



HAL
open science

Comment faire compter le patrimoine infrastructurel ?

Roman Solé-Pomies, Daniel Florentin, Jérôme Denis

► To cite this version:

Roman Solé-Pomies, Daniel Florentin, Jérôme Denis. Comment faire compter le patrimoine infrastructurel ?. Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2022, 129-130, pp.107-113. <hal-03903944>

HAL Id: hal-03903944

<https://hal.science/hal-03903944v1>

Submitted on 16 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC 4.0 - Attribution - Non-commercial use - International License

COMMENT FAIRE COMPTER LE PATRIMOINE INFRASTRUCTUREL ?

Grand entretien avec [Jacques Rapoport](#), Propos recueilli et réalisé le 2 septembre 2022 par [Roman Solé-Pomies](#), [Daniel Florentin](#), [Jérôme Denis](#)

Université Gustave Eiffel | « Flux »

2022/3 N° 129-130 | pages 107 à 113

ISSN 1154-2721

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-flux-2022-3-page-107.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Université Gustave Eiffel.

© Université Gustave Eiffel. Tous droits réservés pour tous pays.





Comment faire compter le patrimoine infrastructurel ?

Grand entretien avec Jacques Rapoport,
Propos recueilli par Roman Solé-Pomies, Daniel Florentin et Jérôme Denis
Réalisé le 2 septembre 2022

Jacques Rapoport est un haut fonctionnaire du corps de l'inspection des finances, qui a exercé des fonctions de direction dans un certain nombre de grands établissements publics liés à des infrastructures. Il a ainsi travaillé à la RATP (1989-2004), à la Poste (2007-2012), avant de diriger SNCF Réseau (ex-RFF) (2012-2016). Il a par ailleurs co-piloté en 2017 une mission commune de revue des dépenses de voirie des collectivités territoriales, menée conjointement par l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD).

PATRIMOINE INFRASTRUCTUREL ET TECHNIQUES COMPTABLES

[Flux] Une des premières questions que nous avons concerne les techniques comptables liées à la gestion patrimoniale. Nous avons eu l'impression au fil de nos recherches que la gestion patrimoniale, la maintenance et l'entretien étaient mal appréhendés par les cadres comptables traditionnels, qu'ils débordaient notamment la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Quel est votre regard sur ces questions au vu de vos expériences variées ?

Il y a une première chose à constater : dans le secteur public, il est plus facile d'obtenir des budgets d'investissement que des budgets de fonctionnement. Parce que le secteur fonctionne *grosso modo* avec un contrôle budgétaire « effectifs / dépenses externes ». Ce sont les deux indicateurs essentiels du contrôle budgétaire. La masse salariale l'est moins car sa détermination est complètement centralisée et verrouillée. La capacité d'un manager local de faire bouger sa masse salariale est très faible. Mais il est en revanche contrôlé sur ses effectifs (le fameux plafond d'emploi) et sur ses dépenses externes. Et

pour les budgets d'investissement, comme les dépenses sont normalement non reproductibles et susceptibles d'être financées par un recours à de l'endettement, le contrôle existe bien sûr mais est moins fort. C'est ce qui incite les managers à imputer davantage en « investissement » que l'application stricte des règles comptables ne le voudrait. Voilà une première façon de voir les choses.

Une deuxième façon d'aborder la question concerne la pertinence des règles comptables elles-mêmes. J'estime que les règles comptables aujourd'hui sont suffisamment précises et claires pour savoir ce qui relève de l'investissement et ce qui relève du fonctionnement. À mon avis, il n'y a pas d'incertitude comptable majeure.

C'est vrai qu'il y en a toujours un peu, parce que le domaine de la maintenance est un domaine où le partage fonctionnement / investissement ne peut être défini de façon parfaitement précise. Pourquoi ? Parce qu'on qualifie et mesure bien les *inputs*, mais moins bien les *outputs*. Quand est affichée une amélioration de la productivité sur la maintenance, est-ce effectivement de la productivité ou plutôt de la baisse de production... ? En général, c'est plutôt de la baisse de production, c'est-à-dire qu'on reporte ce qui n'est pas urgent pour

rentrer dans les budgets. Dans une activité de production de biens physiques, l’affichage d’une productivité en diminuant la production, ça se voit. Il était prévu de produire 100, mais 95 seulement sont effectivement produits : on voit bien que la productivité affichée est en fait une baisse de production, au moins en partie. C’est différent dans le domaine de la maintenance dont une des caractéristiques fondamentales est qu’on voit mal ce qui est produit. D’où cette difficulté à bien interpréter la réalité d’une « productivité » affichée.

À l’inverse, et c’est le cas de SNCF Réseau, une augmentation des dépenses ne veut pas nécessairement dire que la productivité se dégrade. Cela peut tout autant traduire le fait que, confrontée à des infrastructures vieillissantes, l’activité de maintenance augmente, et peut même devoir augmenter beaucoup. Elle consomme donc plus de moyens, ce qui a l’apparence d’une dégradation de la productivité, ce qui en réalité n’est pas le cas.

La mesure est donc inévitablement imparfaite. Pour répondre à votre question, il y a d’une part une incitation à imputer comptablement plus en investissement et moins en fonctionnement, ce qui est facilité par cette difficulté majeure à mesurer la réalité de la productivité.

[Flux] Dans le rapport de la revue des dépenses de voirie, pour éviter que soient différées les dépenses d’entretien et consommations, il était préconisé l’élargissement du principe de l’amortissement aux dépenses de voirie. Est-ce que c’est une solution, plus généralement, pour éviter un entretien différé qui pousse au renouvellement ?

Non, je ne crois pas. Pourquoi ? Parce qu’en réalité, les dépenses d’investissement sont en vision macro, assez proches du fonctionnement. Ce propos paraît contradictoire et mérite donc une explication. C’est que le volume des investissements de gros entretien / renouvellement est à peu près stable d’une année sur l’autre. Donc opération par opération, c’est bien de l’investissement. Quand on remplace la voie dans le cadre du RVB (Renouvellement Voie Ballast), ou le changement de caténaire ou un changement de signalisation, c’est bien du renouvellement relevant de l’investissement car le nouvel équipement dispose d’une durée de vie rallongée qui va durer de nombreuses années, voire des décennies. C’est donc bien de l’investissement, sans doute possible. Mais globalement, le budget annuel d’investissements pour renouvellement et gros entretien est à peu près stable (il ne s’agit pas du budget

d’investissement pour le développement, mais bien du budget d’investissement sur réseau existant). Il s’agit alors, globalement, d’une quasi-dépense courante. C’est précisément le cas pour les infrastructures de transport chez SNCF Réseau ou la RATP. La tutelle État regarde de très près chaque investissement de développement, parce que cela a une dimension politique forte et induit des dépenses de fonctionnement futures, mais sur les investissements de gros entretien / renouvellement, elle ne regarde pas en détail, et raisonne en termes d’enveloppes.

Voilà pourquoi, quand je dirigeais l’infrastructure ferroviaire française je raisonnais sur le plan financier (essentiel bien sûr mais nécessairement second, le plan technique étant bien sûr le plus important du fait des contraintes de sécurité et de disponibilité) en flux de *cash out*. C’est-à-dire que l’indicateur pertinent était l’addition des dépenses de fonctionnement et des dépenses d’investissement de renouvellement et gros entretien, c’est-à-dire hors développement. C’est que le développement crée de nouvelles activités alors que sur les infrastructures existantes, le renouvellement n’est jamais exactement à l’identique car des évolutions technologiques prévalent, notamment sur les équipements, mais néanmoins le renouvellement gros entretien prévaut car l’évolution technologique est souvent lente. En fait, la modernisation existe bien mais ne se réalise pas seulement sur l’équipement lui-même, mais aussi sur la façon d’opérer. Par exemple, on a tous en tête le RVB qui opère aujourd’hui le travail réalisé autrefois à mains d’hommes. Il y a peu de transformation de l’ouvrage, mais les méthodes ont évolué et ont permis ainsi de faire beaucoup de vraie productivité.

Ainsi, concrètement, pour les responsables de l’activité ferroviaire, l’investissement gros entretien / renouvellement et le fonctionnement font un ensemble et le raisonnement financier s’opère en *cash out*. Et d’ailleurs, on le voit bien parce que l’ensemble s’ajuste pour le financement par le recours à la dette pour la part de ces dépenses non subventionnées.

Puisque les ressources péages sont très insuffisantes pour financer les dépenses d’investissements, ce qui est normal, il n’y a quasiment pas de *cash-flow*. L’atteinte du petit équilibre est d’ores et déjà très difficile. SNCF Réseau parvenait presque au petit équilibre grâce à la masse très importante des péages payés par le TGV. Le petit équilibre est inatteignable dans les pays sans TGV. Et donc les investissements de renouvellement / gros entretien sont financés soit par des subventions, soit par de la dette, en l’absence de *cash-flow*.

[Flux] Mais est-ce que, pour ces infrastructures, le fait que l'investissement puisse être financé par l'emprunt, ça ne pose pas problème du point de vue de la solvabilité de la collectivité, pour le cas des infrastructures publiques ?

Oui, vous avez raison, parce que, en bonne logique, on peut financer par emprunt un investissement qui dégage un *cash-flow* futur permettant d'amortir l'emprunt. Dès lors que l'investissement ne génère pas de *cash-flow* futur, ce qui est le cas du renouvellement gros entretien, il ne doit pas être financé par emprunt car il n'y aura pas de capacité nouvelle pour amortir l'emprunt. On doit alors le financer par des subventions non remboursables. Dans les comptes des collectivités territoriales, la section de fonctionnement doit dégager un excédent et cet excédent est un financement d'investissement. Et l'emprunt doit être réservé normalement à des investissements générant du *cash-flow*. On sait bien que ce n'est pas toujours le cas et alors le financement par emprunt sera amorti par de la fiscalité future.

Dans le cas des petites collectivités, les volumes d'investissement sont fluctuants. Il est alors possible de financer par emprunt les années fortes, car des ressources ultérieures face à de moindres dépenses permettront d'amortir l'emprunt non pas sous forme de *cash-flow* supplémentaire, mais sous forme de baisse de dépenses d'investissement.

[Flux] Est-ce que tout ce que vous nous expliquez là, ça ne mène pas à des formes de bricolages comptables ? Je ne sais pas si le terme vous semblera juste...

Oui, bien sûr, mais ce « bricolage » ne trompe que celui qui a envie d'être trompé. Car le financement en investissement de dépenses de fonctionnement se voit. Et le comptable public doit alors refuser le visa, puisque prévaut la séparation administrative ordonnateur / comptable. Cela signifie que le comptable n'est pas rattaché à l'ordonnateur. Il est rattaché à Bercy. Donc, s'il y a des dépenses de fonctionnement passées en investissement, le comptable doit bloquer. Mais c'est souvent plus subtil que ça : on globalise une opération où il y a vraiment une partie investissement et une partie fonctionnement, et on dit que l'ensemble est de l'investissement.

Et l'on constate que l'on a des difficultés en général sur les infrastructures en matière d'entretien / renouvellement, sur toutes les infrastructures. C'est vrai des infrastructures électriques comme des infrastructures de transport. Sauf peut-être les aéroports dont les infrastructures sont en bon état— mais en

tous les cas, dans l'énergie, dans l'eau et dans les transports, les infrastructures posent problème, avec des murs de dépenses à venir en gros entretien / renouvellement.

[Flux] Donc, de ce point de vue-là, même par rapport à ces murs d'investissements à venir, il n'y a pas de nécessité de repenser les cadres comptables, à votre avis ?

Non. La comptabilité, c'est un outil. Ce n'est pas la comptabilité qui fait la stratégie. Le véritable problème se pose en ces termes : quelle est la politique de renouvellement et gros entretien des installations ? Quelle est la politique de maintenance au sens le plus large ? Et là, c'est l'un des rares points où j'ai été très heureux quand j'étais PDG de RFF et de SNCF Réseau. C'est que les tutelles ne regardaient pas ces éléments de façon détaillée, se cantonnant à des logiques d'enveloppe. Normalement, l'État définit la stratégie et l'opérateur la met en œuvre. Mais en matière de gros entretien / renouvellement, l'État a du mal à accéder à l'information nécessairement détaillée. La politique de renouvellement et de l'entretien est présentée au conseil d'administration, mais le conseil d'administration est démuné sur cet aspect de l'activité de l'entreprise. Ainsi l'opérateur a une grande liberté. Mais c'est une liberté positive parce qu'elle est responsabilisante, sur la stratégie gros entretien / renouvellement. Et le cadre comptable convient pour éclairer pertinemment la réalité des choses. C'est aussi un motif de raisonner en *cash drain*. À la Poste, le conseil d'administration raisonne en flux de cash. Il y a des règles comptables qui sont indispensables pour assurer la transparence financière mais *in fine* la question centrale quelles sont les ressources financières dégagées par l'activité ? Quel est le besoin de financement ? Comment assurer l'équilibre ? L'intérêt des règles comptables est qu'elles permettent de répondre à ces questions en s'appuyant sur une information fiable.

GESTION PATRIMONIALE DES INFRASTRUCTURES, RESPONSABILITÉ ET RAPPORT À LA DETTE

[Flux] Donc si je comprends bien, les tutelles vous laissaient une certaine liberté sur la stratégie, mais pas forcément les financements qui allaient avec, notamment en termes de subvention ?

Oui. Un affrontement budgétaire continu prévaut. D'un côté, Bercy souligne les montants très élevés des masses financières injectées dans le réseau et conteste la faiblesse apparente de la productivité, sachant que toute démonstration en la

matière est rendue particulièrement incertaine comme expliqué précédemment. À l'inverse, l'opérateur est plus ou moins soutenu par le ministère des Transports. Plus ou moins, parce que le ministre des Transports rencontre une panoplie de problèmes, et il ne va pas aller à l'arbitrage sur tous les sujets. Il doit choisir ses combats. Quant à l'opérateur, il souligne que sa toute première responsabilité est de garantir la pérennité du patrimoine public, dont la valeur est inestimable, qui lui est confiée.

Pour l'opérateur, de ce fait, la dette est un sujet certes essentiel mais nécessairement subordonné à la question centrale qui est celle de l'état et de la pérennité du patrimoine.

La formule de Jean-Louis Bianco, missionné par le Premier Ministre sur la réforme SNCF/RFF est profondément juste. Il a dit : « Le gestionnaire d'infrastructure, c'est une usine à sillons. » Et cette formule est parfaitement exacte car c'est une usine, ce n'est pas une entreprise. Une usine dans une entreprise n'est pas une *business unit*. Elle est un centre de coûts, c'est-à-dire qu'elle est responsable d'assurer la production en quantité, qualité, coût et délai, mais elle n'est pas chargée de dégager une marge. L'inverse, c'est l'usine qui vend sa production à la direction commerciale : prévaut alors la mécanique bureaucratique de la facturation des prestations internes... C'est que la condition incontournable pour gérer pertinemment en *business unit* est d'avoir de vraies recettes clients et non des échanges de papiers entre directions de la même entreprise.

Le gestionnaire d'infrastructure est donc une « usine », ça veut dire que c'est un centre de coûts, ce n'est pas un centre de profits et « à sillons », parce qu'effectivement, la production finale délivrée par le gestionnaire d'infrastructure aux transporteurs, ce sont des droits à faire rouler les trains, ce qu'on appelle les sillons. Cette formule « usine à sillons » est donc parfaite. Et dès lors que le gestionnaire d'infrastructure est une « usine à sillons » et non une BU, la dette ne peut pas être sa préoccupation principale car il n'est pas responsable directement du financement. Sa préoccupation, c'est d'avoir les moyens d'assurer la production qu'il estime stratégiquement nécessaire pour assurer la pérennité des installations, et de le faire dans les meilleures conditions de performance possibles. C'est ça la responsabilité du gestionnaire d'infrastructures.

[Flux] Là où la tutelle n'a pas de vision du patrimoine pour le coup.

Il y a deux tutelles étatiques : les transports et le budget. L'État a une difficulté à raisonner en pluriannuel. Théoriquement, le

besoin de pluriannualité, que personne ne conteste dans une activité aussi lourde que la gestion d'infrastructures est prise en compte par des contrats de performance pluriannuels signés par l'opérateur et sa tutelle. En pratique, c'est moins simple. On peut vivre, comme SNCF Réseau, plusieurs années sans contrat de performance. De surcroît, il est toujours rappelé que le principe d'annualité budgétaire perdure et prévaut et donc que les subventions prévues au contrat peuvent être remises en cause. Enfin, la crédibilité du contenu d'un contrat de performance peut être imparfaite...

On peut souligner que la dette, ce n'est pas juste de la dette, c'est de la « subvention à tempérament. » Et d'ailleurs, c'est ce qui s'est passé puisque l'État a repris 30 milliards de dettes de SNCF Réseau. Donc c'est bien en fait l'État qui affecte un déficit public dans les comptes du gestionnaire d'infrastructure. Et le gestionnaire d'infrastructure doit la gérer du mieux possible en trouvant le meilleur équilibre risque / rendement. Mais sur le montant même de la dette, qu'est-ce qu'il peut faire ? Il a des dépenses nécessaires pour assurer le bon état du patrimoine, il a le *cash-flow* qui est en général négatif ou au mieux nul, il a les subventions qui lui sont allouées... et le reste est financé par de la dette. Encore une fois, cette dette servant à financer des investissements sans retour, c'est de facto de la subvention de l'État à paiement différé. On constate un apurement de la dette tous les dix - quinze ans. Ce ne sont pas les règles comptables, aussi indispensables soient-elles, qui vont vous résoudre ce problème.

[Flux] Mais, dans ce contexte, comment fait-on valoir la maintenance dans les arbitrages budgétaires ?

Les dépenses d'entretien n'ont guère leurs entrées à Matignon et à l'Élysée, puisque ce sont des dépenses non visibles. Ou alors, quand elles sont visibles, elles le sont pour une mauvaise raison : on dérange les usagers avec les travaux qui empêchent la circulation des trains. C'est pour cela qu'il est compliqué, dans une démocratie, d'avoir des dépenses de gros entretien / renouvellement au niveau requis.

L'argument choc qu'a l'opérateur dans la négociation budgétaire est le risque en matière de sécurité. Les responsables publics y sont évidemment sensibles. Mais heureusement que l'argument rencontre ses limites : l'opérateur dispose de tous les savoirs requis pour écarter le risque sécuritaire en toutes circonstances budgétaires.

Et de fait, dans la mise en œuvre, les dépenses qui engagent la sécurité sont priorisées. C'est pourquoi, depuis la fin des

années 2000, les budgets de gros entretien / renouvellement ont été sensiblement majorés (de 1 à 3 Mds€ annuels) pour lesquels la voie a été prioritaire car c'est bien entendu le premier élément de sécurité.

[Flux] Peut-être que le ferroviaire est très particulier dans ce cadre-là, mais dans la plupart des autres infrastructures que nous avons regardées, il y avait un enjeu sur les questions de compétence en interne, qui étaient notamment liées à la disparition ou au retrait de l'ingénierie publique d'État sur les différents territoires. Je ne sais pas si c'est un phénomène que vous avez rencontré, qui débouche sur des problèmes de compétences et des questions autour de qui peut remplacer cette ingénierie publique.

La RATP, la SNCF et La Poste, ces trois entreprises publiques où j'ai travaillé, ont une ingénierie interne puissante. Donc sans perte de compétences dès lors que leur renouvellement est organisé, ce qui est le cas. Cette ingénierie de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre a une caractéristique unique qu'on ne trouve pas à l'extérieur : elle est qualifiée pour gérer 100 ans de stratification technologique. S'il faut trois ans pour former un ouvrier électricien, ce n'est évidemment pas pour changer des ampoules ! C'est la conséquence incontournable du spectre très large des équipements électriques à entretenir et à maintenir en parfait état de marche : depuis des équipements obsolètes vieux d'un siècle jusqu'aux outils informatiques les plus pointus... C'est une vraie spécificité de ces ingénieries publiques : la nécessité de maîtriser des strates technologiques. Ce que les entreprises privées ne font pas ou peu.

Il y a même à la SNCF une activité de production de composants que l'industrie privée ne fabrique plus. C'est quelque chose dont personne ne parle, mais qu'il faut toujours avoir en tête. Il faut maîtriser 100 ans de stratification technologique, et c'est indispensable. L'ingénierie interne, indispensable pour ce faire, n'est donc pas menacée. Cela étant, l'ingénierie des grandes entreprises publiques subit le même dysfonctionnement que l'ensemble de l'économie, la pénurie de compétences qualifiées. Un champ nouveau de mission apparaît pour les DRH : améliorer l'attractivité des emplois.

[Flux] Mais même chez certaines collectivités, on regrette quelque chose qui a disparu.

Je ne crois pas que l'ingénierie publique ait disparu. Elle est en partie dans les départements, en partie dans les bureaux d'études, en partie les grandes collectivités, l'État, le Cerema...

Ce qui a été constaté dans la revue des dépenses, c'est que les routes en mauvais état sont d'abord les routes nationales plutôt que les routes départementales. Les départements se sont organisés pour faire face. Sur les routes nationales est apparue cette idée d'en confier l'exploitation et l'entretien aux concessionnaires autoroutiers sur des portions rattachables à des autoroutes concédées moyennant un prolongement de la durée de la concession. C'est évidemment de la dette cachée car cela consiste à réaliser des travaux pour lesquels on n'a pas le financement. Et les concessionnaires assurent ce financement, car la rentabilité de la concession s'en trouve renforcée par son rallongement.

[Flux] Est-ce que vous avez pu continuer à suivre ce qui se passait dans le domaine de la voirie ?

Non, c'était une mission ponctuelle avec un objet, un début et une fin. Sur cette mission, on avait beaucoup insisté sur une chose : donner plus de responsabilités industrielles et économiques aux gestionnaires et, pour ce faire, transformer la direction des routes en établissement public doté d'un compte de résultat, d'un bilan et d'un tableau de financement... Bercy s'y opposait au nom d'un principe budgétaire essentiel : le seul contrôle qui fonctionne, c'est le contrôle *a priori*.

Nous pensions que l'activité routière dans l'État devait être considérée comme une activité industrielle. Ce n'est pas une activité administrative, il faut lui donner une autonomie de gestion industrielle. Mais Bercy pérennise le système de contrôle la dépense avant qu'elle se réalise. Ce faisant, les opérationnels sont déresponsabilisés, puisque finalement l'autorisation de dépenser n'est pas donnée par son responsable, mais par le contrôleur budgétaire et comptable lequel, ainsi, participe de fait à la décision, ce qui peut créer des effets pervers du fait de la dilution des responsabilités entre l'ordonnateur et le contrôleur.

GESTION DES INFRASTRUCTURES, NIVEAUX ET ÉCHELLES DE CONNAISSANCE

[Flux] Il y avait un autre aspect qui était aussi évoqué dans cet audit, c'était les questions de connaissance, et du manque de connaissance : la connaissance précise ou non du patrimoine, qui est très variable selon les collectivités, et qui est considérée une espèce de première étape dans les questions de gestion patrimoniale.

Nous n'avons pas senti, quand cet audit a été conduit, de dysfonctionnement majeur dans les collectivités de ce point de

vue. La crainte ressentie au départ, c'était de découvrir que les petites collectivités n'arrivent pas à faire face à leurs obligations en matière de conservation de leur patrimoine routier du fait de leur petite taille rendant difficile l'accès à l'ingénierie nécessaire. Or, il y a de fait une tutelle du département sur les petites collectivités. Il ne faut surtout pas le dire, puisque la Constitution exclut tout contrôle d'un niveau de collectivité territoriale sur un autre. Seul l'État est légalement habilité à contrôler ses collectivités. Mais de fait, les conseils départementaux ont les moyens requis de maintenance, d'ingénierie et de travaux. Il n'y a donc pas de dysfonctionnement majeur dans ce système en ce sens qu'un besoin de travaux ne risque pas de passer inaperçu. Le principal risque porte sur l'entretien des routes nationales, insuffisamment dotées du moins jusqu'aux années récentes puisque les dotations viennent d'être sensiblement majorées.

[Flux] Pas forcément un dysfonctionnement, mais un « problème » de connaissance ou un enjeu de connaissance imparfaite...

Oui, mais ça dépend des collectivités. Prenons un exemple : nous avons interrogé, dans le cadre de cette revue de dépenses, le président d'un conseil départemental de montagne. Nous avons été frappés par sa connaissance très fine de la consistance et de l'état du patrimoine routier et ouvrage d'art de son département. Cet élu dispose, dans ses services, de l'ingénierie nécessaire pour assumer ses responsabilités, du moins hors situations exceptionnelles.

[Flux] On a l'impression qu'il y a encore des acteurs qui tiennent à une connaissance agrégée. C'est un débat qui a eu lieu récemment : la Cour des comptes a épinglé l'Observatoire national de la route (ONR) en disant que la remontée des données sur l'état du patrimoine n'était pas suffisante, parce qu'on n'imposait pas à toutes les collectivités de remonter les données sous un format complètement standardisé.

C'est là un trait bien français. On opte pour la décentralisation mais sans en assumer toutes ses conséquences. Les routes ont été confiées aux départements alors que l'Etat reste en charge des autoroutes et très grandes routes. À chaque niveau ses responsabilités sans que s'impose des systèmes administratifs complexes de *reporting* et de contrôle a priori. Le *reporting* n'a de sens que s'il est utile à celui qui le fait, et pas uniquement à celui qui les reçoit. Sinon, ce n'est qu'une contrainte bureaucratique.

Bien sûr, le *reporting* est justifié par des besoins d'information mais ça ne doit pas justifier de dispositifs administratifs lourds et permanents. Si apparaît un besoin sur l'état des routes, on peut demander aux préfets, qui s'adressent aux conseils généraux, qui savent trouver les informations dont on a besoin. La connaissance centralisée trouve son sens dans la définition et le contrôle de la mise en œuvre de politiques nationales explicites et partagées et non pour un contrôle a priori permanent et déresponsabilisant.

[Flux] Justement, la crainte que nous voyons aussi parfois apparaître était que, à force de faire remonter ces données, il y a le risque d'un pilotage à distance qui n'est pas forcément complètement compatible avec le discours sur la décentralisation.

Cette crainte est fondée et il faut l'écartier en bannissant l'exces de contrôles a priori ainsi que les *reportings* systématisés.

[Flux] Mais le risque qui peut être soulevé malgré tout, c'est que les petites collectivités notamment, qui n'ont pas de compétences techniques, commencent à délaisser leur voirie – pas leurs ouvrages d'art, parce que les ouvrages d'art, il y a le risque d'effondrement, et une menace très particulière – mais leur voirie peut se dégrader. Et d'ailleurs, on peut se demander si ce n'est pas ce qui a eu lieu avec la disparition des DDE...

Cette crainte est en fait la position traditionnelle d'un service central hostile à la décentralisation car elle lui fait perdre du pouvoir. Les maires sont des dirigeants publics pleinement responsables. Prétendre que les choses vont se dégrader parce que ce sont des élus plutôt que des services d'État qui sont en charge est évidemment sans aucun fondement. La réalité est tout le contraire. Les élus sont sur le terrain : ils savent ce qui s'y passe.

Pour les petites collectivités sans taille critique, il faut accepter une certaine forme de responsabilité propre du département. Le maire de petite commune qui a un besoin de travaux pourra les réaliser non pas seul car il n'a pas les ressources pour, mais avec l'aide du Département, aussi bien par l'apport financier que d'ingénierie.

Ce dispositif est *in fine* bien efficace. Dans le système centralisé antérieur se décidaient à Paris des sujets strictement locaux pour lesquels le département est bien mieux placé qu'un service central parisien. Et il faut alors se méfier des propos de structures centrales (privées comme publiques) selon lesquels le centre ne serait au courant de rien et aurait besoin de toujours plus de *reporting*.

VERS UNE CRISE PATRIMONIALE ?

[Flux] Une dernière question, peut-être : vous évoquez tout à l'heure les investissements extrêmement importants qui attendent RTE, EDF, SNCF Réseau, les réseaux d'eau, la voirie... Au vu du vieillissement de ces infrastructures, plusieurs personnes parlent de crise patrimoniale, qu'en pensez-vous ?

Oui, c'est une crise patrimoniale en ce sens que le patrimoine vieillit et que son maintien en état nécessite des financements très importants, sachant que le report de travaux nécessaire est une forme de « dette cachée » qu'il va bien falloir apurer.

[Flux] Et sommes-nous équipés, outillés pour répondre à cette crise patrimoniale ?

Pour conduire efficacement une politique patrimoniale pertinente de gros entretien / renouvellement, trois conditions doivent être remplies. Il y a évidemment la condition budgétaire, ça, personne ne risque de l'oublier. Mais il y a une deuxième condition, c'est l'arbitrage continuité / travaux car les travaux impliquent l'arrêt de l'exploitation, ce qui n'est possible que dans d'étroites limites surtout sur les infrastructures les plus utilisées. C'est que le gestionnaire d'infrastructure est bien sûr tenu d'assurer la continuité du service public. C'est donc la deuxième condition. Et c'est toujours un sujet difficile.

Et la troisième condition, c'est de disposer des entreprises et de la main-d'œuvre qualifiée, aussi bien en interne que chez les prestataires. Prenons l'exemple du RVB : vous ne pouvez pas d'une année sur l'autre doubler la production. Et donc une politique patrimoniale, c'est nécessairement une politique de moyen terme. Ce n'est que dans le moyen terme que vous savez régler les contradictions entre les trois impératifs que je viens de citer : disposer des budgets, des plages travaux et des prestataires qualifiés.

Et donc une politique patrimoniale, même si elle dispose des ressources financières nécessaires, va monter en charge progressivement. La multiplication des chantiers de renouvellement et de développement en Île-de-France par exemple (Grand Paris Express) et les difficultés de cohabitation entre trains et chantiers le montre bien. Donc oui, nous sommes bien dans une crise patrimoniale, le terme est exact. Mais nous connaissons aussi les solutions raisonnées et raisonnables pour y faire face. Et leur mise en œuvre est engagée. Moins vite qu'on ne le souhaite mais plus vite qu'on pouvait le craindre.

[Flux] Est-ce que c'est quelque chose de récent, qui est lié au fait qu'on arrive à un certain moment de vieillissement des infrastructures, ou c'est quelque chose qui est aussi un peu structurel ?

Non, je pense que le vieillissement est lié au fait que dans les années 50, 60 et 70, pendant 30 ans, il y a eu de très gros investissements. Les années 80, 90 et 2000 ont été des années basses ; Un redémarrage est engagé depuis la fin des années 2000. Il y a donc eu 30 ans avec des investissements très élevés, et puis 30 ans avec des investissements très bas. Le fait qu'il y ait eu une pause dans les investissements dans les années 80 était normal, mais le problème, c'est que cette pause a été trop longue.

[Flux] L'avez-vous vu également la RATP ?

Non car les choses y étaient différentes. Il y avait d'abord un effet positif de la nomenclature comptable propre à la RATP. Les investissements étaient classés en 4 rubriques : développement, modernisation, gros entretien renouvellement et matériel roulant. Ainsi, l'identification comptable du gros entretien renouvellement permet une forme de « sanctuarisation » de ces dépenses de facto stables d'une année sur l'autre.

La stabilité des budgets à un niveau suffisant, c'est le bonheur du mainteneur ! Car la programmation pluriannuelle des travaux est alors possible et pertinente, sans risquer des réductions de budget rendues nécessaires pour couvrir des charges imprévues ou des sous-dotations volontaires... Sachant qu'il est toujours plus, simple de réduire des dotations d'investissement que de fonctionnement.

Le système RATP protégeait de ces mécanismes critiquables – car il assurait une stabilité des ressources allouées au renouvellement gros entretien des infrastructures et équipements.

Cela dit, le fait que le patrimoine vieillisse est évidemment naturel. Cela devient critiquable si les travaux de renouvellement gros entretien restent insuffisants pour garantir la pérennité du patrimoine qui vieillit. Or, il est difficile pour les responsables publics d'accepter une augmentation des crédits d'entretien qui ne génèrent pas d'amélioration visible. Au contraire, pendant les travaux, la continuité du service public est moins assurée générant ainsi la perception d'une dégradation du service.

[Flux] Il nous reste à vous remercier. Merci beaucoup.