



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

Direction générale des routes

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**

**Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables**

à

Madame et messieurs les préfets de région

Directions régionales de l'équipement

Centres d'études techniques de l'équipement

Madame et messieurs les préfets coordonnateurs des itinéraires routiers

Directions interdépartementales des routes

Mesdames et messieurs les préfets de département

Directions départementales de l'équipement

Messieurs les membres de la mission d'audit de la direction générale des routes

Madame et messieurs les inspecteurs généraux spécialisés dans le domaine ouvrages d'art

Monsieur le directeur du Service d'études techniques des routes et autoroutes

Monsieur le directeur du Centre d'études sur les réseaux, les transport, l'urbanisme et les constructions publiques

Monsieur le directeur du Centre d'études des tunnels

Copie à :

Monsieur le Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées

Monsieur le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale

Madame et messieurs les préfets de région

Directions régionales de l'environnement

Messieurs les coordonnateurs des missions d'inspection générale territoriale

Mesdames et messieurs les inspecteurs généraux spécialisés dans le domaine de l'urbanisme

Monsieur le directeur du Laboratoire central des ponts et chaussées

L'évolution du contexte législatif, résultant notamment des lois n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ainsi que la réorganisation des services routiers de l'Etat, conduisent à réviser et unifier les processus de réalisation des opérations d'investissement sur le réseau routier national, concédé et non concédé, fixés par les circulaires 87-88 du 27 octobre 1987 et 94-56 du 5 mai 1994.

C'est l'objet de la présente circulaire.

1 – Objectifs

Les principaux objectifs poursuivis sont les suivants :

- améliorer la maîtrise, notamment financière, et la qualité des investissements ;
- renforcer la prise en compte des impacts sur l'environnement tant lors de la construction des ouvrages que de leur exploitation ;
- responsabiliser davantage les acteurs, grâce à une déconcentration accrue des décisions associée à une amélioration du pilotage du niveau central ;
- améliorer l'articulation entre les différentes phases d'étude et de décision d'une part, le processus de concertation continue d'autre part ;
- concevoir les projets en prenant mieux en compte l'exploitation, la gestion et l'entretien de l'infrastructure ainsi que la sécurité routière ;
- tirer les enseignements des opérations réalisées pour améliorer la conduite des opérations futures, capitaliser les connaissances et actualiser les référentiels techniques.

Pour atteindre ces objectifs, la présente circulaire :

- affirme la nécessité d'une séparation nette entre la maîtrise d'ouvrage déconcentrée et la maîtrise d'œuvre, favorisée par la création de services de maîtrise d'ouvrage (SMO) et de services d'ingénierie (SIR) respectivement au sein des directions régionales de l'équipement (DRE) et des directions interdépartementales des routes (DIR) ;
- introduit simultanément une exigence de mise en place :
 - de *plans qualité d'opération* par les services exerçant la maîtrise d'ouvrage déconcentrée et la maîtrise d'œuvre afin d'améliorer la conduite des opérations et tout particulièrement le respect des coûts et des délais ;
 - d'un dialogue formalisé entre la maîtrise d'ouvrage nationale (DGR) et la maîtrise d'ouvrage déconcentrée, à un niveau adapté de responsabilité, prenant place aux moments clés de la conception et de la réalisation des projets.
- rappelle la nécessité d'un dialogue étroit aux niveaux national et déconcentré entre la maîtrise d'ouvrage de l'opération et les services chargés de l'environnement, dans l'esprit de la circulaire Equipement/Ecologie du 22 novembre 2004.

2 – Champ d'application

La présente circulaire concerne la totalité du processus de réalisation des opérations d'investissement sur le réseau routier national à l'exception, pour celles de ces opérations faisant l'objet d'un contrat de concession ou de partenariat, des phases postérieures au lancement de la consultation. Elle s'applique :

- aux opérations d'investissement sur le réseau routier national du territoire métropolitain et des départements et collectivités territoriales d'outre-mer. Pour ces dernières, des dispositions particulières peuvent être fixées dans la commande de la DGR ;
- aux investissements réalisés sous une maîtrise d'ouvrage autre que celle de l'Etat lorsque les travaux concernés modifient le réseau routier national. La décision de la DGR relative à l'opportunité précise alors les dispositions particulières à respecter. Celles-ci feront l'objet d'une circulaire spécifique.

Au sens de la structure budgétaire et comptable du programme « *Réseau routier national* » définie par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la présente circulaire s'applique à l'ensemble des opérations relevant du budget opérationnel de programme (BOP) relatif à l'action « *Développement des infrastructures routières* ». Elle peut également s'appliquer à des opérations particulières ou importantes de l'action « *Entretien et exploitation* » sur décision du directeur général des routes. Elle annule et remplace les circulaires antérieures suivantes :

- la circulaire du 5 mai 1994 définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissements sur le réseau routier national non concédé ;
- la circulaire du 15 novembre 1991 définissant les modalités d'élaboration et d'instruction des avant projets sommaires d'itinéraire ;
- la circulaire du 15 novembre 1991 relative à l'élaboration des dossiers de voirie d'agglomération ;
- la circulaire du 27 octobre 1987 relative à la construction et à l'aménagement des autoroutes concédées en tant qu'elle concerne les phases préalables au lancement de la consultation.

Par ailleurs, du fait de la réorganisation des services routiers de l'Etat, de la nouvelle répartition des compétences entre ces services, de la modification de la terminologie utilisée et de l'introduction des plans qualité d'opération, elle modifie les dispositions des circulaires suivantes qui restent cependant applicables dans leurs principes :

- la circulaire du 18 mai 2001 relative à l'instauration d'un contrôle de sécurité des projets routiers ;
- la circulaire 2001-33 du 21 mai 2001 relative à la maîtrise des coûts de construction des routes ;
- la circulaire du 18 septembre 2001 relative à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du réseau routier national ;
- la circulaire du 22 novembre 2004 relative à la concertation entre les services de l'environnement et les services de l'équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets du réseau routier national.

3 – Rôles et responsabilités des différents acteurs

En application des dispositions de la loi du 13 août 2004 et du décret du 16 mars 2006 relatif à l'organisation et aux attributions des services départementaux et régionaux du ministère de l'équipement, la conception et la réalisation des opérations d'investissement sur le réseau routier national s'inscrivent désormais dans la répartition suivante des responsabilités.

Le ministre, ou son délégué au sein de l'administration centrale, exerce la fonction de maître d'ouvrage national. Il est responsable de la politique routière et de la planification nationale dans le cadre des orientations fixées par le Gouvernement ainsi que du choix des grandes options d'aménagement du réseau routier national. Il détermine les priorités et les échéances de réalisation en fonction des ressources financières mobilisables, des besoins de déplacements et des enjeux environnementaux et d'aménagement. Il s'assure de la cohérence fonctionnelle et technique globale. Il fixe le cadre financier, les objectifs et les fonctions principales assignées aux infrastructures dans ses commandes au maître d'ouvrage déconcentré. Il décide de la programmation et du financement des opérations. Il organise la concertation au niveau central avec les autres services de l'Etat.

Le préfet de région - direction régionale de l'équipement (PR-DRE) assure les fonctions de maître d'ouvrage déconcentré. A ce titre, il est responsable de la conception et de la réalisation des opérations dans le respect de la commande fixée par l'échelon national. Il s'assure de leur cohérence avec les opérations d'autres maîtres d'ouvrage pouvant interagir avec celles de l'Etat. Il est entièrement responsable de la production et s'appuie pour cela sur un service de maîtrise d'ouvrage (SMO).

Le PR-DRE pilote les études. Il organise et conduit les concertations et consultations au niveau local au sens de la circulaire du Premier ministre du 5 octobre 2004 et de la circulaire Equipement/Ecologie du 22 novembre 2004. Il associe notamment la direction interdépartementale des routes (DIR) en sa qualité de responsable de l'exploitation, de la gestion et de l'entretien ultérieurs de la voie créée ou aménagée. Le cas échéant, il conduit en liaison avec elle les procédures de reclassement dans la voirie des collectivités territoriales des sections de route nationale à déclasser consécutivement à la création de la voie nouvelle.

Le préfet coordonnateur des itinéraires routiers – direction interdépartementale des routes est substitué dans ses prérogatives et responsabilités au préfet de région pour les opérations d'investissement dont la maîtrise d'ouvrage déconcentrée peut plus opportunément être assurée par le gestionnaire de l'infrastructure. Dans ce cas, les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre doivent être clairement séparées et relever de services distincts au sein de la DIR.

La DIR a vocation à assurer la maîtrise d'œuvre des opérations après leur déclaration d'utilité publique. Elle peut également intervenir, à la demande du maître d'ouvrage déconcentré, au titre de la réalisation des études préalables à la déclaration d'utilité publique et comme appui technique lors de l'élaboration et du suivi des contrats de maîtrise d'œuvre privée.

Par ailleurs, en tant que futur exploitant et gestionnaire de la voie créée ou aménagée, la DIR est associée en amont aux différentes étapes de la conception et de la réalisation du projet. Cette association se concrétise par un avis qu'elle émet à chacune des étapes d'études ainsi que par l'évaluation, au stade de l'avant-projet et sous sa responsabilité, du coût d'entretien et d'exploitation annuel. Ce coût peut être affiné dans le cadre des études de projet. Dans l'hypothèse où la prise en compte des enjeux d'exploitation conduit à un désaccord sur la conception du projet ne pouvant être résolu localement, celui-ci fait l'objet d'un arbitrage du niveau central. La DIR procède à la mise en service des aménagements réalisés après l'accomplissement des formalités préalables par les autorités compétentes.

Le préfet de département exerce les compétences qu'il détient, notamment en matière d'enquêtes publiques, de sécurité des ouvrages routiers et de police. Il est régulièrement tenu informé par le maître d'ouvrage déconcentré de l'avancement des opérations dans le département. Enfin, lorsque pour des raisons d'opportunité il conduit la concertation, laquelle relève normalement de la compétence du maître d'ouvrage déconcentré, il intervient dans le cadre d'un mandat de ce dernier.

En tant que de besoin, à l'initiative du maître d'ouvrage déconcentré et dans un cadre formalisé recueillant l'accord du préfet de département, la direction départementale de l'équipement est associée ou contribue à certaines phases de l'opération, compte tenu de ses compétences en matière d'aménagement ainsi que de sa connaissance particulière des territoires concernés.

La mission d'audit de la direction générale des routes exerce pour le compte du directeur général des routes un rôle de conseil et de contrôle dans le domaine technique et du fonctionnement des services.

Elle donne des avis au directeur général des routes concernant la conception et la réalisation des projets, notamment au stade de l'élaboration de la commande ou en cas d'évolution de celle-ci, ainsi qu'à l'occasion de la préparation des décisions relevant du niveau central. Dans ce cadre, elle fait appel en tant que de besoin au réseau scientifique et technique.

Concernant plus particulièrement la conception et la réalisation des ouvrages d'art, la mission d'audit s'appuie sur les compétences des ingénieurs généraux spécialisés ouvrages d'art (IGOA) du Conseil général des ponts et chaussées afin de s'assurer notamment de la pertinence des choix techniques, de la fiabilité des estimations et du recensement des risques particuliers éventuels. En tant que de besoin, la mission d'audit associe les IGOA à l'élaboration de la commande stratégique et de ses évolutions successives.

Elle réalise périodiquement un audit des dispositions mises en œuvre par les services déconcentrés en matière de qualité pour l'ensemble de leurs activités relevant du programme réseau routier national et contribue de cette façon à la valorisation et à la diffusion des bonnes pratiques ainsi qu'à l'amélioration continue des processus de production.

Elle effectue les inspections préalables à la mise en service des opérations et fait réaliser par des auditeurs qualifiés les audits de sécurité avant mise en service. Elle s'assure dans le cadre de ces inspections de la conformité des réalisations en matière de protection de l'environnement et globalement de la conformité de l'ouvrage réalisé au projet approuvé.

Elle contribue, avec le réseau scientifique et technique, à l'amélioration des règles de l'art et participe à l'exploitation de l'évaluation des opérations.

Le réseau scientifique et technique (RST), notamment les centres d'études techniques de l'équipement (CETE), a vocation à intervenir à la demande du maître d'ouvrage déconcentré aux différentes étapes de la conception et de la réalisation des opérations, en particulier dans les phases préalables à l'enquête publique des grands projets, au titre notamment du conseil technique et environnemental ainsi que des différents contrôles de la qualité.

Il a tout particulièrement vocation à éclairer le maître d'ouvrage déconcentré dans ses décisions sur les conséquences et les risques de moindre qualité susceptibles de résulter des écarts envisagés par rapport aux règles de l'art. Pour cela, il s'appuie d'une part sur l'explicitation du fondement des règles concernées, d'autre part sur le retour d'expérience connu sur le sujet.

Il peut intervenir dans les mêmes conditions pour le compte du maître d'œuvre et participer à la production.

Enfin, les services techniques centraux (SETRA, CERTU, CETU) interviennent à la demande du maître d'ouvrage déconcentré lorsque la complexité ou la nature des problèmes rencontrés requièrent leur expertise. Ils peuvent également intervenir pour le compte du maître d'œuvre, en accord avec le maître d'ouvrage déconcentré, afin de participer aux études complexes.

Un service ne peut être chargé, pour le compte du maître d'ouvrage déconcentré, du contrôle extérieur des études qu'il a réalisées.

4 – Les principales évolutions

Les évolutions majeures introduites par la présente circulaire sont les suivantes.

Une déconcentration accrue des décisions et un renforcement des responsabilités correspondantes se concrétisant par l'approbation par le maître d'ouvrage déconcentré des dossiers relatifs aux phases postérieures aux études d'opportunité et en particulier des études préalables à l'enquête publique, ceci quelle que soit la nature de l'opération

Cette déconcentration est toutefois subordonnée à la réalisation systématique pour le compte du maître d'ouvrage déconcentré d'un contrôle formalisé, préalable à l'approbation, exercé par un tiers compétent extérieur à la structure ayant produit les études concernées.

Ce contrôle, qui ne se substitue en aucune façon aux contrôles internes et externes à réaliser obligatoirement au titre de la production par ceux qui en ont la responsabilité, a pour objectif de s'assurer du respect de la commande, d'identifier les risques éventuels de moindre qualité résultant des écarts proposés par rapport aux règles de l'art, d'analyser la pertinence de la justification de ces écarts, de s'assurer de la prise en compte des enjeux environnementaux, de porter une appréciation sur les différents risques techniques, financiers (fiabilité des estimations notamment), juridiques et administratifs ainsi que sur la qualité des processus de concertation. Il porte aussi sur la sécurité des usagers. Il comporte enfin l'élaboration d'un avis sur l'optimisation fonctionnelle, technique et économique de la réponse apportée à la commande et, plus globalement, aux besoins auxquels l'opération doit satisfaire. Ce contrôle extérieur fait l'objet d'un rapport au maître d'ouvrage déconcentré.

Les décisions d'approbation des dossiers prises par le maître d'ouvrage déconcentré sont justifiées par un rapport d'accompagnement qui explicite et motive les choix faits ainsi que les suites données aux observations issues du contrôle et des concertations administratives. Copie en est faite pour information à la DGR et à la D4E.

Cette déconcentration des décisions s'accompagne également d'un renforcement du dialogue entre le maître d'ouvrage déconcentré et la DGR, formalisé dans le cadre de l'élaboration de la commande stratégique consécutive aux études d'opportunité et de ses éventuelles évolutions.

Ce dialogue prend place à l'occasion de points d'arrêts successifs. Il contribue à une meilleure maîtrise collective de la qualité et du pilotage de l'opération, notamment de son coût final et de ses échéances de réalisation. Dans le cadre de la circulaire Equipement/Écologie du 22 novembre 2004, les services chargés de l'environnement sont associés à ce dialogue, tout particulièrement lors de l'élaboration de la commande stratégique et de ses évolutions.

Dans cet esprit, les opérations s'inscrivant dans un programme¹ dont le montant total est supérieur à 150 M€, ou présentant une sensibilité ou des enjeux particuliers², font l'objet d'une décision de la DGR autorisant l'approbation des études préalables³ par le maître d'ouvrage déconcentré ainsi que le lancement de la procédure d'enquête publique. Quelle que soit l'opération, la commande stratégique précise la nécessité ou non d'une telle autorisation préalable.

Enfin, conformément aux dispositions de la circulaire du Premier ministre du 5 octobre 2004, les opérations faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique en Conseil d'Etat donnent lieu à une concertation entre les administrations centrales de l'Etat menée sous la responsabilité de la direction générale des routes. Celle-ci prolonge la consultation par le maître d'ouvrage déconcentré des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat.

La direction générale des routes présente au Conseil d'Etat le projet de décret déclarant l'utilité publique de l'opération.

L'instauration d'un système de commande formalisée à deux niveaux

Lors de son élaboration, chaque commande est précédée d'un dialogue destiné à tenir compte du contexte et à s'assurer que l'échelon responsable de son exécution dispose, après une première analyse du déroulement possible de l'opération et de ses enjeux, des compétences, de l'organisation et des moyens nécessaires pour y répondre correctement dans le respect des échéances fixées.

En particulier, à l'issue des études d'opportunité et de la phase de concertation ou de débat public, la commande stratégique du directeur général des routes décidant d'engager les études préalables à l'enquête publique est préparée en étroite concertation avec le maître d'ouvrage déconcentré et donne lieu à une consultation de la D4E.

Outre les principales orientations d'ordre fonctionnel, technique, juridique et administratif qu'elle arrête, cette commande stratégique précise les échéances, l'enveloppe financière ou les modalités de sa détermination, les enjeux environnementaux majeurs et les conditions particulières de concertation et de suivi de l'opération. Elle précise également les points d'arrêt permettant au niveau central de fixer au maître d'ouvrage déconcentré, aux étapes de choix majeurs, les conditions de la poursuite de l'opération ou l'éventuelle évolution de la commande. Ces points d'arrêts, adaptés à l'importance, à la complexité ou au contexte de l'opération, précèdent notamment les grands choix fonctionnels, financiers ou environnementaux du parti d'aménagement. Ils précèdent aussi la détermination du champ des solutions soumises à une concertation publique et les conclusions à tirer de celle-ci pour la poursuite des études.

Les dispositions de la circulaire du 22 novembre 2004 relative aux procédures de concertation entre les services de l'environnement et ceux de l'équipement, dont celles relatives aux points d'arrêt de niveau central, restent en outre applicables.

Ces points d'arrêts, prédéfinis en concertation avec le maître d'ouvrage déconcentré et les services de l'environnement, peuvent être complétés si nécessaire pendant le déroulement des études.

Parallèlement au dialogue relatif à la mise au point de la commande stratégique, le PR-DRE prépare une commande opérationnelle destinée au responsable de la structure de maîtrise d'ouvrage (SMO ou équivalent) chargée de son exécution. Cette commande opérationnelle est formalisée. Elle fait l'objet d'une transmission pour information à la DGR, accompagnée du plan qualité d'opération du maître d'ouvrage déconcentré.

¹ : au sens de la LOTI

² : pour lesquels la commande stratégique DGR le précisera explicitement et fixera les points d'arrêt correspondants

³ : correspondant aux études d'avant-projet sommaire de la circulaire du 5 mai 1994 - cf. tableau des phases successives d'études

Tout besoin d'évolution de la commande stratégique de la DGR doit lui être soumis afin d'obtenir la modification éventuelle de celle-ci et peut donner lieu à l'organisation d'un point d'arrêt associant la D4E s'agissant des aspects environnementaux.

Une prise en compte de la réglementation européenne et de la loi MOP se traduisant dans le contenu et la terminologie des différentes phases d'études

Il s'agit en particulier :

- de l'affirmation de la notion de « *programme* » (au sens de la loi MOP) de l'opération. Ce programme est arrêté postérieurement à la déclaration d'utilité publique et donne lieu à l'élaboration d'un document spécifique sur lequel s'appuient les éventuels contrats de maîtrise d'œuvre privée, de concession ou de partenariat ;
- de l'adoption d'un « *avant-projet* », qui constitue la réponse technique au programme. Cet avant-projet est mis au point sur la base des études préalables en intégrant :
 - les éventuelles modifications issues de l'enquête publique ;
 - les engagements de l'Etat ;
 - le programme approuvé.

Une volonté affirmée d'améliorer la maîtrise financière des opérations

La maîtrise du coût des opérations d'investissement constitue un enjeu majeur du pilotage de la direction générale des routes et de la maîtrise d'ouvrage déconcentrée.

Cette préoccupation se traduit à chacune des étapes de la conception et de la réalisation par la recherche du meilleur compromis possible entre la réponse aux besoins à satisfaire et le montant de la dépense, dans le respect des différentes contraintes et du cadrage financier initial fixé dans la commande stratégique de la DGR.

Préalablement à l'enquête publique, le travail itératif de détermination des caractéristiques du parti d'aménagement doit systématiquement s'appuyer sur une recherche des variantes et de leurs optimisations possibles ainsi que sur leur comparaison économique en faisant appel notamment aux méthodes d'analyse de la valeur. Cette recherche est cruciale pour les principaux choix fonctionnels, techniques et environnementaux à opérer lors des phases d'études préalables à l'enquête publique et de concertation publique compte tenu de leur portée financière majeure et souvent de leur irréversibilité.

Ces choix et la capacité effective à respecter le coût du projet déclaré d'utilité publique nécessitent de disposer d'estimations fiables comportant notamment une identification des risques et une évaluation de leurs conséquences financières éventuelles.

Une fois l'opération déclarée d'utilité publique (ou à l'étape correspondante en l'absence d'acte déclaratif d'utilité publique), le coût fixé au stade de l'avant-projet constitue « le *coût de référence* ». Son respect lors des études de projet et tout au long de la réalisation des travaux constitue une responsabilité majeure du maître d'ouvrage déconcentré. Cette exigence a conduit à retenir dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF un objectif d'augmentation moyenne maximale du coût à terminaison des opérations mises en service chaque année.

Cette maîtrise financière nécessite de disposer d'une visibilité permanente sur le coût à terminaison estimé qui requiert la mise en place d'outils de suivi financier dès l'approbation de l'avant-projet. A ce titre, un document de suivi intitulé « *document de référence* », systématiquement actualisé à l'occasion des principales étapes d'études détaillées et de travaux, est établi sous la responsabilité du maître d'ouvrage déconcentré et transmis pour information à la DGR. Il a pour objectif de s'assurer au fur et à mesure de l'avancement des études, puis de la notification des principaux marchés et de la réalisation des travaux, du respect du coût de référence.

Les services s'appuient pour cela notamment sur les applications informatiques développées par la DGR à cette fin. Le document de référence constitue l'un des éléments du dialogue entre le niveau central et le maître d'ouvrage déconcentré. Il doit permettre de prendre le plus en amont possible les éventuelles mesures correctives destinées à pallier les augmentations jugées incontournables sur certains postes ou inhérentes aux contentieux dont les coûts prévisionnels doivent être pris en compte.

Les plans qualité d'opération mis en place par les services exerçant la maîtrise d'ouvrage déconcentrée et par ceux exerçant la maîtrise d'œuvre, tout particulièrement l'analyse des risques et de leurs conséquences financières éventuelles, ainsi que les différents contrôles réalisés notamment au titre des estimations, de leur fiabilité et des hypothèses qui les sous-tendent, concourent à assurer une meilleure maîtrise des coûts.

L'exigence de la mise en place au sein des services de maîtrise d'ouvrage déconcentrée d'une part et des services chargés de l'ingénierie routière et de la maîtrise d'œuvre d'autre part, de plans qualité d'opération

Chaque opération d'investissement fait l'objet de la mise en œuvre par le maître d'ouvrage déconcentré d'une part, et par le service chargé de la réalisation des études ou de la maîtrise d'œuvre générale d'autre part, d'un « *plan qualité d'opération* » qui décline, sous l'angle de leurs responsabilités respectives, les dispositions prises pour garantir la qualité des prestations et des choix réalisés.

Après une analyse des enjeux, risques et contraintes, ces plans qualité d'opération précisent les dispositions retenues pour atteindre les objectifs propres à l'opération, tout particulièrement en matière de sécurité et de maîtrise des coûts, de délais et de qualité technique et environnementale. Le plan qualité du maître d'ouvrage déconcentré est établi dès réception de la commande stratégique du directeur général des routes relative à la réalisation des études préalables, celui de la maîtrise d'œuvre dès réception de la commande du maître d'ouvrage déconcentré. Ils sont ensuite mis à jour et complétés au début de chacune des phases de conception et de réalisation des travaux.

Ils comprennent la description des dispositions et des processus décidés par l'entité concernée pour garantir la qualité de sa production directe et de celle de ses prestataires. Ils définissent notamment le rôle et les responsabilités précises de chacun des intervenants au sein de l'entité ainsi que les différents contrôles de production qui leur incombent.

Afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des plans qualité d'opération des acteurs, celui du maître d'ouvrage déconcentré comprend également la présentation de l'organisation d'ensemble du contrôle de la qualité et de la gestion des interfaces.

Dans le respect de ces principes, les plans qualités sont adaptés à l'importance et à la complexité des opérations.

Ils ont vocation à s'inscrire dans une démarche de service plus globale de management de la qualité pouvant être mise en œuvre progressivement.

Les plans qualités d'opération et, au fur et à mesure de leur développement, les démarches de management de la qualité mis en œuvre par les services de maîtrise d'ouvrage déconcentrée et les services chargés de l'ingénierie routière font l'objet d'audits extérieurs périodiques conduits par la mission d'audit de la direction générale des routes. Ces audits extérieurs visent à s'assurer que les systèmes mis en place respectent les principes énoncés dans la présente circulaire, présentent un caractère opérationnel et sont adaptés aux objectifs de qualité fixés. Ils contribuent au retour d'expérience dont l'objet est d'améliorer la conduite des opérations et la maîtrise de leur qualité avec un souci d'homogénéité méthodologique nationale.

Enfin, chaque opération fait l'objet d'un archivage des décisions, actes, échanges et documents permettant d'assurer la traçabilité des choix réalisés et de leurs fondements.

Bilans des opérations réalisées et évaluations

Les opérations entrant dans le champ d'application de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI⁴) font l'objet d'un bilan économique, social et environnemental établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan, rendu public, est soumis pour avis préalable au Conseil général des ponts et chaussées.

Complémentairement à cette exigence légale, et conformément aux dispositions des circulaires 2001-30 et 2001-33 relatives respectivement à l'instauration d'un contrôle de sécurité des projets routiers et à la maîtrise des coûts de construction des routes, doivent être réalisés :

- sous la responsabilité de la DIR gestionnaire, six mois puis trois ans après la mise en service de l'infrastructure, un bilan au titre de la sécurité routière ;
- sous la responsabilité du maître d'ouvrage déconcentré, au plus tard six mois après la mise en service complète de l'opération ou d'une tranche fonctionnelle pour les usagers, un bilan financier complet ou partiel.

Par ailleurs, l'efficacité des processus de réalisation mis en œuvre par l'ensemble des acteurs de l'opération fait l'objet d'une évaluation, réalisée par le maître d'ouvrage déconcentré, destinée à améliorer la conduite des opérations futures et à capitaliser le retour d'expérience dans le cadre général du management de la qualité.

Enfin, les écarts par rapport aux règles de l'art font l'objet d'une évaluation spécifique pendant une période d'observation adaptée à leur nature visant à apprécier leurs éventuelles conséquences, notamment en matière de sécurité. Cette évaluation, commandée par le maître d'ouvrage déconcentré, est réalisée par la DIR gestionnaire, en tant que de besoin avec l'appui du RST. Elle est transmise au maître d'ouvrage déconcentré et aux services techniques centraux compétents. Ces derniers réalisent une analyse de l'ensemble des évaluations visant à préciser ou faire évoluer les règles de l'art et à mieux apprécier les risques éventuels de moindre qualité associés aux écarts.

5 – Synthèse des différentes phases de conception et de réalisation

La réalisation d'une opération d'investissement met en œuvre un processus complexe et itératif d'optimisation se développant des études d'opportunité jusqu'à la détermination du parti d'aménagement et des caractéristiques définitives du projet. La maîtrise de ce processus nécessite un dialogue au niveau adéquat de responsabilité entre le niveau central et le maître d'ouvrage déconcentré, chargé de la conception et de la réalisation.

Ce processus, formalisé par des décisions successives arrêtant les choix, s'articule autour des grandes étapes de concertation ou de débat et d'enquête publics définies par la loi⁵ qui en garantissent la transparence démocratique.

Le déroulement complet des études et des travaux peut être décomposé en sept grandes phases successives présentées de façon schématique dans le tableau récapitulatif annexé et pour lesquelles les objectifs principaux et la répartition des responsabilités sont précisés. Certaines de ces phases peuvent être simplifiées ou confondues, notamment lorsqu'il s'agit d'une opération de faible importance ou consistant à aménager le réseau existant. La commande de la DGR le mentionne alors.

⁴ : opérations s'inscrivant dans un programme, au sens du décret du 25 février 1993 transposé à l'article R.122-3 du code de l'environnement relatif aux études d'impact, d'un montant total supérieur à 83 M€

⁵ : articles L.121-1 à L.121-15, L.122-1, L.123-1 à L.123-16 du code de l'environnement

Pour les opérations s'inscrivant dans le cadre de l'aménagement d'un itinéraire, le parti d'aménagement d'ensemble fait systématiquement l'objet d'une analyse au stade des études d'opportunité. Cette analyse, qui s'appuie sur les orientations fixées par le Gouvernement dans les documents de planification, peut être affinée dans la phase des études préalables afin notamment de déterminer le programme (au sens des études d'impact) et de justifier l'ordonnancement des opérations qui feront l'objet d'enquêtes publiques distinctes. La commande stratégique de la DGR à l'issue des études d'opportunité ou la décision consécutive à un point d'arrêt précise ces modalités.

Les décisions de commande et d'approbation, qu'elles relèvent du niveau central ou du maître d'ouvrage déconcentré, ouvrent et clôturent chacune des phases.

Pour les opérations susceptibles de faire l'objet d'un contrat de concession ou de partenariat, la commande de la DGR et ses éventuelles évolutions précisent les études spécifiques à mener. Elle précise aussi les modalités particulières de leur réalisation par le maître d'ouvrage déconcentré en liaison avec les services concernés de l'administration centrale ainsi que les points d'arrêts à prévoir au titre :

- de la préparation puis de la passation des contrats de partenariat, notamment lors des phases d'évaluation (au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat) et de dialogue compétitif ;
- de la mise au point du programme contractuel sur la base duquel s'engage le dialogue compétitif avec les candidats à un contrat de partenariat au sens de l'article 7 de l'ordonnance précitée.

Dans le cas des opérations devant faire l'objet d'une concession ou d'un contrat de partenariat, le dossier de programme est approuvé, par exception, par la DGR.

6 – Mise en œuvre de la circulaire et dispositions transitoires

Les dispositions de la présente circulaire, relatives notamment à la déconcentration des décisions d'approbation, sont applicables dès sa signature à toutes les opérations faisant l'objet d'une commande stratégique actualisée de la direction générale des routes et pour lesquelles la commande opérationnelle du PR-DRE au responsable de la structure de maîtrise d'ouvrage (SMO ou équivalent) chargée de son exécution a fait l'objet d'une transmission pour information à la DGR.

Les opérations pour lesquelles aucune commande stratégique n'a été formalisée dans le passé par la DGR ou dont les termes de la commande, concernant en particulier le parti d'aménagement, ne sont plus adaptés au regard des orientations fixées par le Gouvernement ou les documents de planification les plus récents, font l'objet d'un point d'arrêt organisé à l'initiative de la DGR ou du maître d'ouvrage déconcentré dans un délai adapté à l'échéancier prévisionnel des études ou au contexte. A la suite de ce point d'arrêt, une commande stratégique actualisée est alors établie dans les conditions précisées au chapitre 4 permettant ainsi l'application de la circulaire.

Toute opération, quelle que soit son importance, doit faire l'objet d'une commande de la DGR.

Les services disposent d'un délai de 18 mois pour mettre en place les plans qualité d'opération exigés par la présente circulaire, ceux-ci pouvant en outre être perfectionnés ultérieurement. Le maître d'ouvrage déconcentré présentera à la DGR, à l'occasion des réunions organisées au niveau central sur les différentes opérations et notamment lors des points d'arrêts, les dispositions des plans qualité d'opération adoptés.

Afin d'assurer dans les meilleures conditions possibles la transition entre l'ancien et le nouveau dispositif, le maître d'ouvrage déconcentré pourra, préalablement à l'approbation des dossiers par ses soins, recueillir l'avis du membre de la mission d'audit de la DGR territorialement compétent. Dans ce cas, cet avis portera tout particulièrement sur l'optimisation fonctionnelle, technique, environnementale et économique du projet au regard des besoins à satisfaire.

Cette possibilité d'obtention d'avis, qui devra être progressivement réservée aux opérations les plus complexes, n'exonère pas le maître d'ouvrage déconcentré de l'obligation de mise en place des plans qualité d'opération et de l'organisation des contrôles, notamment du contrôle extérieur formalisé préalable à l'approbation par ses soins des dossiers. Elle constitue un accompagnement des services dans la phase d'appropriation de leurs nouvelles responsabilités.

Cette phase de transition prendra fin le 31 décembre 2009.

Les annexes suivantes viendront préciser les modalités d'application de la présente circulaire :

- les phases de conception et réalisation, commandes et points d'arrêts ;
- le dossier de programme ;
- la maîtrise de la qualité ;
- les écarts par rapport aux règles de l'art ;
- la maîtrise des coûts ;
- la prise en compte de l'environnement ;
- les ouvrages d'art ;
- la prise en compte de l'exploitation, la remise à l'exploitant et la mise en service ;
- la prise en compte de la sécurité ;
- les bilans et les évaluations.

Ces annexes pourront être complétées ou modifiées pour tenir compte des évolutions réglementaires, des retours d'expérience et des résultats des évaluations ou audits réalisés dans le cadre d'une démarche d'amélioration permanente de la conduite des opérations d'investissements.

Sous réserve des dispositions exposées au paragraphe 6 ci-dessus, la présente circulaire entre en application dès sa signature.

Pour le ministre et par délégation
Le directeur général des routes

Patrice Parisé

Phases successives d'études et de réalisation d'une opération importante d'investissement (hors contrat de concession ou de partenariat)

	Phases	Objectifs principaux	Commande	Responsable de l'exécution	Approbation	Productions
1	Études d'opportunité	Se prononcer sur l'opportunité de l'opération Apprécier sa faisabilité, préciser ses principales caractéristiques ainsi que les enjeux socio-économiques et les impacts sur l'environnement et l'aménagement du territoire qui lui sont associés	DGR	PR-DRE	DGR ⁶	Dossier d'études d'opportunité Dossier de saisine de la CNDP Dossier de débat public ou de concertation
2	Études préalables (à l'enquête publique)	Choisir la solution, arrêter ses caractéristiques techniques et fixer son coût avec une bonne fiabilité Elaborer le projet de dossier de programme Lancer l'enquête publique	DGR ⁷ (Commande stratégique)	DRE-SMO	PR-DRE ⁸	Dossier d'études préalables Dossier d'enquête publique
3.1	Finalisation du programme (au sens de la loi MOP)	Obtenir la déclaration d'utilité publique Publier les engagements de l'Etat Arrêter le programme	PR-DRE	DRE-SMO	PR-DRE ⁹	Déclaration d'utilité publique Programme de l'opération Dossier des engagements de l'État
3.2	Mise au point de l'avant projet	Adopter le coût de référence Approuver l'avant-projet	PR-DRE	DRE-SMO	PR-DRE ⁹	Dossier d'avant-projet
4	Conception détaillée	Arrêter les caractéristiques techniques détaillées Maîtriser le foncier Réaliser les autres procédures réglementaires préalables aux travaux	PR-DRE	DRE-SMO	PR-DRE ⁹	Dossier de projet Dossier d'enquête parcellaire Autres dossiers réglementaires (dont loi sur l'eau)
5	Réalisation des travaux	Préparer et passer les contrats de travaux Réaliser les travaux	PR-DRE	DRE-SMO	PR-DRE	Dossiers de consultation des entreprises Travaux et PV de réception
6.1	Remise à l'exploitant	Remettre la voie construite à l'exploitant et procéder aux éventuels déclassements	PR-DRE	DRE-SMO	DIR (PV de remise)	Rapports d'IPMS et d'audit de sécurité, PV de remise à l'exploitant, déclassement (DRE)
6.2	Mise en service	Mettre la voie en service	DIR	DIR	Préfet (s)	Arrêté de circulation (préfets de dépt) et décision de mise en service (DIR)
7	Bilans et évaluations de l'opération	Etablir les bilans de l'opération après sa réalisation et sa mise en service partielle ou totale Evaluer les processus de réalisation Evaluer les conséquences des écarts aux règles de l'art	PR-DRE PR-DRE PR-DRE	DRE-SMO PR-DRE DIR		Bilans LOTI, financier (DRE) Bilan de sécurité après mise en service (DIR) Rapport d'évaluation (DRE) Rapport d'évaluation transmis aux STC (DIR)

⁶ : Cas d'une concertation simple. En cas de débat public, le ministre transmet le dossier de débat au président de la Commission nationale du débat public.

⁷ : En cas de débat public, la commande stratégique du DGR décline la décision signée du ministre qui clôture la phase 1 et définit le principe et les conditions de la poursuite de l'opération conformément aux dispositions de l'article L.121-13 du code de l'environnement.

⁸ : Pour les opérations s'inscrivant dans un programme (au sens de la LOTI) d'un montant total supérieur à 150 M€ ou pour lesquelles la commande le précise, l'approbation du dossier d'études préalables et le lancement de l'enquête publique par le maître d'ouvrage déconcentré sont subordonnés à une décision du DGR pouvant faire l'objet d'un point d'arrêt.

⁹ : Sous réserve d'un contrôle extérieur (du RST) préalable à l'approbation pour le compte du maître d'ouvrage déconcentré.