

Infrastructures, transports et mer

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE
TRANSPORTS, MER
ET PÊCHE

*Direction générale des infrastructures,
des transports et de la mer*

Direction des infrastructures de transport

Instruction du Gouvernement du 29 avril 2014 fixant les modalités d'élaboration des opérations d'investissement et de gestion sur le réseau routier national

NOR : DEVT1405771C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : la présente instruction du Gouvernement fixe les modalités d'élaboration des opérations d'investissement et de gestion sur le réseau routier national. Elle définit des modalités de pilotage et de conduite des projets qui permettent de mieux répondre aux enjeux de la transition énergétique et écologique, de sécurité routière, de sécurité des personnels, de responsabilité budgétaire, de maîtrise des coûts et des délais ou encore de sécurité juridique des procédures. Elle se substitue à la circulaire du 7 janvier 2008.

Catégorie : instruction fixée par le ministre aux préfets de région et aux services chargés de l'application.

Domaine : investissement et gestion du réseau routier national.

Circulaires abrogées :

- Circulaire du 18 mai 2001 relative à l'instauration d'un contrôle de sécurité des projets routiers ;
- Circulaire du 21 mai 2001 relative à la maîtrise des coûts de construction des routes ;
- Circulaire du 18 septembre 2001 relative à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du RRN ;
- Circulaire du 7 janvier 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'instruction, d'approbation et d'évaluation des opérations d'investissement sur le réseau routier national.

Date de mise en application : immédiate.

Le secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, aux préfets coordonnateurs des itinéraires routiers ; aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France ; direction interdépartementale des routes ; direction des routes d'Île-de-France) ; aux préfets de Guyane et de Mayotte (direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guyane et de Mayotte) ; au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon (direction des territoires, de l'alimentation et de la mer de Saint-Pierre-et-Miquelon) (pour exécution) ; au secrétariat général du Gouvernement ; au secrétariat général du MEDDE et du MLET (direction générale des infrastructures, des transports et de la mer) ; au Commissariat général au développement durable ; au Centre d'études des tunnels (CETU) (pour information).

1. Objectifs

La présente instruction du Gouvernement précise les modalités de pilotage et le rôle des acteurs dans le processus d'élaboration des opérations d'investissement et de gestion sur le réseau routier national. Elle prend en compte les enseignements qui peuvent être tirés des pratiques développées depuis la mise en place de la nouvelle organisation routière en 2006 et ceux qui ressortent des audits qualité menés depuis lors.

Le dispositif de pilotage défini par la présente instruction permet de veiller à la cohérence des projets avec la politique nationale des routes. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la transition écologique et énergétique qui vise à réduire l'impact de la société sur l'environnement, à favoriser l'intermodalité tout en contribuant à la compétitivité économique des territoires. Elle privilégie l'optimisation et la modernisation des réseaux existants par rapport à la création d'infrastructures nouvelles, contribue à la réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures et vise à l'amélioration du cadre de vie des riverains, tout en veillant à la cohérence des aménagements au niveau d'un axe, d'une agglomération ou d'un territoire et à la prise en compte des enjeux liés à l'aménagement des territoires et singulièrement à la lutte contre la fracture territoriale.

Le dispositif de pilotage décrit ci-après permet aussi de mieux répondre aux exigences de prise en compte des enjeux de sécurité routière, de sécurité des personnels, de responsabilité budgétaire, de maîtrise des coûts et des délais ou encore de sécurité juridique des procédures. En particulier, le dispositif, en distinguant les tâches de pilotage stratégique et de pilotage opérationnel, clarifie les notions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre en réservant le terme de maîtrise d'œuvre, en cohérence avec l'article 7 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, aux seules relations contractuelles entre maître d'ouvrage public et maître d'œuvre privé.

Cette instruction annule et remplace la circulaire du 7 janvier 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'instruction, d'approbation et d'évaluation des opérations d'investissement sur le réseau routier national. Elle est complétée par des instructions à caractère technique ou méthodologique à l'attention des services concernés, y compris dans le domaine des démarches qualité.

2. Champ d'application

La présente instruction concerne la totalité des opérations d'investissement et de gestion sur le réseau routier national. Il s'agit notamment des opérations de développement, de modernisation et de gestion du réseau. Les opérations de gestion du réseau recouvrent les opérations de régénération, de mise en sécurité des tunnels, de réparation des ouvrages d'art, de gestion du trafic et d'aménagement de sécurité (démarche SURE).

Les dispositions de cette instruction concernent aussi les investissements réalisés sur le domaine routier national sous une maîtrise d'ouvrage autre que celle de l'État ou d'organismes agissant pour son compte.

N'entrent pas dans le champ de cette instruction :

- les aménagements sur les autoroutes en service (ICAS et IEAS) qui restent régies par la circulaire du 27 octobre 1987 modifiée relative à la construction et à l'aménagement des autoroutes concédées ;
- les opérations faisant l'objet d'un contrat de concession ou de partenariat, pour les phases postérieures à la déclaration d'utilité publique (DUP) ;
- les opérations pour lesquelles sera défini, par commande, un processus spécifique d'élaboration et d'instruction.

3. Modalités de pilotage et de conduite des projets

3.1. Pilotage des projets au niveau central

Le ministre ou ses délégués au sein de l'administration centrale (direction générale des infrastructures des transports et de la mer [DGITM] notamment) assurent le pilotage au niveau central.

La décision d'étudier et/ou d'engager tout ou partie d'un projet, qu'il s'agisse d'un aménagement ponctuel ou d'un parti d'aménagement relatif à un itinéraire ou à une zone urbaine, relève du niveau central. Elle se traduit par une commande adressée, selon les cas, aux préfets de région ou aux préfets coordonnateurs d'itinéraires.

La commande définit, en fonction des attentes, de la nature, de l'importance, de l'état d'avancement du projet, des enjeux, des engagements pris, etc., les opérations à mener en précisant notamment, en tant que de besoin, les objectifs recherchés, les échéances, le cadrage financier ou encore les modalités de financement prévues et de rendu compte du niveau local vers le niveau central.

Les commandes :

- sont obligatoires pour l'engagement d'études ou de travaux et conditionnent l'ouverture des crédits ;
- font l'objet d'une formalisation au niveau central ;
- peuvent porter sur une phase ou plusieurs phases d'un projet ;
- peuvent être révisées en fonction de l'évolution de la politique nationale des routes, du contexte local ou du contexte propre au projet ;

- peuvent spécifier la nécessité d'un avis conforme de l'ingénieur général routes ou ouvrage d'art compétent pour autoriser la poursuite de l'opération au-delà de certaines phases ;
- précisent les modalités de suivi du projet par le niveau central.

Tout au long de la vie d'un projet, un dialogue permanent et adapté à l'importance des enjeux doit s'instaurer entre le niveau central et le niveau local. En particulier, lorsque le coût ou le programme fonctionnel s'écarte du cadre précisé dans la commande, le niveau local doit proposer des mesures correctives pour réduire l'écart constaté par rapport à la commande. La poursuite du projet ne peut alors intervenir qu'après décision du niveau central valant nouvelle commande.

Les commandes peuvent fixer des modalités particulières d'approbation des dossiers par le niveau central. Sans disposition spécifique, l'approbation des dossiers relatifs aux phases postérieures aux études d'opportunité se fait au niveau local.

Les commandes peuvent prendre plusieurs formes : décision ministérielle, lettre de commande formalisée, ou notification des budgets opérationnels de programme (BOP) ou des contrats de gestion, etc. Lorsque les commandes sont notifiées dans les BOP ou contrats de gestion, ces documents précisent les éléments indispensables à la bonne réalisation de la commande. Ils peuvent également décider que certains projets, en raison de leurs enjeux, devront faire l'objet d'une commande spécifique.

3.2. Pilotage des projets au niveau local

Le niveau local, représenté selon les situations par le préfet de région ou par le préfet coordonnateur des itinéraires routiers pour ce qui concerne les opérations de gestion du réseau, est chargé de mettre en œuvre la commande définie au niveau central. Il bénéficie pour ce faire, dans le respect de la commande passée, et notamment des exigences de coût, de délai, de sécurité juridique des procédures menées et de rendu compte, d'une large autonomie. Dans l'exécution de la commande, il s'appuie sur les services déconcentrés du ministère en charge des transports : DREAL pour les opérations de développement et de modernisation du réseau ou DIR pour les opérations de gestion.

Dans ce cadre, les responsabilités et les tâches au niveau local découlant de la commande relèvent de deux catégories : pilotage stratégique et pilotage opérationnel.

En fonction des contextes propres à chaque projet, la répartition des responsabilités et des tâches de pilotage stratégique et de pilotage opérationnel entre les services déconcentrés compétents peut varier, dans la limite de la préservation de blocs de missions cohérents et d'une utilisation optimale des moyens disponibles. Lorsqu'une commande se traduit par un partage des tâches entre DREAL et DIR, la répartition et les modalités de fonctionnement et particulièrement de rendu compte doivent être formalisées, à l'initiative de la DREAL. Le niveau central doit être informé de la répartition décidée.

Les tâches de pilotage stratégique consistent, dans le respect de la commande centrale et en assurant notamment le lien nécessaire avec les collectivités locales concernées, en particulier celles assurant le cofinancement des opérations, et les élus :

- à conduire les projets et leurs procédures jusqu'à la décision d'autorisation (déclaration d'utilité publique, déclaration de projet) ;
- à suivre par la suite leur réalisation et, plus généralement, à décider des arbitrages de niveau local tout au long de la vie du projet afin de garantir notamment le respect du programme, du coût prévisionnel et des délais de l'opération en lien étroit avec le responsable des tâches de pilotage opérationnel. À cette fin, sauf disposition particulière indiquée dans la commande, ces tâches conduisent notamment à approuver le programme de l'opération, les études de projet et les dossiers relatifs aux demandes d'autorisation ;
- à définir et conduire la communication relative au projet.

Les tâches de pilotage stratégique comprennent aussi, au-delà de celles relatives à chaque projet, le suivi de la programmation financière annuelle et pluriannuelle et incluent ainsi le rendu compte au niveau central de l'exécution de la contractualisation routière et les propositions de redéploiements qui paraissent nécessaires dans ce cadre.

Le suivi des opérations inscrites à la contractualisation, y compris, le cas échéant, celles relevant de la gestion du réseau, est assuré par la DREAL qui est l'interlocuteur privilégié du préfet de région.

S'agissant des autres opérations de gestion du réseau, les tâches de pilotage stratégique et opérationnel relèvent de la DIR. Elle s'assure pour les opérations à fort impact que la DREAL dispose des informations utiles.

- Le pilotage opérationnel porte sur les phases projet et suivantes. Il consiste notamment dans :
- la réalisation des dossiers permettant l'obtention des différentes autorisations administratives (dérogation « espèces protégées », loi sur l'eau, défrichement, etc.) ;
 - la conduite des procédures d'acquisitions foncières et de domanialité ;

- la conduite des études de projet et des travaux ;
- la réalisation des tâches d'élaboration, de contrôle et d'approbation des dossiers de consultation des entreprises, de passation, de gestion et de réception des marchés de travaux et/ou de prestations d'études (représentant du pouvoir adjudicateur) ;
- le suivi de la réalisation du chantier et des contrôles qualité et environnement ;
- le pilotage de la mise en service des aménagements réalisés après accomplissement des formalités préalables par les autorités compétentes ;
- la réalisation de comptes rendus réguliers à l'attention du service en charge du suivi général s'il est différent, sur le respect des engagements : programme technique, coût, prévision de dépenses et délais.

Dans tous les cas de figure, en tant qu'exploitant et gestionnaire de la voie créée ou aménagée, la DIR doit être consultée formellement en amont des différentes étapes de conception et de réalisation. Cette association se concrétise par un avis qu'elle émet à chacune des étapes d'études ainsi que par l'évaluation, sous sa responsabilité, du coût d'entretien et d'exploitation annuel. Dans l'hypothèse où la prise en compte des enjeux d'exploitation conduit à un désaccord sur la conception de l'opération ne pouvant être résolu localement, celui-ci fait l'objet d'un arbitrage au niveau central après avis de l'ingénieur général routes (IGR) compétent.

3.3. Modalités de financement et maîtrise des coûts

La maîtrise du coût des opérations est un enjeu majeur du pilotage aussi bien au niveau central que local. Elle doit se traduire à chacune des étapes du projet par la recherche de la meilleure solution possible pour répondre aux besoins exprimés, dans le respect des différentes contraintes et du cadrage financier et budgétaire fixé par la commande. Cette préoccupation se traduit aussi par l'obligation, pour le niveau local, de rendre compte au moins une fois par an de l'évolution financière du projet, des perspectives d'atterrissage financier associées et de leurs conséquences au niveau de l'enveloppe budgétaire allouée au niveau régional.

La décision relative au choix du mode de financement d'un projet appartient au niveau central. En particulier, l'hypothèse d'un éventuel adossement d'un projet à une concession préexistante ou de la réalisation d'un projet dans un cadre concessif ou de contrat de partenariat ne doit être envisagée qu'après validation préalable du niveau central. Dans le cas où l'hypothèse de l'adossement serait retenue, ses conditions de mise en œuvre et l'association éventuelle du concessionnaire restent de la seule compétence du niveau central. Dans le cas d'une concession nouvelle ou d'un contrat de partenariat, le projet doit faire l'objet d'une étude juridique visant à établir la faisabilité de l'approche retenue au regard de la jurisprudence en vigueur, et d'une étude financière établissant le montant de subvention d'équilibre ou de redevance nécessaire, associé à des tests de sensibilité. Le niveau central valide le cahier des charges des études et leurs résultats avant toute diffusion.

La passation des contrats de concession et des contrats de partenariat est de la seule compétence du niveau central.

3.4. Plan qualité des opérations

Chaque phase des opérations d'investissement et de gestion sur le réseau routier national donne lieu à un plan qualité de l'opération (PQO) afin de garantir la qualité des prestations et des choix réalisés, ainsi que la traçabilité des décisions.

Le PQO précise notamment :

- la formalisation des rôles et tâches respectifs, notamment pour ce qui concerne la répartition des missions de pilotage stratégique et opérationnel ;
- les risques spécifiques et les exigences qualité de l'opération ;
- l'organisation des contrôles ;
- les modalités d'instruction et d'approbation du projet et les validations relevant du niveau central.

La cohérence des plans qualité des prestataires avec le PQO est une tâche relevant du pilotage opérationnel.

La maîtrise de la qualité d'une opération doit répondre à un impératif de pragmatisme et être proportionnée aux enjeux. Elle s'inscrit dans la démarche qualité demandée par le niveau central aux services déconcentrés sur l'ensemble de leur production et qui fait l'objet d'audits périodiques du niveau central.

3.5. Maîtrise d'ouvrage tiers

Lorsqu'un maître d'ouvrage tiers souhaite engager des travaux impactant le domaine routier national, il doit saisir le préfet coordonnateur des itinéraires routiers concerné d'une demande

d'autorisation. Dès réception de la demande, celui-ci la communique pour information au niveau central ainsi qu'au préfet de région concerné. Le niveau central décide sous deux mois s'il souhaite instruire lui-même la demande. L'absence de réponse du niveau central dans ce délai vaut accord tacite pour une instruction directe du dossier au niveau local. Lorsque le niveau central se saisit de la demande et décide de lui réserver une suite favorable, il définit les conditions de réalisation des travaux et désigne le représentant au niveau local chargé de suivre l'opération : en règle générale, le préfet coordonnateur des itinéraires routiers – direction interdépartementale des routes, sauf si le projet interfère avec des projets d'aménagement.

3.6. Avis spécifiques

À l'initiative du niveau central ou du niveau local, le réseau scientifique et technique du ministère ainsi que les ingénieurs généraux routes peuvent être sollicités pour avis aux différentes étapes d'un projet. Dès que l'opération comporte un tunnel, le Centre d'études des tunnels (CETU) est obligatoirement associé.

4. Dispositions transitoires

Les dispositions de la présente instruction du Gouvernement entrent en application à compter de sa date de signature. À compter de cette date, tout nouveau projet est donc soumis aux dispositions de la présente instruction.

Pour ce qui concerne les projets en cours, les préfets de région et les préfets coordonnateurs des itinéraires routiers transmettront à la direction des infrastructures de transport, dans un délai de trois mois suivant la notification de l'instruction du Gouvernement, la liste exhaustive des projets dont ils ont la charge. La direction des infrastructures de transport notifiera les commandes requises en application des dispositions de la présente instruction dans un délai d'un an. Dans l'attente de ces nouvelles commandes, les opérations concernées pourront se poursuivre pendant un délai maximum d'un an.

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 29 avril 2014.

FRÉDÉRIC CUVILLIER