

Le transfert des routes nationales aux collectivités

Une décentralisation « prétexte* » ?

MICHAËL DAVID

« L'État veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble [...]. » Cette formule empruntée à l'article L. 111-1 du code de la voirie routière a (bien) vécu ou (mal) vieilli, selon. Sur les quelque 1,1 million de km du réseau routier, 380 000 sont gérés par les départements et 700 000 par les communes.

Si la décentralisation du domaine public routier national au bénéfice des départements n'est pas nouvelle, elle s'est accélérée. 55 000 km environ ont été transférés par la loi de finances en 1971, auxquels ont succédé autour de 20 000 km par la loi de décentralisation du 13 août 2004.

Fallait-il aller plus loin ? Au motif de permettre une gestion simplifiée, efficace et plus proche des usagers, c'est ce à quoi s'attelle la loi 3DS¹ en actant le transfert facultatif – et à leur demande – de 10 000 km de voies nationales supplémentaires au profit des départements.

À l'analyse, la réforme interpelle le juriste à trois points de vue.

Au plan de la répartition des compétences routières, d'abord. Contre l'avis du Sénat, la loi organise la décentralisation patrimoniale entre les

départements (dont il souhaitait la prévalence) et désormais les métropoles mais aussi les régions volontaires à titre expérimental. À rebours des lois MAPTAM et NOTRe qui plaidaient pour une spécialisation fonctionnelle des collectivités, l'objectif n'est donc plus de rationaliser les compétences mais de renforcer la fragmentation d'une compétence, déjà passablement éclatée, entre plusieurs acteurs. Quelle logique présidera aux transferts ? Partagés ou concurrents ? Les associations d'élus du bloc communal n'ont pas tardé à remonter leurs craintes à l'exécutif.

Au plan des financements, ensuite. Faut-il davantage que le dernier rapport de la Cour des comptes pour s'alarmer sur l'entretien des voies nationales et départementales ? Celui-ci de pointer que « le transfert des ressources financières afférentes n'a, quoi qu'on en dise, pas été à la hauteur des enjeux ». De la fragmentation, découle un manque de pilotage stratégique alors que 53 % des routes nécessiteraient des travaux d'entretien. Se pose alors la question de la suffisance des incitations et autres compensations pour convaincre les collectivités de demander le transfert d'une compétence « coûteuse » compte tenu de leurs difficultés financières. Les départements de la Charente et des Deux-Sèvres ont abondé prudemment en ce sens.

Au niveau du pilotage et de la gouvernance, enfin. Sous couvert de concertation préalable au transfert des routes, le dispositif juridique repose sur un savant dosage de déconcentration et de centralisation mêlant préfet de région et ministère de tutelle dans le processus de décision². Il ressort clairement qu'au cas de demandes concurrentes dans la répartition des voies entre collectivités, le préfet s'inscrit en régulateur et décideur. L'État a donc pris soin de ménager en même temps que d'aménager sa place et son rôle dans cette nouvelle architecture. Il conditionne aux seules collectivités volontaires l'envoi des éléments techniques et financiers en sa possession, préparatoire au transfert.

Alors, que penser de cette nouvelle répartition des compétences ? Force est de constater que, dans le domaine de la voirie, comme dans bien d'autres, l'État retrouve ses vieux réflexes. Il use avec habileté des techniques usitées de la gestion concertée et retenue. D'un côté, les collectivités se déclinent comme des partenaires obligés, l'État n'ayant plus les moyens de réaliser seul ses objectifs. De l'autre, il apporte et monnaie son concours technique et financier aux transferts souhaités.

Assurément, comme ses devancières, la loi 3DS conserve à l'État un fort pouvoir d'appréciation dans de possibles transferts aux collectivités pour éviter tout mitage du réseau routier national... par les collectivités ! _

2 | Décret n°2022-459 du 30 mars, JO 31 mars : quelque 400 autoroutes, routes ou portions de routes sont concernées.

* | P. Subra de Bieusses, *Voierie et grands équipements publics ou la décentralisation prétexte*, AJDA 2005, p. 144s.

1 | Loi n°2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique, JO 22 févr., art. 38 et 40.