

2

Le bilan de la décentralisation routière

PRESENTATION

Dès 1972, l'Etat a attribué aux départements la responsabilité de la gestion de 55 000 km de routes nationales secondaires. La loi du 13 août 2004 leur a transféré 18 000 km supplémentaires de routes nationales d'intérêt local (RNIL), en leur confiant simultanément la gestion des personnels et des moyens correspondants.

L'objectif affiché de cette réforme était double : d'une part améliorer le service rendu à l'utilisateur, d'autre part promouvoir une gestion plus efficiente du réseau routier en distinguant de grands itinéraires à fort trafic, demeurés sous la responsabilité de l'Etat, et des « voies routières de proximité » confiées aux départements.

A l'issue des transferts, la longueur du réseau routier national non concédé est de 12 376 km²⁸⁵. Si l'on y ajoute les 8 431 km d'autoroutes concédées, ce réseau ne représente plus que 5 % environ de la totalité des voies routières du pays²⁸⁶, hors réseau communal, mais il supporte 30 % du trafic interurbain du pays.

Afin d'établir un premier bilan des effets de cette décentralisation routière, la Cour et les chambres régionales des comptes ont effectué une enquête entre 2008 et 2010, à partir d'un échantillon de trente départements²⁸⁷.

²⁸⁵ Voir annexe 1.

²⁸⁶ Ce réseau représente 377 984 km de routes départementales en plus des autoroutes concédées, et du réseau routier national.

²⁸⁷ Chambres régionales des comptes d'Aquitaine (Gironde, Landes), de Basse-Normandie (Calvados, Orne), de Bretagne (Côtes-d'Armor), du Centre (Cher, Eure-et-Loir), de Champagne-Ardenne (Aube, Ardennes, Marne, Haute-Marne), de Franche-Comté (Doubs), d'Ile-de-France (Essonne), de Languedoc-Roussillon (Hérault), du Limousin (Corrèze, Creuse), de Lorraine (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges), de Nord-Pas-de-Calais (Nord), des Pays-de-la-Loire (Maine-et-Loire, Sarthe, Vendée), de Picardie (Somme), de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes), de Rhône-Alpes (Isère, Rhône, Savoie).

Il en ressort qu'en dépit de coûts supérieurs à ceux escomptés, des ajustements sont encore nécessaires pour que la réforme de 2004 atteigne ses objectifs, en prenant en compte les changements de contextes économique et environnemental.

I - Une réforme plus coûteuse que prévu

Si certains coûts étaient prévus, puisqu'ils étaient inscrits dans la loi, d'autres, qui ne l'étaient pas, ont été constatés *a posteriori*.

Pour l'Etat, le transfert devait engendrer à terme des économies, même s'il lui imposait le versement de compensations, voire de surcompensations, au moyen de trois vecteurs différents : la fiscalité d'Etat, la dotation générale de décentralisation, les crédits budgétaires des ministères.

Du côté des départements, ces compensations, débattues en amont par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), devaient conduire à une situation d'équilibre financier.

A - Les coûts pour l'Etat

1 - Les crédits d'investissement et d'entretien transférés

Le transfert des routes s'est accompagné du versement par l'Etat aux départements d'une somme équivalente à la moyenne des charges qu'il a supportées au cours des trois années précédentes pour l'entretien préventif et curatif, la réhabilitation, l'exploitation et les aménagements liés à la sécurité routière des voiries transférées²⁸⁸. Le droit à compensation financière, résultant pour les collectivités territoriales du transfert de la voirie nationale, s'est élevé à 211,4 M€²⁸⁹.

A cela s'ajoute le versement par l'Etat de 180,8 M€ de subventions exceptionnelles, destinées à compenser des situations où l'application de la loi du 13 août 2004, notamment en mettant fin aux financements croisés pour les nouvelles opérations d'investissement

²⁸⁸ Article 121 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁸⁹ En euros constants. Le montant des crédits transférés pour compenser l'entretien annuel des routes nationales d'intérêt local au 1^{er} janvier 2006 s'élève à 191,6 M€(en valeur 2005), celui résultant du transfert des routes au 1^{er} janvier 2007 à 5,9 M€(en valeur 2006) et celui dû au transfert intervenu le 1^{er} janvier 2008 à 13,9 M€ (en valeur 2007).

inscrites dans les contrats de plan ou de projets Etat-régions (CPER), était défavorable aux départements²⁹⁰.

2 - Le personnel

a) Une clause financière supplémentaire au titre du personnel

Environ 30 800 ETP (emplois équivalents temps plein) ont été transférés aux collectivités.

Une garantie supplémentaire, appelée « clause de sauvegarde », a prévu qu'en cas de disparition de postes budgétaires entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant celle du transfert, l'Etat apporterait une compensation financière aux départements. Cette disposition est allée à l'encontre des efforts de rationalisation et de maîtrise des charges de personnel consentis par l'Etat dans les trois ans précédant le transfert de compétences.

Durant cette période intermédiaire, 895 ETP ont été dénombrés comme devant faire l'objet d'une compensation. Le montant provisoire de cette compensation s'élevait au 31 décembre 2010 à 16,7 M€.

b) Des coûts temporaires

L'ensemble des postes occupés par des personnels affectés aux routes dans les directions régionales et départementales de l'équipement, à l'exception de ceux transférés aux collectivités qui représentaient un tiers des agents, ont été redistribués dans les nouvelles directions de l'Etat.

La réorganisation et le transfert de compétence qui s'en sont suivis ont fait apparaître des situations de sureffectif au sein des services déconcentrés, notamment pour les emplois de catégorie C. Ils ont également engendré des coûts liés à la mobilité géographique, ainsi qu'à l'harmonisation des conditions de travail et de rémunération²⁹¹. L'impact total sur les charges de personnel de l'Etat peut être estimé à 50 M€.

²⁹⁰ Du fait de l'augmentation du coût des travaux prévus aux contrats de plan Etat-région, du mauvais état des routes transférées rendant nécessaires des travaux de reprise ou encore de l'achèvement des infrastructures commencées.

²⁹¹ Des versements exceptionnels ont eu lieu au titre d'une indemnité spécifique de mobilité et d'une indemnité différentielle exceptionnelle destinée aux agents qui avaient subi une diminution de rémunération indemnitaire à la suite des réorganisations. Un dispositif d'accompagnement social leur a été associé.

3 - La redistribution territoriale des bâtiments routiers

L'organisation par itinéraires du réseau national, élément fort de la décentralisation routière, a conduit l'Etat à revoir la répartition territoriale de ses services chargés de la construction et de l'entretien du réseau. Il lui a fallu, en conséquence, construire de nouveaux bâtiments, principalement destinés aux centres d'entretien courant et d'exploitation des voies.

L'investissement, engagé en 2009, est réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé. Le loyer total annuel à payer sur les trente ans du contrat, incluant non seulement l'investissement, les frais de maintenance et d'entretien, mais aussi la part relative aux frais de financement, sera d'environ 22,7 M€ TTC à partir de 2013²⁹².

4 - La compensation financière totale

Les charges transférées au titre de la décentralisation routière entre 2006 et 2011 s'élèvent au total à 1,2 Md€, dont 3,8 M€ compensés aux régions par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC), 1,14 Md€ aux départements par la taxe spéciale sur les contrats d'assurance et la TIC, ainsi que 43,5 M€ outre-mer par la dotation globale de décentralisation.

Le montant provisoire au 31 décembre 2010 de la compensation financière résultant du transfert des personnels du ministère chargé de l'équipement atteignait 976,2 M€.

Au total, l'Etat a respecté l'ensemble de ses obligations financières au titre de la compensation.

B - Les coûts pour les départements

1 - Les dépenses de travaux routiers

a) L'état « moyen » des biens transférés

L'évaluation de l'état global des routes nationales d'intérêt local transférées repose sur l'ancienneté des couches de roulement ainsi que sur les indices IQRN et IQOA (définis dans l'encadré ci-après), selon des analyses effectuées par les services de l'Etat avant le transfert.

²⁹² Rapport annuel de performances 2009 du programme budgétaire 203 de l'Etat (avant 2009 : réseau routier national, à partir de 2009 : infrastructures et services de transports).

L'ancienneté des couches de roulement, appréciée en 2005, variait de 8 ans dans le Calvados à 17 ans dans le Nord. Dans l'ensemble, le réseau transféré des départements de montagne présentait les couches de roulement les plus anciennes. Dans les départements étudiés, l'index global moyen IQRN variait de 14 à 19 sur 20. Selon cet indicateur, quatre des départements de l'échantillon ont reçu des routes globalement médiocres et cinq des routes acceptables à excellentes.

L'état des ouvrages d'art, quand il a été mesuré²⁹³, est apparu plus contrasté encore que celui des chaussées. Les départements de montagne ont reçu un patrimoine nécessitant des dépenses élevées du fait de l'évolution des normes de sécurité, notamment dans les tunnels. Devant l'importance de cette charge potentielle, l'Etat a accepté de conserver certains ouvrages.

L'âge des couches de roulement

L'ancienneté des couches de roulement donne à la fois une appréciation du confort des usagers sur la route et de la possibilité ou non de dégradation de la structure située au niveau inférieur de la chaussée. Un renouvellement au moins décennal de la couche de roulement est en général admis comme un objectif souhaitable.

Les indices IQRN et IQOA de mesure de la qualité des chaussées et des ouvrages d'art

Les indices IQRN (image qualité du réseau routier national) pour les chaussées et IQOA (image qualité des ouvrages d'art), définis sur un tiers des biens correspondants chaque année à partir de recueils d'état élémentaires, ont été développés par les services de l'Etat.

La démarche IQRN permet d'établir, à partir d'un relevé visuel des dégradations et de catalogues de désordres de la chaussée, une note de 0 à 20 et un niveau de qualité s'échelonnant de A (excellent, note de 20) à E (mauvais, note inférieure à 13), sachant qu'une chaussée « acceptable », niveau C, présente une note de 17 ou 18.

La démarche IQOA évalue l'état des ouvrages d'art à partir de catalogues de désordres permettant de les classer suivant leur état et d'identifier ceux susceptibles de poser des problèmes structurels. L'ensemble des données recueillies se traduit par un classement allant de 1 (ouvrages en bon état apparent) à 3 (ouvrages nécessitant des travaux de réparation, sans caractère d'urgence). Un classement en catégorie 3U est attribué aux ouvrages qui nécessitent des travaux de réparation urgents.

²⁹³ Une part importante des ouvrages d'art n'a fait l'objet d'aucune évaluation avant transfert.

b) Une hausse des dépenses de travaux après le transfert

Au cours de la période 2006-2009, les dépenses totales de travaux de voirie, pour les 13 départements de l'échantillon dont les données sont exploitables, ont globalement augmenté de près de 30 % par rapport à celles de l'exercice 2005²⁹⁴. Les travaux réalisés sur les routes nationales d'intérêt local (RNIL) représentent 17 % en moyenne des dépenses totales réalisées sur l'ensemble du réseau départemental, alors que ces routes représentaient moins de 6 % de la longueur totale des routes départementales dans les collectivités de l'échantillon en 2005.

Les budgets font apparaître une progression, de 2006 à 2008, des dépenses induites par la remise à niveau du réseau transféré et l'allongement du linéaire à entretenir. Les premières années après le transfert, de nombreux travaux ont en effet été nécessaires sur la partie du réseau la plus dégradée. Par ailleurs, le trafic soutenu enregistré sur les voies transférées, notamment les voies rapides urbaines à caractère autoroutier, engendre des coûts d'entretien plus élevés que ceux du réseau départemental ordinaire. La question des ouvrages d'art amplifie encore les difficultés rencontrées par les départements.

2 - Le personnel

Les effectifs des services routiers de l'Etat transférés aux départements représentent généralement de 8 à 12 % de l'effectif total des services départementaux²⁹⁵.

Le décompte des postes budgétaires comme la question de la compensation des postes disparus ou vacants au moment du transfert ont été la source de contestations de la part des collectivités. Le nombre d'agents réellement transférés a été inférieur aux ETP compensés, parfois de façon significative dans certains départements de l'échantillon²⁹⁶.

Par ailleurs, l'Etat a choisi de compenser les postes sur la base « du pied de corps »²⁹⁷ et de manière différée dans le temps, « en fin de période de transfert avec l'ensemble des ajustements de solde ». Les collectivités ont contesté ces principes, puisque, selon leur analyse des postes, ceux-ci ne pouvaient pas tous être pourvus par des débutants.

²⁹⁴ Voir annexe 2.

²⁹⁵ Voir annexe 3.

²⁹⁶ Voir annexe 4.

²⁹⁷ 1^{er} échelon indiciaire des grades de classification.

Enfin, des difficultés particulières sont apparues du fait de la typologie des agents transférés. Ces derniers étant très majoritairement de catégorie C, les départements ont ainsi souvent dû reconstituer un encadrement. Les agents de l'Etat transférés, en général plus âgés que ceux des départements, ont pesé sur le glissement vieillesse-technicité (GVT).

Les spécificités des régimes de retraite des fonctionnaires de l'Etat pénalisent en outre les collectivités, dès lors que les agents conservent le statut de la fonction publique d'Etat au moyen d'un détachement sans limitation de durée : beaucoup d'agents transférés bénéficient de la retraite à 55 ans et les taux de cotisations diffèrent²⁹⁸ ; ce coût supplémentaire, amené à diminuer au fur et à mesure des départs à la retraite, était en moyenne de l'ordre de 6 000 à 7 000 € par agent et par an en 2010 et a pu représenter jusqu'à 600 000 € pour des départements comme le Calvados ou les Côtes-d'Armor.

L'Etat ne peut, toutefois, pas être tenu pour seul responsable du surcoût constaté. L'inflation des coûts de personnel est également le fait des départements : le régime indemnitaire, la politique d'avancement d'échelon et différents éléments (volume horaire annuel travaillé, titres restaurant, comité des œuvres sociales) sont généralement plus favorables dans les collectivités qu'au sein de l'Etat. Il en résulte des coûts supplémentaires constituant une charge nette non compensée pour les départements.

D'après les simulations réalisées dans 18 départements de l'échantillon, le supplément était compris, en 2010, dans une fourchette annuelle de 500 à 3 000 € par agent de catégorie C, catégorie de loin la plus concernée lors du transfert, avec une moyenne pondérée d'environ 1 700 €. Le montant total correspondant, au niveau national,²⁹⁹ s'élève à 46 M€. Les agents transférés ont, d'ailleurs, à une large majorité, choisi d'être intégrés dans la fonction publique territoriale, entre 2007 et 2009

²⁹⁸ Le taux de cotisation patronale est resté stable de 2006 à 2011 pour les agents de la fonction publique territoriale, à 27 %, mais il a augmenté régulièrement pendant la même période pour les agents de l'Etat dans le souci d'équilibrer les régimes de retraite, de 33 % en 2006 à 65 % en 2011. Les premières compensations au titre du transfert des personnels ont été versées à compter de 2008 sur la base d'un taux de cotisation de 50 % de sorte que les effets de l'augmentation de ce taux sont à relativiser. Une fois ces agents partis en retraite, les collectivités concernées conserveront le bénéfice de la compensation calculée sur la base du taux de cotisation au CAS pensions, alors même que le coût des agents qui viendront les remplacer sera assis sur le taux de cotisation de 27 %.

²⁹⁹ Même s'il s'agit d'un effectif toutes catégories confondues, le bénéfice moyen par catégorie entre dans la fourchette moyenne retenue.

ou 2010. Ce choix leur a paru offrir des perspectives plus avantageuses en termes de carrière et de régime indemnitaire.

En définitive, la productivité s'est plutôt dégradée. Le transfert des personnels s'est en effet traduit, dans les départements de l'échantillon où les éléments ont pu être recueillis, par une stabilité, voire un accroissement, du ratio effectif/km entre la gestion par l'Etat et la gestion départementale.

3 - La restructuration des bâtiments transférés

Les départements, jugeant l'immobilier bâti et le mobilier transférés partiellement inadaptés et en état médiocre, ont engagé des travaux de réhabilitation et de construction ou ont lancé des programmes pluriannuels d'investissement, variant de 4 à 55 M€ dans l'échantillon contrôlé. Or, ces dépenses, qui ne sont pas couvertes par des compensations, représentent des coûts supplémentaires.

Par ailleurs, l'impossibilité de réaffecter les bâtiments de l'Etat mis à disposition des départements à un usage autre que routier³⁰⁰ aboutit à en laisser certains partiellement ou complètement inoccupés, ce qui pénalise une gestion optimale des implantations des services départementaux.

Ainsi, la réforme ne s'est pas traduite, comme il était espéré, par des économies pour l'Etat et les départements. Les coûts constatés ont été considérés comme nécessaires pour la faire accepter par les collectivités et par les agents transférés.

L'augmentation des compensations attribuées par l'Etat n'a pas empêché les contestations de demeurer. Ainsi, au cours des exercices 2007 à 2009, les compensations attribuées au titre de l'entretien des RNIL n'ont couvert en moyenne³⁰¹ que 46 % des dépenses des départements dans ce domaine³⁰².

Toutefois, il est difficile de quantifier l'écart souvent dénoncé par les départements entre les dépenses engagées et les compensations

³⁰⁰ Conformément au régime juridique applicable aux biens transférés dans le cadre de la décentralisation, une grande partie des immeubles transférés aux collectivités l'a été par la voie de mise à disposition à titre gratuit ou d'échanges à titre gratuit également. En conséquence, tout changement de l'affectation de ces bâtiments est susceptible de remettre en cause les droits d'usage réciproques détenus par l'Etat d'une part et par les collectivités d'autre part.

³⁰¹ Selon les éléments fournis par 15 départements dans l'échantillon contrôlé.

³⁰² Voir annexe 5.

octroyées, faute d'un suivi précis des dépenses réalisées au profit des RNIL transférées.

Lorsque la remise à niveau de l'état du réseau transféré sera achevée, le déséquilibre entre dépenses et compensations devrait, en tout état de cause, diminuer. L'évolution à la baisse du ratio d'entretien « routes nationales d'intérêt local/réseau routier départemental », au cours de la période 2007-2009, accrédite cette hypothèse³⁰³.

II - Une réforme à approfondir

A - La nécessité de définir des stratégies territoriales de déplacement

1 - L'absence de politique routière formalisée

Compte tenu de l'ampleur, somme toute, relativement limitée des 18 000 km transférés en 2004 par rapport aux 55 000 km transférés en 1972, la décentralisation n'a pas conduit les départements à élaborer des stratégies routières novatrices. Dans leur très grande majorité, ils ont privilégié l'entretien du réseau et la remise à niveau du réseau transféré plutôt que la création d'itinéraires nouveaux.

La gestion des personnels transférés s'est opérée le plus souvent par une simple adjonction aux services préexistants plutôt que par une réorganisation des structures.

A la fin de 2009, peu de départements disposaient d'un document stratégique exposant la politique départementale routière déclinée sur la base d'objectifs prioritaires de niveaux de service³⁰⁴. En outre, un tiers des départements de l'échantillon ne disposaient pas encore d'une programmation pluriannuelle routière validée par l'assemblée départementale.

Les constats opérés lors des contrôles menés par les chambres régionales des comptes auprès des départements montrent également que la concertation entre les acteurs locaux de la politique des déplacements des personnes et des biens, notamment pour les programmes d'investissement, gagnerait à être sensiblement renforcée.

³⁰³ Voir annexe 2.

³⁰⁴ Dans l'échantillon, trois en possédaient un et trois autres devaient l'élaborer.

Les relations avec les régions manquent ainsi de continuité. Les départements ont certes été consultés lors de la préparation des schémas régionaux des infrastructures et des transports (SRIT) que les régions doivent élaborer, mais peu y ont été véritablement associés.

Rares sont les départements qui entretiennent des relations suivies avec les régions et les grandes agglomérations en matière d'infrastructures routières, notamment pour le financement des investissements. Pour ce qui relève de l'Etat, peu de départements ont été associés à l'élaboration des programmes de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI) et la majorité d'entre eux a refusé de participer à des projets où les financements croisés seraient rétablis.

La plupart des départements reconnaissent que ni les PDMI ni les SRIT n'ont influé sur leurs propres programmes d'investissement en matière routière. Dans ces conditions, les exemples de coordination des programmes d'investissement entre les départements et les autres gestionnaires de voirie sont rares.

2 - Les difficultés à surmonter

a) Un suivi indifférencié

Les départements n'ont pas prévu de dispositifs spécifiques de gestion pour les RNIL fondus dans l'ancien réseau, et aucun d'entre eux ne dispose d'une comptabilité analytique suffisamment exhaustive pour identifier précisément les dépenses concernées. En outre, le transfert n'a pas donné lieu à l'établissement de l'inventaire prévu par l'instruction budgétaire et comptable M52, dont un chapitre doit être réservé à l'ensemble du réseau départemental de voirie. L'absence de suivi différencié ne permet pas aux départements de vérifier l'exacte adéquation des compensations reçues aux dépenses relevant du réseau transféré.

b) La comptabilisation et la valorisation des routes

La traduction de la voirie transférée dans les comptes des départements a également créé de réelles difficultés qui se répercutent sur la prévision des crédits à consacrer à l'entretien.

La valorisation de la voirie de l'Etat s'opère au « coût de remplacement déprécié », soit au coût de reconstruction à neuf diminué du coût de remise en état. Elle est en principe revue à chaque arrêté des comptes.

Selon la réglementation comptable applicable aux départements³⁰⁵, la valorisation des actifs repose sur le « coût historique ». Les biens sont comptabilisés pour leur valeur initiale d'acquisition ou de production augmentée, le cas échéant, du coût des travaux d'équipement effectués ultérieurement. La valeur des immobilisations ne peut pas faire l'objet d'une réévaluation.

L'agrégation des deux actifs, dont la valorisation comptable repose ainsi sur des principes différents, est délicate. En 2009, la valeur kilométrique du réseau départemental d'origine était souvent dix fois inférieure à celle du réseau RNIL estimée par l'Etat.

Au-delà de ces différences comptables sensibles pour certaines portions de voirie dont l'état est très comparable, se pose aussi la question des incidences de l'absence de dépréciations de ces actifs dans la comptabilité départementale sur le financement de la rénovation ou du remplacement des routes.

Si les départements dépréciaient leur voirie, il leur faudrait inscrire plusieurs dizaines de millions d'euros dans leurs comptes au titre des moins-values envisagées sur l'actif et des montants à consacrer au renouvellement des routes.

Les départements ne disposent donc pas d'un instrument comptable leur permettant d'avoir une vision claire des budgets à consacrer à l'entretien et à l'exploitation de leur réseau routier.

c) La gestion des bâtiments

La plupart des conventions de mise à disposition des immeubles conclues, au cours de l'année 2007, entre l'Etat et les départements ne mentionnent ni la valeur des locaux et terrains transférés, ni même le montant des travaux, parfois urgents, nécessaires à la remise en état des installations ou à leur mise aux normes.

De plus, les frais d'entretien et de maintenance des bâtiments cédés n'ont pas toujours fait l'objet d'une estimation avant le transfert.

Pourtant, l'enjeu n'est pas négligeable : pour les 17 départements ayant fourni des données sur les coûts immobiliers occasionnés par le transfert, les dépenses d'investissement réalisées pendant la période 2006-2010 atteignaient 29,7 M€, les dépenses d'investissement en cours 59 M€, et les investissements budgétés ou prévus 39,7 M€, soit un total de 128 M€.

³⁰⁵ Instruction budgétaire et comptable M52, tome 1, titre 1, chapitre 2, classe 2, « comptes d'immobilisations ».

Au regard de cet enjeu, trois départements seulement avaient, lors des contrôles effectués, approuvé des plans pluriannuels d'investissement immobilier (Hautes-Alpes, Nord) ou un schéma stratégique d'organisation des agences d'infrastructures départementales (Orne).

B - Une mesure de la performance à améliorer

1 - Mieux apprécier l'état du réseau transféré

a) Des indicateurs évaluant seulement le réseau national non concédé

Avant 2009, le programme budgétaire de l'Etat 203 « Réseau routier national » présentait neuf indicateurs de performance associés à ses trois objectifs : améliorer la sécurité et la qualité de service du réseau, moderniser efficacement le réseau routier en maîtrisant les dépenses, entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût.

Ces indicateurs se classaient selon les objectifs suivants : efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen, qualité de service répondant aux attentes de l'utilisateur et efficacité de la gestion répondant aux attentes du contribuable. La satisfaction de l'utilisateur, même si elle portait sur des critères restrictifs³⁰⁶, était directement renseignée grâce à des enquêtes réalisées par le CREDOC³⁰⁷.

Ce n'est que par extension que certains indicateurs ont été appliqués au réseau concédé. Aucun indicateur n'existe pour évaluer l'efficacité d'un transfert de compétences ou de la politique de développement du réseau par concession ou contrat de partenariat.

L'article 130 de la loi du 13 août 2004 a pourtant institué l'obligation pour les collectivités territoriales de poursuivre l'établissement de statistiques liées à l'exercice des compétences décentralisées et de les transmettre à l'Etat.

Dans la pratique, peu de départements³⁰⁸ suivent les indices de qualité utilisés par l'Etat (IQRN et IQOA), de sorte qu'il est difficile de comparer l'état des RNIL avant et après transfert. Si plusieurs d'entre eux

³⁰⁶ Liés à la perception visuelle subjective et non représentatifs au sens strict de l'état physique réel de la dégradation des routes.

³⁰⁷ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

³⁰⁸ Au sein de l'échantillon, seul le département du Rhône a commandé une étude « image qualité du réseau départemental » (IQRD), réalisée en 2006 par le centre d'études techniques de l'équipement de Lyon selon la méthodologie appliquée pour l'IQRN. Elle indique que le réseau routier transféré était, à importance équivalente, en moins bon état que celui du département.

font réaliser régulièrement des études sur l'état de leur réseau pour déterminer les actions à programmer, ils ne se fixent pas, ou se fixent rarement, des objectifs quantifiables en dehors de l'ancienneté moyenne des couches de roulement et ne s'appuient pas sur des indicateurs précis, sauf parfois en matière d'accidentologie.

En outre, les départements ne disposent généralement d'aucune enquête de satisfaction des usagers. Les éventuelles propositions d'amélioration du réseau viennent des élus locaux ou des services de terrain.

b) Des indicateurs difficilement exploitables

Plusieurs indicateurs présentent des biais ou des incertitudes qui en affectent la crédibilité. La mesure de la satisfaction des usagers pâtit par exemple de leurs difficultés à distinguer le réseau départemental préexistant des RNIL transférées, voire des routes dont l'Etat conserve la gestion.

Faute d'une comptabilité analytique, les coûts internes ne sont pas évalués dans le coût réel des opérations. La mesure de l'intérêt socio-économique des opérations routières a été conçue pour des opérations linéaires et ne s'applique pas aux aménagements ponctuels.

Un certain nombre d'effets induits sur l'environnement, sur l'aménagement du territoire et sur le développement économique ne sont pas monétarisés, le bénéfice actualisé résultant essentiellement de la valorisation des gains de temps et de sécurité. L'état des structures des chaussées est déduit, en ce qui concerne le réseau concédé, non pas d'un état des lieux, mais du programme de réparations, les sociétés concessionnaires d'autoroutes étant tenues de réaliser les travaux de maintenance.

Enfin, à partir de 2009, le périmètre du programme 203 a été modifié et a intégré l'ensemble des infrastructures et services de transports (ferroviaires, fluviaux, portuaires et aéroportuaires). L'évaluation du réseau routier, amputée d'une partie de ses indicateurs, a été diluée au sein de la nouvelle architecture budgétaire.

2 - Mieux combiner la logique d'itinéraire et la gestion de proximité

Une des conséquences espérées du transfert des RNIL consistait à rénover le mode de gestion des routes : l'Etat devait s'attacher à mettre en œuvre une « gestion par grands itinéraires », les départements à garantir une « gestion de proximité », censée améliorer le service aux usagers.

Or, la logique d'itinéraire s'est révélée délicate à appliquer par les départements. A l'inverse du réseau continu et peu dense de l'Etat et des concessionnaires d'autoroutes, ils disposent d'un réseau dense et maillé. La logique d'itinéraire peut être approchée par gestionnaire, mais elle est difficile à mettre en œuvre par les différents protagonistes, qui doivent se coordonner bien au-delà du territoire d'un seul département. Alors que l'Assemblée des départements de France avait préconisé, pour conserver la logique d'itinéraire, de reprendre pour les RNIL le numéro de la route nationale, précédé du chiffre « 6 », les incohérences de numérotation ne manquent pas. Le transfert des RNIL n'aura en rien atténué l'hétérogénéité entre réseaux départementaux, ni les discontinuités de qualité parfois constatées d'un département à l'autre sur le réseau secondaire.

Par ailleurs, le gain supposé de la proximité sur la performance du service est difficilement mesurable.

Certes, les départements estiment que l'usager a gagné au transfert des RNIL grâce à une meilleure réactivité des services due à une gestion plus proche du terrain. Plusieurs départements mettent également en avant leur proximité avec les usagers comme un facteur d'amélioration de l'information délivrée, après avoir développé sur leurs sites Internet des rubriques permettant aux usagers de s'informer en temps réel des conditions de circulation.

La performance de l'organisation maillée du service n'est cependant pas mesurée par un calcul précis de gains de productivité. Elle participe d'une logique différente de celle d'itinéraire, au regard de laquelle l'échelon de l'unité territoriale paraît exigu.

C - Un contexte nouveau à intégrer

1 - La contrainte budgétaire

a) La politique de l'Etat tournée vers l'optimisation de l'existant

Infléchie à partir de 2008 par les orientations du « Grenelle de l'environnement », la politique routière de l'Etat confirme la priorité donnée à la préservation du réseau existant, à l'optimisation de son utilisation, ainsi qu'à la sécurité, plutôt qu'au développement de nouvelles infrastructures.

En 2008, l'augmentation de 43 % des moyens consacrés à l'entretien a permis d'accroître la fréquence de renouvellement des chaussées. En 2009, cette action a bénéficié de 113 M€ supplémentaires

au titre du plan de relance, dont 70 M€ ont été engagés au profit de l'entretien préventif des chaussées.

Les ouvrages d'art ont aussi bénéficié de dotations particulières. En 2009, le plan de relance a notamment financé la mise en sécurité des tunnels. Entre 2000 et 2010, plus de 2 Md€ ont été investis sur ce poste.

La priorité accordée à l'entretien du réseau routier national s'est trouvée cependant confrontée, dès 2011, aux contraintes de soutenabilité budgétaire du programme 203.

Une partie de son financement est assurée par des fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont l'équilibre n'est plus assuré depuis 2009 par les ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes mais par une dotation budgétaire versée par l'Etat. Ainsi, la dotation 2011 en autorisations d'engagement a baissé de 33 % par rapport à 2010 et de plus de 43 % par rapport à 2009. Dans ce contexte financier tendu, les financements sont orientés dans le sens d'une politique de redéploiement modal.

b) Les limites des ressources financières des départements

Dans les années à venir, les contraintes budgétaires pesant sur les finances départementales, dues notamment à la hausse importante des dépenses sociales, risquent de conduire à la diminution des budgets consacrés aux routes.

Le département du Rhône estime, toutefois, que cette diminution des dépenses routières programmées ne devrait pas forcément se traduire par une dégradation du service rendu. Des solutions techniques innovantes peuvent en effet être trouvées afin de réduire les coûts³⁰⁹. Dans le même ordre d'idées, plusieurs départements font état de leur souci de maintenir le niveau de viabilité hivernale, voire de l'améliorer, tout en cherchant à optimiser l'organisation et à minimiser les coûts. Ainsi, le recours à des personnels saisonniers, comme les agriculteurs ou les « déneigeurs volontaires », est mentionné par certains.

³⁰⁹ Dans le cadre du renouvellement du parc automobile, l'acquisition d'un matériel spécifique permet le traitement des routes en hiver par l'application de bouillie de sel, plus résistante. Le développement de l'utilisation de l'enrobé à froid pour le renouvellement des couches de roulement constitue une technique moins onéreuse.

2 - La prise en compte du développement durable

a) L'Etat et la concrétisation du « Grenelle »

La nouvelle architecture budgétaire du programme 203 intégrant en 2009 les infrastructures et les services de transports permet une plus grande fongibilité des crédits de l'Etat. Cette démarche s'inscrit dans la politique de développement durable préconisée par la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I ». Ainsi sont recherchées une complémentarité des modes de transport et l'utilisation optimale des infrastructures existantes. Le souci de privilégier des modes de transports alternatifs à la route et ayant de meilleures performances environnementales reste présent.

Aux termes de l'article 16 de la loi, un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'Etat en déclinant une politique résolument intermodale et en soutenant qu'il n'y a plus de nécessité d'augmenter significativement la capacité du réseau routier.

b) Une piste d'avenir aussi pour les départements

Plusieurs départements font état d'une intégration de leur politique routière dans une perspective plus vaste que la simple gestion du réseau routier.

Ainsi, le département du Rhône oriente désormais sa réflexion sur les déplacements au sens large (les départements sont compétents en matière de transports collectifs interurbains). Il est, par exemple, partie prenante d'un projet d'amélioration des services offerts sur les axes ferroviaires. Le département du Nord s'est engagé dans une démarche « route durable » s'inspirant de la « haute qualité environnementale » pour les bâtiments. Il a été rejoint par une quinzaine de départements, l'Assemblée des départements de France, Réseau Ferré de France, la SNCF ou la communauté urbaine du Grand Nancy.

Cette orientation se heurte toutefois aux limites de compétences des acteurs locaux, ce qui fait d'autant plus regretter le manque de coordination stratégique déjà évoqué. Elle va, néanmoins, de façon opportune, dans le sens d'une meilleure prise en compte de la contrainte budgétaire des départements. En effet, à partir d'une réflexion plus globale sur l'ensemble de leurs compétences, les collectivités peuvent chercher à améliorer l'offre de déplacements et, par voie de conséquence, centrer leur politique plus sur l'organisation des transports que sur des investissements coûteux en matière de voirie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour et les chambres régionales des comptes ont ainsi constaté que les deux objectifs mis en avant pour justifier le transfert aux départements du réseau routier d'intérêt local ne sont que partiellement atteints.

La décentralisation routière n'a engendré des économies ni pour l'Etat, ni pour les départements.

Au-delà des sommes versées aux départements au titre de la compensation financière, soit de l'ordre de 1,2 Md€, l'Etat, qui respecte l'ensemble de ses obligations financières, a supporté 50 M€ au titre de dépenses de personnel, 180 M€ de subventions exceptionnelles aux départements au titre des contrats de projets Etat-région, et il devra engager 22,7 M€ annuels pendant trente ans.

Pour les départements, on peut estimer à environ 30 % le surplus de dépenses consacrées depuis 2005 à l'entretien et à la remise en état du réseau routier et des ouvrages d'art qui leur a été transféré. Il s'y ajoute environ 46 M€ de frais de personnel supplémentaires induits par le régime indemnitaire des agents des collectivités territoriales, plus favorable que celui de l'Etat.

La mesure de l'amélioration du service rendu à l'usager se heurte à l'absence d'éléments permettant de l'apprécier.

Peu nombreux sont les départements ayant mis en place des indicateurs de satisfaction des usagers. On peut néanmoins estimer que les sommes supplémentaires consacrées par beaucoup d'entre eux à la remise en état du réseau transféré ont contribué à améliorer sa qualité, et donc, indirectement, celle du service rendu à l'automobiliste.

Ce bilan en demi-teinte ne doit pas conduire à revenir sur le principe du transfert réalisé, à partir de 2004, d'une grande partie du réseau routier national. La logique de ce transfert n'est guère contestable.

Il convient, en revanche, de rechercher les voies et moyens de l'améliorer.

Dans cette perspective, la Cour suggère deux orientations majeures :

- 1. améliorer la coordination entre les différents acteurs (Etat, régions, départements, grandes agglomérations) qui contribuent à la définition d'une politique des transports au niveau local. Le réseau routier doit être inscrit dans une réflexion globale sur les*

déplacements des personnes et des biens, compatible avec le développement durable, tout en préservant la logique d'itinéraire ;

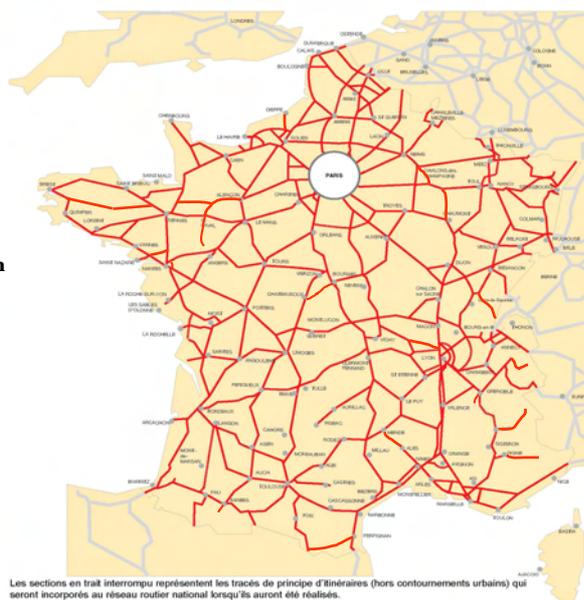
2. *rechercher des indicateurs pertinents permettant d'évaluer la satisfaction de l'utilisateur, en veillant à ce que ceux-ci soient cohérents avec l'objectif d'amélioration de la sécurité routière.*
 3. *Par ailleurs, la Cour recommande que l'Etat puisse autoriser les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés dans le cadre d'une révision d'ensemble des dispositions relatives aux transferts croisés de biens, consécutifs à la décentralisation, prévus par l'article L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales.*
-

Annexe 1

**Réseau
national
avant
décentralisation**



**Réseau
national
après
décentralisation**



Source : MEDDTL – mise à jour Cour des comptes

Annexe 2

Evolution générale des dépenses des départements en k€

RRD (réseau routier départemental) = RD (réseau départemental historique) + RNIL transférées

Dépenses 2005	RRD en km	RNIL en km	Département	Dépenses				Moy 2006-2009
				2006	2007	2008	2009	
142 790	2 630	275	Alpes Maritimes	247 136	262 225	184 294	153 161	211 704
			dont dép. RNIL	60 642	49 339	28 337	18 674	39 248
		11 %	% RNIL	25 %	19 %	15 %	12 %	19 %
20 798	4 628	191	Cher	21 198	25 247	27 867	23 234	24 387
			dont dép. RNIL	2 095	2 974	2 614	1 433	2 279
		4 %	% RNIL	10 %	12 %	9 %	6 %	9 %
36 728	4 766	200	Corrèze	40 308	68 278	46 518	48 945	51 012
			dont dép. RNIL	13 343	35 575	22 197	13 410	21 131
		4 %	% RNIL	33 %	52 %	48 %	27 %	41 %
43 062	3 730	125	Doubs	40 189	36 590	38 620	34 574	37 493
			dont dép. RNIL	2 315	2 471	2 143	1 497	2 107
		3 %	% RNIL	6 %	7 %	6 %	4 %	6 %
25 316	7 397	140	Eure et Loir	25 262	32 899	28 870	32 597	29 907
			dont dép. RNIL	2 956	2 108	4 051	5 757	3 718
		2 %	% RNIL	12 %	6 %	14 %	18 %	12 %
68 768	6 510	365	Gironde	89 963	82 444	120 217	124 374	104 250
			dont dép. RNIL	10 231	10 593	11 424	20 914	13 291
		6 %	% RNIL	11 %	13 %	10 %	17 %	13 %
73 095	5 013	287	Hérault	84 931	104 524	104 985	94 583	97 256
			dont dép. RNIL	4 473	13 176	17 437	13 950	12 259
		6 %	% RNIL	5 %	13 %	17 %	15 %	13 %
78 106	5 090	513	Isère	82 502	75 106	76 023	73 206	76 709
			dont dép. RNIL	7 262	24 707	20 882	13 434	16 571
		10 %	% RNIL	9 %	33 %	27 %	18 %	22 %
32 200	4 190	191	Marne	37 945	35 439	48 485	54 013	43 971
			dont dép. RNIL	6 936	6 311	9 294	5 203	6 936
		5 %	% RNIL	18 %	18 %	19 %	10 %	16 %
122 336	5 122	390	Nord	128 543	185 355	198 683	179 442	173 006
			dont dép. RNIL	3 829	46 109	59 420	49 122	39 620
		8 %	% RNIL	3 %	25 %	30 %	27 %	23 %
51 767	3 154	156	Rhône	58 126	63 558	60 949	70 530	63 291
			dont dép. RNIL	3 179	7 074	7 945	9 008	6 802
		5 %	% RNIL	5 %	11 %	13 %	13 %	11 %
29 824	4 554	253	Somme	27 181	27 478	35 023	32 839	30 630
			dont dép. RNIL	350	378	5 489	8738	3 739
		6 %	% RNIL	1 %	1 %	16 %	27 %	12 %
36 703	3 250	125	Vosges	38 235	39 768	51 940	45 809	43 938
			dont dép. RNIL	1 183	1 239	3 383	2 177	1 996
		4 %	% RNIL	3 %	3 %	7 %	5 %	5 %
761 493	60 034	3 211	Total RRD	921 519	1 038 911	1 022 474	967 307	987 554
			Total RNIL	118 794	202 054	194 616	163 317	169 697
			Part RNIL/RRD	13 %	19 %	19 %	17 %	17 %

Ratios sur l'évolution des dépenses des départements

Linéaires	en km		Dépenses	en K€	
RRD 2005	60 034	L1	Dépenses 2005	761 493	D1
RNIL	3 211	L2	Dépenses 2006-2009	987 554	D2
	L2/L1=	5,3 %		D2/D1=	1,3
			dont RNIL	169 697	
				D3/D2=	17%

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon

Annexe 3

Importance des effectifs RNIL transférés par rapport aux effectifs RD (réseau départemental historique) et de l'ensemble de personnel routier issu des services de l'Etat (RD + RNIL) par rapport au personnel départemental total

Les pourcentages sont ici exprimés à partir des chiffres en équivalents temps plein (ETP), d'où quelques divergences avec des chiffres exprimés à partir des effectifs physiques. Les effectifs de base sont les effectifs transférés théoriques, y compris postes éventuellement vacants.

		Effectif RD/Total	Effectif RNIL/Total	Agents RD+RNIL en % de l'effectif total du département concerné	
				2007 ou 2008	2009 ou 2010
05	Hautes-Alpes	74 %	26 %	ND	ND
14	Calvados	94 %	6 %	8 %	17 %
18	Cher	83 %	17 %	17 %	14 %
22	Côtes-d'Armor	ND	ND	11 %	11 %
23	Creuse	92 %	8 %	ND	ND
25	Doubs	ND	ND	12 %	12 %
28	Eure-et-Loir	89 %	12 %	10 %	13 %
33	Gironde	87 %	13 %	8 %	ND
34	Hérault	83 %	17 %	9 %	ND
38	Isère	79 %	21 %	9 %	9 %
49	Maine-et-Loire	77 %	23 %	10 %	10 %
51	Marne	ND	ND	11 %	14 %
52	Haute-Marne	91 %	9 %	ND	ND
54	Meurthe-et-Moselle	86 %	14 %	ND	ND
57	Moselle	ND	ND	8 %	10 %
59	Nord	67 %	33 %	5 %	ND
61	Orne	89 %	12 %	24 %	ND
69	Rhône	79 %	21 %	5 %	5 %
72	Sarthe	78 %	22 %	ND	12 %
73	Savoie	79 %	22 %	ND	ND
88	Vosges	91 %	9 %	23 %	12 %
91	Essonne	36 %	64 %	ND	ND

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon ; ND : non disponible

Annexe 4**Importance des postes vacants transférés**

		ETP transférés total RD + RNIL	postes vacants transférés totaux	% postes vacants
10	Aube	269,00	67	25 %
18	Cher	297,61	45	15 %
22	Côtes-d'Armor	256,00	25	10 %
25	Doubs	314,50	38	12 %
28	Eure-et-Loir	329,32	32	10 %
33	Gironde	513,03	38	7 %
38	Isère	532,77	40	8 %
49	Maine-et-Loire	331,13	26	8 %
52	Haute-Marne	254,78	38	15 %
59	Nord	469,99	65	14 %
61	Orne	270,35	30	11 %
69	Rhône	379,00	100	26 %
72	Sarthe	286,23	37	13 %
73	Savoie	484,82	45	9 %
85	Vendée	319,00	18	6 %

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon

Annexe 5

Bilan des compensations

(entretien, achèvement et décroisement des CPER, FCTVA sur fonds de concours)

Montants financiers en k€		2007	2008	2009	Total
Hautes-Alpes	Total RNIL	2 108	1 750	2 041	5 899
	Compensation	1 721	1 662	1 710	5 093
	Différence	387	88	331	806
Alpes-Maritimes	Total RNIL	49 339	28 337	18 674	96 350
	Compensation	34 052	18 320	13 789	66 161
	Différence	15 287	10 017	4 885	30 189
Ardennes	Total RNIL	886	730	1 163	2 779
	Compensation	1 150	1 150	1 150	3 450
	Différence	-264	-420	13	-671
Cotes-d'Armor	Total RNIL	996	841	683	2 520
	Compensation	839	839	839	2 517
	Différence	157	2	-156	3
Eure et Loir	Total RNIL	2 108	4 051	5 757	11 916
	Compensation	1 561	1 561	1 561	4 683
	Différence	547	2 490	4 196	7 233
Hérault	Total RNIL	13 176	17 437	13 950	44 563
	Compensation	3 694	5 811	4 911	14 416
	Différence	9 482	11 626	9 039	30 147
Isère	Total RNIL	24 707	20 882	13 434	59 023
	Compensation	8 594	10 059	8 313	26 966
	Différence	16 113	10 823	5 121	32 057
Marne	Total RNIL	6 311	9 294	5 203	20 808
	Compensation	2 003	2 003	2 003	6 009
	Différence	4 308	7 291	3 200	14 799
Moselle	Total RNIL	3 636	4 948	3 711	12 295
	Compensation	2 780	2 780	2 780	8 340
	Différence	856	2 168	931	3 955
Nord	Total RNIL	46 109	59 420	49 122	131 419
	Compensation	13 016	13 607	12 570	39 193
	Différence	33 093	45 813	36 552	92 226
Rhône	Total RNIL	7 074	7 945	9 008	24 027
	Compensation	4 281	4 853	3 867	13 001
	Différence	2 793	3 092	5 141	11 026
Sarthe	Total RNIL	5 388	8 832	10 965	25 185
	Compensation	6 130	6 600	8 159	20 889
	Différence	-742	2 232	2 806	4 296
Somme	Total RNIL	378	5 489	8 738	14 605
	Compensation	2 440	2 440	2 440	7 320
	Différence	-2 062	3 049	6 298	7 285
Vosges	Total RNIL	1 239	3 383	2 177	6 799
	Compensation	1 080	1 080	1 080	3 240
	Différence	159	2 303	1 097	3 559
Essonne	Total RNIL	4 326	7 239	10 066	21 631
	Compensation	3 333	3 717	4 356	11 406
	Différence	993	3 522	5 710	10 225
Consolidé	Total RNIL (A)	167 781	180 578	154 692	503 051
	Compensation (B)	86 674	76 482	69 528	232 684
	Différence (A-B)	81 107	104 096	85 164	270 367
	% couverture (B/A)	52%	42%	44%	46%

Sources : enquête des chambres régionales des comptes - départements de l'échantillon

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	430
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	431
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	442
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	445
Président du conseil général des Côtes d'Armor	449
Président du conseil général des Hautes-Alpes	451
Président du conseil général du Nord	452
Président du conseil général du Rhône	454

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil général du Calvados Président du conseil général de l'Orne
--

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS
ET DU LOGEMENT**

L'examen de ce rapport n'entraîne de ma part d'observation ni sur son contenu ni sur ses conclusions.

J'appelle toutefois votre attention sur une recommandation formulée in fine par la Cour, en marge des deux orientations majeures qu'elle suggère, et qu'il ne m'apparaît, a priori, pas possible de suivre : il s'agit de la recommandation selon laquelle l'Etat autorise les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés, en supprimant l'obligation de les consacrer exclusivement à un usage routier.

La mise à disposition des biens dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 est régie par son article 104, qui renvoie aux dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux transferts de compétence (articles L. 1321-1 et suivant).

Or, l'article L. 1321-3 dispose « qu'en cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés » et que « la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition peut, sur sa demande, devenir propriétaire des biens désaffectés, lorsque ceux-ci ne font pas partie du domaine public, à un prix correspondant à leur valeur vénale ».

Cette disposition implique que, si l'activité exercée par la collectivité qui a motivé la mise à disposition des biens cesse ou est déplacée dans un autre lieu, la mise à disposition cesse également. S'agissant des centres d'entretien et d'intervention (CEI), l'Etat retrouve alors l'ensemble de ses droits et obligations de propriétaire. Néanmoins, si le bien n'est plus utile à l'Etat, ce dernier peut le mettre en vente, et la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition bénéficie d'un droit de priorité.

Le Gouvernement n'envisage pas, a priori, de modifier cette législation, qui est protectrice pour le domaine de l'Etat en général.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

Ce rapport appelle trois remarques principales de ma part.

Tout d'abord, je souhaite rappeler que l'Etat, dans le cadre du transfert des routes aux départements, a pleinement respecté ses obligations juridiques telles qu'elles sont fixées par l'article 72-2 de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel la plus récente en la matière. A cet égard, les modalités de calcul de la compensation financière versée au titre du transfert des routes a reçu, à l'époque, un accord de principe de l'assemblée des départements de France et la commission consultative pour l'évaluation des charges (CCEC) a approuvé à l'unanimité de ses membres les montants de compensation alloués aux départements au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes à ce transfert.

Le mécanisme de la clause de sauvegarde, conduisant pour l'Etat à compenser les postes devenus vacants entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédente l'année du transfert, particulièrement favorable pour les collectivités, a même conduit l'Etat à aller au-delà de ses obligations constitutionnelles même si les membres élus de la CCEC ont régulièrement contesté le choix d'une compensation de ces vacances sur la base du coût « pied de corps ».

Ainsi, les surcoûts pesant sur les départements mis en avant par la Cour ne remettent en cause ni le principe du transfert de cette partie du réseau national ni ses modalités de compensation. L'augmentation des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de personnels postérieure à la date du transfert n'a en aucun cas à être compensée, particulièrement lorsque ces dépenses résultent directement des choix de gestion des collectivités territoriales elles-mêmes.

Ensuite, en réponse à la recommandation de la Cour d'autoriser les départements à réaffecter les bâtiments de l'Etat mis à leur disposition à un usage autre que routier, je souligne qu'elle s'inscrit dans le cadre des mises à disposition croisées entre l'Etat et les collectivités, qui ne peut avoir qu'une évolution globale.

Enfin, je souscris aux recommandations de la Cour tendant à améliorer la mesure de la performance des transferts de compétence. Il est légitime de chercher à mesurer comment les gains d'efficacité espérés lors des transferts ont pu se concrétiser. L'amélioration de l'évaluation de ces transferts passe par un approfondissement du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales dont les remontées statistiques régulières constituent une condition nécessaire mais non suffisante.

Vous voudrez bien trouver ci-après, le détail des observations de mes services.

I - Sur l'impact général de la décentralisation routière :

L'article 18 de la loi du 13 août 2004 a transféré une grande partie des routes nationales aux départements, qui géraient déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales. Les routes nationales d'intérêt local sont ainsi devenues la propriété des départements.

Cette nouvelle répartition visait à permettre d'identifier plus facilement l'autorité responsable, à favoriser une meilleure efficacité du système et à mieux prendre en compte les besoins des usagers.

Le décret en Conseil d'État définissant le domaine routier national a prévu que l'État conserve la propriété de 8 000 km d'autoroutes concédées et de 11 800 km de routes nationales et autoroutes non concédées. Les routes nationales transférées aux départements représentent donc, a contrario, un réseau de 18 000 km. Ce décret a été adopté après avoir été soumis pour avis aux conseils généraux, qui ont fréquemment souhaité que l'État conserve la responsabilité de certaines voies. En conséquence, par rapport aux 9 900 km prévus dans la première version du projet de décret, les dimensions du domaine routier national ont finalement augmenté de 20 %.

II - En matière de finances publiques :

Outre la constatation de l'absence d'indicateurs permettant d'apprécier l'amélioration du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité du transfert de la voirie nationale, la Cour souligne que la décentralisation routière n'a engendré des économies ni pour l'État, ni pour les départements.

La Cour met notamment en évidence le surcoût pour l'État que représente la compensation des emplois disparus, l'état contrasté des biens transférés ainsi que les surcoûts pour les départements induits par les modes de compensation des emplois disparus, vacants et des agents détachés sans limitation de durée.

Ces conclusions appellent certaines observations :

A/ L'État a respecté l'ensemble de ses obligations juridiques dans le cadre des modalités de compensation du transfert des routes aux départements.

La Cour souligne les surcoûts pour les départements induits par la décentralisation routière par rapport aux ressources allouées par l'État en compensation du transfert de la voirie nationale. Sur ce point, il convient de rappeler que l'État a pleinement respecté le cadre juridique qui régit les compensations financières des transferts de compétences et que le transfert de la voirie nationale a bien donné lieu à une compensation dans le respect des dispositions constitutionnelles de l'article 72-2.

L'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur

exercice », fonde le principe de compensation intégrale des charges transférées évaluées au coût « historique », c'est-à-dire au coût supporté par l'Etat au moment du transfert, indépendamment des évolutions ultérieures.

En outre, cette compensation fait l'objet d'une garantie. En effet, elle ne doit pas se dégrader dans le temps et, dans l'hypothèse où tel serait le cas, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert (Considérant n° 23 de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ; considérant n° 36 de la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004).

En l'espèce, le II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) disposent précisément que « la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances » et que « si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert ». De même, le dernier alinéa de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, relatif aux fractions de taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux départements en compensation des transferts de compétences mis en œuvre en application de la loi LRL, dispose que « si la somme des produits de la TSCA et de la TIPP pour une année donnée à un département en application du pourcentage de la fraction de taux applicable à ce département pour cette même année représente un montant inférieur à son droit à compensation pour l'année considérée, tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers revenant à l'Etat ».

Selon la lecture faite par le Conseil constitutionnel des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, éclairée notamment par le commentaire aux cahiers du Conseil n° 18 sur la décision n° 2004-509 OC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation de la cohésion sociale, la compensation des transferts de compétences « n'ouvre pas un droit à dédommagement intégral et « glissant » des charges induites dans les budgets locaux par les compétences transférées ». Aucune obligation ne pèse sur l'Etat de compenser une augmentation des charges par suite d'une modification des circonstances de droit ou de fait de l'exercice de la compétence transférée. En d'autres termes, le Conseil estime que « les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'imposent pas que les charges transférées (qui peuvent connaître une dynamique propre) soient

intégralement couvertes en permanence, après le transfert, par les sommes affectées aux collectivités au titre de la compensation (l'égalité n'est imposée qu'au « coût historique »).

Cette lecture a récemment été confirmée par le Conseil constitutionnel, de manière très explicite, dans sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 relative au transfert aux départements du RMI, du RMI et du RSA, à l'égard de laquelle le commentaire publié aux cahiers du Conseil rappelle que, s'agissant d'un transfert de compétence, « le contrôle au regard de l'article 72-2 absorbe celui qui pourrait être effectué au regard du seul principe de libre administration » et que, dès lors, « la première phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'impose pas une compensation glissante et permanente des charges transférées », l'État n'ayant que l'obligation de maintenir le niveau des ressources transférées qui « doivent être équivalentes aux dépenses qui étaient celles de l'Etat à la date du transfert, sans considération pour l'évolution ultérieure de ces dépenses ».

En l'espèce, le transfert de la voirie nationale s'inscrit dans ce cadre juridique, comme en témoigne la récente décision par laquelle le Conseil d'Etat en date du 15 juin 2011 a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité posée par le département de la Haute-Garonne, qui contestait la non prise en compte dans le calcul de la compensation financière octroyée aux départements au titre des charges liées aux routes nationales transférées, des crédits nécessaires au développement et à la modernisation du réseau. Le Conseil d'Etat a en effet considéré que « les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution imposent au législateur, ainsi que l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 et n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert » et que « le respect des dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ne lui imposait pas de compenser les charges résultant d'un éventuel développement de ce domaine dans le futur ». Enfin, il a rappelé expressément qu'en cas de transfert de compétences, l'Etat doit assurer la compensation financière des dépenses qu'il consacrait lui-même à l'exercice de cette compétence (CE, n° 342072, 29 octobre 2010, département de la Haute-Garonne).

Par conséquent, les surcoûts pesant sur les départements mis en avant par la Cour ne remettent en cause ni le principe du transfert de cette partie du réseau routier national ni ses modalités de compensation. L'augmentation des dépenses de fonctionnement, d'investissement ou de personnels postérieure à la date du transfert n'a en aucun cas à être compensée, notamment lorsque ces dépenses résultent directement des choix de gestion des collectivités territoriales elles-mêmes.

B/ Sur les modalités de compensation des dépenses de fonctionnement et d'investissement

La Cour souligne l'état contrasté des chaussées et des ouvrages d'art transférés, et les dépenses de travaux induites par « la remise à niveau du réseau transféré et l'allongement du linéaire à entretenir », particulièrement dans les départements de montagne.

Sur ce point, il faut rappeler que les départements se sont bien vus compenser financièrement le transfert des routes dans les conditions fixées par la loi LRL précitée et que la commission consultative pour l'évaluation des charges (CCEC) a approuvé à l'unanimité de ses membres les montants de compensation alloués aux départements au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement lors des séances du 5 octobre 2006 (pour les routes transférées au 1er janvier 2006), du 11 décembre 2007 (pour les routes transférées au 1er janvier 2007) et du 13 novembre 2008 (pour les routes transférées au 1er janvier 2008). Les départements disposent donc bien des crédits que l'Etat consacrait à l'entretien des routes avant leur transfert.

Si les dépenses réalisées sur les routes nationales d'intérêt local représentent une part significative du budget des départements, c'est en partie dû, comme le rappelle justement la Cour, à l'allongement du linéaire relevant désormais des départements et au trafic soutenu constaté sur ces voies.

En tout état de cause, l'Etat a respecté ses obligations en transférant des ressources équivalentes aux moyens qu'il exerçait, allant même parfois au-delà de ses obligations, et la compensation a bien été intégrale à la date du transfert. Une part significative des évolutions à la hausse comme à la baisse des charges liées au transfert réside en effet dans les choix de gestion de la collectivité bénéficiaire du transfert et, comme souligné par la Cour, « l'absence de politique routière formalisée ».

Concernant les disparités sur l'état du réseau et le constat fait par la Cour de la concentration des routes aux « couches de roulement anciennes » dans les départements de montagne, il convient de rappeler que les modalités de calcul des compensations prennent bien en compte la nature du réseau transféré et les spécificités de chaque département.

Ainsi, la méthode de calcul de la compensation financière versée aux collectivités au titre du transfert des routes, définies par le décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif à la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions, pris en application de l'article 119 de la loi LRL, repose sur la moyenne actualisée triennale des dépenses de fonctionnement et la moyenne actualisée triennale des dépenses de fonctionnement et la moyenne actualisée quinquennale des dépenses d'investissement précédemment consacrées par l'Etat. La CCEC, réunie les 13 avril et 2 juin 2005 en section des

départements, a examiné et validé les modalités selon lesquelles la compensation calculée préalablement au niveau national est ensuite répartie par département en fonction des particularités des réseaux locaux. La compensation pour chaque département résulte du produit entre des ratios financiers, définis par catégorie de charges et basés sur les dépenses de l'Etat constatées en lois de règlement, et des caractéristiques physiques du réseau transféré. Ces caractéristiques physiques (surface des chaussées et des ouvrages, catégorie de voie, longueur des sections, zone climatique ...) sont regroupées dans un document dénommé « base de connaissance du réseau routier national ». Cette méthode a reçu l'accord de principe de l'association des départements de France en ce qu'elle est « équitable et honnête »³¹⁰, et résulte d'une procédure concertée et adaptée qui fait du transfert des routes un transfert exemplaire. Il convient de rappeler que la prise en compte de la moyenne quinquennale et non décennale des dépenses d'investissement engagées par l'Etat dans les routes est favorable aux collectivités territoriales concernées par le transfert et permet de définir un droit à compensation qui recouvre la réalité des charges transférées. La période de cinq ans retenue pour l'évaluation de la compensation des charges est reconnue comme étant la plus avantageuse par les membres de la CCEC.

Il convient de souligner à ce titre que, par jugement n° 0814287 du 16 décembre 2010, le Tribunal administratif de Paris a été conduit à confirmer la légalité du décret du 29 décembre 2005, dans le cadre d'un contentieux introduit par le département de la Seine-Saint-Denis qui excipait de son illégalité au motif que les ratios financiers retenus par le décret ne permettraient ni de prendre en compte les particularités attachées à chaque département, ni d'assurer une remise en état correct du patrimoine transféré.

En conséquence, les ressources transférées aux départements au titre de la compensation des charges d'investissement, calculées selon des ratios par catégorie de routes et selon une moyenne quinquennale, n'ont pas vocation à être en adéquation, chaque année, avec les dépenses d'investissement engagées par chaque département au titre de la remise en état du réseau transféré, étant entendu que les investissements en la matière répondent à un cycle au moins décennal.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que la compensation financière allouée a pour objet de compenser les investissements liés à la gestion du réseau transféré et non pas les investissements liés au développement du réseau (cf. CE, n° 342072, 29 octobre 2010, département de la Haute-Garonne).

³¹⁰ Cf. procès-verbal de la section des départements de la CCEC du 13 avril 2005.

C/ Sur les modalités de compensation du transfert des personnels**1) Le coût pour l'Etat de l'application de la clause de sauvegarde**

La Cour recense, parmi les facteurs de surcoûts pour l'Etat induits par la décentralisation routière, la mise en œuvre de la clause de sauvegarde prévue par l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) selon laquelle sont transférés et donc compensés aux collectivités locales les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. Cette disposition relative à la compensation des emplois dits disparus est allée, d'après la Cour, « à l'encontre des efforts de rationalisation et de maîtrise des charges de personnel consentis par l'Etat dans les trois ans précédant le transfert de compétences ».

Il convient de souligner que cette clause, au demeurant non spécifique au transfert de la voirie nationale, a été introduite par les sénateurs lors de la discussion du projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales, à la demande des associations d'élus, justement pour préserver les collectivités territoriales qui craignaient une réorganisation possible des services de l'Etat pouvant entraîner une réduction des effectifs entre l'annonce de la nouvelle étape de la décentralisation et l'entrée en vigueur des transferts de compétences.

2) Le coût pour les départements induit par les modes de compensation des emplois disparus

La Cour rappelle à juste titre que certaines modalités de compensation des transferts de personnels ont été source de contestation de la part des collectivités territoriales, notamment la question des emplois disparus, et que « le nombre d'agents réellement transférés a été inférieur aux ETP compensés ». La Cour rappelle dans son rapport que les collectivités ont contesté les principes de compensation des emplois disparus sur la base d'un coût en « pied de corps » et « de manière différée dans le temps, en fin de période de transfert avec l'ensemble des ajustements de solde ».

Il convient à ce titre de rappeler que cette règle a été explicitement recommandée par la mission conjointe du Conseil général des ponts et chaussées, de l'Inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances dans son rapport relatif au transfert aux collectivités locales des personnels du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer remis le 28 février 2006 « dans la mesure où cela correspond à la dépense qu'aurait supporté l'Etat s'il avait choisi de pourvoir le poste ».

Lors de la séance de la CCEC du 14 novembre 2006, la parité « élus » a accepté que la compensation des postes disparus, issue de la clause de

sauvegarde prévue à l'article 104 de la loi LRL, intervienne à la fin de la période des droits d'option, sur la base du coût en « pied de corps ». Ces modalités de compensation résultent donc d'une procédure concertée.

Enfin, cette décision de compenser les postes devenus vacants entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert est particulièrement favorable pour les collectivités. Ce faisant, l'Etat est allé au-delà de ses obligations constitutionnelles en acceptant de compenser ces charges qu'il ne supportait plus.

3) Le coût pour les départements induit par les modes de compensation des emplois vacants

Comme souligné par la Cour, les modalités de compensation des emplois vacants sur la base du coût « en pied de corps » ont été contestées par les départements qui demandaient une compensation de ces postes au coût moyen.

Cette méthode de compensation des postes vacants applique la recommandation de la mission précitée dans la mesure où elle correspond au coût du recrutement d'un fonctionnaire en début de carrière et respecte ainsi le principe de la neutralité financière à la date du transfert. Elle a d'ailleurs été appliquée de manière uniforme à l'ensemble des transferts de personnels, sans jamais être invalidée par le juge administratif.

Pour autant, l'Etat a systématiquement veillé à assurer une compensation concomitante de ces postes vacants en inscrivant les ressources correspondantes en loi de finances rectificative de l'année N, calculée en fonction de la durée moyenne de vacance de poste, puis inscrite en base, en année pleine, en loi de finances initiale de l'année N+1.

4) Le coût pour les départements induit par le mode de compensation des agents détachés sans limitation de durée

La Cour observe que les agents non intégrés à la fonction publique territoriale sont détachés sans limitation de durée et conservent le régime de retraite de la fonction publique d'Etat, facteur de surcoût pour le département, notamment en raison de taux de CAS pension plus élevé.

Sur ce point, les cotisations sociales patronales sont compensées sur le fondement des charges réellement exposées par les collectivités, en prenant comme référence les taux au titre de l'année à compter de laquelle les agents sont effectivement transférés. Ainsi, la compensation des charges patronales est calculée sur la base des taux de cotisation de la fonction publique d'Etat pour les agents détachés et sur la base des taux de cotisation de la fonction publique territoriale pour les agents intégrés. La compensation allouée au département est calculée à partir du taux de cotisations de l'année N du transfert et non à partir du taux de l'année N-1 durant laquelle la compétence était encore exercée par l'Etat. Ainsi, l'Etat va au-delà du principe de compensation au coût historique puisqu'il verse un montant de

compensation supérieur aux dépenses de personnel qu'il consacrait lui-même avant le transfert. Les évolutions ultérieures des taux de cotisations sociales n'ont en revanche pas à être compensées puisque ces évolutions ne concernent pas uniquement les personnels transférés. Il s'agit en tout état de cause de mesures de portée générale n'ouvrant pas droit à compensation (cf. sur ce point, l'avis du Conseil d'Etat, n° 334900, 2 mai 1984).

En outre, ces écarts constatés à un instant donné entre droit à compensation et dépenses de rémunération des personnels transférés sont susceptibles de s'atténuer dans le temps au fur et à mesure des départs à la retraite des agents détachés, qui seront remplacés par des agents pour lesquels les taux de cotisations patronales seront ceux de la fonction publique territoriale. Le montant de la compensation alloué étant définitif, il ne sera bien évidemment pas diminué à due concurrence.

En outre, comme le souligne la Cour, l'Etat ne peut « être tenu responsable du surcoût constaté » et « l'inflation des coûts de personnel est également le fait des départements ». En effet, une part significative des évolutions des charges liées au transfert des services réside dans des choix de gestion des collectivités et d'organisation des services qui leur ont été transférés, notamment en matière de répartition des effectifs, de politique salariale, de recrutement, de régime indemnitaire, de politique d'avancement d'échelons...

Il est utile de souligner à cet égard que le Conseil d'Etat s'est prononcé de manière très explicite sur le caractère non compensable des charges résultant des décisions par lesquelles les collectivités bénéficiaires d'un transfert de personnels avaient mis en place des avantages ayant le caractère de complément de rémunération auxquels les agents transférés devaient pouvoir bénéficier³¹¹.

Enfin, le rapport d'information du 18 novembre 2010 sur le bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales, rédigé par les sénateurs DOLIGE et JEANNEROT, souligne que « la méthodologie des transferts suivie par le Ministère en charge de l'Equipement peut être jugée la plus satisfaisante ». Les transferts ont, d'après les rapporteurs, bénéficié d'un « accompagnement très précis », d'une « forte implication de l'encadrement des services déconcentrés » et d'un dispositif

³¹¹ CE, avis n° 373.306 du 29 août 2006 : « Dans le cas des transferts de services ou parties de services opérés en vertu des dispositions de la loi du 13 août 2004, la charge supplémentaire, supportée par celles des collectivités et ceux des établissements qui avaient mis en place, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, des avantages ayant le caractère de complément de rémunération mentionnés à l'article 111 de cette dernière loi, ne correspond à aucune dépense ayant le même objet consacrée par l'Etat, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Cette charge n'est donc, en tout état de cause, pas au nombre de celles dont les dispositions précitées imposent la compensation financière par l'Etat ».

d'accompagnement des réformes. Plus particulièrement, le transfert des personnels des routes est cité en exemple puisque « le choix d'une méthodologie très précise (...) a, de l'avis général, donné de bons résultats ».

D/ Remarques diverses

Sur les annexes

Si le nombre d'emplois équivalents temps plein transférés aux collectivités et le montant du droit à compensation versé au titre du transfert des routes mentionnés dans le rapport de la Cour sont conformes à ceux effectivement compensés à la date du 31 décembre 2010³¹², tel n'est pas le cas des données chiffrées de l'annexe 4, issues de l'enquête des chambres régionales des comptes, qui sont différentes des données constatées dans les arrêtés de compensation, sans pour autant que le ministre de l'intérieur soit en mesure d'identifier l'origine de ces différences.

A ce titre, le tableau de l'annexe 4 ne précise pas le périmètre des ETP et des postes vacants transférés.

III - En matière de gestion des biens :

La préoccupation exprimée dans le paragraphe I, B, 3 consacré à la restructuration des bâtiments transférés est reprise par la recommandation faite à l'Etat, en page 18, d'autoriser les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés, en supprimant l'obligation de les consacrer exclusivement à un usage routier.

En effet, l'article L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales prévoit, en cas de désaffectation totale ou partielle de biens mis à disposition, que la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés.

L'obligation de maintenir l'affectation initiale unique peut certes constituer une contrainte dans quelques cas. Toutefois, cette obligation, qui doit être considérée dans le contexte global des transferts de compétences, est motivée par la préoccupation de l'intérêt général. Elle vise à assurer la continuité du service public en garantissant l'existence de moyens appropriés et affectés à la seule compétence transférée pour chaque autorité responsable de l'exercice d'une compétence donnée.

Il convient par conséquent d'examiner avec prudence la question des éventuelles modifications à y apporter, car elle présente de forts enjeux tant au plan financier que juridique. C'est pourquoi cette question ne peut être étudiée que dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le devenir des

³¹² En effet, le transfert des services des routes au 1^{er} janvier 2009 n'est pas encore finalisé et des compensations ont été inscrites en loi de finances rectificative pour 2011 et loi de finances pour 2012 au titre de la troisième campagne de droit d'option des agents et d'ajustements divers.

biens mis à disposition à l'occasion d'une phase de décentralisation ou de transferts de compétences.

IV - En matière de transparence sur la mise en œuvre des politiques décentralisées :

La Cour souligne que l'article 130 de la loi du 13 août 2004 a institué une obligation pour les collectivités territoriales de poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences transférées.

Plus précisément, cet article a modifié l'article L. 1614-7 du CGCT qui prévoit : « Tout transfert de compétences de l'Etat à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences. Ces statistiques sont transmises à l'Etat. En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs. L'Etat met à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application du présent article ou de l'exploitation de données recueillies dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences. Il en assure la publication régulière. Les charges financières résultant de cette obligation pour les collectivités territoriales font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3 ».

Le ministère de l'intérieur est favorable à la poursuite des progrès en matière de transparence sur la mise en œuvre des politiques décentralisées, afin notamment de mesurer si les gains d'efficacité espérés lors du transfert ont pu se concrétiser. Ces progrès passent sans doute par un approfondissement du dialogue avec les collectivités territoriales.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE
DU GOUVERNEMENT**

Votre rapport appelle de ma part quatre séries de remarques.

1. - Je note tout d'abord que cette réforme a indéniablement conduit à une meilleure répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités locales et a contribué de fait à améliorer la gestion globale des infrastructures de transport dans le domaine routier.

Le Grenelle de l'environnement, qui a accompagné cette politique de décentralisation, a conduit l'État à concentrer ses efforts sur la préservation du réseau structurant d'intérêt national et européen. Le fait que des départements privilégient l'entretien des infrastructures existantes ne m'apparaît ainsi aucunement traduire une absence de « stratégie routière novatrice » mais constitue au contraire une approche adaptée à la gestion d'un réseau désormais arrivé à maturité.

La Cour appelle de ses vœux une réflexion globale sur la politique des transports routiers, et notamment sa déclinaison à l'échelle locale. A ce titre, elle recommande une meilleure coordination entre les différents acteurs publics concernés. Il ne m'apparaît en effet pas infondé d'envisager des échanges « de bonnes pratiques », notamment sur le plan technique. Il me semble néanmoins important de privilégier au maximum l'autonomie des acteurs locaux dans ce domaine, afin de définir une politique en adéquation avec les particularités de leur territoire.

2. - S'agissant des éléments de votre projet relatifs aux modalités de compensation des charges résultant du transfert des routes, je souhaite porter à votre connaissance les observations suivantes.

Je souhaite tout d'abord rappeler que, dans le cadre de ce transfert, l'État a non seulement respecté ses obligations constitutionnelles découlant de l'article 72-2 de la Constitution, mais qu'il est même allé au-delà. Ainsi en est-il de la compensation des emplois dits « disparus », ou encore de la compensation des agents ayant opté pour le détachement sans limitation de durée, calculée sur la base du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions en vigueur l'année du transfert et non celui en vigueur l'année précédente.

A ce titre, d'ailleurs, on lit dans le projet :

« Les spécificités des régimes de retraite des fonctionnaires de l'État pénalisent en outre les collectivités, dès lors que les agents conservent le statut de la fonction publique d'État au moyen d'un détachement sans limitation de durée : beaucoup d'agents transférés bénéficient de la retraite à 55 ans et les taux de cotisation diffèrent (...) ». Suit une note de bas de page

où l'on peut lire « Le taux de cotisation patronale est resté stable de 2006 à 2011 pour les agents de la fonction publique territoriale, à 27 %, mais il a augmenté régulièrement pendant la même période pour les agents de l'État dans le souci d'équilibrer les régimes de retraite, de 33 % en 2006 à 65 % en 2011 ».

Il est vrai que, dans le cadre de la compensation du transfert des agents ayant opté pour le détachement sans limitation de durée (DSL), la collectivité bénéficiaire du transfert perçoit une compensation calculée notamment sur la base du taux de cotisation patronale au CAS Pensions en vigueur l'année du transfert, de sorte que, après le transfert, ce taux de cotisation augmentant, le surcoût résultant de ces augmentations pèse directement sur la collectivité et ne se trouve pas compensé.

Néanmoins, la rédaction de votre projet laisse penser que, s'étant vues compenser leurs agents en DSL sur la base du taux de cotisation au CAS Pensions en vigueur en 2006 (33 %), les collectivités locales auraient pleinement subi les effets de l'augmentation de ce taux sur la période 2006/2011. Or, les premières compensations versées au titre du transfert des personnels des services des routes ont été versées à compter de 2008, sur la base d'un taux de cotisation de 50,31 %, de sorte que les effets de l'augmentation de ce taux peuvent être sensiblement relativisés.

Je précise en outre que, une fois ces agents partis en retraite, les collectivités concernées conserveront le bénéfice de la compensation calculée sur la base du taux de cotisation au CAS Pensions alors même que le coût des agents qui viendront les remplacer sera assis sur le taux de cotisation CNRACL de 27 %, de sorte que, à long terme, les collectivités sont à ce titre « surcompensées ».

S'agissant enfin de votre recommandation n° 3 visant à ce que l'État autorise les départements à réaffecter comme bon leur semble les bâtiments transférés, en supprimant l'obligation de les consacrer exclusivement à un usage routier, je ne saurais à ce stade me prononcer sur cette recommandation, qui porte sur un sujet complexe et doit faire l'objet d'un examen approfondi avec l'ensemble des services concernés de l'État. Je précise cependant que cette question pourrait assez rapidement être mise à l'agenda à la faveur de l'examen de la proposition de loi n° 3822 de MM. les députés M. Bouvard, V. Descoeur et H. Gaymard relative à la mise à disposition ou au transfert en pleine propriété de biens immobiliers à l'occasion d'un transfert de compétence, déposée le 18 octobre 2011.

3. - S'agissant des règles comptables relatives à la valorisation du patrimoine routier des collectivités locales, vous rappelez que les états financiers se doivent d'apprécier les immobilisations au bilan afin de prévoir les dépenses futures afférentes à leur entretien, rénovation et éventuel remplacement grâce à l'amortissement. L'entretien de la voirie déroge en effet à cette règle conformément à l'avis du Conseil National de la

Comptabilité³¹³, au motif principal que l'entretien régulier des routes prévient son usure, et donc sa dépréciation. Néanmoins, si vous le souhaitez, ce thème pourrait être prochainement soumis au comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux, qui associe des représentants de la Cour, des services concernés de l'État et des associations nationales représentatives des élus locaux.

4. - Sur l'approfondissement de la démarche de performance, vous proposez que soit conduite une réflexion générale, visant à déterminer des indicateurs mesurant la satisfaction des usagers sur le réseau local. Si une telle démarche - déjà effective sur le réseau national - peut être approfondie, je tiens toutefois à souligner que la qualité globale des infrastructures m'apparaissant être le meilleur gage de service rendu, l'élaboration d'un indicateur objectif me semble être un objectif prioritaire.

Je tiens enfin à réagir à vos remarques concernant la démarche de performance du programme « infrastructures et services de transports ». Au total, les sept indicateurs retenus permettent d'évaluer l'intérêt socio-économique des nouvelles infrastructures, la qualité du réseau et la sécurité des transports routiers de marchandises. La refonte du programme, intervenue en 2009, loin de constituer une « dilution » de l'information, a permis de recentrer l'analyse de la performance des infrastructures routières dans une perspective résolument intermodale, apportant de fait une valeur ajoutée certaine à l'analyse.

³¹³ Avis n° 2003-01 du 1^{er} avril 2003 relatif à l'instruction budgétaire et comptable des départements.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES
DEPARTEMENTS DE FRANCE**

Ce rapport appelle de ma part quelques observations.

Au préalable, je voudrais vous signaler la difficulté pour notre association et ses services de répondre dans un délai aussi court sur des sujets politiquement sensibles qui relèvent des compétences des départements. Cela demande un travail rigoureux et exigeant d'analyse d'abord et de réponse ensuite, validée par moi-même, seul élu à engager la parole de l'ADF officiellement.

L'une des grandes conclusions du rapport tient dans l'affirmation que la décentralisation routière n'a engendré des économies ni pour l'Etat ni pour les départements.

Je vous confirme cette conclusion et vous réaffirme que le coût pour les départements a été particulièrement important et que les dépenses ainsi assumées par les conseils généraux constituent de fait autant d'économies pour l'Etat qui s'est délesté d'un patrimoine routier conséquent (plus de 17 000 km de voirie nationale à trafic significatif).

Comme ceci avait été précisé lors des séances de la Commission Consultative d'Evaluation des Charges (CCEC) en 2005 et 2006, les départements ont fréquemment reçu des infrastructures en mauvais état impliquant par ailleurs des charges importantes concernant l'entretien des ouvrages d'art (tunnels, ponts). Pour ces derniers, les coûts vont très vraisemblablement évoluer avec le temps, notamment du fait de l'application des « normes Mont Blanc » pour les tunnels et la jurisprudence sur la voie portée par les ponts, qui attribue au gestionnaire de la route l'entretien et la responsabilité des ouvrages de rétablissement.

Ces derniers constituent un stock dont le coût d'entretien est aujourd'hui encore mal appréhendé, mais qui, de manière évidente, aura des conséquences lourdes sur les budgets des conseils généraux au fil du temps. Il convient donc de prendre en compte l'évolution des dépenses dans le temps. Celles-ci pourraient s'accroître plus encore si la proposition de loi Warsmann impliquant l'autorisation de circuler pour les poids lourds de 44 tonnes à cinq essieux était votée. Ces derniers ont un effet particulièrement destructeur pour les infrastructures routières.

Vous soulignez par ailleurs fort justement que les compensations attribuées aux conseils généraux au titre de l'entretien des Routes Nationales d'Intérêt Local n'ont couvert en moyenne que 46 % des dépenses d'entretien, compte tenu, d'une part, de l'absence de comptabilité analytique de l'Etat avant décentralisation et, d'autre part, du calcul sur des bases forfaitaires

des dépenses réellement exposées tant en fonctionnement qu'en investissement.

De fait, les routes sont aujourd'hui bien mieux entretenues par les conseils généraux qu'elles ne l'étaient par l'Etat. A ce propos, je tiens à souligner que la remarque concernant une baisse de productivité entre l'Etat et les collectivités basée sur le ratio effectif/km ne me semble pas pertinente, surtout compte tenu des coupes budgétaires opérées sur les équivalents temps pleins (ETP) de l'Etat. Il conviendrait plutôt de mettre en évidence l'efficacité des politiques mises en œuvre en tenant compte des effectifs rapportés à la qualité du service rendu.

Je tiens à vous confirmer mon scepticisme sur l'intérêt d'une approche comptable de valorisation des routes. Il s'agit en effet d'un patrimoine non cessible qu'il faut maintenir en état opérationnel surtout s'agissant des anciennes voies nationales à fort débit. Par ailleurs, les règles de transfert de l'Etat n'ont pas résulté d'une approche passif/actif. Celui-ci a transféré les routes et les crédits afférents sur le fondement d'une moyenne des crédits budgétaires en investissement et en fonctionnement constatés sur plusieurs années (3 ans en fonctionnement, 10 ans en investissement).

La décentralisation routière a également permis à de nombreux départements de refonder leur politique routière avec une logique d'itinéraire sur tous les axes structurants (départements du Rhône, des Côtes d'Armor)...

De plus, les départements ont également beaucoup travaillé sur le thème de la sécurité routière impliquant un suivi et une analyse de l'accidentologie et la mise en œuvre d'actions correctives de sensibilisation et de pédagogie auprès des agents des conseils généraux et du grand public. Ce point mériterait d'être précisé dans le rapport de la Cour.

En outre, certains départements mettent en place des politiques favorisant l'intermodalité (départements de l'Isère, Gironde, Oise, Savoie, par exemple), la route complétant les autres modes de transport.

Concernant la coordination entre les différents acteurs, je soulignerai l'importance au niveau national de la création de l'Institut des Routes, des Rues, des Infrastructures pour la Mobilité, dont l'ADF est l'un des membres fondateur et que l'un des présidents d'ADF préside (Yves Krattinger). Cet institut, conçu dans le cadre de la convention d'engagement volontaire, permet de mutualiser les compétences entre les collectivités maîtres d'ouvrages, les entreprises et certains organismes du Réseau Scientifique et Technique (RST) de l'Etat (Setra, CERTU, CETE, IFSTIAR), afin d'établir des corps de doctrine cohérents, des règles de l'art unifiées et des outils mutualisés en matière de qualification, de certification, de formation, de veille technique de normalisation et d'innovation.

A ce titre, je tiens à souligner que, à la suite de la loi de 2004, les organismes de recherche et de conseil du RST sont restés sous la tutelle de

l'Etat, sans transfert vers les départements et que certains organismes du RST souffrent de l'application de la RGPP, qui se traduit dans un grand nombre de cas par un véritable désarmement. L'ADF souhaite donc qu'une ingénierie publique nationale soit maintenue en service par l'Etat, notamment dans le domaine des infrastructures routières. Je soutiens donc le projet de réforme du RST et souhaite que les collectivités y soient pleinement associées, dont les départements spécifiquement, et puissent bénéficier de ce centre de ressources important.

Je tiens également à évoquer l'importance d'initiatives locales comme celle d'ITS³¹⁴ Bretagne rassemblant des autorités organisatrices de transport (AOT), le conseil régional, les conseils généraux, les communautés d'agglomération et leurs délégataires, des entreprises, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des structures de soutien à l'innovation et au développement économique, qui constituent de fait un centre de ressources axé sur le développement des systèmes de transport intelligents (ITS) applicables en grande partie sur la route.

Les départements sont également très impliqués dans les démarches de « routes durables ». La Cour évoque le département du Nord qui a été rejoint par une quinzaine de départements, mais il convient également de tenir compte des 39 départements signataires de la convention d'engagement volontaire qui développent également des actions vertueuses en termes de développement durable. L'engagement des départements se généralise progressivement.

La Cour suggère enfin la nécessité de rechercher des indicateurs pertinents permettant d'évaluer la satisfaction des usagers, ce qui est une excellente chose, mais je relève qu'il ne semble pas que l'Etat s'était investi sur ce sujet précédemment, ni même qu'il le fasse sur son réseau. L'idée paraît séduisante mais me semble délicate à concevoir et mettre en œuvre. Sans doute le RST pourrait-il aider les départements à mettre en œuvre cette proposition pour éviter assurément que ce soient des organismes professionnels forcément intéressés qui se livrent à cet exercice en mélangeant les rôles de prescripteur et de maître d'œuvre.

Enfin, je tiens à souligner qu'outre le transfert très mal compensé de 30 800 équivalents temps pleins de l'Etat, la décentralisation routière a également impliqué le transfert des parcs de l'équipement. Celui-ci a été opéré en 2010 pour la première vague et 2011 pour la seconde. Cependant, malgré nos multiples demandes, le décret d'homologie permettant l'intégration à la fonction publique territoriale n'est pas attendu avant 2012 au mieux.

Ce retard est très préjudiciable à l'intégration des personnels puisque la loi prévoit, s'agissant des ouvriers des parcs, une mise à disposition

³¹⁴ ITS : Intelligent Transport Systems : système intelligent de transport.

assortie d'une possibilité d'intégration de droit dans la fonction publique territoriale pour ceux qui en font la demande dans les deux ans qui suivent la publication du décret d'homologie. Ainsi, certains agents attendent depuis longtemps cette possibilité.

En conclusion, je voudrais souligner que la décentralisation routière s'est traduite pour les départements par une charge financière importante finalement mal compensée par l'Etat. Malgré ce fait, les conseils généraux continuent de remettre à niveau les infrastructures, ont innové en matière de sécurité, de multimodalité dans les domaines des ITS, en matière de route durable, ont construit des partenariats techniques importants au niveau national et local.

Cette politique indispensable a été menée malgré un désengagement évident de l'Etat dans bien des politiques, à commencer par la politique des infrastructures routières depuis 2004, et malgré une forte diminution de l'autonomie fiscale des départements qui voient leurs ressources être limitées et leurs charges obligatoires augmenter. Il est évident que cette logique ne pourra perdurer compte tenu des caractéristiques géographiques de la France d'une part, et de la demande insistante de l'Etat pour son propre réseau de continuer de financer les travaux de restructuration par une participation significative des départements et des régions (environ 50 % HT), d'autre part.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES COTES D'ARMOR**

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance mes observations sur ce document.

En premier lieu, je ne peux que partager ce que constate le rapport sur les coûts engendrés par cette réforme « plus coûteuse que prévu ». Si, dans les Côtes d'Armor, nous n'avons pas eu à faire face à d'importants travaux de remise en état du réseau transféré, pour autant, le Département a supporté les surcoûts décrits en matière de charges de personnel et de travaux dans les bâtiments, ces derniers étant souvent en état médiocre ou inadapté.

S'agissant des stratégies territoriales de déplacement, notre Département fait partie de ceux qui se sont dotés depuis longtemps de documents généraux. Ainsi, dès 1978, le Conseil Général des Côtes d'Armor a adopté un premier Schéma Routier Départemental, document guide en matière de modernisation du réseau routier, depuis régulièrement actualisé ou révisé (la dernière mise à jour étant de 2009). Il a aussi approuvé un guide de la maintenance routière, qui détermine les niveaux de service à l'usager domaine par domaine.

En Bretagne, et singulièrement dans les Côtes d'Armor, le réseau transféré consiste en d'anciennes routes nationales devenues voies parallèles aux actuelles RN, et donc supporte un très faible trafic.

Il n'est alors pas nécessaire voire pertinent de bâtir des indicateurs de qualité spécifiques, pour comparer leur état avant ou après transfert.

De la même façon, la notion d'itinéraire ne s'applique pas à ces routes. Aucun bilan en matière de coût ou de service à l'usager ne peut donc être tiré.

S'agissant du contexte nouveau à intégrer, comme quasiment tous les Départements, notre Département subit des contraintes budgétaires qui ont conduit à une baisse du budget routier, qui frappe en premier lieu l'aménagement du réseau routier, mais a réduit également les dépenses liées au gros entretien de la voirie départementale - même s'il nous est apparu nécessaire de fixer un seuil minimum d'entretien en deçà duquel il serait dangereux d'aller sans porter atteinte de manière grave à la pérennité du patrimoine routier départemental.

Comme le constate le rapport, les Conseils Généraux cherchent à réduire les coûts d'entretien et d'exploitation des routes départementales, notamment par un retour à l'utilisation de techniques anciennes (enduits superficiels) ou un appel aux techniques innovantes, en prenant en compte le développement durable.

Mais ceci ne suffit pas à compenser la diminution des budgets routiers induite par le contexte financier, l'augmentation des matières premières (bitume), les besoins nouveaux des usagers (information routière par exemple) et enfin les surcoûts liés aux transferts de 2006-2007, notamment la création ou la restructuration de centres d'exploitation de la route, nécessaires car l'Etat n'avait rien fait dans ce domaine depuis des années.

On ne peut que partager les objectifs de la Cour des comptes d'amélioration de la coordination entre les différents acteurs contribuant ainsi à une politique des transports menée dans le cadre d'une réflexion globale sur les déplacements avec une approche multimodale. Ce peut être une mission de l'Etat qui dispose d'une vision globale et d'un réseau scientifique et technique (RST) qu'il convient de mieux mobiliser et organiser à cette fin. Les départements ont exprimé leur volonté d'améliorer la gouvernance de celui-ci et d'y être associés à la place qui leur revient. Les réflexions actuelles sur l'évolution du RST doivent intégrer cette priorité de la Cour des comptes (ainsi que les questions plus particulières de recherches d'indicateurs pertinents permettant d'évaluer la satisfaction des usagers et intégrant les objectifs de sécurité routière).

Il faut noter qu'au niveau régional, l'association « ITS Bretagne » fédère les acteurs dans cet objectif de meilleure gouvernance des déplacements et de l'intermodalité. L'Etat ne lui apporte cependant pas le soutien qu'elle est en droit d'attendre.

Par ailleurs, les actions menées en faveur de la multimodalité dans un objectif de placer l'utilisateur au centre des préoccupations publiques et la recherche de transports alternatifs à la route n'exonèrent pas un département rural comme les Côtes d'Armor, de devoir maintenir un réseau routier de qualité car l'économie locale, basée sur l'agriculture et l'agro-alimentaire, induit un trafic important de poids lourds sur la totalité du réseau routier, ce qui augmente sensiblement les coûts d'entretien.

Telles sont les remarques qu'appelle de ma part ce rapport.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES HAUTES-ALPES**

Je n'ai pas d'observations particulières à formuler à l'égard de ce document.

Ce rapport traduit en effet fidèlement la réalité à laquelle nous sommes confrontés dans le département des Hautes-Alpes.

REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU NORD

S'agissant d'un extrait, dépourvu de ses annexes techniques, je me garderai évidemment de commenter des données moyennées sur l'ensemble des Départements interrogés par les diverses Chambres Régionales des comptes.

Pour le Département du Nord, je m'appuierai, sur le rapport définitif d'août 2011 de la Chambre Régionale du Nord Pas de Calais, pour démontrer la qualité du service rendu par ma collectivité depuis le transfert des routes nationales dites d'intérêt local.

Concernant tout d'abord la qualité technique de la reprise des routes nationales d'intérêt local, votre rapport cite très justement la démarche initiée dès 2006 par le Département du Nord proposant une nouvelle approche de l'infrastructure routière inspirée du modèle de la HQE Bâtiment. Cette démarche dénommée « Route Durable » ® a influencé nos décisions politiques et administratives.

Du point de vue politique routière, un Plan Départemental des Routes Nationales Transférées sur le Département du Nord a été voté dès décembre 2006, pour une période de 10 ans. Il s'élève à 576 millions d'euros et comporte un volet de voies nouvelles important de 357 millions d'euros, qui visent à être certifiées Route Durable ®.

Du point de vue de l'organisation de l'administration, pour être en mesure de soutenir ce projet de développement ambitieux et innovant, nous avons dès le début choisi de créer une Direction spécifique de la Planification des Grands Projets.

Les bénéfices directs pour les usagers de nos routes départementales ont été très rapides : mises en sécurité ponctuelles, contournements plus complexes. Au total, entre 2006 et 2009, 155 millions d'euros ont été dépensés par le Département sur les anciennes routes nationales. Ce chiffre, repris également dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes, est à comparer aux 18 millions d'euros de compensation reçus par notre collectivité sur cette période.

Ce différentiel considérable pourrait augmenter au cours des prochaines années, tant les Territoires sont désireux de voir aboutir des projets de développement étudiés très souvent dans des anciens Contrats de Plans Etat Régions, inscrits dans des plans locaux d'urbanisme, mais très longtemps ajournés.

S'agissant maintenant du travail réalisé à l'échelle nationale, il convient de souligner que l'Assemblée des Départements de France a signé en mars 2009 une « convention d'engagement volontaire » avec l'Etat et la profession, confirmant la volonté technique et politique des Départements en

matière de développement durable. Je me réjouis d'ailleurs d'avoir récemment signé, au nom de ma collectivité, ce même engagement, tant il est en phase avec le projet de Route Durable ® que nous avons initié. De même, la création de l'IDRRIM, le 19 janvier 2010, qui contribue à mettre en réseau les différents acteurs de la route, mérite d'être soulignée dans votre rapport.

Enfin, votre rapport évoque l'intérêt de bâtir des outils d'évaluation du niveau de performance de nos routes et de la satisfaction des usagers. Sur ce thème, le Département du Nord a engagé la réflexion au travers d'une démarche qualité initiée dès 2008 sur son métier de gestionnaire routier. Dans ce cadre, je ne doute pas de l'intérêt que nous aurions à nous appuyer sur un Réseau Scientifique et Technique de l'Etat, « tourné » vers les collectivités locales, pour porter ces réflexions.

En conclusion, je dresse de l'expérience du transfert des routes nationales d'intérêt local dans le département du Nord un bilan nettement positif en matière de service à l'utilisateur, rendu possible par l'effort significatif consacré. L'utilisateur bénéficie aujourd'hui d'une démarche innovante « Route durable », d'un réseau en bien meilleur état, sécurisé par de multiples aménagements ponctuels, et du démarrage de projets ambitieux. Aussi, comme vous le soulignez, le principe de transfert aux Départements d'une grande partie de l'ancien réseau routier national n'est guère contestable.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU RHONE

En ce qui concerne le Département du Rhône, 157 km de routes nationales d'intérêt local ont été transférés dans le cadre de la loi du 13 août 2004, portant le domaine routier départemental à 3 154 km.

Votre projet de rapport n'appelle pas de remarque particulière quant aux chiffres avancés, qui pointent en particulier le décalage entre les participations de l'État et les coûts supportés par les collectivités en termes d'infrastructures et de ressources humaines.

Toutefois, je souhaiterais souligner qu'en regard de ce bilan en «demi-teinte», il est à noter que ce transfert a permis au Département du Rhône de refonder sa politique routière, avec une logique d'itinéraire sur tous les axes structurants de son réseau. Loin d'une simple adjonction aux services préexistants, nous avons mené des actions faisant place à la mutualisation, la recherche d'efficience dans le domaine technique et l'organisation des services, l'élargissement du périmètre d'intervention des agents à d'autres activités, comme les collèges.

Un accent a été mis sur la sécurité routière, avec le traitement de l'ensemble des zones d'accumulation d'accidents sur les ex-routes nationales, ce qui me semble être un indicateur à relever.

Enfin, comme vous le suggérez en termes d'orientations, le Département mène une politique globale sur les déplacements : il réoriente en partie ses investissements en infrastructure routière notamment sur la thématique de l'accès aux gares : carrefours d'accès, création de parkings, jalonnement. Le choix est d'offrir une alternative crédible en transport en commun plutôt qu'augmenter les capacités du réseau routier en direction de l'agglomération lyonnaise.

De façon plus générale, le souhait de la Cour d'une amélioration de la coordination des différents acteurs contribuant à une politique de transport au niveau local est partagé. L'État dispose du Réseau Scientifique et Technique (RST) qui pourra contribuer au sujet. Il est à noter que les Départements ont manifesté leur volonté d'être pleinement associés à la gouvernance du RST.
