



Revue des dépenses de voirie des collectivités locales

Rapport n° : 17033R

Compétence historique des communes pour les dessertes locales et des départements pour le réseau secondaire, la voirie des collectivités territoriales représente plus de 98 % du réseau routier français, sur lequel s'effectue 66 % de la circulation routière. Il s'agit donc d'un enjeu majeur en termes de mobilité, d'économie et d'aménagement du territoire.

Les collectivités territoriales consacrent une part importante de leurs budgets à l'exploitation, à l'entretien, au renouvellement et au développement de leur voirie (15 Mds€ en 2016). La présente revue de ces dépenses examine les points suivants : l'évolution des dépenses au cours des dernières années, les principaux points de vigilance pour l'avenir et les bonnes pratiques qui peuvent être mobilisées pour optimiser les dépenses de voirie.

Pour ce faire, la mission a appréhendé, au travers de ses entretiens et déplacements, la diversité des gestionnaires, usagers et entreprises intervenant sur la voirie des collectivités territoriales. Elle s'est attachée à formuler ses recommandations en conséquence.



Crédit photo : Eloleo—AdobeStock

Les bonnes feuilles de l'IGA

Synthèse du rapport

La voirie des collectivités locales représente plus de 98 % du réseau routier français et 66 % de la circulation routière, constituant ainsi le réseau routier le plus dense d'Europe. De fait, cette infrastructure conditionne les politiques publiques de mobilité, de développement économique et d'aménagement du territoire. Elle constitue, également, une dépense publique importante, de l'ordre de 12 Md€ en 2016 (15 Md€ en moyenne par an entre 2010 et 2015).

Pourtant, en dépit de ces enjeux, la voirie des collectivités demeure mal connue au niveau national. Ce constat a justifié que le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des finances (IGF) aient été chargés d'une mission conjointe relative à la voirie des collectivités territoriales. Cette mission, prévue en annexe à la loi de finances pour 2017, s'inscrit dans le cadre des revues de dépenses fixé par l'article 22 la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹.

Cette mission a eu trois objectifs principaux : dresser un état des lieux global des dépenses consacrées à la voirie locale, examiner son état et ses éventuels besoins de rénovation ou de développement, et recenser les « bonnes pratiques » mises en œuvre par les collectivités locales et leurs groupements dans la gestion de leur voirie. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur de nombreux entretiens menés au niveau national et international, ainsi que sur ses déplacements dans dix départements. La mission s'est attachée à tenir compte de la diversité des situations et acteurs locaux et à formuler ses recommandations en conséquence.

La mission constate, d'abord, l'insuffisante connaissance agrégée des voiries des collectivités locales, à la suite du processus de décentralisation du réseau routier et dans un cadre institutionnel qui n'est pas encore complètement stabilisé. Elle souligne, à cet égard, l'intérêt des travaux de l'Observatoire national des routes (ONR), créé en 2016 pour produire des méthodes et d'outils de diagnostics adaptés aux voiries locales et pour agréger les états des lieux réalisés localement.

La mission n'a pas rencontré, lors de ses entretiens comme de ses déplacements, de situation critique en matière de gestion de la voirie. Si les voiries locales présentent une grande hétérogénéité, la mission considère que l'état général de ce réseau n'est pas, à ce jour, dans une situation alarmante. Les collectivités locales

sont attentives à maintenir leur infrastructure routière en état et à y consacrer les moyens budgétaires nécessaires à sa préservation. Les investissements importants des départements, qui constituent un interlocuteur central dans le domaine de la voirie, au cours des dernières années et plus récemment l'engagement fort des métropoles pour assurer leurs nouvelles responsabilités dans ce domaine, expliquent largement ce constat.

Certains territoires rencontrent, certes, des difficultés pour allouer un budget suffisant à l'entretien de leur voirie, mais leurs difficultés sont d'ordre plus global, ce qui plaide en faveur du renforcement d'une démarche de péréquation.

La mission insiste cependant sur la situation particulière des ouvrages d'art (hors tunnels), pour lesquels le constat global est celui d'un manque de diagnostic et d'un d'entretien hétérogène en raison de leur complexité technique et du coût des travaux. Elle invite, dès lors, à la constitution d'un groupe de travail au sein de l'ONR spécifiquement dédié à cette problématique.

Il conviendra aussi d'être attentif à l'évolution de la situation de la voirie sur certains territoires en difficulté et à la nécessité d'accompagner le développement des nouveaux usages de la route.

De manière plus précise, la mission tire plusieurs enseignements de son analyse des dépenses de voirie des collectivités locales :

- après une hausse entre 2006 et 2013, les dépenses de voirie ont baissé de 19 % entre 2013 et 2015 pour atteindre 13,29 Md€. Ces fluctuations sont d'abord dues aux à-coups des dépenses d'investissement, qui représentent trois quarts des dépenses de voirie. Ces baisses ont porté en grande partie sur le développement de la voirie, tandis que les dépenses de grosses réparations ont été davantage préservées. De leur côté, les dépenses de fonctionnement, qui représentent un quart des dépenses totales, sont restées globalement stables ces dernières années. Pour 2016, plusieurs indicateurs convergent pour faire état d'un rebond des dépenses de voirie par rapport à 2015 ;

¹ Pour rappel, une revue de dépenses portant sur le patrimoine des collectivités territoriales a été réalisée par le conseil général économique et financier (CGEFI), l'IGA et l'IGF en mai 2016.

- l'évolution des dépenses de voirie est la résultante d'une conjonction de facteurs, aucun ne pouvant être considéré comme prédominant : travaux de rénovation sur le réseau décentralisé, contrainte financière, chute des prix du pétrole et des travaux publics, cycle électoral, instabilité institutionnelle, etc. ;
- par-delà ces chiffres globaux, il est nécessaire de souligner l'hétérogénéité des niveaux et des évolutions des dépenses de voirie d'une collectivité à l'autre. Si la plupart de ces différences peuvent être expliquées par des facteurs objectifs connus (relief et surtout évolution de la population), d'autres résultent des choix politiques de chaque collectivité territoriale ;
- des problèmes de fiabilité de l'information comptable viennent, par ailleurs, complexifier l'analyse et le suivi des dépenses de voirie. La mission s'est attachée à identifier les moyens qui permettraient de fournir aux collectivités territoriales une meilleure information sur leur voirie et les dépenses qui y sont allouées, d'encourager leurs investissements en voirie, et de favoriser les démarches de parangonnage. Elle propose notamment d'élargir par étapes le champ de l'amortissement obligatoire aux nouveaux réseaux et installations de voirie pour les communes et groupements de communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements.

Enfin, la mission s'est intéressée à l'exercice concerté des compétences de voirie et aux « bonnes pratiques ».

En matière de compétences, la mission plaide pour une stabilisation du schéma global qui régit la répartition des responsabilités entre niveaux des collectivités territoriales, en particulier au niveau intercommunal. Elle préconise, toutefois, quelques ajustements de nature à conforter les évolutions en cours. De plus, elle considère que la coordination entre les gestionnaires des différents types de réseau et la prise en compte de la diversification des usages de la voirie sont des enjeux importants.

Sur le plan des « bonnes pratiques » en matière de gestion de la voirie (état des lieux, programmation pluri-annuelle des travaux, intégration des travaux dans un schéma local, etc.), la mission a pu relever, lors de ses déplacements, des pratiques qui participent au développement d'une gestion patrimoniale optimisée de la voirie. Cela comprend plusieurs dimensions : arbitrage entre régie et externalisation sur la base d'une comptabilité analytique ; réévaluation du niveau de service de chaque route en fonction des besoins locaux ; évolution des techniques d'entretien des routes ; mutualisation de la commande publique ; partage des services et

outils d'entretien ; mise en place d'une démarche qualité.

Si le montant global d'économies que pourrait générer la diffusion de ces « bonnes pratiques » n'a pu être défini, les observations de terrain de la mission font état de gains substantiels, régulièrement supérieurs à 15 %, à chaque fois que celles-ci ont été mises en place. Cela doit inciter les élus et cadres territoriaux à favoriser le partage de « bonnes pratiques » et à gérer la voirie dans une optique d'efficience.

Dans le cadre ainsi observé, la mission a considéré que la priorité revenait à un travail approfondi de connaissance et de diagnostic du patrimoine, sous l'animation de l'ONR. Dans l'attente et de manière temporaire, elle préconise une stabilité institutionnelle et financière.

Enfin, les nombreux entretiens avec les collectivités territoriales et leurs représentants ont été l'occasion de faire remonter leur inquiétude face à l'érosion progressive de l'expertise technique, notamment en matière d'ouvrages d'art, et leur souhait d'être mieux accompagnées par les réseaux institutionnels et techniques de l'État.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Pascal Mathieu

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Élargir le champ de l'amortissement obligatoire aux nouveaux réseaux et installations de voirie pour les EPCI, les départements et les communes de plus de 10 000 habitants.
2. Faire évoluer les nomenclatures fonctionnelles relatives à la voirie des instructions M52 (départements) et M57 (métropoles et collectivités territoriales uniques), afin que les dépenses relevant des travaux neufs ou d'aménagement puissent être distingués des dépenses de grosses réparations.
3. Donner pour priorités à l'ONR la définition d'une méthode partagée de diagnostic et d'évaluation de l'état des routes, l'évaluation de l'état des routes françaises et la production d'outils et d'analyses pour les EPCI exerçant nouvellement leur compétence voirie.
4. Encourager le transfert de la voirie urbaine départementale aux communautés urbaines et communautés d'agglomération.
5. Au cas par cas, lorsque cela est pertinent pour la cohérence d'ensemble du réseau, étudier le transfert de tronçons de routes entre gestionnaire national et gestionnaires locaux. Cela apparaît particulièrement utile en agglomération.
6. Privilégier l'intégration des programmes d'entretien et de développement de la voirie au sein d'un schéma stratégique local (schéma routier, développement économique, développement durable, aménagement du territoire, mobilité).
7. Conforter le rôle du Cerema et de l'IDRRIM comme piliers de la construction et du partage de l'expertise entre les différents gestionnaires routiers.

Les auteurs

Bruno Acar | Inspecteur général de
l'administration
Justin Babilotte | Inspecteur de
l'administration

Jacques Rapoport | Inspecteur général des
finances
Amaury Decludt | Inspecteur des finances

François-Régis Orizet | Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts
Pascal Terrasse | Inspecteur général de
l'administration du développement
durable
Frédéric Ricard | Ingénieur général des
ponts, des eaux et des forêts