

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LA GESTION  
DU DEPARTEMENT DES HAUTES-ALPES**

**A compter de l'exercice 2005**

Rappel de procédure

*La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du département des Hautes-Alpes, dont elle a informé, par lettre en date du 18 septembre 2009, M. Jean-Yves Dusserre, président du Conseil général, et ses prédécesseurs dans cette fonction, M. Auguste Truphème, président de mars 2004 à mars 2008, et M. Alain Bayrou. Les entretiens de fin de contrôle ont été tenus par le rapporteur le 9 juillet 2010 avec M. Dusserre et M. Truphème, et par téléphone avec M. Bayrou le 20 juillet.*

*Lors de sa séance du 15 septembre 2010, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2005 à 2009. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité aux présidents, MM. Dusserre et Truphème et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Le Préfet du département a également été rendu destinataire de la partie relative à l'enquête sur le transfert des routes nationales au Département. Seul le président en exercice, M. Jean-Yves Dusserre a répondu. Aucune personne n'a demandé à être entendu par la chambre.*

*Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 13 avril 2011 le présent rapport d'observations définitives.*

*Le rapport a été communiqué par lettre du 2 mai 2011 à M. Dusserre, président en fonctions, ainsi qu'au précédent ordonnateur. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.*

*M. Jean-Yves Dusserre a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.*

*Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.*

*Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.*

## SYNTHESE

L'examen de la gestion du département des Hautes-Alpes a porté, sur la période 2005-2010, d'une part sur l'évolution de sa situation financière, en regard des évolutions structurelles de ses charges et de ses ressources et de l'impact conjoncturel lié à la crise financière, et d'autre part, dans le cadre d'une enquête nationale, sur les conditions de la départementalisation de son réseau routier.

### La situation financière : effets structurels et impact de la crise

Le budget du département des Hautes-Alpes a très sensiblement augmenté de 2005 à 2009, et suivi largement des évolutions constatées au niveau national, avec un accroissement plus rapide des dépenses, sur lesquelles les marges de manœuvre sont très faibles, que des recettes.

Cette situation résulte notamment de la hausse des dépenses de l'action sociale (notamment RMI, personnes âgées et handicapés), qui ont augmenté de 61,4% entre 2005 et 2009. Par ailleurs, sur la même période, les effectifs du département se sont accrus de 85 %, du fait essentiellement des transferts des personnels de l'Éducation Nationale et de l'Équipement.

L'effet de ciseaux résultant d'un accroissement moindre des recettes, très sensible jusqu'en 2008, s'était traduit par une dégradation de la capacité d'autofinancement brute du département, à un niveau légèrement inférieur à celui des départements de sa strate démographique.

Le département avait en outre fortement investi sur la période, une part importante de ces dépenses prenant la forme de subventions d'équipement. Cette politique ambitieuse, à défaut d'autofinancement et de ressources externes suffisantes, a nécessité un recours accru à l'emprunt.

La crise financière du deuxième semestre 2008, essentiellement marquée par la réduction du produit des droits de mutation et une période de moindre facilité de financement auprès des banques, n'a ainsi joué qu'un rôle de révélateur accentuant les tensions constatées en 2008. Les mesures de réorientation financière prises en 2009 par le conseil général répondent donc davantage à des préoccupations structurelles que conjoncturelles.

Ne disposant que de marges de manœuvre limitées en dépenses, du fait du poids des dépenses obligatoires, le département, face à une contraction de sa capacité d'épargne et à un endettement croissant, a décidé d'agir d'une part sur sa fiscalité et d'autre part de réorienter sa stratégie d'investissement.

Il a ainsi consenti en 2009 un effort fiscal conséquent permettant de rapprocher le rythme de progression des produits de fonctionnement de celui des dépenses sur la période 2005-2009. Le produit supplémentaire obtenu a toutefois été absorbé notamment par la diminution des droits de mutation et par l'accroissement des charges, réduisant à peu l'amélioration de la capacité d'autofinancement brute.

En investissement, le département a d'une part procédé à l'inscription de crédits exceptionnels pour apurer les autorisations de programme antérieures, complétés d'un plan de relance favorisé par le remboursement anticipé du FCTVA, et d'autre part, commencé à mettre en œuvre une planification de ses investissements à un niveau plus adapté à ses possibilités financières, ceci étant assorti d'une redéfinition des mécanismes d'aide aux communes. Le budget 2009 a de ce fait enregistré un niveau exceptionnel de dépenses d'investissements, destiné à se réduire dès 2010, mais qui a induit mécaniquement une forte augmentation de la dette ; elle a atteint un niveau par habitant encore supportable mais très supérieur à la moyenne nationale.

### **La départementalisation du réseau routier des Hautes-Alpes**

La départementalisation du réseau routier des Hautes-Alpes a connu, en 2006, une nouvelle étape avec le transfert par l'Etat de 127 km de routes nationales « d'intérêt local ». L'Etat conserve cependant 159 km de routes d'intérêt national et européen. Désormais le réseau départemental compte 1.958 km de routes.

Les routes transférées en 2006 étaient dans un état relativement dégradé, puisque plus de 50 % d'entre elles n'avait pas reçu de revêtement neuf depuis plus de dix ans. De plus, le département a recensé plusieurs opérations prioritaires sur le réseau transféré dont la réfection de trois tunnels ne répondant plus aux normes de sécurité.

Les arrêtés de transfert chiffrent à 217 le nombre d'agents de l'Etat à transférer au département, la plupart d'entre eux étant des agents de catégorie C. Cette opération n'a pas induit de contrainte majeure en termes de gestion des ressources humaines car le département avait déjà restructuré ses services en 2000, lors d'une précédente opération de départementalisation, et accueilli certains services de la DDE. Ces transferts ont généré une hausse sensible des charges de personnel.

Pour faire face aux coûts d'entretien de ce nouveau réseau, le département reçoit une compensation de l'Etat évaluée à un peu plus de 1,5 M€ en 2006. Le déficit de compensation financière de ce transfert constaté par le département est appelé à s'accroître des aménagements et investissements nécessaires, notamment pour des raisons de sécurité, sur le réseau transféré.

Le département devra donc, avec des ressources limitées, financer par lui-même ces opérations, alors qu'en parallèle, et malgré le principe du « décroisement » des financements, selon lequel l'Etat et les départements financent chacun leur propre réseau, le département reste associé financièrement à des opérations ponctuelles entrant dans le cadre du plan de développement et de modernisation des itinéraires.

## Présentation générale

Le département des Hautes-Alpes avec 135 824 habitants, est un département peu peuplé, qui reste encore largement rural (ce qui conduit le conseil général à soutenir les communes par une politique de contractualisation). Son économie est marquée par le poids de l'activité touristique (le département soutient à cet égard le développement des stations de ski de moyenne montagne par l'intermédiaire de trois syndicats mixtes dans le Champsaur, le Queyras et la Romanche). Ces caractéristiques lui permettent d'avoir un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale (au 4ème trimestre 2008 6,7 %, contre 9,2 % pour la Région PACA et 7,7 % pour la France métropolitaine) et d'être moins sensible à la dégradation de la situation économique (taux de chômage de 7,4% au 2ème trimestre 2010, contre 10,7% en PACA et 9,3% pour la France métropolitaine).

### 1. LES EVOLUTIONS DE LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT (2005-2009) : CAUSES STRUCTURELLES ET IMPACT DE LA CRISE

Le budget du département des Hautes-Alpes a très sensiblement augmenté de 2005 à 2009, et suivi largement des évolutions constatées au niveau national. Le département a ainsi connu « l'effet de ciseaux » souligné dans l'ensemble des analyses et résultant d'un accroissement plus rapide des dépenses, sur lesquelles les marges de manœuvre sont très faibles, que des recettes, du fait notamment de la hausse structurelle des dépenses d'action sociale. La crise financière du deuxième semestre 2008 n'a ainsi joué qu'un rôle de révélateur accentuant les tensions constatées en 2008. Les mesures de réorientation financière prises en 2009 par le conseil général (hausse de la fiscalité, encadrement des investissements) répondent donc davantage à des préoccupations structurelles que conjoncturelles.

L'analyse de la situation financière du département porte sur son budget consolidé incluant les deux budgets annexes du laboratoire vétérinaire (budget de l'ordre de 1 M€), du Service Eau (budget de l'ordre de 0,7 M€), et, depuis 2009, de l'agence culturelle (budget de l'ordre de 4,7 M€) :

**Tableau de synthèse CG 05 (milliers d'euros) consolidé.**

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <i>Prévision</i> )
Produits de fonctionnement totaux	122.093	121.629	131.476	137.202	168.908	157.222
Dont : Dotations et participations	36.311	41.547	43.544	44.744	45.180	45.214
Ressources fiscales	68.706	71.803	78.057	82.516	101.807	100.016
Autres produits de gestion courante	4.865	4.999	5.195	5.883	8.586	11.985
Charges de fonctionnement totales	96.688	106.517	118.974	125.200	135.715	143.088
Dont : Achats et charges externes	16.679	20.246	20.648	21.728	26.427	28.933
Charges de personnel	16.888	19.190	24.071	29.188	32.245	34.281
Subventions et contingents	49.197	52.570	58.504	63.541	78.104	76.419
Charges financières	891	1.172	2.052	3.515	3.832	8.661
Résultat	25.405	15.112	12.501	12.002	33.194	14.135
Capacité d'autofinancement brut	27.434	27.140	23.624	16.768	18.371	13.650
Capacité d'autofinancement net	18.310	10.053	7.562	10.239	15.041	- 8.216
Dépenses d'équipements directes	29.506	33.755	38.395	43.829	51.033	29.616
Subventions d'équipements versées	17.827	28.169	28.535	33.839	38.818	21.844
Remboursement en capital	9.124	17.087	16.062	6.529	3.330	21.866

ROD département des Hautes-Alpes

dont OCLT (lignes de trésorerie)	0	14.5	13.63	3.4	0	14.466
Emprunts nouveaux	14.500	31.630	28.400	63.000	49.900	22.758
Fonds de roulement en fin d'exercice	4.820	2.245	- 12.912	3.557	28.800	NC

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009 et 2010

## 1.1. Des évolutions structurelles préoccupantes

### 1.1.1. La contrainte de charges de fonctionnement obligatoires et croissantes

Le champ des compétences départementales issu des lois de décentralisation de 1982-1983 (notamment construction, reconstruction, extension, grosses réparations, équipement et fonctionnement des collèges ; organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires, hors périmètre urbain ; dépenses d'entretien et investissements concernant la voirie départementale ; compétence générale en matière de prestations d'aide sociale et de prévention sanitaire et de services sociaux, comprenant notamment l'aide sociale à l'enfance, aux familles et aux personnes âgées ; bibliothèques centrales de prêt...) a été très sensiblement étendu au cours de la dernière décennie.

Les responsabilités du département ont notamment ont été complétées et approfondies dans le secteur social par la loi du 20 juillet 2001 créant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la loi du 18 décembre 2003 étendant ses responsabilités dans la gestion du RMI, et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui lui a confié la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale.

La même loi du 13 août 2004 a étendu la compétence des départements dans d'autres domaines : transfert d'une partie du réseau routier national (cf. seconde partie du présent rapport), gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges, responsabilités renouvelées dans le domaine culturel (élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques), dans celui de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté ( fonds d'aide aux jeunes désormais placé sous l'autorité du président du conseil général), ou du logement (fonds de solidarité pour le logement, uniquement financé par les départements).

Le tableau suivant présente la traduction en termes des charges budgétaires sur la période 2005-2009 les différentes compétences du département :

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009	Evol.
<b>Services généraux et ops non ventilables</b>	12.478	7.828	9.470	11.898	14.979	20%
<b>Sécurité et salubrité</b>	2.982	3.690	3.905	4.570	4.930	65,3 %
<b>Enseignement et formation</b>	2.747	3.167	5.807	6.330	5.948	116,5 %
<b>Culture, sports, loisirs</b>	4.962	6.125	6.474	6.919	11.576	133 %
<b>Action sociale, santé, logement</b>	39.233	44.493	49.639	53.221	62.765	60 %
Dont santé et action médico-sociale	2.048	2.718	2.975	3.395	2728	33,2%
Dont action sociale	37.185	41.775	46.656	49.826	60.038	61,4 %
- famille et enfance	6.498	4.859	4.865	4.861	5.310	-18,3 %
Personnes handicapées	8.203	8.826	11.059	11.650	16.566	102 %
Personnes âgées	4.390	4.238	4.551	5.064	5.393	22,9 %
RMI	6.501	7.505	8.050	8.446	10.288	58,3 %
APA	9.760	10.061	11.400	12.566	12.702	30 %

<b>Aménagement des territoires</b>	720	775	1.164	968	670	-6,9%
<b>Environnement</b>	748	1.605	1.204	3.024	575	- 23 %
<b>Transports</b>	13.937	18.079	20.696	24.646	30.595	120 %
<b>Action économique</b>	6.850	8.736	7.174	7.243	8.086	18 %

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009

Les charges de fonctionnement du département ont fortement évolué sur deux postes principaux : les charges de personnel et le poste « subventions et contingents ». Dans les deux cas, cette situation résulte des transferts de compétences.

### *Les charges de personnel*

Les charges de personnel ont augmenté de 91% de 2005 à 2009 et les effectifs de 85 % sur la même période :

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009	Evol.	2010 (BP)
<b>charges de personnel ©</b>	<b>16.888</b>	<b>19.190</b>	<b>24.071</b>	<b>29.188</b>	<b>32.245</b>	<b>91 %</b>	<b>34.281</b>
Rémunérations globales	11.754	13.443	16.825	20.394	19.743	68 %	20.986
- Dt Personnel titulaire	8.450	9.530	12.364	16.144	14.750	74,6 %	15.678
- Dt personnel non titulaire	2.515	3.029	3.373	3.113	4.341	72,6 %	4.614
Autres charges de personnel (SS, charges sociales, extérieurs)	5.133	5.748	7.246	8.795	12.501	143,6 %	13.295

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009 et 2010. Données tous budgets confondus.

### **Toutes catégories confondues (titulaires, contractuels)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution	% d'agents par catégorie en :	
								2004	2009
Agents de cat A	68	76	89	102	111	118	+ 50	14 %	13 %
Agents de cat B	130	142	169	183	203	226	+ 96	28 %	24 %
Agents de cat C	272	281	312	441	511	580	+ 308	58 %	63 %
Total	470	499	570	726	825	924	+ 454	100 %	100 %

L'essentiel de cette progression tient au transfert des personnels de l'Éducation Nationale et de l'Équipement dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation ; les effectifs les plus nombreux concernent la catégorie C.

### *Les dépenses d'action sociale*

Les dépenses d'action sociale ont augmenté de 61,4% entre 2005 et 2009, progression qui explique celle de 58,8% du poste « subventions et contingents » de la présentation par nature, au sein de laquelle l'évolution des subventions a été contenue à 21,7 % de 2005 à 2009 :

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009	Evol.
Subventions et contingents	49.197	52.570	58.504	63.541	78.104	58,8 %
SDIS	2.886	3.2503	3.400	4.473	4.902	69,9 %
Subventions	9.950	10.833	11.877	13.188	12.108	21,7 %

Aide à la personne	17.160	18.038	20.192	21.946	23.718	38,2 %
frais de séjour et hébergement	13.329	13.594	15.567	16.376	20.125	51 %

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009 et 2010

Le poids de l'action sociale dans le budget du département justifie un éclairage particulier sur l'évolution du RMI et de la prise en charge des personnes âgées et des handicapés.

Les compétences du département dans le domaine du revenu minimum d'insertion (RMI), institué par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988, se sont étendues depuis la loi du 18 décembre 2003. Jusqu'en 2003 le Conseil Général n'avait en charge que la partie insertion du dispositif. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, s'ajoute à la mise en place d'actions d'insertion, à travers un Programme départemental d'insertion, la gestion administrative et financière de l'allocation, complétée en 2005, par la gestion complète des contrats d'Avenir. L'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009 a encore étendu la responsabilité du département, portant le nombre d'allocataires à 2 088 en 2009.

Le poids démographique croissant des personnes âgées a conduit à de nouveaux dispositifs spécifiques complétant des mécanismes initiaux d'aide sociale s'adressant aux personnes âgées sous conditions de ressources au titre de l'aide à l'hébergement ou de l'aide ménagère. La loi du 20 juillet 2001 a substitué à la prestation spécifique dépendance (PSD) une nouvelle prestation, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), dont l'attribution n'est pas soumise à condition de ressources prises en compte cependant pour déterminer le montant d'APA à la charge du département. Cette prestation est attribuée sous condition de résidence, d'âge (60 ans ou plus) et de perte d'autonomie évaluée à partir de la grille nationale AGGIR. Le nombre de bénéficiaires à domicile s'est accru d'un tiers entre 2005 (1432) et 2009 (1905), celui des bénéficiaires en établissement progressant de 4% (de 958 à 993).

L'aide sociale en faveur des personnes handicapées assure une part des frais liés à un placement dans un établissement médico-social (établissements spécialisés du type foyer ESAT1, Foyer de Vie, Foyer d'Accueil Médicalisée) ou une aide à domicile. Les départements gèrent plusieurs types de prestations, notamment l'aide sociale à l'hébergement (ASH) dans le cadre d'un accueil en établissement, l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Le coût de prise en charge de l'hébergement a évolué notamment avec les dispositions de la loi 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui a prévu le maintien du statut « handicapé » après 60 ans.

	2005	2006	2007	2008	2009	Evol
Nombre de bénéficiaires aide sociale hébergement en foyer ESAT	80	91	88	90	91	+ 14 %
Nombre de bénéficiaires aide sociale hébergement dans les autres types établissements spécialisés PH	87	92	111	136	147	+ 69 %

<sup>1</sup> ESAT Etablissement et Service d'aide par le travail  
ROD département des Hautes-Alpes

La loi du 11 février 2005 a par ailleurs créé la PCH, qui offre à tout handicapé, quels que soient ses revenus, une prise en charge de l'ensemble des surcoûts liés au handicap dans la vie quotidienne. À 60 ans, la personne handicapée peut choisir de continuer à bénéficier d'une PCH attribuée antérieurement ou opter pour l'APA. Par ailleurs, les personnes bénéficiant déjà de l'ACTP peuvent choisir d'en conserver le bénéfice à chaque demande de renouvellement. Mais l'ACTP et la PCH ne peuvent se cumuler. Enfin la loi du 11 février 2005 a confié au département la tutelle financière et administrative de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Celle-ci a été créée fin décembre 2005, sous la forme d'un groupement d'intérêt public. Une subvention de fonctionnement lui a été attribuée dès 2006 à hauteur de 328 550 €. En 2009 cette subvention atteignait 400 000 €.

### 1.1.2. L'effet de ciseaux

L'augmentation plus rapide des charges que des produits (effet de ciseaux) est particulièrement sensible pour le département des Hautes-Alpes si on l'examine sur la période 2005-2008, au cours de laquelle les produits de fonctionnement n'ont augmenté que de 12,4% alors que les dépenses augmentaient de 29,5%. Ce n'est que par l'effort fiscal accompli en 2009 que le rythme de progression des produits de fonctionnement, (38,3% de 2005 à 2009), s'est rapproché de celui des dépenses (40,3%).

Les transferts de compétences aux départements ont fait l'objet de la part de l'Etat de compensations financières sous forme de dotations ou de transferts de fiscalité (taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe sur les conventions d'assurance). Pour ne reprendre que le cas des trois compétences RMI, vieillesse et handicap ci-dessus évoquées, les ressources spécifiques transférées ne couvrent plus les charges correspondantes.

Ainsi, alors que les dépenses d'allocation au titre du RMI ont progressé de 4 764 321 € en 2004 à 6 099 282 € en 2008, les recettes dédiées, taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), puis en 2009, complément lié à l'allocation parent isolé (API), intégrée au RSA, ne couvrent pas les charges correspondantes :

Années	RMI / RSA				Charge nette RMI/RSA
	Dépenses	Recettes			
		TIPP	FMDI	Comp. API	
2004	4 764 322	4 476 497	0		287 825
2005	5 356 587	4 768 051	0		588 536
2006	5 679 530	4 482 022	0		1 197 508
2007	5 874 785	4 481 350	555 528		837 907
2008	6 099 282	5 086 124	615 404		397 754
2009 inscriptions	7 796 474	4 920 000	555 000	416 716	1 904 758

De même le bilan financier du transfert de l'APA fait apparaître une charge nette croissant rapidement, retracée dans le tableau ci-dessous, étant précisé que préalablement existait la prestation spécifique dépendance (PSD) qui générerait une dépense annuelle de plus d'un million d'€ :

Année	APA		
	Dépenses APA	Recettes CNSA	Charge nette APA
2005	9 407 664	3 793 945	5 613 719
2006	9 656 602	3 503 727	6 152 875
2007	11 029 385	3 237 701	7 791 684
2008	12 178 758	3 884 475	8 294 283
2009	12 369 500	3 554 900	8 814 600

Enfin si les recettes spécifiques de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ont jusqu'en 2008 plus que couvert les charges de l'ACTP et de la PCH, la montée en puissance de cette dernière inverse la situation à compter de 2009, alors que la prise en compte de l'ensemble des recettes et dépenses liées à la mise en œuvre de la loi de février 2005, notamment à la mise en place de la maison départementale des personnes handicapées, fait apparaître une charge nette pour le département dès 2008 :

Années	ACTP	PCH + 20 ans	PCH - 20 ans	Total PCH	Recette CNSA	Charge nette PCH
2005	1 677 405			0		
2006	1 969 329	4 566	0	4 566	904 000	-899 434
2007	1 737 892	540 006	0	540 006	989 000	-448 994
2008	1 529 183	1 149 644	0	1 149 644	1 181 704	-32 060
2009 inscriptions	1 428 000	1 413 000	75 000	1 488 000	1 254 599	233 401

ACTP : allocation compensatrice pour tierce personne. PCH : prestation de compensation du handicap. CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Année	Dépense CG PCH	Dotations CNSA CG PCH	Dépense CG PTLH	Dotations CNSA CG PTLH	Dépense CG FDCH	Dépense CG Esvad	Dépense CG pour MDPH	Dotations CNSA CG pour MDPH	Dépense handicap	Recettes CNSA pour le CG	Charge nette handicap
2006	4 566	904 000		391 183		185 151	178 770	178 770	368 487	1 473 953	-1 105 466
2007	540 006	989 000			60 000		380 000	0	980 006	989 000	-8 994
2008	1 149 603	1 181 704			60 000		390 000	218 500	1 599 603	1 400 204	199 400
2009 Prév	1 488 000	1 254 599	15 000		60 000		400 000	267 000	1 963 000	1 521 599	441 401

FDCH fonds départemental de compensation du handicap

Les dotations et participations ne suivant pas un rythme de progression équivalent à celui des charges (24,4% de 2005 à 2009), l'équilibre financier du département, à défaut d'une maîtrise de l'évolution de dépenses largement contraintes, reposait sur ses ressources fiscales. Or celles-ci, y compris les parts de fiscalité transférées, n'avaient progressé que de 20,1% de 2005 à 2008 (alors que les dépenses augmentaient sur la même période de 29,5%). Ce n'est que par l'effort accompli en 2009 sur la fiscalité directe départementale que leur rythme d'accroissement a dépassé celui de l'évolution des charges.

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009	Evol.
<b>Dotations et participations</b>	36.311	41.547	43.544	44.744	45.180	24,4 %

- avec DGF	28.531	31.290	32.285	32.526	33.076	15,9 %
- avec DGD	836	1.326	991	1.286	1.271	52 %
- avec participations	4.291	6.032	6.672	8.409	5.225	21,8 %
- avec compensations, attributions de péréquation et autres participations	2.653	2.674	2.627	2.278	2.445	-7,9 %

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009 et 2010

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009	Evol.
<b>Ressources fiscales</b>	<b>68.706</b>	<b>71.803</b>	<b>78.057</b>	<b>82.516</b>	<b>101.807</b>	<b>44,2 %</b>
- dont Impôts directs	40.582	42.436	43.915	45.830	63.482	56,4 %
- dont autres impositions :	28.163	29.368	34.227	36.689	38.325	36 %
taxe sur les conventions d'assurance	2.296	2.521	5.524	9.414	11.145	385 %
droit d'enregistrement et taxes d'urbanisme	18.050	19.661	20.853	18.642	12.976	-28 %
TIPP	4.768	4.482	4.481	5.086	6.863	43,9 %

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009

L'effet de ciseaux constaté ainsi jusqu'en 2008 s'était traduit par une dégradation de la capacité d'autofinancement brute du département, passé de 27,4 M€ en 2005 à 16,7 M€ en 2008, à un niveau légèrement inférieur à celui des départements de sa strate démographique (128 € par habitant contre 142 €).

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement brut	27.434	27.140	23.624	16.768	18.371

### 1.1.3. Une politique d'investissement soutenue et un recours accru à l'endettement

Le département a fortement investi sur la période. La dépense d'investissements était de 641 € par habitant en 2008 contre une moyenne de 300 € pour les départements de moins de 250 000 habitants. Une part importante de ces dépenses (42,8% de 2005 à 2009) a pris la forme de subventions d'équipement :

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement	47.333	61.924	66.930	77.667	89.951
Dépenses d'équipements directes	29.506	33.755	38.395	43.829	51.033
Subventions d'équipements versées	17.827	28.169	28.535	33.839	38.818

Le département ayant sur la période 2005-2009 couvert ses dépenses d'équipement à hauteur de 24,4% par les dotations (dont le FCTVA) :

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009
Dotations. et subv. affectées	13.613	16.899	12.354	19.771	21.229
- FCTVA	3.424	5.676	4.449	5.098	12.292
- subventions reçues	7.138	9.284	5.848	14.652	8.936

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009 et 2010

Le financement de cette politique d'investissement soutenue a nécessité un recours accru à l'emprunt :

**Tableau de synthèse CG 05 (milliers d'euros) consolidé.**

(milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009
Remboursement en capital	9.124	17.087	16.062	6.529	3.330
dont OCLT (lignes de trésorerie)	0	14.5	13.63	3.4	0
Emprunts nouveaux	14.500	31.630	28.400	63.000	34.000
Encours de dette bancaire	31 466	46 008	58 346	114 817	145 487

Sources : comptable public pour 2005 à 2008 et CG05 pour 2009

Le département des Hautes-Alpes a désormais atteint en 2009 un niveau d'endettement par habitant de 1071 € (calculé sur 135 824 habitants) très supérieur à la moyenne nationale des départements de moins de 250 000 habitants (557 € en 2008). Le président du conseil général a fait valoir en réponse que la prise en compte de la « population DGF », tenant compte des résidences secondaires et donc du caractère touristique du département, ramènerait l'endettement par habitant à 781 €, mais il faudrait aussi corriger les moyennes pour poursuivre les comparaisons. L'accroissement de l'endettement s'est traduit par un quadruplement des frais financiers entre 2005 et 2009.

Le recours accru à l'emprunt n'a pas été accompagné du recours à des emprunts dits « structurés ». Le Conseil Général possédait un encours de dette essentiellement en taux fixe, dont certains à un taux relativement élevé. Il a donc décidé de rééquilibrer l'encours par le biais des swaps et de l'emprunt de clôture 2009 afin d'obtenir un encours de 50 % en taux fixe et de 50 % en taux variable.

La capacité de désendettement, calculée en rapportant l'encours au 1<sup>er</sup> janvier à la capacité d'autofinancement brute de l'année, s'est elle-même dégradée sous l'effet conjugué de l'accroissement de l'endettement et de la diminution de la capacité d'autofinancement.

(milliers d'euros)	2006	2007	2008	2009
Encours de dette bancaire (au 1 <sup>er</sup> janvier)	31 466	46 008	58 346	114 817
Capacité d'autofinancement brut	27.140	23.624	16.768	18.371
Capacité de désendettement	1,16	1,95	3,48	6,25

## 1.2. Le tournant de 2008-2009

La crise financière survenue à l'automne 2008 n'a pas impacté fortement la gestion du département. Les difficultés du département et la stratégie qu'il a adoptée résultent plus en effet de causes structurelles liées à son évolution, qu'à une situation conjoncturelle, même si la crise a pu jouer le rôle d'accélérateur ou de révélateur.

La logique budgétaire et financière dans laquelle s'est inscrit le Département en 2009 a ainsi été éclairée, dès avant la crise financière, par trois audits, dont le dernier, en date de juin 2008, avait conclu à la nécessité de contenir l'augmentation des dépenses de fonctionnement à un rythme de 5 %, de recourir à une augmentation de la fiscalité annuelle d'environ 5 à 7 % sur 5 ans, pour dégager un autofinancement de 20 M€ en limitant les investissements annuels oscillant entre 40 et 50 M€.

### ***1.2.1. L'impact de la crise***

La crise a eu un impact direct sur les ressources du département par la réduction du produit des droits de mutation et une période de moindre facilité de financement auprès des banques.

Le recul du marché immobilier a été sensible dans les Hautes-Alpes. 1.010 constructions de logements ont été autorisées en 2008 contre 2.800 en 2007. Le nombre de logements vendus est passé de 2 457 en 2007 à 1.291 en 2008. Cette forte baisse a réduit sensiblement les droits de mutation du Conseil général. Ces droits qui se situaient pratiquement à 20 M€ en 2007 ont chuté à 13 M€ en 2009.

Au stade aigu de la crise, c'est-à-dire durant le 4<sup>ème</sup> trimestre 2008, le Conseil Général des Hautes-Alpes a lancé des appels d'offres pour une ligne de trésorerie. Ces appels d'offres n'ont pas abouti en raison de propositions de marges élevées de la part des banques. Toutefois, les emprunts lancés fin 2008 et début 2009 ont été satisfaits mais parfois de façon partielle, pour un montant largement inférieur à la sollicitation. Par exemple, une banque, consultée en 2008 pour un prêt de 15 M€ n'a proposé que 10 M€ et une autre, pour un emprunt de 3 M€ a proposé un taux excessif. Les consultations pour une ligne de trésorerie lancées en octobre 2008 et en mars 2009, pour un montant de 15 M€, n'ont pas abouti car les marges prises par les banques étaient trop élevées (marges entre 0.90 % et 0.95 %, pour la première, entre 0.65 % et 1.90 % pour la seconde).

Il est par contre délicat de discerner au sein des dépenses d'intervention sociale la part due à l'impact de la dégradation de la situation économique par rapport aux évolutions structurelles ou législatives, comme l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI/RSA, passé de mi 2008 à fin 2009 de 1 650 à 2 000.

### ***1.2.2. La stratégie du département***

La crise financière internationale de 2008 a mis encore plus en lumière le décalage entre le rythme d'évolution inégal des recettes et des dépenses conduisant à une contraction de l'autofinancement.

La difficulté d'agir sur les dépenses résulte du poids des dépenses sociales obligatoires (les dépenses d'action sociale augmentent de 20,44 % de 2008 à 2009), et par suite du faible poids (moins de 10% de ses dépenses) des postes sur lesquels le département dispose d'une latitude d'intervention (culture, politique associative) et qu'il nomme « volontaristes ».

Cette rigidité des dépenses a conduit l'assemblée départementale, confrontée à une contraction de sa capacité d'épargne et à un endettement croissant, d'une part à agir sur sa fiscalité et d'autre part à réorienter sa stratégie d'investissement.

Le conseil général a ainsi décidé d'augmenter la fiscalité directe de 30% lors du vote du budget primitif 2009. Les 17,6 M€ supplémentaires ainsi obtenus ont toutefois été absorbés notamment par la perte de 5,6 M€ de droits de mutation et par l'accroissement des charges, réduisant à peu l'amélioration de la capacité d'autofinancement brute (de 16,8 M€ en 2008 à 18,4 M€ en 2009).

La maîtrise des dépenses d'investissement était contrainte par le respect d'engagements antérieurs, soit pour la conduite à leur terme d'opérations propres du département, à savoir notamment l'achèvement de deux collèges (pour 22 M€), soit pour honorer les engagements souscrits dans le cadre d'une politique contractuelle d'aides aux communes engagée dès le début des années 2000 (pour 23 M€).

Le département a donc à la fois procédé dans son budget 2009 à l'inscription de crédits exceptionnels permettant d'apurer les autorisations de programme antérieures et commencé à mettre en œuvre une planification de ses investissements à un niveau plus adapté à ses possibilités financières, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI 2009-2013) de 50 M€ par an, décliné en différents volets (route, transport, collège, bâtiment, aides aux communes, économie, moyens interne) et assorti d'une redéfinition des mécanismes d'aide aux communes.

Le budget 2009 a donc enregistré un niveau exceptionnel de dépenses d'investissements, encore accru par l'effet d'un plan de relance de 6 M€, lancé dans le cadre du budget supplémentaire de juin 2009 et favorisé par le remboursement anticipé du FCTVA mis en place par la loi de finances pour 2009, qui a permis de porter de 5,1 M€ en 2008 à 12,3 M€ le FCTVA perçu en 2009 par le département. Le niveau de cet investissement, destiné à se réduire dès 2010, a induit mécaniquement une forte augmentation de la dette en 2009.

## **2. LA DEPARTEMENTALISATION DU RESEAU ROUTIER DES HAUTES-ALPES**

### **2.1. Le nouveau réseau routier départemental des Hautes-Alpes**

#### ***2.1.1. Le réseau routier départemental et l'organisation du service jusqu'au 1er janvier 2006, date du transfert issu de la loi du 13 août 2004***

En 1850, les routes départementales des Hautes-Alpes représentaient environ 75 km. Depuis cette date, le réseau départemental n'a cessé de croître pour atteindre 1.320 km en 1973. Puis, par arrêté du 21 mars 1973, certaines routes nationales dites d'« intérêt local » ont été classées dans la voirie départementale, pour un total de près de 514 km. L'ensemble de ces routes constituent aujourd'hui la principale ossature du réseau de desserte du département.

Avant le déclassement de 2006, le réseau routier des Hautes-Alpes comptait 1 831 km de routes départementales réparties en réseaux dits « stratégiques » (soit 150 km de grands axes économiques et 445 km d'itinéraires d'intérêt touristique majeur) ; « structurants » (72 km de réseau primaire préurbain et 235 km de réseau de déclassement du milieu rural et de délestage) ; et enfin « secondaire » (122 km à vocation touristique et 807 km de desserte locale).

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 relative aux conditions de mise à disposition des départements de services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'équipement nécessaires à l'exercice de leurs compétences, le Conseil général avait demandé une adaptation de l'organisation des services de la DDE (direction départementale de l'équipement). Dans ce cadre, une convention entre le département et l'Etat a été approuvée par délibération du 28 juillet 2000. Deux subdivisions départementales, neuf centres d'exploitation principaux et neuf centres d'exploitation techniques ont constitué les services de la DDE mis à disposition du département.

L'organisation départementale s'est alors articulée sur trois niveaux, le siège, au Conseil Général, avec les tâches de définition de la politique du Département en entretien et fonctionnement, de la programmation de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage de la maîtrise d'œuvre ; les centres techniques départementaux, avec pour mission d'encadrer administrativement et techniquement les tâches d'exploitation, de gestion, d'entretien et de maîtrise d'œuvre et enfin, les centres d'exploitation, chargés de l'entretien de la voirie départementale. Cette organisation est restée la même après le transfert de 2006.

Le budget investissement routier était relativement stable avant 2006, sauf réévaluations liées aux phénomènes météorologiques exceptionnels ayant causé des dégradations importantes au réseau. Ainsi, le montant en 2005 des crédits relatifs aux divers travaux d'investissement a été d'environ 19,4 M€. Les études, l'achat de matériel et les autres dépenses représentaient 3 M€ de plus, soit un total de dépenses d'investissement de 22,4 M€. En fonctionnement, hors période exceptionnelle, les crédits étaient restés relativement stables à environ 4,9 M€.

### ***2.1.2. Constitution du nouveau réseau départemental à compter de 2006***

Le transfert au Département des routes nationales des Hautes-Alpes a été partiel.

L'arrêté n° 2005-350-12 pris par le préfet des Hautes-Alpes le 16 décembre 2005 a transféré au département des Hautes-Alpes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 127 km de routes nationales (RN), portant ainsi la longueur du réseau départemental à 1 958 km :

- la RN75 (future RD 1075), de sa limite avec le Département de l'Isère à sa limite avec le département des Alpes-de Haute-Provence, soit une longueur de 49,029 km ;
- la RN91 (future RD 1091), pour une longueur de 44,176 km.
- Une partie de la RN85 (future RD 1085), du carrefour giratoire d'accès à l'autoroute A51 à sa limite départementale avec les Alpes-de-Haute-Provence, soit une longueur de 26,867 km ;
- la RN2085, pour une longueur de 4,540 km.
- la RN2094, pour une longueur de 2,475 km,

Le Département avait formé un recours en annulation contre le décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national. Le président du Conseil général contestait en effet le maintien, dans ce réseau national, de 159 km de voies situées sur son territoire, notamment les RN 85 et 94, qu'il souhaitait conserver moyennant une compensation financière de la part de l'Etat. Cette requête a été rejetée par le Conseil d'Etat le 23 mai 2007.

Les routes transférées sont des routes « structurantes » qui permettent des liaisons régionales voire interrégionales. Elles ont un intérêt économique marqué et supportent un trafic de transit important avec des coûts d'entretien et d'aménagement supérieurs à la moyenne des coûts du réseau départemental « classique ». Les parcelles appartenant au domaine privé de l'Etat, acquises en vue de l'aménagement des routes transférées ont été cédées au département à titre gratuit.

Par contre ces routes ont été transférées dans un état relativement dégradé, sans que cette situation intervienne dans la détermination du calcul de la compensation financière accordée par l'Etat (cf. infra).

Conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi du 13 août 2004, une étude exhaustive regroupant les informations techniques relatives aux infrastructures transférées a été rédigée par la DDE des Hautes-Alpes en septembre 2005. La note de présentation précise que cette étude « porte sur l'état du réseau routier national transféré au département et sur les investissements (...) prévisibles à court, moyen et long termes sur ce réseau ; c'est-à-dire, les travaux d'entretien courant et préventif, de réhabilitation, de surveillance et d'entretien des ouvrages d'art, d'exploitation, d'aménagement lié à la gestion et relatifs à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels et technologiques. Il s'agit de donner aux futurs services gestionnaires (...) les éléments nécessaires pour assurer la continuité de la gestion du réseau routier transféré. »

L'état de la chaussée y est évalué selon une notation comportant cinq niveaux de qualité allant de A (excellent), correspondant à une note de 20, à E (mauvais) correspondant à une note inférieure à 13. Selon les résultats de cette étude, le réseau transféré dans les Hautes-Alpes est évalué globalement à la note de 14,39 ce qui correspond à un réseau médiocre, 20,36% du réseau transféré étant considéré comme étant en mauvais état (note inférieure à 13). L'étude détaille également les âges des couches de roulement au 1<sup>er</sup> janvier 2005, en pourcentage du réseau transféré, et établit que plus de 50 % du réseau transféré n'a pas reçu de revêtement neuf depuis plus de 10 ans. Un tableau figurant en annexe 1 présente un détail par routes de cette évaluation.

La même étude indiquait les programmes d'entretien à prévoir pour les prochaines années sur le réseau transféré avec leurs estimations financières (valeur 2005). Pour le gros entretien, il fallait prévoir, à court terme 2 105 k€, à moyenterme 1 650 k€, à long terme 1 420 k €, soit au total 5 175 k€.

En outre, selon le Conseil général, deux des anciennes routes nationales transférées, classées « grands axes économiques » ont des caractéristiques nécessitant des programmes particuliers de travaux. Ainsi sur la RD 1075, reliant Grenoble à Sisteron, ont été identifiées en 2007 quatre opérations prioritaires à caractère structurant en matière de sécurité des usagers et de fluidité du trafic, estimées par le Conseil général à 36 M€. La RD 1091 (ex RN 91), qui relie Grenoble à Briançon et permet de rejoindre l'Italie via la RN 94 et le col de Montgenèvre, est maintenue ouverte toute l'année malgré l'altitude élevée du col du Lautaret à 2075 m. Soumise à des conditions climatiques très dures, 34,53% de la chaussée est dans un état défini comme mauvais par l'étude de la DDE. La route par ailleurs comporte des tunnels qui, selon un diagnostic d'itinéraire élaboré par le conseil général en 2007, exigent d'être mis aux normes actuelles de sécurité. En outre, sa mise en sécurité face aux chutes de blocs et avalanches est également à réaliser en quasi-totalité. Ainsi, au total, cinq opérations prioritaires (dont 3 concernent des mises en conformité de tunnels) ont été recensées par le Conseil général sur ce seul itinéraire pour un montant global de 68 M€.

Le département des Hautes-Alpes est également confronté à une exigence récente, résultant de la circulaire "Mont Blanc" n°2000-63 de mise en conformité de ses tunnels de plus de 300 m, générateurs de surcoûts non pris en compte lors du transfert. Le Conseil Général des Hautes Alpes est concerné sur la RD1091 par 4 ouvrages pour lesquels les estimations de mise à niveau ont été évaluées, s'agissant des deux plus importants, le Tunnel du Grand Clot (670m) à 1 350 000 € TTC, et surtout le Tunnel des Ardoisières (587m), pour un montant qui pourrait atteindre, si le choix est fait d'un doublement du tunnel, 15 M€ à 22 M€ TTC.

## **2.2. La réorganisation des services et les transferts de moyens en personnel et en locaux**

### **2.2.1. La réorganisation des services routiers**

La loi n°92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement (services et personnels les constituant) avait prévu la possibilité pour les départements de décider eux-mêmes de l'organisation de ces moyens (article 7), conduisant à une partition dans les DDE entre les services travaillant sur les RN et ceux travaillant sur les RD placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général mais toujours gérés par la DDE.

C'est ainsi qu'en 2000 le département des Hautes-Alpes avait déjà réorganisé ses services pour tenir compte de l'intervention à son profit de certains services de la DDE. Les missions des services transférés incluaient en priorité, la maîtrise d'œuvre des projets routiers, la maîtrise complète de petites opérations (études), les tâches d'entretien, de viabilité hivernale, de gestion et d'exploitation, de la sécurité sur le réseau routier départemental et ses dépendances. Ces tâches pouvaient être élargies à des missions relatives à l'organisation des transports scolaires, au suivi des travaux sur les bâtiments départementaux et les tâches d'entretien léger, à la protection de l'environnement, au suivi des programmes subventionnés par le Département pour les communes ou leurs groupements.

Avec le nouveau transfert, le maillage territorial a été conforté par la création d'une maison technique du département à La Grave, et celle de trois centres d'exploitation et d'une agence territoriale.

Après diverses concertations, la nouvelle organisation était en place à l'été 2006. Dans l'organigramme du Conseil général, les services compétents en matière routière étaient rattachés à l'un des trois pôles, le pôle aménagement et développement, qui regroupe 4 directions dont les deux directions chargées des routes.

La *direction des infrastructures et des transports* (DIT) comprend une cellule budgétaire et comptable et 3 services : Service maîtrise d'ouvrage et définition des politiques d'infrastructures ; Service maîtrise d'œuvre, grands travaux des ouvrages d'art et des risques naturels ; Service des transports et des bourses scolaires.

La *direction de l'action territoriale et de la coordination* (AT) comprend 3 services : le service patrimoine foncier et immobilier, le service programmation et affaires générales, le service politiques territoriales (affaires européennes, subventions aux communes) et 3 agences territoriales d'aménagement centre) comportant chacune 4 pôles : ingénierie (bureau d'études/maîtrise d'œuvre et suivi des travaux), route (exploitation/entretien de la route et gestion du domaine public/sécurité routière), cadre de vie (aménagement du territoire/eau et bâtiments/collèges/transports), et administration (gestion financière/comptabilité et secrétariat général/gestion du personnel). Chacune de ces agences comprend également 3 à 4 maisons techniques relayées par des centres techniques.

En dehors de ces modifications, il n'y a pas eu de mise en place d'outils nouveaux de suivi de l'activité routière lié au transfert des RN, ni de logiciel particulier pour suivre l'immobilier ou les dépenses de personnel.

### 2.2.2. *Les transferts de services et de personnel au 1<sup>er</sup> janvier 2007*

L'article 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 pose le principe selon lequel les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales s'accompagnent du transfert des services ou parties de services nécessaires à l'exercice de ces compétences. Les modalités de transfert des services ont été fixées par deux décrets du 6 novembre 2006. Ces décrets font suite aux transferts de compétences intervenus, d'une part, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi « LRL » du 13 août 2004 pour le domaine des routes départementales et, d'autre part, au 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour les routes nationales transférées.

Les agents titulaires des services transférés sont mis à disposition à titre individuel, avec prise en charge par l'Etat, jusqu'à l'exercice de leur droit d'option. Ils ont deux ans pour exercer ce droit, c'est-à-dire choisir d'être intégrés à la fonction publique territoriale ou d'être détachés sans limitation de durée. Le droit à compensation est fixé au coût réel de l'agent au moment de la prise en compte du droit d'option.

Deux arrêtés du 14 décembre 2006 organisent le transfert de ces personnels. Le premier traite des agents transférés au profit des routes départementales « classiques » et le second du personnel transféré au profit des routes nationales d'intérêt local (RNIL).

En ce qui concerne la première catégorie d'agents, l'arrêté préfectoral prévoit que le nombre d'emplois transférés correspond aux emplois constatés au 31 décembre 2004, soit 161,70 agents ETP (équivalent temps plein) (0,17 A+, 2 A, 16,58 B, 142,95 C).

Le second arrêté préfectoral est relatif au transfert des services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'équipement pour l'exercice des compétences en matière de routes nationales transférées. Le service RNIL a été transféré au 1<sup>er</sup> janvier 2007. L'arrêté constate que participe à cette activité à la date du 31 décembre 2005, 56,88 ETP de la DDE (0,73 A+, 2,10 A, 8,72 B, 45,33 A).

L'état des indemnités de service fait et autres charges de fonctionnement liées au personnel supportées par l'Etat de 2003 à 2005 pour ces deux catégories d'agents transférés est présenté en annexe 2. Selon le département « *de 2006 à 2008, la fourniture des mêmes chiffres est difficile à extraire et à différencier du fait de la mutualisation des moyens et des matériels* ».

148 agents de la DDE ont été intégrés entre 2008 et 2010 (69 en 2008, 52 en 2009 et 27 en 2010), dont 107 intégrations dans la fonction publique territoriale et 41 détachements sans limitation de durée. (Annexe 3.1).

Sur ces 148 agents, 6 relevaient de la filière administrative et 142 de la filière technique. 86% des agents intégrés (128 sur 148) étaient des agents de catégorie C (pour 1 agent de catégorie A et 19 de catégorie B et 128 de catégorie C). La moyenne d'âge des agents lors de leur intégration ou détachement était de 48 ans, avec une ancienneté moyenne de 20 ans au sein de la fonction publique. Les caractéristiques administratives des agents transférés ont entraîné une augmentation proportionnelle des sommes affectées au GVT (glissement vieillesse technicité).

Le transfert n'a pas induit de contraintes majeures en termes de gestion des ressources humaines.

Les agents transférés ont tous été reclassés selon un grade équivalent avec garantie de maintien de la rémunération globale. Il n'y a pas eu de difficulté de reclassement.

Le régime indemnitaire appliqué est celui adopté par le Conseil Général le 31 janvier 2007 pour prendre en compte l'arrivée de nouveaux personnels de l'Education Nationale et de l'Equipement. Ce régime comporte une indemnité annuelle définie par filière, grade et équivalence avec les grades de la fonction publique d'Etat, à partir d'un taux de base, établi par catégorie, révisé annuellement et affecté d'un coefficient. A titre d'exemple pour ce qui concerne la filière technique, le régime indemnitaire a été bâti par référence aux primes réglementaires existantes : prime de service et de rendement (PSR) et indemnité spécifique de service (ISS) pour les ingénieurs, techniciens et contrôleurs, prime de service et de rendement (PSR) et prime technique de l'entretien des travaux et de l'exploitation (PTETE) pour les agents d'exploitation. Globalement, et au titre des seules routes nationales, le régime indemnitaire ainsi aménagé a abouti pour les personnels transférés à une augmentation de 9 % par rapport au montant antérieurement perçu. Un tableau élaboré selon les données du département (cf. annexe 4) présente ce surcoût. Le coût total sur une année s'élève à 30 365 € pour l'ensemble du personnel DDE transféré et à 13 888 € pour le personnel transféré au titre des seules routes nationales.

Aucun « bilan social » ou document équivalent, émanant de la DDE, n'a été adressé au Conseil Général. Selon ses services, les personnels transférés se sont adaptés aux règles d'organisation du temps de travail, d'astreintes, de permanences (notamment pour la viabilité hivernale) en vigueur au Conseil général, sans absentéisme particulier. Aucun problème majeur n'est apparu non plus avec les agents territoriaux du Département. Les responsables syndicaux fonctionnaires d'Etat ont été associés, à titre d'auditeurs, aux séances des instances paritaires départementales et ce, en l'attente des élections des représentants des personnels du 6 novembre 2008.

Le département n'a pas élaboré de procédure spécifique d'évaluation (bilan de compétences) pour les agents transférés qui ont continué comme auparavant à exercer leurs missions. Ils ont également eu accès à toutes les formations proposées par le C.N.F.P.T. De plus, sur les années 2008 et 2009, un plan de formation départemental particulier a été élaboré à leur attention (permis B, C et EC, formation ACES<sup>2</sup>; parcours modulaire à l'attention des agents d'exploitation ; itinéraire chef d'équipe).

La gestion des effectifs transférés n'a pas généré de contraintes particulières suite à l'organisation des moyens mis à disposition du département dès 2000 (article 7 de la loi n°92-1255). Aucun cabinet d'audit ou de conseil en organisation n'est intervenu pour traiter des aspects organisationnels du transfert de personnel. Les agents ont été affectés au sein des différentes maisons techniques ou centres techniques.

Depuis la nouvelle organisation aucun agent d'autres services de la collectivité n'a été muté au service des routes en filière exploitation. Par contre, un agent transféré par détachement a sollicité une fin de détachement pour rejoindre un service de l'Etat.

Les effectifs affectés aux routes, de 191 en 2005, sont passés à 217 en 2007, dont 30 en effectif propre et 187 mis à disposition (annexe 3.2). Les intégrations et la réduction du nombre de mis à disposition ont ramené l'effectif total à 205 agents en 2008 et 196 agents en 2009 (soit 33 personnel propre, 43 mis à disposition et 120 agents intégrés) (annexe 3.3).

---

<sup>2</sup> Autorisation à la conduite d'engins de sécurité  
ROD département des Hautes-Alpes

Ces données fournies en annexe ne concordent pas avec le chiffrage fait en réponse à l'enquête par le département qui arrêtaient « *les moyens humains consacrés aux routes à 269 agents, toutes catégories confondues* », la différence pouvant correspondre, au moins pour partie, au personnel temporaire (cf. infra). Le département n'a pu par ailleurs, comme demandé dans le cadre de l'enquête, distinguer le personnel affecté aux RD et au RNIL transféré.

En plus des effectifs permanents, le département a recours à du personnel temporaire pour assurer les missions de viabilité hivernale (VH), soit une cinquantaine de saisonniers (52 en 2008-2009 et 56 en 2009-2010) sur une période de 5 mois, de novembre à fin mars voire 15 avril, suivant le plan de charge de la Maison Technique et en fonction des intempéries. Ces agents sont rétribués sur la base du grade d'agent de maîtrise 1<sup>er</sup> échelon et bénéficient d'un contrat de droit public dans le cadre des dispositions du décret n°88-145 du 15 février 1988 modifié relatif aux agents non titulaires.

Le département fait également appel à des déneigeurs volontaires (potentiel de 120 déneigeurs volontaires). Cette initiative, qui date de novembre 2002, a été étendue par délibération du 4 juillet 2006 avec la prise en charge des routes nationales d'intérêt local (30 déneigeurs volontaires supplémentaires). Elle consiste à faire appel temporairement, sur des périodes de forts événements neigeux, à des personnes exerçant ou non d'autres professions. Elles bénéficient d'une formation préalable débouchant sur une habilitation en qualité de conducteur, de manipulateur ou d'accompagnateur d'engins de déneigement. Elles souscrivent à une charte et font l'objet d'un contrat de droit public portant des périodes d'astreintes et des taux de rémunération horaires suivant le moment des interventions. Le Département n'a pas chiffré le coût annuel du déneigement.

### ***2.2.3. Impact sur l'immobilier : constructions nouvelles, réhabilitations, cessions***

La convention de mise à disposition entre l'État et le Département, signée le 27 mars 2007, liste les biens immobiliers et mobiliers que l'État et le Département se mettent mutuellement à disposition. Elle détermine la répartition des locaux partagés et les modalités de la prise en charge de leurs frais d'entretien et de maintenance, qui n'ont toutefois pas fait l'objet d'une évaluation avant le transfert.

Depuis le transfert, le département a dû procéder à quelques réparations sur les bâtiments et à des travaux de réhabilitation modestes (en 2007, 70 000 € affectés pour la mise en conformité de deux centres techniques et en 2008, 200 000 € affectés à la restructuration de la maison technique de La Grave). Les travaux prévus pour les 5 ans à venir sont mentionnés dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) du Conseil Général approuvé le 10 juin 2008 pour la période 2009-2013. En dehors de l'entretien courant, il prévoit la construction de deux nouveaux hangars à sel (200 000 € chacun).

### ***2.2.4. Le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2011 du parc de l'Équipement***

Les parcs de l'équipement sont des services des DDE qui assurent, principalement pour le compte de l'État et des départements, des tâches d'entretien des routes et de réparation des engins. Les dépenses du département en tant que client du parc de l'équipement se sont élevées à 4 620 K€ en 2008.

Par délibération du 7 juillet 2009, les élus du conseil général ont confirmé le transfert global du parc au département, prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le transfert se traduira par une intégration du parc dans les services du Département. Il sera rattaché au « Pôle Aménagement et Développement » et suivi en budget annexe.

Le dossier de transfert des biens du Parc, comprenant la convention Etat-Département et ses fiches annexes, est en cours de préparation. Le transfert des fonctionnaires sera acté pour les 4 fonctionnaires affectés au parc. Le transfert des biens mobiliers et immobiliers ne devrait pas poser de difficultés puisque le département est déjà passé en partition en 2001 (affectation des matériels déjà réalisées suite à la convention signée en 2000).

### **2.3. Les conditions du transfert**

#### ***2.3.1. Les compensations financières issues de la commission consultative d'évaluation des charges***

Le décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif aux modalités de calcul de la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées prévoit que l'évaluation du droit à compensation de chaque collectivité territoriale s'établit sur la base de la moyenne actualisée des dépenses de fonctionnement de l'Etat exécutées les 3 années précédant le transfert et sur la base de la moyenne actualisée des dépenses d'investissement constatées sur une période d'au moins 5 ans précédant le transfert de compétences. Les ratios financiers mis en place par le décret intègrent divers paramètres, liés notamment aux catégories de voies, à leur localisation ou encore au type d'équipement qu'elles comportent. Une commission consultative pour l'évaluation des charges (CCEC) a pour mission de garantir la juste évaluation des transferts. Elle est présidée par un élu et associée, à parité, des représentants de l'Etat et de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales.

Le montant du droit à compensation du département des Hautes-Alpes résultant du transfert de la voirie nationale a été fixé par arrêté du ministre de l'intérieur en date du 30 novembre 2006 à 1 546 K€, correspondant à 679 637 € pour le fonctionnement et l'entretien courant, et à 864 887 € pour l'investissement. Le département n'a pas connaissance de la part correspondant aux dépenses de l'Etat au titre des prestations du réseau scientifique et technique (RST).

Le département n'a pratiquement pas été sollicité pour participer au calcul de la compensation. Il a eu connaissance des éléments et ratios servant à la déterminer, et a validé le calcul de l'Etat sans le contredire.

#### ***2.3.2. Les compensations hors CCEC***

Le Département ne participait pratiquement pas aux opérations inscrites au contrat de plan Etat-Région 2000-2006.

Au moment du transfert, l'Etat et la Région se sont engagés à verser au Département leur participation prévue au CPER. Le département procède à un suivi particulier des opérations du CPER sur le réseau routier d'intérêt national, permettant de solliciter au fur et à mesure des réalisations la participation de la région et de l'Etat, qui s'en acquittent sans retard constaté.

Le Département a par contre pris du retard dans certaines réalisations, notamment sur la RD 1075 et la RD 1091 ; une appropriation de ces infrastructures et des études ayant été nécessaire avant d'engager les travaux. En revanche, ce qui était prévu sur la RD 1085 a été réalisé et le Département a même poursuivi les travaux sur ses fonds propres.

Le principe de décroisement des financements du réseau routier correspond au souhait, exprimé par la parité « élus » de la CCEC, de voir l'Etat assumer seul à partir de 2007 le financement de son propre réseau, les départements faisant de même sur le réseau qui leur est transféré et ne participant plus au développement des futures routes nationales.

Pour les quelques départements où le décroisement était manifestement défavorable, l'Etat a attribué des compensations financières spécifiques. Dans le cas des Hautes-Alpes, la conservation par l'Etat dans son réseau des routes nationales 85 et 94 a été considérée comme assurant la neutralité du décroisement financier, sans versement au département d'une compensation financière spécifique. En conséquence, pour toutes les opérations d'investissement à engager hors CPER sur les RNIL, le département doit trouver des ressources sur ses fonds propres.

Par ailleurs, depuis 2005, le département, n'ayant pas versé de fonds de concours pour le financement de travaux sur routes nationales, n'a pas bénéficié à ce titre de versements du Fonds de compensation de la TVA.

## **2.4. La nouvelle organisation des routes**

### ***2.4.1. Le département a peu recours aux prestations du réseau scientifique et technique***

Le RST, qui n'a pas d'existence juridique en tant que tel, est un ensemble informel d'une trentaine d'établissements publics et de services de l'Etat. Sa mission principale est d'apporter aux maîtres d'ouvrages publics une capacité d'analyse permettant d'éclairer ses choix technique et économique. Le RST a plusieurs domaines d'action : recherche, élaboration, diffusion et promotion des règles de l'art, réglementation et contrôle de son application, formation, études amont et appui aux projets (assistance à la maîtrise d'ouvrage et conseil, inspection et diagnostic, études appliquées, maîtrise d'œuvre et contrôle des travaux), expertise... Une charte signée en octobre 2007 associe les collectivités territoriales à la gouvernance du RST. Cette ouverture s'est traduite par la mise en place de COTITA (conférences techniques interdépartementales des transports et de l'aménagement), qui ont pour fonction d'exprimer, de rassembler et de hiérarchiser les besoins locaux des services de l'Etat et des collectivités locales afin d'éclairer les parties prenantes à l'orientation de l'activité des organismes du RST.

Le département n'avait pas de relation avec le RST avant le transfert des RNIL, si ce n'est de simple conseil. Depuis le transfert, une seule commande de 5000 € a été passée à un service du RST, le CETE (centre d'études techniques de l'Equipement) pour une opération initiée par l'Etat avant le transfert.

Le département a quelques inquiétudes quant à l'orientation du RST qui lui semble plutôt pencher en faveur des seules préoccupations de l'Etat. En revanche la COTITA lui paraît importante pour faire remonter au niveau national les préoccupations des collectivités locales.

#### ***2.4.2. La coordination avec l'Etat et la Région en matière de programmes d'investissement***

La politique d'investissement routier du département s'inscrit dans le cadre tracé par l'Etat dans le schéma national d'infrastructures de transport, ou, s'agissant plus spécifiquement du réseau routier, dans le plan de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI), dans lequel il a défini ses opérations prioritaires sur le réseau routier national.

Le département a été associé à l'élaboration du PDMI sur trois opérations et notamment celle de la rocade de Gap. Une participation du département (et de la région) a été sollicitée par l'État. L'enveloppe à la charge du conseil général est estimée à 7,75M€ sur 5 ans dont 6M€ pour la rocade. Ces crédits seront pris dans le cadre du PPI, au détriment d'autres opérations à réaliser sur les grands axes structurants, dont les RNIL.

Le Conseil Général n'a été que très peu associé à l'élaboration du SRIT (schéma régional d'infrastructures de transport). Il n'a pas conclu de convention pluriannuelle avec la région pour la programmation des infrastructures routières.

#### ***2.4.3. La coordination avec l'Etat pour les programmes d'entretien et l'exploitation du réseau***

Les relations avec le Préfet dans le domaine routier concernent principalement la gestion du réseau national subsidiaire et les travaux d'investissement dans le cadre du CPER 2006-2010 et du PDMI. Il n'y a pas de coordination pour les programmes d'entretien.

Le Conseil général n'est pas associé aux ajustements annuels des plans de gestion du trafic (PALOMAR Sud Hiver et Eté et OISANS), mais en principe consulté pour avis par les CRIRC (centre régional d'information et de coordination routière) PACA ou Rhône-Alpes. Le CRICR PACA organise en préfecture une réunion annuelle de présentation du plan PALOMAR hiver. Selon le Conseil Général, afin d'améliorer la gestion du trafic en situation de crise, il serait souhaitable de mettre en place un plan de gestion du trafic départemental commun entre les gestionnaires (Conseil Général des Hautes-Alpes, Direction interdépartementale des routes) et éventuellement le Conseil Général des Alpes de Haute-Provence). Seule, la Préfecture a la possibilité administrative, avec les moyens de la DDE et du RST, de mettre en œuvre ce dispositif. En son absence le Conseil Général envisage de mettre en place des conventions avec la DIRMED ou les départements limitrophes pour la gestion des grands axes.

Le Conseil Général est associé aux cellules de crises mises en place par la Préfecture pour le suivi des événements accidentels ou naturels majeurs impactant le réseau routier départemental. D'une façon générale, le département est davantage associé aux opérations de sécurité conduites par les forces de l'ordre et les sapeurs-pompiers, un protocole passé avec le SDIS définissant le cadre de la collaboration entre les deux institutions. Il est également impliqué dans la gestion des événements sportifs majeurs (tour de France par exemple).

En cas de crise neigeuse, le Conseil Général met en place, en interne, une organisation pilotée par les services préfectoraux du département. Les consignes et les remontées d'information sont transmises au moyen des outils collaboratifs (« Chat », application « Webinforoute ») ou par fax pour certains organismes extérieurs. En cas de crise majeure, le Conseil Général participe à la cellule en place à la Préfecture en déléguant un représentant qui demeure en contact avec le dispositif interne en se connectant sur l'intranet.

Le Conseil Général, avant le transfert des RNIL, avait mis en place son propre système d'informations routières et de gestion du trafic : « Web inforoute », permettant l'exploitation de l'ensemble des équipements de la route (panneaux à message variable, stations de comptage, postes d'appel d'urgence, caméras, stations météo), de mettre en place les aides à l'exploitation (patrouilleurs) et de diffuser des informations aux usagers (site internet, SMS, GPS, serveur vocal). Le coût d'exploitation de ce système était de 176 K€ en 2009. La gestion des informations routières fait l'objet d'un protocole de coordination entre le département et la direction interdépartementale des routes pour l'exploitation des panneaux à messages variables sur réseau national et départemental. La saisie des informations est décentralisée et gérée directement par les 10 maisons techniques du département sur leurs secteurs d'intervention, et une application globale permet de diffuser les informations routières des routes départementales (conditions de circulations, travaux en cours, état des cols...) et d'exploiter l'ensemble des équipements dynamiques du conseil général (panneaux à message variable, caméras, stations de comptage, ...). Les internautes peuvent accéder depuis fin 2009 aux images des caméras présentes sur les routes départementales des Hautes Alpes. D'autre part, le Conseil général a passé en 2009 des conventions avec des opérateurs privés, Via Michelin et V-Trafic afin de diffuser des informations routières sur les GPS des usagers de la route. Le Conseil général estime être un précurseur dans ce domaine avec d'autres départements.

Une convention signée le 8 décembre 2008 entre le préfet et le président du Conseil général organise la mise à disposition de statistiques « accidents », d'images de la route, et de statistiques de comptage et d'informations routières. Une coordination est organisée pour l'instruction des demandes de transports exceptionnels. Une seconde convention entre l'Etat et le département, signée le 19 janvier 2009, organise les échanges de données routières. Les prestations à la charge du Conseil général sont la diffusion du référentiel routier départemental, la transmission du bornage des routes, le recueil de données vitesse et trafic, le droit d'accès à l'application « web inforoute ». Les services de l'Etat doivent de leur côté constituer une banque de données « images » pour faciliter l'aide à l'entretien et à l'exploitation des routes départementales. Le transfert des RNIL a permis au Conseil Général de jouer par ailleurs le rôle de chef de file d'un projet transfrontalier d'information routière avec l'Italie.

Au final, le département estime que les structures et procédures de gestion avec les services de l'Etat ne sont pas optimales. La collaboration avec le DIR est entravée par des instances de décision éloignées (Marseille) et en décalage par rapport à leurs objectifs, par exemple dans l'exploitation du système d'information routière et la gestion du trafic. Des améliorations pourraient être apportées afin de fournir aux usagers une information complète et cohérente sur l'ensemble du réseau haut-alpin.

## 2.5. Bilan et perspectives

### 2.5.1. L'évolution des coûts après le transfert

Composante principale des coûts de fonctionnement, les charges de personnel routes ont subi une forte progression suite au transfert :

Évolution des charges de personnel par rapport aux charges de fonctionnement							
Année	Charges totales de personnel c/64 (PT)	Charges de personnel routes (PR)		Charges totales de fonctionnement (yc amortissements et provisions) (CTF)		Recettes réelles de fonctionnement (hors c/777 et c/78) (RRF)	
			% PR/PT		% PR/CTF		% PR/RRF
2005	16 164 834	3 381 151	20,92	96 322 014	3,5	130 741 216	2,59
2006	17 994 732	3 682 537	20,46	105 198 691	3,5	131 865 263	2,79
2007	22 700 437	4 913 868	21,65	117 583 780	4,18	136 098 084	3,61
2008	27 795 240	8 317 327	29,92	123 876 104	6,7	141 732 285	5,87
2009	30 869 957	11 084 150	35,91	151 459 197	7,3	151 177 044	7,33
Estim 2010	32 091 303	12 219 150	38,08	155 537 511	7,9	155 537 511	7,86

Tableau : guide d'enquête Cour/CRC.

Les charges de personnel « routes » ont été multipliées par 3,3 (+231%) de 2006 à 2010, pour dépasser sur cet exercice 12 M€. Alors que ces charges de personnel « routes » représentaient en 2006 un peu plus de 20% des charges totales de personnel du département et 3,5% de ses charges totales de fonctionnement, elles représentent en 2010 plus de 38 % de ses charges de personnel et 7,9% de ses charges totales de fonctionnement.

Le département évalue par ailleurs à 619 943 €, en 2009, le budget de fonctionnement consacré aux routes, hors personnel, sous la réserve méthodologique de l'exhaustivité du recensement de dépenses dont la gestion est répartie dans plusieurs services.

Le département n'effectue pas par contre de suivi du coût spécifique des routes nationales transférées.

Les ressources financières issues du transfert des routes nationales ne font pas l'objet d'une affectation spécifique dans la programmation pluriannuelle du département. Incluses dans les recettes globales du département, elles contribuent à l'enveloppe pluriannuelle dégagée pour l'investissement routier, qui fait l'objet d'une programmation globale sur l'ensemble du réseau, au sein duquel les routes nationales d'intérêt local n'ont d'autre prééminence que celle résultant de leur importance et de leur classement au niveau routier départemental.

Le département ne dispose pas non plus de comptabilité analytique qui permettrait d'extraire les dépenses réellement effectuées sur le seul RNIL. Ainsi, il est impossible de distinguer quelle part de dépenses est rattachable au RNIL et quelle part l'est au RRD. Le département n'a pas eu recours à un cabinet privé et n'a pas participé à des travaux dans le cadre de l'ADSTD (association des directeurs techniques départementaux) ou du RST qui lui auraient permis de mutualiser les informations financières sur les coûts moyens ou les ratios d'entretien de la compétence transférée.

Par ailleurs, il n'y a pas eu d'information de l'assemblée délibérante relative au surcoût généré par le transfert des routes nationales. Toutefois, la Commission Permanente a été informée des opérations d'investissement sur les RNIL au moment du vote des différents programmes de travaux.

Par ailleurs le transfert des RNIL a conduit le département à faire un effort particulier pour assurer un niveau de service constant en matière de déneigement, en particulier sur deux des trois RNIL transférés, en premier lieu et surtout sur la RD1091, avec le déneigement du col du Lautaret, ce qui entraîne des investissements pour le renouvellement du matériel et un dispositif d'information et de sécurité (surveillance des avalanches, patrouilles).

### 2.5.2. L'adéquation de la compensation aux charges transférées

Des écarts de compensation des charges liées aux transferts de services et de personnels ont pu être constatés (les compensations financières perçues par le Conseil général pour les transferts de personnel en 2007 et 2008 sont présentées en annexe 5).

Selon le département, l'écart de compensation pour les postes vacants, calculé sur la base du coût du « pied de corps », resterait marginal pour les adjoints techniques dans la mesure où, dans la grande majorité des cas, le recrutement de remplaçants se fait au 1er niveau de grade, mais s'accroîtrait pour les agents de maîtrise, pour lesquels le recrutement se fait le plus souvent par mobilité d'agents déjà expérimentés en provenance d'autres collectivités, et plus encore pour les quelques postes de cadres B ou A transférés vacants. Le département n'a toutefois pas chiffré les écarts constatés.

Indépendamment des avancements de grade, les écarts essentiels se situent au niveau du régime indemnitaire et du coût des cotisations pour les agents en détachement de longue durée, le taux de cotisation patronale pour les agents de l'Etat détachés étant plus élevé que celui des agents de la FPT, le surcoût en résultant disparaissant au fur et à mesure des départs à la retraite et de leur remplacement par des agents qui se verront appliquer le taux CNRACL. Concernant le régime de retraite, l'impact financier de l'évolution du taux de cotisation patronale pour les personnels détachés dans la fonction publique territoriale n'est pas négligeable, puisqu'il est passé de 39,7 % en 2007 à 50 % en 2008 puis à 60,14 % en 2009 et 62,14 % en 2010. Le Département n'a pas pu en chiffrer le coût financier pour son budget.

S'agissant des dépenses d'entretien et de grosses réparations, la compensation financière versée par l'Etat, individualisée en 2006 dans une dotation budgétaire puis incluse dans les dotations globales, a été fixée à 1 540 K€ dont environ 840 K€ d'entretien courant et 700 K€ de grosses réparations. Le Département évalue les dépenses réelles des RNIL à un niveau « *de l'ordre de 2 000 K€ (au vu de l'état du réseau transféré et de l'expérience des trois années passées) en admettant que les dépenses sont plus difficiles à extraire pour l'entretien courant pour lequel le réseau transféré n'est pas individualisé en tant que tel* ». L'écart de compensation serait ainsi de l'ordre de 240 K€ par an :

Bilan entretien - exploitation - grosses réparations

En K€	2007	2008	2009	2010 estimation
A Dépenses réalisées (source comptabilité de la DIT – logiciel GO)	2 108	1 750	2 041	1 837
B Compensations financières (valeur 2006 non actualisée) car incluses dans les dotations globales.	1 540	1 540	1 540	1 540
C Recettes FCTVA	181	122	170	137
<b>Bilan (A-B-C)</b>	<b>387</b>	<b>88</b>	<b>331</b>	<b>160</b>

Source : chiffres fournis par le Département.

ROD département des Hautes-Alpes

Le département souligne des écarts de compensation plus importants à partir de certains exemples. S'il estime que pour les RD 1075 et 1085, les ratios de compensation sont « acceptables », il les juge très en dessous de la réalité pour la RD 1091. Le coût annuel de la viabilité hivernale de la RD 1091 au col du Lautaret serait en moyenne de 350 000 €, alors que la compensation Viabilité hivernale portée sur la fiche de calcul de la compensation financière 2006 s'élève à 280 000 €, soit un déficit de compensation pour la seule RD 1091 de 70 000 €. Le département calcule par ailleurs que le rythme décennal de renouvellement des couches de surface (rythme normal pour une route de montagne fréquentée) représente une dépense de l'ordre de 1 à 1,2 M€ par an, alors que la compensation a été fixée en 2006 à 530 000 € par an.

Les opérations d'aménagement et de sécurisation (hors CPER) ne donnent pas lieu à compensation financière spécifique. Or ces dépenses devraient augmenter fortement, le département pensant devoir supporter des travaux d'aménagement des RD 1075 et 1091 pour un montant compris dans une fourchette allant de 60 à plus de 100 M€ (chiffres issus des études d'itinéraires faites par les services du conseil général), notamment avec la mise en œuvre de la sécurisation des tunnels, pour un montant évalué au minimum à 3,5 M€ par le département (non compris le réalésage ou le percement d'un deuxième tube au tunnel des Ardoisières).

Le département conclut qu'« à l'exception de la fin de la réalisation des opérations prévues au CPER 2000-2006, qui devraient être réalisées par l'Etat et la Région, le Département n'a pas de compensations financières pour aménager les Routes Nationales transférées qui nécessitent des travaux de mise à niveau et de sécurisation importants. » En considération de la participation qui lui sera par ailleurs demandée au titre du Plan de Développement et de Modernisation des Itinéraires (cf. supra), le département considère qu'une aide spécifique de l'Etat est indispensable pour mettre aux normes et en sécurité et aménager le réseau national transféré. Le président du Conseil général a adressé une lettre en ce sens au Premier ministre le 5 juin 2009 dans laquelle il sollicite « une aide exceptionnelle de 104 M€ d'investissement (36M€ + 68M€) pour des aménagements de mise en sécurité et en conformité » pour les RD 1075 et RD 1091, sur lesquels le président du conseil général souligne que ces « deux axes majeurs... lui ont été transférés sans aucun aménagement depuis près de 10 ans, ni aucun financement »

### 2.5.3. L'effort et les perspectives d'investissement

Les dépenses d'investissement relevant des routes nationales d'intérêt local se sont élevées en moyenne à 1 888 K€ par an de 2006 à 2009(annexe 6) alors que les dépenses pour les routes départementales se sont élevées en moyenne annuelle à 24 146 K€ sur la même période (annexe 7) :

Part des dépenses « RNIL/RDD » En K€	2006	2007	2008	2009	2010 estimations
Total Investissement RNIL (I RNIL)	1 816	1 943	1 779	2 016	3 550
Total Investisss Réseau routier départemental (I RRD)	26 021	21 604	23 019	25 943	22 200
Ratio « I RNIL/I RRD »	7 %	9 %	7,1 %	7,8 %	16 %

Source : Tableau enquête Cour des Comptes

Le poids des dépenses d'investissement sur les routes nationales d'intérêt local par rapport aux routes départementales varie entre 2006 et 2009 entre 7% et 9%. Ce poids modéré s'explique par le fait que, dans le cadre du CPER, seule la RD 1085 a fait l'objet de travaux significatifs, les marchés étant au moment du transfert sur le point d'être lancés. En revanche, les RD 1075 et 1091 n'ont fait l'objet que d'études. A partir de 2010, le ratio devrait évoluer sensiblement (16%). Des travaux importants sur les deux ex-RN sont en effet prévus qui devraient impacter fortement la programmation des prochaines années.

Le niveau des dépenses sur les routes nationales apparaît plus élevé que celui précédemment constaté, en 2005, sur les routes départementales (12,2 K€/km). Le ratio de dépenses au km pour les routes nationales d'intérêt local (dépenses investissement RNIL / 127 km RNIL) était en effet de 14,3 K€ par km en 2006, 15,3 en 2007, 14 en 2008, 15,9 en 2009, et devrait augmenter fortement en 2010, du fait des travaux prévus, pour atteindre 28 K€/km.

Toutefois selon le département lui-même, « les dépenses réalisées sont liées aux capacités financières du département et ne sont pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être en investissement notamment ». En effet, pour satisfaire un rythme décennal de traitement des couches de surface, la cadence de renouvellement des routes transférées devrait être d'environ 12 km/an, alors qu'aujourd'hui elle se situe aux environs de 5,125 km, soit seulement 4 % de la surface des routes nationales transférées, taux similaire à celui des routes conservées par l'Etat.

Le département après avoir élaboré un schéma directeur routier, souhaite maintenir son effort financier sur les routes en essayant de contenir les frais de fonctionnement pour porter son effort sur les investissements liés à la sécurité, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement quinquennal compatible avec ses ressources et comprenant 120 M€ de crédits réservés aux investissements routiers (soit 24M€/an). Une autre enveloppe est réservée aux Maisons Techniques issues du transfert routier, dans le cadre d'un programme d'amélioration de leur fonctionnalité.

\*  
\* \*

Le département estime que le transfert a permis une organisation territoriale plus homogène, plus performante et plus proche de l'utilisateur. Cette organisation a généré des gains de productivité et les transferts de personnels permis une économie d'échelle. En revanche, il estime que la compensation financière n'est pas à la hauteur des besoins actuels pour la mise en sécurité des ouvrages et pour le fonctionnement de routes d'altitude. L'économie réalisée profiterait donc essentiellement à l'Etat car le département doit en outre faire face aux nouvelles normes de sécurité imposées pour les tunnels.

Le président,

Bertrand SCHWERER

## ANNEXES

### Annexe 1. Evaluation de la qualité des routes transférées (septembre 2005)

Route nationale	Index global moyen	Bilan index global en %	
Fiche de synthèse (comprend également la RN 94)	14,39 (médiocre)	17 <= note <=20	52,95 %
		13 <= note <=17	15,16 %
		0 <= note <=13	20,36 %
			<b>88,47 %</b>
<b>Dont</b>			
RN 75	16,63 (proche de l'acceptable)	17 <= note <=20	71,57 %
		13 <= note <=17	10,97 %
		0 <= note <=13	10,03 %
			<b>92,57 %</b>
RN 85	17,47 (acceptable)	17 <= note <=20	81,74 %
		13 <= note <=17	1,44 %
		0 <= note <=13	16,29 %
			<b>99,47 %</b>
RN 91	14,60 (médiocre)	17 <= note <=20	43,30 %
		13 <= note <=17	17,66 %
		0 <= note <=13	34,53 %
			<b>95,49 %</b>

Classes de notes	Niveau de qualité	Définitions
20	A	Excellent (absence de dégradation)
19	B	Bon (présence de dégradations mineures localisées)
18-17	C	Acceptable (présence de dégradations mineures étendues)
16-13	D	Médiocre (présence de dégradations graves étendues)
<13	E	Mauvais (présence de dégradations graves généralisées)

### Age des couches de roulement (hors bretelles) au 1<sup>er</sup> janvier 2005

	Age <= 5 ans	5ans<âge<=10 ans	Sous total <= 10 ans	10ans<âge<=15 ans	Age > 15 ans	Autres
RN 75	19,84 %	18,51 %	<b>38,35 %</b>	31,92 %	22,31 %	7,43 %
RN 85	6,85 %	75,84 %	<b>82,69 %</b>	1,24 %	15,55 %	0,52 %
RN 91	7,82 %	53,67 %	<b>61,49 %</b>	10,65 %	27,86 %	-

**Annexe 2 Etat des indemnités de service fait et autres charges de fonctionnement liées au personnel supportées par l'Etat de 2003 à 2005 pour les agents transférés.**

<b>161,70 agents transférés dans le cadre des routes départementales</b>			
<b>(En euros)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (décret n° 2002-60)	78 613	78 406	79 955
Indemnités d'astreinte et de permanence (décrets n° 2003-363 et n°2003-545)	35 087	54 022	59 204
Indemnités de sujétion horaire (décret n° 2002-532)	21 167	24 138	26 940
Total des dépenses relatives au paiement des indemnités de service fait (part relative à l'exploitation des routes départementales) Annexe II de l'arrêté préfectoral	134 867	156 566	166 099
Charges de fonctionnement autres que celles de personnels. Annexe III de l'arrêté préfectoral	71 660	69 417	////////
Vacations liées à l'exploitation de la route	0	0	////////
Vacations administratives	451	587	////////
Vacations de médecine de prévention	7 978	7 858	////////
Etat des charges liées aux vacances Annexe IV	8 429	8 445	////////
<b>Total général</b>	<b>223.385</b>	<b>242.873</b>	

<b>56,88 emplois transférés dans le cadre des routes nationales</b>			
<b>(En euros)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (décret n° 2002-60)	70 180	64 835	57 723
Indemnités d'astreinte et de permanence (décrets n° 2003-363 et n°2003-545)	54 078	72 136	71 242
Indemnités de sujétion horaire (décret n° 2002-532)	11 235	11 149	11 137
Total des dépenses relatives au paiement des indemnités de service fait (part relative à l'exploitation des routes départementales) Annexe II de l'arrêté préfectoral	135 493	148 120	140 102
Charges de fonctionnement autres que celles de personnels. Annexe III de l'arrêté préfectoral	146 127	155 192	146 534
Vacations liées à l'exploitation de la route	43 124	53 199	58 935
Vacations administratives	579	754	971
Vacations de médecine de prévention	2 637	2 567	2 443
Etat des charges liées aux vacances Annexe IV	46 340	56 520	62 349
<b>Total général</b>	<b>327 960</b>	<b>359 832</b>	<b>348 985</b>

### Annexe 3 Evolution des effectifs du personnel affecté aux routes

Annexe 3.1. Agents transférés à l'issue de la loi de 2004 en matière de routes						
Option	Date transfert	Nombre total d'agents	Nombre d'agents par catégorie			
			A+	A	B	C
FPT	2008	59	0	1	14	44
	2009	40	0	0	3	37
	2010	8	0	0	2	6
Détachement sans limitation de durée	2008	10	0	0	0	10
	2009	12	0	0	0	12
	2010	19	0	0	0	19
Agents DDE intégrés	2008	69				
	2009	52				
	2010	27				
Agents DDE à intégrer avant 2011	2008	79				
	2009	27				
	2010	0				

Tableau guide d'enquête Cour CRC

Annexe 3.2. Ratio de coûts de personnel routes			
Année	Effectif total (propre + MAD + transféré)	Km linéaire total réseau département (RD + RNIL)	Ratio effectif total/km
2005	191	1831	0,10
2006	191	1958	0,10
2007	217	1958	0,11
2008	205	1958	0,10
2009	197	1958	0,10

Tableau : guide d'enquête Cour/CRC.

Annexe 3.3. Évolutions de la quantité de personnel routes									
Année	Effectif propre			Effectif MAD			Effectif transféré		
	Affecté RD	Affecté RNIL	Total propre	Affecté RD	Affecté RNIL	Total MAD	Affecté RD	Affecté RNIL	Total transféré
2007			30			187			0
2008			33			103			69
2009			33			43			120

Tableau : guide d'enquête Cour/CRC.

**Annexe 4 Evolution du régime indemnitaire Etat/Département en euros.**

Grade	Nombre d'agents	Montant DDE	Montant du département	Ecart du régime indemnitaire avec l'Etat par agent	Coût supplémentaire pour le département <sup>3</sup>
Ingénieur	3	9 232	10 212	980	2 940
Rédacteur	2	3 554	4 048	494	988
Technicien supérieur	5	4 046	4 600	554	2 770
Contrôleur	4	3 710	4 048	338	1 352
Adjoint administratif	7	2 822	3 312	490	3 430
Agent technique	32	1 326	1 380	54	1 728
Agent de maîtrise	8	1 709	1 794	85	680
<b>Total RNIL (I)</b>	<b>61</b>				<b>13 888</b>
Ingénieur	2	9 232	10 212	980	1 960
Technicien supérieur	3	4 046	4 600	554	1 662
Contrôleur	12	3 710	4 048	338	4 056
Adjoint administratif	2	2 822	3 312	490	980
Agent technique	96	1 326	1 380	54	5 184
Agent de maîtrise	31	1 709	1 794	85	2 635
Filière technique	10	-	-	0	0
<b>Total routes départementales (II)</b>	<b>156</b>				<b>16 477</b>
<b>Total général (I + II)</b>					<b>30 365</b>

Grade	Nombre d'agents	Taux DDE	Montant proposé par le département	Coût DDE	Coût département	Evolution
Ingénieur	3	9 232	10 212	27 696	30 636	
Rédacteur	2	3 554	4 048	7 108	8 096	
Technicien supérieur	5	4 046	4 600	20 230	23 000	
Contrôleur	4	3 710	4 048	14 840	16 192	
Adjoint administratif	7	2 822	3 312	19 754	23 184	
Agent technique	32	1 326	1 380	42 432	44 160	
Agent de maîtrise	8	1 709	1 794	13 672	14 352	
<b>Total RNIL (I)</b>	<b>61</b>			<b>145 732</b>	<b>159 620</b>	<b>9 %</b>
Ingénieur	2	9 232	10 212	18 464	20 424	
Technicien supérieur	3	4 046	4 600	12 138	13 800	
Contrôleur	12	3 710	4 048	44 520	48 576	
Adjoint administratif	2	2 822	3 312	5 644	6 624	
Agent technique	96	1 326	1 380	127 296	132 480	
Agent de maîtrise	31	1 709	1 794	52 979	55 614	
Filière technique	10	-	-	-	-	
<b>Total routes départementales (II)</b>	<b>156</b>			<b>261 041</b>	<b>277 518</b>	<b>6 %</b>
<b>Total général (I + II)</b>				<b>406 773</b>	<b>437 138</b>	<b>7 %</b>

<sup>3</sup> Ecart du régime indemnitaire multiplié par le nombre d'agents.  
 ROD département des Hautes-Alpes

**Annexe 5 Compensations financières perçues par le département pour les transferts de personnel en 2007 et 2008<sup>4</sup>**

Compensations perçues (en K€)	Transfert de services 2007	Transfert de services 2008
Frais de fonctionnement	1 546	
Vacations (dont médecine de prévention)		64
Indemnités de Service Fait		298
Compte Epargne Temps (versé en une seule fois)	49	
Emplois vacants à la date du transfert disparus depuis 2002	700	
Rémunérations agents y/c charges, action sociale individuelle et cotisations agents transférés	2 324	1 571
Emplois devenus vacants après transfert (1)		871
Action sociale collective pour les agents transférés en 2008		
Agents non titulaires	11	12
Formation		7

(1) la ligne « emplois devenus vacants après transfert » concerne les agents qui n'ont pas encore exercé leur droit d'option et sont donc en position de mise à disposition à titre individuel mais qui, pour divers motifs (retraite, mutation,...) quittent le service transféré.

**Annexe 6 Dépenses d'investissement sur les RNIL de 2006 à 2010**

Estimation des dépenses « RNIL » En K€	2006	2007	2008	2009	2010 estimations
Investissement	1 816	1 943	1 779	2 016	3 550
Dont subventions d'investissement (Cpte 13)		632	1 253	1 253	
Dont emprunts (Cpte 16)					
Dont immo incorporelles (Cpte 20)	18	20	73	112	50
Dont immo corporelles (Cpte 21)			1	4	
Dont immo en cours (Cpte 23)	1 798	1 291	452	647	3 500

Source : Tableau enquête Cour des Comptes

**Annexe 7 Dépenses d'investissement sur les RDD de 2003 à 2010**

Estimation des dépenses « RDD » En K€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 estimation
Investissement	18 448	24 358	22 374	26 021	21 604	23 019	25 943	22 200
Dont subventions d'investissement (Cpte 204)	1 742	1 618	1 390	1 894	1 040	551	1 205	///
Dont emprunts (Cpte 16)								///
Dont immo incorporelles (Cpte 20)	407	384	456	402	332	348	522	///
Dont immo corporelles (Cpte 21)	1 376	1 271	1 173	2 554	2 466	1 029	1 401	///
Dont immo en cours (Cpte 23)	14 923	21 085	19 355	21 171	17 766	21 091	22 815	///

Source : Tableau enquête Cour des

<sup>4</sup> Les données pour 2009 et 2010 n'ont pas été fournies.  
ROD département des Hautes-Alpes

# REPONSE DE M. Jean-Yves DUSSERRE