammes de préfiguration des DIR.

Cependant, dans la pratique, cette mutualisation n'a été mise en oeuvre que partiellement et de façon inégale selon les régions.

Il en résulte des insatisfactions et de incompréhensions (cf. notamment la lettre DGR à DGPA du 25 mai 2007) qui ne pourront être levées qu'avec une formalisation des prestations, avec des objectifs de qualité en regard des moyens qui y sont consacrés, au minimum à travers une charte et mieux, par des contrats de service.

Au titre des supports et frais généraux, on peut aussi remarquer que les "déversements" du SPPE vers les programmes (et d'ailleurs les déversements internes au RRN de l'action 3 vers les action 1 et 2) ressemblent plutôt à des exercices académiques entre spécialistes budgétaires (parce que la LOLF le demande...), et que les services déconcentrés ne semblent pas en avoir connaissance, ni même connaître leur ordre de grandeur.

Or cette connaissance leur est indispensable pour qu'ils aient une vision de leurs coûts complets et qu'ils puissent arbitrer en connaissance de cause entre le travail en régie et la sous-traitance, par exemple pour les études et certaines fonctions de support (entretien des locaux, assistance informatique, reprographie...)

L'enjeu correspondant n'est pas négligeable, puisqu'en 2007 le seul déversement du SPPE sur le programme RRN au titre des supports et frais généraux est évalué à 182 M€ (+ 39% par rapport aux salaires et charges directes du RRN).

Il serait utile de connaître la ventilation de ce déversement, par service et par activité (loyers, entretien, gestion du personnel, comptabilité, informatique, formation, conseil juridique, conseil technique - dont CGPC -, fournitures...) et de porter les montants correspondants à la connaissance des services pour qu'ils puissent les comparer à des coûts d'externalisation.

1.6 L'avenir des Parcs

Les réflexions sur l'avenir des Parcs sont en cours, avec probablement pour nombre d'entre eux une option de transferts aux départements car moins de 20% de leur activité est maintenant consacrée au nouveau RRN. Or les effectifs des parcs sont aujourd'hui dans le programme RRN, et même si les salaires des 5900 OPA (probablement 5700 fin 2007) ne sont pas comptés puisqu'ils sont dans le compte de commerce, ceux des 500 à 600 "supplétifs" sont comptés, de même que les provisions de retraite des ouvriers de Parc, à travers les déversements du SPPE,

au programme RRN.

Pour ne pas surestimer les ressources des action 1 et 2 du RRN, nous avons considéré que ces charges devaient être imputées à l'action 3 dans l'attente des éventuels transferts.

Par ailleurs un autre problème se posera en cas de transfert ou de disparition de certains des Parcs, c'est celui des prestations qu'ils assurent actuellement pour les DIR.

Les matériels, équipements, fournitures et fondants, pourront être achetés directement par les DIR au lieu de passer par l'intermédiaire des Parcs, mais il faudrait à ce titre que DGR/GR se dote d'une compétence "achat", pour conseiller les services, voire grouper certains achats et veiller au plein emploi des véhicules et engins, sans exclure la location auprès du privé ou la sous-traitance, si ce plein emploi n'est pas assuré.

Les personnels des Parcs qui interviendront encore sur le RRN devraient être sortis du compte de commerce et affectés dans les DIR avec en application de l'esprit de la LOLF une réduction des crédits de paiement équivalente à leurs salaires chargés, puisque le RRN payait les Parcs par le compte de commerce. On aura là un exemple intéressant de "fongibilité" en sens inverse de ce que l'on fait habituellement ; il convient de bien préparer ces mouvements en accord avec le Budget.

1.7 La faible visibilité prospective des plans de charge des services

Compte tenu des incertitudes qui pèsent notamment sur les ressources de l'AFITF, le DGR n'a qu'une visibilité réduite sur les projets futurs de développement et de modernisation du réseau et, à fortiori sur leur répartition géographique.

Sans remettre en cause immédiatement après sa mise en place, la nouvelle organisation, il convient néanmoins de s'interroger sur son évolution possible à moyen terme.

Les SMO

Avec 440 ETP pour une vingtaine de SMO et des prévisions annuelles d'investissements neufs (hors concessions et contrats de partenariat) de l'ordre de 1000 M€ la maîtrise d'ouvrage paraît à la fois un peu sur-dimensionnée et très morcelée (par exemple en comparaison des autoroutes concédées). Certains SMO n'auront ni la taille, ni la charge critique pour maintenir des équipes de qualité, tandis que d'autres seront débordés.

A titre transitoire on peut imaginer des prestations croisées entre SMO, malgré les contraintes qui peuvent en résulter vis-à-vis des préfets, mais à plus long terme la situation paraît fragile.

Les DIR/SIR

Avec 1400 ETP pour 11 DIR, les craintes sur les déséquilibres de plan de charge des SIR et le maintien de leurs compétences, sont moins importantes, d'autant plus que les SIR, ont une partie régulière de leur activité assurée par des opérations petites et moyennes et la grosse maintenance. Cependant même dans leur cas, des incertitudes fortes peuvent exister. Ainsi par exemple une des DIR rencontrées, ne sait pas à ce jour si 500 km de son réseau seront réalisés par l'État ou mis en concession ou en contrat de partenariat PPP.

2 RESSOURCES FINANCIERES TOTALES y compris Titre 2

Le Directeur général des routes est le Directeur du programme "**Réseau Routier National**" qui recouvre :

action 1 : le développement (et la modernisation) du réseau

action 2 : l'entretien et l'exploitation

action 3 : la politique technique et l'action internationale

Ce programme s'applique pour l'essentiel au nouveau réseau national d'une longueur de 20 000 km (11 800 de routes non concédés et 8200 d'autoroutes concédés), mais il dépasse aussi ce cadre à travers l'action 3 et à travers la gestion des Parcs de l'équipement, qui n'interviennent plus que de façon très minoritaire sur le Réseau routier national.

Il est utile de rappeler ici, pour fixer les enjeux que la valeur à neuf de ce réseau est estimée à 105 000 M€ pour le RRN non concédé (et à environ 70 000 M€ ttc pour le réseau concédé). Ce réseau représente 2% des routes publiques en France et supporte 30% des kilomètres parcourus.

Les ressources nécessaires à l'exécution de ce programme sont en partie sous la responsabilité directe du Directeur du programme, en partie sous sa responsabilité indirecte et en partie sous la responsabilité d'autres Directeurs de programme.

Par ailleurs, nous avons vu ci-dessus que les arbitrages relatifs aux effectifs cibles et donc aux crédits de titre 2 sont largement indépendants des arbitrages sur les ressources financières directes. Ceci ne facilite pas une vision d'ensemble des ressources et rend difficile l'application du principe de « fongibilité » qui serait pourtant conforme à la LOLF, au moins dans le sens d'une affectation, même partielle, en CP des économies réalisées en titre 2, voire dans certains cas en sens inverse (cf. le cas des Parcs évoqué ci dessus).

2.1 Moyens sous responsabilité directe de la DGR

Pour 2007, ces moyens sont les suivants (CP) :

<u>Action 1</u> :	1,6 M€	(réserve parlementaire)
<u>Action 2</u> :	466,5 M€	(crédits)
<u>Action 3</u> :	14,6 M€	(crédits)
	13,8 M€	(salaires et charges de 218 ETP)
Total	496,5 M€	

La gestion de ces ressources ne soulève pas d'observations de principe, néanmoins, il faut rappeler par référence à l'audit de modernisation de décembre 2006, que les crédits affectés à l'action 2 incluent, de fait, des dépenses qui contribuent à l'amélioration et à la modernisation du réseau, c'est à dire à l'action n° 1. Il s'agit en particulier des aménagements des tunnels et des aménagements de sécurité pour un montant total de plus de 60 M€ à quoi il faudrait ajouter certains investissements d'environnement (écrans, bassins ..).

Par ailleurs, on doit noter que ces crédits comprennent la rémunération de prestations des Parcs pour un montant estimé à 120 M€ ; à contrario, ils ne comprennent pas les dépenses liées à l'information routière et à la gestion du trafic, estimées à 36 M€ (voir plus loin).

Enfin, ces crédits n'incluent pas les salaires et charges de personnels des services déconcentrés, ni les "frais généraux de siège et moyens généraux" (voir SPPE).

2.2 Moyens sous responsabilité indirecte de la DGR

Ces moyens correspondent aux fonds de concours de l'AFITF et aux dépenses des sociétés concessionnaires.

a) AFITF

Depuis 2007, l'ensemble des crédits de paiement pour le développement et la modernisation du réseau, qui contribuent à l'action 1, proviennent de l'AFITF (sauf 1,6 M€ au titre de la réserve parlementaire).

Pour l'exercice 2007, ce montant s'élève à 983 M€ (après décision modificative n° 2). Il inclut l'exécution des Contrats de Plan Etat-Région, la compensation du "décroisement" des financements des collectivités territoriales (6 M€) et les subventions aux concessions (14 M€).

La gestion de ces ressources ne soulève pas d'objections de principe ; le Directeur du programme RRN en a bien la pleine maîtrise, dans la limite des enveloppes fixées, sous réserve de rendre compte de leur utilisation.

Cependant :

(i) certaines dépenses de développement et de modernisation du RRN non concédé ne sont pas imputées à ce budget (tunnels, aménagements de sécurité, information routière, personnel et moyens généraux de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre). Il peut donc en résulter des défauts de synchronisation d'attribution des ressources préjudiciables à la bonne exécution du programme.

(ii) beaucoup plus inquiétant est le constat d'une absence totale de visibilité des possibilités d'engagement au delà de 2008, faute de prévision de nouvelles ressources par l'AFITF. Cette situation complique singulièrement la programmation des investissements futurs et donc la prévision des plans de charge globaux et *a fortiori* régionaux des SMO, des SIR et du RST et par ricochet, le dimensionnement de leurs moyens humains.

b) Sociétés concessionnaires

L'activité des sociétés concessionnaires qui gèrent plus de 8000 km du RRN est encadrée de façon très rigoureuse, d'une part par les contrats de concession et d'autre part par des contrats d'entreprise, en principe quinquennaux. Le DGR dispose contractuellement de tous les leviers pour encadrer et contrôler leur activité. Cependant, les mises à jour des contrats de concession sont relativement récentes et les outils de "reporting" ne sont pas encore tous rodés. En conséquence, les indications ci-après constituent des estimations de l'équipe d'audit qui pourront être précisées ultérieurement par le Directeur de programme.

Avertissement

Les valeurs financières données ci-après, doivent s'entendre "hors TVA", mais y compris salaires, charges et frais généraux, elles ne sont donc pas directement comparables à celles données ci-dessus en CP.

Les investissements annuels des sociétés concessionnaires sont d'environ 2000 M€ HTVA (hors frais financiers) dont plus de 1600 M€ pour le développement et la modernisation du réseau (action 1 du programme RRN) et de l'ordre de 300 M€ pour les grosses réparations, les reconstructions et les renouvellements *hors systèmes de péage* (action 2 du programme RRN).

Les dépenses annuelles d'exploitation, (*y compris salaires et charges de 18000 agents et frais généraux*) sont de l'ordre de 1300 M€ dont environ 450 M€ au titre de l'entretien et de l'exploitation (action 2 du programme RRN) et 850 M€ au titre de la collecte du péage et des autres activités des concessionnaires (*dont probablement 50 à 100 M€ de contribution à l'action 3 du programme RRN et à l'action 4 du programme sécurité routière*).

Pour une vision d'ensemble claire du programme RRN dont le réseau concédé constitue plus de 40% du linéaire, il conviendrait que ces données fassent l'objet de prévisions et d'un suivi annuel (après neutralisation des effets de la TVA).

2.3 Ressources dépendant d'autres programmes

Il s'agit ici de deux programmes qui contribuent de façon majeure aux objectifs du programme RRN et qui, cependant, ne sont pas sous la responsabilité directe ou indirecte du DGR : l'action 4 du programme "Sécurité routière" (*bien que le programme RRN comporte des objectifs de sécurité et de fluidité*) et le programme "soutien et pilotage des politiques de l'Équipement".

a) gestion du trafic d'information des usagers (action 4 du programme sécurité routière)

Pour 2007, les moyens sont les suivants (CP) pour le réseau non concédé seulement

salaires et charges :	2,6 M€ (37 EPT à la DSCR)
fonctionnement :	20 M€
investissement :	16 M€ (dont 3 pour le renouvellement)

38,6 M€

Le rattachement de ces crédits à l'action 1 du RRN (13 M€), à l'action 2 (23 M€) et à l'action 3, (*sans bien sûr remettre en cause les prérogatives de la DSCR en matière de politique nationale de Sécurité sur l'ensemble des routes*) permettrait une meilleure synchronisation de l'affectation des ressources et pourrait justifier en outre l'imputation de 13 M€ au budget de l'AFITF.

Il faut noter également que le programme Sécurité routière ne gère pas directement les effectifs des services déconcentrés qui contribuent à cette action (voir programme SPPE ci-après) au sein des DIR.

Or, les effectifs cibles correspondants, notifiés aux DIR le 21/12/2006, (qui sont de 513), sont inférieurs à ceux des personnels réellement en place dans les centres d'information et de gestion du trafic, obligeant ainsi les DIR à procéder de fait à des transferts de ressources du programme RRN (action 2) vers le programme SR action 4.

Cette situation n'apparaît pas satisfaisante au sens de la LOLF, car elle autorise de fait le responsable du programme sécurité routière à sous évaluer les ressources nécessaires à l'action 4.

b) Soutien et pilotage des politiques de l'équipement

Ce programme gère les ressources humains et moyens généraux des services déconcentrés et les

"frais généraux de siège".

A ce titre, les ressources imputées au programme RRN ("déversement") à travers l'action miroir n° 8, sont de 651 M€, dont 469 M€ au titre des salaires et charges des personnels des services déconcentrés et 182 M€ (+ 39% des salaires et charges) au titre des frais et moyens généraux.

La ventilation de ces ressources entre les actions du programme, ne figure pas dans les documents de la loi de finances, mais elle peut être estimée sur la base des effectifs à :

20 %, soit 130 M€ au titre de l'action 1

60 %, soit 390 M€ au titre de l'action 2

20 %, soit 130 M€ au titre de l'action 3

Ces montants sont très importants comparés aux crédits directement gérés par le Directeur de programme RRN.

Il serait dans l'esprit de la LOLF de confier la responsabilité des salaires et charges correspondants au DGR pour qu'il puisse mettre en oeuvre la "fongibilité asymétrique" (*après résorption des sur-effectifs globaux du Ministère*). Le Directeur du programme SPPE n'aurait plus alors qu'à assurer la maîtrise des "frais et moyens généraux" et à veiller à une répartition équitable des fonctions de support entre les services.

Pour ce qui est des ressources imputées par le SPPE au programme Sécurité routière à travers l'action miroir n° 9, elles sont de 210 M€, dont 133 M€ au titre des salaires et charges des personnels des services déconcentrés et 77 M€ (+58% des salaires et charges) au titre des frais et moyens généraux.

Les documents de la loi de finances permettent d'estimer à 25%, soit 52 M€ les ressources SPPE correspondant à l'action 4 du programme "sécurité routière".

2.4. Récapitulation

La présentation actuelle du programme RRN dans les documents de la loi de finances ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble des ressources qui lui sont affectées et rend donc difficiles les arbitrages entre ses différentes composantes, par action, par nature de ressources et par espace géographique pour en optimiser la réalisation.

Par ailleurs, les choix de répartition de la responsabilité des ressources entre programmes, ne sont pas toujours de nature à en faciliter la gestion.

De façon synthétique, on peut cependant les ressources totales participant à la réalisation des objectifs du programme RRN, comme suit :

a) Action 1 Développement et modernisation du RRN

Les ressources consacrées en 2007 à l'action 1 représentent, en valeur arrondie :

- 1000 M€ via l'AFITF

A ces valeurs, il faudrait ajouter :

- 50 à 100 M€ imputés à l'action 2 qui contribuent en fait à la modernisation du RRN non concédé (sécurité et environnement) ;
- 13 M€ au titre de l'information routière (action 4 du programme SR) ;

- 130 M€ au titre de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'oeuvre et des frais généraux (action 8 du programme SPPE) ;
- environ 1900 M€ TTC via les concessionnaires.

Cette récapitulation permet de voir que l'État consacre directement ou indirectement près de 3300 M€ en 2007 au développement et à l'amélioration du réseau (soit 2% de la valeur à neuf), cette indication pourrait utilement figurer dans le programme.

On voit aussi que la prise en compte de la MO et de la Moe en régie, conduit à majorer le coût des opérations de l'ordre de 12% en moyenne. (en fait 10% si l'on ne compte pas les études amont)

Par ailleurs il serait souhaitable de donner au directeur de programme une vision à au moins 5 ans des ressources d'engagement dont il pourra disposer, soit à travers une loi de programme, soit à travers une ressource récurrente affectée à l'AFITF.

b) Action 2 Entretien et exploitation du RRN

Les ressources consacrées en 2007 à l'action 2 représentent en valeur arrondie :

- 400 M€ (hors modernisation) pour le RRN non concédé

A ces valeurs, il faudrait ajouter :

- 25 M€ au titre de l'information routière ;
- 390 M€ au titre des salaires, charges et frais généraux du SPPE-8 ;
- 52 M€ au titre des salaires, charges et frais généraux du SPPE-9 ;
- 900 M€ TTC (750 hors tva) pour les concessionnaires (300 M€ en grosses réparations et 450 en maintenance et exploitation y.c. personnel et frais généraux).

Cette récapitulation permet de voir que l'État consacre directement ou indirectement environ 1800 M€ TTC en 2007 à l'entretien et à l'exploitation du RRN (soit plus de 1% de la valeur à neuf ou plus de 0,01 € par kilomètre parcouru par les véhicules).

c) Action 3 Politique technique et action internationale

Sous réserve d'une définition plus précise du périmètre de cette action, on peut lui imputer en 2007 :

- environ 28 M€ au titre des crédits et salaires DGR ;
- environ 130 M€ au titre du RST et de la gestion administrative des parcs (hors compte de commerce) soit 20 % des déversements SPPE ;
- environ 50 à 100 M€ HT) au titre des concessionnaires.

Au total, cette action mobiliserait donc de l'ordre de 250 à 300 M€ par an soit un peu plus de 0,15% de la valeur à neuf du réseau.

Cet effort ne paraît pas disproportionné mais il conviendrait de préciser les objectifs de l'action

Complément N° 3 au rapport d'audit du programme RRN :

Les DIR : cadre d'entretien et commentaires

Le climat général :

Les auditeurs des MIGT ont trouvé pratiquement partout des équipes motivées, animées par l'enthousiasme des pionniers et la volonté de réussite des bâtisseurs ; entraînées par des directions qui, dans un contexte difficile, ont su d'une manière très générale, créer un esprit collectif, elles ont réussi à mettre sur pied dans des conditions plus laborieuses encore que ce qui était envisagé, des organisations qui donnent la plupart du temps déjà des indices de leur supériorité structurelle par rapport aux dispositifs précédents, pour peu que l'on sache trouver une réponse à certaines questions.

Mais ces équipes font face, dans leur action de tous les jours, à des difficultés auxquels il faut être très attentifs, car elles sont de nature à rapidement éliminer cet enthousiasme, mais aussi susceptibles de rendre très problématique un dialogue social rendu déjà souvent difficile par les conditions même de la mise en place des DIR et la nature des évolutions à engager²⁰ ; C'est ainsi qu'il apparaît urgent de mieux maîtriser plusieurs aspects de cette mise en place :

- L'organisation du support dont les DIR ont besoin pour fonctionner correctement, qui a, très logiquement, été pensée dans le cadre d'une mutualisation entre services, ne délivre pas dans tous les domaines, et malgré des efforts importants de certains, l'appui nécessaire, ce qui se traduit à la fois par des perturbations dans le quotidien que les agents supportent assez mal, et parfois par une dégradation des relations entre services. **Une implication de l'administration centrale dans le pilotage de ce processus de mutualisation est indispensable ; elle a montré du reste son efficacité là où elle a été observée, pour la paie, où les choses se sont très bien passées, (à une exception notable près, qui n'a pas été sans conséquences sur le climat social, évidemment) alors que les difficultés ont été multiples et les efforts consentis considérables.**
- **Une vision plus claire des perspectives d'évolution des effectifs doit être offerte,** car l'organisation des nouveaux services est certes plus efficace, mais moins susceptible de trouver des (mauvaises) parades aux difficultés inattendues, du fait d'une structure de production plus spécialisée et donc moins (apparemment) mutualisable que par le passé avec des ressources de proximité disparues.
- Les contraintes de gestion seront en tout état de cause importantes, et il faut absolument, pour éviter les malentendus et une dégradation des relations peu compatible avec l'efficacité de l'action, que chacun soit mis en état de comprendre celles de tous ses partenaires dans cette gestion, ce qui n'est pas vraiment le cas aujourd'hui : **il est important que la DGPA réfléchisse à la mise sur pied d'un dispositif lui assurant, de manière transversale, une certaine proximité avec les services²¹, par exemple à travers des missi dominici qui puissent faire le lien et**

20 Il faut noter à cet égard, les difficultés éprouvées dans certains services pour instaurer un dialogue social de qualité, pourtant essentiel en phase de démarrage : une situation encore imparfaitement stabilisée des instances, et des interlocuteurs qui ne sont pas toujours en poste à la DIR et donc pas toujours parfaitement au fait des situations.

21 Ce dispositif n'aurait aucune raison d'être spécifique aux DIR ; il est probable qu'un besoin de même nature se

qui soient d'un niveau qui leur permette un accès facile à toutes les sous directions.

Cela étant, la difficulté de gestion des ressources humaines dans le cadre des contraintes d'un appareil de production spécialisé et performant comme celui qui a été mis en place est bien mis en évidence par les auditeurs des MIGT : **la mise en place de solutions innovantes** est indispensable pour permettre de surmonter des difficultés liées aux modes de gestion actuels, difficultés qui ne sont très probablement pas seulement transitoires. Ces modes de gestion ne permettent en effet pas, dans des services qui ne sont plus plongés dans un appareil plus polyvalent dont on avait l'illusion qu'il pouvait trouver des solutions à tout manque ponctuel ou plus permanent, d'assurer la continuité des prestations minimales lors de départs imprévus, ou lors de modifications de la localisation des prestations attendues. Remplacements rapides, mobilité plus grande, adaptabilité, c'est ce qui doit être impérativement recherché à travers ces innovations de mode de gestion, voire statutaires si nécessaire.

Par ailleurs, si, dans l'ensemble, les conditions de l'émergence progressive de structures professionnelles solides semblent réunies dans tous les champs d'activité des services, dans certains cas les options d'organisation choisies montrent d'emblée des faiblesses : **il conviendrait de ne pas laisser se pérenniser, malgré le caractère récent des structures en cause, des organisations qui sont très éloignées des tailles critiques minimales souhaitables.**

Enfin, l'observation du fonctionnement des services fait apparaître clairement la nécessité de développer au bénéfice de leurs agents, des démarches visant à faciliter la circulation des connaissances, méthodes, outils, modes d'intervention liées à l'exercice des différents métiers, et à leur développement par la prise en compte des enseignements de l'expérience. Cette gestion des connaissances est absolument indispensable dans des services qui, certes, ont été structurés pour générer une plus grande robustesse que par le passé, mais dont, par la nature des choses, les porteurs de certaines spécialités, comme les professionnels de terrain, sont néanmoins menacés d'un certain isolement si rien n'est organisé pour le rompre. Plusieurs DIR ont du reste commencé à se préoccuper de cet aspect, et ont créé des dispositifs divers (club, intranet, fiches rassemblées en dossiers évolutifs, etc...) **mais un pilotage national d'une telle démarche qui est plus complexe qu'il n'y paraît est très souhaitable.**

Les points examinés avec les équipes des DIR

1. LE PROGRAMME

Investissement :

En quoi la DIR (partie ingénierie des SIR) contribue-t-elle à l'atteinte des objectifs et indicateurs de performance de l'action 1 de développement du réseau dont la DRE est redevable ? (Voir les indicateurs de la LOLF, ou s'il y en a, les indicateurs particuliers interrégionaux déclinant ou non les indicateurs LOLF). Résultats ?

On n'observe pratiquement jamais de demande de contribution à de tels calculs (de la part des SMO) ; quand il y en a des demandes, elles sont formulées de manière peu explicites et non directement opératoires. Certains SIR "envisagent" cependant de s'"organiser" et de s'équiper

fait également jour pour les autres services déconcentrés du ministère.

d'"outils" pour fournir des éléments aux SMO en relation avec les indicateurs du PAP pour les opérations d'investissement.

En revanche on note parfois un intérêt renouvelé pour la production des bilans après mise en service.

Une charte régit-elle les relations entre la DIR et la DRE ?

Il n'existe pas de charte entre DRE en tant que telle (avec tous les aspects de la responsabilité des DRE en matière d'investissement routier, et pas seulement celui de la conduite des opérations) et DIR ; il existe en revanche, de manière très généralisée, sous des appellations diverses, des chartes SMO/DIR (Cf. ci-dessous) ; elles sont très hétérogènes, même si certains services indiquent s'être inspirés des idées évoquées "lors de séminaires de la DGR".

Il est clair que le mode de travail nouveau et la répartition des fonctions qu'elle implique demande un peu d'apprentissage, et que, dans cet apprentissage, des tensions peuvent apparaître, mais elles sont apparues sans gravité particulière aux auditeurs, qui ont eu le sentiment que la confiance mutuelle semble le plus souvent en bonne voie de construction. Une formalisation précise de ces modes de relation constitue cependant un élément important de garantie de la sérénité de cette construction, et doit donc être valorisée.

Entretien et exploitation :

Une charte de gestion conclue avec la DGR (RBOP entretien) définit-elle des objectifs opérationnels spécifiques à la DIR pour cette mission ? (Voir indicateurs de la LOLF Résultats ?

Des contrats de gestion pour l'entretien et l'exploitation existent entre toutes les DIR et la DGR. Ils sont détaillés et ont été établis dans le cadre de relations qui sont décrites comme très fructueuse par toutes les DIR, même si certaines insistent sur le fait que, sans références préalables sur la quasi totalité du domaine, elles n'ont pas réellement été mises en situation de négocier. D'autres, au contraire, même si elles ne se satisfont pas du résultat (Cf. ci-dessous sur l'insuffisance des moyens de conservation du patrimoine routier) ont le sentiment d'avoir pu négocier les objectifs et leur mode de suivi en fonction des moyens qui leur étaient attribués.

Il s'agit visiblement là d'un véritable instrument de pilotage de l'action 2 du programme par la DGR, qui prévoit les conditions du suivi des objectifs affichés.

Leur rédaction montre qu'ils sont élaborés avec le souci d'une prise en compte d'indicateurs LOLF de cette action du programme, (comme le montrent les références à l'indicateur "IQRN" et sa prise en compte dans l'attribution des moyens).

En revanche, ces contrats ne comportent pas (encore?) de référence à la qualité de l'insertion dans l'environnement (on pourrait penser au traitement des abords par ex).

Domaines concernés : Exploitation, entretien courant, viabilité hivernale, entretien préventif, réhabilitation (chaussées, OA, tunnels), gestion de crise, amélioration de la sécurité des infrastructures, surveillance du patrimoine des OA, ...

Tous ces domaines sont concernés, à l'exception de la gestion de crise.

Ils sont traités de manière très précise, et les priorités sont affichées très clairement et de manière précise (l'accent est notamment mis sur la connaissance des éléments du patrimoine, et les conséquences en matière de gestion, par exemple pour les ouvrages hydrauliques)

2. L'ORGANISATION

Les principes généraux d'organisation (niveaux, répartition : fonctionnel/opérationnel dans les divers domaines, les missions mutualisées...)

Les organisations sont analysées de manière plus précise ci après, mais on peut dire :

- Que la plupart des DIR affichent dans leur organigramme une structure spécifiquement dédié à la qualité (même si certaines ont du mal à la faire effectivement fonctionner compte tenu des contraintes initiales de la mise en place et du fonctionnement des services).
- Que pour l'exploitation et l'entretien, certaines (en général celle dont le périmètre géographique est le plus grand) ont créé un niveau intermédiaire entre les districts et la direction, avec les conséquences que l'on verra ci-après. On peut noter dès à présent, qu'à partir d'un certain nombre de district, l'absence de ce niveau intermédiaire conduit à des conséquences sur le mode de travail collectif qui ne sont pas toujours faciles à gérer, et qu'en contrepartie, le niveau des "divisions d'exploitation" conduit à des fragilités du dispositif fonctionnel de ces structures. Mais qu'en revanche, la solution des districts renforcés avec plusieurs A et un A+ peut conduire à un manque d'attractivité (pour les postes de A+ de responsables) et à une déconcentration de missions qui crée à ce niveau une fragilité de même nature que ce qu'on trouvait dans les organisations précédentes. La question doit être suivie de près, **avec une grande attention à l'objectif d'une libération suffisante du temps du chef de district pour qu'il assure une présence réelle dans les CEI**, condition essentielle d'un fonctionnement satisfaisant à bien des égards, et notamment du point de vue des relations sociales.
- Que les conditions de mise en oeuvre de la mutualisation des moyens supports, pourtant indispensable, crée d'une manière très générale des difficultés importantes, relationnelles mais aussi objectives, comme on le verra ci-après.
- Que des questions nouvelles sont soulevées (répartition des responsabilités pour les aménagements demandées par les acteurs locaux, par ex) qui demandent une prise en charge au niveau central, qu'il s'agisse de questions opérationnelles, de gestion de personnel ou de prise de parti sur des problèmes organisationnels etc...

Y a-t-il des difficultés spécifiques de management liées à l'ampleur géographique du service? Comment le service s'organise-t-il pour les surmonter?

La situation est très diverse : On sent bien dans beaucoup de cas que cette ampleur pose des problèmes particuliers que la continuité des méthodes de travail ne permet pas de résoudre facilement, indépendamment des frais engendrés par les déplacements.

La circulation des documents se fait dans des conditions parfois peu efficaces : un cas extrême peut-être, mais significatif : des documents comptables qui partent d'un chantier vers une base travaux à 50km, pour passer ensuite au SIR à 200km, puis au SMO à 250km du SIR. Il est très probable que les contraintes de procédures ne permettent pas d'éviter ces circulations longues, couteuses et peu efficaces, mais cet exemple anecdotique montre bien à quel point la simple transposition des modes d'action antérieurs conduit à des fonctionnements sans doute non optimaux, et qu'il serait utile de provoquer **une réflexion** (peut être **commune aux DIR**) **sur les possibilités techniques** (dématérialisation) ou **organisationnelles** d'une évolution permettant **d'adapter mieux les méthodes de travail** à la situation nouvelle. Une DIR indique y avoir réfléchi et développé des réponses par vidéo-conférences, utilisation de l'intranet, etc....

Certains limitent la fréquence des réunions (par exemple de chefs de districts dans les grandes DIR où ces unités sont directement rattachées à la direction) en en allongeant la durée. Là encore, la recherche commune des possibilités offertes par des techniques de communication comme les video-conférences mériterait d'être entreprise, mais suppose probablement une **animation centrale**.

La question des **contrôleurs** et de leur **mutualisation** au service de plusieurs SIR, comme de la **surveillance des chantiers éloignés** des bases de travaux (un exemple a été cité d'un temps de déplacement de 5h aller et retour) se heurte également à des **obstacles statutaires ou de rémunération, qui mériteraient d'être étudiés de près**, comme il serait utile, à la lumière des problèmes de cette nature, de **refaire un point** de ce que doivent être, dans les conditions actuelles des niveaux exigés des entreprises pour leurs processus de garantie de la qualité de leur production, **la nature exacte des contrôles à exercer par le maître d'oeuvre**.

Les périmètres importants, en revanche, ne semblent pas poser de problème spécifique de présence des directions, qui ont adopté visiblement des comportements adaptés (comités de direction délocalisés, pour ne citer qu'un exemple).

De la même façon, l'amélioration nécessaire de la présence des chefs de district dans les CEI, très importante, par rapport à ce qu'était celle des chefs de subdivision, alors même que les conditions d'éloignement géographiques la rendent moins spontanée, tient visiblement plus du domaine culturel que de difficultés objectives. Dans quelques cas cependant, les distances sont limitées (deux heures) pour assurer une véritable présence au niveau nécessaire dans des conditions difficiles (climat social, vacances etc...)

Les principes arrêtés pour les ressources rares (OA par ex)

Les DIR ont été visiblement, dans leur très grande majorité, très attentives à ne pas disperser les ressources en matière d'ouvrage d'art, ce qui se manifeste le plus souvent par leur regroupement au sein d'un SIR unique, mise au service des autres, pour l'investissement, et parfois par le regroupement (au sein d'un SIR ou du service de la politique technique) de tous les experts dans une cellule unique qui travaille à la fois pour l'investissement et la réhabilitation.

On peut noter des exceptions, avec des ressources dispersées dans ce domaine (comme par ex une DIR qui n'a pas souhaité ou pas pu rassembler en un pôle unique des moyens qui restent dispersés, avec seulement deux ingénieurs à un endroit pour les ouvrages neufs dont un seul a une compétence antérieure spécifique au domaine, et un autre ailleurs pour la réhabilitation) ; ces relatifs échecs à une vraie construction de pôle fort spécialisé conduit aussi à une faible capacité d'intervention au bénéfice des autres SIR.

Dans d'autres cas, malgré ce regroupement, le pôle ouvrage d'art semble quand même peu robuste, même si les moyens sont quantitativement suffisants eu égard à la charge et donc que la situation ne justifie pas de les renforcer. **Ce type de situation appelle à une réflexion sur la manière d'y faire face : structures d'ouvrages d'art communes à plusieurs DIR, équipes interDIR travaillant ensemble, ...?**

D'autres domaines font parfois aussi l'objet de regroupements au service de l'ensemble des unités d'ingénierie ; on trouve ainsi des exemples de "pôles uniques" pour les murs antibruit, ou l'éclairage public. Une forme de pragmatisme bien pensé conduit d'ailleurs les services à organiser ces pôles à partir des compétences dont ils disposent ; il s'agit donc plutôt d'une politique organisationnelle de l'offre et non de la demande.

Y a-t-il des unités spécifiques ou personnes dédiées à la qualité - veille technique- méthodes – diffusion - connaissances dans les divers domaines (Travaux neufs, exploitation, entretien) ?

Pratiquement **toutes les DIR affichent à leur organigramme une structure dédiée à l'animation des processus de maîtrise de la qualité**. Certaines n'ont pas encore pu pourvoir les postes de ces structures. Mais il est clair que la préoccupation de professionnalisation est présente et associée dans les esprits à la notion de qualité, et que la nouvelle organisation routière a ouvert à cet égard, par un simple effet structurel, des possibilités qui n'existaient pas vraiment auparavant.

En revanche, si la **préoccupation de veille technique et d'appui à la diffusion, à l'accès ou à la capitalisation des connaissances**, est parfois présente ce qui est déjà un progrès par rapport à la situation antérieure, elle n'est cependant pas encore réellement traduite en action, et elle est même dans beaucoup de services encore absente des préoccupations, l'idée la plus généralement répandue étant qu'il revient aux unités opérationnelles de s'en préoccuper.

C'est là une grande **faiblesse du dispositif**, qui peut ne pas apparaître clairement dans les résultats immédiats, mais qui, s'il n'y est pas porté remède, empêchera la dynamique de progrès indispensable aux organisations modernes qui suppose de pouvoir mobiliser les connaissances et les résultats de l'expérience d'une manière très partagée. **La DGR aurait avantage à s'emparer de ce domaine pour assurer une animation active dans un secteur qui reste délaissé.**

Investissement :

Une charte définit-elle les relations avec les SMO ? Le partage des missions entre SMO et DIR est-il conforme aux principes de séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre ?

Des chartes existent généralement, sous des noms divers, et là où cela n'existe pas encore, elles sont en cours d'élaboration ; il y a donc une réelle volonté partagée de formaliser les modes de relations, qui laisse prévoir le développement de document très opératoires entre les DRE (SMO) et les DIR. Ces documents sont encore très souvent très généraux ; mais avec une volonté réelle d'en faire le noyau d'un document. Et il y a des exceptions, avec des cas où les relations sont analysées de manière très précise.

Ces chartes sont du reste très hétérogènes, y compris au sein d'une même DIR. Il n'est pas impossible que les cadres élaborés par la DGR puissent conduire à une plus grande homogénéisation.

Comme indiqué ci-dessus, ces documents constituent une formalisation très utile, dans l'esprit de processus assurant la clarté du mode de fonctionnement et évitant ainsi les malentendus facteurs de perte de temps et d'énergie ; ils ont aussi vocation à éviter, dans les futures commandes, les répétitions inutiles d'éléments à caractère permanent dans les rapports entre SMO et DIR.

On ne peut cependant que constater que, actuellement, les commandes d'opérations sont encore en nombre très limité, avec un caractère bloquant dans quelques cas, heureusement très rares (par exemple quand il y a interférence entre une opération et des actions propres de la DIR qui souhaite, avant de l'engager, être absolument certaine que les interfaces sont bien comprises de la même façon par les deux parties).

Comment est régulé le plan de charge avec les SMO ? Y-a-t-il une instance de programmation et des objectifs définis par opération ?

Des réunions sous la forme des COPIR (comités de pilotage de l'ingénierie routière) se sont réunis, le plus souvent dès la fin de 2006, par anticipation sur la circulaire du 20 mars 2007

demandant leur création. Par ailleurs, des rencontres fréquentes avec les SMO ont permis dans la majorité des cas, de bien caler les plans de charge à court terme.

Certains services, cependant, se caractérisent par un discours curieux sur l'inutilité d'une telle régulation tant qu'il n'y a pas de visibilité sur les PDMI. Un autre s'est organisé d'une manière qui semble rendre inutile une telle régulation, dans la mesure où son organisation met un service d'ingénierie en face de chaque SMO. Mais n'y a-t-il pas là un risque de rigidité par rapport aux redéploiements qui peuvent s'avérer utiles entre SIR ?

On trouve aussi un cas où le service n'a pas identifié d'échelon hiérarchique explicite (sauf le directeur) de coordination interne des SIR ; on peut se demander si cela ne constitue pas un obstacle (pas absolu mais quand même) à la régulation en interne. En contrepartie, on peut observer que la création des DIR, dans beaucoup de cas, a créé une capacité de régulation des plans de charges en interne au service, entre SIR, qui fonctionne assez spontanément, là même où des résistances fortes vis-à-vis de tels appuis se faisaient jour entre DDE.

Si la majorité des services est donc bien dans l'esprit de la mise en place de dispositifs de gestion fine des plans de charges, et d'une régulation en fonction des moyens disponibles, certains, curieusement, éprouvent du mal à rompre, malgré la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage, avec un fonctionnement informel fondé sur des relations interpersonnelles entre personnes des SMO et des SIR, qui ne favorisera pas l'émergence d'un processus de commandes formalisées.

Il n'est pas certain que l'esprit dans lequel se fait cette régulation ait réellement intégré partout le caractère "normal" de l'appel à une maîtrise d'oeuvre privée complète, et la volonté très affirmée de certaines DIR (appuyées par les SMO concernés) de conserver absolument des opérations "phare" alors même que le projet dépasse les moyens disponibles peut conduire à des situations dangereuses pour la qualité des productions. Il est vrai que, d'un autre côté, personne n'est vraiment persuadé que les modes de programmation des opérations va changer au point d'éviter les aléas permanents dans les plannings dont la gestion a été depuis très longtemps le lot quotidien des services, et que dans ces conditions, on voit mal comment peuvent se gérer des marchés de maîtrise d'oeuvre privée.

L'organisation est-elle de type matriciel, avec équipes de projet et pôles de ressources techniques ? Si oui, est ce que le dispositif fonctionne réellement, quelle analyse a-t-elle conduit à le mettre en place ? Si non, le service éprouve-t-il le besoin d'aller dans ce sens ?

La question de la mutualisation de ressources rares entre SIR a été vue plus haut.

Au sein des SIR, les organisations affichées font dans une majorité de cas apparaître une structure dite "matricielle" s'appuyant sur des « pôles ».

En réalité, le fonctionnement en pôles de spécialités recouvre encore rarement une réalité très palpable. En effet, la plupart des services qui ont souhaité travailler en ce sens, c'est à dire mettre en place une structure dans laquelle, pour chaque projet serait mis sur pied une équipe qui irait puiser ses membres dans les différents pôles en fonction des spécialités requises (assainissement, chaussées, tracés, équipements, environnement, ...) se sont heurtés à l'inadaptation des qualifications actuelles des agents, et à l'inadaptation de l'offre de formation disponible, soit trop générale, soit au contraire trop spécialisée dans des domaines très étroits, et qui ne permet pas de produire à court terme les ressources qui rendraient ce type d'organisation fonctionnelle. La mise sur pied d'un fonctionnement de ce type ne peut donc être que progressif. Au point que certains parlent de structures "semi matricielles" pour désigner des organisations où l'on a souhaité dépasser les rigidités d'équipes figées dans leur composition, pour atteindre

une souplesse permettant de s'adapter aux évolutions des plans de charges. Mais il s'agit alors d'optimisation de l'usage des ressources, et non d'évolution du mode de gestion de l'approfondissement des connaissances et des aptitudes professionnelles.

Il est clair que, dans les structures qui s'affichent comme "matricielles", certains n'ont pas réellement trouvé leur place, qu'il s'agisse de chefs de pôles ou de "spécialistes producteurs" en devenir qui ne sentent pas encore bien leur rôle.

Certains services, considérant qu'il ne peut être question, de disperser les moyens en spécialités, ont préféré s'appuyer sur des "référents", qui, tout en s'intégrant à des équipes d'études en tant que généralistes, c'est à dire intervenant dans l'ensemble du champ des études routières, sont chargés de garder une veille particulière sur le domaine qui leur est attribué, et être ainsi pour leurs collègues, une ressource pour trouver, soit la réponse à des questions précises, soit l'endroit où trouver cette réponse.

On sent donc bien que cette question de l'organisation dite "matricielle" dans les services d'ingénierie doit être suivie de près sous l'angle des méthodes de travail, pour tirer les conclusions de l'expérience des uns et des autres, et qu'il convient de trouver des réponses adéquates au défi que ce mode de structuration pose en terme de formations.

Adaptabilité de l'organisation en fonction de la commande (notamment pour ce qui est des chantiers) ; nature des difficultés éventuelles. Le service envisage-t-il de demander (ou d'offrir) des prestations à d'autres DIR ?

Si la nouvelle organisation a généré, comme on l'a vu, des possibilités nouvelles de régulations spontanées entre SIR, entre DIR cela semble nettement moins le cas. Il est même assez curieux de voir (sans que les auditeurs aient pu approfondir ce point) que cette possibilité ne semble pas même vraiment envisagé, y compris par les DIR qui se disent très sous dimensionnées en moyens d'ingénierie.

Comment est assurée la maîtrise d'ouvrage des investissements confiée par la DGR à la DIR ? Pour quels types de travaux ? Par une cellule spécifique indépendante de la maîtrise d'oeuvre ?

Le cas de la DIR Ile-de-France est spécifique, puisque la charge des opérations dont la maîtrise d'ouvrage lui a été confiée compte tenu des contraintes très lourdes de l'exploitation et, en contrepartie des impacts très faibles extérieurs à l'infrastructure elle-même, est plus importante encore que celle des opérations confiées au SMO. Cela l'a conduite à créer en son sein une structure spécifique de maîtrise d'ouvrage très structurée, la "direction de la construction".

Pour les autres, la maîtrise d'ouvrage est assurée de manière plus fragile, au sein du SPT le plus souvent, dans des conditions qui résultent peut être de l'idée qu'avec la création des SMO, cette fonction devenait marginale dans les DIR. Certains services n'ont du reste pas encore perçu qu'ils pouvaient un jour avoir à assumer des fonctions de cette nature (pour des opérations d'aménagement de sécurité par exemple).

Exploitation et entretien :

Sur combien de niveaux l'organisation de l'exploitation est-elle fondée ? Comment est assurée l'ingénierie de l'entretien ?

On peut observer deux grands type d'organisation pour l'exploitation dans les DIR :

- celle où les districts, qui regroupent un certain nombre de centres d'entretien et d'intervention (CEI), sont rattachés directement à la direction,

- et celle où des divisions d'exploitation regroupent un certain nombre de districts.

A cela s'ajoute des différences quant au rôle d'animation et de contrôle, plus ou moins direct, exercé par les services de politique technique (SPT).

Si on peut dire qu'il y a un certain rapport entre la dimension et l'extension géographique du réseau et le type de structure adopté, on constate quand même que des services à 6 districts ont quand même choisi d'adopter une structure à trois niveaux seulement.

Si un jugement définitif sur la question de l'optimisation des moyens (quantitativement, et en niveau professionnel des prestations) n'est pas possible au regard des seules informations recueillies au cours de l'audit, on peut cependant observer que la répartition des fonctions d'ingénierie de l'entretien entre les différents niveaux entraîne des faiblesses dans pratiquement tous les cas, qu'il conviendrait de trouver les moyens de réduire.

Certains services par exemple, ont souhaité renforcer les districts de manière à les rendre attractifs pour un encadrement de type A+ ; indépendamment du fait que le succès initial à cet égard s'explique surtout par des questions ponctuelles d'opportunité géographique, et qu'il n'est pas sûr que la pérennité de cette attractivité soit maintenue dans le temps, cela a conduit à disperser dans les districts l'essentiel de l'intelligence en la matière, d'une manière qui, de fait, conserve en réalité, toutes les faiblesses des dispositifs précédents où la fragilité de l'organisation ne permettait pas d'espérer sortir un jour d'un empirisme obscur sans réelles possibilités d'optimisation des politiques d'entretien de la route. Par ailleurs, des chefs de districts trop chargés de responsabilités d'études et d'élaboration de marchés, sauront ils trouver le temps de la présence forte dans les CEI, moins spontanée du fait de leur éloignement, et rendue d'autant plus nécessaire qu'en période de mutation non totalement stabilisée, il est indispensable de conserver le contact direct avec les agents pour repérer très rapidement les éventuelles sources matérielles ou organisationnelles d'insatisfaction susceptibles de dégrader le climat social.

Certains services ont opté pour une structuration forte au niveau central du SPT, et ont ainsi généré une capacité réelle à rompre avec l'empirisme d'antan pour se donner les moyens d'élaborer réellement de vraies politiques d'entretien.

Mais il ne faut pas sous estimer l'importance de **l'animation "métier" à mettre en place** (au niveau national de l'ensemble des DIR, probablement) **pour éviter que les personnes sur lesquelles ce développement repose ne restent isolées.**

En contrepartie de cette forte structuration du siège, dans les organisations à 4 niveaux, l'attractivité des postes fonctionnels des divisions d'exploitation (ou arrondissements de gestion de la route, AGR, les dénominations sont diverses) n'est peut être pas assurée, à l'exception de la fonction de responsable de la division, qui a un rôle visiblement très clair et très motivant.

Il est donc un peu prématuré de conclure sur la pertinence respective de ces diverses **organisations, qui méritent d'être suivies dans le temps pour tirer les enseignements de la diversité actuelle.**

Il faut signaler, sur le chapitre de l'organisation de l'exploitation, qu'il existe des situations (liées aux contraintes de la transition) de "CEI annexes" susceptibles de fragilisation rapide sur l'avenir desquelles il serait bon de statuer rapidement, avant toute décision immobilière, pour pouvoir gérer les affectations à venir en connaissance de cause.

Y-a-t-il une réelle mise en place d'une gestion par itinéraire et non pas territoriale ?

Avec très peu d'exception (et c'est valable aussi pour le SH) la mise en place s'est faite dans la continuité des organisations précédentes ; il pouvait difficilement en être autrement, et cela implique des hétérogénéités parfois très grande d'un département à l'autre et parfois à l'intérieur même d'un département. Certains services ont pu établir des politiques d'entretien lourd par itinéraire, mais dans pratiquement tous les cas, l'objectif retenu est d'établir les conditions en 2007 d'une homogénéisation pour 2008 (et pour l'hiver 2007 2008 en VH) de l'organisation du travail.

Il faut noter, à l'inverse de ce qui vient d'être dit, un cas exceptionnel où, sur la totalité des départements de son territoire, une DIR a pu faire adopter dès 2006, pour les horaires de travail comme pour le DOVH, une organisation qui a pu se trouver validée dans tous les CTPS des DDE concernées.

L'examen plus précis de ce qui a permis cette réussite exceptionnelle ne manquerait pas d'intérêt, car cette homogénéisation des pratiques et de l'organisation du travail, et par conséquent de certains aspects des rémunérations est bien l'un des défis les plus importants à relever par les nouveaux services, et les plus délicats compte tenu des enjeux et de la sensibilité en la matière.

L'organisation induit-elle des fragilités particulières, des difficultés particulières pour le maintien de la continuité du service (en cas de mutations, de maladie, etc...) Comment le service envisage-t-il d'y faire face ? Quels éléments de souplesses serait-il nécessaire d'introduire dans la gestion pour y faire face ?

Les DIR ont rassemblé au sein d'un SPT (service de politique et des techniques) des moyens techniques qui permettent d'assurer une certaine robustesse en évitant la dispersion des compétences, ce qui dans beaucoup de cas, mais pas tous (Cf. ci-dessus), laisse augurer favorablement de la montée en puissance d'une véritable capacité de générer une politique réfléchi et techniquement solide dans des domaines où dans l'organisation antérieure, on ne pouvait espérer, dans la plupart des cas, asseoir son action sur l'accumulation d'une expérience sérieuse (chaussées, traitement des abords, politique d'entretien des ouvrages d'assainissement...). Il y a des exceptions, dont une du fait d'une création repoussée dans le temps jusqu'en 2010 d'un vrai service d'ingénierie de l'entretien, liée aux contraintes de mobilités rencontrées lors de la création des nouveaux services.

En revanche, un calage initial des moyens jugé un peu juste par rapport aux ambitions, allié à un mode de gestion du personnel qui ne permet pas d'assurer les remplacements ou les intérim dans les conditions requises pour l'exploitation dans un dispositif où les CEI comme les districts sont éloignés les uns des autres, génèrent une fragilité plus grande que le système d'organisation précédent, même si sur le plan de la professionnalisation des pratiques il n'était pas entièrement satisfaisant.

Même si sur ce point il faut faire la part des difficultés transitoires (transitions qui peuvent d'ailleurs être longues, et si d'autres transitions risquent d'être à gérer, par exemple à l'occasion du regroupement prévu à l'occasion de la construction d'un nouveau CEI) liées à la mise en place, (par exemple sur-effectifs ponctuels et donc gels de postes dans d'autres sites, ou problèmes posés par la construction de compétences dans des domaines techniques de l'entretien jusque là délaissés) des difficultés plus structurelles de gestion de personnel risquent de grever le fonctionnement des services s'il n'y est pas porté remède.

Il est donc impératif d'inventer de nouvelles dispositions de gestion des personnels qui soient adaptées à l'ambition qui a été affichée pour un outil de nature industrielle.

Y-a-t-il une politique de viabilité hivernale uniforme sur l'ensemble du réseau ?

Lors de la dernière campagne, le "décroisement" a été majoritaire, avec, selon les cas, un maintien, pour l'essentiel, des organisations départementales précédentes, voire même dans certains cas, une organisation par itinéraire nouvelle mise en place à cette occasion, malgré le temps réduit pour la définir. Mais, bien entendu, les départements non "décroisés" étaient ceux où les conditions ne se prêtaient pas à cette opération, et où le service ne pouvait se concevoir sans le dispositif antérieur de mutualisation entre les moyens des divers réseaux. Au moment du passage des auditeurs, il n'y avait la plupart du temps pas encore de visibilité sur les conditions dans lesquelles les moyens disponibles pourraient permettre l'organisation d'un service satisfaisant, situation génératrice d'inquiétude.

Pour le reste, on se reportera au § ci-dessus sur la gestion par itinéraire.

La configuration du réseau et des CEI permet-elle une gestion satisfaisante de la continuité du service (congé, repos, intérim, ...)

Dans la plupart des cas, les services ont pu s'organiser d'une manière satisfaisante au regard des événements courants dans la vie des structures (repos, congés, ..). En revanche, la situation, très tendue, rend très délicate la gestion de tout événement particulier (départ, maladie, etc...) ; voir sur ce point le § ci-dessus sur les fragilités.

Sur quels principes est fondée l'organisation de la surveillance des ouvrages d'art ?

Indépendamment des difficultés liées aux transferts de dossiers (papier et informatiques), la très grande hétérogénéité de qualité de ce qui se faisait dans les services montre bien a posteriori la fragilité sur ce point de l'organisation antérieure ; et si les DIR ont parfois des difficultés face à l'ampleur du travail (tri des dossiers, remise à jour des fichiers Lagora pour établir les programmes d'inspections etc..) le mode d'organisation avec des pôles structurés et robustes dans les SPT laisse bien augurer du succès de l'opération dans une majorité de cas.

Toutefois la reconduction à l'identique des principes organisationnels conçus pour les DDE risque de trouver des difficultés de mise en oeuvre en raison de l'éloignement des ouvrages à inspecter par la cellule de gestion OA. A l'expérience, des ajustements seront peut-être nécessaires.

Sous cette réserve, une fois passées les difficultés initiales de reconstitution d'une mémoire et d'archives de qualité, il est probable que la surveillance des ouvrages d'art sera assurée d'une manière bien plus fiable, et cela vaut pour d'autres types d'ouvrages qui n'étaient pas systématiquement pris en compte jusqu'à présent partout comme les portiques, potences etc...

Restent quelques cas à surveiller de services dont la structure manque de robustesse.

Principes d'organisation pour l'achat et la gestion des matériels d'exploitation et d'entretien ?

Les DIR se sont pour la plupart appuyées sur des travaux en "conférence des parcs" pour définir leurs programmes d'achat pour 2007, mais on ne peut pas percevoir encore l'amorce de véritable politique en la matière, ni même de modalités d'élaboration d'une telle politique ; il faut dire que leur visibilité est encore faible sur bien des points, notamment sur les conditions locales de mise en oeuvre de la politique d'entretien pour lesquelles les DIR doivent encore se constituer leurs références.

Pour l'acquisition elle-même, les dispositions prises sont très variées : elles vont du passage par l'UGAP à une prestation demandée à l'un des parcs.

Quelle est la politique du service à l'égard des parcs ? Aujourd'hui et dans le futur après transfert des parcs ?

Pour 2007, les services ont pratiquement tous opté pour une continuité parfaite dans la commande par rapport aux pratiques antérieures.

Ils ont tous également défini, dans des conditions à peu près homogènes (l'objectif étant de pouvoir faire face aux besoins de premier niveau d'intervention 24 heures sur 24 lors en période hivernale) les moyens d'atelier qu'il leur faudrait conserver à terme, et leur modalité d'insertion dans les services de la DIR (auprès des districts).

Cependant, la disparition de la possibilité à terme de faire appel aux parcs pour les circuits de viabilité hivernale qui sont actuellement effectués par eux préoccupent certaines DIR. La question n'est visiblement pas celle de la disparition des parcs, mais des moyens correspondants, dont il faut absolument pouvoir définir comment les remplacer : postes complémentaires et recrutements nouveaux ? augmentation de la productivité là où c'est possible (par ex là où il y a encore des endroits où, sans justification particulière, les équipages sont doublés)? recrutement financés sur les crédits qui financent actuellement les interventions des parcs (probablement avec des économies envisageables) ? Externalisation ?

3. LES MOYENS DE L'ACTION

3.1 Ressources humaines :

Les effectifs :

Comparaison du niveau des moyens autorisés pour 2007 par rapport à ce qui était prévu pour l'organigramme initial

Les moyens des DIR sont issus de trois programmes : le programme RRN (action miroir dans le programme CPPE) pour la plus grande partie, le programme SR (également action miroir dans le programme CPPE) pour la gestion du trafic, et le programme CPPE pour les moyens supports.

Deux types d'évolutions ont marqué la détermination des moyens des DIR :

- une évolution des effectifs à la baisse entre la validation des organigrammes, la notification des cibles pour 2006 et 2006 (nous verrons qu'il ne s'agit du reste pas nécessairement d'un décompte de même nature entre la première évaluation et les deux autres)
- des évolutions spécifiques dans les effectifs relatifs au programme SR et au support, qui correspondent à des arbitrages particuliers

Pour ces derniers :

- en ce qui concerne le programme SR, on observe que le nombre d'ETP affectés par le directeur de programme est inférieur au nombre de personnes antérieurement en place sur le domaine ; comme il n'a pas décidé de diminution du niveau de service, de fait cela revient à dire que ce sont des ETP du programme RRN qui compensent. L'audit n'a pas permis de cerner dans tous les services le niveau de la différence, mais à partir de ceux dont on dispose, on peut estimer que la différence au niveau national se situe autour d'une soixantaine d'ETP au moins (au moins car il semble

que dans ce calcul, les DIR aient parfois compté uniquement les CIGT, mais pas les personnes des sièges qui font de l'ingénierie ou de la maintenance dans le domaine)

- pour ce qui est du programme CPPE, on peut être étonné de cette affirmation d'un glissement, dans la mesure où les DIR ne se sont pas vu affecter des effectifs sur un programme spécifique support du CPPE ; il reste cependant que leurs moyens ont été établis avec l'hypothèse qu'un certain nombre de services devaient leur être fournis au titre d'une mutualisation, soit par des centres de services mutualisés (SCM) soit par un service déconcentré situé à proximité d'unités de la DIR ; comme le fonctionnement effectif de ce dispositif n'a pas permis aux DIR de se faire rendre réellement la totalité des services attendus (Cf. ci-après sur la problématique de la mutualisation), de la part d'unités dont les ETP sont, eux pris sur le programme CPPE en direct et non via une action miroir, il y a, de fait, là aussi, un transfert entre programmes, plus difficile à estimer, mais qui devrait également se situer à plusieurs dizaines d'emplois.

D'une manière générale, les auditeurs ne peuvent manquer d'être frappés par la difficulté de communication entre services de terrain et administration centrale sur ces thèmes. Elle se traduit par exemple par un flottement sémantique dans l'expression des services sur les questions de dimensionnement de leurs effectifs, qui montre à quel point il y a une vraie difficulté. Si tout le monde a bien compris, par exemple, que dans un organigramme approuvé on décompte des postes, certains appellent "postes" également les notifications de 2006, qui étaient en réalité des ETP (certains SG, rappelés pour préciser ce point, jurent qu'il s'agit bien de "postes").

Il est vrai que si le RBOP gère les ETP comme des "postes" (c'est à dire par exemple ne publie un poste que dès lors qu'une personne présente est partie) la différence entre les deux disparaît (et on crée des reports automatiques de crédits budgétaires de rémunération de personnel)

Mais si on tient bien compte de la différence entre les deux notions, on ne peut que constater que globalement, en ETP (et non bien sûr en postes réellement occupés) la dérive entre l'approbation des organigrammes et les ETP est souvent relativement faible (les 2 à 4% relevés par les auditeurs correspondent ou sont peu supérieurs à la marge de vacance structurelle en dessous de laquelle il est quasiment impossible de descendre).

La DIRIF semble bien constituer un cas particulier, dans la mesure où les tableaux qui ont été fournis montrent une différence d'une dizaine de pour cents entre le nombre de postes de l'organigramme validé et la cible de fin 2007 en ETP.

Cela dit, il existe tout de même des variations entre DIR, et, d'une manière plus nette encore, des variations entre grades, qui conduisent à des difficultés réelles pour certains d'entre eux (très souvent les grades de dessinateurs, nous reviendrons sur ce point, à notre sens paradoxal, et de C administratifs, dans certains cas, B administratifs et techniques, ou contrôleurs)

Et par ailleurs, les responsables de BOP, y compris ceux qui ont pris la dimension du phénomène, ont du mal à trouver un mode adéquat, qui n'est du reste pas facile à imaginer, d'introduction dans leur processus de gestion, de l'excédent à générer dans l'attribution de postes par rapport aux ETP pour utiliser réellement toutes les ressources affectées. Certains services font état d'une grande compréhension du responsable de BOP dans la publication des postes, mais aucun d'une politique systématique en la matière.

Il serait utile que la DGPA donne des instructions sur la manière de définir de tels processus de gestion permettant de dimensionner les organigramme, non pas au niveau du

nombre d'ETP, mais de manière à utiliser à plein cette ressource budgétaire compte tenu du niveau prévisible de la vacance.

Postes effectivement occupés ; les éventuels écarts susceptibles de rendre difficile l'une des missions ; caractère transitoire (solutions en vue) ou durable ; solutions envisagées dans ce dernier cas?

La situation est rendue plus délicate dans plusieurs services par les difficultés qu'ils ont éprouvées et qu'il éprouvent encore à pourvoir les postes dans certains grades.

Des difficultés, différentes d'un service à l'autre, souvent évoquées à cet égard portent sur :

- Les agents d'exploitation : c'est l'inquiétude la plus souvent exprimée, au regard de la préparation de l'organisation du service hivernal pour la prochaine saison.
- Les contrôleurs ; on ne peut manquer cependant de **se demander**, du moins pour ce qui concerne la maîtrise d'oeuvre d'exécution (à la différence des contrôleurs de CEI) si ces difficultés sont réellement structurelles ou simplement liées à la période la plus difficile à gérer qui est celle de la mise en place de la nouvelle organisation, et si **un travail approfondi sur la nature des missions et le mode de contrôle ne serait pas de nature à produire des gains de productivité en la matière.**
- Les dessinateurs C techniques (la DIR CO par exemple est très inquiète pour son SIR, mais s'il y a une vraie difficulté de vacances dans ces grades, on peut se demander si une réflexion sur le partage des rôles entre B techniques et C dans le contexte actuel des possibilités offertes par l'informatique technique ne serait pas de nature à faire apparaître des solutions (cela supposerait une animation centrale du sujet ?).
- Les B techniques dans certains cas

Certains services se trouvent en situation difficile d'avoir des sur-effectifs dans certaines localisations (de contrôleurs par exemple), qui empêchent le recrutement et donc le remplacement dans des secteurs où cela risque d'entraîner des difficultés.

On peut aussi noter que la vacance est souvent reportée préférentiellement sur les SIR : cela montre bien la nécessité d'avoir une vision claire des évolutions à venir pour permettre d'en gérer par anticipation les conséquences, car le risque existe qu'une diminution progressive des moyens non anticipée conduise à revenir progressivement imperceptiblement et inconsciemment à des situations de fragilité (comme cela s'est en réalité passé dans les précédentes décennies, dans les DDE) ; une meilleure visibilité (sur les ressources comme sur la charge prévisible de travail du reste) permettrait d'anticiper les mesures à prendre (regroupement de SIR?)

La conduite des négociations sur ce point avec le RBOP ; application par ce dernier des cadres nationaux ;

Le fléchage est respecté dans la majorité des cas (on note un cas exceptionnel de non respect visant à alimenter des moyens de "support" sous le prétexte contesté par la DIR qu'elle en tirerait bénéfice par mutualisation), mais on peut se demander si les RBOP ont bien les moyens de procéder aux arbitrages nécessaires entre enjeux dont certains ne sont pas dans leur champ de responsabilité de politique publique (ou géographique) ; par ex pour déterminer les priorités de sorties d'écoles ou d'autres arbitrages très fréquents qu'ils ont à assumer.

Il n'y a pas non plus, visiblement, de méthode bien précise et arrêtée pour faire en sorte de gérer

réellement des ETP et non des postes (cf. ci-dessus).

Le dispositif actuel de passage des moyens des DIR par un BOP régional semble donc inutile (fléchage), inutilité aggravée par l'impossibilité dans laquelle se trouvent les responsables de BOP, quelle que soit leur bonne volonté, compte tenu des éléments dont ils disposent, d'opérer des arbitrages ayant un sens dans l'esprit de la LOLF (recrutements, choix etc..) ; **il serait donc préférable que les ressources soient concentrées dans un BOP national placé sous la responsabilité du directeur de programme intéressé aux résultats de l'action menée à travers les moyens qu'il gère** (même si ce BOP dépend du programme CPPE).

Les choses sont du reste compliquées par le fait qu'une partie des ressources vient du programme SR qui n'a pas assuré les arbitrages qui auraient été nécessaires, à savoir ou bien assurer au minimum les moyens nécessaires pour faire fonctionner les dispositifs (CIGT et ingénierie du trafic) tels qu'ils étaient déjà dimensionnés ou accepter une baisse du niveau de service. Par conséquent, des moyens ont été affectés par les DIR à partir de ce dont ils disposaient, c'est à dire des ETP du RRN²².

Fonctions pour lesquelles des difficultés apparaissent

voir ci-dessus

Examen spécifique sur ce point des moyens du service hivernal

voir ci-dessus : les services étaient très inquiets au moment de l'audit pour l'organisation du service pour la prochaine campagne, notamment du fait de l'impossibilité de recrutements (y compris quand il y a des demandes de mutations vers le service).

Mutualisations envisagées, par ex pour les supports, et difficultés éventuelles.

Sur la question sensible de la mutualisation pour le support (gestion immobilière, informatique, action médico sociale, documentation, paie, marchés, etc....), comparaison (sous forme de tableau comparatif) entre la situation initialement envisagée des moyens dans l'élaboration de l'organigramme validé (moyens de support en propre à la DIR, et fonctions assumées par des services de proximité) et la situation réelle actuelle. Comment sont gérées les éventuelles difficultés qui résultent le cas échéant de ces écarts? Perspectives pour la réduction des écarts?

Les mutualisations sous forme de CSM (personnel, informatique, parfois comptabilité, documentation, formation) se passent souvent bien, malgré des frictions tout de même dans certains domaines et dans certains cas.

Le cas du personnel est spécifique car, malgré les difficultés, il s'est passé (notamment la bascule de la paie) d'une manière remarquable ; il convient du reste de noter que c'est le seul domaine pour lequel un responsable a été nommé au niveau central pour suivre les conditions de fonctionnement de cette mutualisation, ce qui contribue sans doute à expliquer qu'une mutualisation pas particulièrement simple à mettre en oeuvre se soit bien passée.

La formalisation des relations entre les CSM et les bénéficiaires est souvent assez avancée, mais malgré cela, dans certains cas, les services restent inquiets car ils ne retrouvent pas (par manque de moyens du CSM) les prestations qui leur sont nécessaires, et sont obligés d'y consacrer du personnel propre (cf. ci-dessus).

Les appuis de proximité, en revanche sont très souvent problématiques, avec des DDE peu mobilisées (du fait de leurs propres difficultés sans doute).

²² À noter qu'il en est de même dans les SMO qui ont en charge la maîtrise d'ouvrage d'investissements lourds de gestion de trafic, puisque les SMO n'ont pas reçu d'ETP du programme SR

Il est significatif que, dans l'interrégion souvent citée en exemple pour la qualité de son effort de mutualisation (à juste titre, tout y indique que le DRE a beaucoup investi pour faciliter l'action des services dans ce domaine, jusqu'à se faire appuyer par un consultant pour la mise en place des procédures avec les services clients) tout n'est pas encore totalement en place, y compris dans les domaines les plus urgents, sur lesquels les efforts essentiels ont été marquants.

L'administration centrale aurait intérêt à mettre en place un dispositif de suivi de l'ensemble du processus de mutualisation, dans les mêmes conditions où cela s'est fait pour la paie, de manière à pouvoir repérer et gérer les situations difficiles ou conflictuelles, qui génèrent des déperdition énormes d'énergie et nuisent à l'efficacité des services.

Il est à noter que la question des moyens en ETP liés à la mutualisation apparaissent très peu clairs ; significatif est le cas (rare) où, appelée à donner un avis dans une situation où le RBOP n'avait pas respecté le fléchage en arguant d'une mutualisation non initialement prévue, la MIGT n'a pas été en état de se faire une opinion sur le sujet, ne réussissant pas à y voir clair dans les hypothèses initiales prises en compte.

Le fait que la gestion du trafic soit dans l'action miroir du programme SR (sécurité routière) conduit elle à des difficultés particulières ? De quelle nature ? Les documenter par des exemples concrets, et examiner en quoi une autre structure des programmes serait ou non de nature à les éviter ?

Du point de vue de la gestion du personnel : indépendamment de la complexité que cela introduit (mais qui n'est pas ressentie partout comme telle), on constate un peu partout que les moyens mis en place au titre du programme SR ne couvrent pas les moyens qui préexistaient dans les CIGT, à plus forte raison l'ingénierie du trafic, sans que les responsables aient accepté la conséquence en terme de niveau de service (réduction par ex des amplitudes de service des CIGT). Cf. ci-dessus.

Par ailleurs, dans plusieurs cas, des investissements en matière de trafic, considérés par l'ensemble des acteurs comme prioritaires (et susceptibles d'entraîner des améliorations de productivité des équipes d'intervention, en crise ou en situation plus courante) ne peuvent pas être mis en place, par manque d'AE, mais aussi dans certains cas de CP, alors qu'il est clair que, si une fongibilité avait existé, l'arbitrage unanime aurait été dans le sens de leur priorisation. De la même façon, les différences de modes de gestion conduisent à une hétérogénéité des décisions prises sur un même itinéraire entre le gestionnaire et le responsable de certains équipements (signalisation, potences).

Les niveaux de compétence :

En distinguant les domaines et les fonctions (exploitation entretien, Travaux neufs, ingénieurs et équivalents, techniciens et équivalents) : nombre de personnes ayant une expérience d'au moins trois ans dans le domaine (pour les responsables : 6 ans) ; personnes dont le métier est nouveau.

Les chefs de projet : expérience dans cette fonction ou dans le domaine

Les responsables de pôles techniques : expérience dans une fonction similaire (RST)

Investissement : dans l'ensemble, les services ont réussi à se mettre en place avec une proportion importante de personnes avec une expérience relativement ancienne dans le domaine

de la route, (très souvent entre la moitié et les trois quart, plus marqué encore pour les ingénieurs que pour les techniciens) ; cela signifie clairement que, là où les services se sont constitués avec une masse critique initiale quantitativement robuste on a fait un progrès important par rapport à la situation précédente sur les perspectives de pérennité de la compétence collective et sa capacité de résistance aux incidents courants (mutations simultanées etc...)

Mais il y a des exceptions à cette situation majoritaire ; un SIR, par exemple compte jusqu'à 70% de premiers postes en A et B. Un autre SIR a été créé avec une dimension très insuffisante pour assurer une robustesse minimale (2A seulement et répartis de plus en deux sites différents) ; il est vrai que le plan de charge actuel et prévu ne nécessite pas quantitativement plus de moyens. On peut se demander si à terme un rattachement à un autre SIR (d'une autre DIR) ne serait pas la seule solution raisonnable.

En revanche, en dehors du domaine des ouvrages d'art, les spécialisations des fonctions liées à une volonté de mise en place de "pôles" pour une structuration matricielle sont prises en charge massivement par des personnes pour lesquelles il s'agit d'un métier nouveau, ce qui rend (cf. ci-dessus) le fonctionnement "matriciel" correspondant encore largement virtuel.

Des conséquences sont à tirer de cette observation en terme de formation dans un premier temps et d'animation de réseaux métiers dans un second.

Pour l'ingénierie de l'entretien et de l'exploitation, les situations sont plus diverses. Mais on se heurte également à la problématique de la formation là où le parti a réellement été pris de fonder une véritable ingénierie dans l'ensemble des domaines (une DIR a réussi, c'est anecdotique, mais cela montre aussi des pistes sur l'évolution de la gestion du personnel, à intégrer en ingénierie de l'exploitation, un ingénieur venant de la marine, qui avait une grande connaissance des dispositifs techniques qui entrent en jeu dans les systèmes en cours de développement dans ce domaine).

Dans les services de support, on note très nettement, dans beaucoup de services, le poids des contraintes de formation initiale des services, avec une proportion faible de personnes ayant l'expérience du domaine qu'elles ont en charge.

Les difficultés relevées par le service à cet égard. Les mesures susceptibles d'y remédier.

La question de la formation nécessaire reste essentielle pour aller vers la professionnalisation inscrite dans les organigrammes (surtout chez les techniciens supérieurs, avec une première étape d'approfondissement de généralistes avant spécialisation).

Pour ce qui est des dessinateurs, Cf. ce qui est indiqué ci-dessus : la difficulté liée à la vacance dans ce domaine n'est elle pas aussi l'indice que **les modes de travail ne se sont pas adaptés à l'évolution des possibilités ouvertes par l'informatique technique ; ne serait ce pas l'occasion d'engager un travail de fond sur le sujet?**

Par ailleurs, les problèmes soulevés à certains endroits de risque d'inadaptation entre le nombre et la localisation des contrôleurs et l'évolution de l'importance et de la situation géographique des chantiers à venir montrent bien l'inadaptation de notre mode de gestion actuel du personnel aux contraintes d'une organisation plus "industrielle". Il en est de même (cf. ci-dessus) pour la continuité du service dans les centres d'exploitations désormais isolés.

Des difficultés spécifiques de gestion sont souvent la conséquence de contraintes du prépositionnement : par exemple une DIR a remplacé un nombre important de A qu'elle ne pouvait pas trouver par des B, et la normalisation sera longue, et peut poser des problèmes

transitoires (de gestions des sur-effectifs de B de manière à ce que cela ne conduise ni à renoncer aux A dans l'avenir ni à renoncer à recruter un B dans un poste normal de B). Ce qui étonne dans la manière dont les services exposent de telles difficultés, c'est qu'ils en parlent comme s'ils ne savaient pas à qui en faire part pour définir de manière opérationnelle les éventuelles solutions, chef de BOP ou DGPA?

Le service a-t-il de réels moyens d'action sur le recrutement de son personnel ?

Visiblement le système de décision n'est pas adapté à la situation des DIR ; ce n'est pas seulement un problème de rapports plus ou moins corrects entre responsables, mais il apparaît assez vite à l'analyse que la logique d'organisation des décisions, n'est pas très "LOLFienne" en ce sens que le responsable de BOP a à faire des arbitrages (politique de postes publiés, décisions de priorités pour les sorties d'écoles, etc...) entre des services dont certains n'ont pas de rapport avec ses propres responsabilités de mise en oeuvre de politiques publiques. Ce dispositif ne peut donc qu'entraîner d'inutiles complexités et a toutes les chances de générer des relations difficiles entre responsables.

Y-a-t-il des actions de formation mises en oeuvre ou planifiées. Les ressources en la matière (internes ou externes) sont-elles au niveau souhaitable ?

Mode de "construction" des compétences des nouveaux arrivants, y a-t-il sur ce point une collaboration avec le CETE en cours de mise en place pour la construction et la capitalisation des compétences spécifiques propres à chacun des deux services et dans l'identification de parcours individuels potentiels à anticiper

Comme on l'a vu, dans beaucoup de services, du moins pour l'ingénierie, même si on n'a pas toujours pu éviter des départs rapides, la proportion souvent importante de personnes expérimentées tant au niveau A+ que A et B+ techn au moment de la mise en place semble permettre de présager un maintien aisé de la compétence collective, voire une construction spontanée assez facile.

Un problème spécifique se pose pour les techniciens dont souvent une proportion importante sont en premier poste à la DIR, et ont, notamment dans l'esprit de l'organisation "matricielle" et des spécialisation à acquérir des besoins particuliers de formation pour lesquels les DIR ne semblent pas encore trouver de réponse adéquate.

Malgré un effort très important de préparation des services en période de préfiguration et de structuration d'un programme national de formation, et malgré les bilans de compétences qui étaient en cours dans plusieurs services au cours de l'audit, les DIR n'y voient pas encore très clair sur les besoins en formation, et surtout souffrent dans beaucoup de cas de ne pas pouvoir réellement bénéficier de l'appui de proximité pour la mise en place de formations déconcentrées.

En contrepartie, dans certaines interrégions, des CSM pour la formation, organisés avec l'appui du CIFP et des moyens mutualisés, fonctionnent apparemment à la satisfaction générale.

La réponse formation aux problèmes construction de compétence, pour nécessaire qu'elle soit, ne dispense pas de la nécessité de trouver, par exemple pour des fonctions qui ont eu le mérite de pouvoir se trouver identifiées contrairement à l'organisation précédente, avec des responsables isolés par la spécificité de leur mission, des moyens de piloter le maintien et l'approfondissement des compétences en usant de toute la panoplie des moyens de gestion des connaissances (réseaux métiers pilotés, usage des techniques informatiques avec appui du RST pour maintenir des bases de connaissances faciles d'accès). **La DGR a une responsabilité d'animation importante en la matière.**

Les relations avec les CETE pour la construction des compétences sont de nature et de niveau très variables, certains services n'ayant pas du tout travaillé sur ce point avec un CETE, d'autres ayant au contraire passé des conventions par lesquelles, pour certaines fonctions, un stage de qualification professionnelle par compagnonnage est prévu au sein d'équipes du CETE.

3.2 Ressources financières

Adéquation des ressources financières aux objectifs :

- *d'une part en ce qui concerne les crédits d'entretien et d'exploitation*

Le sentiment d'insuffisance des crédits vis-à-vis de ce qui serait nécessaire pour le maintien en état du patrimoine est généralisé.

- *d'autre part en ce qui concerne les moyens de fonctionnement*

IL n'y a pas d'inquiétude grave mais seulement des incertitudes, compte tenu du caractère nouveau des modes de fonctionnement (déplacements, etc...) et par conséquent du manque de références sur les coûts entraînés.

3.3 Autres moyens de l'action : (immobiliers, matériels, informatiques, engins, ...)

La mise en place des services constitue une période très spécifique, avec des phénomènes dont on peut espérer qu'ils seront transitoires, comme l'arrivée tardive de certains crédits (achats de matériel par ex), et le fait que n'ont pas pu être pris en compte, bien entendu des difficultés découvertes tardivement et non complètement expliquées : par exemple, d'une manière très générale, on s'aperçoit d'une difficulté très mystérieuse sur les licences de logiciels, notamment d'informatique technique, qui imposent des achats de licence non prévus. Les auditeurs n'ont pas vraiment pu expliquer ce phénomène, car on a du mal à imaginer que c'est volontairement que les DDE ont privé les SIR, par exemple, de licences de logiciels de DAO ou CAO au profit des conseils généraux et de l'IAT.

Sur les engins, certaines DIR estiment ne pas avoir bénéficié des engins les plus adaptés, ce qui dans l'avenir augmentera les besoins d'investissement.

Sur l'immobilier, la question des sièges est réglée ou en voie de règlement ; en revanche, beaucoup de CEI sont, assez logiquement, dans une situation transitoire, qui peut prendre plusieurs aspects, dont celle de la cohabitation avec un centre du conseil général. Pour des raisons diverses, cette cohabitation, curieusement, puisqu'il s'agit d'anciens collègues, génère souvent des conflits pénibles pour les agents. **Il est donc nécessaire que la perspective de la solution définitive et de ses délais de mise en place soit clairement affichée, ce qui n'était pas le cas au moment de l'audit pour les projets du programme national de PPP.**

Adéquation des moyens aux besoins estimés par le service pour son fonctionnement.

Voir ci-dessus.

Examen spécifique sur ce point des moyens du service hivernal

Déjà évoquée, il y a une inquiétude sur l'avenir quand les parcs seront transférés et que n'existera plus la possibilité d'utilisation sur une période courte de matériels amortis sur d'autres usages par d'autres en dehors de la période d'hiver.

Modalités de négociation de ces moyens avec le niveau central

Les services se disent satisfaits, sinon du résultat, du moins de la qualité des contacts avec la DGR pour tout ce qui concerne leur fonctionnement et leurs programmes d'entretien (à l'exception de ce qui a été dit ci-dessus sur le manque de visibilité sur les délais de mise en place des programmes nationaux de construction de nouveaux CEI).

Les prestations assurées par les parcs sont-elles au niveau attendu ? Comment sont régulées les commandes au parc ?

Dans la plupart des cas, le principe est le maintien de la commande à son niveau antérieur pour le réseau concerné ; beaucoup de services ont organisé une "conférence des parcs" ; il ne semble pas y avoir de difficulté actuellement, mais des inquiétudes pour l'avenir (cf. ci-dessus)

4 LA GESTION DU PROGRAMME

Conditions dans lesquelles s'est établi en 2006 le dialogue de gestion entre le directeur de programme RRN, et la DRE (pour ce qui relève de l'action miroir n°8 du programme SPPE) pour :

- la mise en œuvre de la LFI 2006

- la préparation du PLF 2007

Les services s'expriment peu sur la mise en œuvre de la LFI 2006, pour ce qui est de la préparation du PLF 2007, action 2 avec la DGR, les services indiquent que leur manque de références ne leur a pas permis de réellement négocier, ce qui a conduit la DGR à imposer pratiquement de manière descendante ses programmes ; les services se montrent pourtant satisfaits de la manière dont les relations ont été nouées (ce qui montre bien que la compréhension des contraintes de l'autre est importante, plus que le résultat même des négociations sur les moyens) et sont très positifs sur le dialogue à mener dans le futur dans ce domaine.

Les relations avec les DRE sont nettement moins claires, sur le fond, sinon sur le plan des relations entre personnes qui sont souvent bonnes (malgré des tensions parfois sur les questions de mutualisation, cf. ci-dessus)

La visibilité des services est nettement moins claire sur tout ce qui concerne l'investissement.

Dispositif de dialogue institué avec la DGR pour le suivi de l'exécution du programme annuel de l'année 2007

Un dispositif régulier a été prévu (avec deux réunions prévues pour faire le point, en mars et septembre, la première n'avait pas encore été programmée au moment du passage des auditeurs) dans des conditions qui satisfont les DIR.

Dispositif de pilotage et de contrôle de gestion mis en œuvre en interne pour atteindre les objectifs du programme annuel.

Visiblement, les services n'ont pas encore eu le temps de mettre en place des dispositifs bien arrêtés de contrôle de gestion, ni même de philosophie en la matière.

On sent cependant une volonté de progresser sur ce point (traduite dans les organigrammes) et une volonté assez générale de relancer le dispositif de suivi de l'activité à travers CORAIL, sans

que cela ne se soit encore traduit partout par des démarches concrètes.

On peut aussi noter que, sur le plan de la gestion comptable, les services n'ont pas tous saisi l'occasion qui se présentait de rationaliser son organisation ; on trouve encore des situations avec 16 unités comptables dispendieuses en moyens et qui ne facilitent probablement pas vraiment le suivi de l'usage des moyens au regard des objectifs.

Dispositifs mis en place pour la régulation de la commande par les DRE/SMO et pour la commande aux CETE

Les COPIR ont été très souvent anticipés par rapport à la circulaire de mars 2007 (cf. détail ci-dessus), et prolongés par des réunions de travail spécifiques des responsables pour l'investissement

De manière exceptionnelle, et pour des raisons qui ne semblent pas très claires, un service avance l'idée que cela ne sert à rien tant que le programme de moyen terme n'est pas défini!

Dans un autre cas la régulation visiblement n'apparaît pas nécessaire au service, du fait de l'adéquation rigoureuse des SIR et des SMO, mais ce cas et les questions qu'il soulève ont été traités ci-dessus.

Dispositif de pilotage des DIR par DAC

L'audit a fait apparaître de ce point de vue l'importance de l'organisation pratique des relations entre les services et l'administration centrale. Il est clair que l'outillage du pilotage n'est pas complètement au point, et il aurait été étonnant qu'il en soit autrement, aussi peu de temps après la mise en place du fonctionnement en mode LOLF, qui rend difficile l'utilisation de beaucoup de références historiques de gestion, et les bouleversements que l'administration locale comme centrale a eu à gérer.

On peut observer que le dispositif de gestion transversale des relations avec les services de terrain qu'à mis en place la DGR a été d'une très grande utilité pour permettre une bonne compréhension réciproque, là où les contraintes ne permettaient pas de satisfaire des attentes pourtant légitimes.

Il serait très utile qu'un mode de correspondance transversale puisse être aussi mis en place par la DGPA, pour permettre une relation plus apaisée sur l'ensemble de sujets qui sont nécessairement, vus du service de terrain, interdépendants; et pour lesquels le mode de relation sous direction par sous direction ne peut qu'être frustrant et entraîner de graves incompréhensions de part et d'autre, quelle que soit la qualité des responsables sur le terrain et au plan national.

Cela étant dit, il faut remarquer que le dispositif de pilotage de la DGR a fonctionné de manière plus soutenue pour ce qui est de l'entretien et de l'exploitation que pour l'ingénierie.

Les relations avec la DSCR ont été moins soutenues

5. MAÎTRISE DE LA QUALITÉ

Le Service a-t-il une politique générale en la matière ? Des moyens spécifiques sont-ils mis en place?

L'identification de la fonction dans l'organigramme, on l'a vu, est pratiquement générale ; certains services ont cependant du mal à recruter sur les postes correspondant précisément à

cette mission.

Certaines DIR ont pu déjà, malgré la pression de l'opérationnel qui se traduit par une demande plus axée sur les méthodes auprès de ces structures chargées des méthodes et de la qualité, commencer à engager des réflexions.

Quelques unes ont même déjà engagé des actions (participation de l'équipe à un séminaire qualité de la DGR en janvier dernier, travail engagé sur la démarche, avec ébauche de document, séminaire en CODIR...)

Bref on sent un mouvement qui marque une rupture par rapport à la situation précédente, même si, l'engluement des services de terrain dans les problèmes de la mise en place limite pour le moment la possibilité d'effets rapides.

L'animation active dans ce domaine qu'a prévue la DGR à travers le bureau identifié pour porter la question de la qualité sera très utile.

Investissement :

Y-a-t-il une démarche engagée au regard de l'exigence à terme de mettre en œuvre un système de management de la qualité basé sur une approche processus au sens de la norme ISO 9001 ?

La situation est très variable ; l'intention d'engager des démarches en ce sens est pratiquement généralisée, mais le passage à l'acte dépend de personnes pas toujours encore effectivement en place ; mais on sent un mouvement, général qui ne semble pas dans un premier temps aller vers de la certification, mais qui dans certains services, est déjà en route vers un travail sur la clarification de processus, (qui fait quoi, planning, classements de documents etc...)

Y-a-t-il une personne ou structure chargée de la mise en place de la démarche ?

Cf. ci-dessus ; dans la plupart des services, le mode relais dans les structures locales des DIR est défini (par exemple dans les SIR, le plus souvent, il s'agit soit de l'adjoint soit d'une mission confiée à un "pôle assistance")

On pourra se référer pour cette analyse au guide de questionnement complémentaire annexe, et notamment aux tableaux définissant les critères qualité prévus dans la nouvelle circulaire de la DGR.

Y-a-t-il des plans qualité déjà établis pour certaines opérations ?

La situation est très variable, mais visiblement la mise en place de plans qualité est considérée partout comme un impératif pour l'avenir. Certains SIR se sont fixés comme objectif d'en mettre en place pour les opérations les plus importantes, avant l'été 2007.

Une dynamique existe, il est nécessaire de la suivre et de la piloter.

L'organisation du contrôle des projets est-elle bien définie ? d'une manière générale ou par opération ?

La situation est en réalité très souvent en continuité avec les procédures antérieures ; elle est donc très variable ; mais au delà de ce qui est en place, la plupart du temps, au moins, des principes sont arrêtés (par exemple sur la base d'un contrôle externe par un autre SIR ou un CETE), parfois avec identification de domaines prioritaires pour une mise en place progressive (par exemple en mettant l'accent sur les points liés à des questions de sécurité, signalisation temporaire, mises en service partielles...)

Là aussi, la **dynamique existe, et il est nécessaire de la suivre et de la piloter.**

Quels sont les outils mis en place pour répondre aux attentes des DRE/SMO pour la gestion des opérations : maîtrise des coûts, des délais, des consommations de crédits, ... ?

Les mêmes observations sont applicables à ces questions : il y a encore peu de dispositifs systématiques bien identifiables, mais la préoccupation de leur mise en place est pratiquement générale, et certains services ont identifié des organisations, au niveau du service pour la mise en place d'outils et de méthodes, mais aussi au niveau des SIR, pour appuyer les opérationnels dans la mise en place de projets de Tableaux de Bords (comme de plans qualité, cf. ci-dessus)

Là encore, une animation inter DIR semble utile.

Entretien et exploitation :

Le service a-t-il engagé une démarche qualité ? Certains processus font-ils l'objet d'une description formalisée, d'actions spécifiques nécessaires à l'obtention de la qualité, d'indicateurs de performance, d'une analyse des résultats et de définition d'actions d'amélioration ?

Dans aucun service les auditeurs n'ont identifié de démarche explicite générale lancée dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation, mais dans certains d'entre eux, des priorités précises ont été établies sur les domaines à prendre en compte dans un premier temps (communication sur événements, par ex), et des actions ont été engagées en vue de la formalisation de procédures.

Y-a-t-il un dispositif de mesure de la qualité du service à l'utilisateur ?

N'existe dans aucun service

6. TRANSFERT DES OPERATIONS

Le transfert de gestion du personnel, des moyens, des informations concernant les opérations d'investissement (dossiers, historique des décisions, identification des points sensibles, ...), et des données relatives au patrimoine entre les DDE et la DIR s'est-il correctement passé et sans perte d'information ?

Les difficultés étaient encore très générales en avril mai 2007 (au moment du passage des auditeurs) pour le transfert de la comptabilité et les marchés, dont les conditions de réalisation mobilisaient énormément d'énergie, et révèlent à quel point les notions de gestion administrative et comptable et de gestion des opérations étaient (et restent) séparées, puisque l'une des difficultés a été de rattacher les unes aux autres. Au moment de l'audit, certains services n'excluaient pas de découvrir encore jusqu'à la fin de 2007, via l'appel d'entreprises étonnées de ne pas être réglées, des commandes inconnues.

La situation est plus contrastée pour les dossiers d'opérations : certains SIR n'ont pas eu de difficulté ; il s'agit la plupart du temps de ceux qui ont bénéficié de l'arrivée en leur sein de personnes qui étaient déjà antérieurement chargées des mêmes opérations. Pour d'autres, les choses sont bien plus problématiques. Cela met une fois encore en évidence la faiblesse (révélée par le transfert d'une manière aigüe, mais qui présente des effets moins visibles, mais dommageables d'une manière plus permanente) de notre dispositif d'organisation de la mémoire des opérations, qui repose énormément sur la connaissance qu'en ont les responsables, plus que sur le mode d'organisation des dossiers. Cela renvoie à la nécessité de traiter aussi la question

de l'organisation des dossiers et de l'archivage dans les démarches qualité à engager.

Complément N° 4 au rapport d'audit du programme RRN :

Les SMO : cadre d'entretien et commentaires

Dans le cadre de l'audit du programme RRN 2007, il a été décidé de réaliser dans chaque MIGT au moins une inspection de SMO.

Ces inspections ont eu lieu dans les DRE/SMO suivants aux dates précisées dans le tableau récapitulatif ci-dessous :

<i>MIGT</i>	<i>DRE/SMO inspectés</i>	<i>Dates</i>
1	Nord-Pas-de-Calais	11 avril et 4 mai
	Picardie	13 avril
2	Ile-de-France	11 et 12 juin
3/4	Haute-Normandie	2, 3 et 4 mai
5	Bretagne	3 et 24 mai
	Pays-de-la-Loire	9 mai
6	Aquitaine	10 et 11 mai
7	Limousin	3 avril
8	Champagne-Ardenne	10 avril
9	Bourgogne	2, 3 et 4 mai
10	Rhône-Alpes	5 avril
11	PACA	3 avril

L'analyse qui suit est réalisée selon l'ordre du questionnaire ayant servi de trame aux inspections des SMO.

1. Le programme

Une charte de gestion conclue avec la DGR (RBOP) définit-elle des objectifs opérationnels spécifiques à la DRE dans sa fonction de maîtrise d'ouvrage (SMO) ?

Aucune charte de gestion pour le programme RRN 2007 n'a été signalée dans les inspections.

Cependant trois SMO ont signalé une telle charte datée du 8 décembre 2005 : elle était sans doute applicable au programme RRN 2006.

La charte DGR–SMO que nous avons eu l'occasion de lire précédemment avait un contenu de portée nationale, c'est-à-dire qu'elle n'était pas spécifique aux contextes locaux. Elle ne correspondait donc manifestement pas à l'esprit d'une telle charte, qui devrait être par construction même l'œuvre conjointe et contradictoire de la DGR et du SMO concerné.

Y-a-t-il des indicateurs associés ?

Une certaine ambiguïté apparaît dans les réponses : certains inspecteurs ont compris qu'il

s'agissait des indicateurs nationaux, d'autres d'indicateurs locaux de suivi de la gestion du programme RRN 2007 (avenant au contrat de plan 2000–2006 principalement).

Pour ce qui est des indicateurs nationaux, tous les SMO adhèrent à l'indicateur de maîtrise des coûts.

Les autres indicateurs nationaux suscitent des questionnements, tel celui de l'intérêt socio-économique des opérations réalisées, qui semble mal adapté à la réalisation de tronçons courts d'un programme d'ensemble, cas généralement rencontré dans les opérations conduites par les SMO sur financement budgétaire.

2. L'organisation

Les principes généraux d'organisation (prise en charge des opérations, répartition des responsabilités, et notamment pour les contacts extérieurs, et dans les rapports avec le maître d'ouvrage central et le Préfet de région, missions mutualisées...).

Signalons à ce propos le cas particulier et sans doute unique du SMO d'une DRE située à l'extrémité nord de la France, où dans l'un de ses départements constitutifs un SMO départemental avait été créé en 2001 : ce dernier, comportant un effectif de 17 personnes, a été le support de la création du SMO régional.

Ce SMO a donc eu une longueur d'avance sur les autres, aussi bien pour la définition précise de la fonction de maîtrise d'ouvrage que pour la mise en œuvre des démarches qualité. Ces antécédents devraient a priori faciliter le professionnalisme des équipes et leurs méthodes de travail : on y reviendra ci après.

Dans le cas particulier de la DREIF où certaines maîtrises d'ouvrages sont prises en charge par la DIRIF, le risque existe que la compréhension de la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage au sein de la DREIF soit rendue ardue pour l'extérieur (collectivités locales en particulier).

Comment sont assurées au sein de la DRE les études d'opportunité de nature intermodale ? Lien avec le SMO ?

Les études d'opportunité de nature intermodale sont réalisées sous l'égide des DRE, le cas échéant en faisant appel à un prestataire privé.

Stratégie arrêtée pour le choix des prestataires en matière d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (CETE, DIR, ressources externes, ...).

Y-a-t-il une politique en matière de prestations confiées au CETE ? : Etudes amont, assistance à maîtrise d'ouvrage, ingénierie, contrôle, ...

id en matière de maîtrise d'oeuvre.

Tout en récusant généralement le fait qu'une stratégie délibérée soit en place, les SMO indiquent en majorité faire appel d'une part à leur CETE de rattachement pour les études à l'amont de l'enquête d'utilité publique et en cas d'indisponibilité de celui-ci à un autre CETE, d'autre part aux SIR pour des études de projet à l'aval de la DUP, soit en maîtrise d'oeuvre en régie, soit en tant que maître d'oeuvre ensemblier.

Dans ce dernier cas le DIR s'autorise, ou est autorisé, à sous-traiter des prestations soit au CETE, soit à des BET privés.

De façon générale des Comités de pilotage de l'ingénierie, regroupant la DRE/SMO, la ou les

DIR concernées, le CETE se sont réunis afin de convenir de la répartition de la commande des études pour l'année 2007. Il n'y a guère qu'une région où cette réunion n'a pas eu lieu sous cette forme tripartite.

Existe-il un contrat-cadre des relations SMO/DIR définissant les méthodes de travail et les actions respectives du SMO et de la (les) DIR(s), notamment les services d'ingénierie routière.

Il existe un contrat-cadre SMO/DIR par exemple :

- en Aquitaine, signé le 16 décembre 2006
- en Haute Normandie, signé le 22 décembre 2006
- en PACA, signé le 25 janvier 2007
- en Nord-Pas-de-Calais, signé le 28 février 2007

Dans cette dernière région on signale la mise au point de fiches de procédures.

Dans les autres SMO ces conventions étaient en cours de finalisation au moment de l'inspection.

Ensuite il appartient aux SMO de passer des lettres de commande. De ce point de vue les inspections ont montré que ces dernières se mettaient en place trop lentement.

Cependant on signale des cas où les commandes n'ont pas été passées par la DGR au SMO, ce qui interdit à ce dernier d'en passer lui-même.

La distinction des fonctions de maîtrise d'ouvrage - maîtrise d'oeuvre avec la DIR est-elle conforme aux orientations nationales ?

La distinction entre fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre est bien comprise par les services.

Cependant on signale des cas où des SIR, dirigés par d'anciens chefs de SGT, ont tendance à garder un comportement de maîtres d'ouvrage ce qui peut provoquer des frictions avec leur SMO. Cela a pu compliquer les transferts des dossiers, par exemple en faisant de la rétention d'information de la part des-dits chefs de SIR. Mais d'une part, ces cas sont rares et d'autre part sont visiblement appelés à s'atténuer avec le temps.

Cela peut cependant se cumuler, dans l'un des cas, isolé, avec une difficulté propre issue d'une organisation dans laquelle les SIR sont organisés par région, et où ce type de relation bilatérales à interlocuteur unique de part et d'autre peut laisser s'installer de manière pérenne un mode informel de relations de nature à faire surgir à nouveau les difficultés de l'ancien dispositif.

Y-a-t-il des structures spécifiques ou personnes dédiées à la qualité-veille technique-méthodes-diffusion-connaissances dans les divers domaines ?

Les structures spécifiques dédiées à la qualité/veille technique/méthode existent partout, mais avec parfois des retards de mise en place des personnels.

Leur tâche première est de mettre en place les démarches qualité des SMO : de ce point de vue les états d'avancement de leur mise en place sont très contrastés, mais toujours en retard par rapport aux objectifs d'origine (mise en place du nouveau système au 1er janvier 2007).

Beaucoup de SMO, sinon tous, estiment que la parution de la nouvelle circulaire sur l'instruction des projets routiers est un préalable indispensable au démarrage effectif des démarches qualités.

Articulation de la DRE/SMO avec les échelons départementaux (Préfets et DDE) ; collaboration et prise en compte des nouvelles attributions de chacun (documenter les éventuelles difficultés par ex de positionnement DRE/préfets de départements, ou au contraire les exemples d'articulation réussie entre maîtrise d'ouvrage (préfet de région, DRE) et niveau départemental).

S'agissant des relations avec les préfets de département, des difficultés ponctuelles ont pu être signalées ici ou là. Elles tiennent sans doute en grande partie à des réflexes anciens de certains préfets de départements, voire de DDE qui n'ont pas encore tout à fait intégré leur nouveau positionnement par rapport aux routes, aussi bien dans le domaine de l'exploitation que dans celui de l'investissement.

Mais plusieurs SMO signalent qu'à la date de l'inspection la nouvelle organisation n'avait pas encore été vraiment expérimentée de ce point de vue.

L'articulation de la maîtrise d'ouvrage entre le niveau central et le niveau régional est il clairement défini ou est il clair dans l'esprit du DRE et du chef du SMO ?

L'articulation entre DGR et DRE ne semble pas poser plus de problèmes qu'avant la réforme. Il sera sans doute mieux précisé quand il sera formalisé par la nouvelle circulaire.

3. Les moyens de l'action

3.1 Ressources humaines

Les effectifs :

Comparaison des postes autorisés pour 2007 par rapport à l'organigramme initial du SMO.

Postes effectivement occupés ; les éventuels écarts susceptibles de rendre difficile l'une des missions ; caractère transitoire (solutions en vue) ou durable ; solutions envisagées dans ce dernier cas ?

Probabilité d'atteinte des objectifs fixés pour la réalisation des programmes de 2007 ?

En cas d'insuffisance transitoire, est il envisagé (et envisageable) de s'appuyer en partie sur des prestations d'un SMO voisin ?

L'organigramme officiel du SMO peut être en retrait de 1, voire 2 postes (par exemple en DREIF) par rapport aux propositions initiales des préfigureurs des SMO, sans que les conséquences n'en soient jugées très graves.

Les effectifs des SMO inspectés en province sont compris entre 32 pour le plus important d'entre eux (SMO en DRE PACA) et 13 pour le moins important (SMO en DRE Limousin).

Celui du SMO d'Ile-de-France est de 46, pour 48 demandés initialement par la DREIF.

L'effectif théorique est atteint de la manière suivante :

- a) soit totalement en Champagne-Ardenne, Limousin, Nord-Pas-de-Calais.
- b) soit avec un poste non pourvu en Aquitaine, Bretagne, Bourgogne, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie (manque 0,5 ETP).
- c) soit avec deux postes non pourvus dans le SMO de PACA, anomalie inattendue compte

tenu de l'attractivité de la très belle région de Provence-Côte d'Azur. Cette vacance a particulièrement touché le service : "qualité", ce qui fait que les démarches du même nom n'ont guère progressé. En outre une crainte de prochains départs a été exprimée par les inspecteurs de la 11^{ème} MIGT.

- d) soit avec plus de trois postes non pourvus dans le SMO de Rhône-Alpes, dont 3 postes de comptables en début d'année. Cette difficulté semble en voie de résorption.
- f) enfin pour l'Ile-de-France, la 2^{ème} MIGT a évalué à 8 le nombre des vacances lors de l'inspection des 11 et 12 juin 2007. Cependant il y a lieu de noter le départ de 2 RDO d'ici la rentrée d'octobre 2007, ce qui portera les vacances à 10 agents, soit plus de 20% de l'effectif théorique.

La vacance est surtout sensible sur les postes "administratifs" comptabilité-marchés : 5 postes vacants catégorie C sur 8 postes (depuis la création du SMO !), le responsable foncier (catégorie B) vacant depuis la création du SMO, les postes techniques d'assistants aux Responsables d'Opérations (RDO) : à l'issue de l'affectation toute récente des TSE sortie d'école, il reste encore 2 postes vacants sur 8 postes au total, de même après affectation des sorties d'école ITPE, mais aussi en tenant compte de la mutation prochaine de 2 ITPE responsables d'opérations, le SMO aura à la rentrée encore 2 postes vacants de RDO sur 10 postes au total. Seuls les effectifs de A+ responsables et adjoints des départements de maîtrise d'ouvrage seront au complet au 1er septembre : 6 sur 6 !

A noter également des charges ponctuelles non prévues, telle la gestion par tel ou tel SMO de débats publics très consommateurs de temps passé du chef du SMO et du RDO responsable, pour lesquels des renforcements temporaires sont revendiqués par les dits SMO (SMO de Bourgogne, SMO de CA, SMO de l'Ile-de-France).

Il ne nous a été signalé aucun cas où un SMO pensait s'appuyer sur un SMO voisin en cas de surcharge d'activité. Il faut considérer à part les débats publics couvrant plusieurs régions où un SMO est chargé de la préparation du débat public d'itinéraire en concertation avec les SMO voisins (ex : Troyes-Auxerre-Bourges qui concerne trois régions ou A19 : Langres-Vesoul qui en concerne deux).

Les niveaux de compétence :

Responsable SMO : expérience du domaine, expérience de conduite d'opérations complexes, stature par rapport aux interlocuteurs externes et DIR ;

Positionnement du SMO dans la DRE. Relation chef du SMO/DRE

les responsables opérations : expérience du domaine

autres responsables

Les difficultés relevées par le service à cet égard. Les mesures susceptibles d'y remédier.

Y-a-t-il des actions de formation mises en oeuvre ou planifiées. Les ressources en la matière (internes ou externes) sont-elles au niveau souhaitable ?

Les retours d'inspection par les MIGT de province donnent des fourchettes de niveaux de compétence de 70% (deux DRE/SMO) à 100% (pour les 4 cadres d'une DRE du centre-ouest : cependant il eût été intéressant d'avoir également une évaluation de la compétence des autres agents).

On note également un niveau de compétence particulièrement élevé et remarquable dans le SMO

précité situé à l'extrémité nord du territoire national, sans doute pour les raisons exposées en page 2 : en effet le SMO départemental préexistant a procuré 17 agents expérimentés au SMO régional. La plupart des autres agents viennent des services routiers de la DDE locale ou de la DRE (gestion du CPER) ce qui fait que ce SMO rencontre très peu de problèmes de compétences.

Il n'y aurait que deux SMO situés à l'ouest de la France qui exprimeraient des craintes sur la compétence routière de leur encadrement, en particulier leurs RDO. Cependant cette situation n'est pas réputée irrémédiable ; elle nécessite une action de formation particulièrement forte.

Il convient de noter la désignation de cadres A+ comme responsables d'opération dans le cas d'opérations complexes et difficiles. Un SMO de l'est de la France compte dans son effectif un RDO qui est cadre A+, ancien chef du SGT, ayant eu à gérer des opérations sur la RCEA depuis plus de dix ans. Il est certain que ce SMO bénéficie là d'une expérience et d'une compétence irremplaçables.

De même un SMO du midi de la France compte dans son effectif 3 RDO de catégorie A+. Cependant ces derniers ont exprimé la crainte que leur poste ne soit pas valorisé dans leur déroulement de carrière, n'ayant pas d'agents placés sous leur autorité et peu de délégations de signature. De ce fait la demande a été exprimée par la MIGT concernée que ces postes soient valorisés afin qu'ils restent attractifs en cas de mutation.

Notons au passage que, s'agissant de la compétence des agents, il y a lieu de bien distinguer expérience et compétence : généralement les réponses des MIGT portent sur l'expérience des agents dans le domaine routier, jugée bonne à excellente selon les services, qui peut être différente de la compétence dans l'exercice du métier de maître d'ouvrage.

Un seul SMO, parmi les plus importants, fait état d'une *" expérience de l'ensemble des cadres jugée plutôt moyenne au regard de la compétence développée antérieurement dans le domaine."*

Ainsi l'expérience des RDO y est relativement faible : 2 RDO issus de services grands travaux, 3 ITPE sortant d'école affectés au 1^{er} août 2006, plus 1 au 1^{er} août 2007, 2 ITPE en 1^{er} poste suite à examen professionnel, et 2 ITPE en 2^{ème} poste sans expérience routière. Pour les DMO il y a 2 chefs de DMO expérimentés sur 3.

En résumé un total de 6 RDO et chefs de DMO expérimentés sur 13 : la proportion est inférieure à la moyenne.

Ce dernier constat peut inquiéter au moment où l'on attend des équipes de maîtrise d'ouvrage un professionnalisme de grand niveau. Une explication avancée pour expliquer ce constat est la grande mobilité des agents, cadres A et B confondus. Il semble cependant que ce cas soit isolé dans l'ensemble des 12 SMO inspectés.

Cela étant, les auditeurs se sont vu transmettre des informations qui ont circulé selon lesquelles des candidats potentiels à un poste en SMO ont pu être dissuadés de postuler, et ont pu constater que certains RDO de second niveau de grade ne sont pas certains d'avoir fait le bon choix de valorisation de leur carrière en postulant pour un SMO, alors même que, comme nous l'indiquons ci-après, la nature de ces fonctions et des interlocuteurs aurait du au contraire inciter le recrutement de manière plus massive à ce niveau.

Il est indispensable de préciser, et le cas échéant, de redéfinir les positions officielles sur la place d'un poste de RDO ou d'une manière plus générale, dans un SMO dans une carrière. Le succès des nouveaux processus n'est assuré que si la maîtrise d'ouvrage est au moins aussi professionnelle et aussi performante que la maîtrise d'œuvre, privée ou publique.

En résumé s'agissant de la compétence dans les SMO, l'on constate de façon générale des besoins de formation, mais assez diversifiés d'un SMO à l'autre. Dès lors un grand nombre de SMO/DRE prévoient d'effectuer des bilans de compétence au deuxième semestre de 2007 pour définir les formations à mettre en place en 2008.

3.2 Ressources financières

Dans la mesure où des objectifs de résultats ont été fixés par la DGR, les moyens financiers ouverts permettent-ils d'atteindre ces objectifs ?

D'une part en ce qui concerne les opérations, d'autre part en ce qui concerne les moyens de fonctionnement ?

Mise en place pour 2007 ?

Peu, voire pas de plainte, des SMO au sujet des AE mises en place en 2007.

Parfois (deux DRE/SMO) est exprimée la crainte de ne pas arriver à engager les AE pour des motifs divers : retards des procédures de transferts comptables des opérations, compliquées au delà du raisonnable en début d'année 2007 ; mise en place des personnels ; cellules marchés insuffisantes, etc...

Cependant les difficultés comptables de début d'année 2007 vont coûter des intérêts moratoires. Ce problème a été signalé quasiment dans toutes les inspections.

L'on a noté un cas où une insuffisance de DAP/CETE a été regrettée.

3.3 Autres moyens de l'action

Adéquation des moyens aux besoins estimés par le service pour son fonctionnement (à l'exclusion du financement des opérations).

Modalités de négociation de ces moyens avec le niveau central.

Pas de difficulté notable signalée.

4. La gestion du programme

Conditions dans lesquelles s'est établi en 2006 le dialogue de gestion entre le directeur de programme, les préfets et les responsables des services déconcentrés pour :

- la mise en oeuvre de la LFI 2006

- la préparation du PLF 2007

Le dialogue de gestion de fin 2006 pour l'élaboration du programme 2007 s'apparente dans tous les SMO à la procédure budgétaire qui préexistait dans les DRE avec l'appui des DDE.

Dispositif de dialogue institué avec la DGR pour le suivi de l'exécution du programme annuel de l'année 2007.

Ce dialogue s'exerce lors de réunions à périodicité trimestrielle.

Dispositif de pilotage et de contrôle de gestion mis en oeuvre en interne pour atteindre les objectifs du programme annuel. Quels outils ? Quelles attentes d'outils ?

Généralement, il n'existe pas de formalisation d'un dispositif global de pilotage et de contrôle de gestion mais des documents récapitulatifs de l'état d'avancement et des objectifs pour chaque opération ainsi que les compte rendus des réunions avec les DIR consacrées à la fixation du programme de travail pour l'année 2007.

Dispositifs mis en place pour la régulation de la commande aux DIR/CETE/prestataires extérieurs en fonction des plans de charges et du potentiel des services du ministère.

Généralement il existe des conventions SMO-DIR-CETE, le cas échéant des compte rendus de réunion, qui ont défini le partage des tâches et les objectifs à atteindre.

Le pilotage du dispositif "SMO" par la DGR.

Ce pilotage s'exprime en 2007 par les dialogues de gestion fin 2006 et réunions trimestrielles précitées.

5. Maîtrise de la qualité

D'une façon générale on peut affirmer qu'au moment des inspections réalisées par les MIGT, c'est à dire en avril et mai 2007, voire juin pour la DREIF, la mise en place des démarches qualité en était à un stade embryonnaire, voire pas engagée.

Ceci étant précisé au préalable, les réponses aux diverses questions posées peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

Y-a-t-il une démarche engagée au regard de l'exigence à terme de mettre en oeuvre un système de management de la qualité basé sur une approche processus au sens de la norme ISO 9001 ?

Les services qualité et méthode des SMO se préoccupent de la question, mais en sont aux démarches préliminaires de définition des objectifs à atteindre.

Pour le SMO d'une DRE du nord de la France qui est réputé avoir une certaine avance, on note ce qui suit :

"Le SMO dispose d'une cellule « méthode, qualité, gestion » dont les missions sont définies comme suit dans le document d'organisation interne du SMO : « cellule d'appui des responsables d'opérations, devra assurer une mission d'assistance forte pour le pilotage des opérations, l'élaboration des programmes et la mise en place d'une démarche qualité au sein des DIR, dont elle sera le contrôle extérieur pour le compte du maître d'ouvrage, qualité technique et coût d'objectif... ».

Certaines de ces missions étaient déjà assurées par le service SMO (départemental) et sont reprises et complétées dans la nouvelle organisation."

Y-a-t-il une personne ou structure chargée de la mise en place de la démarche ?

La structure existe, mais parfois elle est en cours de constitution (DRE/SMO du midi de la France par exemple).

On pourra se référer pour cette analyse au guide de questionnement complémentaire annexe, et notamment aux tableaux définissant les critères qualité prévus dans la nouvelle circulaire de la DGR.

Au delà du guide de questionnement évoqué dans cette question, il y a d'une façon générale une forte attente des référentiels QUALITE de la nouvelle circulaire d'instruction des projets routiers.

Y-a-t-il des plans qualité déjà établis pour certaines opérations ?

Parfois des plans existent ou sont mis en oeuvre pour des objectifs spécifiques (management environnemental par deux SMO du centre-est).

A ce sujet on cite ce qu'en pense le chef du SMO précité du nord de la France :

"Il n'existe pas encore de plan qualité par opération. Le chef du SMO a d'ailleurs fait part de ses interrogations sur l'utilité de leur mise en place dans la mesure où il considère que la production des SMO et des SIR est très différente de la production industrielle et ne comporte pas de mode opératoire répétitif. Un accompagnement lourd de la part de la DGR sera donc nécessaire pour permettre l'appropriation par les SMO et DIR des référentiels qualité qui sont en cours d'élaboration au niveau central."

Cette citation montre que des questions basiques et même fondamentales sont encore posées à ce jour, même dans des services supposés avoir une certaine antériorité dans la pratique de la maîtrise d'ouvrage et des démarches qualités.

Il s'en déduit qu'une impulsion forte est attendue dans les SMO en provenance de la DGR pour d'une part fixer le contenu des démarches qualité (référentiel annexé à la circulaire à paraître) et d'autre part en assurer une certaine homogénéité sur le réseau RRN.

L'organisation du contrôle des projets est-elle bien définie ? d'une manière générale ou par opération ?

Les réponses des SMO sont peu développées.

Certaines MIGT signalent l'utilisation de la circulaire du 5 mai 1994 pour l'instruction des projets.

Quels sont les outils mis en place avec la DIR pour la gestion des opérations : maîtrise des coûts, des délais, des consommations de crédits, ... ?

Le plus souvent on constate une phase de mise en place des outils de gestion des opérations à partir des acquis hérités des SGT des DDE. On peut craindre dans un premier stade une certaine perte de professionnalisme.

Des difficultés ont été signalées partout (voir le § 6 ci-après) pour la mise en place des nouveaux outils (SAFIR) ainsi que pour la reprise du suivi des coûts par INFRAWIN, compte tenu des problèmes de reprise comptable des opérations (perte des historiques).

6. Transfert des opérations

Gestion du personnel

Elle s'est bien passée car de façon générale les SMO ont intégré les structures existantes, notamment en DRE, et se sont installés dans des locaux préexistants et équipés.

Transfert des moyens

Elle s'est bien passée en général, en particulier quand le SMO s'est installé dans l'environnement DRE. Un cas particulier de difficultés a été signalé pour une DRE/SMO du centre-ouest où la gestion du bâtiment et de son informatique ont été confiées à la DIR, non occupante des lieux, mais il s'agit de difficultés dans l'intendance (conventions à passer entre organismes) d'importance assez relative, semble-t-il.

Transfert des opérations entre DDE et DRE

De grosses difficultés ont été rencontrées dans le domaine comptable pendant le 1er trimestre, voire quadrimestre 2007.

Il en est résulté des retards de paiement aux entreprises ce qui aura pour conséquence des intérêts moratoires : ce problème est signalé dans toutes les inspections.

La mise en route de l'application SAFIR 3, logiciel unique pour tous les acteurs de l'investissement routier a été également source de difficultés : la reprise des données issues des logiciels Safir2 (utilisé par la DGR), Agir(en DRE pour la programmation, suivi des fonds de concours et CPER) et Infracwin2 (utilisé par les ordonnateurs, suivi AE-CP) a dû se faire le plus souvent au moyen de nouvelles saisies, mobilisant ainsi fortement le pôle financier du SRMO et les services supports de la DRDE.

7. Rôle de la DRE dans la gestion de l'action miroir du SPPE

Cette question ne concerne que les DRE qui sont le siège de DIR, de CETE, le cas échéant d'antennes de CIFP.

Elle concerne donc les inspections de DRE suivantes.

- Pour la MIGT 1 : la DRE du Nord - Pas de Calais
- Pour la MIGT 2 : la DRE d'Ile de France
- Pour la MIGT 3/4 : la DRE de Haute Normandie
- Pour la MIGT 5 : la DRE Bretagne et DRE Pays de la Loire
- Pour la MIGT 6 : la DRE Aquitaine
- Pour la MIGT 7 : la DRE Limousin
- Pour la MIGT 10 : la DRE Rhône-Alpes
- Pour la MIGT 11 : la DRE PACA

Cette question qui n'a guère eu d'influence sur les SMO sera traitée dans les rubriques du rapport d'audit consacrées aux DIR, CETE et PARCS notamment.

Complément N° 5 au rapport d'audit du programme RRN :

Les CETE : cadre d'entretien et commentaires

1. RELATIONS AVEC LES SMO ET LES DIR

Quelles sont les modalités des relations avec les SMO et les DIR ? Y-a-t-il une charte définissant les modalités d'intervention ?

Hormis le cas d'un CETE, le dialogue sur ce thème est bien engagé dans toutes les régions, que ce soit dans le cadre de conventions ou de chartes qui peuvent être dans certains tripartites (SMO-DIR-CETE), soit à l'occasion des réunions de COPIR (comités de pilotage de l'ingénierie routière institués par la circulaire du 20 mars 2007 de la DGR). Lorsque de telles chartes ne sont pas jugées nécessaires, il est fait référence aux documents produits par les directeurs de CETE en mai 2004 sur la typologie des relations entre les nouveaux services routiers et les CETE (mais la sortie de la nouvelle circulaire sur l'instruction des projets d'investissement devrait amener à préciser le rôle des CETE en matière de contrôle des projets). Dans certaines régions, la notion de CETE référent a été instituée afin de résoudre les questions de territoire. La notion d'intervention par itinéraire fait également son chemin.

En résumé, d'une manière générale, les CETE sont dans un mode de relations constructives avec les SMO et les DIR.

Ils ont par ailleurs joué un rôle important dans la phase de transfert des opérations aux SMO et aux DIR, grâce à leur capacité à assurer la mémoire des opérations que ce soit en phase d'études ou en phase de travaux.

2. DETERMINATION DES MOYENS AFFECTES AUX ACTIONS DU PROGRAMME RRN

Dans la mesure où les effectifs des CETE sont fléchés, la question n'est pas jugée sensible globalement, hormis la question de la réduction due au transfert des RNIL (mais de manière modérée), et concerne plutôt la répartition des ETP entre programmes.

A cet égard, il faut noter que les CETE sont soumis à deux types de régulation : les ETP cibles d'une part, les commandes en titre IX d'autre part. La correspondance n'est pas effective (les arbitrages ne sont pas faits par les mêmes directions centrales), et le décompte de fin d'année fait apparaître dans certains cas une surproduction au titre du programme RRN. Il y aurait donc matière à mener une réflexion sur cette question, sachant que la dotation de la DGR en titre IX a un poids important dans la commande aux CETE.

Un CETE signale par ailleurs que les ETP qui lui ont été accordés au titre du programme Recherche sont très nettement inférieurs à la réalité de son activité.

3. LE DIALOGUE DE GESTION

Comment est assuré le dialogue de gestion dans le cadre des actions du programme RRN ? Ce dialogue est-il satisfaisant du point de vue du CETE ?

Le dialogue de gestion est pour l'instant cantonné aux questions d'ETP, ce qui ne représente qu'une partie de la question ; mais même sur cet aspect il est difficile d'identifier les interlocuteurs (la DGR, la DRAST, la DGPA ?) ; l'autre volet, celui qui a trait aux objectifs et au volume des prestations est pour l'instant inexistant, hormis ce qui vient d'être dit sur les relations locales avec les DRE et les DIR.

Ce constat amène donc à la recommandation de mieux préciser le rôle des acteurs dans le processus de détermination des objectifs et des moyens associés, DGPA, DRAST, DGR et autres directeurs de programme.

4. LES OBJECTIFS OPERATIONNELS

Les CETE ont-ils des objectifs opérationnels déclinant les objectifs nationaux ? Par qui sont-ils définis ?

La réponse à cette question découle du constat précédent : l'absence d'une identification claire des responsabilités du niveau central conduit à une absence d'objectifs opérationnels. La seule référence est celle de la stratégie du RST, mais qui est formulée en des termes ne permettant pas de mesurer l'atteinte des objectifs.

Faut-il considérer que les objectifs ne peuvent venir que du niveau déconcentré (COPIR) ? On ne peut se satisfaire de cette réponse, l'activité des CETE ne se limitant pas qu'aux seules prestations d'ingénierie et incluant des activités de recherche, de méthodologie, de transfert de connaissances, etc;. La mise en place, au sein de la DGR, d'un bureau de la politique technique et de l'animation des services, devrait être mise à profit pour renforcer le pilotage des CETE dans le domaine routier.

5. STRATEGIE EN MATIERE DE PRESTATIONS

Les CETE ont-ils une stratégie en matière de prestations : méthodologie, études d'opportunité, études de conception, domaines de spécialité couverts, assistance à maîtrise d'ouvrage, prestations de contrôle, ... ?

Tous les CETE ont été amenés à définir une stratégie en matière de prestations qui est en général formalisée dans un document stratégique à un horizon proche. Cette stratégie se situe dans le cadre des orientations ministérielles, notamment la circulaire du 15 février 2007. Le lien entre cette stratégie et les objectifs et indicateurs de chacun des programmes de la LOLF auxquels les CETE contribuent est assez lâche. Il s'agit plutôt pour les CETE de définir les créneaux, types de prestations, natures de clients qui leur assurent un volume d'activités en rapport avec leurs ressources et leur garantissent une certaine pérennité. Dans cette approche, les directeurs de programmes apparaissent plus comme des clients que comme des autorités en charge de définir des objectifs et des moyens. Finalement, les CETE, de par leur mode de fonctionnement et leurs objectifs propres de nature commerciale se prêtent mal à une gouvernance fondée sur les principes de la LOLF.

Ces remarques de portée générale peuvent être complétées par le constat que quelques évolutions se dessinent dans certains champs d'intervention : maintien du niveau des prestations dans le domaine de la sécurité et de l'exploitation dans un contexte de réduction globale des moyens, maintien d'un positionnement dans le domaine des études amont, intervention dans le domaine du contrôle technique des projets due à la refonte de la circulaire du 5 mai 1994, mais

avec des solutions à trouver sur la manière de préserver l'indépendance du contrôle par rapport à la production.

6. CONTRIBUTIONS DES CETE A L'ACTION N°3 DU PROGRAMME

Comment les CETE contribuent-ils à la « politique technique » ? Des objectifs en la matière existent-ils ? Par qui sont-ils fixés ?

Les actions des CETE se situent principalement dans le cadre d'un pilotage par les têtes de réseau SETRA, LCPC qui disposent des ressources budgétaires pour le faire. La tendance est à la concentration des moyens dans des pôles de compétence, points d'appui ou autres formules du même genre. Mais cette concentration est aussi quelquefois vécue comme une difficulté pour un CETE à développer une compétence nouvelle et à construire les compétences individuelles des juniors. La création de pôles de compétitivité au niveau régional conduit aussi au développement du partenariat avec d'autres organismes de recherche, notamment ceux du milieu universitaire.

L'écoute des besoins des collectivités territoriales commence aussi à s'organiser avec la création dans au moins un CETE de « comités techniques interdépartementaux des transports et de l'aménagement » (COTITA), qui sont censés se mettre en place dans toutes les inter-régions.

7. REGULATION DES PLANS DE CHARGE

Y-a-t-il une instance de pilotage avec les DRE permettant de réguler le plan de charge en matière de prestations d'ingénierie ?

C'est le rôle confié aux Comités de pilotage de l'ingénierie routière (COPIR) institués par la circulaire du 20 mars 2007 de la DGR. Certains de ces comités ont été créés fin 2006, d'autres sont encore en devenir, mais devraient être opérationnels avant la fin de l'année. Ils sont perçus comme une instance appropriée pour répondre aux besoins de régulation de la commande. Certaines questions se posent néanmoins quant à l'articulation des COPIR avec les CIO (comités d'information et d'orientations des CETE) et les CPR (Comités de programmation régionaux animés par chaque DRE pour l'ensemble des champs techniques). Une clarification serait probablement utile.

8. GESTION DES COMPETENCES

Quelle est la politique des CETE en la matière ?

La gestion des compétences est une question centrale pour les CETE. La mise en oeuvre de la LOLF apporte des contraintes supplémentaires à une question déjà difficile à résoudre. Les contraintes issues du mode de gestion annuel par ETP cibles par programme impactent la gestion des compétences qui ne peut trouver de réponse satisfaisante que dans le cadre d'une politique à long terme.

En complément, il n'est pas inutile de rappeler que les modes actuels de recrutement et de gestion des corps sont des handicaps par rapport à ceux qui étaient en vigueur au moment de la création des CETE : difficulté à recruter de vrais spécialistes et à les maintenir dans leur spécialité. A l'heure où le ministère veut préserver sa capacité d'expertise, cette question est

d'autant plus d'actualité.

9. CONSTRUCTION DES COMPETENCES

En quoi les CETE contribuent-ils à la « construction » des compétences des nouveaux arrivants ? Y-a-t-il sur ce thème une collaboration avec les DIR en cours de mise en place pour la construction et la capitalisation des compétences spécifiques propres à chacun des deux services et dans l'identification de parcours individuels potentiels à anticiper ?

La mise en place des DIR a engendré des besoins importants de mise à niveau des compétences des personnes peu expérimentées. Dans plusieurs régions, les CETE ont constitué un appui important aux DIR pour assurer cette formation, notamment sous forme de stages en CETE. Dans certains cas, les DIR ont été amenés à conduire une réflexion sur les compétences qu'ils devaient développer en interne ou qu'ils pouvaient externaliser.

10.SYNTHESE

Tous les points évoqués mettent en évidence que les CETE ont des difficultés à trouver dans la LOLF un mode de gouvernance satisfaisant. Passer d'une logique stratégique commandée par les besoins de clients (qu'ils soient locaux ou nationaux) à une logique stratégique pilotée par le niveau central selon une segmentation par « programmes » est à l'évidence une difficulté dont il n'est pas sûr qu'elle ait été encore bien mesurée dans le cadre des réflexions menées sur les orientations du RST.

ANNEXES

Annexe 1 - Equipe de pilotage de l'audit et contributeurs des MIGT

I-1 Equipe de pilotage:

Animateur: Jacques SICHERMAN, ingénieur général des ponts et chaussées

Christian BINET, Jean DETERNE, Paul SCHMITT, ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Chantal LECOMTE, inspectrice générale de l'équipement

I-2 Contributeurs des MIGT:

MIGT 1: André BERNARD, IGPC, Henri BARBIER et André FOUCART, chargés de mission

MIGT 2: Yves ROBICHON, IGPC, Firmino FRACCARO, chargé de mission

MIGT 3/4: Michèle JOIGNY, IGE, André DENIS, IGPC, Gérard HOUDEAU, chargé de mission

MIGT 5: André DENIS, IGPC, Raymond BALCON, Jean-Marc DE PRINCE, et Véronique LE MESTRE, chargés de mission

MIGT 6: Christian BERNHARD, IGPC, Claude FABRE, Jean-Paul GOURSOLLE, et Jacques NADEAU, chargés de mission

MIGT 7: Henri COLIN, IGPC, Jean-Alfred BEDEL, IGPC, Jean-René BEAUDONNET et Benoît PORTIER, chargés de mission

MIGT 8: Jacques SICHERMAN, IGPC, Pierre PINÇON, chargé de mission

MIGT 9: Paul SCHMITT, IGPC, Pascal GIRARD, chargé de mission

MIGT 10: Pierre GARNIER, IGPC, Gyslaine BLANC, IE, Michel BEAUBAT, IGPC, Christian BOURGET, IGPC, Jean-Luc MASNIERES, IGE, Martine MICHEL, IDTPE

MIGT 11: Maurice VOUILLON, IGPC, Jean-Pierre BESSON, IGPC, Jean-Pierre MAILLARD, IGPC, Guy DESCOMBES, IGPC, Laurent FABRE et Benoît PORTIER, chargés de mission

Annexe 2 - Personnes rencontrées par les membres de l'équipe de pilotage

DGR

Patrice PARISE, directeur général des routes,
Dominique HUCHER, adjoint au directeur général,
Thierry DALLARD, directeur adjoint chargé de l'animation et de la coordination des services déconcentrés

Sous direction du budget et des services:

Pascal MOULET, chargé de la sous direction, Paule FOATELLI, chargée du bureau du budget,
Alain GOERGEN, chargé du bureau de la qualité et du fonctionnement des services

Sous direction de la politique routière et du développement

Xavier PIECHACZYK, chargé de la sous direction,

Service de la gestion autoroutière déléguée

Pierre-Denis COUX, chargé du service

Sous direction des investissements routiers

Jean LEVEQUE, chargé de la sous direction
Gilles RAKOCZY, chargé du bureau de la programmation, Anne-Lise BARDEY

Sous direction de la gestion du réseau

Pascal LECHANTEUR, chargé de la sous direction, Yves CHOLIN, adjoint

SETRA

Jean-Claude PAUC, directeur
Pascal CHAMBON, directeur adjoint, Sylvie BLANC

DSCR

Jean PANHALEUX, directeur adjoint
Lionel BICHOT, chargé de la sous direction de la sécurité de la route et de la gestion du trafic

DGPA

Vincent MOTYKA, adjoint à la directrice générale du personnel et de l'administration, chef du service des effectifs et du budget

AFITE

Stéphane KHELIF, secrétaire général

Annexe 3 - Lettre de mission et cahier des charges



ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

note à l'attention de

Monsieur Jacques SICHERMAN,
ingénieur général des ponts et chaussées,
coordonnateur de la MIGT 8

Monsieur Christian BINET,
ingénieur général des ponts et chaussées

Madame Chantal LECOMTE,
inspectrice générale de l'équipement

La Défense, le 1er DEC. 2006

Référence n° 005018-01

La directive pour l'inspection des services pour 2007 prévoit à titre expérimental la réalisation par le conseil d'un certain nombre d'"audits de programme" destinés à apprécier pour le compte du Ministre et des Directeurs d'administration centrale concernés l'efficacité de l'ensemble de la chaîne de gestion (administration centrale et services déconcentrés).

Vous avez été désignés pour animer l'audit du programme " Réseau routier national ".

Cette affaire est enregistrée sous le n°005018-01.

La première tâche pour ce nouveau type d'audit consiste à en arrêter le cahier des charges en accord avec le directeur de programme concerné.

Dans un deuxième temps, vous proposerez, en accord avec les Présidents des 1ère, 3ème et 4ème sections, une liste de membres du Conseil participant aux diligences proprement dites, et notamment aux investigations sur le terrain. Ceux-ci proviendront à la fois du siège et des MIGT.

M. Claude DE MARTEL (CGPC – 1^{ère} section – Tél. 01.40.81.68.71) tient à votre disposition des travaux préparatoires sur les audits de programme qui ont été menés par un groupe de travail spécialisé dont il a assuré le secrétariat.

Vous tiendrez (par le canal du Président de la 1^{ère} section) le bureau informé des éventuelles difficultés de votre mission et, à l'issue de la phase de concertation, vous proposerez un calendrier de remise des travaux comportant, le cas échéant, plusieurs phases.

Signé

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Copies à : M. le Président et M. le Secrétaire de la 1ère section
M. le Président et M. le Secrétaire de la 3ème section
M. le Président et M. le Secrétaire de la 4ème section
M. Claude DE MARTEL, 1ère section



DECISION

relative à la mission n°005018-01 d'audit ministériel du programme « Réseau Routier National »

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
Le Vice-Président

SG/S1/

Le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées,

Vu le décret du 28 juin 2005 portant délégation de signature ;

Vu la note d'orientation relative à l'inspection générale des services pour l'année 2007 approuvée par décision du 22 novembre 2006 ;

Vu le document relatif au référentiel commun pour les productions du CGPC approuvé par décision du 4 décembre 2006 ;

Vu la note de 1er décembre 2006 attribuant à MM. Jacques SICHERMAN et Christian BINET et à Mme Chantal LECOMTE la mission de conduire l'audit de programme « Réseau Routier National » ;

Sur la proposition du président de la 1ère section ;

DECIDE :

Article 1 : En sus de MM. Jacques SICHERMAN et Christian BINET et de Mme Chantal LECOMTE, MM. Jean DETERNE et Paul SCHMITT sont désignés pour conduire l'audit de programme « Réseau Routier National » ;

Article 2 : Les termes de référence de la mission n° 005018-01 d'audit ministériel du programme du « Réseau Routier National » sont approuvés selon le texte annexé.

Fait à la Défense, le 22 FEV. 2007

Pour le Ministre et par délégation,
Le Vice-Président
du Conseil général des ponts et chaussées,

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone : 01 40 81 21 22
cgpc@equipement.gouv.fr

Copies : M. le Vice-Président du CGPC
Mme la Présidente et MM. les Présidents de sections
Mmes et MM. les Secrétaires de sections
M. Vincent BUTRUILLE, 1ère section
M. Claude de MARTEL, 1ère section

Cahier des charges de l'audit du Programme Réseau Routier National

Introduction :

Le programme « Réseau routier national » (RRN) est l'un des 8 programmes de la mission ministérielle « Transports » du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM).

Son directeur de programme est le directeur général des Routes.

Il est le premier des programmes du MTETM à avoir fait l'objet d'un audit du Comité interministériel des programmes (CIAP) au 2^{ème} trimestre 2004.

Depuis lors, son périmètre a connu une évolution importante qui concerne le rattachement de la quasi totalité des moyens en personnel nécessaires à sa mise en oeuvre, au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'Équipement » (CPPE) réintitulé en 2007 « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement » (SPPE). Seuls restent en effet directement financés par le programme RRN les moyens en personnel de la direction générale des Routes (DGR). L'audit porte donc sur le programme RRN et les moyens qui lui sont rattachés dans l'action miroir n°8 du programme SPPE.

Mais surtout, il est désormais mis en oeuvre dans des conditions marquées par des évolutions importantes, parmi lesquelles on peut citer :

- une profonde réorganisation des services routiers de l'État avec la création des 11 Directions Interdépartementales des Routes, et des Services de Maîtrise d'Ouvrage dans les régions
- la création par le décret n°2004-1317 du 26 novembre 2004 de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) pour apporter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières
- un projet de réorganisation de la Direction Générale des Routes, avec une évolution substantielle du dispositif de contrôle de la qualité des opérations d'investissement
- l'achèvement des contrats de plan et leur remplacement par des « Programmes de développement et de modernisation des itinéraires » (PDMI) qui auront une influence sur les modalités de financement des opérations de développement du réseau routier national.

Ces évolutions récentes, et pour certaines en cours de mise en oeuvre, ainsi que le fait que le dispositif de gestion au sens de la LOLF (Loi d'Orientation pour les Lois de Finances) se trouve nécessairement dans une phase encore peu stabilisée, entraînent un besoin d'observation des conditions de leur mise en place qui confère à l'audit ministériel de cette année du programme "Réseau Routier National" un caractère spécifique, les conditions d'appréciation de sa performance n'étant probablement pas encore toutes réunies, alors même qu'un besoin évident se fait jour de connaissance de la qualité de la mise en place des organisations et dispositifs de gestion au regard de ces mêmes objectifs de qualité de la gestion du programme.

Dans ces conditions, il est envisagé, certes, d'examiner le programme, son périmètre, sa structuration et la pertinence de ses indicateurs par rapport aux contraintes de suivi de sa mise en

oeuvre, son organisation en BOP (Budgets Opérationnels de Programmes), ainsi que le déroulement des dialogues de gestion, et les premières conclusions, même partielles, qu'il est possible d'obtenir dans l'analyse des critères de performance ; mais il conviendra de s'attacher de manière tout à fait spécifique à la façon dont les nouveaux modes de fonctionnement et de gestion se sont mis en situation de plus ou moins grande opérationnalité par rapport aux objectifs affichés pour le programme.

L'audit s'articulera donc selon quatre directions :

- le programme et son articulation
- l'organisation des services pour sa mise en oeuvre
- la mise en place des ressources
- leur gestion

1 Le programme et son articulation

1. Le périmètre du programme

Le programme RRN fait partie de la mission «Transports» qui comprend aussi le programme «Sécurité routière».

Le programme «Sécurité routière» comprend une action intitulée «Gestion du trafic et information des usagers». L'articulation entre les deux programmes, notamment au regard de cette action, fera donc l'objet d'un examen particulier.

Il convient de noter que le réseau routier structurant conservé par l'État est d'environ 20.000 km dont une grande partie (8.000 km) est concédée. De ce fait l'audit ne doit pas se limiter au seul réseau non concédé et doit inclure un examen de la mise en oeuvre du programme par la voie de la concession ou par celle des contrats de partenariat publics-privés en cours de gestation.

Le programme RRN distingue trois actions plus spécifiques :

Action 1 : Développement des infrastructures routières

Action 2 : Entretien et exploitation

Action 3 : Politique technique, action internationale et soutien au programme

Alors que les deux premières actions correspondent à un découpage traditionnel sur lequel est fondée l'organisation des services, tant au sein de la DGR que dans les services déconcentrés, la troisième action correspond à une mission centrale dont le pilotage fera l'objet d'un examen particulier en raison de la réorganisation de la DGR et de l'enjeu à satisfaire la mission définie par l'article L 111.1 du code de la voirie routière en matière de doctrine routière française. A ce titre l'audit examinera les conditions de pilotage des organismes techniques concernés : SETRA, CERTU, CETU et CETE.

1.2 Les enjeux du programme

L'importance grandissante des enjeux en termes de développement durable et de la gestion et de l'exploitation du réseau existant a conduit la DGR à retenir les priorités suivantes :

- améliorer la sécurité liée à l'infrastructure
- mieux préserver et entretenir le patrimoine que constituent les chaussées et les ouvrages de génie civil

- réaliser les investissements permettant de préserver la fluidité de la circulation dans les grands corridors

lorsque les mesures d'exploitation ne suffisent pas à répondre à cet enjeu

- réaliser les contournements urbains permettant d'améliorer le fonctionnement des systèmes de transport des grandes agglomérations.

Par ailleurs, la mise en place du programme coïncide avec une stratégie de recentrage sur un réseau structurant resserré, exploité selon une logique d'itinéraire, et avec une politique d'aménagement au travers de programmes de développement et de modernisation d'itinéraires venant se substituer aux contrats de plan Etat-Régions.

Pour l'année 2007, le financement du programme de développement du réseau repose uniquement sur les ressources de l'AFITF et doit permettre d'atteindre un taux de réalisation du contrat de plan de 92%. Qu'en sera-t-il les années suivantes lorsqu'il s'agira de mettre en place la politique des PDMI ?

Par ailleurs le développement des contrats de partenariat publics privés va transférer une partie des charges budgétaires d'investissement en annuités de remboursement des coûts de construction et d'exploitation. On cherchera à analyser les impacts budgétaires de ces évolutions.

1.3 Les objectifs et indicateurs de performance

Le PAP 2007 retient trois objectifs principaux auxquels sont rattachés 8 indicateurs de performance.

Objectif 1 : Améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du RRN avec pour indicateurs :

- la comparaison de l'accidentologie avec celle de l'ensemble du réseau routier
- l'efficacité des dépenses d'investissements au regard de cet objectif
- le niveau de satisfaction des usagers

Objectif 2 : Moderniser efficacement le RRN en maîtrisant les dépenses avec pour indicateurs :

- le coût kilométrique de construction
- le respect des estimations
- une mesure de la congestion
- une mesure de l'intérêt socio-économique des opérations

Objectif 3 : Entretien et exploitation le RRN au meilleur coût avec pour indicateurs :

- l'IQRN (Indice de Qualité des Routes Nationales) pour l'état des structures de chaussées
- l'IQOA (Indice de Qualité des Ouvrages d'Art) pour l'état des ouvrages d'art

Même si ces trois objectifs sont cohérents avec les enjeux et priorités énoncés précédemment, on examinera la pertinence des indicateurs de performance retenus pour en mesurer l'atteinte, et plus particulièrement si ces indicateurs sont bien adaptés au réseau routier concédé ou financé en PPP.

Par ailleurs, il convient de noter tout de suite qu'aucun objectif ni indicateur de performance n'est défini dans le PAP 2007 au regard de l'action confiée par la loi à l'État en matière de politique nationale des routes. Le PAP 2006 est plus explicite que celui de 2007 en termes de finalités puisqu'il décrit l'action comme suit :

- Définir la doctrine routière française (réglementation, normalisation, méthodologie)
- Piloter la politique de veille technologique et d'innovation
- Promouvoir le développement des techniques au niveau national
- Assurer le rayonnement européen et international des techniques routières françaises

2 L'organisation opérationnelle

2.1 Au niveau central

Une réorganisation est en cours à la Direction Générale des Routes, sur la base d'une réflexion confiée au CGPC, avec des ambitions affichées notamment sur le plan de la qualité (mission d'audit interne) et dans la conduite des opérations (regroupement du pilotage national des études).

L'audit portera un regard sur les conditions dans lesquelles, dans ce contexte, la Direction Générale s'est mise en mesure d'assumer ces ambitions dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage.

Seront également examinées les modalités selon lesquelles sont prises en compte par la DGR les responsabilités de l'État relatives à « la cohérence et l'efficacité du réseau routier national » résultant de l'article 18 de la loi LRL, en particulier en ce qui concerne l'animation de la politique technique nationale.

Par ailleurs, l'articulation entre le programme RRN et le programme SR, fera également l'objet d'un examen particulier, notamment sous l'aspect de l'organisation des services et de leur interaction.

2.2 Les services déconcentrés :

Les **DIR** (Directions Interdépartementales de Routes) ont été créées par le décret n°2006-304 du 16 mars 2006, les **SMO** (Services de Maîtrise d'Ouvrage), au sein des DRE, par le décret n° 2006-305 du 16 mars 2006 modifiant le décret n°67-278 du 30 mars 1967. Leur mise en place effective s'est effectuée à partir de l'automne 2006, à l'issue du processus de « prépositionnement » des agents des DDE (Directions Départementales de l'Équipement) sur leurs nouveaux postes au sein des services départementaux, des nouveaux services routiers de l'État et des futures DDE. Dans un premier temps toutefois les DIR et les SMO ne disposeront pas nécessairement, ni sur le plan quantitatif ni sur le plan de l'expérience et de la compétence du personnel, de la totalité de leurs effectifs « cibles ».

Les écarts correspondant seront donc à analyser, ainsi que les mesures prises pour les réduire, notamment pour les écarts de nature qualitative.

Les conséquences éventuelles de la situation sur ce point sur le fonctionnement de ces services devront être étudiées, notamment en examinant si elles portent plus spécifiquement sur certains aspects de ce fonctionnement, et plus précisément si elles ne constituent pas un obstacle à certaines avancées plus particulièrement attendues de la nouvelle organisation, comme la professionnalisation de la gestion de la qualité ou l'exercice plus cohérent de la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble de la filière.

Un regard dans cet esprit sera porté sur la capacité des services à réaliser les objectifs qui leur ont été fixés pour 2007 par la DGR, tant en investissement, qu'en entretien et réhabilitation du réseau.

La question spécifique de la gestion des moyens en véhicules engins et matériels par les DIR, ainsi que les besoins d'appui de ces services par les parcs pour certaines de leurs missions, dans la phase actuelle, devra être examinée, comme, d'une manière plus générale, les conditions dans lesquelles sera assuré le financement de l'activité des parcs par le programme RRN dans la situation transitoire qui est la leur.

Enfin, l'articulation de ces nouveaux services entre eux, et avec les CETE (Centres d'Etude Technique de l'Équipement) devra être examinée, ainsi que les modalités d'exercices de ses responsabilités par les DRE (Directeurs Régionaux de l'Équipement) dont dépendent notamment les SMO.

2.3 Les BOP :

Les auditeurs examineront si l'organisation des Budgets Opérationnels de Programme est bien en cohérence avec l'organisation des services telle que leur fonctionnement aura pu être analysé.

En effet, a finalement prévalu pour 2006 une architecture fondée exclusivement sur des BOP centraux alors qu'avaient été envisagés initialement des BOP régionaux pour la mise en oeuvre, au sein de l'action « Entretien et exploitation » des interventions relatives à l'entretien préventif et à l'exploitation du réseau.

Cette option de centralisation de l'ensemble des BOP du programme RRN avait notamment pour objectif, et a eu pour effet, que les procédures concernant la mise en place et la gestion des crédits d'investissement, ainsi que d'entretien et d'exploitation, s'inscrivent dans un cadre assez semblable à celui des années antérieures, de manière à faciliter la transition. L'audit portera un regard sur cette question

3 La mise en place des ressources

3.1 Les ressources financières

3.1.1 Le financement du développement du réseau

La politique de développement du réseau s'appuie actuellement sur les décisions du CIADT (Comité Interministériel d'Aménagement Durable du Territoire) du 18/12/2003. L'objectif pour la fin de l'année 2007 est d'atteindre 92% de réalisation des contrats de plan Etat-Régions. Le CIADT du 6 mars 2006 ayant décidé que les investissements seraient, à la fin des contrats de plan (2008 au plus tard), financés selon une planification par itinéraires, une lettre du ministre en date du 30 mars 2006 a précisé les modalités de mise en oeuvre des PDMI.

L'audit cherchera à faire une évaluation de l'atteinte de l'objectif de réalisation des contrats de plan en cours, à la fois au regard des capacités d'action des services déconcentrés et d'autre part des ressources budgétaires inscrites en loi de finances.

Les nouveaux contrats d'itinéraires feront l'objet d'une évaluation des moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs poursuivis : ressources budgétaires, AFITF, fonds de concours des collectivités territoriales, PPP (Partenariats Publics Privés).

3.1.2 Le financement de l'entretien et de l'exploitation

On cherchera à évaluer la cohérence des ressources budgétaires avec les objectifs annoncés. La

mission d'audit s'intéressera notamment aux rapports déjà produits sur le sujet, le dernier en date étant celui de l'audit de modernisation sur la comparaison des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation avec ceux des pays européens.

3.2 Les ressources humaines

Sera examinée la cohérence entre les effectifs affectés, selon la DGR, au programme RRN, et ceux inscrits dans les actions miroirs correspondantes du programme SPPE. On mesurera le degré d'atteinte au 01/01/2007 des effectifs cibles annoncés pour les SMO et DIR et leur évolution possible.

On analysera les effets au regard de la LOLF et pour les années à venir :

- du transfert du personnel aux conseils généraux,
- des commandes aux CETE (correspondance entre les effectifs et les droits à prestations)
- de la prise en charge des dépenses de personnel des parcs pour les missions que l'État continuera à leur confier de manière temporaire

L'adéquation des compétences aux fonctions fera l'objet d'une analyse particulière et l'on évaluera les actions prévues ou engagées en matière de mise à niveau des connaissances.

3.3 Le financement des moyens de fonctionnement

La manière dont sont pris en compte, dans la définition des ressources nécessaires, les besoins liés aux moyens de fonctionnement sera également examinée.

4 La gestion du programme

4.1 La mise au point des programmes annuels

Seront examinées les conditions dans lesquelles s'est établi en 2006 le dialogue de gestion entre le directeur de programme, les préfets, et les responsables des services déconcentrés pour :

- la mise en oeuvre de la LFI 2006
- la préparation du PLF 2007

Pour ce qui est de la mise en place des moyens en personnel, le dialogue de gestion portant sur la répartition des ETP correspondant à l'action miroir « Personnels oeuvrant pour les politiques du programme RRN » du programme CPPE, qui s'est établi entre la DGR, la DGPA et les services déconcentrés avait rencontré initialement un certain nombre de difficultés, liées à la fois au contexte de réorganisation des services et au nécessaire apprentissage, à tous les niveaux, des nouvelles modalités de gestion des effectifs induites par la LOLF. Les procédures retenues en 2006 pour préparer l'exercice 2007 visent à corriger ces difficultés et il conviendra d'examiner si elles y sont parvenues.

La manière dont sont pris en compte les besoins en moyens de support autre que de personnel dans le dialogue de gestion sera également examinée.

4.2 Le pilotage et le contrôle de la mise en oeuvre

4.2.1 Contrôle de gestion

On évaluera la pertinence et l'efficacité du dispositif de pilotage et de contrôle de gestion mis en oeuvre pour atteindre les objectifs du programme annuel :

- indicateurs opérationnels
- mesures des résultats
- actions correctives
- dialogue de gestion et comptes-rendus d'exécution
-

L'analyse portera d'une part sur l'action n°1 « Développement des infrastructures routières », et d'autre part sur l'action n°2 « Entretien et exploitation »

Pour le réseau concédé, l'audit portera sur le contenu et le respect des spécifications des contrats de concession.

4.2.2 Mise en place du dispositif de maîtrise de la qualité

En matière d'investissements, on évaluera l'état de préparation des DRE et des DIR à la mise en place des systèmes de management de la qualité, et des plans qualité par opération exigés par la circulaire destinée à remplacer celle du 5 mai 1994.

En matière d'entretien et d'exploitation, on évaluera le dispositif de même nature envisagé par la DGR et les initiatives prises dans ce domaine par des DIR.

Une analyse similaire sera faite pour le réseau concédé en fonction des dispositions prévues en remplacement de celles de la circulaire d'octobre 1997.

4.3 Les bilans

Les auditeurs étudieront, notamment à travers l'examen du Rapport Annuel de Performance pour 2006, les informations qui auront été produites par le dispositif des indicateurs nationaux et régionaux de suivi du programme, et analyseront la pertinence de ce dispositif pour le pilotage du programme et la définition d'éventuelles actions correctives. Ils pourront faire des propositions en la matière.

Au delà de ces indicateurs liés à la LOLF, l'audit sera l'occasion d'examiner si d'autres formes de bilan sont utilisés pour éclairer le directeur de programme sur les éventuelles évolutions à impulser (bilans LOTI, etc...)

5 Conduite de l'audit :

Pilotée par une équipe de cinq personnes, issues à la fois de MIGT et des sections du CGPC, l'audit s'appuiera, pour les examens à opérer dans les services territoriaux, sur des correspondants dans les MIGT, dont l'intervention sera précisée par un guide.

Une première phase de six entretiens avec les principaux responsables au niveau national de la conduite du programme et des programmes avec lesquels il s'articule (SPPE et Sécurité Routière) sera conduite par les membres de l'équipe de pilotage et se déroulera dans la deuxième

quinzaine du mois de février.

Elle permettra de préciser ou de réorienter les explorations à mener :

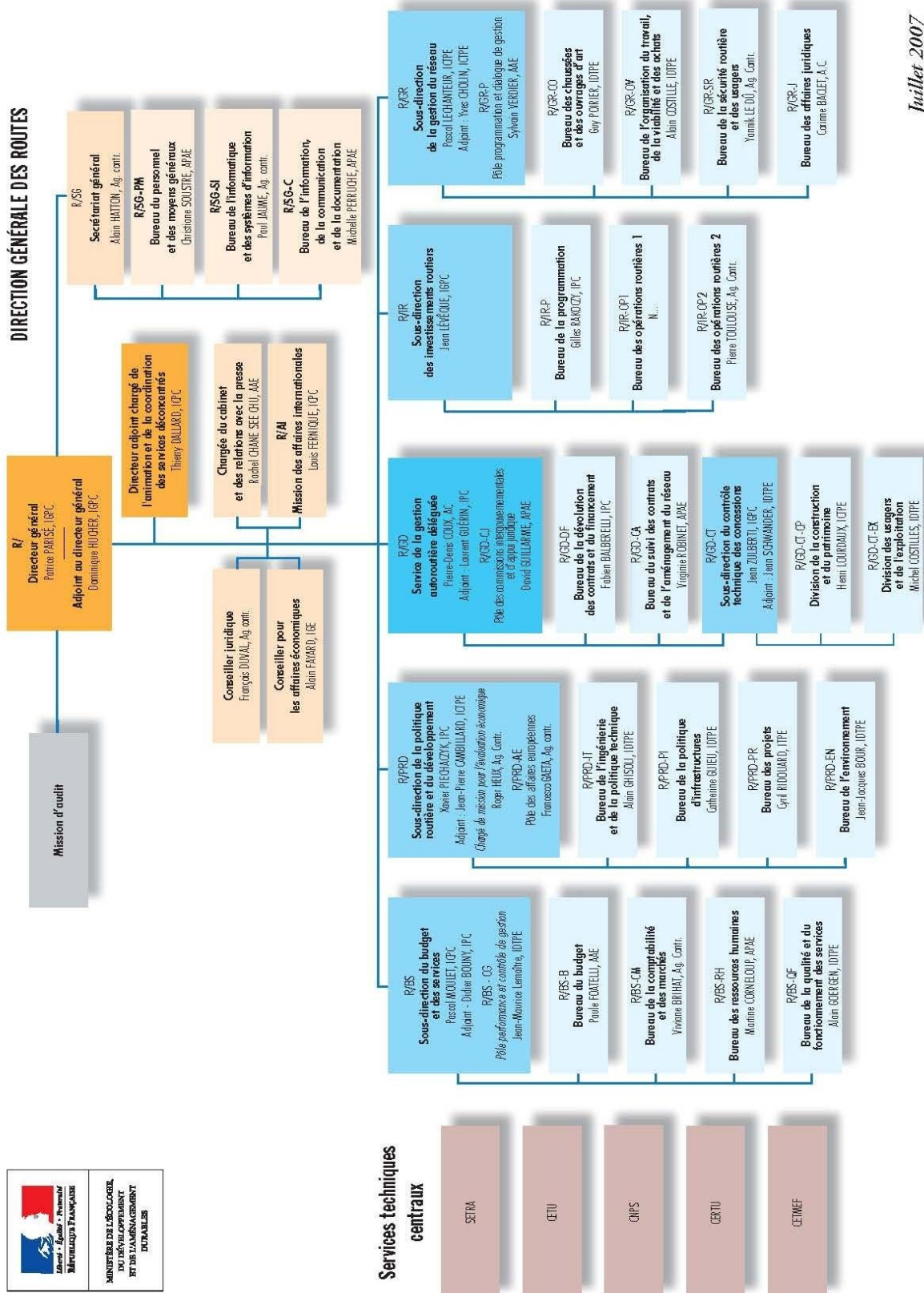
- au niveau central par les membres de l'équipe de pilotage
- au niveau des services territoriaux par deux inspecteurs dans chaque MIGT

Ces inspecteurs se déplaceront un maximum de trois jours dans chacune des DIR, d'un jour dans chacune des dix DRE du panel qui sera défini, et d'une demi journée dans chacun des CETE.

Ces déplacements auront lieu en avril et mai, parallèlement aux examens approfondis menés au niveau central par les membres de l'équipe de pilotage, et les rapports en seront rassemblés par cette dernière pour la mi juin.

Une première synthèse des analyses sera adressée au Directeur du Programme RRN pour la mi-juillet, et le rapport final de l'audit sera publié pour la mi-septembre.

Annexe 4 - Organigramme de la DGR



Annexe 5 - Abréviations utilisées

AE	Autorisation d'engagement
AE-CP	Autorisation d'engagement-crédits de paiement
AFITF	Agence de financement des infrastructures
AGR	Arrondissement de gestion de la route
AP	Autorisation de programme
AUIP	Aménagement urbanisme ingénierie publique
BET	Bureau d'études techniciens
BOP	Budgets opérationnels de programmes
CA	Champagne - ardenne
CAO	Conception assistée par ordinateur
CEI	Centre d'exploitation et d'ingénierie
CERTU	Centre d'études routier des transports et de l'urbanisme
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CETU	Centre d'étude des tunnel
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CIACT	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité
CIADT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
CIAP	Comité interministériel d'audits de programmes
CIFP	Centre interrégional de formation professionnelle
CIGT	Centre d'ingénierie et de gestion du trafic
CIO	Centre d'informations et d'orientations
CODIR	Comité de direction
COPIR	Comité de pilotage de l'ingénierie routière
CORAIL	logiciel de gestion des activités
COTITA	Comités techniques interdépartementaux de transport et de l'aménagement
CP	Constructions publiques
CPER	Contrat de plan état région
CPPE	Conduite et pilotage de l'équipement
CPR	Comités de programmation régionaux
CSM	Centres de services mutualisés
CTPS	Comité technique paritaire spécial
DAC	Direction de l'administration centrale
DAOL	Développement et amélioration de l'offre de logements

DDE	Directions départementales de l'équipement
DGPA	Direction générale du personnel et de l'administration
DGR	Direction générale des routes
DIR	Directions interdépartementales des routes
DOM	Départements d'OUTRE-MER
DOVH	Document d'organisation de la viabilité hivernale
DRDE	Direction régionale et départementale de l'équipement
DRE	Directions régionales de l'équipement
DREIF	Direction régionale d'Ile de France
DSCR	Direction de la sécurité et de la circulation routières
DUP	Déclaration d'utilité publique
ETP	Effectifs temps plein
ETPT	Effectifs temps plein travaillé
HTVA	Hors taxe de la valeur ajoutée
IAT	Ingénierie d'appui territorial
INFRACOUT	Logiciel de gestion des coûts d'opération
INFRAWIN 3	Logiciel de suivi des opérations
IQRN	Indicateur de qualité du réseau national
LCPC	Laboratoire des ponts et chaussées
LFI	Loi de finance
LINO	Liaison Nord de Dijon
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAD	Mise à disposition
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
OA	Ouvrage d'art
OPA	Ouvriers de parcs automobiles
PACA	Provence alpes côte d'azur
PAP	Programme annuel de performance
PAQ	Plan d'assurance qualité
PDMI	Programme de développement et de modernisation des infrastructures
PLF	Projet de loi de finance
PPP	Partenariat public privé
RBOP	Responsable du budget opérationnel de programmes
RCEA	Itinéraire Centre Europe - Atlantique
RETP	Répartition des effectifs temps plein

RN	Route nationale
RNIL	Réseau national d'intérêt local
RD RDO	Responsables d'opération
RGRGR	Responsable de gestion de la route
RRN	Réseau routier national
RST	Réseau scientifique et technique
SAFIR	Logiciel de gestion dans le domaine route
SAM	Suivi de l'activité du ministère
SCA	Sociétés concessionnaires d'autoroutes
SEMCA	Société d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes
SETRA	Service d'études des routes et autoroutes
SGT	Service des grands travaux
SIR	Service interdépartemental des routes
SMO	Services de maîtrise d'ouvrage
SPPE	Soutien et pilotage des politiques de l'équipement
SPT	Service des politiques et des techniques
SR	Service des routes
TTM	Transports terrestres et maritimes
UGAP	Union générale des achats publics
VC	Voie communale
VH	Viabilité hivernale

Annexe 6

Observations des Directions d'Administration Centrales sur le rapport d'audit du programme RRN

Secrétariat Général :

(lettre du 21 septembre 2007)

Observations du Secrétaire Général	Remarque de la mission d'audit
Travail très complet [.....] A l'exception de ce point (<i>la première suggestion prioritaire, cf ci dessous</i>) le rapport [....] n'appelle pas d'observations de ma part.	
La première des suggestions prioritaires [...] appelle [...] de ma part des réserves. Vous proposez en effet, dans le cas où l'architecture de actions miroir du programme SPPE serait maintenue dans le programme CPPEDAD, de créer un programme central unique pour les effectifs des DIR et du SETRA en remplacement des BOP régionaux. Compte tenu de l'impact d'une telle décision sur l'implication territoriale des services dans les DIR, il conviendrait sans doute que ce point fasse l'objet d'un examen complémentaire associant les directions d'administration centrale concernées.	La mission suggère en effet, dans l'hypothèse envisagée, pour résoudre les difficultés qu'elle a pu recenser, de faire gérer les effectifs des DIR et du SETRA au sein d'un BOP national du programme CPPEDAD dont le Directeur Général des Routes assumerait la responsabilité. Il lui semble que cela pourrait se faire sans modifier pour le reste les conditions de fonctionnement des services territoriaux dans leurs compétences actuelles. Mais il est clair que la mise en oeuvre d'une telle évolution suppose effectivement des études associant les directions d'administration centrale concernées.

DGR :

Le Directeur Général des Routes a fait savoir à la mission qu'il adhère à l'ensemble des conclusions du rapport d'audit, y compris dans les critiques qu'elles comportent.

DSCR :

(lettre du 21 septembre 2007)

Observations de la Directrice de la Sécurité et de la Circulation Routières	Remarque de la mission d'audit
<p>La DSCR partage l'analyse du rapporteur sur l'insuffisance des ETP du programme SR, tout en rappelant que la pénurie doit être répartie entre les DIR et les DDE. Cependant nous faisons un diagnostic plus mesuré sur l'ampleur du phénomène par rapport aux effectifs du programme RRN. En effet, il ressort de l'analyse des organigrammes des DIR que celles-ci ont imputé à tort sur le programme RRN des postes consacrés à la sécurité routière sur le réseau (études d'accidentalité, démarches SURE, ...) et à la gestion des tunnels, qui relèvent du programme RRN au regard du découpage LOLF des missions entre RRN et SR. Ainsi, sur la DIR Ile-de-France ce sont environ 40 ETP qui doivent être logiquement réimputés sur le programme RRN.</p>	<p>La mission a observé que les moyens affectés aux DIR au titre du programme SR ne suffisaient pas pour assurer les prestations qu'elles assument dans le cadre de ce programme (notamment à travers les CIGT) sans que le directeur de programme n'ait pris la décision de réduire en conséquence le niveau de service (ce qui n'est du reste, du point de vue de la mission, pas souhaitable) ; elle observe que cela a pour conséquence que les moyens en question doivent, de fait, être complétés en prenant sur ceux mis à disposition au titre du programme RRN.</p> <p>Le fait que d'autres activités des DIR que celles prises en compte dans cette analyse soient, de l'avis de la DSCR, également du ressort du programme SR, loin de limiter l'ampleur du phénomène, lui semble, au contraire, l'amplifier.</p>
<p><u>Cohérence des actions résultant des programmes RRN (action 2) et SR (action 4) (gestion du trafic, information routière, gestion et exploitation du réseau)</u></p> <p>La DSCR note avec satisfaction que la réflexion est désormais élargie à l'information routière, qui est indissociablement liée à la gestion du trafic.</p> <p>Elle reste plus que jamais attachée à ce que ces actions et leur financement restent intégrés au champ de la sécurité routière. En effet, contrairement aux autres activités des DIR, la gestion du trafic et l'information routière se développent dans les CIGT des DIR <u>en partenariat intégré avec les autres gestionnaires de réseaux</u> et contribuent de manière essentielle à la politique nationale de sécurité routière.</p> <p>Elle partage la préoccupation de la mission sur les difficultés de financement de ces actions, et plaide inlassablement pour qu'au sein du budget routier de l'Etat soit dégagée la (modeste) enveloppe financière permettant de rattraper le temps perdu sur le RRN non concédé, la situation actuelle étant inacceptable dans une perspective de développement durable. Le rattachement de l'action 4 du programme SR au programme RRN est loin d'être la seule réponse possible à ce problème. Elle considère pour sa part</p>	<p>La mission ne peut que renvoyer aux analyses qu'elle développe sur ces points</p>

qu'elle serait sans doute peu efficace. En effet, les pressions des élus s'exercent exclusivement sur les investissements d'augmentation de capacité, ainsi qu'en ont témoigné encore récemment les consultations préalables aux PDMI.

DGPA :

(courriel du 24 septembre 2007)

Observations de la DGPA	Remarque de la mission d'audit
<p>§1.4 <i>(sur la nécessité d'une meilleure coordination entre l'action 4 du programme SR et le programme RRN)</i> La DGPA partage totalement la nécessité d'une meilleure coordination entre les deux programmes, notamment pour les DIR. Sans se prononcer sur la solution à retenir, l'hypothèse d'un rattachement de la gestion du trafic au programme RRN ne devrait pas être examinée uniquement ni même principalement sur des critères de simplicité de gestion, mais d'une analyse sur la cohérence des politiques publiques portées par chacun des deux programmes.</p>	<p>La DGPA, qui partage le point de vue de la mission sur le fond, souligne à juste titre le caractère réducteur du seul argument de simplicité de gestion évoqué dans ce paragraphe ; d'autres éléments sont mis en avant dans la suite du rapport, il est vrai plutôt sous l'angle de la cohérence des politiques au seul plan local et non de la cohérence globale des politiques, point de vue qui aurait aussi mérité un examen.</p>
<p>§ 2.2.1 : demande de précision par la mission du point sur "<i>des difficultés provenant de l'impossibilité de recrutements par mutations pour des raisons de situation statutaire non encore stabilisée</i>" (au moment de l'audit)</p>	<p>La DGPA n'est évidemment pas sans savoir que des textes permettant la mise sur pied des instances paritaires dont l'avis est indispensable pour les mutations ont été publiés tardivement dans l'année 2007, retard en partie lié au délai de parution d'un décret réorganisant les corps d'exploitation. Ce retard a rendu difficile dans l'intervalle les mutations de personnels d'exploitation, et les recrutements, quant à eux, ne sont toujours pas possibles à ce jour, les textes permettant aux DIR de les lancer n'étant toujours pas, à notre connaissance, parus.</p>
<p>§ 2.2.1 : La DGPA souligne qu'il existait déjà depuis de nombreuses années des centres d'exploitation routière autonomes, qui ne pouvaient s'appuyer sur des subdivisions territoriales pour faire face à ce type de circonstance. Il convient prioritairement de travailler sur l'assistance entre centres et sur une meilleure anticipation des départs. Des</p>	<p>La mission pense indispensable d'aller plus loin, sur la question des centres d'exploitation, mais aussi pour d'autres catégories de personnels, que les améliorations, toujours bienvenues, de dispositifs de gestion traditionnels, que suggère la DGPA.</p>

<p>modalités particulières d'affectation peuvent être mises en oeuvre pour aider à remplir ces postes (dans le cadre des promotions notamment).</p>	
<p>§ 2.2.1 : La DGPA souscrit à ce constat, (<i>impression, d'effectifs autorisés très inférieurs à ce qui avait été prévu dans l'organisation validée, sauf Ile de France, impression sans doute liée à un phénomène dont il est question par ailleurs dans le rapport, qui est le mode de gestion des ETP, qui ne se distingue pas encore bien, pour ce qui est des recrutements, du mode antérieur, ce qui est de nature à diminuer de fait le dimensionnement des services</i>) et souligne que le taux de vacance dans les DIR est très sensiblement inférieur à ce que prévoyait la DGR en 2005 et 2006. Ce constat est de nature à nuancer les différentes critiques qui sont formulées dans le rapport sur l'inadéquation de l'organisation de la gestion actuelle des effectifs; il reste à démontrer qu'une autre organisation aurait abouti à des meilleurs résultats.</p>	<p>Reste donc la question des vacances de fait créée par un mode de gestion des ETP pas toujours distingué du mode de gestion antérieur des postes, question dont la DGPA dit par ailleurs qu'elle y travaille.</p>
<p>§2.2.1 : Pour les effectifs d'exploitation, le rapport pourrait utilement rappeler que les organigrammes des DIR ont été constitués avec les effectifs qui travaillaient sur le réseau routier en DDE diminué des effectifs transférés aux départements, et augmentés de 691 etp environ qui ont été prélevés sur les programmes AUIP et CPPE. Sans vouloir aucunement revenir sur cette décision, la DGPA souligne que ce « prélèvement » des effectifs d'exploitation, peu mobiles en général, ne s'est pas toujours accompagné, loin s'en faut, d'un mouvement d'agents, ce qui explique pour une bonne part la contrainte actuelle sur les primo-recrutements. Il aurait été intéressant que la mission se penche sur les moyens de sortir assez rapidement de cette situation de déséquilibre entre les cibles et les réels en C exploitation, car elle est sans doute à l'origine de beaucoup de problèmes de gestion et d'insatisfactions des DIR.</p>	<p>Un certain nombre de pistes d'évolution, suggérées par le rapport, dans les modes de gestion du personnel pour mieux les adapter aux situations nouvelles des DIR vont dans ce sens. La DGPA semble cependant réticente à les mettre à l'étude.</p>
<p>§ 2.2.2.1 : (<i>difficultés de transferts des opérations</i>) Oui, c'est important de le souligner, car c'est selon nous la cause principale des difficultés rencontrées en 2007, davantage que les problèmes de mise en place des plates-formes mutualisées.</p>	<p>C'est une cause très importante de difficultés dans les services chargés de l'investissement, mais ce constat ne doit pas conduire à sous estimer par ailleurs les difficultés liées non pas à la mise en place des seules plates formes mutualisées, mais à l'ensemble du dispositif théorique d'appui (y compris par les services de proximité), qui sont réellement handicapantes</p>

	pour l'ensemble des services routiers.
<p>§ 2.2.3 : <i>(sur les difficultés liées au dimensionnement réduit des supports qui n'a pas trouvé réellement comme prévu initialement sa compensation en terme de services mutualisés)</i> Les 5% (ordre de grandeur taux de support des DIR) et les 10% (ordre de grandeur du taux de support dans des DDE à structure antérieurement comparable de répartition entre exploitation et autre personnel) ne sont pas directement comparables entre eux: le taux de support pour les centres routiers n'est pas le même que pour les services administratifs.</p>	<p>La comparaison ne se donnait pas pour scientifiquement précise ; cela dit, la structure entre les DDE dans leur forme antérieure et les DIR n'est pas aussi spectaculaire que cela (dans une MIGT il a été calculé que le pourcentage de personnels d'exploitation était dans les DDE de 51% alors qu'il est à la DIR de 59%, ce qui introduit une différence de besoins en support global relativement faible) ; il est clair en tout état de cause que, très logiquement du reste, il y a eu une volonté de réduire de manière drastique les effectifs de supports des nouveaux services dans l'idée qu'ils pourraient bénéficier d'appui, sous forme de plates-formes mutualisées, et sous forme d'appui par des services de proximité ; la difficulté vient de ce que ces appuis, surtout sous la dernière forme, n'ont pas bien fonctionné.</p>
<p>§ 2.2.3 : <i>(sur la difficulté de fonctionnement des dispositifs de mutualisation et d'appui de proximité pour le support) :</i> La DGPA partage cette conclusion puisqu'elle a prévu de mettre en place une structure de projet pour ce chantier de réorganisation des fonctions supports. Cela étant, trois points à souligner:</p> <p>1, le jugement sur les étapes antérieures nous paraît sévère: en matière de comptabilité marché par exemple, plusieurs DRE interrogées par nos soins nous ont répondu qu'elles étaient en mesure de répondre, mais ce qui a compliqué la gestion 2007 a été le problème de la bascule, avec des problèmes d'outil mais aussi de coordination entre les responsables des programmes RRN et SR;</p> <p>2, il faut être conscient qu'il existe des problèmes que la seule création d'une équipe projet ne réglerait pas; notamment, la mise en place de structures mutualisées en région suppose soit des mutations d'agents, soit des recrutements, qui sont l'un et l'autre limités sur les corps de C administratif. Ainsi, en 2007, la priorité a été donnée à la paye pour des raisons évidentes, et l'on ne pouvait pas régler en même</p>	<p>La mission prend acte de cette volonté de la DGPA de mettre en place une structure de projet pour la réorganisation des fonctions supports. Elle rappelle qu'elle a parfaitement conscience des difficultés (rappelées dans le préambule du rapport avec les conséquences qu'elle en tire) auxquelles tous les responsables du ministère, et en premier lieu ceux de la DGPA, ont eu à faire face au cours des années de mise en place simultanée des nouvelles organisations et du dispositif de la LOLF, si bien qu'elle se garde de tout "jugement sévère" des personnes en cause.</p>

<p>temps tous les autres problèmes avec des volants très réduits de recrutements;</p> <p>3, en 2006 et 2007, les moyens supports des DDE et des DRE ont été très fortement mobilisés par la décentralisation, et les DIR ne sont pas les seuls services à n'avoir pas pu bénéficier des mêmes prestations qu'auparavant.</p>	
<p>§ 2.3 : <i>sur la gestion des personnels du SETRA et le choix de ne pas remplacer des personnels vacants</i> : La mission pourrait-elle expliciter le lien entre le rattachement au programme et la suppression de postes vacants? A ce stade, la DGPA réfute cette formulation.</p>	<p>La rédaction laissait effectivement penser que la suppression des postes vacant était, dans l'esprit de la mission, une conséquence directe du mode d'organisation des BOP, qui aurait pu être entièrement évitée dans un autre dispositif. En réalité, la mission observe simplement que le dispositif actuel conduit à des réponses nécessairement standardisées aux contraintes de la gestion des personnels ; et, s'agissant de la question posée du passage au mode LOLF, elle fait l'hypothèse que dans une organisation donnant à la DGR la responsabilité de chef de BOP, la gestion de l'impact sur le SETRA des contraintes introduites par le nouveau dispositif LOLF, aurait conduit à remplacer l'automatisme de la suppression de 40 postes vacants donc non décomptés au titre des ETP, par une réflexion plus prospective sur les besoins du SETRA, en tout état de cause nécessaire ; c'est l'effet attendu de la responsabilisation des gestionnaires de BOP ; dans un tel cadre, les arbitrages difficiles auraient pu revêtir, à l'intérieur même du périmètre des moyens affectés au programme RRN, une autre forme, notamment parce qu'ils auraient été le fait de responsables dont les politiques sont directement impactées par ces choix.</p>
<p>§ 2.3 : <i>Sur le fait que la sortie du SETRA d'un BOP où se trouvent simultanément gérées d'autres ressources pour les remettre en gestion à la DGR permettrait de mieux fonder les arbitrages nécessaires</i> :</p> <p>Idem: en quoi les deux sont-ils liés? La gestion d'un BOP est un acte essentiellement technique, et n'a pas de lien avec le choix des postes à ouvrir, ni la sélection des candidats, et encore moins la construction d'un véritable plan de GPEEC à moyen terme (à l'instar de ce que le CETMEF a pu établir). En tout état de cause, il conviendrait de recueillir l'avis de la DSCR et de</p>	<p>La gestion d'un BOP n'est en rien un acte purement "technique" ; c'est bien le responsable de BOP à qui il revient de faire des arbitrages, notamment celui d'accepter de publier un poste ou pas. C'est lui qui accepte ou pas de mettre en place un "surbooking structurel" qui compense une vacance structurelle de manière compatible avec les cibles et les ETPT, et qui met en place les procédures correspondantes, c'est lui qui arbitre les choix par exemple pour les sorties d'écoles, entre les services dont les moyens sont dans le BOP, etc....</p>

la DGMT sur cette hypothèse.	
<p>§ 2.4 <i>au sujet de la gestion des effectifs du SETRA dans le cadre d'un BOP dans lequel sont gérés des services de nature tout à fait différente</i> :Ce BOP technique est géré de manière très mécanique (visant essentiellement à vérifier le respect des enveloppes); les décisions d'arbitrage en gestion sont très peu nombreuses: classement des priorités d'ouvertures de poste en sortie d'écoles entre les STC par exemple; la validation des publications de poste n'est liée qu'au cadrage des moyens qui ont été déterminés en amont par la DGR et à l'avancement du schéma des effectifs du service. Il n'y a pas d'arbitrages de moyens au niveau du BOP entre le SETRA et les collectivités d'outre-mer.</p>	<p>La mission a au contraire pu observer que des arbitrages importants faisaient l'objet de négociations avec le directeur du SETRA.</p>
<p>§ 2.4 : <i>à propos de la parenthèse qui soulignait que la gestion au sein du programme RRN lui même en 2007 des effectifs d'administration centrale de la DGR n'avait apparemment pas soulevé de difficulté</i> : La gestion d'un programme monoprogramme de 220 etp en 1 UO n'est en rien comparable avec celle d'un programme de plusieurs milliers d'etp répartis dans de nombreux services qui pour la plupart oeuvrent pour plusieurs programmes. En tout état de cause, l'affectation des etp dans les programmes est un sujet qui ne peut être traité par petits bouts, mais dans une vision cohérente de l'ensemble.</p>	<p>Il semble au contraire à la mission que la maîtrise des conséquences financières des évènements imprévisibles dans la gestion du personnel est plus aisée lorsque les variations correspondantes sont lissées sur des nombres importants (ce qui implique que l'organisation que nous suggérons ne serait peut être pas opportune pour des programmes avec des petits effectifs) ; en revanche, pour ce qui est de l'aspect "technique" de la gestion du personnel, pour reprendre le terme utilisé par la DGPA dans une observation précédente, n'est il pas possible d'en imaginer une mutualisation au sein de la DGPA elle même, s'il apparaît à l'analyse, soit difficile soit dispendieux en moyens de la disperser dans les programmes?</p>
<p>§ 2.4 <i>à propos de la piste d'un BOP géré au sein du programme RNN pour le personnel qui contribue à la mise en oeuvre du programme</i> : Cette hypothèse, évoquée en 2007 pour 2008, a soulevé l'opposition de la DSCR et de la DGMT.</p>	<p>Dont acte ; la situation des divers programmes n'est pas nécessairement homogène par rapport à cette problématique, qui serait peut être plus difficile à appliquer au programme SR (mais la mission n'a pas eu à se forger un point de vue sur le sujet) ; en revanche, à première vue, la situation des services de navigation semble assez proche de celle des DIR (mais de la même manière, la mission n'a évidemment pas étudié la question)</p>
<p>§ 2.4 : <i>sur la question de la gestion des ETP sur un mode différent de la gestion antérieur des postes pour éviter l'apparition mécanique de vacances supplémentaires</i> : C'est en effet un sujet que doit traiter le groupe</p>	<p>dont acte</p>

<p>de travail « LOLF et GRH » animé par la DGPA. La production des schémas d'effectifs et de recrutement par les services s'inscrit déjà dans cet objectif</p>	
<p>§ 2.4 : <i>sur les dispositions à prévoir pour les OPA qui seront affectés au réseau RN après transfert des parcs aux départements :</i> La direction du Budget a déjà été sensibilisée à cette question; nous ne disposons pas à ce jour d'éléments chiffrés suffisamment précis, ni de calendrier, pour préparer ces transformations budgétaires.</p>	<p>dont acte</p>
<p>§ 2.5 : <i>sur l'insuffisance des moyens "support" dans les DIR :</i> Pour SPPE, il ne nous paraît pas justifié de dire que les moyens affectés aux DIR n'ont pas été suffisants: c'est bien le non aboutissement, à ce jour, des processus de mutualisation, qu'il faut corriger, ce qui a été évoqué au point 2,2,3 ci-dessus. La DGPA considère d'ailleurs que la poursuite de la mutualisation pourrait éventuellement conduire, au contraire, à des transferts de RRN vers SPPE, s'il était jugé plus efficace d'intégrer des agents des DIR dans des centres mutualisés dont le périmètre serait élargi.</p>	<p>La mission est bien d'accord sur cette remarque, qui ne contredit en rien la présentation du rapport.</p>
<p>§ 2.5.1 : <i>sur les "transferts de fait" entre les programmes RRN et SR :</i> Il serait intéressant de préciser si la mission propose une révision à la baisse des ambitions des CIGT des DIR, un transfert de régularisation des etp de RRN vers SR, ou une autre solution.</p>	<p>La mission s'est bornée à faire observer que l'arbitrage n'a pas été fait ; elle n'a pas vocation à décider à la place des responsables d'une éventuelle diminution du service des CIGT, à laquelle elle ne serait pas a priori favorable.</p>
<p>§ 2.5.2 : <i>sur l'introduction d'une possibilité d'échanges entre programmes pour financer explicitement les appuis réciproques :</i> La mission pourrait-elle expliciter cette idée, qui paraît a priori assez complexe à mettre en oeuvre?</p>	<p>Elle est sans doute effectivement complexe à mettre en oeuvre. Le principe est de même nature que celui décrit au § 2.3 pour les CETE, avec une acquisition par un directeur de programme d'un droit à utiliser par convention des moyens mis sur pied au titre d'un autre programme, en les lui compensant financièrement.</p>
<p>§ 2.5.2 : <i>sur la suggestion de mieux faire cerner par les services leurs coûts complets y compris déversement du programme SPPE :</i> Pas d'opposition, ce point ne paraît toutefois pas le plus prioritaire aujourd'hui, et devra être</p>	

<p>approfondi car les 182M€ correspondent à des éléments disparates dont une fraction seulement peut donner lieu à externalisation.</p>	
<p>§ 2.7 : <i>sur les difficultés de compréhension par les services liées à la simultanéité de la réorganisation et du passage au mode LOLF de gestion :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comme il a été rappelé ci-avant, les organigrammes des DIR ont fait appel à près de 700 etp de C exploitation des programmes AUIP et SPPE. • Il n'est pas aisé de juger le travail des BOP, qui avaient certes pour mission d'assurer le bon fonctionnement des nouveaux services routiers, mais également des autres services du BOP et la création plates-formes mutualisées. • Stricte sensu, la DGR a la responsabilité des ETP des DIR, puisqu'ils sont fléchés. Mais elle n'assure effectivement pas la gestion des agents des DIR. • Le principal élément de déséquilibre aujourd'hui concerne certainement les C exploitation; il résulte du fait que les 691 etp transférés de SPPE et AUIP vers RRN; les agents n'ont pas tous rejoint les DIR à hauteur de ce nombre d'emplois transférés; tant que ces agents seront en sureffectif dans les DDE, leur salaire ne pourra bien entendu pas être utilisé pour recruter ou pour de la fongibilité asymétrique. 	<p>Pas d'observation particulière sur ces remarques</p>
<p>Recommandation prioritaire 1 : (<i>une autre organisation des BOP du programme SPPE pour le personnel des services routiers</i>)</p> <p>La position actuelle du Ministère est le maintien de la gestion des effectifs dans le programme support.</p> <p>Par ailleurs, le choix du DRE comme RBOP s'inscrit dans une volonté forte du Ministère de positionner le DRE comme le coordonnateur de la GRH pour les services dont le siège est dans</p>	<p>Le Ministère et a fortiori le Parlement ont évidemment vocation à décider au vu d'éléments probablement plus larges, l'audit n'ayant modestement que celle d'éclairer les décideurs.</p> <p>La mission est d'avis que le rôle des DRE, pour la gestion des moyens des services qui mettent en oeuvre les politiques pour lesquelles elles assument une responsabilité, peut parfaitement s'inscrire dans une organisation des BOP telle qu'elle la propose.</p>

<p>la région. C'est à ce titre qu'il est partie prenante des résultats de la DIR.</p> <p>De manière générale, les promoteurs de la LOLF et le Parlement considèrent que le recours à des BOP centraux est contraire à l'esprit de responsabilisation des services déconcentrés; ce point étant particulièrement cher au Ministère de l'intérieur, on peut s'interroger sur l'opportunité de cette évolution dans le contexte actuel d'interrogation du corps préfectoral sur les créations des DIR.</p> <p>Enfin, il conviendrait de préciser ce qu'il adviendrait, dans l'hypothèse d'un BOP central, des etp des DIR et du SETRA dépendant des autres programmes (SR et TTM);</p>	<p>La question des effectifs issus d'autres programmes est effectivement à préciser, mais la mission est d'avis qu'il ne faut pas s'interdire de réfléchir à des organisations nouvelles prometteuses pour la simple raison que l'étude complète n'est pas faite, ce qui serait s'interdire toute évolution.</p> <p>Il est à noter que, pour les DIR, le rattachement au programme RRN, que la mission considère logique (et la DGPA aussi), de l'action 4 actuelle du programme SR résoudrait la question.</p>
<p>Recommandation prioritaire 2 : <i>(une meilleure articulation entre la DGPA et les services pour assurer une communication efficace et apaiser les conflits)</i></p> <p>L'amélioration des interfaces avec les SD est effectivement un enjeu pour la DGPA.</p>	

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45