

COUR DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC PARTICULIER

**« L'ACTION DES DÉPARTEMENTS
DANS LE DOMAINE DE
LA VOIRIE ROUTIÈRE »**

NOVEMBRE 1998

Délibéré
Introduction
Chapitre I - Les conditions des choix
I - La connaissance de l'État et de l'usage du patrimoine routier ⁹
II - La définition d'une politique routière départementale
III - La programmation des interventions en matière d'aménagement et d'entretien
Chapitre II - Les dépenses
I - Les statistiques nationales
II - La part des dépenses de voirie dans les budgets départementaux
III - L'évolution des dépenses consacrées à la voirie départementale
IV - Les dépenses des départements consacrées aux autres réseaux routiers
Chapitre III – L'organisation administrative et les marchés.
I - Les structures de décision et de gestion des départements
II - Les marchés publics de travaux de voirie
Chapitre IV – Les dispositifs de suivi, de contrôle et d'évaluation
I - Le suivi des prestations des services du ministère de l'Équipement
II - Le contrôle des marchés
III - Le suivi et l'évaluation des opérations
Conclusion
Réponses des administrations

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

2. Les présidents des conseils généraux des départements de l'*Aveyron*, du *Maine-et-Loire*, de la *Manche*, de *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'État, 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 oeuvre. Elle notait également la nouvelle répartition des financements du réseau national, marquée par une réduction des crédits budgétaires de l'État 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 km²- bien supérieure à celle des pays européens de même superficie que la France, 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 la maintenance 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 atteignent 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 « 3ème 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'État a procédé à des déclassements de voirie nationale,

notamment 53 500 kms en 1972, accroissant ainsi le réseau départemental. La marge d'action des départements restait toutefois limitée car les services extérieurs de l'État, en l'occurrence les directions départementales de l'équipement, décidaient et mettaient en oeuvre 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 régionales¹ y ont participé, ce qui a permis de rassembler des informations dans 28 collectivités² 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.

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.

Toutefois, il est apparu qu'il serait hasardeux et peu significatif de calculer, pour l'ensemble des départements, des ratios de gestion, d'efficacité ou d'évaluation en matière de voirie, en rapportant par exemple les actions entreprises 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 en effet très contrastées, les choix d'opportunité affichés par chaque assemblée délibérante départementale contraints par des conditions trop diversifiées pour se livrer à des comparaisons, voire à des classements ... 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 oeuvre.



Chapitre I

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 provision 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 *Pyrénées-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 1500 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 oeuvre 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 km. 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 km. 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'usager 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'État et 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 subdivisions du réseau distinguées et précisent également, par catégorie, les principes directeurs de la politique routière mise en oeuvre 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 toutes façons 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 routier, 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'État, 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 la *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'État 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'État a souligné les difficultés de coordonner les politiques locales entre elles et avec celle de l'État. L'action des départements devrait en effet être cohérente avec celle de l'État, 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'État, 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'État, notamment dans le cadre des contrats de plan État-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'État, 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'État sont également pris en compte par le quatrième plan quinquennal mis en oeuvre 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'État 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 importantes 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'État 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'État 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'usager.

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 oeuvre sur cette base des programmes de travaux. Dans le *Lot-et-Garonne*, le coût des accidents par véhicule-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 km. 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 du *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 des opérations

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 km, ainsi que les projets de création de voies rapides à 2x2 voies d'une longueur excédant 25 km. 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 km. Le conseil général de la *Moselle* a approuvé en 1992 un projet de création d'un réseau de routes rapides à 2x2 voies d'une longueur de 322 km 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 km en 2010 la dimension du réseau de routes à 2x2 voies. La création d'une voie nouvelle doublant la RN 62 sur 16 km

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'État 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'aménagement 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 oeuvre 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'État 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 et des finances (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 des 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 et des finances que par celui de l'intérieur n'incluent pas les concours financiers des départements aux communes ou à leurs groupements, et à L'État. 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 comptable

En outre, le cadre budgétaire et comptable mis en place au début des années soixante 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
Lot-et-Garonne	189,4	16,8
Maine-et-Loire	243	14
Manche	347,8	20,1
Morbihan	254,7	11,9
Moselle	568,2	18,9
Orne	136	9,9
Hauts-Pyrénées	207	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*, 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 itinéraires importants. 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 programmes reportés.

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

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			
<i>en millions de francs</i>			
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	302	+ 13,1
Loire Atlantique	379	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	481,3	+ 34,4
Orne	171,7	109,0	- 36,5
Pyrénées-Orientales	161,1	153,9	- 4,5
Hautes Pyrénées	88,5	193	+ 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'*Eure*, 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 oeuvre 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'État 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 important 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 les importantes 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 (notamment en *Savoie*, en *Loire-Atlantique*, en *Aveyron*) mais les participations aux programmes de L'État 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* (25,6 % 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'État 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 supporter, à parité avec la communauté urbaine de Lyon, le coût de l'opération (estimé au total 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'État 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'État. Ces contributions s'inscrivent le plus souvent dans le cadre des contrats de plan conclus entre L'État et la région, les départements étant alors amenés à assurer parfois la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations. Les montants annuels versés à L'État 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 important dans certains départements. La participation prévisionnelle du département de la *Manche* au financement de l'autoroute des estuaires (A83), inscrite au IIIème contrat de plan État-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 Xème et XIème 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 versé à l'État un fonds de concours de 481,5 MF, représentant les 7/12èmes 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 oeuvre 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'oeuvre. 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'État 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'oeuvre 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'État et des communes, même si les prestations au profit des départements prédominent. Dès lors, un transfert total de ces services aux départements pouvait mettre L'État 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 oeuvre de la décentralisation dans ce domaine et les contentieux qui ont pu surgir entre les départements et L'État.

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'État, 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 3 ans et reconduites par avenant annuel. Certains départements, comme les *Landes*, la *Loire* ou la *Moselle* n'ont pas signé d'avenants 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 sur 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'oeuvre 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'État 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'État et des communes, ni en augmenter le coût pour ces collectivités. La répartition des subdivisions territoriales entre L'État et le département modifie toutefois la taille des aires d'intervention des subdivisions conservées par L'État, 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 28 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'oeuvre 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 oeuvre 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 oeuvre 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'État 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 réciproques 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'État 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 du *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 oeuvre 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. Enfin, 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. L'ouverture des offres est effectuée par une commission administrative comprenant au moins cinq membres. Des pratiques analogues ont été mises en oeuvre 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 adjudicataires, qui auraient éventuellement modifié leurs offres s'ils avaient eu connaissance de ces délais. Enfin, les délais fixés pour la réception des candidatures doivent être 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 important. Cette procédure permet en effet de réduire les délais de réception des candidatures et de fixer 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 les départements de l'*Ardèche* et 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 oeuvre 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'État, 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. Des avenants peuvent toutefois bouleverser l'économie initiale du marché « 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 renvoient davantage à l'imprévoyance du maître d'ouvrage ou du maître d'oeuvre. 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 autorisés par les 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. Par ailleurs, 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 oeuvre 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

commandes 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 1er 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 anticoncurrentielles 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 ainsi 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 moins-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 l'allotissement 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 oeuvre 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 soumissionnaire 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. Les marchés à bons de commande sont bien adaptés 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.

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, 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 terme d'objectifs qualitatifs à atteindre et de montants de crédits à mettre en oeuvre. 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, Haute-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'État 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 oeuvre 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'oeuvre, 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 oeuvre.

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 programmation 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 oeuvre 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, apparaissent 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 (LOTI) 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 à 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 constaté des renoncements ou des retards préjudiciables aux usagers de la route. Les programmes départementaux restent en effet encore inspirés par des considérations d'équité cantonales et par le souci d'assurer la continuité du service public routier.

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 oeuvre par les services, tantôt à la structure et à l'organisation même 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. En revanche la répartition des compétences et des tâches entre les services départementaux et les services déconcentrés du ministère de l'équipement paraît se mettre en place sans graves problèmes, même s'il est encore trop tôt pour évaluer la pertinence et l'efficacité de la procédure de partage.

Sans 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.

REPONSES DES ADMINISTRATIONS

REPONSE DU SECRETAIRE D'ETAT A L'OUTRE-MER, MINISTRE DE L'INTERIEUR PAR INTERIM

La part des dépenses des conseils généraux dans ce domaine représentait effectivement pour la seule voirie départementale 13,6 % de leur budget en 1995 (plus de 29 MdF), indépendamment de leur concours au financement des réseaux national et communal.

Si globalement mon département ministériel adhère aux remarques de la Cour sur les différents aspects développés dans ce rapport, son attention est plus particulièrement appelée sur un certain nombre de points.

La première partie du rapport, après avoir dressé un bilan descriptif de l'état et de l'usage du patrimoine routier, déploie les insuffisances de la programmation pluriannuelle des travaux et d'entretien.

Il est vrai qu'à la décharge des départements, aucun texte ne rend obligatoire une telle programmation, même si l'instruction M. 51 fait mention ; dans le chapitre 901 « Voirie », de tranches annuelles du programme de grosses réparations.

Néanmoins, l'article L. 3312-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, autorise les départements à inscrire à leur budget, en dépenses d'investissement, des crédits de paiements afférents aux autorisations de programme.

Depuis, certains départements ont recours à cette faculté. Elle devrait permettre au conseil général de disposer d'une meilleure visibilité sur le volume et l'échéancier de réalisation des dépenses d'équipement routier et sur le financement nécessaire à mettre en place.

Dans la deuxième partie, la Cour relève, comme en 1992, l'absence de statistiques nationales détaillées sur les réseaux locaux ainsi que les insuffisances du cadre budgétaire et comptable des départements.

S'agissant du premier point, je ne peux que confirmer les observations formulées par mon prédécesseur en 1992. En effet, le ministère de l'intérieur a élaboré des statistiques sur les voiries locales, départementales et communales dans les années 1963 à 1976, puis uniquement départementales en 1977 et 1978. Les renseignements recueillis auprès des préfetures concernaient d'une part la consistance, l'état du réseau et son évolution physique, d'autre part des données financières. La collecte de ces informations, soit par l'intermédiaire des directions départementales de l'équipement, soit à partir de la nomenclature comptable qui prévoit l'inscription des dépenses de voie – hors programmes départementaux – aux chapitres 910-1 et 912-1, permettrait effectivement une analyse de l'effort financier des départements pour l'ensemble des réseaux. Cette collecte d'informations et leur traitement représenteraient toutefois une charge considérable qui nécessiterait des moyens autres que les ressources actuelles.

Les remarques de la Cour sur les insuffisances du cadre budgétaire et comptable des départements m'amènent à faire deux types d'observations concernant l'amortissement et la situation du patrimoine routier.

Je crois en effet nécessaire de rappeler que contrairement à l'interprétation donnée aux textes en vigueur, l'instruction M 51 applicable aux départements mise à jour le 4 septembre 1986 prévoit depuis l'origine la possibilité d'amortissements des dépenses d'investissement, et notamment en matière de voirie :

- *Titre I, principes généraux, 12, «Le cadre comptable départemental », commentaire du compte 21 ;*
- *Titre II, « le budget », 24, « Description et présentation des opérations », 243-2 « opérations d'ordre concernant la section d'investissement du budget », 5° « Amortissement des immobilisations ». Ce dernier paragraphe cite parmi les schémas d'écriture celui qui se rapporte à la voirie départementale.*

Les commentaires du chapitre 901 « Voirie » précisent que « seuls les éléments d'infrastructure peuvent faire l'objet d'amortissements, tels, par exemple, la chaussée, les accotements stabilisés ou transformés en trottoirs, les pistes cyclables, les parkings, les murs de soutènement, les perrés, les ouvrages d'écoulement des eaux, les ponts et autres ouvrages d'art, la signalisation, le matériel d'éclairage », et recommande pour l'amortissement de ces éléments, une durée de 30 ans.

Les écritures relatives à l'amortissement font partie des écritures d'ordre budgétaire ; elles figurent donc en prévision au budget et en réalisations au compte administratif.

Quant à la valorisation du patrimoine routier, celui-ci est retracé au bilan au compte 213 « Voies et réseaux », qui comprend les subdivisions suivantes :

- 2130, voirie terrestre ;*
- 2137, installations de voiries.*

En annexe du compte administratif, l'état des biens meubles et immeubles détaille les biens dont le département est propriétaire, affectataire ou locataire.

Une fiche d'identification ouverte par groupe de biens permet de retracer la localisation du bien, ses caractéristiques physiques, son coût d'acquisition et sa durée d'amortissement (Titre IV, comptabilité de l'ordonnateur, § 42 « l'état des biens meubles et immeubles ».

Pour ces biens, « il doit y avoir exactement correspondance entre le contenu de l'inventaire tenu par l'ordinateur et le fichier des immobilisations tenu par le comptable ; fichier qui permet à celui-ci de dresser l'état de l'actif à joindre au compte des gestion » (cf. décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique – art. 12C).

Enfin, l'article 32 du décret du 12 juillet 1893 portant règlement sur la comptabilité départementale modifié dispose que le budget et les comptes du département font ressortir dans les tableaux annexes l'emploi des recettes affectées à l'entretien des routes et chemins (état des recettes grevées d'affectation spéciale).

Les documents budgétaires, qu'il s'agisse du budget primitif, ou du compte administratif, présentent donc en annexe une information détaillée sur l'état de la voirie départementale ainsi que sur le montant des dépenses engagées à ce titre et des recettes affectées à la création ou à son entretien.

Le corps même du budget, sans développer une véritable comptabilité analytique, présente les dépenses et les recettes départementales selon une classification fonctionnelle qui isole les dépenses et les recettes relatives à la voirie.

En section d'investissement, le chapitre 901 « Voirie » comprend en dépenses, les acquisitions de terrains pour aménagement de la voirie départementale, la construction des chaussées et aménagements divers, les travaux d'éclairage et la signalisation, y compris les travaux effectués par le Parc départemental de l'équipement et facturés au département.

En section de fonctionnement, le chapitre 936 comprend en dépenses les opérations concernant l'entretien et les réparations de la voirie routière départementale.

Il comprend en recettes les ressources accessoires à l'entretien de la voirie (participations des communes, contributions pour dégradations des voies, etc.).

La totalisation des chapitres 901 et 936 permet d'approcher, département par département, de manière suffisamment précise le coût de la voirie et les recettes qui y sont spécifiquement affectées.

Il est alors possible d'agrèger au niveau national ces éléments chiffrés pour établir des statistiques sur ce secteur d'activité.

Le cadre comptable des départements fera l'objet d'une adaptation au Plan Comptable Général de 1982. A cette occasion, la transposition des comptes par nature et l'introduction possible de procédures nouvelles telles que le rattachement visera notamment à améliorer la connaissance du coût du service.

La réforme sera l'occasion d'améliorer en tant que de besoin la présentation des documents budgétaires en vue d'une meilleure lisibilité et de la mise en valeur des informations les plus pertinentes pour les élus départementaux et les tiers.

Le champ d'application de la procédure d'amortissement, actuellement facultative, fait également, dans ce cadre, l'objet d'un réexamen.

Enfin, dans les deux dernières parties du rapport, la Cour relève de nombreux manquements à la réglementation des marchés publics qu'elle explique par la situation d'oligopole d'entreprises de travaux publics routiers constituées en groupements, qu'il s'agisse du recours à l'appel d'offres restreint ou des marchés à bons de commandes et de la structure déconcentrée des services administratifs départementaux compétents.

Si le code des marchés publics pose le principe selon lequel les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir discrétionnaire de choix entre la procédure d'appel d'offres restreint et la procédure d'appel d'offres ouvert, il est indispensable en effet de leur recommander de recourir aux procédures ouvertes chaque fois que la structure du marché affecte le jeu normal de la concurrence.

Quant aux marchés à bons de commandes, le décret n°93-733 du 27 mars 1993 relatif à la transparence des procédures dans les marchés publics, a posé le principe selon lequel les marchés-cadres dont ceux à bons de commandes doivent être clairement définis quant à leur objet et leur prix (cf. code des marchés publics – art. 273). Il a

également précisé que des bons de commandes étaient des pièces contractuelles constitutives des marchés. Il en découle qu'elles sont normalement produites à l'appui des décomptes en vue du règlement des marchés.

D'autres textes récents ont encadré le recours aux avenants et aux décisions de poursuivre. Outre qu'ils ne peuvent modifier l'objet du marché ni en bouleverser l'économie, ils sont soumis à l'avis de la commission d'appel d'offres dès lors que leur montant excède 5 % du montant global du marché (loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire – art. 27).

S'agissant des commissions d'appel d'offres, il importe de rappeler que depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 précitée – codifiée sur ce point à l'article 279 du code des marchés publics, ces commissions sont élues au sein de l'organe délibérant selon un scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

Je rejoins bien évidemment la préoccupation de la Cour sur la nécessité de veiller au respect des dispositions du code des marchés publics dans un souci permanent de plus grande transparence et de mise en concurrence systématique des entreprises de manière à ne pas fausser le jeu de la concurrence sur ces marchés.

Par ailleurs, comme le souligne la Cour, il serait effectivement souhaitable que les conseils généraux puissent se doter de moyens suffisants pour assurer le suivi et l'évaluation de leurs opérations d'aménagement et d'entretien afin d'optimiser au mieux les crédits publics.

REPOSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

I. – L'ETAT DU PATRIMOINE ROUTIER DEPARTEMENTAL

Dans la première partie de son analyse, la Cour constate une inégale connaissance par les départements de leur réseau routier (caractéristiques, état des voies et des ouvrages d'art, flux de circulation), méconnaissance qui entraîne une dispersion des moyens ou la réalisation de travaux de faible utilité, particulièrement en dépenses d'entretien.

Depuis les lois de décentralisation, les départements ont accru leur moyens d'action sur la voirie départementale, en exerçant eux-mêmes leurs compétences, au travers de leurs propres services ou des services de l'Etat mis à disposition.

Toutefois, si la législation confère aux collectivités locales la charge d'établir et d'entretenir les voies publiques qui relèvent de leur compétence, mon département ministériel doit veiller à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble, comme le rappelle le décret du 27 mars 1992, fixant les missions de la direction des routes.

Aussi, sur la base des conclusions du rapport de M. Gaudemer, ingénieur général des Ponts et Chaussées, la direction des routes élabore actuellement les bases essentielles d'une politique française des routes. Celle-ci vise à développer les actions et outils mis en place par l'Etat en faveur du réseau routier national (banques d'informations routières, règles techniques minimales, contrôle de sécurité, politique à l'égard des usagers, politique d'entretien des réseaux d'ouvrages d'art) et propose de les étendre, autant que possible, aux autres réseaux, dans le cadre de discussions avec les gestionnaires de ces infrastructures.

Cependant, le ministère de l'équipement n'a pas de compétence explicite pour recueillir des informations auprès des conseils généraux, et ne pourra le faire que dans le cadre de systèmes d'informations librement négociés avec les partenaires.

II – LES RELATIONS ENTRE LES DEPARTEMENTS ET LES SERVICES DU MINISTERE

L'évolution des relations contractuelles prévues par la loi du 2 décembre 1992

S'agissant en premier lieu de l'absence d'avenants de reconduction aux conventions de mise à disposition, mentionnée par la Cour, le ministère souhaite rappeler que la loi du 2 décembre 1992 encourage la mise en œuvre de cette procédure, mais n'en fait pas obligation. En cas d'absence d'un tel document, la loi prévoit que les dispositions de la convention sont prorogées d'un an par tacite reconduction, sur la base des données de la dernière année d'application.

La Cour souligne également que l'essentiel des prestations réalisées par les directions départementales de l'équipement (DDE) s'effectue au profit des départements. A la vérité, un tel constat ne s'applique qu'aux activités d'entretien et d'exploitation du réseau routier.

Conscient par ailleurs de l'importance à accorder à l'amélioration du réseau routier existant, le ministère s'attache tout particulièrement à assurer une parfaite adéquation des effectifs aux missions à conduire. Il est vrai toutefois que ces dernières années, la diminution des effectifs a été réelle. Cependant, pour remédier à cette

situation, la loi de décembre 1992 a prévu, en son article 10-IV, un mécanisme de compensation financière au titre de la dotation globale de décentralisation, lequel fonctionne effectivement. De ce double point de vue, le recours à la réorganisation des services mis à disposition en application de l'article 7 de la loi du 1992 n'apporte aucune garantie supplémentaire.

La Cour fait en outre observer que des surcoûts de fonctionnement liés à l'extension des aires d'intervention des subdivisions sont mis à la charge des départements. Le ministère tient à souligner que cette prise en charge est conforme au principe de neutralité financière, énoncé par l'article 7 de la loi de 1992. Si les conséquences de telles situations peuvent être limitées par une amélioration de la productivité, ainsi que l'indique la Cour, le ministère rappelle que cet objectif est poursuivi de manière permanente pour l'ensemble des services des DDE.

Enfin, la Cour évoque la possibilité d'un appauvrissement en compétences que pourraient connaître les subdivisions de l'Etat en raison de leur moindre attrait. En fait, un tel risque est loin de survenir, car ces dernières conservent des missions multiples où la polyvalence demeure indispensable. Quant à celles placées sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général, des mesures de réorganisation du travail ont permis d'y maintenir un niveau d'activité suffisant.

L'action des « parcs départementaux de l'équipement »

Les parcs, qui constituent une composante importante des services des DDE, interviennent particulièrement dans le domaine de l'entretien routier pour le compte de l'Etat, des départements, des communes et de tiers.

A ce titre, le service compétent du ministère – en l'occurrence, la direction des routes – examine au moins une fois par an, lors des réunions avec chaque DDE portant sur l'entretien routier, l'organisation, les performances et le plan de charge des services concernés, à savoir le parc et les subdivisions territoriales.

Une attention particulière est apportée aux évolutions du parc, à la commande et à l'implication du département, ainsi qu'à celle de l'Etat, dans la production de ce service. Les situations complexes font, en outre, l'objet d'un examen particulier, réunissant les structures concernées (DDE, direction des routes, autres directions d'administration centrale, si nécessaire).

Le comité technique du compte de commerce, qui réunit environ une fois par mois les représentants des directions du personnel et des services, des routes, des affaires financières et de

l'administration générale, ainsi que l'agent comptable, constitue, par ailleurs, le lieu privilégié d'échange d'informations sur les parcs. Les rapports entretenus de façon permanente entre les directions d'administration centrale et l'agence comptable permettent également un suivi permanent et « en temps réel » des évolutions du compte de commerce et de l'activité des parcs.

Enfin, afin de mieux mesurer l'effet du désengagement de certains départements à l'égard des parcs, la direction du personnel et des services a lancé, au début de cette année, une enquête auprès de l'ensemble des DDE pour dégager une vision synthétique de l'évolution de la commande des départements et de la réalité des prestations.

Les résultats de cette investigation sont attendus dans les prochains mois : ils devraient permettre de comparer les éléments conventionnels de chaque département (commande et chiffre d'affaires) à l'activité réelle de chaque parc, telle qu'elle est mesurée à travers les données comptables centralisées.

Le suivi des prestations fournies

Pour prendre en compte les attentes des usagers, améliorer la production, réduire les coûts et répondre à l'exigence de transparence exprimée par les différents clients, dont notamment le département, une « démarche qualité » portant sur l'entretien et l'exploitation des routes (DEQUADE) a été lancée dès 1995.

Cette « démarche qualité », qui vise l'ensemble de l'appareil de production des DDE (par ces subdivisions) dans les domaines de l'entretien et de l'exploitation de la route, consiste à concevoir et mettre en œuvre des méthodes de nature, à la fois, à accroître régulièrement la qualité de la production et à garantir un niveau de prestation correspondant à la commande du client.

Plusieurs documents ont été réalisés dans ce but, dont notamment ceux produits en juin 1998 par le « Club d'échanges d'expériences sur routes départementales », qui rassemble des ingénieurs des DDE et des départements.

Parallèlement, dans de nombreux départements, ont été mis en place des tableaux de bord à périodicité annuelle, voire trimestrielle, permettant de rendre compte des prestations effectuées. Dans certains cas, des indicateurs de niveau d'entretien ont été retenus, par exemple, le nombre de fauchages ou le délai d'intervention pour le déneigement.

La passation, l'exécution et le suivi des marchés publics

Conscient de la nécessité de respecter les règles de la concurrence et les prescriptions du code des marchés publics, le ministère a mis l'accent lors des actions de formation de ses agents, sur la sécurité juridique relative aux opérations routières et la passation des marchés publics. Cette action, qui concerne les services de l'équipement mis à disposition, va dans le sens des préoccupations exprimées par la Cour.

* *
*

Partageant les propositions de la Cour, le ministère entend faire évoluer les relations entre les départements et les services déconcentrés du ministère, d'une logique de moyens à une logique de résultats. Dans ce but, le ministère veillera à ce que ces relations soient dorénavant fondées, conformément aux dispositions de la convention type, sur un compte rendu complet et systématique des prestations fournies aux départements.

Réponse du SECRETAIRE D'ETAT AU BUDGET

1. S'agissant, tout d'abord, de l'action des départements en matière de voirie routière, le rapport de la Cour des comptes fait état de différences entre les données statistiques relatives aux dépenses de voirie faites par les départements selon que ces données sont élaborées par le ministère de l'économie et des finances ou par le ministère de l'intérieur. Il ajoute que ce dernier retient, pour chiffrer les dépenses de voiries, « un montant plus représentatif de l'effort global des départements ».

L'écart entre ces deux sources statistiques est justifié par l'utilisation de sources d'informations différentes.

En effet, les opérations de virements internes entre chapitres de la section de fonctionnement, effectués à l'initiative de l'ordonnateur ne sont pas, conformément aux dispositions de l'instruction interministérielle budgétaire et comptable M 51, transmises au comptable. Ainsi, ne figurant pas au compte de gestion rendu par ce dernier, ces opérations de virement ne peuvent figurer dans les statistiques de la direction de la comptabilité publique qui ont pour source le compte de gestion.

A l'inverse, le ministère de l'intérieur, centralisant les opérations tenues par les ordonnateurs (les comptes administratifs), peut détenir cette information qui s'apparente à des écritures extra-comptables.

2. La Cour des comptes note, ensuite, que le cadre budgétaire et comptable utilisé par les départements est inadapté à l'analyse économique et financière.

Il est précisé que cette question figure au nombre des thèmes de réflexion du groupe de travail de modernisation du cadre budgétaire et comptable des départements mis en place sous l'égide de la direction générale des collectivités locales et de la direction de la comptabilité publique, associant à ces deux administrations des représentants des conseils généraux, du Conseil national de la comptabilité et du juge financier, et oeuvrant selon des modalités qui s'inspirent fortement de la démarche retenue pour la réforme de la comptabilité des communes.

3. Enfin, le rapport souligne que « les marchés à bons de commande doivent faire l'objet d'un contrôle de la part du département et du comptable ».

A cet égard, il convient d'observer, tout d'abord, que le décret n° 83-16 modifié du 13 janvier 1983, portant établissement de la liste des pièces justificatives des paiements des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux, ne prévoit pas, dans la rubrique 4 « Travaux, fournitures, services », la production des bons de commande comme pièce justificative de la dépense d'un marché à bons de commande.

Toutefois, pour tenir compte des spécificités de certains marchés exécutés, la note de service n° 96-053 MO du 11 mars 1996 précise les cas dans lesquels la transmission du bon de commande devient obligatoire. Il en est ainsi lorsque le marché à bons de commande ne prévoit pas toutes les modalités de liquidation. De même, la production du bon de commande est obligatoire lorsque le marché définit les modalités de liquidation mais que les bons de commande comportent des éléments à incidence financière autres que des modalités de liquidation proprement dites. Ainsi peuvent être prévus des délais d'exécution qui se décomptent à partir de la date de commande et qui entraînent éventuellement l'application de primes ou pénalités.

Il apparaît, pour ce qui concerne le département de la Dordogne, que le jugement n° 97-0345 du 18 juin 1997 de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine portant sur les comptes des exercices 1991 à 1995 du payeur départemental, enjoint à ce dernier, pour l'avenir, de s'assurer de la présence des bons de commande, assimilés à un ordre de services ayant une incidence financière (rubrique 4-2-1 du décret précité). S'agissant du département des Vosges, le dernier jugement de la chambre régionale des comptes de Lorraine en possession de la direction de la comptabilité publique, n°

97 C 0641 du 6 novembre 1997, ne fait pas mention d'une insuffisance des contrôles par le comptable public.

REPONSES DES COLLECTIVITES

Réponse du président du conseil général de l'ARDECHE

Dans le rapport de la Cour des comptes sur l'action des départements en matière de voirie routière, l'accent est mis sur le manque de planification générale en ce qui concerne les infrastructures.

Pour ce qui concerne la politique d'investissement routier en Ardèche, il est intéressant de noter que celle-ci fait l'objet de plans pluriannuels depuis 1989. En ce moment le département mène une étude pour la refonte globale du schéma directeur routier département qui sera la base des prochains plans d'investissement, mais également de tous les plans d'intervention en matière d'entretien et d'exploitation.

La Cour des comptes a également relevé certains points particuliers à l'Ardèche en ce qui concerne les marchés publics de travaux de voirie :

L'utilisation de l'appel d'offres restreint

Jusqu'en 1995, le département a utilisé de manière prépondérante la procédure de l'appel d'offres restreint. Ce choix de procédure, discrétionnaire, comme l'indique la directive européenne sur les marchés publics de 1992, visait d'une part, à mieux cerner la capacité et les qualifications des entreprises désirant répondre à des marchés routiers et d'autre part, à réduire les dépenses liées aux études de la part des entreprises candidates (le nombre d'entreprises retenues pour présenter une offre était de 12 à 15 environ).

A partir de 1996, il a été constaté au niveau du département que l'appel d'offres restreint n'était plus nécessaire pour les chantiers courants en raison de la complexification des procédures d'ouverture des plis et de l'amélioration de la démarche qualité dans l'ensemble des entreprises. (On arrivait à devoir retenir plus d'une vingtaine d'entreprises à la phase candidature.). En conséquence, la direction générale des services du département a décidé d'utiliser de manière principale l'appel d'offres ouvert et de ne réserver l'appel d'offres restreint qu'à des opérations qui nécessitent une technicité particulière pour lesquelles l'investissement en études de la part des entreprises est important.

Les marchés à bons de commande

La Cour des comptes a fait la remarque concernant l'écart important constaté entre le seuil minimum et le seuil maximum de certains marchés, de fourniture et transport d'enrobés.

Ces marchés à bons de commande de fourniture et transport d'enrobés sont établis sur la base de l'article 273 du code des marchés publics qui précise que ce type de marché « peut fixer un minimum et un maximum de prestations, arrêtées en valeur ou en quantité ». En l'occurrence, ces marchés passés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres européen ne fixaient qu'un montant minimum de prestations arrêtées en valeur mais pas de maximum. Au cours de la durée de validité du marché, le montant total des réalisations échelonnées tout au long de l'année a dépassé de manière significative le montant minimum (1 à 8 environ), sans pour autant remettre en cause l'objet du marché.

Le contrôle des prix et des prestations

Dans ce domaine, la Cour des comptes a constaté des écarts de prix unitaires importants sur le département pour un même type de fourniture (par exemple 23 % sur la tonne d'enrobés). Cela s'explique par le fait que la mise à disposition de la fourniture d'enrobés tièdes était faite en particulier à deux endroits différents du département. Les entreprises proposent un prix de 300 à 320 F la tonne, dans les zones proches des centrales de fabrication et un prix de 370 à 380 F la tonne, pour les secteurs éloignés (distance supérieure à 60 kilomètres de la centrale). Ainsi la différence s'explique par l'introduction dans le prix de fourniture du prix de transport entre le lieu de fabrication et le lieu de mise à disposition du client.

Réponse du président du conseil général de l'ARIEGE

Ce rapport, qui cite à plusieurs reprises le département de l'Ariège, reflète la réalité d'une situation dont les points faibles ont déjà été repérés et que le département s'efforce de corriger. Les contraintes d'un système administratif extrêmement lourd et préjudiciable aux critères d'efficacité représentent pour les départements une difficulté majeure pour apporter les correctifs nécessaires à un meilleur service de la voirie routière. Il s'agit de la superposition de responsabilités engendrée par les règles de fonctionnement du service mis à disposition par le ministère de l'équipement auprès des collectivités locales.

Cette décentralisation inachevée est fortement préjudiciable à la bonne gestion des deniers publics. La seule solution capable de s'inscrire dans le sens de l'efficacité serait de terminer le partage des services entre l'Etat et le département.

Réponse du président du conseil général du CANTAL

Le rapport de la Cour des comptes cite le département du Cantal, qui, en application du « critère de la préférence locale », ne ferait pas appel, pour les marchés de granulats, à la concurrence, ce qui « pourrait être assimilé à une pratique anticoncurrentielle ».

Il convient de préciser que ces marchés de fournitures de granulats routiers ne concernent que les seuls matériaux destinés à l'entretien et aux réparations des routes départementales, représentant 10 % environ des besoins globaux de ce type de fourniture pour le programme de voirie départementale.

Ces marchés sont négociés sur la base de l'article 312 bis du CMP depuis plus de vingt-cinq ans, par la direction départementale de l'équipement avant la décentralisation, par le département depuis.

Les travaux d'entretien et de réparations sont assurés conventionnellement par les subdivisions de l'équipement et par le parc départemental. Il convenait donc d'adapter une procédure de règlement des granulats routiers utilisés quotidiennement, par petites quantités, aux moyens locaux.

Dans ce cadre, le département a souhaité disposer de marchés avec tous les carriers garantissant des matériaux techniquement adaptés à ces chaussées afin d'utiliser au mieux les ressources locales et en réduisant les coûts de transport et de stockage.

L'incidence transport, de 1,15 F TTC la tonne/kilomètre au-delà de 10 kilomètres, représente 31 % du coût total des fournitures (ce qui, dans le cadre d'un appel d'offres, pourrait exclure en fait les soumissions des carriers dont l'exploitation serait trop éloignée du Cantal). De plus, la réduction des sites d'approvisionnement aurait une incidence considérable sur le coût global des fournitures rendues.

Par ailleurs, ni le département, ni l'équipement ne disposent d'aires de stockage aménagées et l'incidence de la reprise des matériaux serait à pendre en considération.

Dix-huit marchés négociés à bons de commande couvrent l'ensemble des besoins, dont quatre marchés concernant des carriers extérieurs au département. En outre, dans quinze cas sur dix-huit, le département pouvait s'affranchir d'un marché du fait des montants annuels atteints en dépense.

De plus, s'agissant de marchés à bons de commande, il est difficile, voire impossible, a priori, de définir les quantités utilisées annuellement par chacune des subdivisions.

Ces raisons ont justifié, avant le 15 décembre 1992, l'utilisation de l'article 312 bis, 2^e alinéa, du CMP et de l'article 104-11-2 en 1996 sans limitation de montant.

Réponse du président du conseil général de la DORDOGNE

Sur les conditions des choix et des objectifs

On note que d'une manière générale les départements ont procédé à la constitution d'une banque de données routières et d'un classement des chaussées. Il est évident qu'il s'agit là d'un préalable nécessaire à l'adoption d'un plan routier départemental, et à la définition d'une politique d'entretien. C'est le cas en Dordogne.

S'agissant de l'inventaire des ouvrages d'art, son caractère obligatoire n'est pas clairement défini au sens de l'instruction ministérielle du 19 octobre 1979 modifiée en 1995. Cependant, la direction des routes départementales procède actuellement à l'actualisation de la base de données existante et à un diagnostic des ouvrages d'art.

Dans le domaine de la sécurité routière la Cour des comptes indique : « 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. » En fait, la production d'un tel document n'est pas annuelle, elle se fait à la demande du département sur les cinq dernières années. Pour des raisons qui semble-t-il tiennent à la lourdeur de l'exploitation, la CDES a parfois des difficultés à répondre aux sollicitations du département.

Le projet de rapport mentionne que la programmation des dépenses d'entretien n'est pas mise en œuvre dans la plupart des départements. Cette situation n'est pas celle de la Dordogne qui a mis en place une programmation triennale.

La mesure des moyens budgétaires

Il est relevé une baisse sensible en Dordogne en 1990 et 1996 de la part des dépenses de voirie affectées au développement du réseau. Celle-ci traduit un choix politique qui a consisté à privilégier l'investissement dans les collèges.

Toutefois la diminution relevée est en réalité moins importante si l'on considère que pour des raisons comptables certaines dépenses imputées en section d'investissement au début des années 1990 l'ont été en section de fonctionnement à partir de 1994. On relèvera en outre que depuis 1996 cette tendance s'est inversée.

Les moyens administratifs et contractuels

Dans le domaine des marchés publics et plus précisément sur le dépassement du seuil de passation, le problème n'est plus d'actualité en Dordogne depuis deux ans, du moins en matière de voirie routière. En effet, la direction des routes départementales exige la passation d'un marché négocié pour toute dépense supérieure à 80 000 F.

De plus un contrôle mensuel de la situation des fournisseurs est effectué par les services comptables.

Sur le strict respect de la production des pièces justificatives nécessaires aux mandatements des marchés, la règle comptable est là encore strictement appliquée en Dordogne.

Les dispositifs de suivi de contrôle et d'évaluation

Il est noté qu'en Dordogne, le renouvellement des couches de surface n'est effectué en moyenne que tous les vingt ans sur près de 60 % de la longueur du réseau. Ceci est exact, mais tient pour une part aux caractéristiques de ce réseau assimilable à de la voirie communale. Il est vrai que le rythme de renouvellement des couches de roulement devrait être augmenté.

La question des moyens budgétaires et du renforcement de la péréquation des dotations de l'Etat entre départements riches et départements pauvres en constitue l'une des conditions.

Réponse du président du conseil général de la DROME

1. – LES CONDITIONS DES CHOIX ET DES OBJECTIFS

L'état du patrimoine routier

Une banque de données informatiques utilisant les logiciels SAGER, VISAGE et SACARTO, préconisés par le ministère de l'équipement, a été mise en place dans le département de la Drôme dès 1990. Le recueil des informations sur l'état des chaussées repose sur un constat visuel, effectué en 1991 par le CETE de Lyon sur l'ensemble des 4 150 kilomètres de routes départementales, qui a permis de noter de 1 à 3 deux caractéristiques essentielles, à savoir les déformations et l'étanchéité.

La répartition des crédits pour le renouvellement des couches de surface prend en compte ces deux paramètres, qui sont par ailleurs mis à jour régulièrement à la suite des travaux.

Une cellule spécifique appelée GIR (gestion informatique routière) a été créée au sein du STD en 1996. Elle comprend un technicien de catégorie B, alliant de bonnes connaissances en techniques routières et en informatique, chargé de développer l'outil et d'organiser le recueil des données, en particulier auprès des subdivisions de l'équipement et d'un agent de catégorie C, chargé de la rentrée des données et de l'exploitation.

La répartition des crédits de renouvellement des couches de surface entre les subdivisions prend en compte :

- l'état de la chaussée à l'aide des indicateurs visés plus haut de déformation et d'étanchéité ;*
- le trafic ;*
- l'âge et la nature du revêtement.*

***Les conditions d'élaboration de la programmation
des opérations***

Le conseil général de la Drôme a effectivement engagé, depuis 1997, une réflexion sur la prise en compte de la notion de rentabilité économique pour le choix des investissements routiers.

Il s'agit là d'un énorme travail qui est passé par l'établissement, au moins sur les 1 200 kilomètres d'itinéraires d'intérêt structurant et d'intérêt départemental, d'une liste aussi exhaustive que possible et chiffrée de tous les travaux d'amélioration qu'il serait souhaitable de réaliser pour amener les routes aux normes fixées.

Le travail est pratiquement terminé au niveau du STD et sera très certainement présenté à l'assemblée début 1999.

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

Le classement des opérations d'investissement en fonction de leur rentabilité permet facilement la mise 'en place d'une programmation pluriannuelle.

Pour ce qui est des dépenses de renouvellement des couches de surface, la programmation porte sur deux ans :

- année n : préparation du support ;*
- année n + 1 : revêtement*

Dans le département de la Drôme, la notion d'autorisation de programme existe depuis très longtemps.

Le programme pluriannuel d'aménagement des RD comporte une colonne AP et les colonnes CP.

Nous veillons à ce qu'une opération décidée par l'assemblée, mais devant s'étaler sur plusieurs années, soit dotée d'une AP = estimation totale.

De la même façon, une opération pour laquelle l'assemblée aura décidé qu'elle peut faire l'objet de l'enquête UP et parcellaire sera dotée en AP.

Même chose pour lancer des consultations avec tranche ferme et tranches conditionnelles. L'opération est dotée d'une AP = TF + TC.

II. – LA MESURE DES MOYENS BUDGETAIRES

**La part des dépenses de voirie dans les budgets
départementaux**

Plus significatif peut-être que le pourcentage des dépenses de voirie par rapport aux dépenses totales des départements, serait la dépense par kilomètre de routes, ceci après avoir pris le soin de calculer une longueur pondérée en fonction des largeurs des chaussées 2 X 2 voies, ou 2 x 3 voies : coefficient 2 ; 2 + 1 voies : coefficient 1,2 ; 2 voies comprises entre 6 et 7 m : coefficient 1 ; 2 voies < 6 m : coefficient 8.

Cela donne pour le département de la Drôme, année 1998 (BP), une dépense de 56 399 F selon le calcul ci-dessous :

Budget total.....	1 930 700 000
Budget voirie (dép. et autres réseaux).....	248 500 000
Population.....	414 072
En francs/par habitant.....	600
Pourcentage du budget total.....	12,87 %
Part consacrée à la voirie départementale...	200 500 000
dont investissement.....	155 300 000
dont fonctionnement.....	45 200 000
Pourcentage du budget total.....	10,38 %
Longueur des voies départementales.....	4 173
- (2) 2 x 2 ou 2 x 3 voies.....	7
- (1,2) > 7 m.....	197
- (1) comprises entre 6 et 7 m.....	647
- (0,8) < 6 m.....	3 322
- longueur pondérée.....	3 555
- Dépense en francs/km pondérée	56 399

La participation au financement de la voirie nationale

On ne peut effectivement que regretter le désengagement de l'Etat, qui se tourne presque systématiquement vers les collectivités locales, régions, département et communes.

On a même le sentiment que la vieille « règle » pour les opérations en milieu urbain :

- 55 % Etat et région ;
- 45 % départements et communes ;

- pourrait être étendue aux opérations en rase campagne, même si le taux avancé serait peut-être de 45 % à 33 %.

Or, les sommes en jeu sont parfois considérables (cas, par exemple, de la mise à 2 x 2 voies de la RN 7) et il est clair que les départements ne pourront pas suivre.

De plus, il serait nécessaire que tous les fonds de concours soient calculés sur des dépenses hors taxes.

III. – LES MOYENS ADMINISTRATIFS ET CONTRACTUELS

Les relations avec les services du ministère de l'équipement

Pour ce qui est du parc de l'équipement, signalons que dans la Drôme, et depuis 1996, le matériel est acquis par le département et affecté directement aux subdivisions pour une utilisation exclusive sur la voirie départementale.

Le parc n'intervient plus qu'en prestataire de service, pour l'entretien et la maintenance du matériel.

Le non-respect du code des marchés publics

S'il est exact que suivant, en cela, des errements antérieurs, il était admis jusqu'en 1994 que des travaux <3000 000 F TTC pouvaient être traités sur factures, pourvu que les chantiers soient réalisés en des lieux différents, ce qui a amené à des montants cumulés > à 300 000 F TTC pour des prestations de même nature payées la même année à un même fournisseur, depuis cette date tous les petits travaux de terrassement, de chaussée, d'ouvrage d'art, etc., sont traités sur des marchés à commande passés après appel d'offres ouvert.

Une situation faiblement concurrentielle

Les marchés de renouvellement des couches de surface font l'objet de plusieurs lots géographiques passés après appel d'offres ouvert.

Le fait que l'on retrouve dans ces lots des entreprises titulaires des marchés négociés antérieurs n'est pas dû à la volonté du maître d'ouvrage qui a respecté, sous le contrôle des services de l'Etat, la procédure, mais peut, semble-t-il, s'expliquer par le fait que, s'agissant d'une succession de petits chantiers, la proximité des entreprises et des carrières joue un rôle important et que ce n'est pas un hasard si on retrouve les mêmes entreprises.

Pour ce qui est du fractionnement des marchés, nous pouvons affirmer que cette pratique n'a jamais été faite sciemment, pour éviter de procéder à une mise en concurrence, mais qu'il a pu effectivement se produire que, par suite d'une étude non terminée ou d'une décision prise après coup, il soit nécessaire de poursuivre ou de modifier une opération et de devoir alors passer un avenant avec l'entreprise titulaire du marché initial (cas de la RD 538 A à Beaumont-lès-Valence).

*IV. – LES DISPOSITIFS DE SUIVI, DE CONTROLE ET
D’EVALUATION*

***Le suivi des prestations des services du ministère de
l’équipement***

Dans la Drôme, le suivi du parc est assuré par un comité d’orientation présidé par le vice-président du conseil général chargé des routes et composé des conseillers généraux, membres de la commission restreinte de la vicinalité, de la DDE, de la DSTD, de quelques subdivisionnaires, du chef du parc, du chef d’atelier et de quelques agents du parc.

Ce comité d’orientation se réunit au moins une fois par an en début d’année, après le vote du budget et :

- 1. valide le compte rendu d’exécution de l’année précédente qui vaut, semble-t-il le bilan annuel d’exécution ;*
- 2. donne son accord au programme d’achat de l’année et au barème de location.*

Le contrôle des marchés

Nous disposons maintenant, dans la Drôme, d’un système de contrôle interne permettant de bloquer les engagements de dépenses > à 3000 000 F TTC par an, par fournisseur et par nature de prestation (progiciel Grand angle).

Réponse du président du conseil général de l’EURE

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

S’il n’y a effectivement pas de programmation pluriannuelle d’opérations individualisées, il y a une démarche de programmation budgétaire, les aménagements étant définis en fonction de leur possibilité effective de réalisation.

Par ailleurs, sur tous les axes importants, un diagnostic de sécurité de l’ensemble des itinéraires a été réalisé, permettant d’identifier les sections à étudier et de proposer des aménagements cohérents les uns par rapport aux autres.

De plus, une identification des zones d’accumulation d’accidents est effectuée chaque année et permet également de proposer des aménagements et de suivre les gains de sécurité.

Dans ce domaine, il est difficile de programmer les opérations qui concernent l'Etat et le département, comme c'est le cas des carrefours routes nationales-routes départementales, dans la mesure où l'Etat n'a pas de programmation dans ce domaine en dehors de la démarche, nécessairement lourde, des contrats de plan.

Relations avec les services du ministère de l'équipement

Dans le département, le montant de la redevance d'usage est inférieur au montant des crédits affectés au renouvellement du matériel du parc compte tenu du fait que cette redevance est égale à l'amortissement annuel de ce matériel. Son montant est donc lié à la durée d'amortissement des différents matériels.

Les marchés publics de travaux de voirie

Les variations fortes de prix entre deux marchés consécutifs ou des marchés portant sur des secteurs géographiques différents ne sont pas liées à un manque de vigilance mais à la politique menée par les entreprises dans ce domaine.

Une entreprise ayant un carnet de commandes bien rempli n'aura pas une politique de prix agressive même pour des marchés consécutifs.

Une entreprise ayant déjà un chantier sur le site pourra quant à elle proposer des prix exceptionnellement compétitifs pour un autre chantier jouxtant le premier puisque ses frais de gestion se trouvent compensés.

Pour un secteur géographique situé près des zones de carrières, dans l'ouest de l'Eure, les prix des marchés d'enduits sont moins élevés que ceux pratiqués dans l'Est, le coût du transport étant plus élevé que le coût des matériaux. L'inverse serait anormal.

Suivi de l'exécution du programme

Pour répondre à l'observation déjà formulée par la chambre régionale concernant le suivi de l'exécution des programmes routiers que vous évoquez dans votre rapport, je vous précise qu'un exposé annuel sera présenté en fin d'année dans une forme similaire à celle qui a procédé aux décisions de l'assemblée départementale lors du vote du budget primitif.

Réponse du président du conseil général de la GIRONDE

Vous soulignez à juste titre que le souci de clarté et de transparence qui est le nôtre nous a conduit à adopter des règles qui vont au-delà des dispositions strictes du code des marchés publics.

Je ne peux que confirmer que le seuil à partir duquel nous nous obligeons à passer un marché public est bien inférieur à celui imposé par l'article 321 du code, puisqu'il ressort à 100 000 F et non à 300 000 F.

La mise en place d'une commission technique pour examiner les offres dans le cadre des procédures négociées, et dont les membres n'appartiennent pas uniquement au service gestionnaire, répond à cette même exigence de transparence.

Je me bornerai, sur ces points, à préciser que ces règles ne valent pas seulement pour le domaine des infrastructures, mais qu'elles s'étendent à l'ensemble du champ d'intervention de notre collectivité départementale.

Vous soulignez également que le département de la Gironde est l'un des départements – et ils ne semblent pas nombreux – qui ont mis en place une programmation pluriannuelle des travaux de gros entretien et de renouvellement des couches de surface.

En effet, la nécessité d'assurer la pérennité du patrimoine nous a paru rendre nécessaire qu'à côté et à quasi-parité avec l'entretien courant visant à maintenir un niveau normal de confort et de sécurité pour l'utilisateur, soit mis en place un entretien programme systématique dont l'enveloppe financière pour 1997 s'est élevée à 46 300 000 F.

Celle-ci a permis de procéder au renouvellement des couches de surface au moyen d'enduits superficiels pour 348 kilomètres et de béton bitumineux pour 31 kilomètres.

J'ai relevé enfin que vous appréciez positivement nos pratiques et actions en matière de fichier d'ouvrages d'art, de prise en compte dans notre réflexion sur le développement de la voirie départementale de certains axes du réseau routier de Etat, ou mise en place d'une politique d'aménagement d'itinéraires.

Sur ce dernier point, la teneur générale de vos observations – dans lesquelles vous regrettez l'absence ou l'ancienneté de certains schémas routiers – me conduit à vous préciser que notre conseil général a achevé, en 1997, la mise au point de son nouveau schéma directeur comprenant :

- les routes de première catégorie et une partie des routes de deuxième catégorie, les opérations étant réparties suivant 20 itinéraires définis ;

- Le réseau structurant comprenant les routes de deuxième catégorie et consistant en la réalisation d'opérations ponctuelles ;

- le réseau d'intérêt local (RIL) comporte les routes de troisième et quatrième catégories et vise l'amélioration des routes à l'échelle d'un canton. Je vous précise que ce nouveau schéma directeur a été mis en application à compter du budget primitif 1998.

Sur ces différents points, votre appréciation ne peut que nous conforter dans les orientations que nous avons prises.

S'agissant du volume global de nos dépenses en matière de voirie, je me permets d'abord de rappeler qu'il doit évidemment être analysé dans le contexte général de l'élaboration des budgets des départements et notamment de celui de notre collectivité.

Celui-ci se caractérise par une limitation de la progression de nos ressources, notamment en provenance de l'Etat, alors qu'il importe de répondre à des besoins importants en matière de collèges par exemple.

Cet état de fait ne vous a pas échappé, puisque vous soulignez que « le département de la Gironde a privilégié, durant la période sous revue, la rénovation des collèges ».

L'on ne peut pas nier que, pour ces raisons, l'évolution du budget voirie a été orientée ces dernières années à la baisse, principalement en ce qui concerne les dépenses d'investissement.

Toutefois, cette baisse n'a pas remis fondamentalement en cause la mise en œuvre de la politique routière départementale adoptée par notre Assemblée, ni le volume de la commande publique vis-à-vis du secteur économique du BTP.

Comme pour d'autres secteurs d'activités, je tiens en effet à souligner que la rigueur budgétaire nous a obligés à rechercher une rationalisation accrue de nos interventions – et je ne peux sur ce point que renvoyer aux exemples précités – ainsi que des solutions innovantes et économiques en matière de techniques routières.

Les techniques des bétons bitumineux minces et très minces et des enduits superficiels à formulation élaborée permettent notamment, pour des coûts moins élevés que les techniques traditionnelles, notamment par économie des matériaux, d'obtenir des résultats très satisfaisants compatibles avec les objectifs de renouvellement des couches de surface et d'entretien des chaussées.

Ainsi, les enrobés denses mis en œuvre en épaisseur de 4 à 6 centimètres sont utilisés de préférence pour le renforcement des structures des chaussées anciennes et la construction des chaussées neuves.

La réduction des dépenses de voirie constatée sur les récents budgets a donc été une réduction maîtrisée qui a été décidée sans que soient remis en question les grands principes de notre politique routière départementale notamment pour ce qui est de la pérennité du réseau.

L'Assemblée départementale ne pouvait être que d'une grande vigilance sur cet aspect de la gestion de la voirie.

Il va de soi que la sécurité fait partie de ces grands principes qui guident notre action et constitue un enjeu permanent que l'on retrouve de manière constante dans la définition et la réalisation des programmes, tant d'investissement que d'entretien.

Au-delà des quelques 29 850 000 F qui ont été consacrés en 1997 à la réalisation des programmes de sécurité stricto sensu, il semble évident que, dès lors que l'on décide d'une opération d'amélioration de la voirie ou d'une campagne de revêtement au titre de l'entretien des voies, cette action contribue directement à la sécurité des usagers de la route.

Je rappelle en outre que le conseil général est étroitement associé avec les services de l'Etat et de la CUB au PDASR et qu'il contribue activement aux actions menées par cette instance.

Il en est ainsi notamment des enquêtes REAGIR où le conseil général est amené à proposer des aménagements ou à retenir des solutions pour améliorer la sécurité des usagers de la route en concertation avec les autres partenaires, préfecture, CUB, DDE, etc.

Dans ce cadre, notre Assemblée s'est donné pour première priorité, plutôt que la réalisation de certaines grosses opérations structurantes, d'aménager les points singuliers recensés comme étant les plus dangereux du réseau.

Je comprends que cette politique a pu donner à votre Cour l'impression d'un essaimage des opérations d'investissement mais je veux croire que vous en partagerez le bien-fondé, étant bien précisé qu'elle est susceptible d'évolution au fur et à mesure de la résorption des points les plus dangereux.

En ce qui concerne enfin les relations entre le conseil général de la Gironde et les services déconcentrés du ministère de l'équipement, j'ai pris bonne note des observations de la Cour sur l'état du suivi de la convention de mise à disposition signée le 30 avril 1993 entre M. le préfet et moi-même.

Je dois reconnaître que, dans la mesure où il n'était pas dans les intentions du département de bouleverser le dispositif instauré par cette convention, il n'est pas apparu particulièrement indispensable, ni d'une grande urgence, de solliciter de la DDE la rédaction d'avenants.

Le renouvellement des dispositions contenues dans la convention par tacite reconduction pouvait paraître suffisant en l'état actuel des choses.

Le suivi de la convention n'en est pas moins assuré, d'une part par la DDE, qui dispose d'outils d'analyse et comptables (Casiopé, Corail) appropriés, d'autre part par le département lui-même qui est en mesure de procéder à des comparaisons d'une année sur l'autre de l'activité des services de la DDE mis à disposition, principalement au niveau de la production des études des projets et de l'établissement des dossiers d'appels d'offres fournis par les subdivisions territoriales.

Réponse du président du conseil général de l'INDRE

Banque de données routières

La création d'une banque de données routières a effectivement été décidée en 1995. Sa constitution a été engagée cette même année. Elle a fait l'objet d'un travail long et méticuleux de relevé géographique conduit avec l'IGN jusqu'en juillet 1996. Un relevé des caractéristiques géométriques des routes départementales de 1^{ère} catégorie a été réalisé en 1996 avec le laboratoire régional des ponts et chaussées de Blois. Il a été complété par un relevé des itinéraires de 2^e catégorie et d'une partie des itinéraires de 3^e catégorie (assurant les continuités d'itinéraires) réalisé en 1997. La saisie manuelle du reste des itinéraires de 3^e catégorie est en cours et sera terminée fin 1998, date à laquelle la banque de données routières sera opérationnelle.

Comptage de trafic

Le conseil général de l'Indre dispose de stations de comptage de trafic consultables à distance. Elles sont au nombre de cinq et sont situées sur les routes départementales. Ce matériel, de type SIREDO, permet de relever le trafic routier (débits horaire et journalier) par type de véhicules, la répartition de ce trafic en fonction de la vitesse pratiquée des véhicules.

Evolution des dépenses consacrées à la voirie départementale

L'analyse réalisée fait apparaître une diminution des dépenses consacrées par le département de l'Indre à sa voirie de 20,2% de 1990 à 1995. Ce constat est dû au fait que l'année 1990 a vu s'engager une opération importante, le contournement de Saint-Marcel, alors que l'année 1995 correspond au démarrage du 3^e plan quinquennal du conseil général qui n'a pu donné lieu à la réalisation de travaux importants dès sa première année.

En réalité, comme le note la chambre régionale des comptes du centre dans les observations qu'elle a adressées au département de l'Indre, « la tendance générale se traduit par une progression moyenne annuelle de 3 % de 1992 à 1996 ».

Le renouvellement du matériel du parc de l'équipement

Le département de l'Indre a décidé de ne plus financer les immobilisations du par en 1993. Cette mesure concerne en particulier le matériel. Elle n'a pas pour conséquence d'entraîner le vieillissement du matériel et des surcoûts d'entretien car, comme le remarque la chambre régionale des comptes du centre dans des observations qu'elle a adressées au département de l'Indre, « ce désengagement est compensé à partir des marges réalisées qui sont répercutées sur le prix des prestations ». Il est également compensé par la diminution chaque année de la redevance d'usage versée au département qui devrait « s'éteindre » en 2003.

En fait, cette mesure contribue à l'auto-financement du parc en matière d'investissement, ce qui correspond à l'esprit du « compte de commerce ».

Les marchés publics de travaux de voirie

L'analyse statistique réalisée pour les marchés de voirie fait apparaître qu'une entreprise est le principal attributaire des marchés de travaux de voirie du conseil général. Cela tient au fait que cette entreprise a une forte implantation dans le département. Ce phénomène est également constaté pour la plupart des domaines d'ordre public de l'Indre parmi les plus importants.

Cette situation n'est en aucun cas le fait du conseil général, pas plus d'ailleurs que celui des autres maîtres d'ouvrage.

S'agissant de marché d'enrobés conclu par le département en 1996, le conseil général a souhaité que son cocontractant puisse utiliser une centrale fixe car elle correspondait mieux à la nature des prestations à exécuter.

En effet, l'analyse des chantiers réalisés de 1993 à 1995 à fait apparaître que :

- le nombre de chantiers réalisés chaque année était important, environ 110 en moyenne, étalés sur toute l'année ;

- une très grande partie des chantiers (80 %) concernaient la mise en œuvre de faibles quantités correspondant à une journée, voire une demi-journée de fabrication ;

- plus du tiers des chantiers étaient réalisés en régie par les agents des subdivisions territoriales de l'équipement mis à disposition du département, utilisant leur propre matériel y compris, le plus souvent pour le transport.

Un tel fonctionnement correspond à celui des centrales fixes opérationnelles quotidiennement, ce qui constitue une garantie pour le maître d'ouvrage. Des centrales mobiles sont plus adaptées à des chantiers de courte durée nécessitant la fabrication de tonnages importants.

Cela n'a pas donné d'avantage aux entreprises implantées dans l'Indre, puisque la possibilité était laissée aux entreprises candidates d'installer, en complément de leurs installations fixes, qu'elles soient hors ou dans le département, des centrales mobiles. Des candidats ont d'ailleurs proposé des centrales mobiles qui ont été prises en compte dans le jugement des offres qui a conduit à la signature du marché.

Réponse du président du conseil général de l'ISERE

Je souhaite vous faire part des mesures prises par le conseil général de l'Isère pour donner suite aux observations définitives de la chambre régionale des comptes qui m'ont été transmises le 10 décembre 1997.

Pour ce qui concerne la connaissance du patrimoine routier, l'année 1998 a été consacrée à l'élaboration d'une banque de données routières qui va permettre d'élaborer une programmation plus rationnelle dès 1999, et de définir une véritable politique routière pour les prochaines années.

La convention de mise à disposition des services de l'Etat (direction départementale de l'équipement) a donné lieu à un avenant en 1998 dont l'objectif a été de préciser et quantifier la commande du département et de mettre en place des outils de suivi de cette commande et de contrôle de son exécution.

Une réorganisation des services techniques du département vient d'être réalisée pour bien identifier et renforcer le rôle maître d'ouvrage que joue le conseil général en matière de voirie.

Réponse du président du conseil général des LANDES

La connaissance de l'état et de l'utilisation du réseau

La Cour relève que le département des Landes ne s'est pas doté des moyens nécessaires au recueil et au traitement des données routières.

S'il ne dispose pas d'un outil de présentation synthétique, tel qu'un système informatisé de données et de cartographie dont la Cour relève au demeurant que l'usage « mal maîtrisé peut s'avérer long et coûteux », les paramètres déterminants de caractérisation (fonction, longueur, profil en travers) ou d'état (chaussée, équipement) sont bien sûr connus avec précision, itinéraire par itinéraire.

Une réflexion est en cours sur la mise en place de l'outil évoqué dans une configuration simple et pertinente adaptée au besoin effectivement ressenti pour l'exploitation des données mobilisables.

S'agissant de la connaissance des trafics, le département dispose d'une mise à jour annuelle de la carte des trafics.

En matière de sécurité routière, le département dispose d'un bilan annuel précis d'analyse de l'accidentologie par type de voie, par cause, par type d'usager.

Pour autant, les voies d'amélioration restent une préoccupation du département de la DDE.

Une réflexion commune a été ouverte en 1996 sur le sujet afin de mieux :

- définir les niveaux de service recherchés ;*
- cerner les productions en regard des consommations de moyen sur les postes majeurs de dépenses (chaussées et entretien des dépendances) ;*
- harmoniser et, le cas échéant, réorienter sur des bases plus objectivement cernées les méthodes et l'organisation de l'entretien routier.*

Les marchés publics

Concernant les remarques de portée générale du rapport consacrées au secteur des marchés, je pense nécessaire de signaler à propos des Landes une situation fortement concurrentielle comme en témoignent les prix obtenus. Le recours systématique à une procédure ouverte d'appel d'offres pratiquée par le département est incontestablement à la base de la situation.

A ce sujet, une analyse des niveaux de prix obtenus aurait, me semble-t-il, permis de pondérer l'appréciation portée sur les niveaux d'investissement constatés en valeur brute.

Par ailleurs, en matière de contrôle interne, le département a mis en place un dispositif à même d'assurer, malgré le morcellement des unités opérationnelles de la DDE relevé par la Cour, le respect des seuils de 300 000 F visé par le code des marchés.

D'une part, aucune délégation n'est donnée à ces unités pour la conclusion d'aucun marché. La dévolution des marchés est ainsi centralisée et maîtrisée de façon fiable.

D'autre part, le domaine de l'entretien courant et des petites interventions a donné lieu à la mise en place des marchés à commandes conclus de façon globale pour les besoins des 13 subdivisions territoriales. Ces marchés portent tant sur les fournitures que sur les prestations.

Enfin, la comptabilité d'engagement informatisée permet de disposer d'une sécurité vis-à-vis des seuils de commandes hors marchés, comme cela est évoqué par le rapport pour d'autres départements.

Suivi de l'exécution des programmes

Le rapport note l'absence de compte rendu synthétique d'exécution et, sur ce point, le rapport d'activité produit peut certainement être amélioré.

Définition de la politique routière départementale

Le département des Landes s'appuie en la matière sur un schéma routier datant de 1984 portant sur une hiérarchisation du réseau, une définition par catégorie du niveau d'aménagement et d'entretien requis.

La Cour estime que de par son ancienneté, ce schéma apparaît « largement obsolète ».

Si une mise à jour notamment par une simplification de la hiérarchisation des voies peut effectivement apparaître utile, l'économie générale du document reste pertinente et adaptée aux besoins locaux.

L'assemblée départementale a jusqu'ici considéré que les orientations de la politique routière, tant au niveau des objectifs généraux que du mode de programmation adopté demeuraient valables.

Les relations avec les services de l'équipement

La Cour fait observer que le département n'a pas conclu d'avenants annuels à la convention de mise à disposition des services de la DDE (hors parc) signée en 1993.

La conclusion du premier avenant est effectivement intervenue en 1996. Jusque-là, le ministère de l'équipement n'était en effet pas en mesure d'explicitier le mécanisme de détermination des effectifs des services et de compensation financière de leur baisse prévue par la loi.

S'agissant d'éléments majeurs des conventionnements, le département n'a pas souhaité avaliser d'avenant incomplet.

Pour autant, la référence à la convention de base pour ce qui concerne la définition des prestations et des moyens nécessaires à l'entretien courant, n'a constitué aucunement d'obstacle au fonctionnement du dispositif.

S'agissant des relations avec le Parc départemental, la Cour note que le département manque d'indicateurs physiques sur l'activité du parc.

Cette observation traduit une confusion probable entre la convention spécifique aux prestations du parc et la précédente (subdivisions).

La convention parc basée sur un principe de relations client-fournisseur est totalement précise en matière de prestations définie par un barème de prix. Le constat et le contrôle de la prestation par le maître d'œuvre sont tout à fait comparables à ceux opérés pour tout autre prestataire.

Par contre, le suivi du service rendu par les subdivisions n'est effectivement pas, à ce jour, totalement satisfaisant.

La difficulté de suivi d'un tel dispositif, qui n'a rien de particulier aux Landes et que les départements rencontrent de façon généralisée, tient aux éléments suivants :

L'utilisation des dotations en crédit d'entretien donne lieu à un compte rendu annuel des subdivisions détaillant les sommes consacrées aux différentes natures de dépenses : matériels, matériaux, travaux...).

Le département dispose en outre des enseignements fournis dans le cadre des comptes rendus d'activité et du suivi de la convention par l'outil de gestion Corail + mis en place au plan national dans les DDE.

La finalité première de Corail + est de permettre de rendre compte au département et à l'Etat de l'utilisation du personnel mis à leur disposition.

Chaque semaine, chaque agent de la DDE, ventile les heures de travail qu'il a réalisées par tâches (entretien de chaussées ou d'accotement, surveillance de travaux, comptabilité, formation, etc.) et par chantiers, chaque chantier correspondant à un partenaire (département, Etat, communes, tâches internes à la DDE) ou à une partie de l'activité destinée à ce partenaire.

Le même travail est effectué pour le kilométrage des véhicules et engins et pour les achats de fourniture ou de prestations d'entreprises destinées aux travaux d'entretien.

La richesse des informations saisies est potentiellement très instructive pour la gestion du service mais sa lourdeur et les limites de l'outil sont réelles.

Cette exploitation de Corail + pour la gestion nécessite en effet des traitements assez lourds. De plus Corail + suit l'utilisation des moyens, mais pas la production qu'ils permettent de réaliser : il faut donc évaluer cette production pour pouvoir tirer des enseignements pertinents. Actuellement les indicateurs de production utilisés sont seulement le linéaire (par catégorie) des voies de chaque subdivision.

Il serait certainement intéressant d'exploiter d'autres indicateurs tels que le nombre de mètres carrés de chaussée traitée, la valeur des chantiers surveillés pour l'Etat ou le département, le nombre de mètres carrés d'accotement fauché...

C'est au demeurant la perspective tracée par la convention de base signée en 1993 pour parfaire l'outil de suivi.

Cet objectif n'a pas à ce jour été atteint.

Il faut en effet noter la forte réticence des agents vis-à-vis de cet outil mis en place dans un contexte déjà ancien et continu de réduction des effectifs des services d'exploitation engagée par le ministère de l'équipement.

Le climat social interne de la DDE est depuis de nombreuses années très perturbé par cette tendance lourde.

Dans ces conditions, « l'alimentation » de Corail + est particulièrement mal perçue par les personnels qui le jugent essentiellement comme un outil de gestion d'une pénurie d'effectif programmée.

Les conflits sociaux durs de 1994 et 1995 témoignent de ce contexte difficile et peu propre à l'engagement d'une réflexion concertée en terme de productivité et de recherche de voie de progrès.

Les saisies Corail + ont d'ailleurs été allégées en 1994 et 1995 pour cerner désormais essentiellement l'activité et les moyens en personnel prévus par la convention.

Réponse du président du conseil général de la LOIRE

L'insuffisance de la concurrence

« Le secteur des travaux publics routiers est marqué par le poids de quelques groupes en situation d'oligopole. Par ailleurs, les entreprises de ce secteur constituant des groupements en vue de répondre aux appels d'offres ».

Et plus loin : « le fractionnement des marchés limite ainsi le jeu de la concurrence ».

Il y a entre ces deux observations, me semble-t-il, une contradiction.

Si le département regroupe davantage les opérations de voirie dans l'objectif de provoquer une plus vive compétition entre les entreprises, cette compétition ne concerne plus qu'un nombre restreint de candidats dès que le montant mis en appel d'offres dépasse les capacités de réponse des petites et moyennes entreprises.

Dès lors, seuls les grands groupes répondent et se voient attribuer les marchés, ce qui accélère encore davantage l'évolution vers cette situation d'oligopole que vous dénoncez.

Le département n'a pas à intervenir dans l'organisation socio économique du secteur des travaux publics, mais il est certain que la manière d'attribuer les travaux joue sur l'évolution cette organisation. Cependant, le regroupement que nous constatons des entreprises à travers leur rachat ou leur filiation conduit en effet à nous interroger sur la réalité de la concurrence et encore plus sur son

avenir. Il n'est pas du tout évident que le département ait intérêt à long terme à favoriser ces regroupements.

« Les ententes anticoncurrentielles entre entreprises soumissionnaires à des marchés publics empêchent, restreignent ou faussent le jeu de la concurrence sur les marchés ».

Les lecteurs du rapport sauront-ils faire la part des choses entre des pratiques éventuelles ou systématiques ? Il me semble nécessaire d'atténuer ce propos, car, pour ce qui concerne le département de la Loire, cette pratique n'a pour le moment jamais été mise en évidence.

La direction de la consommation et de la répression des fraudes est présente aux appels d'offres et n'a jamais fait l'observation sur ce sur sujet.

Réponse du président du conseil général de

LOIRE-ATLANTIQUE

1.- LA CONNAISSANCE DE L'ETAT ET DE L'USAGE DU PATRIMOINE ROUTIER

Banque de données routières informatique (BDR)

La banque de données routières a été mise à jour et complétée en 1997. Elle concerne l'ensemble du réseau départemental, mais a été structurée en deux parties : le réseau majeur, défini au schéma routier de développement, concerne actuellement 900 km. Le nombre de données a été limité à l'essentiel : caractéristiques principales, indicateurs d'état (aides à la décision) ; le réseau de desserte locale (3 500 km) : le fichier est très simplifié et limité à quelques données de base. Cette orientation a notamment pour objectif de faciliter les mises à jour annuelles et d'éviter qu'elles soient longues et coûteuses.

Par ailleurs, l'intégration de la banque de données routières dans le système d'information géographique du conseil général, en cours de mise en place, permet d'améliorer l'aide à la décision des élus par la fourniture d'une cartographie de qualité, à jour, et dans de meilleurs délais.

Surveillance des ouvrages d'art

La Loire-Atlantique a engagé la mise au point d'un fichier des ouvrages d'art (1 080 ouvrages) complété par les portiques et potences, les murs de soutènement ou anti-bruit. Le fichier comportera notamment une carte d'identité par ouvrage :

caractéristiques, état, indicateurs. Il constituera la base d'élaboration de programmes pluriannuels de travaux.

Prévisions de trafics à moyen et long terme

Dans le cadre de l'élaboration de son schéma routier de développement (1992), le conseil général a effectué des prévisions d'évolution de flux de circulation, par types de liaison et par grandes directions, à l'horizon 2010.

A long terme (15-20 ans) des prévisions plus détaillées sur l'ensemble d'un département dépendent de tellement de facteurs qu'elles peuvent difficilement être bien fiables. Elles présentent donc assez peu d'intérêt.

L'évolution actuelle de la circulation en Loire-Atlantique se situe bien, globalement, dans le cadre des hypothèses prises en compte lors de l'élaboration du schéma routier. Une analyse des conditions de circulation offertes à l'usager est effectuée par comparaison des trafics (jours de pointe-moyenne annuelle...) avec les capacités des routes. Les difficultés de circulation sont un des éléments pris en compte dans la programmation des aménagements.

Fichier des accidents corporels

La cellule départementale d'exploitation et de sécurité routière (CDES) de la DDE fournit au conseil général de la Loire-Atlantique l'exploitation du fichier informatisé des accidents corporels. La prestation des services de la DDE, dans ce domaine, est formalisée dans la convention de mise à disposition du conseil général : bilans, statistiques, zones d'accumulation, taux d'accidents par itinéraires...

II. – LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE ROUTIERE DEPARTEMENTALE

a) Les schémas et les plans d'aménagements routiers

Le schéma routier de développement de la Loire-Atlantique structure le réseau de routes départementales de 4 400 km et dégage un réseau majeur de 1 050 km, lui-même classé en liaisons structurales et liaisons d'aménagement du territoire de classe 1 ou de classe 2.

Il définit les principes d'aménagement de chaque catégorie de voie et les objectifs de maîtrise de l'urbanisation aux abords des différentes routes. Les objectifs et le contenu du schéma routier de développement s'apparentent, à son niveau, à celui du schéma directeur routier national approuvé par décret, c'est-à-dire structurer le réseau et fixer les caractéristiques techniques des opérations à réaliser.

Ce schéma, approuvé en 1992, n'est pas ancien. L'évolution de la circulation en Loire-Atlantique est conforme aux prévisions effectuées. Il ne paraît donc pas actuellement utile d'engager une réflexion générale sur l'actualisation du schéma. L'évolution du contexte local et l'avancement des études d'itinéraires peuvent toutefois conduire à des adaptations ponctuelles de ce schéma.

b) la prise en compte des autres réseaux routiers

Le schéma routier de développement intègre bien entendu le réseau routier et autoroutier de l'Etat.

Le conseil général participe au contrat de plan Etat-région. En Loire-Atlantique, l'aménagement du réseau national ne comporte pas de création de voies nouvelles, mais porte sur l'amélioration de routes nationales existantes. La conception ou la programmation de la voirie départementale n'est donc pas dépendante de l'avancement des programmes de l'Etat.

Le conseil général est très attaché à l'aménagement de la liaison Saint-Nazaire – Châteaubriant – Laval, dont il demande le classement, en tout ou partie, en grande liaison d'aménagement du territoire (GLAT), au schéma directeur routier national. Pour activer la programmation des travaux il participe, au taux de 20 % à cet aménagement dans le cadre du contrat de plan.

La définition d'itinéraires d'intérêt régional et la programmation de leur aménagement s'effectuent en concertation avec la région des Pays de la Loire. L'aide financière de la région permet un aménagement plus rapide de ces itinéraires, en coordination avec les départements voisins.

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

La Loire-Atlantique conduit également une politique d'aménagement d'itinéraires homogènes. La mise en œuvre du schéma routier de développement passe par des études d'itinéraires, puis par l'élaboration de projets routiers. Les études d'itinéraires correspondent sensiblement aux avant-projets sommaires d'itinéraires (APSI) de l'Etat sur les routes nationales : conception de l'aménagement (déviations, échanges, profils en travers types...).

En matière de sécurité routière, le département de la Loire-Atlantique définit un programme annuel de suppression de points noirs. Par ailleurs, la densité et le taux d'accidents au kilomètre interviennent également, parmi d'autres paramètres, dans la programmation des investissements routiers.

Dans le domaine de l'entretien routier les orientations générales ont été approuvées par le conseil général, notamment lors de sa session de DM2 de 1989. Il s'agit plutôt des choix de technique ou d'organisation de l'entretien qui auraient été « déterminés essentiellement par les services de l'équipement mis à disposition, sans avoir été avalisés par le conseil général ». Le conseil général de la Loire-Atlantique élabore actuellement une politique d'entretien routier dont l'objet sera notamment de mieux adapter le niveau de service à la hiérarchie du réseau définie par le schéma routier de développement. Cette politique mettra également l'accent sur l'entretien préventif, au détriment du curatif, notamment sur le réseau majeur. Elle pourrait se traduire par une augmentation de la fréquence de renouvellement des couches de surface.

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

La Loire-Atlantique n'a effectivement, jusqu'en 1997, pas mis en place de programmation pluriannuelle des projets routiers, associée à son schéma routier de développement. Les opérations prioritaires étaient toutefois approuvées par l'assemblée départementale, par la prise en considération des projets et les inscriptions budgétaires.

Toutefois, la mise en œuvre du schéma s'est traduite, au début de 1997, par l'élaboration d'une programmation pluriannuelle à 5 ans, qui s'est appuyée sur des réflexions menées à partir de diverses approches : débat sur l'aménagement du territoire, contrat de plan Etat-région, schéma routier d'intérêt régional, analyses concernant les trafics et la sécurité. Cette programmation, chiffrée en coûts, par année, en cohérence avec des enveloppes budgétaires réalistes, a fait l'objet d'une concertation avec les services et les présidents des commissions des travaux publics et des finances. Elle a été présentée au président du conseil général et pourra être également présentée à l'assemblée départementale. C'est dans ce cadre que pourra être évalué l'avancement de la mise en œuvre du schéma routier de développement et notamment de sa phase intermédiaire. La réflexion pourrait ainsi être poursuivie vers des objectifs à 10 ans qui permettraient de préciser les programmes des études à engager.

En ce qui concerne l'entretien routier, l'adoption d'une politique d'entretien devrait se traduire par l'élaboration de programmes pluriannuels concernant notamment le renouvellement des couches de surface, les marquages, la signalisation verticale, les grosses réparations.

L'évolution du montant des dépenses

Sur les 28 départements enquêtés, 16 ont connu une évaluation à la baisse, entre 1990 et 1995, de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrées à la voirie départementale.

La Loire-Atlantique, avec une baisse constatée de 11,8 % se situe dans la moyenne des 16 départements susvisés.

Cette baisse s'explique par la stagnation voire la baisse des dépenses consacrées à l'entretien de la voirie dans l'attente d'un diagnostic de ce patrimoine et de la définition d'une politique et d'une programmation en la matière. Le diagnostic a été terminé en 1997 et la définition d'une politique de l'entretien routier est prévue pour 1999. Cette évolution à la baisse s'est essentiellement matérialisée en Loire-Atlantique en 1991 et 1994. Depuis 1994 le budget consacré aux routes départementales a légèrement augmenté, l'effort étant porté sur la section investissement et l'entretien préventif. Cette baisse peut s'expliquer également par les contraintes financières fortes qui ont pesé au niveau national sur les départements à cette période (pression à la hausse des dépenses de solidarité et baisse de certaines recettes assises sur des situations de marché).

Enfin, l'augmentation du budget consacré à la voirie a été de : 4,6 % en 1996, 2,82 % en 1997, 2,8 % en 1998.

La participation au financement de la voirie nationale

Le conseil général participe à hauteur de 105,38 MF pour la voirie dans le cadre du XI^e contrat de plan Etat-région pays de la Loire, ce qui représente une augmentation de 4,26 % par rapport au X^e plan (101,07 MF).

Par contre, au cours des années 1994, 1995, 1996, aucun mandatement n'a été effectué à ce titre par le conseil général. Les fonds de concours à apporter s'élevaient à 5 MF en 1997 et 12,8 MF en 1998, soit 17,8 MF fin 1998 (17 % du montant prévu au contrat de plan). Les principales causes de ces dérives qui ne sont pas de la responsabilité du département proviennent de la méthode d'élaboration du contenu du contrat de plan et des principes de cofinancement.

Elaboration du contrat de plan

L'Etat a inscrit des opérations au contrat de plan, notamment sur les agglomérations nantaise et nazairienne, dont les études n'étaient pas suffisamment avancées pour engager une concertation toujours longue et difficile pour concilier les différents intérêts. La remise en cause des projets, ou leur mise au point, entraîne de ce fait des délais extrêmement longs.

Principe des cofinancements

L'Etat qui fait valoir fortement son point de vue dans le contenu du plan et la conception des projets sur routes nationales en milieu urbain n'en finance que 27,5 % et récupère 20,6 % de TVA sur les opérations (sa participation est encore moindre en cas de financement FEDER). Par ailleurs, chaque cofinanceur, quel que soit le montant de sa participation (parfois minimale), est amené à donner son accord sur le projet, dans ses moindres « détails » ce qui entraîne conflits et retards.

Les financements multiples multiplient donc également les sources de blocages. Effectivement, les retards pris dans l'exécution du plan risquent de concentrer une participation importante du département en fin de plan, sur quelques années.

Les aides à la voirie communale

Enfin, en ce qui concerne l'aide aux communes, il n'y a pas eu d'accroissement durable de cette aide, mais une stabilisation hors programme des ponts sur la Loire réalisés par le district de l'agglomération nantaise : participation du conseil général 40 MF (échancier : 20 MF en 1995, 10 MF en 1996, 10 MF en 1997).

Le non-respect du code des marchés publics

Il est fait observer :

- « qu'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 » ;

- « que des commissions d'appel d'offres se sont tenues alors que les membres présents représentaient moins de la moitié de la commission ».

Depuis le 1^{er} janvier 1997, tous les marchés, avenants et décisions de poursuivre, concernant la voirie départementale sont soumis à l'accord de la commission permanente préalablement à leur signature par le président du conseil général. Dès 1996 et impérativement depuis 1997, la commission ne siège que si plus de la moitié des membres la composant sont présents.

Une situation faiblement concurrentielle

La Cour a relevé :

- « la grande stabilité, souvent depuis près d'une dizaine d'années, des entreprises attributaires des marchés de voirie à bons de commande en Loire-Atlantique » ;

- « des critères de préférence locale : 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 ».

Les marchés de voirie en cause ont été passés selon les procédures de la DDE d'avant la décentralisation. En effet, la DIRM n'a été créée au sein des services du conseil général que depuis 1992 et s'est peu à peu structurée.

Les marchés en question se sont terminés au 31 décembre 1997. En 1998, une réflexion a été menée pour déterminer les procédures de passation et les types de marchés permettant une meilleure concurrence entre les entreprises.

C'est ainsi que la commission permanente a décidé d'organiser la commande différemment pour les travaux d'entretien courant et ceux concernant les grosses réparations. Les premiers sont répartis par secteurs géographiques en 6 lots, les seconds en 25 lots géographiques, compte tenu de la nature et de l'importance des travaux, après l'appel d'offres restreint européen. Le principe de recours à des marchés fractionnés à bons de commande a été maintenu, dans la mesure où les quantités ne sont pas définies lors de la passation des marchés.

Sur le problème de l'entreprise écartée, celle-ci l'a été au motif que sa proposition ne répondait pas au dossier de consultation, dans la mesure où son mémoire justificatif n'indiquait aucune précision sur la provenance des enrobés.

1. – LE SUIVI DES PRESTATIONS DES SERVICES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

Le suivi des prestations des services de la DDE, mis à disposition du conseil général est organisé dans la convention de mise à disposition actualisée tous les ans par avenant ; en effet, celle-ci précise la commande et les comptes rendus périodiques d'activités qui doivent être fournis par la DDE.

En ce qui concerne les prestations du parc de l'équipement, le conseil général veille à ce que la commande passée au parc dans le cadre d'une convention actualisée tous les ans par avenant respecte le principe d'un équilibre entre les entreprises et le parc, sur la base de l'évolution des budgets routiers.

Ainsi, en 1998, afin, d'une part, de mieux répartir la commande en matière de signalisation horizontale entre les entreprises privées et le parc et, d'autre part, d'apprécier le coût de cette prestation dans un système concurrentiel, une partie de la

signalisation horizontale sur les opérations d'investissement a été confiée, par marché, au secteur privé. Une analyse comparative des prix du secteur privé et du parc, en la matière, va être effectuée.

II. – LE CONTROLE DES MARCHES

Les délégations données aux DDE et aux subdivisions en matière d'engagements des dépenses hors marché ont été limitées à 100 000 F en 1997.

Afin d'assurer un meilleur contrôle des prestations des entreprises, une démarche « plan assurance qualité » (qui a constitué un des critères de choix de l'entreprise) a été mise en œuvre sur une opération routière en 1996 et 1997 ; les résultats ont donné toute satisfaction. Il est donc envisagé d'étendre cette démarche à d'autres opérations.

III. LE SUIVI ET L'EVALUATION DES ACTIONS

La programmation pluriannuelle à cinq ans, en cours d'élaboration, chiffrée par année, en cohérence avec des enveloppes budgétaires réalistes permettra une approche financière prévisionnelle du schéma routier de développement.

La périodicité du renouvellement des couches de surface, en moyenne de quatorze ans en 1996 en Loire-Atlantique est effectivement importante et préjudiciable à terme à l'état des chaussées.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'entretien routier, il pourrait être proposé au conseil général de réduire cette périodicité à dix ans pour le réseau majeur et douze ans pour le réseau de desserte locale, moins fréquenté notamment par les poids lourds.

Réponse du président du conseil général

du LOT-ET-GARONNE

La connaissance de l'état et de l'usage du patrimoine routier

L'état du patrimoine routier

Informations recueillies sur l'état des ouvrages d'art :

« 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 ».

Réponse : La Cour des comptes note que l'état des ouvrages d'art départementaux n'est pas aussi bien connu que celui des chaussées.

Cela s'explique :

1° Par le caractère récent de la méthode d'évaluation des ouvrages : la banque de données « ouvrages d'art » remise par l'Etat ne renseignait que sur les caractéristiques dimensionnelles. C'est donc l'un des bénéfices du partage de la DDE que le lancement de cette action. Notre cellule « ouvrages d'art », mise en place en 1997, a déjà inspecté, avec l'appui des unités départementales, ou fait inspecter par des entreprises spécialisées 469 ouvrages, dont 89 grands ouvrages. Elle procédera ensuite à une surveillance régulière à partir de ce point zéro.

2° Par leur nombre : 753, dont 195 importants, parmi lesquels 39 sont des ponts non courants, inspectés tous les cinq ans par des spécialistes avec des moyens lourds.

Les structures de décision et de gestion des départements

Les relations avec les services du ministère de l'équipement

« Ces surcoûts sont mis à la charge du département, qui peut par ailleurs financer, comme en Lot-et-Garonne, des travaux immobiliers de rénovation. »

Réponse : Le bilan financier de la réorganisation partage laisse un solde positif pour le conseil général.

Gain financier.

Avant la partition le conseil général versait à l'Etat, sous forme de fonds de concours, une dotation forfaitaire indexée sur l'inflation et sans possibilité de contrôle des fonds.

Après la partition, les dépenses sont chiffrées à partir de besoins clairement exprimés. L'utilisation des crédits est identifiée.

Il y a désindexation et maîtrise des coûts.

Bilan positif pour les finances départementales :

<i>- dotation versée en 1995.....</i>	<i>4 149 075 F ;</i>
<i>- projection valeur 1998.....</i>	<i>4 360 000 F ;</i>
<i>- inscription budgétaire 1998³.....</i>	<i>3 774 000 F ;</i>

³ Y compris le prélèvement DGD de 631 862 F et le fonds de concours temporaire de 130 000 F (pour frais de déplacement et formation des personnels mutés suite à la partition).

- économie..... 586 000 F ;
- économie à terme (586 000 + 130 000) 716 000 F ;

Gains de productivité.

Les gains de productivité sont facilement évalués en matière d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre. La partition n'a pas transféré au département des personnels de la CDOA et de la CDES de la DDE. La réorganisation, à personnel constant, a permis de créer deux cellules :

- CDOA (cellule départementale des ouvrages d'art, exclusivement chargée des ouvrages du réseau départemental) ;
- CES/RD (cellule d'exploitation et de sécurité des routes départementales).

Ainsi ont pu être initialisées des actions permettant une meilleure connaissance et une meilleure gestion du domaine public départemental (voir ci-dessus les inspections des ouvrages d'art).

Au moment de la partition, le conseil général a dû répondre à deux impératifs en matière de travaux immobiliers.

1° Des travaux pour adapter des bureaux dans les sites des subdivisions Etat. Il s'agissait, la plupart du temps, d'extensions des surfaces de plancher aussi bien pour les services propres de l'Etat (regroupement de personnel) que pour les personnels des syndicats de voirie. En effet, avant la partition, l'Etat logeait à titre gracieux, aussi bien dans des bâtiments du conseil général que dans des bâtiments Etat, les personnels et matériels des syndicats de voirie dont, au titre de l'aide à la gestion de la voirie (pour laquelle il est rémunéré) il assumait la direction.

En application du principe du coût zéro pour les collectivités locales et l'Etat, lors de cette réorganisation partage, le conseil général, après avoir abrité les services des syndicats de voirie, a financé des opérations de relogement de ces services.

2° Des travaux pour remettre en état le parc immobilier affecté au conseil général après la réorganisation partage, (s'agissant bien souvent de bâtiments propriété de l'Etat), ou construire (ou acquérir) des bâtiments sur des sites où l'immobilier remis ne correspondait pas aux nécessités des services à accueillir.

Ces travaux ont été financés – en grande partie – par l'économie financière indiquée ci-dessus résultant de la nouvelle organisation (y compris le prélèvement sur la DGD).

Le suivi des prestations des services du ministère de l'équipement

« En outre, les bilans annuels d'exécution prévus par les conventions signées avec le parc ne sont pas toujours dressés ».

Réponse : depuis la signature de la convention avec le parc de l'équipement signée le 30 avril 1993, aucun compte rendu de suivi n'avait été fourni par la DDE.

Suite aux remarques formulées par la CRC la DDE a été contactée pour nous fournir ce document récapitulatif du suivi.

Le parc a pu fournir « les résultats » pour les années 1993, 1994, 1995, 1996, documents non suffisants pour présenter un bilan de la convention. Après fourniture des résultats 1997, il sera établi une analyse dressée par le SDR qui pourra être présentée à l'assemblée pour la DM2 1998.

Le suivi et l'évaluation des actions

« Le suivi de l'exécution des programmes routiers.. »

« Le conseil général du Lot-et-Garonne n'assure pas un véritable suivi des investissements de son schéma directeur... »

Réponse : la classification des opérations dans le cadre de ce schéma, n'a pas été définie comme devant explicitement être un ordre chronologique de réalisation. Plusieurs raisons à cela :

- les opérations déjà engagées sur certains itinéraires devaient être poursuivies et achevées (aménagement de la RD 710 Fumel Dordogne, de la RD 930 Nérac Gers, de la RD 655 Casteljaloux Gironde) ;

- le schéma doit tenir compte des aléas résultant des études, de la maîtrise foncière et de financement (réalisation accélérée des aménagements de la RD 676 sur l'itinéraire Villeneuve Monflanquin et aménagement du carrefour RD 661/RD 103/RD 253 à Penne-d'Agenais pour bénéficier des financements quadripartites, (département-Etat-région-commune) ;

- le schéma doit intégrer en permanence l'évolution du réseau. C'est ainsi que l'opération de sécurité sur la RD 911 – aménagement avec la RD 13 – a été programmée compte tenu du caractère accidentogène de l'intersection, il en est de même pour l'aménagement du carrefour du Placiot – RD 655/RD 8/RD 141 ;

- le montant des opérations qui résultent des circonstances particulières énoncées ci-dessus est de l'ordre de 12,3 % des opérations d'investissement individualisées.

La programmation des opérations inscrites au schéma directeur adopté par délibération du 23 février 1995 porte sur des opérations ayant une certaine consistance. Ainsi, à une exception près, la plus petite opération y figurant est évaluée à 2 MF (RD 708 traverse de Beaupuy). Ce schéma ne peut donc refléter, de manière exhaustive, l'ensemble des opérations à programmer.

En effet le département doit faire face à une multitude d'opérations dont la réalisation est rendue nécessaire en raison de leur impact sur la sécurité et dont l'urgence apparaît au fur et à mesure de leur identification. La lecture des opérations inscrites, par exemple, au budget 1995 met en évidence un certain nombre d'aménagements de carrefours dans le cadre du programme FCIR (fond de concours d'investissement routier) pour un montant inférieur à 1 MF (carrefour de Saint-Sernin-de-Duras sur RD 708, carrefour à Lavardac entre les RD 930 et 655, carrefour de Lamontjoie sur la RD 931, carrefour de Mariotte et Bordeneuve à Estillac sur la RD 931).

A travers un rapport présenté à l'assemblée départementale au BP 1998 un premier bilan d'étape a été effectué sur l'exécution du schéma directeur à tous les stades de son exécution, des études préliminaires jusqu'à la réalisation des projets.

**Réponse du président du conseil général
du MORBIHAN**

1. La Cour note que « dans le Morbihan, le schéma départemental routier, 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 ».

Le département fait observer tout d'abord que les procédures administratives liées à la réalisation des infrastructures routières font que les réalisations des axes prévus par un schéma ne peuvent intervenir, au mieux, que quatre à cinq ans après les décisions de programmation, elles-mêmes forcément étalées sur plusieurs années. La durée de vie d'un schéma s'inscrit donc dans le moyen terme.

Cela n'exclut évidemment pas des mises à jour du schéma pendant sa durée de vie. Or, le schéma départemental de 1982 a non seulement été complété en 1989, mais également revu en 1994, et en 1998. Si son armature est identique, dans la mesure où les axes à vocation de transit sont restés les mêmes, l'évolution des trafics et les

contraintes de sécurité ont bien été prises en compte, puisque le schéma actualisé transforme plusieurs axes initialement à 2 voies en axes à 2 x 2 voies.

2. La Cour note que dans le Morbihan « les dépenses globales de voirie ont baissé en raison de l'effort financier consenti par le département pour la reconstruction des collèges ».

Dans le Morbihan, les données 1990 et 1995 en matière de voirie sont les suivantes (en MF) :

	entretien.....	128,78	
1990			Total 263,72
	investissement.....	134,94	
	entretien.....	90,2	
1995			Total 202,9
	investissement.....	112,7	

Mais la différence entre les données 1990 et 1995 ne traduit aucunement une diminution réelle de l'effort consacré en matière de voirie.

En effet, l'effort d'entretien est resté constant, puisqu'il faut tenir compte de l'application des dispositions de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992, qui ont supprimé du budget départemental les contributions au paiement des agents de la DDE et les charges salariales versées pour ces agents, en contrepartie de travaux pour le compte de tiers transitant par le budget départemental. Or, ces dépenses représentaient un total de 44,6 MF en 1990. Une juste comparaison permet de constater que l'effort d'entretien comparable aux 90,2 MF de 1995 n'était en 1990 que de 84,18 MF.

Pour ce qui concerne l'investissement, la comparaison de deux années (1990-1995) n'est pas significative, car elle ne tient aucun compte de l'importante fluctuation des consommations de crédits d'une année sur l'autre, en fonction des différentes phases de travaux. Ainsi, au cours des dix dernières années, les trois principaux programmes d'investissements routiers (programme départemental non subventionné, programme routier régional et programme de désenclavement de la Bretagne intérieure) ont consommé les crédits suivants (en MF) :

1988	112,4
1889	130
1990	134,8
1991	129,8
1992	142,8
1993	135,6
1994	115,5
1995	109,7
1996	173,7
1997	133,1

Ces chiffres montrent bien que des comparaisons d'une année sur une autre ne sont pas significatives et que seules des moyennes sur plusieurs années reflètent la réalité de l'effort départemental : comparer 1990 et 1995 peut aboutir à une conclusion radicalement inverse de celle qui résulterait d'une comparaison entre 1991 et 1996.

**Réponse du président du conseil général
de la MOSELLE**

D'une manière générale, il convient de noter que, malgré la parution des lois de décentralisation qui ont, quant aux principes, conféré une totale autonomie aux conseils généraux en matière de voirie départementale, ceux-ci sont restés, et le demeurent pour le plus grand nombre, dépendants des directions départementales de l'équipement.

La loi du 2 mars 1982 et les textes subséquents avaient énoncé les principes de libre administration des collectivités, de répartition des compétences entre Etat, régions, départements, communes, de transfert des moyens financiers et humains correspondants, dans le respect d'une neutralité financière.

La mise en œuvre de ces textes s'est opérée rapidement et sans problèmes particuliers pour les services préfectoraux, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, ainsi que dans le domaine culturel.

En revanche, dans le secteur très important de la voirie, les textes pris pour l'application des lois fondamentales de décentralisation n'en ont pas respecté l'esprit puisque seul un transfert très partiel a été autorisé (5 % des effectifs des sièges des directions départementales de l'équipement, en moyenne nationale)

par un décret du 13 février 1987. Une loi du 2 décembre 1992 a complété le dispositif en prévoyant, pour les départements qui le demandaient expressément, de placer une partie des services des directions départementales de l'équipement sous l'autorité fonctionnelle des présidents des conseils généraux. Le transfert complet et l'ouverture du droit d'option pour la fonction publique territoriale, principes fondamentaux de la décentralisation, ont dans le même temps été supprimés.

Ainsi, la politique routière de la majorité des départements reste, aujourd'hui encore plus ou moins influencée par cette dépendance vis-à-vis des directions départementales de l'équipement, services de l'Etat mis à disposition.

En Moselle, l'application du décret du 13 février 1987 s'est traduite par le transfert d'un effectif de 88 personnes au conseil général, correspondant aux parties de services du siège de la DDE chargées : des compétences transférées en matière de transports scolaires et de transports interurbains départementaux de voyageurs ; de la programmation et de la maîtrise d'ouvrage des collèges ; de la programmation, études, suivi financier, comptabilité, marchés acquisitions foncières, contentieux en matière de voirie départementale ; du contrôle des subventions ; de la gestion des personnels relevant du département et à la gestion des locaux et des matériels affectés aux parties de service ci-dessus.

Tout le reste du personnel chargé de compétences départementales, soit à l'époque plus de 400 agents équivalents, notamment dans les subdivisions territoriales, était simplement mis à disposition globalement.

En Moselle, cette organisation a perduré jusqu'au 5 janvier 1998, date à laquelle, une réorganisation de la DDE a permis de placer 42 agents de l'Etat sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

Ces agents chargés de l'ingénierie, permettent désormais au conseil général de la Moselle de maîtriser totalement la chaîne de réalisation des investissements routiers.

Le département a maintenu un effectif équivalent de plus de 300 personnes dans les services de l'Etat pour les tâches de gestion, d'exploitation et d'entretien courant de son domaine routier.

Ainsi, le rapport de la Cour des comptes doit-il s'inscrire dans ce contexte de difficultés pour le département de gérer sa compétence routière sans maîtriser en parallèle les moyens humains.

Les remarques du rapport concernant le département de la Moselle sont rappelées ci-après, accompagnées des commentaires correspondants.

1. L'utilisation du réseau routier

La Cour des comptes remarque que les moyens de comptage étaient peu importants durant la période de référence et que certains documents relatifs à la présentation de diverses opérations routières mentionnent des données de trafics parfois incohérentes.

Les services du département ne pouvaient que s'en remettre aux campagnes d'études diligentées par la DDE et aux documents publiés par elle.

Les inexactitudes éventuelles de ces documents se sont malheureusement retrouvées dans ceux du conseil général.

2. Les conditions d'élaboration de la programmation

La Cour des comptes note en premier lieu que le programme dit « Réseau Vert » d'aménagement à terme de 322 kilomètres de routes rapides à deux fois deux voies a été voté sans que le conseil général ait eu possession des données économiques, financières, techniques et sociologiques inhérentes aux grands projets, tel que le prévoit l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982, dite loi « LOTI ».

En réalité, les études correspondantes ont bien été menées dans le cadre de réflexions antérieures au vote du programme en question. Il n'était pas alors dans l'intention des élus de programmer les opérations elles-mêmes très rapidement, mais de réaliser des travaux sur une longue période. Ces études ont permis de mieux appréhender la problématique des routes à deux fois deux voies et de dégager un plan prioritaire.

Comme le souligne la Cour des comptes, ces études ont fait apparaître un certain nombre de contraintes qui ont conduit à la remise en cause de l'avant-programme arrêté en 1992.

Cet avant-programme n'avait jamais été considéré comme figé par l'assemblée départementale dans la mesure où compte tenu de la durée de réalisation des travaux et de l'importance des investissements envisagés, il était impossible de dégager dès cette date un programme précis tant d'un point de vue technique que financier.

Il convient de rappeler que les questions relatives à une politique routière, ont le plus souvent un déroulement itératif. Les projets généraux sont esquissés à partir des flux de circulation et des déplacements des circulations. L'aménagement de zones d'activités, le développement de l'urbanisation, ainsi que la volonté politique de

soutenir l'économie dans tel ou tel secteur du département influent également sur les projets.

Il n'est donc pas anormal que les programmations en matière routière fassent l'objet de réexamens réguliers afin de prendre en compte ces évolutions, au même titre que les contraintes techniques repérées lors des études. L'Etat lui-même procède ainsi. Les avenants que les collectivités sont amenées à signer au titre des contrats de plan pour accepter des actualisations et des réestimations assises ou non sur des modifications de programmes de travaux en sont la démonstration.

En ce qui concerne la liaison RN 62 – Bitché, il est nécessaire de souligner la défaillance de l'Etat qui a considéré cette liaison comme secondaire pour le pays de Bitché, alors qu'elle représente un enjeu local important, sans qu'il soit nécessaire de se référer aux calculs de trafic qui n'ont pas en l'espèce une grande signification.

La nécessité de désenclaver cette région justifie ce choix à elle seule.

La nouvelle liaison dépasse le cadre strictement départemental puisqu'elle constitue en fait le trait d'union entre la Moselle, l'Allemagne et l'Alsace. Aucune disposition législative ou réglementaire relative aux compétences départementales n'interdit de lancer des programmes routiers ambitieux dépassant le simple cadre local.

La création d'un axe stratégique reliant le réseau allemand du Palatinat au sillon mosellan par des voies rapides est une ambition marquée du conseil général de la Moselle.

La Cour des comptes note également que le coût global de cette liaison pourrait être très élevé, le coût kilométrique étant de près de 30 % supérieur au coût usuel.

Sans ouvrir de débat stérile sur la définition du « coût usuel » d'un projet routier, nous indiquerons simplement que l'autorisation de programme votée s'est basée sur des études préalables. Le montant de cette autorisation de programme ne peut être donné qu'à titre indicatif. Le coût réel ne pourra être affiché qu'après réalisation. A ce jour, les résultats des appels d'offres relatifs à des lots de travaux très importants (terrassement) laissent à penser que le coût final sera substantiellement inférieur au montant de l'autorisation de programme.

Un autre point concerne la programmation des opérations du réseau secondaire qui s'effectue en Moselle sur la base d'enveloppes financières annuelles ventilées par les conseillers généraux réunis en commission d'arrondissement.

Le dispositif, mis en place en 1976 sur proposition du directeur départemental de l'équipement de l'époque, a correspondu tout à fait à nos besoins en matière d'investissements sur routes départementales secondaires jusqu'à une période récente. En effet, au-delà de la réalisation de grands axes routiers faisant l'objet d'une programmation quinquennale centralisée, il convenait d'effectuer au plus près du terrain des investissements de proximité afin de régler les problèmes relevés, notamment en zone rurale, en tenant compte par exemple des besoins de transports scolaires.

La qualité du réseau secondaire s'étant largement améliorée grâce à ces actions ponctuelles menées durant une vingtaine d'années, il est paru opportun de mener une réflexion visant à supprimer la notion d'enveloppe de crédits par arrondissement, au profit d'une programmation unique intégrant toutes les catégories de routes, en privilégiant une logique d'itinéraires homogènes.

3. Les contrats d'activité avec les services déconcentrés

La Cour des comptes relève que le département de la Moselle n'a pas signé d'avenant de reconduction aux conventions du 30 avril 1993 relatives à la mise à disposition des services de l'équipement et au parc de l'équipement.

L'absence d'avenant ne constitue pas un vide juridique. En effet, l'article 6, III de la loi 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements, des services déconcentrés du ministère de l'équipement dispose que « chaque année », la date d'expiration de cette convention est prorogée d'une année civile par avenant ou, à défaut, automatiquement. Dans ce dernier cas, elle est prorogée automatiquement par actualisation de la dernière année d'application prévue contractuellement.

Quoi qu'il en soit, les dispositions ont été prises pour l'établissement des avenants annuels aux conventions de 1993.

Les premiers avenants ont été conclus en 1998.

4. Les marchés publics de travaux de voirie

La Cour des comptes note le recours abusif à la procédure de l'appel d'offres restreint.

Dans le domaine des routes, le département de la Moselle a, depuis 1996, décidé de recourir aux appels d'offres ouverts, sauf pour les ouvrages d'art ou différentes prestations spécifiques nécessitant des compétences particulières justifiant les appels d'offres restreints.

Pour ce qui concerne la passation d'avenants non autorisés par les instances délibérantes, la Cour des comptes note que pour le département de la Moselle, les procédures sont parfaitement rectifiées depuis 1994.

Le rapport de la Cour des comptes évoque également la passation de marchés d'entretien selon des dispositions qui, d'un point de vue strictement financier, peuvent se traduire par un surcoût. Ces marchés sont en effet attribués par lots géographiques, et les règlements de consultation ne permettent pas l'attribution de plusieurs lots à la même entreprise ou à un même groupement d'entreprises. Cette manière de procéder se traduit parfois par l'évincement d'entreprises moins-disantes sur certains lots et donc à un surcoût.

Il convient de préciser que le prix n'est pas le seul aspect à prendre en compte dans ce genre de prestations, attribué par marchés à bons de commandes.

En effet, les bons de commandes spécifiques à chaque chantier d'entretien sont passés en fonction des possibilités techniques de réalisation au regard notamment des travaux préparatoires réalisées par d'autres intervenants sur le domaine routier départemental comme les concessionnaires de réseaux. La coordination des divers prestataires et la prise en compte des aléas atmosphériques, importants en Moselle, se traduit par la nécessité d'une disponibilité maximale des entreprises.

Il n'est pas concevable pour ce type de travaux, sur un département de la dimension de celui de la Moselle, de n'avoir recours qu'à un seul prestataire. C'est la raison pour laquelle le département accepte ce surcoût éventuel.

S'agissant des observations de la Cour des comptes relatives aux critères de certains règlements de consultation destinés à écartés les entreprises étrangères au département, il faut préciser que des instructions claires sont données depuis plusieurs années afin que les dispositions prévues par le code des marchés publics soient strictement respectés.

5. Le suivi des prestations des services du ministère de l'équipement

La Cour des comptes indique que les bilans annuels d'exécution prévus par les conventions signées avec le parc de l'équipement ne sont pas toujours dressés.

La pratique est rectifiée depuis 1997, mais il convient de remarquer que c'est à la direction départementale de l'équipement qu'il incombe de fournir annuellement ces bilans. La responsabilité du département ne peut être invoquée.

6. Le contrôle des chantiers

La Cour des comptes s'étonne de constater dans certains dossiers la stricte concordance entre les quantités estimées des marchés et les quantités qui ont fait l'objet de paiement. Elle soulève des interrogations quant à la fiabilité des contrôles réellement mis en œuvre. Il y a lieu de préciser que la totalité des chantiers, sur la période faisant l'objet de l'enquête, a été dirigée par les agents de la direction départementale de l'équipement, le personnel chargé du contrôle n'ayant pas fait l'objet du transfert au département comme indiqué en tête du présent mémoire.

Le département, maître d'ouvrage, n'avait à priori aucune raison de douter de la qualité des contrôles effectués par les fonctionnaires de l'Etat mis à sa disposition. En tout état de cause, il n'avait pas les moyens humains d'organiser une vérification de ces contrôles.

Réponse du président conseil général de l'ORNE

Ce document, dans sa première partie, reflète assez fidèlement les éléments que le département avait fournis à la chambre régionale de Basse-Normandie dans le cadre de cette enquête.

Toutefois, j'ai l'honneur de vous préciser que la baisse importante des investissements constatée à partir de 1994 l'a été suite à un avis de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie qui estimait trop important l'endettement du département. Celui-ci ayant maintenant été très fortement réduit, les investissements routiers ont repris.

Je tiens principalement à vous faire part de mes inquiétudes quant à la rédaction du chapitre sur les marchés publics de voirie.

Dès la lecture du sous-titre, « le non-respect du code des marchés publics », un public non averti pourrait en conclure que les départements ne respectent pas les documents législatifs régissant les règles de passation des commandes publiques, ce qui me paraît totalement faux.

Au cours de ces dernières années, les départements, comme tous les autres maître d'ouvrage, ont constaté un regroupement des entreprises au sein de quelques groupes importants, et n'ont pu que subir cette mutation.

Dans un département comme l'Orne, lorsqu'il ne subsiste plus que deux groupes de travaux publics disposant d'agences, la mise en concurrence peut paraître faussée, mais cette situation n'est pas le fait des départements qui essaient de réaliser une vraie concurrence, par exemple en dissociant les marchés de fourniture et mise en œuvre des matériaux afin que les groupes possédant des carrières ne soient pas favorisés.

Si, effectivement, vous indiquez au milieu d'un paragraphe que « les départements ne sont pas responsables des agissements des entreprises », la lecture de ce chapitre laisse à supposer que tous les départements ne respectent pas scrupuleusement le code des marchés publics.

Il me paraîtrait donc souhaitable que la réelle volonté des départements de respecter les règles législatives soit plus affirmée dans ce rapport.

Réponse du président du conseil général des PYRENEES-ORIENTALES

Une politique active de gestion des ouvrages d'art a été mise en œuvre dans mon département dès le transfert de la gestion des ouvrages d'art de la direction départementale de l'équipement à mes services et elle permet aujourd'hui de disposer d'un inventaire complet des 1 145 ponts qui composent le patrimoine départemental ; ce recensement comprend pour chaque ouvrage un repérage géographique, une note d'importance stratégique et structurelle ainsi qu'une description des pathologies rencontrées.

Pour la moitié des 1 145 ouvrages recensés, ces documents sont en outre complétés par un dossier technique spécialisé (baptisé localement « Dossier d'ouvrage de franchissement ») qui comprend :

- les archives de conception et de construction ;*
- les documents topographiques ;*
- les rapports d'inspection et de visite périodiques ;*
- les comptes rendus d'intervention.*

Ces dossiers techniques complémentaires sont établis au fur et à mesure de l'avancement des recherches concernant la totalité des ouvrages d'art.

En ce qui concerne les murs de soutènement, particulièrement nombreux et importants dans mon département, qui présente une forte dénivellation topographique (de 0 à 3 000 mètres), leur recensement, entrepris depuis 1995, qui constitue une tâche de très grande envergure, est déjà réalisé à hauteur de 10 % (35 kilomètres de longueur auscultés) alors qu'aucune obligation n'existe aujourd'hui dans ce domaine. L'objectif fixé étant à aboutir à un recensement complet des murs de soutènement à l'horizon 2005.

Réponse du président du conseil général du RHONE

Le rapport rappelle que le schéma de grande voirie de l'agglomération lyonnaise a fait l'objet d'un document technique de synthèse soumis à l'assemblée départementale le 20 septembre 1993 mais que le document définitif n'a jamais été présenté. Comme le prévoit la circulaire du 15 novembre 1991 relative à l'élaboration des dossiers de voirie d'agglomération (ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace), c'est au préfet qu'il revient de présenter aux collectivités, après concertation, les propositions de l'Etat et le schéma définitif de maîtrise d'ouvrage, afin que les collectivités territoriales délibèrent sur ce document final. Une telle présentation n'a toujours pas eu lieu depuis 1993, ceci essentiellement en raison de l'absence actuelle de définition par l'Etat du réseau autoroutier national à aménager dans l'agglomération lyonnaise, ou dans sa périphérie, et des variations d'orientations résultant des changements successifs de gouvernement. Nous sommes aujourd'hui dans l'attente et demandeurs de décisions rapides nécessaires à ce sujet.

S'agissant des investissements du parc de l'équipement, le rapport indique que l'arrêt des investissements effectués par le département du Rhône est susceptible de provoquer le vieillissement du matériel et des surcoûts d'entretien. Cette affirmation m'apparaît inexacte pour les motifs suivants :

-le barème des prix du parc inclut l'amortissement des matériels et permet donc de dégager annuellement une provision d'immobilisation qui peut être affectée aux renouvellements de matériel ;

- l'Etat, responsable de l'activité du parc, peut augmenter sa propre part d'investissement en matériel, ce qu'il a fait régulièrement depuis 1993 ;

- il peut, en outre, procéder à des locations de longue durée auprès des fournisseurs, l'incidence de ces coûts étant expressément prévue au barème des prix selon la convention relative au parc de l'équipement (art. 7), ce qui a également été mis en œuvre dans les dernières années.

Toutes ces dispositions sont parfaitement cohérentes avec la transformation des parcs en services d'Etat donnant lieu à activités industrielles et commerciales sous le régime de compte de commerce, telle que la prévoient la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 et la loi de finances pour 1990 n° 89-935 du 29 décembre 1989.

S'agissant du respect du code des marchés publics, le rapport note que dans le département du Rhône, des commissions d'appels d'offres se sont tenues alors que les membres présents représentaient moins de la moitié de la commission. Comme le précise le rapport, aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe un quorum applicable en la matière. Dès que nous avons eu connaissance de la jurisprudence du Conseil d'Etat à ce sujet, les dispositions nécessaires ont été prises afin de respecter le quorum de cette commission.

Concernant l'Etat de la concurrence, le rapport relève une grande stabilité de l'attribution des marchés de voirie à bons de commande dans le département du Rhône. Constatant cet état de fait, le conseil général du Rhône a décidé, dès 1995, de consulter les entreprises selon l'appel d'offres ouvert sur la base de marchés de travaux de réfection des chaussées définis et programmés.

Les résultats obtenus ne montrent pas de grands changements dans le classement des offres moins disantes, cela étant probablement dû, pour une bonne part, à l'importance de la disposition d'une centrale de fabrication d'enrobés à proximité des travaux. L'Etat concurrentiel peut alors être examiné notamment en fonction du niveau des prix observés.

Réponse du président du conseil général de la SAVOIE

L'Etat du patrimoine routier

« La Savoie ne connaît pas de manière précise la longueur de son réseau hors gel. »

Actuellement, seules les chaussées neuves réalisées à l'occasion de déviations de routes importantes sont calculées hors gel. Les élargissements ne peuvent être considérés comme tels, puisque, en principe, seules les parties élargies sont correctement dimensionnées, l'ancienne chaussée n'étant que rechargée.

Le kilométrage connu n'est donc pas significatif. Pour le déterminer précisément, il faudrait réaliser un grand nombre d'études de gélivité des sols porteurs et connaître les épaisseurs d'enrobés des chaussées.

De nombreux pôles économiques de la Savoie reliés par des routes départementales étant des stations, on a admis, et cela est vérifié par expérience, que, compte tenu de leur profil passant d'une altitude de 500 mètres à environ 2 000 mètres, le dégel, contrairement aux zones de plaine, ne s'effectuait pas de manière simultanée sur tout le tracé.

Ces routes ne pouvant être fermées à la circulation lourde (cars, poids lourds), on a donc accepté de faire face au risque de destruction localisée de chaussées. Le constat de ces vingt dernières années semble montrer que cette stratégie est plus avantageuse que la mise en œuvre d'un programme excessivement coûteux de mise hors gel du réseau.

Par ailleurs, chaque année, le conseil général prends un arrêté définissant le cadre de la mise en place de « barrières de dégel », dont l'actualisation est faite avec le concours des subdivisions de l'équipement, et qui mentionne les sections de routes départementales concernées.

«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. 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 ministérielle prévoit un contrôle annuel sommaire pour tous les ouvrages d'art. »

En Savoie, le recensement des ouvrages d'art, dont la densité est considérable en zone de montage, a été complété en 1998 avec :

- l'inventaire des galeries paravalanches (32 galeries représentant une longueur cumulée de 2 350 mètres) ;

- l'inventaire des murs de soutènement sur les routes dites de première catégorie, c'est-à-dire les 1 400 kilomètres les plus structurants du réseau routier départemental.

Pour la surveillance des tunnels, nous procédons à un contrôle systématique annuel, qui permet de déterminer les actions d'entretien courant à entreprendre.

Les inspections détaillées de ces ouvrages seront effectuées, désormais, en application de l'instruction technique pour la surveillance des ouvrages d'art du 26 décembre 1995 du ministère de l'équipement, c'est-à-dire avec une fréquence de six années.

L'utilisation du réseau routier

« En Savoie, la comptabilisation des véhicules poids lourds 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. »

Dans notre département, la comptabilisation des poids lourds est effectuée par classe de longueur de véhicules, par les stations de type SIREDO. Ce recensement répond de manière satisfaisante aux besoins de connaissance de la proportion de trafic poids lourds dans le volume total de trafic. Par ailleurs, le conseil général a engagé l'élaboration d'un schéma directeur des stations de comptage permanent.

La classification du réseau routier

« 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. »

La classification en vigueur en Savoie date de 1974. En 1992, une nouvelle classification avait été étudiée mais non retenue par la commission compétente du conseil général. Une nouvelle définition de réseau est à l'étude et devrait être soumise prochainement à cette même commission.

Les marchés publics de travaux de voirie

Lors de la mise en place de la décentralisation, l'assemblée départementale, réunie le 22 novembre 1982, a donné délégation au bureau :

- pour définir le mode de dévolution des marchés à passer au nom du département ;

- pour autoriser le président du conseil général à les signer après accomplissement de la procédure requise pour chaque catégorie de marché considérée.

Pour les marchés relatifs à la voirie départementale qui étaient, avant la décentralisation, passés par le préfet, sans consultation préalable de la commission départementale, le bureau, le 13 décembre 1982, dans le souci notamment d'alléger les procédures et de faire face aux urgences, a autorisé le président du conseil général à passer ces contrats dans les mêmes conditions que le préfet avant les lois de décentralisation.

Cela explique :

- pourquoi la délibération du 3 avril 1992 fait abstraction des marchés de voirie (leur mode de passation et l'autorisation de les signer étant confiés au président du conseil général par la délibération du 13 décembre 1982, précédemment évoquée) ;

- l'absence de délibération du conseil général.

Il est à noter que des comptes rendus périodiques (semestriels) sur les marchés ainsi attribués étaient présentés au bureau, puis à la commission permanente et ce jusqu'à ce que, en application de l'article 361.2 du code des marchés publics, un rapport sur l'exécution des marchés soit présenté au conseil général (le premier portait sur l'exercice 1995).

Le 20 juin 1994, la commission permanente, en prenant acte des diverses évolutions de la réglementation, a décidé que les marchés de voirie seraient conclus dorénavant suivant les mêmes règles que celles applicables aux autres catégories de marchés départementaux.

Ce cadrage a été mis en place par étapes :

- à partir du 20 juin 1994, délibération de la commission permanente relative au mode de dévolution ;

- dès le 7 avril 1995, la commission permanente, par une seule délibération fixait le mode de dévolution et autorisait la signature du marché.

A partir du 1^{er} janvier 1996, en accord avec le président de la commission d'appel d'offres, j'ai arrêté diverses mesures dans le domaine des marchés publics, et j'ai notamment décidé (y compris pour les marchés de voirie), de faire délibérer la commission permanente en deux temps :

- une première fois pour autoriser le lancement de la consultation (mode de dévolution) ;

- une seconde fois pour autoriser le président du conseil général à les signer.

C'est le système en vigueur aujourd'hui.

Les marchés à bons de commande

« En Savoie des marchés à bons de commande sont passés sans minimum et sans maximum, ce qui empêche les candidats de proposer des prix ajustés économiquement. »

Le code des marchés publics, article 273, n'impose pas de fixer un minimum et un maximum de prestations (« le marché à bons de commande peut fixer... »).

Le département de la Savoie a choisi de ne pas déterminer des seuils, mais de donner à titre indicatif, dans le règlement de la consultation, le volume des prestations réalisées au cours des trois années précédant le lancement de l'appel d'offres. Cette information, communiquée aux entreprises, ne constitue pas un engagement contractuel de la part du maître d'ouvrage. Néanmoins, ces volumes variant peu d'une année sur l'autre (les crédits inscrits n'évoluant pas de façon significative), les candidats sont en mesure de proposer des prix ajustés sur ces prévisions.

Réponse du président du conseil général de HAUTE-SAVOIE

Les structures de décision et de gestion des départements

Les relations avec les services du ministère de l'équipement

Vous indiquez que « Le département de la Haute-Savoie a transféré à un syndicat satellite la gestion de ses immobilisations... ce département ne recourt donc plus depuis 1995 aux services du parc pour la location des matériels. » Il me semble utile de vous préciser qu'à compter du 1^{er} décembre 1997 les matériels du syndicat utilisés par le département ont été transférés dans le domaine patrimonial de ce dernier.

En effet le département de la Haute-Savoie, compte tenu de la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, n'a plus jugé utile de faire appel à ce syndicat mixte.

Les marchés publics de travaux de voirie

Le non-respect du code des marchés publics

Vous indiquez notamment que « 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. L'ouverture des offres est effectuée par une commission administrative comprenant au moins cinq membres. »

Je vous précise que la Haute-Savoie a également mis en œuvre, dans le domaine de la voirie, une procédure de commande publique plus contraignante que les prescriptions définies dans le code des marchés publics.

Cette procédure a été formalisée en 1989 et complétée en 1995 dans le cadre de la délibération de la commission permanente du 24 avril 1995.

Les grands principes en sont les suivants :

- lorsque le montant de la commande publique est compris entre 300 et 700 KF, l'ouverture des offres s'effectue en commission d'appel d'offres même dans le cadre d'une procédure négociée. La commission formule un avis repris dans un procès-verbal qui est transmis au représentant légal du maître d'ouvrage afin d'éclairer son choix ;

- lorsque le montant de la commande publique est compris entre 100 et 300 KF, une procédure de consultation formalisée est lancée, procédure à l'issue de laquelle un marché négocié, présenté en vertu de l'article 104-1-10 du code des marchés publics, est proposé au représentant légal du maître d'ouvrage ;

- lorsque le montant de la commande est compris entre 20 et 100 KF, une consultation est effectuée auprès de plusieurs candidats, puis une lettre de commande est adressée au candidat retenu.

Réponse du président du conseil général des VOSGES

Le rapport de la Cour des comptes sur l'action des départements en matière de voirie routière permet de situer la place du département parmi ceux qui ont été examinés.

Un certain nombre d'observations positives n'appellent pas de réponse particulière. Elles confortent toutefois le département dans sa volonté de connaissance de son patrimoine et de son état en vue de l'élaboration de programmes pluriannuels et annuels adaptés à ses besoins de développement économique.

Certains chiffres globaux démontrent le fort engagement du département des Vosges dans le domaine de la voirie ; que ce soit en montant absolu ou en pourcentage, le département apparaît comme un de ceux qui investit le plus dans ce domaine.

Les remarques qui ont été faites par la Cour sur les dispositions adoptées par le département pour la gestion de son patrimoine routier, font l'objet des réponses ci-après. Dans ses choix, le conseil général a toujours affiché une volonté de rigueur et de clarté en vue d'atteindre son objectif ambitieux de modernisation de son réseau routier départemental.

Compte tenu de l'importance des travaux engagés et des contraintes climatiques, certains ne se sont pas déroulés sans difficulté et il aura été nécessaire de rechercher la solution la plus appropriée au problème rencontré.

Le département est bien conscient que toute action est perfectible, et les remarques formulées par la Cour seront utilisées pour améliorer la qualité de ses travaux.

L'état du patrimoine routier

La Cour fait observer que la construction d'une banque de données routières peut s'avérer particulièrement longue et coûteuse.

Le Rapport voté le 22 mai 1987 par l'assemblée départementale précise que « l'estimation de l'ensemble de la banque de données routières ne pourra être faite qu'après les premières études ».

L'assemblée a voté au cours des sessions suivantes les crédits complémentaires au vu des explications données.

Pour ce qui concerne son coût, le département veut également rappeler que le projet qu'il a mené à bien n'est pas une simple banque de données routières (BDR). Elle comporte également un système d'information géographique et de cartographie (SIG) très performant

relié à cette dernière par des passerelles informatiques adaptées et spécifiques.

Pour effectuer des comparaisons entre les systèmes existants dans les départements, il convient donc de s'assurer d'être dans la même situation.

Si la durée a effectivement été plus longue que prévu, il est bon de se reporter aux conditions de l'époque (1987) sur la consistance des BDR.

Seul l'Etat en avait doté ses services de l'équipement pour les routes nationales. Le système n'était pas d'une « convivialité » attrayante et il n'était pas envisageable de le transposer tel quel pour les routes départementales.

Le département des Vosges voulait néanmoins se doter d'un tel outil avec le bénéfice des dernières recherches que menaient les services de l'équipement. C'est donc naturellement vers eux qu'il s'est tourné puisque la DDE était mise à disposition.

Il est vrai que des délais n'avaient pas été fixés et il est apparu a posteriori que l'équipement n'avait pas réussi de façon convaincante la mise au point attendue.

Cette durée n'aura pas pour autant été inutile au département qui en a profité pour parfaire l'expression de sa demande en bénéficiant de l'évolution technologique. Devant réussir son projet, le service technique du département a alors proposé la passation d'un marché négocié avec une société disposant d'un matériel breveté.

Au vu des résultats, il apparaît que le département a certes attendu assez longtemps avant de posséder le produit qui lui convenait. Mais ce délai permettant de bénéficier des derniers développements en ce domaine, aura produit un outil performant et attractif.

Ainsi, aujourd'hui, le système de cartographie est largement utilisé par les autres services du conseil général et il a été adopté par huit autres services extérieurs dans le département et la région : préfecture, DDE, service d'incendie et de secours, chambre d'agriculture, ONF, EDF-GDF, DDAF, région Lorraine.

C'est un signe de reconnaissance de sa qualité dont le conseil général peut s'enorgueillir.

Les schémas et les plans d'aménagement routiers

La Cour regrette que les conseils généraux ne se soient pas formellement dotés de schémas directeurs d'infrastructures conformément à l'article 14 de la « LOTI » du 30 décembre 1982 (Loi d'orientation des transports intérieurs).

« Formellement » est effectivement le terme qui convient à la situation qui existe dans le département des Vosges. En effet, en arrêtant dès 1973 un schéma directeur des routes départementales et en confirmant celui-ci lors de l'adoption de sa politique routière en 1986, le conseil a bien fixé des orientations pour ses infrastructures conformes à l'esprit de la « LOTI ».

C'est bien en fonction des orientations nationales d'aménagement des routes nationales, en tenant compte de l'état des autres réseaux de transports, qu'il a élaboré son schéma directeur.

La participation à l'élaboration du dernier plan Etat-région a été l'occasion de confirmer les orientations prises.

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

La Cour estime que dans le département, le plan quadriennal ne fait pas apparaître les opérations prioritaires et la répartition des crédits.

Les documents cités plus haut (schéma directeur de 1973, politique routière de 1986) ont été enrichis avant la mise au point du programme quadriennal 1994-1997 par les éléments fournis par la mission Routes 1993.

Tous les maires et conseillers généraux ont été consultés lors de 31 réunions de travail, permettant de vérifier la pertinence des orientations prises et de recenser les besoins locaux d'amélioration de la voirie départementale.

La confirmation de la volonté d'aménagement des itinéraires du schéma directeur et en priorité de l'axe Est-Ouest, considéré comme une opération majeure du contrat de plan Etat-région-département, a alors été clairement exprimée au cours de ce plan par le conseil général et la programmation annuelle s'y réfère explicitement.

De la même façon, le renouvellement des couches de surface de chaussée est programmé non seulement sur la base d'un coût de réalisation moyenne annuelle, mais aussi en se référant aux indications de la politique routière relatives aux durées de vie des revêtements et aux visites de terrain.

Enfin, l'intégration des crédits routiers dans une rubrique plus vaste intitulée « désenclavement du département » montre que les infrastructures départementales sont examinées dans leur globalité, ce qui apparaît comme un gage de cohérence conforme à l'esprit de la « LOTI ».

Les marchés publics de travaux de voirie

La Cour considère que des prolongations de délai de marchés de travaux ont pour effet d'ôter toute signification à l'engagement des entreprises.

Le nombre de marchés ayant fait l'objet d'avenants de prolongation de délais au cours de la période de contrôle de la chambre régionale des comptes et relevés par elle, est de 7 pour un nombre de marchés de travaux de 150, soit 4,7 %.

Chacun de ces avenants s'appliquait à des marchés concourant à des opérations relativement complexes et longues et où les conditions climatiques ont contrarié l'enchaînement des interventions sur le terrain.

Le contexte vécu au cas par cas dans le déroulement des marchés montre que la prolongation des délais était imprévisible et aucune entreprise n'en a subi de conséquences ou n'en a tiré parti.

Il convient une nouvelle fois d'insister sur le fait que le département des Vosges subit des conditions climatiques rigoureuses rendant difficile la planification des travaux en particulier ceux de terrassements.

La Cour observe par ailleurs que la passation d'avenants bouleversant l'économie du marché a été relevée dans les Vosges.

On peut constater à ce sujet que le nombre de cas relevé est de 3 par rapport au nombre de marchés cité plus haut, soit 2 %. Ces 3 avenants ont été strictement passés à la suite de sujétions imprévues et ont été négociés avec la plus grande rigueur pour la protection des intérêts du département.

Il s'agit :

- de la déviation de Vittel. L'étude géotechnique avait signalé la présence de roche dans les déblais. Toutefois, la dureté exceptionnelle de la pierre a rendu l'extraction plus difficile que prévu et imposé des conditions d'extraction par minage qui se sont avérées de plus, délicates par la présence du gîte hydrominéral de la station thermale ;

- de la déviation de La Neuveville, Houécourt, Gironcourt. Des terrassements réalisés dans de mauvaises conditions climatiques sur des terrains difficiles ont rendu nécessaire la révision des options de mise en œuvre des couches de forme ;

- enfin, de la déviation de Dompain. Les difficultés imprévues de libération d'emprises ont entraîné une modification du calendrier de déroulement des travaux. Ainsi, la construction d'un ouvrage d'art a entraîné la mise en œuvre des remblais avant les travaux de terrassements généraux, qui, au lieu d'être effectués par le terrassier, ont été réalisés par le titulaire de l'ouvrage d'art.

Ces avenants concernent donc des travaux de terrassements qui, par essence, sont sujets aux aléas les plus nombreux. Connaissant cet état de fait, les services du conseil général font systématiquement réaliser des études géologiques poussées, leur fiabilité n'a pas cependant pu éviter la passation de tout avenant.

En ce qui concerne le rôle de directeur général, il convient de rappeler que celui-ci, conformément à l'article 3 du décret relatif aux emplois de directeur général « ...est chargé de diriger l'ensemble des services du département...et d'en coordonner l'organisation ».

Dans ce cadre, le président du conseil général, conformément à l'article 25 de la loi du 2 mars 1982, lui a donné « délégation en toute matière ». Il a été ainsi amené à signer, aux lieux et places du président absent, des pièces réglementaires de marchés.

Enfin, le contrôle du respect des décisions et du déroulement des opérations est fait régulièrement à l'occasion de comptes rendus à l'assemblée ou à la commission d'appel d'offres, aux réunions de la commission permanente et aux visites de chantier par les élus de la commission chargée des infrastructures.

Les marchés à bons de commande

Les bons de commande, bons de livraison ou de pesée font partie des pièces justificatives que conserve le subdivisionnaire, chef d'unité comptable mis à disposition du conseil général. La vérification est donc faite à ce niveau.

Le département maître d'ouvrage est informé du déroulement journalier des travaux par les comptes rendus écrits des subdivisionnaires et effectue la vérification de la conformité des travaux par rapport aux programmes notifiés.

Il s'agit là de procédures non contestées, utilisées par l'Etat pour ses services. Le département n'a pas cherché à mettre en place un système différent, considéré comme fiable au niveau de l'Etat.

Le contrôle des prix et des prestations

Quelques anomalies sur le prix d'achats de fournitures réalisés directement par les subdivisionnaires ont été constatées lors du contrôle.

Ces différences correspondent à des dépenses marginales et minimales, puisqu'il ne s'agit que de l'achat de 2 débroussailleuses et de quelques tonnes de granulats.

Il n'est pas démontré que la centralisation des commandes, si elle évite, il est vrai les éventuelles discordances, soit la meilleure solution car elle entraîne une lourdeur de gestion, une augmentation des coûts moyens, et une inadaptation aux cas d'urgence ou aux interventions de faible coût.

Il peut être constaté que, dans de nombreux domaines, la proximité et la nécessaire rapidité d'exécution pour procéder à certains achats sont déterminants pour l'efficacité des intervenants.

Cependant, le département, pour se conformer aux observations, a désormais centralisé les commandes de toutes subdivisions.