

COUR DES COMPTES

*L'action des départements
dans le domaine
de la voirie routière*

RAPPORT PUBLIC

PARTICULIER

Novembre 1998

CDAT
12349

Les éditions des journaux officiels ←



COUR DES COMPTES

**L'action des départements
dans le domaine
de la voirie routière**

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET COLLECTIVITÉS**

NOVEMBRE 1998

ISBN : 2-11-074594-0.

ISSN : 0767-4538.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
DÉLIBÉRÉ	1
AVERTISSEMENT	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER}. - LES CONDITIONS DES CHOIX	9
I. - <i>La connaissance de l'état et de l'usage du patrimoine routier</i>	9
II. - <i>La définition d'une politique routière départementale</i>	15
III. - <i>La programmation des interventions en matière d'aménagement et d'entretien</i>	23
CHAPITRE II. - LES DÉPENSES	27
I. - <i>Les statistiques nationales</i>	27
II. - <i>La part des dépenses de voirie dans les budgets départementaux</i>	29
III. - <i>L'évolution des dépenses consacrées à la voirie départementale</i>	31
IV. - <i>Les dépenses des départements consacrées aux autres réseaux routiers</i>	36
CHAPITRE III. - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LES MARCHÉS	41
I. - <i>Les structures de décision et de gestion des départements</i>	41
II. - <i>Les marchés publics de travaux de voirie</i>	49

	<u>Pages</u>
CHAPITRE IV. - LES DISPOSITIFS DE SUIVI, DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION	59
I. - <i>Le suivi des prestations des services du ministère de l'équipement</i>	59
II. - <i>Le contrôle des marchés</i>	60
III. - <i>Le suivi et l'évaluation des opérations</i>	62
CONCLUSION.....	66
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS	69
RÉPONSES DES COLLECTIVITÉS.....	83

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant l'action des départements dans le domaine de la voirie routière. Ce rapport est le résultat des travaux de onze chambres régionales des comptes portant sur vingt-huit départements.

Conformément aux dispositions du chapitre VI du code des juridictions financières et de l'article 52 du décret du 11 février 1985, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Joxe, premier président ; MM. Marmot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Brunet, présidents de chambre ; M. Driol, président de chambre maintenu en activité ; Mme Hackett, MM. Gournay, Santini, Salmon-Legagneur, Siebauer, Vorms, Rastoin, Mathieu, Perrin, Chabrun, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Gastinel, Sallois, Delafosse, Lescuyer, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Bénard, Billaud, Lagrave, Recoules, Malingre, Paugam, Pichon, Kaltenbach, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Richard, Rossignol, Descheemaeker, Bayle, Parthonnaud, Adhémar, Gillette, Chabrol, Cieutat, Martin,

Bertrand, Médina, Monier, Mme Cornette, MM. Trösch, Mirabeau, Déniel, Théron, Mme Froment-Meurice, M. Ardouin, Mme Ruellan, MM. Mordacq, de Lapparent, Cazanave, Mme Bellon, MM. Nasse, Gasse, Moreau, Combet, Ritz, Duchadeuil, Moulin, Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, conseillers maîtres ; MM. Frouin, Cœffe, Dischamps, Gros, Harel, Bresson, Monginet, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Guillard, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Vachia, avocat général.

M. Ganser, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 10 novembre 1998

AVERTISSEMENT

1. Les réponses apportées par les présidents des conseils généraux sont présentées dans l'ordre alphabétique des départements.

2. Les présidents des conseils généraux des départements de l'Aveyron, de Maine-et-Loire, de la Manche, de la Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées et de la Vendée ont fait connaître à la Cour qu'ils n'avaient pas d'observations particulières à présenter sur le texte publié ci-dessous.

INTRODUCTION

La Cour des comptes a publié en mai 1992 un rapport intitulé « politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national ». Ce document, consacré à la voirie de l'Etat, n'abordait qu'indirectement l'action des collectivités locales, notamment des départements. La Cour relevait toutefois que si la plupart des départements avaient adopté le principe d'une programmation pluriannuelle des investissements, celle-ci était hétérogène et très inégalement mise en œuvre. Elle notait également la nouvelle répartition des financements du réseau national, marquée par une réduction des crédits budgétaires de l'Etat et des contributions croissantes des collectivités territoriales.

Une enquête a été effectuée en 1992 par les chambres régionales des comptes sur la conduite par les collectivités territoriales de leurs opérations d'investissement. Cette enquête, qui a donné lieu à une insertion au rapport public de 1993, a souligné les insuffisances constatées au niveau de la décision d'investir et les atteintes portées aux règles du code des marchés publics. Les CRC avaient plus particulièrement étudié certaines grandes opérations réalisées dans le domaine des constructions publiques, des équipements culturels, de sports et de loisirs, et plus occasionnellement les travaux de voirie. Aussi est-il apparu nécessaire de procéder à un examen de ces dépenses, ne serait-ce qu'en raison de l'importance de la voirie dans le champ des compétences des départements.

Le réseau routier départemental représente près de 40 % du réseau routier français (hors environ 700 000 km de chemins ruraux), ainsi que le montre le tableau ci-après.

TYPE DE VOIRIE	LONGUEUR (KMS)	%	TRAFIC MOYEN journalier (véhicules/jour)
Autoroutes	7 300	0,8	21 000
Voies rapides urbaines	1 250	0,1	45 000
Routes nationales	28 500	3,0	9 000
Routes départementales	365 000	39,3	1 300
Voies communales	562 000	56,7	150
Total	964 050		

Sources : ministère de l'équipement 1996.

Ce réseau routier est marqué par sa très forte densité – près de 3 kilomètres de routes par kilomètre carré – bien supérieure à celle des pays européens comparables, et par des différences de trafics entre les catégories de voies. Si le niveau moyen du trafic journalier sur le réseau départemental reste modeste en comparaison des réseaux nationaux, cette donnée recouvre des écarts sensibles entre les routes départementales structurantes et celles assurant la desserte locale.

Ainsi les départements ont-ils une responsabilité essentielle dans la réalisation et l'entretien du réseau routier, ce qui explique la part des crédits qu'ils lui consacrent. Ceux-ci s'élevaient, en 1995, à un peu plus de 21 MdF. Si l'on intègre les dépenses indirectes de voirie (intérêts de la dette, dépenses de personnel, frais d'administration), le total des dépenses atteignait en 1995, plus de 29 MdF, soit 13,6 % des dépenses totales. Ces dépenses ne sont pas exclusivement consacrées au réseau départemental. Une part variable d'entre elles concourt au financement du réseau national et communal.

La décentralisation a accru les moyens d'action des départements en matière de voirie. Certes l'existence d'un réseau départemental est antérieure à la décentralisation. C'est en 1811 qu'a été transféré aux départements l'entretien des routes impériales dites de « 3^e classe ». La loi de 1871 sur les départements a opéré le transfert de domanialité en précisant que ces routes étaient propriété du département. Plus tard,

L'Etat a procédé à des déclassements de voirie nationale, notamment 53 500 kilomètres en 1972, accroissant ainsi le réseau départemental. La marge d'action des départements restait toutefois limitée car les services extérieurs de l'Etat, en l'occurrence les directions départementales de l'équipement, décidaient et mettaient en œuvre les mesures relatives à la voirie départementale. Enfin, les lois de décentralisation, au nom du principe de libre administration des collectivités locales, ont précisé que celles-ci, pour exercer pleinement leurs compétences, devaient bénéficier des services administratifs nécessaires à l'exercice de leurs missions. Il faudra toutefois attendre la loi du 2 décembre 1992 pour que soient clarifiées les relations entre les départements et les services déconcentrés du ministère de l'équipement.

L'enquête sur l'action des départements dans le domaine de la voirie a été conduite durant l'année 1997 et le premier semestre 1998. Onze chambres régionales (1) y ont participé, ce qui a permis de rassembler des informations dans 28 collectivités (2) différentes, soit près du tiers des départements métropolitains.

L'échantillon ainsi constitué comprend des départements à forte densité urbaine, des départements où les périodes d'enneigement ou de gel sont durables, des départements où l'habitat est dispersé, ainsi que des départements où le souci de désenclavement conduit à des politiques plus ambitieuses qu'ailleurs.

Toutefois, il n'est pas apparu pertinent de définir, pour l'ensemble des départements, des ratios de gestion, d'efficacité ou d'évaluation en matière de voirie, en rapportant par exemple le volume des crédits engagés à la population, au kilométrage ou à la nature du réseau ainsi qu'à la fréquence de passage ou à la nature des véhicules. Les situations sont

(1) Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Rhône Alpes.

(2) Ain, Ardèche, Ariège, Aveyron, Cantal, Dordogne, Drôme, Eure, Haute-Garonne, Gironde, Indre, Isère, Landes, Loire, Loire-Atlantique, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Moselle, Orne, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Savoie, Haute-Savoie, Vendée, Vosges.

en effet trop contrastées, les choix affichés par chaque assemblée délibérante départementale soumis à des contraintes trop diversifiées pour permettre des comparaisons fondées sur des critères physiques ou financiers. Aussi l'enquête a-t-elle essentiellement opéré des constats et des comparaisons dans le temps.

Seront présentés successivement les conditions et les modalités des choix opérés par les départements, puis une analyse des dépenses et de leur évolution, et enfin un bilan des moyens d'action mis en œuvre.

CHAPITRE I^{er}

LES CONDITIONS DES CHOIX

**I. - LA CONNAISSANCE DE L'ÉTAT
ET DE L'USAGE DU PATRIMOINE ROUTIER**

La connaissance, par les services du conseil général, des caractéristiques techniques, de la fréquentation et de l'état physique du réseau routier départemental ainsi que des données relatives à la sécurité routière est un préalable à la définition des priorités et à la programmation des crédits affectés à l'entretien ou au développement du réseau. Elle constitue également un élément indispensable au suivi et à l'évaluation de la politique routière.

Or le niveau de connaissance apparaît variable selon les départements et les domaines en cause. Si les conseils généraux sont relativement bien renseignés sur les accidents de la route, les informations dont ils disposent sur l'état des voies et des ouvrages d'art et sur les flux de circulation sont plus inégalement collectées et comportent souvent des lacunes importantes.

L'état du patrimoine routier

Afin de mieux connaître l'état des chaussées, la plupart des conseils généraux ont entrepris au cours des dernières années de rassembler des informations relatives aux caractéristiques et à l'état des routes départementales pour établir un classement des chaussées rendant compte de la nature et de l'importance des dégradations constatées. Des banques de données informatiques, associées à des logiciels de gestion routière, ont été mises en place dans certains départements,

parfois dès 1989 ou 1990, comme dans la *Loire*, la *Loire-Atlantique*, le *Lot-et-Garonne* ou la *Haute-Savoie*. Le recueil des informations sur l'état de la voirie repose généralement, comme en *Gironde*, sur un constat visuel, complété, le cas échéant, par des investigations plus poussées faisant appel à des techniques d'auscultation des voies. Plusieurs départements disposent ainsi, pour l'ensemble de leur réseau routier, d'un diagnostic de l'état des chaussées, mis à jour régulièrement.

Dans d'autres départements, le recueil des données et le diagnostic sont limités à une partie de la voirie ou sont encore en cours de réalisation. Ainsi, dans l'*Ain*, la plupart des rubriques de la banque de données routières, créée en 1991, étaient encore incomplètement renseignées en 1997. La constitution d'une banque de données par le département du *Cantal* engagée en 1994 s'avère de même relativement lente, l'achèvement de la première étape - le relevé exhaustif de l'état des voies composant le réseau structurant - n'étant pas envisagé avant 1999. Le diagnostic de l'état des chaussées du département du *Rhône* n'a été réalisé, en 1993, que pour les réseaux dits structurants et de rabattement. Par ailleurs, la saisie, dans la banque de données du conseil général, des informations relatives aux caractéristiques physiques des routes (bornage, limites administratives, largeur et nature des chaussées et des accotements) n'est pas encore achevée pour l'ensemble du réseau routier. Dans l'*Indre*, la banque de données routières, dont la création a été décidée en 1995, ne fonctionne pas encore. Le département des *Landes* n'avait toujours pas envisagé en 1997 de se doter des moyens nécessaires au recueil et au traitement des données relatives aux caractéristiques et à l'état de son réseau routier. Ce département ne disposait au demeurant d'aucun document de synthèse à jour, offrant une description du réseau sous ses aspects physique et économique.

La constitution d'une banque de données routières, lorsqu'elle est mal maîtrisée, peut s'avérer particulièrement longue et coûteuse. Le département des *Vosges* a ainsi décidé en 1987 de mettre en place une telle banque de données. Le délai nécessaire avait alors été estimé à trois ans et une provi-

sion de 400 000 F avait été inscrite au budget de 1987. Les travaux n'ont toutefois débuté qu'en 1991, pour s'achever en 1996, tandis que leur montant s'est élevé au total à 5,3 MF.

Parmi d'autres paramètres, le degré de protection des chaussées vis-à-vis des effets du gel revêt une importance particulière dans les départements les plus exposés à la rigueur hivernale, en raison de ses conséquences sur la circulation des poids lourds. Dans la *Loire*, une étude, conduite pour le réseau principal, a permis de préciser ce degré de protection en fonction du poids en charge et du nombre de jours de gel. Les départements de l'*Isère* et de la *Savoie*, en revanche, ne connaissent pas de manière précise la longueur de leur réseau « hors gel » (voies que leur structure renforcée met à l'abri des effets du gel).

Les conditions dans lesquelles s'exerce la surveillance des ouvrages d'art du réseau routier national sont définies par une instruction ministérielle du 19 octobre 1979. Cette instruction, modifiée en 1995, rend obligatoire la tenue d'un inventaire et d'un dossier d'ouvrage. Elle fixe également les modalités et la périodicité des visites et des inspections détaillées auxquelles les ouvrages d'art doivent être soumis. Bien qu'elle ne soit pas formellement applicable aux collectivités territoriales, l'instruction précitée constitue cependant une référence pour les ouvrages d'art des réseaux routiers départementaux, dont la surveillance est généralement assurée par les subdivisions territoriales et la cellule départementale des ouvrages d'art (CDOA) des directions départementales de l'équipement.

Les ouvrages d'art, tels que les définit l'instruction ministérielle, ne sont pas toujours répertoriés dans leur intégralité. Ainsi le département de la *Savoie* ne disposait pas, en 1997, d'une liste des paravalanches et des murs de soutènement, cette dernière catégorie d'ouvrage étant toutefois en cours de recensement. Dans l'*Isère*, l'inventaire de ces mêmes ouvrages comporte des lacunes. Dans les *Pyénées-Orientales*, la connaissance du patrimoine d'ouvrages d'art est en amélioration, mais, selon le département, l'inventaire n'en sera

achevé qu'en 2005. Des dossiers techniques n'existent que pour la moitié des ponts ; 10 % des murs de soutènement ont été exactement recensés et examinés.

Par ailleurs, la surveillance des ouvrages d'art s'exerce dans certains cas de façon insuffisante. En 1997, pour neuf des vingt-six tunnels recensés en *Savoie*, la dernière visite remontait à 1975 et pour quatre autres, à 1976, alors que l'instruction précitée prévoit un contrôle annuel sommaire pour tous les ouvrages d'art. Dans l'*Isère*, les périodicités fixées par la convention de mise à disposition des services de la DDE pour les visites d'ouvrages ne sont pas respectées pour un certain nombre de ponts.

Les informations recueillies sur l'état des ouvrages d'art à l'occasion des visites et des inspections détaillées périodiques sont centralisées dans des fichiers, le plus souvent informatisés. Le département de la *Gironde* a ainsi constitué un fichier complet et mis à jour concernant 1 500 ouvrages d'art. Dans plusieurs départements, comme le *Rhône*, la *Haute-Savoie* ou les *Vosges*, les ouvrages, au moins pour les plus importants d'entre eux, font l'objet d'un classement, mis à jour régulièrement, en fonction de la gravité des dégradations constatées. D'autres départements sont moins avancés. Le conseil général du *Lot-et-Garonne* a ainsi décidé en 1996 seulement d'engager un programme quinquennal d'évaluation de l'état des ouvrages d'art. Une telle évaluation est également en cours dans le *Cantal*, où un premier inventaire de deux cents ouvrages d'art présentant des défauts structurels a été établi.

L'utilisation du réseau routier

Une bonne connaissance du trafic routier permet de prévoir correctement l'évolution de la demande à moyen et long terme. Les flux de circulation sur les routes départementales font, d'une façon générale, l'objet d'un suivi régulier en ce qui concerne le réseau principal, à partir de comptages permanents auxquels s'ajoutent, le cas échéant, des comptages périodiques. La mesure des trafics est beaucoup moins systématique sur le réseau secondaire, où, dans la plupart des cas, ne sont effectués que des comptages périodiques ou occasionnels.

Les moyens de comptage mis en œuvre par les départements sont d'importance inégale. Le département de la *Moselle*, par exemple, ne dispose que de onze points de comptage semi-permanents pour 3 800 kilomètres de voirie, alors que trente-trois stations de mesure permanentes sont en place sur le réseau routier départemental de la *Haute-Savoie*, qui ne compte que 2 790 kilomètres. Certains départements cherchent à optimiser le système de recueil des données relatives à la circulation routière en fonction de leurs besoins. Un plan de modernisation de ce système a été élaboré en *Dordogne*. Un nouveau schéma de comptage est également en préparation en *Haute-Savoie*.

La connaissance du trafic des véhicules poids lourds, qui revêt une importance particulière en raison de l'incidence de ce paramètre sur la dégradation des chaussées, présente des insuffisances. Les départements du *Cantal*, de la *Gironde* et de la *Moselle* ne disposent pas de mesures régulières de ce trafic. Dans les autres départements, seules les stations de comptage permanentes, ou une partie d'entre elles, permettent de distinguer les véhicules poids lourds, sans que la totalité des paramètres utiles, comme le poids en charge, le nombre d'essieux ou la présence d'une remorque, soient toujours identifiés. Le département de la *Loire* ne recense ainsi que le pourcentage des poids lourds dans le trafic global. En *Savoie*, la comptabilisation de ce type de véhicules est limitée à ceux d'une longueur supérieure à neuf mètres et ne s'effectue qu'en sept des dix-neuf points de comptage permanents.

La mesure régulière des flux de circulation est généralement assurée, pour le compte des départements, par la cellule départementale d'exploitation et de sécurité routière des services de l'équipement (CDES). Des bilans annuels de la circulation, souvent présentés sous une forme cartographiée, sont communiqués aux conseils généraux. Certains départements, comme les *Vosges*, sont même renseignés en permanence sur les trafics, grâce à des stations de comptage consultables à distance. Des retards semblent toutefois affecter ces transmissions, comme dans le *Maine-et-Loire*.

Les flux de circulation font rarement l'objet, dans leur globalité, de prévisions à moyen et long terme. La réalisation, par le département du *Lot-et-Garonne*, d'une étude prospective détaillée des trafics à l'horizon 2005, à l'occasion de l'élaboration de son schéma directeur, constitue à cet égard une exception. Les justifications données à l'absence de tels travaux prospectifs n'apparaissent pas toujours convaincantes. Le conseil général de la *Moselle* invoque ainsi la stabilité du trafic, alors que celui-ci s'est accru à un rythme moyen de 6 % par an entre 1990 et 1995.

L'analyse des conditions de circulation offertes à l'utilisateur est également peu développée. Des mesures des temps de parcours sur certains itinéraires ont toutefois été effectuées dans la *Loire* et dans le *Lot-et-Garonne*. Le département de la *Drôme* envisage de mettre en place des indicateurs dans ce domaine.

La sécurité routière

La plupart des départements disposent de statistiques relativement détaillées et diversifiées dans le domaine de la sécurité routière.

Les CDES gèrent un fichier informatisé des accidents corporels survenus sur les réseaux routiers départementaux. Des bilans annuels, précisant notamment, pour chaque accident, sa localisation et le nombre de victimes, sont transmis par les CDES aux conseils généraux. En *Dordogne*, les services de l'équipement réalisent, pour le compte du département, une étude détaillée faisant apparaître les zones d'accumulation et la typologie des accidents, ainsi que les itinéraires caractérisés par un taux élevé d'accidents.

Dans certains départements, comme la *Loire*, des renseignements de cette nature sont obtenus grâce à l'exploitation directe par les services du conseil général, au moyen d'un système informatique d'aide à la gestion routière, des données transmises par la CDES. D'autres départements confient aux centres d'études techniques de l'équipement (CETE) la réalisation de diagnostics approfondis, permettant de mettre en évidence les zones d'accumulation d'accidents.

Dans le *Rhône*, de tels diagnostics, portant sur les cinq dernières années écoulées, sont effectués tous les trois ans. Le département du *Lot-et-Garonne* a également confié au CETE une étude précise de la sécurité routière à l'occasion de l'élaboration de son schéma directeur routier.

II. - LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE ROUTIÈRE DÉPARTEMENTALE

La plupart des départements ont procédé à une classification de leur réseau. Ils n'ont toutefois pas défini de véritables schémas directeurs, en cohérence avec les actions conduites par l'Etat ou les communes. La fixation d'objectifs n'est par ailleurs pas systématique.

La classification du réseau routier

Les départements contrôlés ont, dans leur quasi-totalité, opéré un classement des routes départementales en fonction notamment du trafic et de l'importance économique ou touristique des liaisons. Ces classifications distinguent en général un réseau structurant, composé des voies reliant les principaux pôles économiques du département entre eux et avec l'extérieur, un réseau d'intérêt départemental, assurant les liaisons entre les chefs-lieux de cantons et un réseau d'intérêt local, qui comprend les autres routes départementales.

La classification du réseau routier constitue généralement un cadre de référence pour l'élaboration de la politique routière et pour la programmation des interventions. Elle vise notamment à assurer la cohérence de l'action du département en matière d'équipement et d'entretien. Certaines classifications, comme dans le *Cantal*, la *Haute-Garonne* ou l'*Indre*, définissent des normes techniques d'aménagement ou des niveaux de service pour chacune des catégories distinguées et précisent également, par catégorie, les principes directeurs de la politique routière mise en œuvre par le département.

Dans certains départements, la hiérarchisation du réseau routier, dont l'origine est parfois ancienne, apparaît néanmoins inadaptée, faute d'avoir été actualisée pour tenir

compte des évolutions intervenues depuis sa mise en place. Ainsi, dans l'*Orne*, les critères de classification n'ont pas été modifiés depuis 1971. En *Savoie*, la classification du réseau départemental en deux catégories, décidée en 1974, continue d'être utilisée, alors même qu'elle est relativement sommaire et qu'une segmentation plus fine serait nécessaire. Dans les *Landes*, le classement des voies en six catégories, qui a été opéré en 1984 et dont la validité était limitée à dix ans, n'a pas été modifié depuis lors et apparaît largement obsolète. En particulier, la distinction effectuée entre le réseau d'intérêt régional et le réseau d'intérêt touristique majeur n'est plus pertinente, la région Aquitaine ayant regroupé, dans le cadre de sa politique d'aide, l'ensemble des itinéraires concernés sous une dénomination unique.

Les schémas et les plans d'aménagement routiers

Les conseils généraux ne se sont pas dotés formellement de schémas directeurs d'infrastructures, alors que l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 impose l'établissement de tels schémas aux collectivités territoriales, en vue notamment d'assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et de fixer les priorités en matière de modernisation, d'adaptation et d'extension des réseaux.

Quelques départements se signalent même par l'absence d'une politique déterminée d'aménagement de leur réseau routier. Dans les *Landes*, ni le schéma directeur, essentiellement descriptif et de toute façon dépassé, ni les programmes à moyen terme ne font ressortir d'objectifs clairs. En *Savoie*, les orientations qui peuvent être mises en évidence, après 1993, apparaissent plutôt comme le résultat de multiples initiatives, ce qui nuit à la lisibilité de la politique routière départementale. S'agissant de l'*Ariège* ou de la *Haute-Savoie*, les axes de la politique routière ne font pas l'objet d'un document de synthèse, même sectoriel, mais sont rappelés régulièrement dans les délibérations du conseil général, notamment à l'occasion des débats budgétaires. L'ancienneté de certains schémas routiers pose la question de leur actualisation. Ainsi, dans le *Morbihan*, le schéma départemental rou-

tier, élaboré en 1982 et complété en 1989, continue de servir de base à la programmation des opérations sans que les évolutions intervenues entre-temps, notamment en ce qui concerne les conditions de circulation ou la sécurité routière, n'aient été prises en considération.

Dans certains départements, les objectifs à long terme en matière d'aménagement du réseau sont arrêtés, non pas globalement, mais par grandes zones géographiques, sans qu'une hiérarchie soit établie à l'échelle du département entre les priorités ni qu'une réflexion soit menée, comme le veut la LOTI, sur la cohérence des différents moyens de transport. Le conseil général de l'*Isère* a ainsi adopté en 1996 un schéma de voirie pour le nord du département, visant à améliorer les liaisons avec l'agglomération lyonnaise, à favoriser les liaisons internes dans ce secteur et à créer un certain nombre de déviations d'agglomérations. Etabli en concertation avec l'Etat, le conseil général du *Rhône* et les communes concernées, ce schéma n'a toutefois pas encore été ratifié par ces collectivités.

Même si plusieurs départements ont élaboré des schémas directeurs routiers, ces schémas se limitent, pour certains d'entre eux, à une classification détaillée des routes, assortie d'objectifs généraux en matière d'entretien et d'aménagement, comme en *Haute-Garonne*.

Dans quelques cas seulement, les schémas directeurs routiers présentent des caractéristiques qui les rapprochent des schémas directeurs d'infrastructures prévus par la LOTI. Le schéma routier de développement adopté en 1992 par le conseil général de *Loire-Atlantique* définit ainsi les priorités de la politique d'investissement du département jusqu'en 2010, à partir d'une réflexion sur le développement économique local, menée dans le cadre de plusieurs scénarios et en prenant en compte le rôle des autres modes de transport ainsi que les projets de l'Etat et de la région dans le domaine routier. Dans le *Lot-et-Garonne*, le schéma directeur d'aménagement du réseau routier départemental, établi en 1993, est fondé sur une analyse prospective de l'adéquation entre le trafic attendu et les caractéristiques du réseau à l'horizon 2005 et comporte une liste d'opérations à réaliser, classées par

ordre d'urgence. Les flux de circulation prévisionnels ont été évalués à partir d'une étude détaillée, faisant intervenir les motifs et la nature des déplacements ainsi que le trafic des poids lourds. La capacité du réseau routier départemental à répondre à la demande de transport prévisionnelle a, quant à elle, été appréciée en fonction de la saturation attendue aux heures de pointe, de la sécurité des déplacements et des temps de parcours.

La prise en compte des autres réseaux routiers

Le rapport de la Cour des comptes de 1992 sur la politique routière et autoroutière de l'Etat a souligné les difficultés de coordonner les politiques locales entre elles et avec celle de l'Etat. L'action des départements devrait en effet être cohérente avec celle de l'Etat, des régions et des communes.

En premier lieu, les conseils généraux sont nécessairement amenés, pour orienter leur action dans le domaine de la voirie, à tenir compte du réseau routier et autoroutier de l'Etat, qui joue un rôle primordial dans les liaisons à l'intérieur des départements et vers l'extérieur. L'importance stratégique de la voirie nationale a donc conduit les départements à définir pour partie l'aménagement de leur propre réseau en fonction de celle-ci et à financer en partie les programmes routiers de l'Etat, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

Les conseils généraux de la *Dordogne* et de la *Gironde* intègrent ainsi dans leurs réflexions sur le développement de la voirie départementale certains axes du réseau routier de l'Etat, qui sont considérés comme faisant partie du réseau structurant du département. En *Vendée*, le plan routier 2000, adopté en 1991, consiste essentiellement en une liste d'aménagements sur six itinéraires, choisis pour assurer la desserte du département à partir des deux autoroutes programmées et des liaisons avec les départements voisins. Les projets routiers de l'Etat sont également pris en compte par le quatrième plan quinquennal mis en œuvre en *Haute-Garonne* pour la période 1991-1995, sous la forme d'opérations d'accompagnement des programmes figurant dans le contrat de plan

entre l'Etat et la région. Le département de l'*Ain* a créé un fonds spécial, réservé au financement des opérations de raccordement des routes départementales aux échangeurs des autoroutes.

En second lieu, la plupart des régions ont défini des itinéraires d'intérêt régional, en concertation avec les départements, à l'exception toutefois de la région Rhône-Alpes qui a abandonné le concept de réseau d'intérêt régional. Les conseils généraux tiennent compte de l'aide de la région dans la classification de la voirie départementale, qui comporte, le cas échéant, une subdivision correspondant au réseau routier d'intérêt régional. L'aide financière de la région, qui peut représenter, dans le cas de l'*Indre* par exemple, jusqu'à 70 % du montant des investissements aidés, est en général considérée comme incitative par les départements. Elle peut même apparaître déterminante dans le cas du *Lot-et-Garonne*, où plus de 80 % des investissements prévus par le schéma routier départemental concernent le réseau d'intérêt régional.

Enfin, la plupart des départements versent aux communes des subventions parfois élevées pour l'entretien et l'aménagement de leur voirie. La répartition des subventions est parfois régie par des considérations locales plus que par la préoccupation d'orienter les aides aux communes en fonction de leur richesse, de l'état du réseau ou de sa fréquentation ainsi que des priorités des départements pour leur propre réseau routier. Les modalités d'attribution des concours financiers à la voirie communale qui ne prennent pas en compte de tels critères peuvent aboutir à un saupoudrage des crédits. Au demeurant, la gestion administrative des subventions à la voirie communale par un service départemental ne relevant pas de la direction des routes, comme c'est le cas dans plusieurs départements, ne favorise pas la coordination des actions menées par les conseils généraux en faveur des voiries départementale et communale. La méconnaissance, par les services des départements, des données relatives à l'état et à la fréquentation des voies communales constitue un obstacle supplémentaire à une allocation rationnelle des crédits départementaux.

Un souci de cohérence dans les actions en faveur des réseaux départementaux et communaux a néanmoins parfois été relevé. Ainsi, le département de la *Haute-Savoie* a subventionné en priorité, jusqu'en 1996, les travaux de construction ou de mise aux normes des routes communales destinées à un classement dans la voirie départementale. Dans l'*Isère*, l'une des aides accordées par le conseil général vise en particulier la réalisation de voies communales nouvelles, lorsque celles-ci sont destinées à assurer la continuité entre des routes départementales importantes. Dans le *Rhône*, des programmes de voirie d'agglomération ont été élaborés et adoptés dans les formes prévues par la circulaire du ministre de l'équipement en date du 15 novembre 1991, dont l'objectif était d'inciter l'Etat et les collectivités locales à s'engager dans une démarche concertée pour la définition des réseaux structurants des agglomérations de plus de 20 000 habitants. Le département s'est notamment associé, à partir de 1992, à l'élaboration du schéma de grande voirie de l'agglomération lyonnaise, en concertation avec l'Etat et la communauté urbaine de Lyon. Un document technique de synthèse de ce schéma, à caractère provisoire, a été présenté le 20 septembre 1993 au conseil général, qui a formulé certaines réserves. Celui-ci, par contre, n'a pas délibéré sur le document définitif du schéma, qui devait être arrêté après prise en compte des avis des collectivités publiques intéressées. Cet exemple montre que l'accord entre les collectivités concernées peut être malaisé à établir.

*La fixation d'objectifs en matière d'aménagement
et d'entretien du réseau*

Les objectifs de la politique d'aménagement du réseau sont généralement définis, ce qui est beaucoup plus rare en matière de politique d'entretien.

L'effort d'investissement des conseils généraux en matière d'aménagement porte ainsi en priorité sur la modernisation du réseau structurant, de façon à améliorer les communications entre les principales agglomérations du département et avec les départements limitrophes. Certains départements, comme l'*Aveyron*, la *Haute-Garonne*, la *Gironde*, conduisent une

politique d'aménagement d'itinéraires, visant à constituer des liaisons homogènes du point de vue de leurs caractéristiques techniques et des conditions de confort et de sécurité offertes à l'utilisateur.

L'amélioration de la sécurité routière constitue également, dans la plupart des départements, un élément important de la politique d'aménagement routier. Les dépenses correspondantes, parfois regroupées dans une rubrique budgétaire spécifique comme en *Dordogne*, en *Isère* ou en *Loire-Atlantique*, peuvent représenter une fraction significative du budget de la voirie, qui atteint 30 % dans l'*Ain*. Mais, trop souvent, les actions menées par les départements dans le domaine de la sécurité routière revêtent un caractère ponctuel et s'insèrent rarement dans un plan d'ensemble, fixant des objectifs en matière de résorption des zones d'accumulation d'accidents. En *Gironde*, par exemple, le budget réservé aux opérations de sécurité est d'environ 20 MF. Mais le département, qui se contente de financer, au cas par cas, les opérations proposées par les subdivisions ou la CDES, n'a pas défini une véritable politique dans ce domaine. Dans l'*Eure*, il n'existe pas de programmation pluriannuelle portant spécifiquement sur les travaux d'amélioration de la sécurité routière. Dans le *Rhône*, à l'inverse, le conseil général a, dès 1989, défini les axes prioritaires de son action en faveur de la sécurité routière et mis en œuvre sur cette base des programmes de travaux. Dans le *Lot-et-Garonne*, le coût des accidents par véhicule par kilomètre et le nombre de zones d'accumulation d'accidents au kilomètre interviennent, parmi d'autres paramètres, pour la détermination de l'ordre de priorité des investissements routiers. Dans les *Pyrénées-Orientales*, le département définit un programme annuel de suppression des points noirs.

La définition d'objectifs dans le domaine de l'entretien est moins répandue. Ainsi, l'*Isère* n'a pas défini une stratégie clairement établie, la connaissance insuffisante de l'état du patrimoine routier semblant constituer l'obstacle principal à la définition de niveaux de services ou de seuils de qualité par catégories de voies. Dans certains départements, comme l'*Ardèche*, la *Loire-Atlantique*, jusqu'en 1996, ou la *Vendée*, l'entretien des routes s'effectue selon des critères qui ont été

déterminés essentiellement par les services de l'équipement mis à disposition, sans avoir été avalisés par le conseil général.

Les départements tendent néanmoins, d'une façon générale, à adapter le niveau de l'entretien à l'importance des routes. Cette démarche apparaît toutefois inégalement formalisée et a parfois été tardive. Le conseil général du *Rhône* a ainsi attendu 1995 pour arrêter des priorités, fondées notamment sur la sélectivité des niveaux d'entretien en fonction des itinéraires, ainsi que sur l'harmonisation des méthodes, avec la prise en compte de plusieurs niveaux de service. Des principes similaires guident le conseil général de la *Loire-Atlantique* dans une démarche engagée également en 1995. Cette adaptation des politiques d'entretien en fonction des routes ne doit pas faire oublier qu'une obligation générale d'entretien des voies dont ils sont propriétaires s'impose aux départements. La responsabilité de la collectivité publique peut d'ailleurs être engagée quand l'absence ou l'insuffisance d'entretien cause des dommages aux particuliers.

Enfin, peu de conseils généraux inscrivent parmi leurs priorités l'entretien préventif qui pourrait pourtant avoir pour effet de réduire les dépenses d'entretien curatif. Ainsi, le conseil général de l'*Isère* ne conduit pas d'action spécifique dans le domaine de la mise hors gel, alors qu'un rapport des services de l'équipement soulignait dès 1989 l'intérêt d'une telle action. De manière plus générale, le débat esquissé dans ce département sur l'entretien préventif dans le rapport sur les orientations budgétaires n'a pas été poursuivi. Quelques départements ont néanmoins intégré une dimension préventive dans leur politique d'entretien. Dans l'*Ain*, un programme de renforcement des chaussées sur certains itinéraires, en vue d'assurer la libre circulation des véhicules poids lourds en période de dégel, portant au total sur 650 kilomètres de routes et prévoyant un investissement annuel de 20 MF pendant une période de dix ans, a ainsi été adopté en 1987. La mise hors gel des itinéraires à vocation économique figurait également parmi les priorités du premier plan quadriennal d'investissements élaboré par le département des *Vosges* pour la période 1989-1992. Dans la *Loire*, un programme de travaux devrait

être décidé, à la suite de l'étude approfondie du niveau de résistance du réseau principal aux effets du gel. L'augmentation de la fréquence de renouvellement des couches de surface constitue par ailleurs l'un des objectifs retenus par les départements de la Loire et de *Lot-et-Garonne*.

III. - LA PROGRAMMATION DES INTERVENTIONS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET D'ENTRETIEN

La définition d'un cadre de référence et la formalisation des grandes orientations ne sont pas en soi suffisantes. Il convient en effet de déterminer les projets d'aménagement prioritaires et de traduire en termes budgétaires la programmation des interventions.

Les conditions d'élaboration de la programmation

D'une façon générale, la programmation des travaux d'investissement routiers ne s'appuie pas, à titre principal ou secondaire, sur des études d'évaluation qui permettraient d'établir un ordre de priorité entre les projets, en fonction notamment de leur intérêt économique. L'article 14 de la LOTI prévoit pourtant une évaluation obligatoire des grands projets d'infrastructures de transports, avant que ceux-ci ne soient adoptés définitivement. Pour les départements, les programmes routiers concernés sont ceux dont le coût est supérieur à 500 MF (545 MF depuis 1989), les projets de routes nouvelles d'une longueur supérieure à 15 kilomètres, ainsi que les projets de création de voies rapides à 2 x 2 voies d'une longueur excédant 25 kilomètres. Le dossier d'évaluation, qui doit être inséré dans les dossiers soumis à enquête publique, comporte notamment une analyse des coûts de construction et d'entretien ainsi que des conditions de financement, une présentation des motifs justifiant le choix du projet retenu et une analyse des incidences de ce choix sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation. Un bilan prévisionnel incluant l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité et présentant les avantages et les

inconvénients du projet, tant pour les usagers des infrastructures que pour les zones intéressées par leur mise en service, doit également être dressé.

En *Isère*, le projet de l'axe de Bièvre, dont le coût prévisionnel global, estimé à 620 MF en juillet 1992, dépassait le seuil de 545 MF précité, n'a pas donné lieu à l'établissement du dossier d'évaluation prévu par la réglementation, même si certaines études, en matière de trafic ou de gains de temps de parcours, ont été réalisées. Un tel dossier n'a pas davantage été constitué par le département de la *Manche* dans le cas de la déviation Ouest de Saint-Lô, alors que la longueur de cette voie nouvelle atteignait 18 kilomètres. Le conseil général de la *Moselle* a approuvé en 1992 un projet de création d'un réseau de routes rapides à 2 x 2 voies d'une longueur de 322 kilomètres sans que l'évaluation imposée par la LOTI ait été réalisée au préalable. Des études, effectuées ultérieurement, ont mis en évidence de nombreuses contraintes, qui ont conduit à ramener à moins de 100 kilomètres en 2010 la dimension du réseau de routes à 2 x 2 voies. La création d'une voie nouvelle doublant la RN 62 sur 16 kilomètres entre Sarreguemines et Bitche fournit une autre illustration des conditions critiquables qui affectent la programmation des grands projets d'infrastructures routières. Si la rentabilité économique du projet semble assurée, il est relevé, selon les études réalisées, que le coût au kilomètre sera supérieur de près de 30 % au coût usuel. Par ailleurs, le conseil général participe à hauteur de 23 MF, dans le cadre du contrat de plan entre l'Etat et la région, à la réalisation de la déviation de la RN 62 à Rohrbach-les-Bitche, alors que la réalisation de la nouvelle liaison s'accompagnera d'une chute du trafic sur cet axe. Le caractère superficiel des études préalables apparaît dans ce même département de la *Moselle* pour le contournement de Saint-Avold, opération pour laquelle les travaux ont mis en évidence la présence d'une ancienne décharge sur le tracé initialement prévu. Confronté, après l'acquisition hâtive des terrains, à l'impossibilité de procéder sur un tel site aux remblaiements nécessaires, le département s'est résigné à opter pour un nouveau tracé, plus coûteux. Désormais propriétaire de la décharge, il lui faudra au surplus la réhabiliter à ses frais.

En l'absence d'évaluation des projets routiers suivant des critères définis, l'influence de considérations purement locales sur la fixation des priorités peut être déterminante, notamment pour les opérations concernant le réseau secondaire. C'est par exemple le cas des départements de *Haute-Savoie*, de *Savoie* ou de *Moselle*. La programmation y est en effet laissée à l'initiative d'une commission d'arrondissement ou du conseiller général du canton, dans la limite d'une dotation résultant de la répartition d'une enveloppe budgétaire suivant des clés qui n'ont pas été actualisées, parfois depuis de nombreuses années. Un tel système, qui s'applique dans la *Loire* à l'ensemble des opérations réalisées sur le réseau routier, dans l'attente de la mise en place d'une programmation des grandes infrastructures départementales dont le principe a été arrêté en 1996, ne peut que contribuer à la dispersion des investissements et provoquer des inégalités sectorielles en matière d'aménagement routier. Le conseil général de *Haute-Savoie* a d'ailleurs créé en 1997 un fonds intercantonal, pour permettre de résorber progressivement les disparités existant de ce point de vue entre les cantons.

Certains départements tentent toutefois de rationaliser la programmation des opérations. Dans le *Lot-et-Garonne* et l'*Orne*, celle-ci se fonde en partie sur un classement des projets routiers par ordre de priorité, établi par référence à un certain nombre de critères. Le conseil général de la *Drôme* a récemment engagé une réflexion sur la prise en compte de la notion de rentabilité économique pour le choix des investissements routiers.

La programmation pluriannuelle des travaux d'investissement et d'entretien

Dans leur majorité, les départements ont mis en place une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement, mais non des dépenses d'entretien.

La programmation financière des dépenses d'investissement peut découler des schémas routiers. Dans le *Lot-et-Garonne*, le conseil général a arrêté en 1995 une programmation financière sur quinze ans, associée au schéma directeur d'amé-

nagement adopté en 1993. A l'inverse, des départements tels que la *Vendée* et, jusqu'en 1997, la *Loire-Atlantique* n'ont pas mis en place une programmation pluriannuelle des projets routiers associée aux schémas d'aménagement dont ils se sont dotés. De même dans les *Vosges*, les crédits affectés à la voirie par le second plan quadriennal sont inclus dans une rubrique plus vaste intitulée « désenclavement du département » sans qu'apparaissent ni les opérations prioritaires ni la répartition des crédits. Le champ d'application de la programmation, comme son cadre temporel, sont par ailleurs variables. La programmation est limitée dans certains départements, comme en *Moselle*, aux opérations d'aménagement intéressant le réseau principal. L'amplitude de la programmation, souvent glissante, reste cependant en général comprise entre trois et cinq ans. Dans le *Cantal* ou le *Rhône*, une programmation pluriannuelle des opérations est établie par les services techniques mais n'est pas soumise à l'approbation de l'assemblée délibérante.

La programmation des dépenses d'entretien n'est pas mise en œuvre dans la plupart des départements. Dans les *Landes* ou l'*Isère*, par exemple, où les besoins en matière d'entretien sont recensés par les subdivisions et les arbitrages effectués ensuite par les services du conseil général, les procédures restent empiriques et n'apparaissent pas vraiment à même d'assurer la cohérence des choix dans ce domaine. Quelques cas de programmation des dépenses d'entretien ont toutefois été relevés. La *Gironde*, la *Savoie* et la *Vendée* ont par exemple mis en place une programmation pluriannuelle des travaux de gros entretien et de renouvellement des couches de surface. La programmation des travaux d'entretien et la fixation des crédits qui leur sont affectés se fondent, dans certains départements, sur des coûts unitaires associés à des niveaux de service pour l'entretien courant et, pour l'entretien périodique, sur des seuils de qualité déterminant le degré d'urgence des travaux à réaliser.

L'amélioration des prévisions budgétaires grâce à la mise en place de la procédure des autorisations de programmes et des crédits de paiements devrait faciliter le développement d'une réelle programmation pluriannuelle.

CHAPITRE II

LES DÉPENSES

Les dépenses de voirie faites par les départements concernent aussi bien le réseau routier départemental que les réseaux de l'Etat et des communes. Les statistiques nationales, malgré leurs différentes définitions, montrent une tendance à la diminution des dépenses de voirie sur le réseau départemental, qui reste cependant contrastée selon les départements. Par ailleurs, ces derniers participent inégalement au financement des autres réseaux routiers.

I. - LES STATISTIQUES NATIONALES

Les différences entre les sources disponibles

Selon les statistiques publiées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction de la comptabilité publique), les départements ont dépensé au total au titre de la voirie départementale, 21,318 MdF en 1995, soit environ 9,7 % des charges réelles des deux sections de fonctionnement et d'investissement, (soit 220 MdF). Selon les statistiques publiées, avec un certain décalage, par le ministère de l'intérieur, sur les finances des départements, le montant total des dépenses de voirie des départements en 1995, s'élevait à 29,243 MdF. L'écart global entre les deux sources statistiques s'élève donc à plus de 8 MdF. Cet écart s'explique par la mobilisation de sources d'information différentes. En effet, conformément à leurs compétences respectives, la direction de la comptabilité publique centralise les opérations décrites dans les comptes de gestion, dans lesquels figurent uniquement les opérations directes, alors que le ministère de

l'intérieur intègre, après retraitement, les opérations indirectes, constatées exclusivement dans les écritures des ordonnateurs. C'est le cas, notamment, de la quote-part des intérêts de la dette départementale affectée à la voirie, de la répartition des charges de personnel permanent, ainsi que des frais d'administration générale. Le ministère de l'intérieur retient donc, pour chiffrer les dépenses de voirie, un montant plus représentatif de l'effort global des départements.

*L'absence de prise en compte
des dépenses consacrées aux autres réseaux*

Les données statistiques fournies tant par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie que par celui de l'intérieur n'incluent pas les concours financiers des départements aux communes ou à leurs groupements, et à l'Etat. Dans le rapport public précité de 1992, la Cour relevait le transfert du financement des infrastructures routières nationales sur les budgets locaux et soulignait l'absence de données à la fois exhaustives et prospectives, en notant que les ministères intéressés, équipement, économie et finances, intérieur, ne semblent guère se préoccuper de ces problèmes, en invoquant l'autonomie des collectivités territoriales. Il n'est toujours pas possible d'évaluer, pour la France entière, l'effort financier global des départements en matière de voirie pour l'ensemble des réseaux, ni d'en suivre l'évolution dans le temps, les seules données statistiques nationales ne portant que sur la voirie départementale.

Les insuffisances du cadre budgétaire et comptable

En outre, le cadre budgétaire et comptable mis en place au début des années soixante et utilisé par les départements est inadapté à l'analyse économique et financière. Outre le fait que ce système ne prévoit ni la valorisation du patrimoine routier ni le calcul d'amortissements, il ne permet pas de connaître de façon fiable le total des dépenses directes et indirectes d'un département dans le domaine de la voirie et encore moins les dépenses par catégorie de routes. Certes, la possibilité pour les départements d'ouvrir dans leur budget

des crédits sous forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement a été instituée par l'article 50 de la loi du 6 février 1992. Cette procédure introduit une plus grande souplesse dans la gestion des crédits pluriannuels, en même temps qu'elle permet un meilleur suivi des opérations et contribue à une meilleure présentation des documents budgétaires ainsi qu'au respect de la règle de l'annualité, mais elle est loin d'être utilisée par l'ensemble des départements.

II. - LA PART DES DÉPENSES DE VOIRIE DANS LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX

DÉPARTEMENT	DÉPENSES DE VOIRIE en 1995 (MF)	% DU TOTAL des dépenses
Ain	369,7	23,1
Ardèche	190,5	19,4
Ariège	83,3	13,9
Aveyron	285,5	24,6
Cantal	127,3	16,6
Dordogne	222,6	14,8
Drôme	234,7	13,6
Eure	317,7	17,1
Haute-Garonne	521,5	13,7
Gironde	325,7	7,5
Indre	99,2	11,6
Isère	544,9	13,3
Landes	112,4	9,7
Loire	369,5	15,8
Loire-Atlantique	373,6	10,0
Lot-et-Garonne	189,4	16,8
Maine-et-Loire	243,0	14,0
Manche	347,8	20,1
Morbihan	254,7	11,9
Moselle	568,2	18,9
Orne	136,0	9,9
Hautes-Pyrénées	207,0	21,3
Pyrénées-Orientales	218,2	22,9
Rhône	1 220,9	21,1
Savoie	256,6	14,9
Haute-Savoie	413,7	17,4
Vendée	226,6	12,7
Vosges	323,5	22,8

L'enquête montre qu'en 1995 la part globale des dépenses de voirie, y compris les concours financiers versés à d'autres collectivités publiques mais non compris les dépenses indirectes, représente en général entre 10 % et 20 % des dépenses réelles totales des départements.

Ce pourcentage est inférieur à 10 % des dépenses pour trois des départements étudiés : la *Gironde* (7,5 % du total en 1996), les *Landes* (9,7 %) et l'*Orne* (9,9 % du total en 1995). Le département de la *Gironde* a privilégié, durant la période sous revue, la rénovation des collèges. Le département de l'*Orne* a souhaité réduire à partir de 1994 le niveau de ses dépenses d'investissement en vue d'alléger le poids de la dette : la part des dépenses de voirie y est passée de 14,8 % en 1993 à 9,9 % en 1995 du total des dépenses.

Ce pourcentage est supérieur en 1995 à 20 % des dépenses dans sept départements : l'*Ain*, l'*Aveyron*, la *Manche*, les *Hautes-Pyrénées*, les *Pyrénées-Orientales*, le *Rhône* et les *Vosges*. Le poids budgétaire des dépenses de voirie de l'*Aveyron* souligne l'importance de l'effort engagé par le département depuis 1988, dans le cadre d'un plan routier à long terme, visant en particulier à moderniser les routes et à raccorder le réseau départemental à certains grands itinéraires. De 1990 à 1996 la part des dépenses de voirie dans les dépenses totales est restée supérieure à 20 %, et a parfois dépassé 25 % (26 % en 1994). Le département des *Vosges* a donné depuis plusieurs années une priorité à la voirie. Dans le *Rhône*, l'importance des crédits tient aux opérations de l'agglomération lyonnaise. Dans la *Manche* et les *Hautes-Pyrénées*, le cap des 20 % n'a été franchi qu'en 1995 en raison de reports de programmes.

Dans l'ensemble, le pourcentage des dépenses paraît plus élevé dans les départements de montagne, ainsi que dans les départements très fortement urbanisés, en raison notamment de coûts d'investissement plus élevés pour des travaux comparables. Mais d'autres facteurs interviennent, comme la longueur du réseau, son état général, la nature du trafic, la situation géographique, climatique ou démographique, ainsi

que la volonté de désenclavement, l'aisance financière du département ou au contraire la volonté de réduire les dépenses d'investissement.

III. - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES CONSACRÉES À LA VOIRIE DÉPARTEMENTALE

Le montant des dépenses

Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, le total des dépenses de voirie départementale (fonctionnement, y compris charges indirectes - frais de personnel, charges financières, administration générale - et investissement) a progressé en francs courants d'environ 10 % de 1985 à 1995, ce qui correspond, compte tenu de l'évolution des prix, à une baisse en francs constants :

MILLIARDS DE FRANCS courants	1985	1990	1995	% DE VARIATION de 1985 à 1995
Fonctionnement.....	16,3	12,0	11,3	- 30,7
Investissement.....	9,8	14,7	17,4	+ 77,6
Total.....	26,1	26,7	28,7	+ 10,0

Selon les statistiques de la direction de la comptabilité publique, le total des dépenses consacrées par les départements à leur voirie est passé de 21,466 MdF en 1990 à 21,318 MdF en 1995, ce qui correspond à une quasi-stabilité en francs courants (-0,7 %) et donc à une réduction en francs constants de l'ordre de 11 %. Cette stagnation des dépenses de voirie a entraîné une baisse de leur part relative dans les budgets des départements. Ainsi la part de la voirie (en fonctionnement et en investissement) dans le total des dépenses réelles des départements est passée de 12,3 % en 1990 à 9,7 %, en 1995. Cette tendance s'est confirmée en

1996 : ces dépenses devraient être légèrement inférieures à 20 milliards, en baisse par rapport à 1995, et leur part relative dans les dépenses totales des départements devrait s'élever à 8,8 %, en net retrait sur 1995.

L'évolution des dépenses en francs courants a connu toutefois plusieurs phases depuis dix ans :

- une hausse notable, et continue, de 1988 (environ 19 MdF) à 1991 (23,4 MdF) ;
- une stabilisation des dépenses en 1992 (23,2 MdF) ;
- une diminution continue de 1993 à 1996 (21,4 MF en 1993, 21 MF en 1994, 21,4 MF en 1995, 20 MdF en 1996).

Ces évolutions sont essentiellement dues aux variations des dépenses d'investissement consacrées à la voirie départementale, qui représentent chaque année plus de 75 % des sommes consacrées au réseau départemental. Après plusieurs années de croissance de 1988 à 1991, ces dépenses ont en effet connu une baisse marquée en francs courants depuis 1991 : 18,1 MdF en 1991, 17,3 MdF en 1993, 16,8 MdF en 1994, 15,6 MdF en 1996. Ainsi, entre 1992 et 1996, le total des dépenses de la section d'investissement (tous postes confondus y compris le remboursement de la dette) a faiblement augmenté (+ 4,9 MdF soit + 6,6 %) alors que les investissements sur la voirie départementale ont diminué de 2,4 MdF (- 13,3 %). Le montant annuel des dépenses d'équipement en voirie paraît donc être déterminé en fonction des prévisions de recettes, du montant des dépenses obligatoires, comme l'aide sociale ou le service de la dette, ou en raison d'autres priorités comme la rénovation des collèges.

Ces données statistiques masquent toutefois des situations variables selon les départements. Il s'avère délicat d'analyser l'évolution annuelle des dépenses par département car elles peuvent dépendre, en section d'investissement, du lancement ou de l'achèvement d'une très grosse opération ou des délais d'exécution des travaux et de paiement des marchés. On note toutefois certaines tendances significatives à moyen terme dans l'échantillon, comme le montre le tableau ci-après.

*Evolution des dépenses de fonctionnement et
d'investissements consacrées à la voirie départementale*

(En millions de francs)

DÉPARTEMENT	1990	1995	% DE VARIATION
Ain.....	257,8	367,3	+ 40,9
Ardèche.....	149,7	161,1	+ 7,6
Ariège.....	99,4	70,2	- 29,4
Aveyron.....	194,3	266,4	+ 37,1
Cantal.....	134,4	117,4	- 12,6
Dordogne.....	198,9	196,0	- 1,5
Drôme.....	192,1	187,6	- 2,3
Eure.....	245,7	281,9	+ 14,7
Haute-Garonne.....	370,3	410,9	+ 10,9
Gironde.....	339,0	299,8	- 11,6
Indre.....	124,3	99,2	- 20,2
Isère.....	386,5	477,1	+ 23,4
Landes.....	117,6	91,3	- 22,3
Loire.....	267,0	302,0	+ 13,1
Loire-Atlantique.....	379,0	334,2	- 11,8
Lot-et-Garonne.....	133,3	164,4	+ 23,3
Maine-et-Loire.....	175,6	225,9	+ 28,6
Manche.....	243,9	289,9	+ 18,9
Morbihan.....	263,7	203,0	- 23,0
Moselle.....	358,0	481,3	+ 34,4
Orne.....	171,7	109,0	- 36,5
Pyrénées-Orientales.....	161,1	153,9	- 4,5
Hautes-Pyrénées.....	88,5	193,0	+ 118,0
Rhône.....	459,7	383,2	- 16,7
Savoie.....	340,5	250,2	- 26,5
Haute-Savoie.....	353,4	360,4	- 2,0
Vendée.....	226,3	190,1	- 16,0
Vosges.....	167,2	268,2	+ 60,4

Certains départements couverts par l'enquête ont vu leurs dépenses de voirie départementale progresser assez sensiblement, en francs courants, entre 1990 et 1995. C'est notamment le cas de l'*Ain*, de l'*Aveyron*, de l'*Isère*, du *Lot-et-Garonne*, de la *Manche*, de la *Moselle* et plus particulièrement des *Vosges*, en raison de la réalisation prioritaire d'un axe est-ouest (131 MF en 1995) complétant transversalement le réseau national. Dans les *Hautes-Pyrénées*, la très forte

augmentation s'explique par l'exécution en 1994 et 1995 d'importants travaux de voirie pour rattraper la non-réalisation des opérations programmées au début des années 1980.

Dans d'autres départements, en revanche, on observe une tendance à la baisse des dépenses en francs courants qui s'explique par le contexte propre à chaque département. Ainsi, dans l'*Orne*, cette réduction est liée à la mise en œuvre d'un programme pluriannuel de redressement budgétaire. En *Savoie*, le niveau des dépenses atteint en 1990 présentait un caractère exceptionnel lié à la préparation des jeux olympiques d'hiver de 1992. S'agissant de l'*Ariège*, la diminution des dépenses est due à l'achèvement de grands travaux. Au cours de cette même période, le département du *Rhône* a fortement augmenté ses concours financiers à d'autres collectivités publiques. En *Gironde* comme dans les *Landes* et en *Dordogne*, les dépenses globales de voirie ont baissé en raison de l'effort financier consenti pour la reconstruction des collèges. Dans d'autres départements, la diminution des dépenses n'est qu'apparente. Ainsi, dans le *Morbihan*, elle résulte de la prise en charge des dépenses de personnel de la DDE par l'Etat et d'importants reports de crédits.

Le contenu et la nature des dépenses

Les dépenses de voirie sont essentiellement constituées de dépenses d'investissement. Selon les données de la direction de la comptabilité publique, en 1995, près de 80 % des dépenses de voirie étaient en effet imputées en section d'investissement. Ces dépenses représentaient, en 1995, plus du cinquième du total de la section d'investissement des budgets départementaux. Les dépenses de fonctionnement ont peu varié entre 1989 (5,1 MdF) et 1992 (5,2 MdF) mais ont sensiblement baissé en 1993 (4,1 MdF). Elles ont été pratiquement stabilisées depuis lors, autour de 4 MdF. En revanche, les dépenses d'investissement sur la voirie départementale ont connu une progression sensible entre 1989 (15,4 MdF) et 1991 (18,1 MdF) puis ont diminué à partir de 1993 (17,3 MdF en 1993, 16,8 MdF en 1994, 17,2 MdF en 1995, soit une moyenne sur 3 ans d'environ 17 MdF) pour connaître une

nouvelle réduction en 1996 (15,6 MdF). En raison de ces évolutions très divergentes des dépenses de fonctionnement et d'investissement, leur répartition a fortement varié depuis 1989 : la part des dépenses de fonctionnement dans le total des dépenses de voirie est passée de près de 25 % en 1989 à 22,6 % en 1991, puis 19,2 % en 1993. Depuis, elle reste proche de 20 %.

La distinction comptable des dépenses de fonctionnement et d'investissement a été complétée, lors de l'enquête, par une autre distinction en fonction de la finalité des dépenses. Les dépenses de voirie ont une nature différente selon qu'elles sont destinées à assurer la conservation du patrimoine routier ou à permettre le développement du réseau. Cette distinction ne recoupe pas la ventilation entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Les dépenses de conservation du réseau se répartissent en effet en deux masses d'importance comparable : fonctionnement (entretien et viabilité hivernale, pour l'essentiel) et investissement (grosses réparations, signalisation, équipements routiers).

Selon les données recueillies lors du contrôle, les dépenses destinées au développement du réseau représentent en moyenne plus de 50 % de l'effort global des départements et près de 70 % des dépenses d'investissement. Certains conseils généraux estiment préférable de consacrer une part importante des crédits au développement du réseau, alors que d'autres mettent l'accent sur sa conservation. En effet, le réseau départemental peut dans certains cas ne plus nécessiter d'aménagements en raison d'investissements antérieurs. Ainsi, en *Savoie*, après l'effort considérable d'investissement du début des années 1990 pour les jeux olympiques d'hiver, l'accent a été mis essentiellement sur les dépenses de conservation du réseau, qui absorbent les 2/3 environ des crédits consacrés à la voirie départementale.

Par ailleurs, pour un même département, la part relative des dépenses de développement du réseau dans le total des dépenses de voirie varie assez sensiblement dans le temps en fonction du rythme de réalisation des opérations et des contraintes budgétaires globales. Dans certains départements, la part des dépenses de développement du réseau dans le total

des dépenses de voirie départementale a connu une sensible progression entre 1990 et 1996. Elle est passée en *Gironde* de 63,1 % en 1990 à 79,6 % en 1996, en *Isère* de 35,8 % en 1990 à 57,8 % en 1995. Dans les *Vosges*, la part de ces dépenses s'élevait à 44,4 % en 1992 mais a été portée à 55,3 % en 1996, dans le *Lot-et-Garonne*, le pourcentage est passé de 65,1 % en 1990 à 72,2 % en 1996. Dans d'autres départements, en revanche, on observe une baisse de la part de ces dépenses dans le total des dépenses de voirie départementale. Ainsi, dans la *Manche*, la proportion de ces dépenses était proche de 60 % en 1990 mais est tombée à 52,9 % en 1996 après avoir atteint 63,2 % en 1995. Dans l'*Orne*, elle a diminué de 52,1 % en 1990 à 26,1 % en 1996. En *Dordogne*, on note une baisse sensible entre 1990 (69,8 %) et 1996 (58 %).

IV. - LES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS CONSACRÉES AUX AUTRES RÉSEAUX ROUTIERS

Leur part dans les dépenses de voirie

Les statistiques nationales ne permettent pas de connaître la contribution globale des départements aux autres réseaux. L'enquête des CRC a permis d'apporter des éléments chiffrés qui mettent en évidence de fortes différences entre les départements.

Le pourcentage des dépenses consacrées aux autres réseaux dans l'ensemble des dépenses de voirie des départements était inférieur en 1996 à 10 % pour la *Savoie* (6,7 %), la *Loire-Atlantique* (8,3 %), l'*Aveyron* (4,5 %). Ces départements accordent surtout des aides financières aux communes mais les participations aux programmes de l'Etat n'atteignent que des montants assez modestes.

Ce pourcentage est compris entre 10 % et 20 % en 1996 dans un nombre élevé de départements : la *Moselle* (19,2 %), l'*Orne* (18,2 %), le *Morbihan* (17 %), l'*Ariège* (15,7 % en 1995), la *Haute-Savoie* (13,2 %), le *Lot-et-Garonne* (13,2 %

en 1995), les *Vosges* (12,9 %), l'*Ardèche* (12,8 %), la *Loire* (12,5 %), l'*Isère* (12,4 % en 1995), la *Gironde* (12 %), la *Dordogne* (11,9 % en 1995), l'*Indre* (11 %).

Le pourcentage des financements consacrés aux autres réseaux dans le total des dépenses de voirie a dépassé 20 % dans quelques départements : la *Manche* (29,9 % en 1996), le *Rhône* (29,5 % en 1995), la *Haute-Garonne* (22,1 % en 1996), la *Drôme* (20,5 % en 1996), les *Pyrénées-Orientales* (25,8 % en 1996). Cette situation s'explique le plus souvent par la participation du département au financement d'une opération d'investissement importante. Ainsi, dans la *Manche*, ce pourcentage élevé résulte de la décision prise par le département de participer au financement d'un programme autoroutier dont l'Etat est maître d'ouvrage, pour un montant total de 400 MF de 1995 à 1999. L'importance des concours apportés par le département du *Rhône* aux communes et à leurs groupements est principalement liée à l'avancement du programme du périphérique nord, pour lequel le département s'est engagé à financer, à parité avec la communauté urbaine de Lyon, le coût de la participation des collectivités, estimée à 1,5 MdF au départ. Ces aides ont été supérieures en 1993 et 1994 au montant des crédits d'investissement consacrés par le département à son propre réseau routier.

Les aides à la voirie communale

Les départements contribuent de façon importante au financement des travaux sur la voirie communale. Dans la plupart des départements examinés, les aides financières aux communes et à leurs groupements représentent la plus grande part, près des deux tiers, des investissements de voirie consacrés aux autres réseaux. Parmi les départements couverts par l'enquête, le montant annuel des subventions versées aux communes au titre de la voirie varie assez peu, en moyenne, entre 1990 et 1995.

La répartition des subventions est le plus souvent effectuée au niveau du canton par le conseiller général concerné en concertation avec les maires. Dans certains départements, des critères précis de répartition des aides sont élaborés. En

Haute-Garonne, des subventions sont accordées de manière systématique aux communes, tant en investissement qu'en fonctionnement, dans le cadre de « pools routiers », en tenant compte, pour le fonctionnement, de la longueur du réseau, pondérée selon certains critères et, pour l'investissement, de la richesse fiscale de la commune et de sa superficie. L'aide aux communes est surtout versée en investissement (93,3 MF sur 109,4 MF en 1996). De nombreux régimes de subventions ont été également mis en place dans le département de la *Drôme*. Ces aides sont généralement attribuées en fonction de la longueur du réseau communal, pondérée par le potentiel fiscal corrigé si la commune est classée montagne, mais des règles différentes s'appliquent pour certaines subventions (notamment en matière de voirie urbaine).

La participation au financement de la voirie nationale

Le rapport de la Cour des comptes de 1992 sur la politique routière et autoroutière a souligné le désengagement relatif de l'Etat et l'implication financière croissante des collectivités territoriales. L'enquête confirme cette évolution. Les départements participent en effet largement au financement des programmes routiers de l'Etat. Ces contributions s'inscrivent le plus souvent dans le cadre des contrats de plan conclus entre l'Etat et la région, les départements étant alors amenés à assurer parfois la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations. Les montants annuels versés à l'Etat par chaque département varient toutefois sensiblement selon les années, en fonction de l'avancement des projets routiers sur la voirie nationale et des échéanciers de paiement mis en place.

L'engagement financier des conseils généraux apparaît particulièrement fort dans certains départements. La participation prévisionnelle du département de la *Manche* au financement de l'autoroute des estuaires (A 83), inscrite au troisième contrat de plan Etat-région pour un montant de 2,2 MdF, atteint ainsi 400 MF au titre de la période 1994-1998. Cette contribution représente plus d'une année des dépenses du département en matière de voirie. En *Savoie*, l'aménagement de la route nationale qui constitue l'unique accès

à la vallée de la Tarentaise et, depuis celle-ci, aux stations de sports d'hiver, a donné lieu à des participations financières du département dans le cadre des dixième et onzième contrats de plan, ainsi qu'au titre de deux plans routiers spécifiques. Ainsi, s'agissant du second plan routier Tarentaise, relatif à la période 1987-1991, le département de la *Savoie* a reversé à l'Etat le produit d'un fonds de concours de 481,5 MF alimenté par diverses ressources représentant les 7/12 du montant des travaux.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LES MARCHÉS

I. - LES STRUCTURES DE DÉCISION ET DE GESTION DES DÉPARTEMENTS

Alors que les départements disposent de services propres pour l'exercice de leurs autres compétences, ils ont recours aux directions départementales de l'équipement pour la mise en œuvre de leur politique routière. Ils ont néanmoins progressivement créé leurs propres services d'aide à la décision et de suivi de la gestion.

Les services des départements

Les départements se sont dotés de leurs propres services, mais le transfert du personnel des DDE a été limité, par un décret de 1987, aux agents effectuant des tâches autres que l'entretien, la gestion et l'exploitation du réseau routier : programmation, études, contrôle administratif et financier, comptabilité, marchés, acquisitions foncières et contentieux en matière de voirie départementale. Au total, moins de 10 % des effectifs des DDE ont été ainsi transférés aux départements.

Certains départements ont également recours, dans des conditions parfois critiquables, à des sociétés d'économie mixte départementales.

Ainsi, en *Haute-Savoie*, la réalisation des acquisitions foncières est confiée à une société d'économie mixte, dont le département est l'un des principaux actionnaires. La société bénéficie à cette fin d'une avance à caractère permanent de

10 MF du conseil général, qui excède en fait ses besoins. En 1992, le département a conclu avec cette SEM une convention d'assistance à maître d'ouvrage, dont l'objet réel était la mise à disposition de personnels qualifiés pour renforcer l'effectif de la direction de la voirie. La convention, qui a été dénoncée par le conseil général en 1997, a permis à celui-ci de contourner les règles de recrutement des agents des collectivités territoriales fixées par la loi du 26 janvier 1984. Le coût de la mise à disposition des personnels recrutés par la société, qui s'est élevé en 1995 et 1996 à 3 MF HT par an pour sept agents, a dépassé celui qui aurait résulté de l'embauche par le département d'agents titulaires ou de contractuels, compte tenu des frais de gestion, représentant 23 à 30 % du total des rémunérations brutes, des charges patronales, de la taxe professionnelle et de la TVA facturés par la société.

Dans l'Aveyron, le conseil général a confié à une société d'économie mixte, par convention conclue en 1991, une mission d'étude et d'assistance pour la réalisation des travaux relatifs à la voirie départementale. Intervenant au nom et pour le compte du département, la SEM était désignée comme mandataire, la collectivité restant maître d'ouvrage. Les missions confiées jusqu'en 1995 à la SEM étaient mal définies puisqu'elles empruntaient à la fonction de maître d'ouvrage et à celle de maître d'œuvre. En outre, la SEM était investie d'un mandat général portant sur la conception des opérations routières et non pas d'un mandat spécifique relatif à une ou plusieurs opérations données. La mission de conduite d'opération confiée à la SEM en 1995 tend à clarifier les conditions d'intervention de cette société tout en continuant à l'associer à la plupart des études. La rémunération a été ramenée en 1995 à 4 % HT du montant du coût d'objectif des opérations, montant qui tout en étant encore élevé compte tenu des missions exercées par ailleurs par les services du département (DRI), est plus compatible avec les taux pratiqués pour des prestations similaires par des opérateurs privés.

Les services déconcentrés du ministère de l'équipement

L'intervention des services déconcentrés de l'Etat sur la voirie départementale est ancienne. C'est en effet en 1940 que les services de la voirie départementale et vicinale ont été rattachés à l'administration des ponts et chaussées. Ces services sont constitués d'un siège central, de subdivisions, services de proximité correspondant le plus souvent à des cantons ou des regroupements de cantons et d'un parc de matériel et de véhicules. Ils ont un rôle essentiel dans l'entretien et l'exploitation (signalisation, surveillance du réseau) du réseau routier départemental ainsi que dans la maîtrise d'œuvre de travaux d'investissements. Les services de l'équipement dénommés « parc » exercent trois grands types de missions d'importance variable selon les départements : la location de véhicules, engins et matériels, la réalisation de travaux, un service de centrale d'achats ou de fabrication.

A la suite des lois de décentralisation, les départements ont souhaité mieux maîtriser les services nécessaires à l'exercice de leurs compétences. L'adaptation des services déconcentrés du ministère de l'équipement à ce nouveau contexte s'est cependant révélée plus longue et difficile que pour les autres ministères concernés par le processus de décentralisation. Il est vrai que les directions départementales de l'équipement exercent des missions aussi bien au profit des départements que de l'Etat et des communes, même si les prestations au profit des départements prédominent. Dès lors, un transfert total de ces services aux départements aurait pu mettre l'Etat en situation de faiblesse et conduire à l'institution d'une tutelle des départements sur les communes, prohibée par la loi. La difficulté de concilier le principe de libre administration des collectivités locales avec les particularités des missions des services déconcentrés du ministère de l'équipement explique la lenteur de la mise en œuvre de la décentralisation dans ce domaine et les contentieux qui ont pu surgir entre les départements et l'Etat.

La loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés et à la prise en charge des dépenses de ces services tente de définir un régime juridique stable des relations entre les départements et

les services départementaux de l'équipement. Ce texte de compromis réaffirme le principe de mise à disposition mais permet aux départements qui le souhaitent de demander une réorganisation des services déconcentrés de l'équipement pour placer, totalement ou partiellement, les services concernés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Le dispositif mis en place repose sur la signature de conventions entre le département et l'Etat, représenté par le préfet, pour fixer les conditions d'intervention des services de l'équipement.

Les contrats d'activité avec les services déconcentrés

Les départements concluent, depuis la loi du 2 décembre 1992, de véritables contrats d'activité avec les services déconcentrés du ministère de l'équipement, que ce soit pour les services mis à disposition ou pour le parc.

Les conventions concernant les services mis à disposition, signées entre le préfet et le président du conseil général, doivent déterminer la nature et le volume des prestations fournies au département. Ces conventions sont conclues pour une durée de trois ans et reconduites par avenant annuel. Certains départements, comme les *Landes*, la *Loire* ou la *Moselle* n'ont pas signé d'avenant de reconduction. En *Gironde*, un seul avenant a été conclu en 1995, mais il ne contient aucune actualisation financière. En l'absence de la signature des avenants par le préfet, le bon fonctionnement du dispositif repose souvent sur les relations de confiance entre les fonctionnaires du ministère de l'équipement et les fonctionnaires départementaux, parfois issus eux-mêmes des services de ce ministère.

La commande des départements est généralement stable d'une année à l'autre, même si dans certains départements, comme la *Loire-Atlantique* et le *Rhône*, il a été observé une tendance à la baisse, en raison du rôle accru des services départementaux, notamment dans le domaine de la maîtrise d'œuvre des travaux d'investissement.

Concernant le parc, le contexte est très différent car ce service peut se trouver en concurrence directe avec le secteur privé. Comme pour les services mis à disposition, une

convention relative au parc de l'équipement a été conclue depuis 1993 dans chaque département entre le préfet et le président du conseil général. Cette convention a notamment pour objet de décrire l'ensemble des activités pouvant être réalisées par le parc et de fixer le montant prévisionnel de la commande du département. Les départements sont désormais des clients qui commandent des prestations et les paient après exécution.

La commande paraît stable dans la plupart des départements examinés, à l'exception toutefois du *Morbihan* où elle diminue, et conforme à ce qui est prévu par les conventions. Les divergences avec les dispositions contractuelles sont faibles et sont justifiées par la difficulté de cerner avec précision le volume des commandes compte tenu des intempéries éventuelles. Si le volume de la commande reste globalement stable, des évolutions dans la nature des commandes ont été constatées. La location de véhicules de liaison et d'engins et la viabilité hivernale restent très largement encore exercées par le parc. En revanche, le secteur privé intervient de plus en plus pour des prestations comme l'entretien, la signalisation horizontale ou la pose de glissières de sécurité.

Les relations avec les services du ministère de l'équipement

L'état actuel des relations entre les départements et les services déconcentrés suscite des critiques de la part des départements. La grande majorité de ces collectivités regrette en effet la diminution continue de l'effectif mis à disposition (de -1 à -1,5 % par an en moyenne). Quelques départements, comme la *Dordogne*, la *Manche*, l'*Orne* et les *Pyrénées-Orientales*, font en outre observer que cette évolution concerne davantage le personnel d'exploitation que l'ensemble de l'effectif mis à disposition. Cette situation conduit certains d'entre eux à craindre qu'à terme l'ensemble mis à disposition ne soit plus en mesure de remplir ses missions contractuelles. Devant ce constat, des départements envisagent une adaptation des services mis à disposition afin de déterminer les services ou parties de services qui interviendraient exclusivement pour le compte du département et

seraient donc placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Cette réorganisation conduirait à une répartition des moyens humains, matériels et immobiliers entre l'Etat et le département au prorata des taux d'activités constatés.

La réorganisation-partage ne doit toutefois ni compromettre l'exercice des missions que la DDE assure pour le compte de l'Etat et des communes ni en augmenter le coût pour ces collectivités. La répartition des subdivisions territoriales entre l'Etat et le département modifie la taille des aires d'intervention des subdivisions conservées par l'Etat, ce qui génère des surcoûts de fonctionnement pour ce dernier, notamment en matière de déplacements, d'acquisitions de matériels, de travaux immobiliers et de coûts de formation. Ces surcoûts sont mis à la charge du département, qui peut par ailleurs financer, comme en *Lot-et-Garonne*, des travaux immobiliers de rénovation.

Parmi les vingt-huit départements examinés, certains, comme l'*Ardèche*, la *Dordogne*, l'*Isère*, les *Pyrénées-Orientales* et le *Rhône* ont engagé le processus de réorganisation-partage puis ne lui ont pas donné suite, compte tenu des avis négatifs intervenus lors de la consultation du comité technique paritaire de la DDE, des communes et de leurs groupements. Seuls le *Lot-et-Garonne*, le *Morbihan* et la *Haute-Savoie* ont conduit à son terme la réorganisation-partage de l'ensemble mis à disposition. Les départements de l'*Eure* et des *Hautes-Pyrénées*, ont, quant à eux, procédé à une réorganisation partielle pour assumer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre complète de leurs travaux d'investissements.

Il est prématuré de procéder à une évaluation objective de la réorganisation-partage dans la mesure où sa mise en œuvre est encore récente et où seulement cinq départements parmi ceux de l'échantillon ont opté pour cette formule. Certaines remarques peuvent néanmoins être formulées.

Les premières années sont déficitaires sur le plan financier pour les départements qui ont à faire face, en sus de la prise en charge des surcoûts de fonctionnement des directions départementales de l'équipement, à des dépenses supplémentaires d'exploitation, dont la viabilité hivernale, et à la

réalisation de programmes immobiliers de mise à niveau de leurs propres unités territoriales. A moyen terme cette tendance pourrait s'inverser compte tenu de l'amélioration potentielle de la productivité et de l'achèvement des programmes d'investissements.

La mise en œuvre de cette réorganisation permet, selon les départements concernés, d'améliorer la transparence des prises de décision, de responsabiliser les acteurs et de mieux assurer la maîtrise financière des opérations de fonctionnement et d'investissement.

L'un des risques de ce nouveau dispositif, l'apparition de conflits entre l'autorité fonctionnelle, le président du conseil général, et l'autorité hiérarchique, le directeur départemental de l'équipement, n'a pas été constaté. Les départements concernés sont associés à la gestion des personnels, notamment en matière de notation, et des instances de concertation existent dans certains départements pour régler d'éventuelles divergences entre ces deux autorités. En revanche, la possibilité d'un appauvrissement en compétences des subdivisions de l'Etat en raison de leur moindre attrait pour les ingénieurs et une plus grande difficulté à maintenir le niveau du service à cause de l'élargissement du territoire des subdivisions sont à prendre en compte.

Par ailleurs, la réorganisation-partage peut conduire à un désengagement des départements à l'égard des parcs de l'équipement, ce qui aurait également des conséquences sur les prestations offertes par ce service. Le département peut en effet cesser de recourir au parc. Dans cette hypothèse, le désengagement ne peut être toutefois que très progressif, le montant des prestations fournies au département ne pouvant diminuer chaque année que de 10 %. Ce rythme est néanmoins théorique : très rapidement, les parcs ne pourraient pas faire face à une diminution de leur chiffre d'affaires qui ne permettrait pas de couvrir leurs charges fixes. Les départements constituent en effet les clients essentiels des parcs, qui sont à cet égard très dépendants. Selon l'échantillon de l'enquête, l'activité des parcs au profit des départements représente en moyenne 75 % de leur chiffre d'affaires. Cette

part peut être plus élevée si l'on ne tient compte que des travaux réalisés par le parc : elle atteint près de 80 % en moyenne en *Gironde* sur la période 1991-1996.

Les départements couverts par l'enquête n'ont pas émis le souhait de ne plus recourir au parc. Néanmoins la plupart d'entre eux n'ont pas approuvé de programme pluriannuel de renouvellement et la tendance générale est à la baisse des investissements au profit du parc. Les départements contrôlés ne réinvestissent plus l'intégralité de la redevance d'usage qui leur est versée par le parc en contrepartie de l'utilisation de biens du département. A l'exception des départements de la *Dordogne* et de la *Manche* qui ont opté pour un équilibre entre le montant de la redevance d'usage et celui des crédits affectés au renouvellement du matériel du parc, et de l'*Eure* où le montant des investissements est supérieur à la redevance d'usage, tous les autres départements examinés bénéficient d'une redevance d'usage supérieure au montant des crédits affectés au renouvellement des investissements. Les départements de l'*Indre* et du *Rhône* ont décidé de ne plus financer les immobilisations du parc. Cette situation est susceptible de provoquer le vieillissement du matériel et des surcoûts d'entretien.

Le département de *Haute-Savoie* présente un cas particulier car il a transféré à un syndicat satellite la gestion de ses immobilisations, jusqu'alors assurée conjointement par ce dernier et par le parc départemental de l'équipement dans le cadre d'une convention tripartite signée en 1988 et annexée à la convention relative au parc prise en application de la loi du 2 décembre 1992. Ce département ne recourt donc plus depuis 1995 aux services du parc pour la location de matériels. Par ailleurs, deux barèmes ont été utilisés jusqu'en 1995, l'un relatif au parc et l'autre au syndicat satellite du département. L'application du barème arrêté dans le cadre de la convention tripartite a conduit à la formation d'excédents d'exploitation en 1993, 1994 et 1995 et à un déficit d'exploitation en 1996, lié au retrait du département. Une délibération du conseil général réclamait le reversement des excédents susvisés ainsi que ceux antérieurs à 1993 et proposait de couvrir le déficit d'exploitation de l'année 1996. Les dettes réci-

proques du département et de son syndicat-satellite devaient également être clarifiées et apurées avant la fin de l'année 1997. Dans la mesure où le chiffre d'affaires du syndicat-satellite est réalisé, certes de manière prépondérante avec le département (74 % en 1993 - 89,8 % en 1995), mais aussi avec l'Etat et les communes, le principe du reversement en totalité des excédents d'exploitation au département, décidé par le bureau de ce syndicat, n'apparaît pas acceptable.

La mise en place d'une réorganisation-partage des services de l'équipement ne conduit toutefois pas automatiquement à un désengagement vis-à-vis du parc comme en *Haute-Savoie*. Ainsi, le département de *Lot-et-Garonne*, après la réorganisation-partage de la DDE, a adopté un programme pluriannuel de renouvellement de matériel s'élevant à 15 MF sur 5 ans. Le matériel est acquis par le département et affecté exclusivement aux unités départementales et aux services placés sous l'autorité fonctionnelle du président. Ce matériel est loué au parc qui verse au département une redevance d'usage. L'opération est donc neutre pour le département, qui récupère en outre la TVA sur ces investissements.

II. - LES MARCHÉS PUBLICS DE TRAVAUX DE VOIRIE

Les départements ont également recours aux entreprises privées pour la mise en œuvre de leur politique routière. Le contrôle des conditions de passation des marchés publics de travaux a confirmé les critiques émises à de nombreuses reprises par les chambres régionales des comptes. La situation est cependant diverse selon les départements, et les irrégularités relevées ne sont pas propres aux marchés de voirie. Certaines collectivités ont par ailleurs accompli d'indéniables efforts pour respecter le code des marchés publics. Les exemples cités ci-après ne sont donc pas représentatifs des pratiques de l'ensemble des départements.

Toutefois, la situation faiblement concurrentielle du secteur est parfois renforcée par le comportement de certains départements. En outre, un instrument largement utilisé en matière de voirie, les marchés à bons de commande, paraît mal maîtrisé par certains départements.

Le non-respect du code des marchés publics

Des dépassements du seuil de passation des marchés ont été relevés lors de l'examen des dépenses de voirie. Ainsi, durant l'exercice 1994, en application de l'article L. 1617-2 du code général des collectivités territoriales, le payeur départemental de la *Drôme* a suspendu le paiement des factures dont le montant cumulé avec celles relatives à des prestations de même nature payées la même année à un même fournisseur dépassait le seuil de passation des marchés. 41 marchés de « régularisation » relatifs à la voirie ont été passés pour un montant total de 34 MF. Ces marchés de « régularisation » sont des actes conclus entre les parties pour justifier du service fait et permettre au comptable public d'assurer le paiement des travaux. Ils ne peuvent valider une commande irrégulière. Dans le *Maine-et-Loire*, les commandes pour travaux topographiques et fonciers passées auprès d'un nombre limité de géomètres locaux ont dépassé jusqu'en 1992 dans des proportions parfois considérables le seuil de passation des marchés publics.

A l'inverse, la réduction des paiements sur simples factures a été relevée en *Gironde*, ce département concluant des marchés pour toutes les prestations excédant 100 000 F. Cette collectivité consulte même systématiquement trois entreprises au moins pour des opérations comprises entre 100 000 et 250 000 F, alors que cela ne lui est pas imposé par le code des marchés publics. En outre, l'ouverture des offres est effectuée par une commission administrative comprenant au moins cinq membres. Des pratiques analogues ont été mises en œuvre en *Haute-Savoie*.

Les règles relatives à l'appel d'offres ne sont pas toujours respectées. Il importe en effet d'informer correctement les entreprises de la répartition en lots, des variantes éventuelles et des délais, afin de favoriser le libre jeu de la concurrence. Or cela n'est pas toujours le cas. Ainsi, en *Savoie*, un marché d'entretien de la voirie départementale a été subdivisé en lots alors que le règlement particulier de l'appel d'offres ne le prévoyait pas. Il s'agit là d'une modification substantielle, en cours de procédure, des conditions de l'appel à la concurrence.

Le délai de réalisation des travaux est un élément essentiel de la formation du prix des entreprises et de leur décision de présenter une offre. Or, dans le département des *Vosges*, les délais fixés initialement ont été à plusieurs reprises prolongés hors intempéries. Cette prolongation des délais a pour effet d'ôter toute signification à l'engagement souscrit par les candidats, qui auraient éventuellement modifié leurs offres s'ils avaient eu connaissance de ces délais. Enfin, les délais fixés pour la réception des candidatures ne sont pas toujours scrupuleusement respectés.

Afin que le jeu de la concurrence soit le plus large possible, la procédure de l'appel d'offres restreint doit être réservée au cas où les travaux ne peuvent être exécutés que par un nombre limité d'entreprises en raison de leur nature ou de leur complexité ou encore lorsque le coût global des études devant être effectuées par les concurrents risque de devenir trop lourd. Cette procédure permet en effet de réduire les délais de réception des candidatures et de retenir préalablement les candidats admis à présenter une offre. Or certains départements ont recours, sans véritables justifications, à la procédure de l'appel d'offres restreint. En *Ardèche*, le département a précisé que l'utilisation de l'appel d'offres restreint était « d'ordre politique ». Aucun des motifs légaux justifiant cette procédure n'a été avancé par le conseil général ni constaté par la chambre des comptes. En *Isère*, la procédure de l'appel d'offres restreint occupait jusqu'en 1995 une place prépondérante dans l'attribution des marchés de voirie : 150 marchés, sur un total de 387, ont été attribués selon cette procédure au cours de la période 1990-1994. Un recours abusif à cette procédure a également été relevé dans le département de la *Moselle*.

L'absence de consultation de l'assemblée départementale a parfois été constatée. Ainsi, en *Savoie*, de 1982 à 1994, le bureau a reçu délégation pour décider du mode de dévolution des marchés dont il a confié la signature au président du conseil général, sans qu'une délibération ait été prise. Plus de la moitié des marchés de voirie du département de l'*Indre* contrôlés n'avaient pas fait l'objet d'autorisation préalable de l'assemblée délibérante. En *Loire-Atlantique*, de 1993 à 1996,

la plupart des actes juridiques essentiels en matière de marchés de voirie ont été signés sans délibération expresse de la commission permanente. Dans les *Vosges*, l'ensemble des pièces afférentes aux marchés est signé par le directeur général des services sur délégation du président. Le programme routier du département est donc mis en œuvre par le seul directeur général des services.

La commission d'appel d'offres est composée du président du conseil général ou de son représentant et de cinq membres du conseil général élus en son sein. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, aucune disposition législative ou réglementaire n'ayant fixé un quorum applicable aux délibérations de la commission d'appel d'offres, celle-ci ne peut valablement délibérer que lorsque plus de la moitié des membres la composant sont présents. Dans certains départements, comme l'*Ain*, l'*Isère*, la *Loire-Atlantique*, le *Rhône*, la *Haute-Savoie*, des commissions d'appel d'offres se sont tenues alors que les membres présents représentaient moins de la moitié de la commission.

Les avenants qui bouleversent l'économie du marché portent atteinte au principe de libre et égal accès à la commande publique. Ils ne sont fondés qu'en cas de « sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties », ce qui peut être le cas lors des marchés de travaux routiers. Il est parfois délicat d'apprécier dans quelle mesure les motifs invoqués peuvent être assimilés à des « sujétions techniques imprévues ». Cependant, si les intempéries et leurs conséquences techniques revêtent bien un caractère d'imprévisibilité, la sous-estimation de phénomènes techniques lors des études préalables ou la rencontre de terrains difficiles sur un chantier semblent bien mettre en évidence un défaut de préparation et relèvent davantage de l'imprévoyance du maître d'ouvrage ou du maître d'œuvre. En *Isère*, à plusieurs reprises, le montant initial des prestations a été réévalué en hausse dans des proportions importantes par voie d'avenant ou de décision de poursuivre. La conclusion d'avenants bouleversant l'économie initiale du marché a également été relevée dans l'*Indre*, la *Vendée* et les *Vosges*. Parfois, ces avenants ne sont pas soumis aux instances délibérantes.

Ainsi, dans le département de la *Moselle*, jusqu'en décembre 1994, les avenants, quelle que soit leur incidence financière, n'étaient pas soumis à l'assemblée départementale. Dans le *Morbihan*, la pratique consistant à ne pas recueillir d'autorisation préalable pour les avenants ou à être muni d'avance d'une autorisation générale aboutit à ce que les décisions concernant les travaux supplémentaires sont prises par les services techniques sans que les autorités délibérantes n'aient eu à se prononcer.

L'insuffisance de la concurrence

Le secteur des travaux publics routiers est marqué par le poids de quelques groupes, en situation d'oligopole. Les entreprises de ce secteur constituent des groupements en vue de répondre aux appels d'offres. Un groupement peut présenter un intérêt économique réel si les activités des membres qui le composent sont complémentaires ou si la mise en commun de moyens permet de réduire les coûts. Cela n'est pas toujours vérifié. La liste des marchés conclus durant les années 1994 à 1996 par le département de la *Manche* montre la fréquence élevée des marchés attribués à des groupements d'entreprises. Or, dans bien des cas, la constitution de ces groupements n'est pas justifiée. Les entreprises exercent en effet fréquemment des activités très comparables et ont des capacités techniques et financières suffisantes, comme le montre le fait qu'elles n'hésitent pas à proposer seules des offres pour d'autres marchés importants.

Dans plusieurs départements, il a été constaté une pérennisation de l'attribution des lots de marchés de voirie à certaines entreprises. La reconduction des marchés aux mêmes entreprises peut laisser supposer l'existence d'une entente, qui porte d'autant plus atteinte aux règles de la concurrence que ces marchés sont le plus souvent renouvelables. Ainsi, en *Isère*, la fourniture et la mise en œuvre de matériaux enrobés sur les routes départementales a donné lieu en 1989 à la passation d'un marché à bons de commande, divisé en dix lots. De nouveaux marchés à bons de commande, reconductibles

jusqu'en 1998, ont été conclus en 1994. Dix lots sur onze ont été attribués aux mêmes entreprises qu'en 1989, ces entreprises appartenant aux grands groupes du secteur du bâtiment et travaux publics. Les comparaisons effectuées par la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes avec d'autres marchés publics ou privés montrent que ces pratiques ont conduit à la fixation de prix artificiellement élevés, le prix moyen pondéré, toutes catégories d'enrobés confondus, étant inférieur de 14,5 % au prix obtenu par le département. La reconduction en 1994, pour chacun des lots, des entreprises retenues en 1989 a également eu lieu pour les marchés d'enduits superficiels et d'émulsions de bitume. Une grande stabilité, souvent depuis près d'une dizaine d'années, des entreprises attributaires des marchés de voirie à bons de commande a également été relevée dans le *Rhône* et en *Loire-Atlantique*.

La concentration des bénéficiaires des marchés conduit à émettre des réserves sur la qualité ou la réalité de la concurrence. Une analyse statistique des marchés de voirie d'un montant supérieur à 700 000 F conclus par le département de l'*Indre* entre le 1^{er} janvier 1992 et le 15 mai 1996 a ainsi permis de montrer qu'une entreprise, associée souvent à trois sociétés, a obtenu sur cette période plus de 58 % de parts de marchés avec un montant attribué de 47,5 MF.

Les ententes entre entreprises soumissionnaires à des marchés publics empêchent, restreignent ou faussent le jeu de la concurrence sur les marchés. Elles conduisent à l'élimination de certaines entreprises et favorisent la fixation de prix plus élevés, au détriment des finances départementales. Certes, les départements ne sont pas responsables des agissements des entreprises. Une mise en concurrence n'est pas en soi une garantie d'un libre accès à la commande publique. Ainsi, dans la *Drôme* et en *Dordogne*, malgré un recours à la concurrence, ce sont les entreprises titulaires des marchés négociés antérieurs qui ont été reconduites. Les départements disposent néanmoins, à la différence de collectivités de taille plus réduite, de moyens administratifs et techniques qui leur permettraient de mieux faire jouer les règles de concurrence. Or,

certains départements semblent parfois encourager, soit de manière délibérée, soit par manque de vigilance, les comportements anticoncurrentiels des entreprises.

Le fractionnement des marchés limite aussi le jeu de la concurrence. En Isère, les travaux de terrassements généraux de deux déviations proches l'une de l'autre ont fait par exemple l'objet d'un fractionnement. Il aurait été plus avantageux pour la collectivité de mettre en concurrence les entreprises sur la base de l'ensemble des travaux envisagés, en passant ensuite un marché à tranches conditionnelles. Dans la *Drôme*, il a été constaté que certaines opérations avaient été artificiellement découpées pour éviter de procéder à une mise en concurrence. En *Gironde*, alors que les dépenses annuelles de voirie sont proches de 300 MF, seuls deux marchés ont été supérieurs à 10 MF durant les exercices 1994, 1995 et 1996.

Le partage des marchés peut parfois être favorisé, comme en *Moselle* où le règlement particulier des marchés d'entretien précise qu'une même entreprise ne peut être titulaire seule ou au sein d'un groupement de plus de deux lots. Ainsi, chaque fois que la même entreprise est mieux-disante, au titre de plus de deux lots, son offre est écartée, quelles que soient les conséquences financières. En 1995, pour les marchés d'enrobés, le surcoût résultant de ces contraintes a été évalué à 1,6 MF. Ce partage est également facilité par le fractionnement géographique des marchés de fournitures et d'entretien de la voirie au niveau des arrondissements ou des subdivisions. Cette division des marchés, même si elle permet aux subdivisions de mieux suivre les chantiers, n'est pas toujours justifiée par des contraintes techniques ou économiques et peut aboutir à favoriser les entreprises locales.

Les départements ont tendance à faire jouer la préférence locale au détriment des critères objectifs d'attribution des marchés. Or il résulte des textes et de la jurisprudence qu'aucune considération étrangère à l'objet du marché ne doit conduire à retenir une offre plutôt qu'une autre. Les critères de préférence locale sont irréguliers, sauf si l'implantation locale de l'entreprise est une condition de la bonne exécution du marché. En *Moselle*, certains règlements de consultation étaient conçus de telle sorte que les entreprises étrangères au

département ou à la région étaient nécessairement écartées. Ainsi, pour la réalisation d'une déviation, dix entreprises importantes non mosellanes ont été éliminées en raison de la mise en œuvre d'une clause technique spécifique fixant des critères de proximité du chantier par rapport au siège de l'entreprise. Dans le département de l'*Indre*, le règlement de la consultation d'un marché d'enrobés mentionnait l'obligation d'installer une centrale fixe d'enrobage. Or, une centrale mobile aurait été suffisante pour répondre aux besoins. L'adjonction de ce critère, qui ne pouvait être respecté que par trois entreprises possédant une centrale fixe dans l'*Indre*, a donné un avantage aux entreprises implantées dans le département. En *Loire-Atlantique*, une entreprise a été écartée au motif qu'elle ne disposait pas de centrale de production d'enrobés dans le département à proximité des sites pour lesquels elle présentait des offres. Ce motif n'est pas convaincant. La capacité des centrales est en *Loire-Atlantique* le double de ce que le marché local peut absorber, ce qui permet à une entreprise de s'approvisionner dans des conditions normales de prix.

Le critère de la préférence locale peut même conduire à ne pas faire appel à la concurrence. Ainsi, dans le *Cantal*, les marchés de granulats routiers nécessaires à la réalisation du programme d'entretien et de réparation de la voirie ont été négociés, en 1991 et 1996, sans publicité ni mise en concurrence. A chaque fois, un accord sur un bordereau de prix a été conclu avec les représentants locaux de la profession. Cette « négociation collective » conduite dans un contexte ne ménageant aucune forme de publicité pourrait être assimilée à une pratique anticoncurrentielle. L'argument de la proximité géographique n'est pas probant : les carriers sont capables de livrer régulièrement des dépositaires de matériaux et il appartient, si nécessaire, au concurrent d'intégrer le coût du transport dans son offre de prix.

Les marchés à bons de commande

L'article 273 du code des marchés publics dispose que lorsque, pour des raisons économiques, techniques ou financières, le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne

peuvent être entièrement définis et arrêtés par le marché, la collectivité peut passer un marché à bons de commande. Le marché à bons de commande détermine la nature et le prix des prestations ; il peut fixer un minimum et un maximum de prestations, arrêtés en valeur ou en quantité. Cette formule est bien adaptée aux prestations pour lesquels les besoins en valeur ou en quantité ne peuvent être entièrement prévus lors de la passation des marchés, ce qui est souvent le cas des fournitures et des travaux d'entretien de la voirie. Les enjeux financiers sont loin d'être négligeables. Ainsi, dans le département de l'*Indre*, en 1995, les marchés à bons de commandes représentent 45 % des travaux de voirie, soit un montant d'environ 28 MF.

Les marchés à bons de commandes supposent que la collectivité appréhende au mieux les quantités servant de base à la consultation afin d'obtenir les conditions optimales en termes de prix à l'issue de la mise en concurrence. Même si la fixation d'un minimum et d'un maximum de prestations n'est plus obligatoire, la détermination de ces seuils permet d'obtenir de meilleurs prix. En *Haute-Garonne*, des marchés à bons de commande sont pourtant passés sans minimum et sans maximum, ce qui empêche les candidats de proposer des prix ajustés économiquement. C'est également le cas en *Savoie*. Par ailleurs, les fournisseurs établissant généralement leurs prix sur la base des commandes minima, il est souhaitable de prévoir un minimum et un maximum dont l'écart soit le plus faible possible. En *Ardèche*, pour certains marchés de fourniture et transport d'enrobés, l'écart entre le seuil minimum et le seuil maximum est élevé, ainsi qu'en *Isère*.

Enfin, les marchés à bons de commande doivent faire l'objet d'un contrôle de la part du département et du comptable. Il a été relevé dans les *Vosges* qu'aucun bon de commande n'était joint aux décomptes des marchés à commandes. Il était donc impossible de vérifier si les quantités livrées étaient conformes à la commande et si elles l'avaient été aux dates et lieux prévus. En *Dordogne*, les mandats relatifs à ces marchés n'étaient pas accompagnés des pièces justificatives prévues par les textes.

1870
1871
1872
1873
1874
1875
1876
1877
1878
1879
1880
1881
1882
1883
1884
1885
1886
1887
1888
1889
1890
1891
1892
1893
1894
1895
1896
1897
1898
1899
1900
1901
1902
1903
1904
1905
1906
1907
1908
1909
1910
1911
1912
1913
1914
1915
1916
1917
1918
1919
1920
1921
1922
1923
1924
1925
1926
1927
1928
1929
1930
1931
1932
1933
1934
1935
1936
1937
1938
1939
1940
1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

CHAPITRE IV

LES DISPOSITIFS DE SUIVI, DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

I. - LE SUIVI DES PRESTATIONS DES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Concernant les services autres que le parc départemental de l'équipement, la comparaison entre commandes et réalisations constitue l'une des difficultés du système de la mise à disposition. En effet, lorsque la commande est formalisée, ce qui constitue la majorité des cas, elle l'est généralement en termes d'objectifs qualitatifs à atteindre et de montants de crédits à mettre en œuvre. Les réalisations sont mesurées en montants de crédits consommés et d'appréciations portées sur la réalisation des objectifs qualitatifs. L'insuffisance du recours à des indicateurs physiques réduit trop souvent le contrôle de l'efficacité des services mis à disposition à un taux de consommation des crédits. En définitive, les services mis à disposition sont astreints à une obligation de moyens et non à une obligation de résultat. Par ailleurs, les services départementaux soulignent souvent l'insuffisante transparence des services mis à disposition, et notamment la relative opacité de la comptabilité analytique utilisée par les DDE. L'enquête a toutefois montré l'implication insuffisante des services départementaux dans le contrôle du service fait, trop souvent laissé à l'initiative de l'ensemble mis à disposition, et le peu d'empressement, voire le désintérêt de la part de certains départements, à solliciter le moindre justificatif de l'action des services déconcentrés.

En matière de contrôle des prestations du parc, deux tendances équivalentes se dégagent : soit un contrôle effectué par la DDE elle-même, soit un contrôle par les services départementaux. Le choix entre ces deux méthodes traduit le degré

de latitude laissé au parc. Dans bon nombre de départements, le parc jouit d'une confiance et d'une liberté d'action sans dispositif de contrôle structuré. Dans les *Landes* ou la *Loire*, l'exécutif et les services départementaux font état de l'absence fréquente d'indicateurs physiques sur l'activité du parc, au-delà des indicateurs financiers et estiment manquer d'informations sur l'atteinte des objectifs fixés par la convention. En outre, les bilans annuels d'exécution prévus par les conventions signées avec le parc ne sont pas toujours dressés (*Drôme, Landes, Lot-et-Garonne, Morbihan, Moselle, Hautes-Pyrénées, Haute-Savoie*) ou sont fournis après les dates prévues par les conventions. Dans les *Hautes-Pyrénées*, le bilan est établi unilatéralement par la DDE alors que la convention prévoit qu'il doit être conjointement dressé par l'Etat et le département. Les garanties d'exécution prévues par les conventions sont toutefois très largement respectées par les parcs qui prennent à leur charge les coûts de remise à niveau, en cas de travaux défectueux. Le département de l'*Ain* a fait observer à ce propos que les coûts de remise à niveau étaient répercutés dans le chiffre d'affaires du parc et qu'il en supportait la charge au prorata de sa participation dans son montant, alors que ces surcoûts ne lui seraient pas imputables.

Les départements souhaitent souvent disposer de moyens propres pour assurer la mise en œuvre de leur politique routière. L'enquête a toutefois montré qu'il n'assuraient pas systématiquement un suivi et un contrôle des prestations du ministère de l'équipement, comme ils sont en droit de le faire.

II. - LE CONTRÔLE DES MARCHÉS

Le contrôle interne

Les procédures de contrôle interne applicables à l'ensemble des marchés publics concernent également les marchés de voirie. La spécificité de ces marchés tient cependant à la déconcentration des pouvoirs opérée au profit des subdivisions territoriales. Cet éclatement des pouvoirs de décision peut se justifier par la meilleure connaissance des

besoins qu'ont les subdivisions. Mais les départements doivent mettre en place des procédures de contrôle en contrepartie des responsabilités concédées aux subdivisions.

Le risque de dépassement du seuil des marchés est en matière de voirie d'autant plus important que les pouvoirs de décision sont délégués aux subdivisions territoriales. Dans certains départements, notamment la *Haute-Garonne*, la *Haute-Savoie* ou l'*Isère*, des mesures informatiques de contrôle interne ont été prises afin de mieux contrôler les dépenses des subdivisions et de bloquer les engagements de dépenses supérieurs à 300 000 F par an et par fournisseur. Les commandes des subdivisions sont parfois imparfaitement contrôlées. Ainsi, en *Isère*, le caractère de régularisation des avenants augmentant, parfois de manière considérable, les montants maximaux des marchés à bons de commandes d'enrobés est la conséquence des difficultés rencontrées par les services départementaux pour assurer le suivi des commandes des subdivisions en l'absence d'une comptabilité d'engagement. En outre, le maître d'ouvrage ne peut pas déléguer aux subdivisions la responsabilité de l'approbation du choix et du projet du maître d'œuvre, ainsi que de la désignation de l'entrepreneur.

Le contrôle des prix et des prestations

Certains départements ne sont pas suffisamment vigilants dans la comparaison des prix offerts par les entreprises, qui peuvent fortement varier sur deux marchés consécutifs ou être différents selon les secteurs. Il a par exemple été constaté en *Ardèche*, que le prix unitaire à la tonne d'enrobés variait de manière importante selon les années et les fournisseurs, la variation pouvant atteindre un écart de 23 % la même année pour le même type de fourniture. Des différences dans les prix des achats effectués par les subdivisions ont ainsi été constatées dans les *Vosges*. Des comparaisons de prix entre les différents marchés d'enrobés ont été pratiquées lors du contrôle du département de la *Loire*. Pour des prestations identiques, sur le même secteur, des écarts parfois importants ont été constatés qui ne peuvent être justifiés par les différences de quantités fournies. D'importantes variations de

prix unitaires, non expliquées par la structure des prestations ou les quantités ont également été relevées dans le département de l'*Indre*.

Un contrôle strict des prestations des entreprises est indispensable. Ce contrôle peut être effectué au niveau des entreprises dans le cadre de plans d'assurance qualité ou au niveau du département. Les marchés relatifs aux routes présentent en effet la particularité d'être attribués sur la base de quantités estimées, qui doivent être comparées aux quantités réelles. En *Moselle*, à partir de l'examen de certains dossiers, la stricte concordance entre les quantités estimées et les quantités réelles ne manque pas de soulever des interrogations quant à la fiabilité des contrôles réellement mis en œuvre.

III. - LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

Le suivi de l'exécution des programmes routiers

Un certain nombre de départements ne se sont pas encore dotés de moyens suffisants pour suivre, à la fois en termes physiques et financiers, l'exécution de leurs programmes routiers.

Ainsi, dans l'*Isère* et les *Landes*, il n'existe aucune information synthétique concernant la réalisation des programmes pluriannuels d'investissement. Le conseil général du *Lot-et-Garonne* n'assure pas un véritable suivi des investissements relevant de son schéma directeur, qui permettrait de vérifier que l'enveloppe financière annuelle prévue par ce schéma est respectée. De même, le département de l'*Orne* ne disposait pas, à la fin de l'année 1997, d'un instrument de suivi régulier, par programme et par opération, de la réalisation de son plan routier adopté en 1990. En *Vendée*, l'avancement du « plan routier 2000 » fait l'objet de comptes-rendus détaillés en termes physiques. En revanche, les bilans financiers dressés jusqu'ici apparaissent trop globaux pour constituer des instruments de pilotage utiles et ne permettent pas de procéder à l'analyse rétrospective des opérations réalisées ni de prévoir avec assez de précision les moyens à mobiliser pour l'achèvement du programme. En *Loire-Atlantique*, la pro-

grammation budgétaire annuelle fait référence au schéma routier de développement, sans toutefois que des indicateurs financiers aient été mis en place pour évaluer le montant prévisionnel des dépenses correspondant aux objectifs. Dans l'*Eure*, un rapport relatif aux principales réalisations en matière d'investissement routier sur les dix dernières années a été présenté en 1996 à l'assemblée délibérante. Une procédure formalisée de compte rendu annuel systématique de l'exécution des programmes pluriannuels d'investissements routiers n'a toutefois pas été mise en place.

L'information de l'assemblée délibérante apparaît souvent incomplète. A l'exception de quelques opérations du réseau d'intérêt régional et du budget d'entretien, le conseil général de la *Loire* se prononce ainsi sur les rapports relatifs à la voirie qui lui sont soumis sans disposer d'éléments précis d'appréciation sur l'exécution des budgets antérieurs. Dans le *Rhône*, les éléments dont disposent les services techniques concernant l'avancement des opérations programmées ne sont pas communiqués à l'assemblée départementale. En *Loire-Atlantique*, la classification fonctionnelle particulière qui est utilisée pour le vote des crédits de la voirie n'est pas reprise au compte administratif pour la présentation des résultats, ce qui prive l'assemblée délibérante d'un moyen de suivi de l'exécution des programmes routiers.

L'évaluation des opérations d'aménagement et d'entretien

Dans l'ensemble, les départements ne se sont pas systématiquement dotés d'outils d'évaluation de leurs opérations d'aménagement ou d'entretien.

L'évaluation, après achèvement des programmes routiers, peut être entendue, en premier lieu, comme celle de leurs conditions de réalisation. Elle implique à cet égard, le cas échéant, une analyse des causes du dépassement des délais d'exécution et du coût prévisionnel des travaux. Au delà, les bilans d'opérations devraient comporter une mesure des effets des investissements, par exemple sur le trafic ou la sécurité, et une comparaison de ces effets avec ceux initialement escomptés.

Envisagée sous ces deux aspects, l'évaluation des programmes routiers apparaît d'une façon générale peu développée. Dans le *Rhône*, cependant, une procédure d'évaluation, portant notamment sur les conditions de réalisation des opérations et sur la cohérence entre les résultats attendus et effectifs des investissements, a été mise en place en 1994 sur une partie du réseau départemental. Ce dispositif ordinaire, à caractère interne aux services, est complété pour des opérations d'une certaine importance par des études particulières, confiées notamment au centre d'études techniques de l'équipement de Lyon. Dans ce même département, les effets des investissements destinés à améliorer la sécurité routière font l'objet d'une évaluation dans le cadre des diagnostics globaux effectués périodiquement par le CETE, en fonction de l'évolution du nombre d'accidents aux points ou sur les sections concernés par les aménagements. Une démarche similaire est mise en œuvre par le conseil général de la *Dordogne*.

L'état du patrimoine routier fait l'objet dans certains départements d'une évaluation, à partir des relevés effectués. En *Savoie*, plus de 70 % de la voirie départementale, et près des trois quarts du réseau principal, apparaissaient ainsi comme se trouvant, en 1996, dans un état bon ou acceptable, selon les critères retenus. Ce pourcentage, évalué sur des bases différentes, n'était que de 66 % en 1995 pour le département du *Lot-et-Garonne*. Dans la *Loire*, les diagnostics effectués en 1992 et 1996 font apparaître un net recul, entre ces deux dates, du pourcentage des routes les moins bien classées du point de vue de leur état. Pour le *Rhône*, les relevés effectués en 1993 et 1995 ont permis de conclure à un bon état général du réseau départemental. En revanche, le département de l'*Orne*, dont l'action tend en priorité à la conservation de son patrimoine routier, ne paraît pas disposer d'informations fiables lui permettant d'apprécier la réalisation de cet objectif.

La périodicité du renouvellement des couches de surface constitue un critère particulier d'appréciation de l'état des chaussées, la durée de référence généralement considérée comme satisfaisante étant de 8 à 10 ans. Dans la *Loire-Atlantique*, cette périodicité s'établit en moyenne à 14 ans en 1996. En *Dordogne*, le renouvellement des couches de

surface n'est effectué en moyenne que tous les 20 ans sur près de 60 % de la longueur du réseau. En *Gironde* la périodicité du renouvellement est passée de 10,7 ans en 1973 à 12,3 ans en 1995. De surcroît, la qualité des revêtements s'est détériorée dans ce département pour les routes les plus importantes, le traitement en tapis d'enrobés diminuant au profit du traitement en revêtement. D'autres éléments peuvent, d'une façon indirecte, apporter des indications sur l'état de la voirie. En *Isère*, l'importance des dépenses exceptionnelles de grosses réparations, à la suite notamment d'intempéries, refléterait ainsi l'insuffisance de l'entretien du réseau routier.

Dans le domaine de la sécurité routière, l'évaluation des actions, souvent multiples, conduites par les départements apparaît délicate, si l'on excepte le cas des opérations d'aménagement spécifiques. Les statistiques montrent d'une façon générale un recul du nombre des victimes et des zones d'accumulation d'accidents, auquel ces interventions ont pu contribuer.

CONCLUSION

Malgré des progrès réels constatés dans certains départements, l'effort de connaissance de l'état du réseau, de sa fréquentation et des besoins à satisfaire à moyen terme demeure inégal. De même, il a été constaté que les départements appliquaient de façon hétérogène et généralement insuffisante les dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTTI) du 30 décembre 1982. Il en résulte une programmation encore insuffisamment coordonnée et des arbitrages difficiles dans la définition de priorités – sécurité, aménagement du territoire, désenclavement, service public de desserte – pour une allocation satisfaisante des crédits consacrés par les départements à leur équipement routier. Cet effort devra être accru dans l'avenir de manière à mieux définir les priorités, éviter une dispersion des moyens ou des travaux de faible utilité, afin d'optimiser les crédits publics qui y seront affectés.

L'effort budgétaire consenti par les départements pour l'équipement, la maintenance et l'entretien du réseau routier reste globalement à la mesure de leurs responsabilités dans ce domaine. Certes de grandes différences demeurent entre les départements, ne serait-ce qu'en raison de données géographiques, démographiques, climatiques ou techniques. En outre, au cours de la période récente, les départements ont dû faire face à d'autres priorités, notamment la rénovation des collèges ou le financement de l'aide sociale, si bien que le financement des routes a pu passer au second rang, sans que toutefois il ait été constaté des renoncements ou des retards préjudiciables aux usagers de la route. Les programmes départementaux restent en effet encore inspirés par le souci d'assurer la continuité du service public routier, voire de répartir de façon équilibrée les dotations entre les cantons.

On constate encore bien des insuffisances ou des carences dans la passation, l'exécution et le suivi des marchés publics de travaux, qui tiennent tantôt aux procédures peu strictes mises en œuvre par les services, tantôt à la structure et à l'organisation mêmes de l'offre par les entreprises du secteur. A l'évidence les départements n'ont pas encore donné à leurs commandes toute la transparence et tous les effets de concurrence nécessaires. Il est encore trop tôt pour évaluer la pertinence et l'efficacité de la procédure de partage des compétences et des tâches entre les services départementaux et les services déconcentrés du ministère de l'équipement au regard des intérêts respectifs de l'Etat et des départements.

Sous ces réserves, il apparaît au total que la plupart des départements qui ont fait l'objet d'un examen par les chambres régionales dans le cadre de l'enquête sur la voirie routière maîtrisent de façon satisfaisante leurs actions et exercent correctement cette compétence ; ils pourraient toutefois donner à la programmation de leurs interventions et à la passation de leurs commandes de travaux plus de rigueur et manifester davantage le souci d'en suivre et d'en évaluer les effets pour les usagers de la route.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
