



Dossier de presse – Mission d’information sur la sécurité des ponts

Le 27 juin 2019

Sécurité des ponts : éviter un drame

Président

Hervé Maurey



Eure



h.maurey@senat.fr



[@HMaurey](https://twitter.com/HMaurey)

Rapporteurs

Patrick Chaize



Ain



p.chaize@senat.fr

[@P_Chaize](https://twitter.com/P_Chaize)

Michel Dagbert



Pas-de-Calais



m.dagbert@senat.fr

Les chiffres-clés de la mission d'information

➤ *L'organisation des travaux*

- **10 mois** de travaux et **prérogatives d'une commission d'enquête** conférées par le Sénat¹ ;
- Une **cinquantaine** d'acteurs entendus (organismes publics d'ingénierie, élus locaux, associations professionnelles, etc.) ;
- **3 déplacements** en Italie, en Moselle et en Seine-et-Marne ;
- **1 200 contributions** reçues de la part des élus locaux sur la plateforme du Sénat ;
- **10 propositions concrètes** pour garantir la sécurité des ponts routiers français.

➤ *Une inconnue : le nombre exact de ponts routiers en France*

- entre **200 000 à 250 000 ponts routiers en France, soit environ 1 pont tous les 5 kilomètres** ;
- **90 % des ponts sont gérés par les collectivités**, dont environ 50 % par les départements (entre 100 000 et 120 000 ponts) et 40 % par les communes et intercommunalités (entre 80 000 et 100 000 ponts) ;
- **10 % des ponts gérés par l'État**, soit environ 24 000 ouvrages, dont 12 000 situés sur le réseau routier national non concédé et 12 000 sur le réseau concédé géré par les sociétés d'autoroutes.

➤ *L'état des ponts français est inquiétant*

- au moins **25 000 ponts**, sont en **mauvais état structurel** et posent des problèmes de sécurité et de disponibilité pour les usagers (**7 % des ponts de l'État, 8,5 % des ponts des départements et probablement 18 à 20 % des ponts des communes et intercommunalités**) ;

¹ En application de l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

- **1/4** des ponts de l'État, soit **2 800 ponts**, construits dans les années 1950 et 1960 arriveront dans les prochaines années en « **fin de vie** » et nécessiteront des moyens importants pour leur entretien ou leur remise en état ;
- environ **0,5 % des ponts départementaux devront être reconstruits** dans les cinq ans à venir, soit en moyenne **5 ponts / département** ;
- les **élus font part d'une inquiétude croissante** sur la sécurité des ponts. Parmi les **1 200 contributions** collectées sur la plateforme du Sénat : **61 %** des élus des communes et de leurs groupements **indiquent que l'état de certains ponts constitue une source de préoccupation**, **23 % ont déjà imposé des restrictions de circulation** et **80 % estiment ne pas disposer des ressources nécessaires** pour la surveillance et l'entretien de leur patrimoine ;
- le **taux d'insatisfaction des usagers de la route est également en progression**, de 17 à 22 % selon une étude IPSOS.

➤ ***La nécessité d'un « plan Marshall » pour les ponts***

- **porter le montant des moyens affectés à l'entretien des ouvrages d'art de l'État à 120 millions d'euros par an dès 2020** (contre 60 millions d'euros actuellement et 74 millions d'euros envisagés par le Gouvernement pour la période 2018-2022) ;
- créer un **fonds d'aide aux collectivités territoriales doté de 130 millions d'euros par an pendant dix ans**, soit 1,3 milliard d'euros au total, en utilisant l'enveloppe dédiée à la mise en sécurité des tunnels qui prendra prochainement fin, afin de :
 - réaliser un **diagnostic** de l'ensemble des ponts des communes et des intercommunalités d'ici cinq ans ;
 - **remettre en état** les ponts des collectivités territoriales les plus dégradés d'ici dix ans.

Introduction

L'effondrement du pont Morandi à Gênes le 14 août 2018, qui a provoqué la mort de 43 personnes, a suscité une vive émotion et relancé les débats sur l'état du patrimoine des ouvrages d'art en France, vingt ans après la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc, le 24 mars 1999.

Sujet d'inquiétude pour les Français, comme le montre un récent sondage de l'institut IPSOS faisant état d'une baisse du taux de satisfaction des Français sur la qualité du réseau routier¹, l'état des ponts constitue avant tout un enjeu majeur de sécurité pour les usagers.

Afin d'évaluer les modalités de surveillance et d'entretien des ponts gérés par l'État et par les collectivités territoriales, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a créé une mission d'information dédiée à la sécurité des ponts, présidée par Hervé Maurey, président de la commission, et dont les rapporteurs sont Patrick Chaize et Michel Dagbert².

Face à la dégradation continue de l'état du réseau routier français, largement documentée au cours des dernières années³ et résultant principalement d'un manque de moyens consacrés à son entretien, la mission a souhaité s'intéresser aux 200 000 à 250 000 ponts routiers implantés sur l'ensemble du territoire.

Elle a cherché, en particulier, à apprécier les méthodes mises en œuvre par les collectivités territoriales, qui gèrent plus de 90 % des ponts routiers français, pour assurer l'entretien de leurs ouvrages, ainsi que leur capacité à assurer cette mission au regard des ressources techniques et budgétaires dont elles disposent.

¹ IPSOS, *Global Infrastructure Index* 2018.

² La mission est composée de dix membres : Mme Éliane Assassi, MM. Patrick Chaize, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Alain Fouché et Jean-Michel Houlegatte, Mme Christine Lanfranchi-Dorgal, MM. Frédéric Marchand et Hervé Maurey ainsi que Mme Nadia Sollogoub. Voir le compte rendu de la réunion de commission du 3 octobre 2018 : https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181001/dev_dur.html.

³ Voir en particulier le rapport n° 458 (2016-2017) « Infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger », fait par M. Hervé Maurey, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : <https://www.senat.fr/rap/r16-458/r16-458.html>. Ce rapport avait notamment souligné l'impératif qui s'attache à la préservation de la sécurité du réseau routier : « une tendance à la dégradation du réseau routier national non concédé et du réseau autoroutier a été observée ces dernières années. Même si elle peut sembler limitée pour l'instant, il apparaît nécessaire de la mesurer et d'y mettre un terme, pour éviter la détérioration de ce patrimoine et l'augmentation de ses coûts d'entretien ».

À l'issue de ses travaux, la mission d'information sénatoriale sur la sécurité des ponts dresse les principaux constats suivants :

- le nombre exact de ponts routiers en France n'est pas connu, en l'absence d'un recensement exhaustif des ponts gérés par les collectivités territoriales ;

Pour Hervé Maurey, président, « ce constat est surprenant et en lui-même révélateur des lacunes de la politique de surveillance et d'entretien des ponts, alors mêmes qu'ils sont indispensables à l'activité économique ».

- au moins 25 000 ponts sont en mauvais état structurel et posent des problèmes de sécurité et de disponibilité pour les usagers (7 % des ponts de l'État, 8,5 % des ponts des départements, et probablement 18 à 20 % des ponts des communes et de leurs groupements) ;
- résultat d'une politique de l'urgence, centrée sur le traitement des ponts les plus dégradés, le nombre de ponts nécessitant un entretien déjà important sous peine de dégradation a fortement augmenté sur les dix dernières années ;
- cette dégradation s'explique par le vieillissement du patrimoine : en particulier, 2 800 ponts gérés par l'État, construits dans l'après-guerre, arriveront en « fin de vie » dans les années à venir et nécessiteront des moyens importants de remise en état. Les ponts ont une durée de vie limitée, en théorie 100 ans mais en pratique autour de 70 ans en moyenne. Certaines familles d'ouvrages constituent des « ponts à risque » car susceptibles de développer des pathologies particulières (ponts en béton précontraint de première génération, buses métalliques en particulier). Le réchauffement climatique et l'utilisation des systèmes de navigation GPS, qui orientent le trafic, notamment de poids lourds, sur des ponts qui ne sont pas conçus pour supporter de telles charges, accélèrent par ailleurs le vieillissement des ponts ;
- elle s'explique également par un sous-investissement chronique dans l'entretien du patrimoine et les insuffisances de l'action publique. L'accident du pont de Gennevilliers en témoigne : la méthode d'évaluation par l'inspection visuelle est insuffisante pour suivre les dégradations des ouvrages et le référentiel technique de l'État demeure incomplet. En outre, l'État a consacré 45 millions d'euros par an en moyenne à l'entretien de ses ponts, alors que l'ensemble des experts et audits convergent sur la nécessité de mobiliser au moins 120 millions d'euros par an pour enrayer la dégradation des ouvrages.

D'après Michel Dagbert, rapporteur, « le montant consacré par l'État à ses ponts est largement insuffisant pour en assurer l'entretien et éviter que leur état ne se dégrade. Le maintien du budget actuel conduirait à un doublement du nombre d'ouvrages en mauvais état dans les dix prochaines années et à un triplement voire un quadruplement en vingt ans ».

- le problème est plus inquiétant encore s'agissant des communes et des intercommunalités qui, pour certaines, méconnaissent l'état de leurs ponts voire parfois leur nombre, ne sont pas équipées pour en assurer la gestion et se heurtent à d'importantes contraintes financières pour les entretenir. En outre, les ponts de rétablissement et les ponts « orphelins » posent des difficultés particulières, comme a notamment pu le constater la mission lors de son déplacement en Moselle au sujet du pont de Rosselmont à Petite-Rosselle ;

- après des années de **baisse des dotations**, les communes et leurs groupements manquent de **ressources financières** pour traiter les ponts et peinent à accéder à **l'expertise extérieure**, conséquence du désengagement de l'État sur le volet de l'assistance technique aux collectivités. À **Guérard et Tigeaux**, en Seine-et-Marne, plusieurs ponts sont fermés à la circulation et les travaux de réparation sont estimés à un million d'euros par pont alors que les communes disposent d'un budget annuel d'environ 3 millions d'euros.

Après 10 mois de travail, la mission d'information formule **10 propositions concrètes**, autour de trois axes principaux :

1. **Mettre en place un « plan Marshall » pour les ponts** visant à porter le montant des moyens consacrés par l'État à l'entretien de ses ouvrages d'art à 120 millions d'euros par an dès 2020 et à créer un fonds d'aide aux collectivités territoriales doté de 130 millions d'euros par an pendant dix ans, soit 1,3 milliard d'euros au total ;
2. **Sortir d'une culture de l'urgence au profit d'une gestion patrimoniale des ponts** en créant des outils pour améliorer la connaissance et le suivi des ponts, et en investissant davantage dans les actions préventives à travers la mise en place d'une programmation pluriannuelle des travaux ;
3. **Apporter une offre d'ingénierie aux collectivités territoriales** en aidant les petites collectivités à définir des procédures adaptées de surveillance et d'entretien de leurs ponts, en recréant une ingénierie territoriale accessible et en favorisant la mutualisation de la gestion des ponts au niveau départemental ou intercommunal.

Comme le souligne **Patrick Chaize**, rapporteur : *« l'objectif est que d'ici dix ans, l'état de l'ensemble des ponts routiers français soit connu, ce qui est loin d'être le cas, et que les ponts les plus dégradés aient fait l'objet de travaux de remise en état. Nous considérons qu'il ne faut pas attendre qu'un drame se produise pour augmenter les moyens consacrés aux ponts, mais qu'il convient d'agir dès maintenant en réalisant un effort financier identique à celui consacré aux tunnels ».*

Certaines de ces propositions ont été traduites dès **l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités**, dont la commission mixte paritaire doit se tenir le 10 juillet prochain. En première lecture au Sénat, l'adoption d'un amendement du rapporteur de la commission, **Didier Mandelli**, a en effet permis d'inscrire ce sujet dans le rapport annexé au projet de loi¹. Cet ajout a été confirmé par les députés.

¹ https://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/157/Amdt_COM-577.html.

Les trois points clés de la mission d'information

1 / Les ponts français sont dans un état inquiétant

2 / Comment en est-on arrivé là ? Vieillesse, sous-financement chronique et insuffisances d'une politique publique

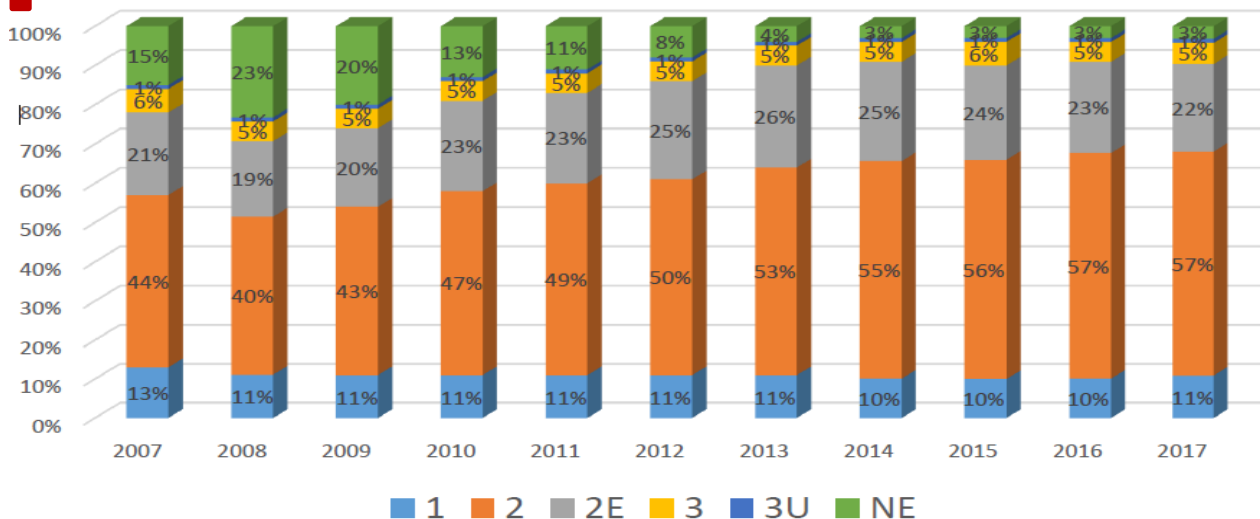
3 / Des inquiétudes accrues pour les ponts gérés par les communes et les intercommunalités

1/ Les ponts français sont dans un état inquiétant

➤ La dégradation lente et continue des ouvrages de l'État

Les ponts de l'État subissent **une dégradation lente mais continue de leur état**, que ce soit en nombre ou en surface. Entre 2007 et 2017, le pourcentage d'ouvrages en mauvais état (classés 3 ou 3U) est resté stable (autour de 6 %, soit 720 ponts environ), mais celui des **ouvrages nécessitant un entretien sous peine de dégradation ou présentant des défauts (classés 2E et 2) a fortement augmenté (de 65 % à 79 %)**. Le nombre de ponts en bon état apparent (classés 1) s'est quant à lui réduit de 13 % à 11 %¹.

Évolution de l'état des ponts du réseau routier national non concédé (en nombre)

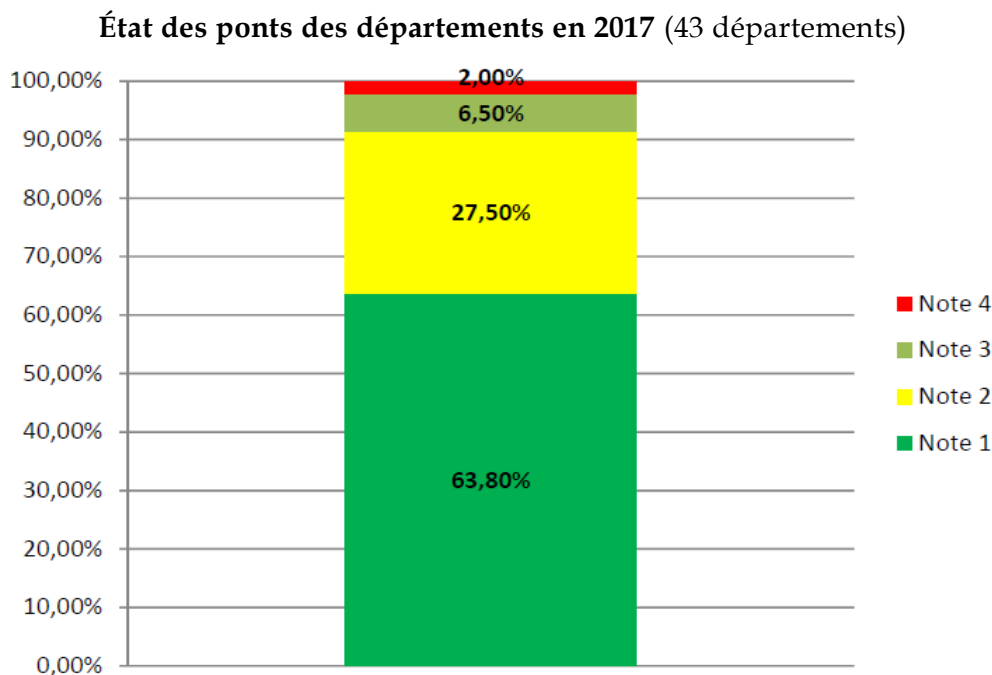


Source : Cerema, IQOA Ponts - campagne d'évaluation nationale 2017

¹ La méthode d'évaluation IQOA utilisée par l'État permet de classer les ouvrages classés en cinq classes d'état :
Classe 1 : ouvrages en bon état apparent ;
Classe 2 : ouvrages ayant des défauts mineurs ;
Classe 2E : ouvrages de type 2 dont les risques d'évolution des désordres peuvent à court terme affecter la structure ;
Classe 3 : ouvrages dont la structure est altérée et nécessite des travaux de réparation, sans caractère d'urgence ;
Classe 3U : ouvrages dont la structure est gravement altérée et nécessite des travaux de réparation urgents liés à l'insuffisance de capacité portante de l'ouvrage ou à la rapidité des désordres.

➤ Des travaux de réparation nécessaires sur de nombreux ponts départementaux

D'après les données disponibles (Observatoire national de la route) 64 % des ponts départementaux sont considérés comme étant en bon état, 27,5 % nécessitent des travaux d'entretien spécialisés, 6,5 % des travaux de réparation et 2 % sont gravement altérés¹.



Source : Observatoire national de la route

8,5 % des ponts des départements sont donc en mauvais état structurel, soit environ 8 500 ponts. Ainsi, selon l'Assemblée des départements de France, **0,48 % des ponts dont ils sont gestionnaires devront être reconstruits dans les cinq ans qui viennent, soit une moyenne de cinq ponts par département.**

¹ Chiffres issus du rapport annuel 2018 de l'ONR, à partir des données issues de 43 départements ayant répondu à l'enquête. L'ONR a défini des correspondances entre les différents modes d'évaluation des ouvrages avec quatre niveaux : Niveau 1 : ouvrage en bon état structure ; Niveau 2 : ouvrage dont la structure présente des défauts nécessitant des travaux d'entretien spécialisé ; Niveau 3 : ouvrage dont la structure est altérée et qui nécessite des travaux de réparation ; Niveau 4 : ouvrages dont l'altération de la structure peut conduire à une réduction de la capacité portante à court terme.

➤ **Une dégradation qui pose des questions de sécurité et occasionne des restrictions de circulation pénalisant les usagers**

S'agissant des ponts de l'État, dans son communiqué sur l'audit externe¹, le ministère chargé des transports avait indiqué que « dans 7 % des cas, les dommages sont plus sérieux, présentant à terme un risque d'effondrement et donc la forte probabilité de fermer préventivement ces ponts à la circulation des poids lourds ou de tous les véhicules ».

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, la mission a été saisie de la situation de la **commune de Sainte-Radegonde-des-Noyers** (Vendée), propriétaire d'un pont dans un état préoccupant qu'elle n'est pas en mesure de réhabiliter – le coût de réfection du tablier du pont a été évalué entre 450 et 500 000 euros. Ce pont supporte un ouvrage hydraulique qui, s'il était endommagé en raison du basculement de la voûte du pont, **engendrerait des risques d'inondations pour les territoires en amont**.

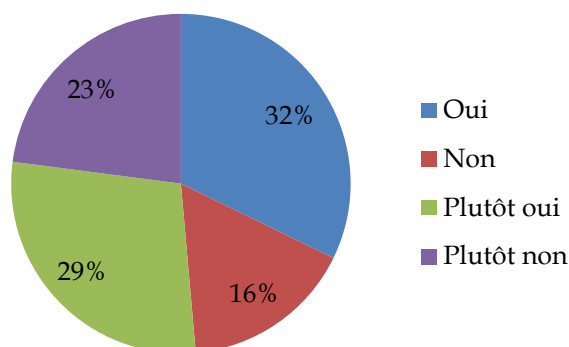
De **nombreux témoignages** recueillis sur la plateforme de consultation des élus locaux font état d'un risque lié à la sécurité des ponts. Ainsi, le maire de la **commune de Lamenay-sur-Loire** (Nièvre) rappelle, à propos d'un ouvrage, que « pour le moment la structure tient bien mais [qu'il y aura des difficultés prochainement] vu la charge du matériel agricole ». Il en va de même pour un pont reliant la commune du Poislay à Droué, qui « nécessite des travaux très importants car la réparation actuelle ne tiendra pas dans le temps » selon le **maire du Poislay** (Loir-et-Cher). Plus inquiétant encore, le maire de la **commune du Loisy** (Meurthe-et-Moselle) alerte sur la nécessité de supprimer un pont dans un souci de sécurité publique.

Lors de son déplacement en Seine-et-Marne, la mission a visité deux ponts gérés par les communes de Guérard et de Tigeaux, fermés à la circulation depuis 2014 en raison de leur mauvais état – les communes étant dans l'incapacité financière de procéder aux travaux de reconstruction de ces ponts évalués à un million d'euros par pont. Ces fermetures **occasionnent des difficultés pour les habitants en allongeant sensiblement leurs délais de déplacements** (certaines personnes doivent désormais effectuer 10 kilomètres pour accompagner leurs enfants à l'école).

M. François Poletti, adjoint au maire d'Argenteuil, a témoigné devant la commission des difficultés rencontrées par sa commune suite à l'accident du pont de Gennevilliers : « de quatre voies, nous sommes passés à deux voies, ce qui a entraîné des répercussions dans tout le Val-d'Oise : les déviations auraient dû passer par la N104, qui était en travaux. Il n'était donc pas possible de dévier les camions. L'État a beaucoup attendu avant d'agir. C'est ainsi qu'on s'est retrouvé complètement bloqué. »

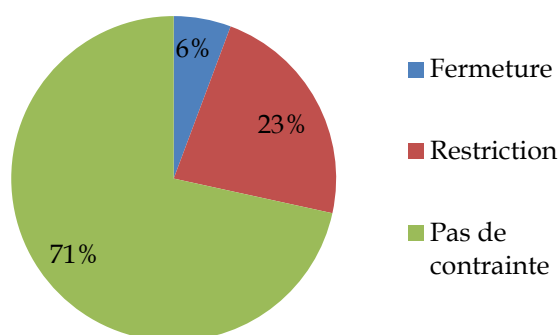
¹ IMDM, Nibuxs, Audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé et la politique d'entretien de ce réseau, avril 2018.

RÉPONSE À LA QUESTION :
« L'ÉTAT DE CERTAINS PONTS ROUTIERS GÉRÉS PAR VOTRE COLLECTIVITÉ EST-IL POUR VOUS UNE SOURCE DE PRÉOCCUPATION ? »



La dégradation de l'état des ponts se traduit par la mise en place de restrictions de circulation ou de fermetures d'ouvrages décidées par l'État ou par les collectivités territoriales qui pénalisent les usagers : interrogés dans le cadre de la consultation lancée par le Sénat, 23 % des élus des communes et intercommunalités ayant répondu ont indiqué avoir dû imposer des restrictions particulières et 6 % ont procédé à la fermeture d'un pont en raison de son état.

RÉPONSE À LA QUESTION :
« VOTRE COLLECTIVITÉ EST-ELLE PARFOIS CONDUITE À RESTREINDRE OU FERMER LA CIRCULATION SUR UN PONT ROUTIER EN RAISON DE SON ÉTAT ? »



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable – réponses à la consultation des élus locaux.

2/ Comment en est-on arrivé là ? Vieillesse, sous-financement chronique et insuffisances d'une politique publique

➤ *Un patrimoine vieillissant qui comporte des types de ponts à risque*

Les experts estiment que la durée de vie théorique d'un pont est en moyenne de 100 ans. Toutefois, seuls les ponts construits depuis le début des années 2000 et répondant à des normes européennes¹ **pourront avoir une durée de vie réelle de cet ordre**. En effet, la durée de vie réellement constatée s'établirait plutôt à **70 ans en moyenne**², avec une forte variation en fonction du type de pont, de **35 à 45 ans pour les buses métalliques à 250 ans pour les ponts en maçonnerie**. Or, de nombreux ponts gérés par l'État ont été construits dans les années 1950 et 1960 : près de **2 800 ponts construits entre 1951 et 1975, soit un quart des ponts du réseau routier national non concédé**³.

Ainsi, **la plupart de ces ouvrages arrivent ou arriveront prochainement en « fin de vie »** et nécessiteront des moyens d'entretien et de remise en état conséquents.

Avec le temps, il est apparu que certains types de ponts présentaient des pathologies particulières : il s'agit en particulier des **ponts en béton précontraint construits avant 1975 et des ponts et buses métalliques**.

Les grands ouvrages en béton précontraint sont particulièrement à risque, car ils ont été construits pour de très grands franchissements et ont nécessité la mise au point de structures complexes. C'est le cas par exemple du **pont de l'Île de Ré**, dont les six viaducs qui le composent ont été réalisés en béton précontraint. Lors d'une inspection réalisée en septembre 2018, il a ainsi été constaté que **l'un des douze câbles de précontrainte en acier de l'un des viaducs avait rompu du fait de la corrosion**.

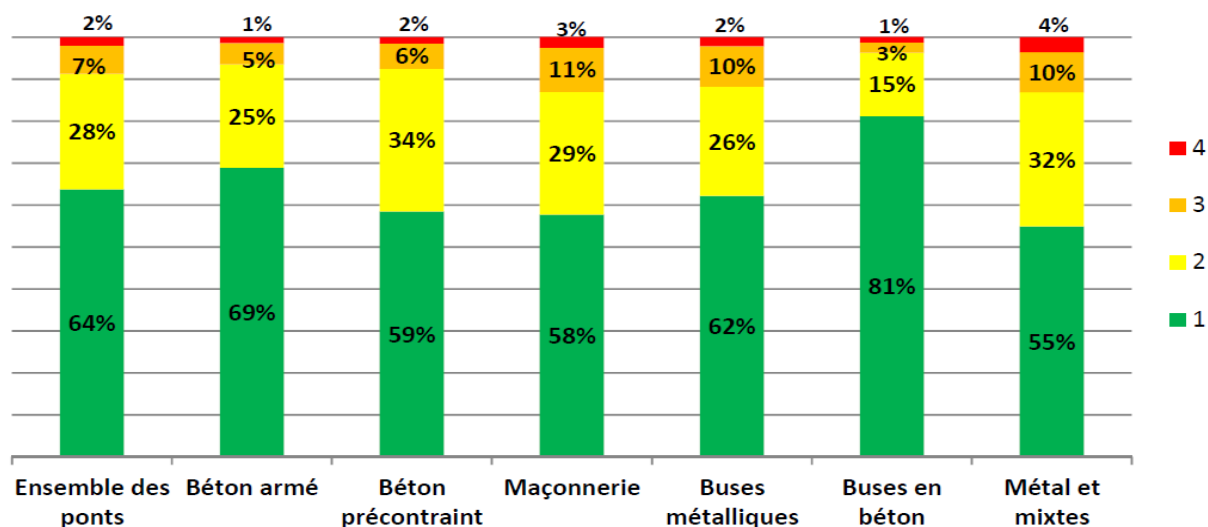
S'agissant des **ponts gérés par les départements**, comme pour le patrimoine géré par l'État, **les ponts les plus dégradés sont les ponts en métal et mixtes et les ponts en béton précontraint**, qui ne totalisent respectivement que 55 % et 59 % de ponts en bon état.

¹ Qui répondent aux normes de construction européennes « Eurocode ».

² Selon une étude statistique sur la durée de vie des ponts réalisée par l'ancien Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Sétra) et fondée sur la démolition et la reconstruction des ponts en France.

³ Hors ponts en maçonnerie.

ÉTAT DES PONTS DES DÉPARTEMENTS PAR FAMILLE D'OUVRAGE EN 2017 (43 DÉPARTEMENTS)



Source : Observatoire national de la route

Le **réchauffement climatique** et la **redirection du trafic routier** par certains GPS accélèrent le vieillissement.

➤ *Un sous-investissement chronique dans l'entretien des ponts*

La dégradation observée des ponts du réseau routier national est la **conséquence directe** d'un **sous-investissement chronique**. Entre 2011 et 2018, les **moyens consacrés à l'entretien des ouvrages d'art se sont élevés en moyenne à 45 millions d'euros par an**¹.

¹ Hors dépenses de mise en sécurité des tunnels.

Évolution des moyens consacrés aux ouvrages d'arts du réseau routier national non concédé

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Entretien des ouvrages ¹	15,4	17,2	10,2	14,7	15,4	16,4	15,4	20,8
Programmes d'entretien spécialisé et de réparation des ouvrages ²	17,5	24,4	24,9	26,5	31,8	35,3	43,5	44,5
Total	32,9	41,6	35,1	41,2	47,2	51,7	58,9	65,3

Source : DGITM

D'après l'audit externe réalisé à la demande de l'État, **les budgets alloués aux ouvrages d'art sont très en-deçà des valeurs de références³**. L'OCDE recommande en effet de consacrer annuellement **1,5 % de la valeur à neuf** des ouvrages en maintenance⁴. Des études plus récentes estiment que cette part devrait se situer entre 0,5 % et 0,8 %. Or, en moyenne, les budgets consacrés aux ouvrages du réseau routier national ont représenté **entre 0,15 et 0,2 %** de la valeur à neuf des ouvrages.

À titre de comparaison, **l'Allemagne** a considérablement augmenté son budget consacré à la maintenance des routes fédérales et de leurs ouvrages d'art au cours des dernières années ; celui-ci devrait passer **de 3,3 milliards d'euros en 2016 à 4,2 milliards d'euros en 2020**. Au sein de cette enveloppe, la part consacrée aux ouvrages d'art devrait s'élever à 43 % après 2020 contre 36 % actuellement. Un programme de modernisation a été lancé en 2015 et cible principalement des opérations d'envergure de renforcement de grands ponts à plus de 5 millions d'euros par pont. Le budget global de ce programme devrait évoluer de 450 millions d'euros en 2016 à **780 millions d'euros en 2020, sans compter les 100 millions d'euros annuellement mobilisés pour le renforcement de ponts plus courants**.

Les Allemands consacrent environ 1,2 milliard d'euros pour une surface de pont de 30 m² **soit 40 euros par m²**, contre 52 millions d'euros en France pour une surface de ponts de 5,5 m², **soit 10 euros par m²**. Ces chiffres sont cohérents avec les recommandations de l'OCDE et la mission constate que **l'Allemagne applique le taux de 1 % de la valeur à neuf** de leur patrimoine en dépenses de maintenance pour ces ouvrages.

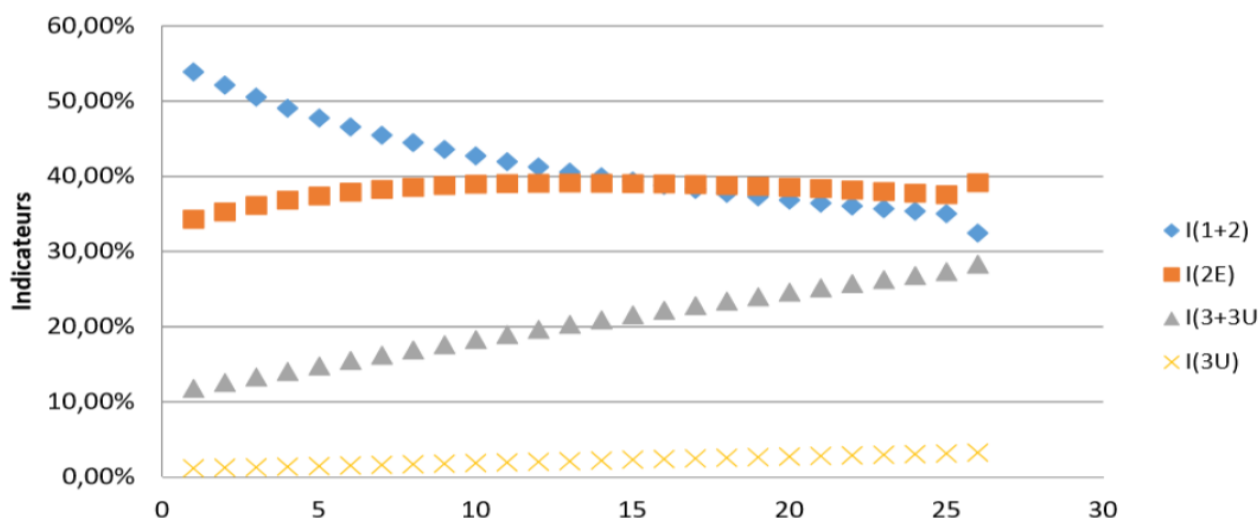
¹ Cette catégorie concerne l'entretien courant des ouvrages d'art.

² Cette catégorie comprend les opérations de réparation structurelles des ponts ainsi que les opérations d'entretien spécialisé des ponts. L'entretien spécialisé porte, pour l'essentiel, sur les équipements et les éléments de protection ainsi que sur les défauts mineurs de la structure qui ne remettent pas en cause la capacité portante de l'ouvrage.

³ IMDM, Nibuxs, Audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé et la politique d'entretien de ce réseau, avril 2018

⁴ 0,2 % pour la surveillance et l'entretien courant et 1,3 % pour l'entretien lourd.

Projection de l'état du patrimoine des ponts du réseau routier national non concédé sur 25 ans à budget constant



Source : audit externe du réseau routier national non concédé, avril 2018.

Pour leur part, les collectivités territoriales consacrent une **proportion importante de leurs budgets à leurs dépenses de voirie**, estimée à 9 % pour le bloc communal et 8 % pour les départements en 2017.

Toutefois, l'évolution des budgets consacrés par les collectivités à l'entretien de leurs réseaux routiers est fluctuante. Après une croissance régulière entre 2006 et 2013, **la période récente est marquée par une chute des dépenses de voirie de 19 % entre 2013 et 2015 pour atteindre 13,3 milliards d'euros**, baisse qui a concerné aussi bien les départements que les communes et les intercommunalités. En outre, ces dépenses ont continué à baisser pour atteindre 11,7 milliards d'euros en 2017.

M. Charles-Éric Lemaignan, premier vice-président de l'Assemblée des communautés de France, a ainsi déclaré devant la commission : « *Nous avons attiré l'attention sur l'effondrement de l'investissement des collectivités locales à compter de 2014, et en particulier sur ce qui ne se voit pas. L'entretien des routes, des ouvrages d'art et des réseaux fait partie des thématiques qui ont été les plus « zappées », à la suite de la baisse brutale des dotations de nos collectivités locales due à la crise financière.* »

Des difficultés particulièrement marquées pour les départements les plus pauvres : Les dépenses d'investissement varient fortement d'un département à l'autre : la part des budgets de grosses réparations des départements consacrée aux ouvrages d'art se situe dans une fourchette de 15 % à 20 % pour les grands ou très grands départements et de 12 à 14 % pour les petits et moyens départements.

➤ *Une politique de surveillance et d'entretien qui présente des limites*

L'État est doté d'un référentiel technique, fixé par l'**Instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art (ITSEO)**, pour la gestion de ses ponts, qui prévoit notamment un cycle de visites régulières. Mais la méthode d'évaluation des ponts, qui repose sur une **inspection visuelle**, est insuffisante car elle ne permet que de suivre les dégradations visibles. Par ailleurs, **les directions interdépartementales des routes (DIR) ont des difficultés à mener à bien leurs mission d'entretien** des ponts en raison d'un personnel technique insuffisant, au regard des besoins croissants ;

Le **cas du pont de Gennevilliers**, dont un des murs de soutènement s'est effondré sans que les inspections visuelles n'aient pu le détecter, **en est un exemple**¹. Le 15 mai 2018, une partie du mur de soutènement en terre armée de la culée nord du viaduc de Gennevilliers, situé à hauteur d'Argenteuil, qui porte les voies de circulation de l'autoroute A15 en direction de Paris, s'est effondrée. Une défaillance du dispositif d'assainissement de l'ouvrage a généré des infiltrations d'eau dans une partie du mur, conduisant à une corrosion des armatures et à leur cassure soudaine². **Or la dernière évaluation visuelle du mur, effectuée en 2016, ne faisait apparaître aucun risque apparent de dégradation de la structure**

Les départements sont également confrontés à une perte de compétences techniques et à la difficulté de recruter des ingénieurs spécialisés dans les ouvrages d'art. 21 % des départements interrogés par l'Assemblée des départements de France évoquent des difficultés liées au manque de personnel. En outre, les gestionnaires de voirie peuvent être confrontés à des pertes d'archives, qui compliquent les opérations de surveillance et d'entretien et nécessitent de procéder à des investigations coûteuses pour reconstituer les éléments d'information techniques.

¹ Voir annexe 3.

² Réponse du ministère auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports à la question écrite n° 05057 de Mme Jacqueline Eustache-Brinio.

3/ Des inquiétudes accrues pour les ponts gérés par les communes et les intercommunalités

➤ Une méconnaissance par certaines communes de leurs ponts

16 % des élus des communes et de leurs groupements ayant répondu au questionnaire du Sénat ne connaissent pas le nombre de ponts dont leurs collectivités sont propriétaires.

73 % des élus ayant répondu au questionnaire de la mission affirment ne disposer d'aucune base de données de recensement de leurs ouvrages d'art.

Les difficultés rencontrées par les communes et les intercommunalités pour avoir une connaissance précise du nombre de ponts dont elles ont la gestion **semblent avoir été amplifiées par la réforme de la carte territoriale et le regroupement des intercommunalités** opérés par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹.

Lors de son audition au Sénat, Christophe Ferrari, président de la métropole de Grenoble, a témoigné de la difficulté qu'a rencontrée la métropole pour connaître le patrimoine de ponts suite à leur transfert par les communes, et pour évaluer leur état : « La compétence relative à la voirie a été transférée des communes vers la métropole en 2015, puis en 2017 pour les voiries départementales. Or nous détectons aujourd'hui des ouvrages orphelins qui n'apparaissent nulle part, et nos inventaires ne font que s'accroître d'année en année. Nous avons recensé à l'origine 1 200 ouvrages d'art sur le territoire métropolitain. À peine deux ans plus tard, à la suite des inventaires complémentaires, nous en comptabilisons 1 500. La question de la domanialité n'est toujours pas résolue pour nombre d'entre eux ».

La mission s'est déplacée pour examiner le **cas emblématique d'un pont en Moselle dont la compétence fait l'objet d'un désaccord entre la commune et l'État**². Ce pont, situé dans la commune de Petite-Rosselle, a été construit par les Houillères du Bassin de Lorraine, devenues Charbonnages de France en 2004. En très mauvais état, il nécessite des réparations d'un montant évalué à 500 000 euros, qui dépassent largement les capacités budgétaires de la commune. Celle-ci estime que le rétablissement de ce pont doit être pris en charge par l'État, qui s'est substitué aux obligations de Charbonnages de France.

Un autre cas problématique concerne les **ponts de rétablissement** des voies qui surplombent des voies routières ou ferrées, ou des canaux de navigation. Ces ouvrages, construits pour rétablir les voies de communication interrompues par la nouvelle infrastructure de transport, **font fréquemment l'objet de conflits entre les collectivités qui en ont la charge et le gestionnaire de l'infrastructure, sur la question du partage des dépenses de surveillance et d'entretien**. De nombreux ponts ne font l'objet d'aucune

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

² Voir annexe 3.

convention de gestion, comme l'atteste le recensement effectué en application de la loi « Didier »¹. **Au-delà**, même lorsque des conventions existent, **elles peuvent faire l'objet de dissensus quant à leur application et au partage des charges retenu** et, lors de son audition au Sénat, l'Assemblée des départements de France a ainsi indiqué que **35 % des départements interrogés considèrent que les opérateurs SNCF Réseau et VNF n'entretiennent pas les ouvrages à la hauteur de ce qui était prévu dans le cadre de la convention**.

➤ *Un manque de ressources humaines et financières*

S'il est difficile, en l'absence de données consolidées, de connaître avec précision la politique de gestion des ponts mise en œuvre par les communes et les intercommunalités, les témoignages recueillis par la mission convergent vers le même constat : **elles ne sont en grande majorité pas équipées pour assurer la gestion et l'entretien de leurs ponts**.

90 % des élus des communes et des intercommunalités ayant répondu indiquent que leur collectivité ne dispose pas de ressources en interne pour assurer la gestion de leurs ponts².

80 % des élus des communes et intercommunalités ayant répondu à la consultation estiment ne pas disposer des ressources nécessaires pour assurer la surveillance et l'entretien de leurs ponts, ce pourcentage montant même à 83 % s'agissant de la capacité à conduire des travaux de réparation des ponts.

Ce chiffre apparaît cohérent lorsque l'on sait que le **coût total d'entretien des ponts**, incluant la surveillance, l'entretien courant et spécialisé et les réparations, est évalué entre 25 000 et 40 000 euros par pont et par an³.

Ainsi, la mission a été alertée à plusieurs reprises sur des **situations de communes en incapacité de financer des travaux de réhabilitation de leurs ponts** compte tenu du coût qu'ils représentent par rapport aux ressources dont elles disposent.

Lors de son déplacement en Seine-et-Marne, la mission a visité deux ponts appartenant aux communes de Guérard et de Tigeaux fermés à la circulation depuis 2014 en raison de leur mauvais état. Les travaux de réhabilitation de ces deux ponts ont été estimés à **un million d'euros par pont**, soit un investissement hors de portée pour les communes compte tenu de leurs ressources budgétaires (le budget annuel de la commune de Guérard est de **trois millions d'euros**)⁴.

Surtout, les communes **ne bénéficient plus, ou que marginalement, d'un appui technique depuis la disparition de l'assistance technique de l'État pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat)** qui étaient fournies par les directions départementales des territoires (DDT), et dont la suppression a été actée en 2014.

¹ Interrogée par la mission, le ministère des transports souligne que « le travail de recensement est en cours d'achèvement et comporte une marge d'incertitude qu'il apparaît difficile d'éliminer entièrement, pour plusieurs motifs : recensement effectué sur des ouvrages, qui ne sont pas, par hypothèse, la propriété de l'État ou de ses établissements publics ; ancienneté d'un grand nombre de ces ouvrages ; difficulté dans certains cas à identifier les propriétaires ou les gestionnaires des voies rétablies, etc. ».

² Voir les résultats de la consultation présentés ci-dessous.

³ Instruction du Gouvernement du 15 mars 2018 relative à la médiation du préfet concernant la répartition des responsabilités et des charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies, prévue à l'article L. 2123-10 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴ Voir annexe 3.

La mission considère qu'en supprimant l'Atesat, **l'État s'est désengagé de sa mission d'assistance technique aux communes** et si la loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRe » a élargi la **mission d'assistance des départements** aux communes et aux EPCI aux questions de **voirie, d'aménagement** et d'**habitat**, les moyens manquent pour traduire cette ambition dans les faits. Ce transfert de compétences aux départements n'a pas été compensé.

À titre d'exemple, la **métropole de Nantes** (Loire-Atlantique) souligne que *« les compétences sont de plus en plus rares dans le public et le privé [...]. Il faut déjà être expert pour rédiger un cahier des charges. De plus, les organismes publics répondent de moins en moins aux marchés. Les organismes privés sont toujours plus alarmistes et de moins en moins pragmatiques. Les conclusions de leurs expertises poussent à toujours plus de travaux »*. De même, la **communauté de communes du Bocage Mayennais** (Mayenne) rappelle que *« l'expertise publique est limitée en terme de moyens humains, à la fois en interne et en externe au travers de l'assistance départementale. L'expertise privée demande un coût plus onéreux que l'expertise publique pour une qualité de travail équivalente »*.

L'**Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)**¹, dont la création sera effective d'ici à la fin de l'année 2019, devrait constituer un **guichet unique pour les besoins des collectivités territoriales en ingénierie technique et financière**. La sécurité des ponts, gérés par les collectivités territoriales, constitue par essence **un projet complexe sur le plan technique et financier que l'ANCT a vocation à accompagner en mobilisant ses différents partenaires institutionnels** (Caisse des dépôts et consignations et Cerema en particulier)².

La mission souhaite que l'ANCT soit dotée de moyens humains et financiers suffisants pour pouvoir assurer cette mission.

Elle considère qu'il est essentiel **que l'ANCT puisse mobiliser l'expertise du Cerema** au profit des collectivités territoriales.

¹ Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

² Voir le compte rendu de la séance publique du 20 juin 2019 : http://www.senat.fr/seances/s201906/s20190620/s20190620_mono.html

Les 10 propositions de la mission d'information

AXE 1 - METTRE EN ŒUVRE UN « PLAN MARSHALL » POUR LES PONTS

1. Porter le montant des moyens affectés à l'entretien des ouvrages d'art de l'État à **120 millions d'euros par an dès 2020** ;
2. Créer un **fonds d'aide aux collectivités territoriales doté de 130 millions d'euros par an pendant dix ans**, soit 1,3 milliard d'euros au total, en utilisant l'enveloppe dédiée à la mise en **sécurité des tunnels** qui prendra fin en 2021, afin de :
 - réaliser un **diagnostic** de l'ensemble des ponts des communes et des intercommunalités d'ici cinq ans ;
 - **remettre en état** les ponts des collectivités territoriales en mauvais état d'ici dix ans.

AXE 2 - SORTIR D'UNE CULTURE DE L'URGENCE AU PROFIT D'UNE GESTION PATRIMONIALE

3. Mettre en place un **système d'information géographique (SIG)** national afin de référencer tous les ouvrages d'art en France, **qui pourra être utilisé par les opérateurs de GPS pour mieux orienter le trafic routier**, et créer un coffre-fort numérique permettant aux gestionnaires de voirie qui le souhaitent de conserver les documents techniques relatifs aux ponts ;
4. Mettre en place un « **carnet de santé** » pour chaque pont permettant de suivre l'évolution de son état et de programmer les actions de surveillance et d'entretien nécessaires ;
5. Intégrer dans la **section « investissements »** des budgets des collectivités territoriales **les dépenses de maintenance des ouvrages d'art** pour les inciter à accroître ces dépenses pendant une **période transitoire de dix ans** ;
6. Lancer une **concertation avec les collectivités territoriales** afin d'envisager la prise en compte de l'**amortissement des ponts** dans les outils de **comptabilité publique**.

AXE 3 - APPORTER UNE OFFRE D'INGÉNIERIE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

7. Définir des procédures de **surveillance et d'entretien adaptées** aux **petits ponts** ;
8. Apporter une **offre d'ingénierie** aux collectivités à travers l'**Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)** et la mobilisation des moyens du **Cerema** ;
9. Encourager la **mutualisation de la gestion des ponts au niveau départemental ou intercommunal**, par la mise à disposition des communes d'une expertise technique dans le cadre d'un conventionnement ;
10. Créer un **schéma départemental** permettant d'identifier les ponts situés sur des itinéraires routiers à forts enjeux pouvant faire l'objet d'un **cofinancement** entre plusieurs collectivités territoriales.