Chambre régionale des comptes
de Basse-Normandie

Réf. : ROD2/LGC/**11-242**

Bénouville, le 2 mai 2011

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DU DEPARTEMENT DU CALVADOS

Années 2005 à 2010

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du département du Calvados dans le cadre de l'enquête commune aux juridictions financières sur les conséquences du transfert en 2004 des routes nationales aux départements. Ce contrôle a été confié à Mme Compain, conseiller. Par lettre en date du 2 février 2010, le président de la chambre en a informé Mme d'Ornano, président. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 8 novembre 2010 avec le Directeur général des services du département, dûment mandaté par le président du conseil général pour le représenter à cette occasion.

Lors de sa séance du 23 novembre 2010, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2005 à 2010. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Mme Anne d'Ornano qui a répondu, par courrier en date du 8 février, qu'elle n'avait aucune observation particulière à formuler.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 16 mars 2011, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur. Seul le président en fonctions y a répondu. Ce rapport devra être communiqué par le président à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

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

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières portant sur les conséquences du transfert en 2004 des routes nationales aux départements. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a, en effet, transféré aux départements, la responsabilité des deux tiers environ du réseau routier national non concédé, dit « routes nationales d'intérêt local », ainsi que les services et personnels, rattachés au ministère de l'Equipement, gérant ce réseau transféré et les routes déjà départementales.

Ce transfert n'a pas posé de difficultés majeures au département du Calvados, qui porte une appréciation plutôt positive sur les conditions de son déroulement ainsi que sur le principe et les montants des compensations financières obtenues. Il n'a de plus pas occasionné de modification importante en termes de gestion interne et de pilotage de la programmation routière.

Le linéaire de routes nationales transféré est relativement faible, puisqu'il représente moins de 3 % du réseau routier départemental préexistant. Les négociations avec l'Etat sur le contenu du transfert n'ont pas posé de difficultés, un ouvrage d'art techniquement complexe n'en ayant pas fait partie à la demande du département. L'état du réseau transféré est considéré comme correct et proche de celui du réseau départemental.

Depuis 2006, année effective du transfert des routes, le conseil général du Calvados est responsable de près de la moitié du réseau routier et de la gestion des itinéraires les plus fréquentés du département.

Le transfert des services et des personnels a été facilité par le fait que les services de l'équipement affectés aux routes départementales, qui constituent l'essentiel du transfert, ont été dès l'année 2003 placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Les services départementaux gérant le réseau routier avaient été réorganisés, et les biens immobiliers correspondants mis à disposition du département, dès cette date. Le transfert des services et des personnels, qui s'est étalé de 2007 à 2010, n'a donc pas eu d'effet significatif sur l'organisation des services routiers.

Les agents transférés se sont vus appliquer le régime indemnitaire du département, plus favorable que celui de l'Etat. Le département estime le coût du transfert de personnel non pris en charge, généré notamment par le rattrapage indemnitaire, à 1,23 million d'euros par an à compter de 2012.

Le transfert des routes et des personnels a donné lieu à une compensation financière de la part de l'Etat, que le département ne réfute, ni dans ses modes de calcul, ni dans son montant. Il ressort des comptes du département que les charges transférées ont été effectivement compensées.

Le département a été amené à participer à des opérations d'investissement sur le réseau routier national, dans le cadre des documents de planification. Cette participation financière, estimée légitime par le département, représente 4,9 millions d'euros pour un total de 71,4 millions d'euros de travaux sur le réseau routier national du Calvados.

Enfin, le conseil général considère globalement que ce transfert s'est plutôt traduit par une amélioration du service rendu aux usagers, sans que le sentiment de ces derniers n'ait fait l'objet d'une évaluation formelle.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, portant sur les conséquences du transfert en 2004 des routes nationales aux départements.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux départements, entre autres, la responsabilité des deux tiers environ du réseau routier national non concédé, dit « routes nationales d'intérêt local », ainsi que les services et personnels, rattachés au ministère de l'équipement, gérant ce réseau transféré et les routes déjà départementales.

Il y a donc eu deux catégories de transfert, celui des routes nationales d'intérêt local (RNIL) et celui des services et personnel, pour un périmètre plus large, puisqu'il concernait les RNIL et les routes départementales.

Le calendrier de ces transferts s'est étalé dans le temps de 2005 à 2010. Le transfert des RNIL, organisé en trois vagues successives, s'est essentiellement effectué le 1er janvier 2006, voire quelques mois plus tôt dans certains départements, dont le Calvados. Le transfert des services et des personnels s'est étalé du 1er janvier 2007, soit un an après le transfert des RNIL, à l'année 2010. Pour le Calvados, comme pour la grande majorité des départements, le transfert n'est complètement terminé que depuis le 1er janvier 2010. Ses conséquences, notamment financières, vont pour autant s'étaler sur plusieurs années encore.

Cette décentralisation s'est accompagnée du transfert aux départements des parcs de l'équipement, par une loi votée en 2009, qui fait l'objet d'un développement spécifique.

L'enjeu de l'enquête est de dresser un bilan pour les finances publiques dans leur ensemble de cette décentralisation. Localement, il s'agit d'apprécier la qualité des conditions du transfert, du point de vue du conseil général, d'en déterminer un premier bilan financier, et d'en cerner les principales conséquences en termes de gestion interne et de pilotage de la programmation routière.

Première partie - Le nouveau réseau routier départemental

1. La présentation du réseau routier départemental

Le département du Calvados, d'une superficie de 5 548 km², compte 673 664 habitants[1], soit une densité de 121,4 habitants au km², proche de la moyenne métropolitaine. C'est le 34ème département le plus peuplé de France.

Les villes principales en sont Caen (préfecture de 109 630 habitants au recensement de 2007), Lisieux (sous-préfecture de 23 500 habitants), Bayeux (sous-préfecture de 14 350 habitants) et Vire (sous-préfecture de 13 000 habitants).

Il est limitrophe des départements de l'Eure à l'est, de l'Orne au sud et de la Manche à l'ouest, et, au nord, des côtes de la Manche sur lesquels sont implantés sept ports départementaux de commerce et de pêche[2].

[1] estimation de l'INSEE au 1er janvier 2008 ; toutes les données de ce paragraphe sont issues de l'INSEE.
[2] Source : site internet du conseil général du Calvados

Son relief est relativement plat. Son point culminant est situé dans la « Suisse normande », territoire du département au relief accidenté, et ne s'élève qu'à 362 mètres[3].

Ses caractéristiques géographiques facilitent la gestion du réseau routier, qui est lui aussi relativement plat et comporte peu d'ouvrages d'art (tunnels, ponts) dont l'entretien est complexe.

Le réseau routier du Calvados compte :

- 133 km d'autoroutes ainsi répartis :

- 57 km pour l'A 13 (tronçon Caen - Pont l'Evêque). L'A13 relie Caen à Paris via Rouen. C'est une autoroute concédée ;

- 51 km pour l'A 84 (tronçon Caen - Guilberville) qui relie Caen à Rennes (170 km). Appelée communément Autoroute des Estuaires, elle a été mise en service en janvier 2003. C'est une autoroute non concédée, gratuite, dont l'aménagement incombe à l'Etat, soit la DIR[4] Nord Ouest pour la partie normande et la DIR Bretagne pour le linéaire situé en Ile-et-Vilaine ;

-17 km pour l'A 29, pour le tronçon Honfleur-Beuzeville, qui aboutit à l'autoroute A13 ;

- 8 km pour l'A 88 (tronçon Falaise - limite Orne/Calvados) qui relie Falaise à Sées. Elle est concédée et en service depuis août 2010 ;

- 119 km de routes nationales, dont la RN 13 entre Caen et la Manche, la RN 158 entre Caen et Falaise, et le boulevard périphérique de Caen ;

- 5 594 km de routes départementales ;

- 5 756 km de voies communales.

L'essentiel du réseau routier du Calvados est donc constitué par les routes communales, gérées par chaque commune, et départementales. D'après le document général d'orientation pour la sécurité routière du département du Calvados[5], au 1er janvier 2008, le conseil général était responsable de près de la moitié du réseau routier du département, soit une part départementale sensiblement plus importante que celle de la moyenne en France, évaluée à moins de 40 %.

2. La constitution du réseau routier départemental

2.1. Le réseau transféré ne représente qu'une part minime du réseau départemental

Les actes des transferts sont nombreux et s'échelonnent de la loi à la délibération.

Après le vote de la loi du 13 août 2004, qui a posé le principe de la décentralisation des routes, notamment dans son article 18, plusieurs décrets ont mis en œuvre le transfert des RNIL. En

[3] Il s'agit du Mont Pinçon.
[4] Les Directions Interdépartementales des Routes (DIR) sont des services déconcentrés du ministère de l'Equipement, créés en 2006, à l'occasion du transfert des RNIL aux départements. Elles sont chargées de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion du réseau routier national. Il en existe 11 en métropole.
[5] Document général d'orientation pour la sécurité routière du département du Calvados, 2008-2012, 20 juillet 2009.

particulier, le décret n° 2005-1500 du 5 décembre 2005 portant application de l'article 18 de la loi du 13 août 2004 a précisé le périmètre du réseau transféré.

Le décret n°2005-1490 du 5 décembre 2005 pris après la délibération du conseil général du Calvados du 14 mars 2005 porte sur la consistance du réseau transféré.

Pour le Calvados, l'arrêté préfectoral du 16 décembre 2005 a constaté le transfert des routes nationales d'intérêt local au département du Calvados au 1er janvier 2006.

Le transfert a concerné 148 kilomètres de routes, soit 2,76 % du réseau routier départemental préexistant, de 5 367 kilomètres. La part des routes transférées dans le linéaire global relevant de la responsabilité départementale est donc très faible. Une carte du réseau routier transféré est annexée au présent rapport (annexe 1).

Il n'y a pas eu de transferts directs ou indirects du réseau national vers les communes.

Les routes transférées sont les suivantes :

- la RN 13 à l'est de Caen (60,24 km) désormais dénommée RD 613 ;
- la RN 175 en limite de l'Eure et du Calvados jusqu'à Mondeville (50,84 km) dénommée RD 675 ;
- la RN 174 à proximité de Vire (16,75 km), dénommée RD 674 et RD 577 ;
- la RN 177 de Pont l'Evêque à Trouville (11,38 km) dénommée RD 677 ;
- la RN 158 pour les 8 derniers kilomètres au sud de Falaise (8,75 km), dénommée RD 658.

La longueur du réseau routier départemental s'établit aujourd'hui à 5 594 kilomètres compte tenu de l'intégration des RNIL mais aussi de la mise en service de voiries nouvelles (RD 562 Caen-Boulon) et de diverses opérations de classement et déclassement de routes, sans rapport avec le transfert issu de la loi de 2004.

La valeur comptable des RNIL transférées a été évaluée à 508 millions d'euros par le ministère de l'équipement. Cette évaluation n'a pas suscité de commentaires de la part du conseil général.

2.2. Les négociations avec l'Etat sur le contenu du transfert n'ont pas posé de difficultés

Le conseil général a précisé que les discussions avec les services de l'Etat sur le transfert se sont faites « *sans difficultés majeures* ». Il n'y a ainsi pas eu de litige sur la consistance du réseau transféré. En particulier, le viaduc de Calix, ouvrage d'art techniquement complexe situé sur le boulevard périphérique de Caen, n'a pas été transféré à la demande du département.

Aucun contentieux relatif au transfert à l'encontre de l'Etat n'a été engagé par le département.

2.3. L'état du réseau transféré était proche de celui du réseau départemental

Conformément aux dispositions législatives, une étude exhaustive a été communiquée par l'Etat au département afin de lui permettre de connaître l'ensemble des éléments techniques nécessaires à la gestion du réseau transféré.

Cette étude se compose de quatre « cahiers » :

- le cahier « chaussées » qui décrit l'état des chaussées et établit son programme d'entretien ;
- le cahier « ouvrages d'art » qui concerne les ponts, les murs et les tunnels ;
- le cahier « dépendances et équipements », qui traite de l'assainissement, des dépendances vertes et des plantations, des aires d'arrêts et de service, et des autres équipements routiers (signalisation de direction) ;
- le cahier « aménagement de gestion lié à la sécurité », composé d'un volet sécurité routière et d'un volet risques naturels et technologiques.

Le conseil général estime que leur contenu correspond à la réalité du réseau routier. Il n'y a pas eu de litige sur le niveau de qualité du réseau transféré.

a) l'état des chaussées

Le cahier « chaussées » comporte les informations relatives à l'état du réseau transféré.

L'ancienneté moyenne de la couche de roulement[6] était au 1er janvier 2005 de 8,2 ans, ainsi décomposée :

- inférieure à 5 ans pour 30 % du réseau ;
- entre 5 et 10 ans pour 38 % du réseau ;
- entre 10 et 15 ans pour 18 % du réseau ;
- supérieure à 15 ans pour 14 % du réseau.

Le département considère que ces références témoignent d'un état des RNIL qualifié de « *plutôt correct et comparable à celui du réseau routier départemental* » dont l'âge moyen de la couche de roulement s'établissait avant le transfert à 10,5 ans. L'écart d'ancienneté entre les deux réseaux est normal, les routes nationales étant plus fréquentées et donc leurs couches de roulement plus souvent renouvelées. L'intégration des deux réseaux a porté l'âge moyen des couches de roulement à 10,45 ans en 2005. Cet indice est estimé par le conseil général à 10,5 ans en 2010.

Le réseau a également été évalué selon l'indice IQRN (indice qualité du réseau routier national), qui est un indice national de la qualité des chaussées. L'indice moyen est de 15, sachant que l'échelle de notation comporte 5 niveaux :

- 20 : excellent,
- 19 : bon,
- 18-17 : acceptable,
- 16-13 : médiocre,
- inférieur à 13 : mauvais.

[6] Un schéma décrivant la composition d'une chaussée est annexé au rapport.

Plus précisément, 65 % du réseau a un indice compris entre 17 et 20 et peut être considéré comme bon ou acceptable, 15 % du réseau est médiocre (indice entre 13 et 16), et 20 % est mauvais (indice inférieur à 13).

Au moment du transfert, 80 % du réseau était donc noté selon un indice égal ou supérieur à 13. Il ressort du rapport annuel de performance (RAP) 2007 du programme « réseau routier national » qu'en 2007, la part des routes nationales[7] dont l'IQRN était supérieur à 13 s'établissait à un chiffre variant de 81 à 89 % en fonction du type de routes (voies rapides urbaines, routes à caractéristiques autoroutières ou « grandes liaisons d'aménagement du territoire »), soit un niveau de qualité proche de celui des routes transférées au département du Calvados. Le RAP 2007 relevait en outre que les couches de roulement du réseau national étaient renouvelées en moyenne tous les 20 ans, soit un rythme de renouvellement très inférieur à celui du réseau transféré, dont l'ancienneté moyenne de la chaussée était de 8,2 ans.

Le département n'a pas commenté ces indices dans la mesure où ce système d'évaluation n'existe pas pour le réseau routier départemental. Pour évaluer l'état des chaussées, il utilise essentiellement le critère de l'âge de la couche de roulement.

b) l'état des ouvrages d'art

Le terme d'ouvrages d'art regroupe les ponts et murs. Le Calvados n'était pas concerné par la troisième catégorie des ouvrages d'art routiers, les tunnels.

L'étude transmise par l'Etat montrait une situation estimée comme correcte.

Il est toutefois relevé qu'un mur de soutènement, situé sur la RN 177, était identifié comme à reconstruire, pour un coût évalué par l'Etat à 70 000 euros, sans commencement de travaux. La reconstruction a été réalisée par le conseil général en 2007 pour un coût très supérieur aux estimations, de 200 000 euros.

2.4. Un trafic routier élevé sur le réseau transféré

La plupart des grands axes routiers du département hors autoroutes sont désormais sous la responsabilité du conseil général.

Le décret n°2009-165 du 3 juin 2009[8] a classé comme routes à grande circulation, outre le périphérique et les grands axes de Caen, 14 routes ou portions de routes du Calvados. La grande majorité sont des routes départementales, dont l'essentiel du linéaire des routes transférées en 2006, soit la RD 613 de Caen à l'Eure via Lisieux, la RD 674 de Vire à la Manche et la RD 658 de Falaise jusqu'à l'Orne.

Il ressort du cahier « chaussées » que ces axes sont parmi les plus fréquentés du département. L'étude de la DDE indique en effet la classe de trafic des routes transférées, représentant le trafic moyen journalier de poids lourds par sens de circulation.

[7] Il s'agit bien des routes restées nationales après le transfert.
[8] modifié en mai 2010

La classification comporte neuf classes :

- T5 : trafic inférieur à 25
- T4 : entre 25 et 50
- T3- : entre 50 et 85
- T3+ : entre 85 et 150
- T2 : entre 150 et 300
- T1 : entre 300 et 750
- T0 : entre 750 et 2 000
- TS : entre 2 000 et 5 000
- T exp : supérieur à 5 000

Au moment de leur transfert, les routes étaient classées parmi les axes soumis à un fort trafic :

- RN 13 (RD 613) : T0
- RN 174 (RD 674) : T2
- RN 177 (RD 677) : T1

Le département du Calvados est donc désormais responsable de la gestion des itinéraires les plus fréquentés du département.

3. L'organisation des services routiers

3.1. Le déroulement du transfert des services

Comme précisé *supra*, au transfert des routes s'en est ajouté un autre, relatif aux services et au personnel, dont le périmètre était plus large, puisque les services travaillant sur les routes départementales et les routes nationales transférées ont été confiés aux départements.

Les services des ex-DDE ont été transférés par décrets n°2006-1341 du 6 novembre 2006 pour ceux affectés aux routes départementales et n° 2006-1342 du 6 novembre 2006 pour ceux affectés aux RNIL, et par arrêtés préfectoraux du 22 décembre 2006.

La date de prise d'effet du transfert indiquée dans les deux décrets était le 1er janvier 2007, étant précisé que dans les départements où « la continuité du service public routier en période hivernal l'exige », le transfert pouvait être différé au 1er avril 2007 par arrêté préfectoral.

Toutefois, pour le département du Calvados, cette préoccupation s'est traduite, non par le report, mais par l'avancement du transfert d'une partie des services. En effet, un arrêté préfectoral du 2 novembre 2006 a mis à disposition du conseil général le même jour les services affectés à l'entretien routier des RNIL transférées.

3.2. Des services sous l'autorité fonctionnelle du département dès 2003

Dès l'année 2003, le conseil général était le gestionnaire des agents de l'ex-DDE affectés aux routes départementales. La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992[9] avait prévu la mise à

[9] L'article 1er de la loi 92-1255 du 2 décembre 1992 dispose que les services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'Equipement qui concourent à l'exercice des compétences des départements sont mis à leur disposition au

disposition aux départements des services de l'Etat affectés aux routes départementales, selon deux régimes. Le premier, défini par l'article 6 de la loi, ne prévoyait que cette mise à disposition, les services restant gérés par l'Etat. Le second, défini par l'article 7, donnait la possibilité aux conseils généraux de décider eux-mêmes de l'organisation des services qui étaient placés sous leur autorité fonctionnelle. Ce régime aboutissait à une partition au sein des DDE entre les services affectés aux routes nationales et ceux affectés aux routes départementales et placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

Le département du Calvados a en 2003 opté pour le régime dit de l'article 7, matérialisé par la signature avec le préfet, le 28 mars 2003, d'un avenant à la convention du 30 avril 1993 signée par le préfet et le président du conseil général, mettant en œuvre les dispositions citées *supra* de la loi de décembre 1992.

Cet avenant avait pour objet de placer les services qui interviennent sur les routes départementales sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. L'effectif du service mis à disposition était de 354 l'année 2003, et a été ajusté annuellement en fonction de l'évolution des effectifs de la DDE. L'avenant prévoit également entre autres la prise en charge par le département de l'ensemble des dépenses de fonctionnement hors salaires et d'investissement du service mis à disposition.

3.3. La réorganisation de la direction de l'aménagement avait été anticipée dès 2003

En 2003, suite au passage sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général des agents de l'Etat affectés aux routes départementales, six agences routières départementales ont été créées, conformément aux recommandations d'une étude extérieure, sur des sites de subdivisions territoriales de l'équipement pour quatre d'entre elles. A ces six agences ont été rattachés 24 centres d'exploitation routière. La direction de l'aménagement a été renforcée par la création d'une direction de l'animation des agences, qui a entraîné la création de six postes.

Les transferts de services en 2007 ont occasionné peu de modifications. La direction de l'Aménagement est devenue en 2009 une direction générale adjointe « Aménagement et Déplacements ». Une direction de l'entretien et de l'exploitation a été créée, en remplacement de la direction de l'animation des agences, ainsi qu'une direction de la gestion du patrimoine routier.

Un organigramme de cette direction est annexé au rapport (annexe 3).

Dans ces conditions, le transfert des services au conseil général en 2007 s'est déroulé sans difficultés, puisque l'essentiel des personnels transférés était de fait géré par le département depuis 2003 et que la réorganisation des services avait été réalisée dès cette date. De plus, les services de la DDE chargés de l'entretien et de l'exploitation des RNIL étaient identifiés.

3.4. L'ensemble des transferts de personnel DDE et TOS a nécessité le renforcement de la direction des ressources humaines

Au-delà du transfert des seuls agents de l'équipement, c'est l'ensemble des transferts de personnel décidés par la loi du 13 août 2004 qui a suscité une réorganisation interne en termes de gestion des ressources humaines. Les agents de l'éducation nationale transférés par la loi de 2004, dits agents techniques, ouvriers et de services (TOS) ont représenté pour le département un

---

titre de l'article 10 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans les conditions prévues par la loi.

accroissement des effectifs de 550 agents, soit un transfert plus important que celui des services routiers.

Dès lors, même s'il n'existe pas au conseil général de gestion spécifique des agents transférés, la direction des ressources humaines a été réorganisée et renforcée d'une dizaine de personnes, pour gérer l'ensemble des personnels transférés (DDE et TOS). Trois agents de la direction des ressources humaines consacrent leur temps de travail à la gestion des agents transférés de l'équipement.

4. Les effets du transfert sur l'immobilier

Comme pour le personnel, le transfert des biens immobiliers avait été réalisé dès l'année 2003, à l'occasion du passage au régime dit de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992. L'avenant précité en avait précisé le cadre juridique. Ont ainsi été affectés au département du Calvados les immeubles nécessaires à l'exercice de ses compétences en matière de gestion des routes, indépendamment de l'identité du propriétaire des biens. L'avenant précise que l'entretien des biens immobiliers et les réparations incombant normalement au propriétaire relèvent du département. Les sites de six agences routières et 24 centres d'exploitation ont été ainsi mis sa disposition du département dès 2003.

La loi du 13 août 2004 vise les articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales qui prévoient que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés. Lorsque l'Etat est le propriétaire des biens, la mise à disposition est effectuée à titre gratuit.

Le département a engagé d'importants travaux de reconstruction de bâtiments, à la fois en raison de l'état des biens immobiliers mis à disposition, et d'une politique interne de valorisation immobilière, déjà mise en œuvre pour les bâtiments des services sociaux.

A l'exception du site de l'agence routière de Pont-l'Evêque, propriété de l'Etat estimée en bon état, les cinq autres immeubles des agences ont été reconstruits ou sont en cours de reconstruction. Les agences de Caen et de Bayeux ont été reconstruites sur des nouveaux sites, et celles de Falaise, Villers-Bocage et Saint-Pierre-sur-Dives font l'objet d'une reconstruction par le dispositif de la location avec option d'achat. Des centres d'exploitation ont également étaient reconstruits, à Condé-sur-Noireau et à Sept Vents (projet en cours).

Le coût de la modernisation des agences routières départementales et des centres d'exploitation est évalué par le conseil général à 5,5 millions d'euros de dépenses d'investissement et 550 000 euros de frais de location annuels.

5. Le transfert des personnels

5.1. Les principes du transfert

Le transfert des personnels a été décidé par deux décrets du 6 novembre 2006 et par les arrêtés préfectoraux en date du 22 décembre 2006 cités *supra*.

Les agents titulaires des services transférés ont été mis à disposition jusqu'à l'exercice de leur droit d'option. Ils avaient deux ans à compter de la publication du décret relatif au transfert de service pour exercer ce droit d'option, c'est-à-dire choisir d'être intégrés dans les cadres d'emplois

de la fonction publique territoriale ou être détachés sans limitation de durée. A défaut de choix exprimés dans le délai imparti, les agents ont été automatiquement placés en position de détachement sans limitation de durée au 1er janvier 2010.

5.2. Les effectifs transférés : peu de catégories d'encadrement

Il ressort des arrêtés préfectoraux que 368,36 emplois ont été transférés, dont 344,65 au titre des routes départementales et 23,71 au titre des RNIL.

La grande majorité des agents transférés était donc sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général dès 2003.

Aucun agent non titulaire ou bénéficiaire d'un contrat aidé n'était concerné par le transfert.

En termes de niveau hiérarchique des effectifs transférés, tous ceux qui étaient pourvus appartenaient aux catégories B et C, dont 90 % à cette dernière. Parmi les effectifs vacants au moment du transfert, 2,95 emplois (équivalent temps plein) de catégorie A ont été transférés au titre des routes départementales, et 0,36 emploi au titre des RNIL. Le département estime que « *ce n'était pas incohérent s'agissant de missions d'exploitation et d'entretien* ». Sans relever la faiblesse du transfert d'effectif de catégorie A, le département indique toutefois que la structure des emplois transférés a nécessité la transformation de postes de catégorie C en B, et de catégorie B en A. Dès le passage au régime de l'article 7 en 2003, le département a renforcé les effectifs d'encadrement au niveau territorial, au sein des agences, et dans les services administratifs. Ainsi, à la faveur de départs à la retraite, cinq postes d'agents de catégorie C ont été transformés en emplois de catégorie B (techniciens d'études, contrôleurs), trois d'entre eux occupant des fonctions d'adjoint au chef d'agence. De plus, les six postes de chef d'agence routière départementale ont été transformés en catégorie A. Il a ainsi été procédé au recrutement de deux ingénieurs chefs d'agence pour remplacer les deux techniciens de catégorie B partis à la retraite qui remplissaient cette fonction.

5.3. Des conditions de transfert favorables au personnel

Le fait que la grande majorité des agents transférés étaient déjà sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général a considérablement facilité le transfert, et notamment les négociations menées en interne sur les conditions d'intégration.

Il n'y a ainsi pas eu de problèmes sociaux, hormis quelques débrayages sporadiques dans le cadre des discussions sur le régime indemnitaire. Il n'y a pas eu d'accroissement de l'absentéisme.

L'organisation interne et le régime de temps de travail, ayant été adaptés dès 2003, ont été maintenus.

Un dialogue social spécifique et des négociations avec les agents transférés ont permis au transfert de se dérouler dans de bonnes conditions, le département estimant que ce dernier a été « *plutôt bien maîtrisé* ».

Les agents transférés se sont vus appliquer le régime indemnitaire et les règles de gestion des ressources humaines en vigueur dans la collectivité.

Ainsi, au-delà de la garantie de maintien global des rémunérations apportée par l'Etat aux agents transférés, le département a aligné le régime indemnitaire des agents transférés sur celui des agents historiques du conseil général, plus élevé, c'est-à-dire une prime liée au grade versée mensuellement à laquelle s'ajoute une prime annuelle au mérite (150 à 200 euros) versée en fonction de l'évaluation professionnelle. Pour certains agents transférés de catégorie C, le régime indemnitaire pouvait être inférieur d'environ 1 100 euros annuels à celui des autres agents du conseil général.

Par délibération du 16 juin 2008, le conseil général a décidé, « *dans un souci d'équité salariale et de bonne intégration des agents* », de procéder à ce rattrapage indemnitaire selon un échéancier pluriannuel s'étalant de 2008 à 2012 selon la date d'exercice du droit d'option par l'agent.

En contrepartie, comme pour les autres agents du conseil général, il a été appliqué un abattement pour absentéisme d'1/45ème du montant mensuel des primes et ce dès le premier jour d'absence.

Les agents transférés bénéficient également des avantages sociaux en vigueur au conseil général qui sont sensiblement équivalents à ceux du ministère de l'équipement (aides aux séjours et vacances des enfants, modes de garde jeunes enfants, allocations enfants handicapés, prêts d'installation, aide à la scolarité, …), hormis le bénéfice des tickets restaurant. Aucun agent de la DDE affecté aux routes ne bénéficiait de logement de fonction.

Les agents transférés disposent donc d'avantages supplémentaires en termes de rémunérations (alignement progressif des primes) et d'action sociale (tickets restaurant).

5.4. Le choix des options, en majorité pour l'intégration

La majorité des agents ont choisi d'être intégrés à la fonction publique territoriale. Au total, 290 agents ont exercé leur droit d'option, la différence avec le chiffre des effectifs transférés correspondant aux emplois vacants. Ainsi, au 1er janvier 2010, 59 % des agents ayant opté, soit 172 sur 290, ont demandé leur intégration dans la fonction publique territoriale et 41 %, 118 sur 290, demeurent en détachement sans limitation de durée.

Cette intégration n'a toutefois pas été rapide puisqu'en 2008, soit un an après le transfert, seuls 79 agents avaient choisi d'intégrer la fonction publique territoriale. Les agents des services de l'Etat ont attendu la fin des négociations internes sur les modalités de leur transfert au département, et notamment les conditions de leur intégration dans la fonction publique, pour se décider.

On relève également que le choix de la fonction publique territoriale est beaucoup plus élevé chez les agents de catégorie B, dont 83 %, soit 19 sur 23, ont fait ce choix, contre seulement 57 % chez les agents de catégorie C, soit 153 sur 267.

Des tableaux regroupés en annexe 4 au présent rapport détaillent l'évolution depuis plusieurs années des effectifs mis à disposition, des effectifs transférés, de l'exercice de leur droit d'option et du poids du personnel transféré par rapport à l'effectif total du département et à l'effectif affecté aux routes avant le transfert.

5.5. Les conséquences du transfert sur la gestion des ressources humaines

Le transfert des agents de l'équipement, ajouté à celui des agents TOS de l'éducation nationale, a sensiblement modifié les caractéristiques structurelles du personnel du conseil général.

L'âge moyen des agents transférés est tout d'abord plus élevé que celui des agents historiques de la collectivité, 45 ans contre 42 ans. Les agents de l'équipement sont en outre essentiellement des hommes alors que les effectifs du conseil général étaient composés de 70 % de femmes avant le transfert. Enfin, le transfert a accru les parts relatives de la filière technique et de la catégorie C au sein du personnel. Avant les transferts issus de la loi du 13 août 2004, la catégorie C représentait 34 % des effectifs, contre 62 % aujourd'hui.

En raison de la structure d'âge plus élevée chez les agents transférés et de la pénibilité des postes de travail correspondant aux emplois transférés, les problèmes de santé au travail sont plus nombreux. Le département a renforcé ses services en charge de l'hygiène et de sécurité et de la médecine professionnelle qui sont devenus une « *préoccupation majeure de notre politique de ressources humaines* » et un élément important de la réorganisation de la direction des ressources humaines (création d'un service « vie au travail »).

En matière de gestion prévisionnelle, le nombre de départs à la retraite est plus important qu'avant le transfert. Pour y faire face, le conseil général met en place un « plan de recrutement » comprenant notamment, outre l'estimation quantitative des besoins, la prise en compte de la nécessaire diversification des profils à recruter. Aucun emploi nouveau n'a été créé par rapport aux effectifs transférés, même si le département considère que les effectifs de l'équipement affectés à l'exploitation subissaient une « *érosion régulière depuis des années* », les réductions ayant été « *accentuées lors du passage aux 35 heures* ». Il souhaite stabiliser le niveau des emplois au niveau des effectifs transférés et prévoit d'organiser chaque année, à compter de 2010, une procédure d'examen et d'arbitrage du niveau des effectifs des agences routières départementales au regard des indicateurs de l'activité routière.

Il privilégie le recrutement de personnel titulaire sans s'interdire de recruter des agents contractuels.

En termes indemnitaires, le département estime que l'impact du transfert sur l'évolution du glissement-vieillesse-technicité (GVT) est relativement faible dès lors que la population concernée appartient à la catégorie C pour laquelle les changements de grade génèrent peu de gains indiciaires. Il précise toutefois que les avancements d'échelon au conseil général sont globalement plus rapides qu'à l'Etat.

En matière de formation, si les agents transférés possédaient une qualification de base adaptée, le conseil général a dû proposer des formations adaptées à leurs métiers en se rapprochant du CNFPT[10] et du CIFP[11] et en promouvant des agents qualifiés pour animer des formations internes. Un volet important du plan de formation concerne les métiers d'exploitation de la route (sécurité et signalétique routière, conduite d'engins, outillage).

En termes de mobilité interne, le conseil général n'envisage pas de procéder à des changements d'affectation mais d'encourager la mobilité des agents sur la base du volontariat. La mobilité des agents transférés est essentiellement géographique. Par ailleurs, le bénéfice de la

[10] CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
[11] CIFP : centre inter régional de formation professionnelle

catégorie « active » en matière de retraite, assortie d'un départ à 55 ans, conditionnée par la loi au maintien sur un métier de la route est un frein à la mobilité des agents transférés. Plusieurs agents d'exploitation se sont toutefois reconvertis professionnellement, avec un changement total de métier.

5.6. Le bilan financier du transfert de personnels

Les charges de personnel du conseil général ont évolué ainsi entre 2005 et 2010.

Charges de personnel (milliers d'euros)	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**BP 2010**
charges de personnel	57 266	60 275	71 794	83 742	94 726	100 178
dont personnel routes	2 561	2 626	3 001	7 074	12 751	16 740
dont personnel routes propre au dpt	2 561	2 626	3 001	4 051	4 962	5 640
dont personnel ayant opté	0	0	0	3 023	7 789	11 100
part du personnel routes sur les charges de personnel	4,47%	4,36%	4,18%	8,45%	13,46%	16,71%

sources : comptes administratifs, budget primitif 2010 et données du conseil général

Le département isole dans sa codification fonctionnelle les charges de personnel des agents ayant exercé leur droit d'option, c'est-à-dire effectivement transféré. Au budget 2010, elles représentent plus de 11 millions d'euros. Ce montant ne prend toutefois pas en compte la totalité des charges de personnel transférées, qui comprennent également les dépenses induites par les recrutements sur la base des emplois vacants transférés, qui font également l'objet du transfert, et d'une compensation financière. C'est donc une identification de dépenses incomplète pour apprécier le poids des charges de personnel transférées. La ligne retraçant les dépenses de personnel affecté aux routes propre au département comprend les dépenses des personnels du département avant le transfert, et celles des emplois vacants transférés pourvus.

Logiquement, le poids du personnel affecté aux routes augmente nettement à compter de l'année 2008, à partir de laquelle les agents transférés ont commencé à exercer leur droit d'option. Ce transfert a entraîné une croissance annuelle de l'ordre de 13 à 16 % des charges de personnel en 2008 et 2009[12].

En 2010, année de la dernière tranche d'exercice des droits d'option, l'augmentation des charges de personnel affecté aux routes ralentit, ce qui permet à la croissance des charges totales de personnel de retrouver un niveau normal, de l'ordre de 5 %.

La part des charges de personnel affecté aux routes croît dès lors régulièrement à partir de 2008 pour s'établir à plus de 16 % en 2010.

Globalement, entre 2007 et 2010, le montant des charges de personnel des routes a donc augmenté de 13,7 millions d'euros.

[12] L'augmentation importante des charges de personnel en 2007 est due à l'intégration des agents TOS.

5.6.1. Le surcoût généré par le transfert de personnels

Ces charges supplémentaires ont donné lieu à compensation financière de la part de l'Etat, comme analysé *infra*, sauf pour certaines d'entre elles.

Tout d'abord, le taux de cotisation employeur du régime de retraites des agents de l'Etat est plus élevé que celui des agents des collectivités locales. Ainsi, le taux de cotisation employeur pour un agent détaché est en 2010 de 62,14 %, contre 27,30 % pour un agent intégré. Le coût du relèvement des taux de cotisation Etat est estimé par le département à 650 000 euros par an.

Ensuite, le coût du rattrapage indemnitaire exposé *supra* est estimé à 400 000 euros par an à partir de 2012. En outre, le département a décidé d'octroyer la NBI aux chefs d'équipe, ce qui représente un montant annuel de 30 000 euros.

Enfin, les agents transférés bénéficient des mêmes prestations sociales que les agents du conseil général, dont des tickets-restaurant, pour un coût annuel évalué à 150 000 euros.

Au total, le coût du transfert non pris en charge par l'Etat est donc estimé par le département à 1,23 million d'euros par an, à partir de l'année 2012.

5.6.2. L'application de la clause de sauvegarde

La loi du 13 août 2004 prévoit ce que l'on appelle une « clause de sauvegarde » sur le niveau des effectifs transférés qui suppose que si le nombre d'emplois transférés est inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002, une compensation financière est accordée correspondant à la différence. Le but en est de garantir aux collectivités concernées que le niveau des effectifs, calculé l'année précédant le transfert, n'a pas fait l'objet d'une réduction artificielle au dernier moment pour atténuer le coût du transfert pour l'Etat.

Cette clause a été appliquée pour le département du Calvados. L'écart global des emplois pourvus entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2004 - pour les services affectés aux routes départementales - ou le 31 décembre 2005 - pour les services affectés aux RNIL - était de 9,99 effectifs, qui font l'objet d'une compensation financière dans la loi de finances pour 2010, pour 254 607 euros.

Le département estime que cette différence d'emplois correspondait, pour les effectifs affectés aux routes départementales, soit 5,16 emplois, à des gains de productivité « *résultant d'une organisation plus efficace, d'un effort conséquent du département en équipements matériels des centres d'exploitation et d'équipement informatique* ». L'autre partie de la réduction d'effectif constatée, à hauteur de 4,83 emplois, concernait des emplois « support » ou de gestion au siège de la D.D.E.

6. Le bilan financier pour le département

Si le département suit une partie des dépenses liées au personnel transféré, il n'a pas souhaité isoler dans une rubrique fonctionnelle spécifique les dépenses liées aux RNIL transférées. Celles-ci sont incluses dans la fonction et la sous-fonction correspondant aux dépenses des routes, quelle qu'en soit la date de transfert.

En effet, d'un point de vue matériel, cette identification des charges transférées s'est révélée difficile et lourde à mettre en œuvre. Sur le plan des principes, le département estime qu'un tel suivi n'est pas compatible avec la logique de la décentralisation.

Il estime qu' « *il est important de vérifier que les ressources transférées sont calculées équitablement le jour du transfert des dépenses, ce qui me semble t'il a été le cas. Plus problématique est le suivi de cette analyse dans le temps, d'autant plus que les recettes transférées obéissent à leurs propres règles. L'important et la contre partie de la décentralisation est la liberté de gestion des collectivités et cette question repose celle de leur autonomie fiscale* ». Cette analyse est cohérente avec la position du département, qui ne remet pas en cause pas le bien-fondé du calcul des charges et des recettes transférées.

Le conseil général a transmis des données chiffrées retraçant l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement liées aux routes depuis l'année 2005. Ces données regroupent les dépenses imputées sur les sous-fonctions « réseau routier départemental » et « viabilité hivernale » (chapitre « réseaux et infrastructures », articles 21 et 22) et les sous-fonctions « réseau routier départemental » et « autres réseaux de voirie » de la fonction « équipements non départementaux » (chapitre « réseaux et infrastructures », articles 21 et 28).

D'autres tableaux, retraitant ces données pour les présenter par nature de dépenses, sont annexés au rapport.

6.1. L'évolution des dépenses de fonctionnement

Budget de fonctionnement du réseau routier départemental (en milliers d'euros)	**CA 2005**	**CA 2006**	**CA 2007**	**CA 2008**	**CA 2009**	**BP 2010**
Charges personnel voirie	2 561	2 626	3 001	4 051	4 962	5 640
Charges personnel ayant opté	0	0	0	3 023	7 789	11 100
Aménagement et réfection du réseau routier	8 363	7 426	7 534	7 230	7 091	5 963
Parc de l'équipement / Matériel de voirie (depuis 2010)	2 712	2 904	3 014	3 141	3 344	1 200
Agences routières départementales et CET	399	379	379	516	514	551
Acquisitions foncières études et délaissés de voirie	1	1	1	2	3	2
total	**14 036**	**13 336**	**13 929**	**17 963**	**23 703**	**24 456**

source : conseil général et budget primitif 2010

Il en ressort qu'hormis les conséquences en termes de charges de personnel, le transfert des RNIL n'a pas eu d'effet sur le niveau des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses d'aménagement et de réfection du réseau routier, en particulier, sont stables de 2005 à 2009. Leur baisse de l'ordre d'un million d'euros en 2010 est une mesure d'économie présentée dans le rapport du président sur le budget primitif 2010 comme « *une mesure ponctuelle destinée à nous aider à passer un cap difficile* ». La diminution des dépenses du parc de l'équipement n'est en réalité qu'apparente. En effet, les dépenses payées au parc de l'équipement avant son transfert au département en 2010, auparavant toutes imputées sur la ligne correspondante

du budget de fonctionnement, ont été distribuées entre les divers comptes correspondants du budget départemental, dans la mesure où les services du parc ont été intégrés à ceux du département. Dès lors, la codification fonctionnelle a été modifiée en 2010 pour ne plus conserver sur cette ligne que les achats de fonctionnement de « matériel de voirie ». De plus, ce budget subit une baisse apparente de 1 million d'euros due à la fin de l'incorporation des dépenses d'amortissement du matériel acheté dans le prix d'achat[13], les dépenses d'amortissement étant désormais imputées sur le chapitre correspondant.

6.2. L'évolution des dépenses d'investissement

Budget d'investissement du réseau routier départemental (en milliers d'euros)	**CA 2005**	**CA 2006**	**CA 2007**	**CA 2008**	**CA 2009**	**BP 2010**
Programme pluriannuel d'investissement routier	21 011	17 862	30 605	22 980	27 319	17 747
Aménagement et réfection du réseau routier	10 793	12 135	8 588	13 715	6 327	2 565
Traverses d'agglomérations	2 275	3 468	3 243	2 600	3 567	2 473
Acquisitions foncières études et délaissés de voirie	1 289	1 502	1 365	1 190	2 878	1 244
Reconstruction d'ouvrages d'art	634	790	768	1 296	1 492	619
Parc de l'équipement / Matériel de voirie (depuis 2010)	1 102	1 229	654	894	1 088	962
Aménagement routier Etat et collectivités	3 603	3 626	2 144	0	337	251
Agences routières départementales	145	1 189	892	92	72	577
total	**40 852**	**41 801**	**48 259**	**42 767**	**43 080**	**26 438**

source : conseil général et budget primitif 2010

On relève bien un impact du transfert des RNIL sur les dépenses d'investissement, notamment en 2007 où le budget du programme pluriannuel d'investissement routier a augmenté de plus de 70 % par rapport à l'année précédente.

D'après le département, les compensations financières accordées par l'Etat au titre du transfert des RNIL (cf *infra*) en 2007 ont été affectées aux dépenses d'investissement pour compenser le faible taux de réalisation du programme régional d'actions de sécurité (PRAS), volet du CPER. Le département a dû fournir un effort budgétaire non compensé pour réaliser ces opérations. Ainsi, un montant de crédits de 4,2 millions d'euros a été dépensé, entre 2007 et 2009, pour réaliser des travaux de sécurité sur les RNIL transférées[14]. La région s'étant engagée, par convention signée en juin 2006 avec le département, à financer ces opérations à hauteur de 1,55 million d'euros, le coût à la charge du département, hors remboursement de la TVA, peut être estimé à 2,65 millions d'euros.

[13] Avant le transfert du parc, le prix des prestations payées par le département au parc incluait l'amortissement des biens, qui était remboursé par l'Etat afin que l'opération soit neutre.

[14] Cette estimation a été effectuée sur la base des montants engagés et dépensés pour les autorisations de programme (AP) des années 2006, 2007 et 2008 intitulées « travaux de sécurité sur routes nationales transférées », tels qu'ils apparaissent dans le tableau de suivi de la réalisation des AP annexé au compte administratif 2009.

L'année 2009 a été marquée par la participation du département au plan de relance de l'Etat par le biais du dispositif de versement anticipé d'un an du FCTVA. Les recettes supplémentaires de FCTVA, de 10 millions d'euros, ont été intégrées au budget 2009 dès le vote du budget primitif, en février 2009, soit avant la signature de la convention et les crédits de paiement correspondant affectés en quasi-totalité à la modernisation du réseau routier. Les crédits ont été affectés en priorité aux dossiers suffisamment engagés pour que les paiements soient effectués dans l'année.

L'autorisation de programme correspondante a ainsi été portée de 18,25 à 22,25 millions d'euros grâce au plan de relance. Le montant dépensé sur ce programme s'établit à 17,12 millions d'euros. Une ex-route nationale, la RD 675, a dans ce cadre fait l'objet de travaux d'aménagement de bandes multifonctions, pour un linéaire de 5,5 kilomètres entre Giberville et Troarn, pour un coût de 1,4 million d'euros. Globalement, pour le réseau routier départemental, le montant inscrit au budget primitif 2009 était de 40,9 millions d'euros, pour un montant dépensé en fin de gestion de 43 millions, soit un réel effort budgétaire.

L'année 2010 voit la prévision des dépenses d'investissement affectées au réseau routier, comme toutes les autres, sensiblement diminuer. Le rapport d'observations relatif aux finances départementales face à la crise relève ainsi que les dépenses d'équipement totales régressaient de 28 % en 2010. Les crédits de paiement du réseau routier baissent de près de 39 % entre l'exécution 2009 et la prévision 2010.

6.3. La politique d'investissement routier du département

La politique de programmation des travaux d'entretien et d'investissement des routes est fondée sur trois documents :

- la hiérarchisation du réseau routier qui définit les objectifs des caractéristiques des routes et des niveaux de service qui y sont associés ;

- le plan de modernisation du réseau routier qui comprend notamment un objectif de réalisation de 400 kilomètres de routes structurantes équipées de bandes multifonctionnelles ;

- le programme routier pluriannuel qui établit la liste des opérations d'investissement à réaliser à moyen et long terme.

A noter que depuis 2008, la politique de travaux sur le réseau routier a été redéfinie en priorisant les travaux d'entretien par rapport à la création de nouveaux itinéraires.

Après le transfert, le réseau routier départemental a été classé en quatre catégories, le réseau structurant de 1ère catégorie, le réseau structurant de 2ème catégorie, le réseau cantonal et le réseau secondaire. Le réseau structurant représente 960 kilomètres, dont font partie les RNIL transférées. Chaque type de réseau possède ses propres critères de travaux de réfection et d'aménagement.

Les routes transférées en 2006 ne font pas l'objet d'une programmation de travaux spécifique. Elles sont entretenues et modernisées selon les mêmes critères et le même rythme que le réseau départemental existant. Ainsi, un linéaire de 6,8 kilomètres de RD 674 et de 6,4 kilomètres de RD 675 a fait l'objet en 2008 et 2009 d'importants travaux d'investissement, de recalibrage avec

ajout de bandes multifonctionnelles et réfection des couches de roulement, pour un coût total de 2,458 millions d'euros.

Le programme routier pluriannuel en cours (2009-2011) prévoit une autorisation de programme d'un montant de 20,3 millions d'euros de dépenses au titre des travaux de déviation de Bellengreville-Vimont, dont 6 millions d'euros financés par une subvention de la région et 5 millions d'euros par l'Etat, grâce à une subvention liée au décroisement des CPER (cf *infra*). Ces travaux ne sont pas encore engagés.

Deuxième partie – Les conditions du transfert

Les montants et les modalités de mise en œuvre des compensations financières accompagnant les transferts de charges ne font pas l'objet de critiques de la part du département, qui estime qu'ils correspondent à la réalité de la charge transférée. Seules les conséquences financières du transfert des opérations d'investissement inscrites dans le contrat de plan Etat-région suscitent des observations critiques de sa part.

1. Les compensations financières issues de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC)

Les charges découlant des transferts aux départements font l'objet de compensations financières dont le principe est posé par les articles 118 à 121 de la loi du 13 août 2004, au titre du transfert de la compétence sur les RNIL d'une part, et au titre du transfert des services et des personnels d'autre part. Les deux catégories de compensations, dont les modalités de calcul et de mise en œuvre sont différentes, sont examinées successivement dans cette partie.

1.1. Les principes de la compensation financière

Trois grands principes ont guidé la mise en œuvre des compensations financières prévues par la loi de 2004 :

- consultation de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), organisme consultatif paritaire créé en 1983 et chargé de donner un avis sur toutes les évaluations des compensations financières ;
- mise en œuvre en deux temps, afin de respecter le principe de la concomitance des transferts de charges et de ressources : inscription d'un montant prévisionnel de crédits dans la loi de finances de l'année du transfert de compétences, puis, lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté, régularisations par la loi de finances suivante ;
- ressources essentiellement transférées par le biais de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

1.2. Les compensations financières du transfert de la compétence sur les RNIL

Le droit à compensation correspond :

- pour les dépenses de fonctionnement, à la moyenne actualisée des dépenses de fonctionnement de l'Etat exécutées les trois années précédant le transfert ;

- pour les dépenses d'investissement, à la moyenne actualisée des dépenses d'investissement de l'Etat exécutées les cinq années précédant le transfert. Toutefois, la loi dispose que, pour les crédits d'investissement, les ressources transférées ne correspondent qu'à celles qui étaient consacrées par l'Etat aux dépenses d'entretien préventif et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagements liés à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels, des voiries transférées. En fait, seules les ressources affectées à l'entretien et à la réhabilitation des routes ont été transférées, mais pas les crédits d'investissement neuf.

Un arrêté du 30 novembre 2006 a fixé le montant de la compensation par collectivité, dont 1 277 356 euros pour le département du Calvados. Le département n'a pas émis de critiques sur les modalités de calcul ou sur le montant de cette compensation. Il estime que les modalités de calcul arrêtées par les textes sont justes et correspondent à la réalité du transfert de charges et que le montant est conforme à ces modalités de calcul.

1.3. Les compensations financières du transfert de services et de personnels

L'attribution de ces compensations s'est étalée dans le temps puisque le transfert des personnels s'est échelonné de 2007 à 2010, les agents transférés ayant deux ans pour déterminer leur souhait d'être ou non intégrés dans la fonction publique territoriale.

Des arrêtés de novembre 2008 ont fixé le montant des droits à compensation pour le transfert des services qui concouraient au fonctionnement des routes nationales et départementales. Des circulaires du ministère de l'Intérieur, datées des 29 décembre 2008, 8 janvier 2009, 31 décembre 2009 et 20 janvier 2010 ont repris les montants des compensations votées dans les lois de finances 2009 et 2010, ainsi que les ajustements votés dans les lois de finances rectificatives 2008 et 2009. Dès lors, divers supports législatifs ont ajusté les montants des compensations, en fonction de l'avancée des transferts effectifs de personnels. Chaque ajustement de compensations concerne les différentes campagnes de droit d'option des personnels. Le droit d'option exercé entre le 1er janvier et le 31 août de l'année N prend effet le 1er janvier N+1, et est compensé en loi de finances initiale de l'année N+1. Le droit d'option exercé en fin d'année N prend effet le 1er janvier N+2 et est compensé en LFI de l'année N+2. Les agents ayant opté après le 31 août 2008 ont donc été transférés au 1er janvier 2010. Ceux qui ne se sont pas prononcés, sont placés d'office en position de détachement également au 1er janvier 2010. L'ensemble de ces ajustements a été repris dans la loi de finances pour 2010, y compris la compensation au titre de la clause de sauvegarde.

Le tableau qui suit présente un récapitulatif des différents montants transférés au département du Calvados, sur la base de la loi de finances 2010, récapitulés dans la circulaire du 31 décembre 2009 du ministère de l'Intérieur.

Compensations financières des transferts de services et de personnels Equipement	2007	2008	2009	2010
dépenses de fonctionnement		93 253 €		
charges de vacation		21 173 €		
indemnités de service fait		272 073 €		
postes vacants	548 108 €	740 277 €		
rémunérations				
dont agents ayant opté au 31 août 2007		2 532 337 €		
dont agents ayant opté au 31 août 2008			4 278 493 €	
dont agents ayant opté au fin 2008 et détachés d'office				2 428 930 €
emplois devenus vacants après transfert		458 099 €	152 438 €	
action sociale		8 118 €	14 385 €	6 928 €
clause de sauvegarde				254 607 €
dépenses de formation		34 276 €		
Total	**548 108 €**	**4 159 606 €**	**4 445 316 €**	**2 690 465 €**

source : conseil général

Chaque année correspond à la première date de versement de la compensation. Le montant définitif de la compensation due en 2010 correspond à la somme des montants des différentes années, soit un montant total de 11 843 495 euros de compensations votées au 1er janvier 2010, y compris la compensation due au titre de la clause de sauvegarde. Les transferts de personnels étant achevés, ce montant est appelé à se stabiliser à ce niveau. Ramené au montant des charges de personnel ayant opté pour 2010, de 11,1 millions d'euros, il peut être estimé comme compensant les charges transférées.

2. Les compensations financières hors CCEC

Indépendamment de ces compensations, des contreparties financières pour les collectivités ont été prévues par la loi ou par des décisions spécifiques.

Outre la clause de sauvegarde sur les effectifs, évoquée plus haut, qui génère une recette supplémentaire de 254 607 euros par an pour le département, les compensations hors CCEC sont toutes liées au transfert des opérations d'investissement.

Tout d'abord, la loi, en modifiant l'article L. 1615-2 du CGCT relatif au FCTVA, prévoit l'éligibilité des départements au FCTVA dès lors qu'ils contribuent à financer une route nationale, par fonds de concours ou maîtrise d'ouvrage directe. Le département s'étant engagé à financer des travaux réalisés sur des routes nationales, tout d'abord dans le schéma de fin de contrat de plan, puis dans le programme de modernisation des itinéraires (PDMI), en cours de signature, cette dérogation trouve à s'appliquer pour le conseil général.

De plus, la loi, dans son article 24, prévoit l'engagement de l'Etat à assurer le financement des opérations prévues dans les volets routiers des contrats de plan Etat-région (CPER), qui couvrent la période 2000-2006, même lorsqu'elles n'ont pas été terminées à l'échéance prévue.

Le transfert des RNIL aux départements s'est accompagné du décroisement du financement des opérations d'investissement routier. L'Etat, depuis le transfert, est censé prendre en charge la totalité des opérations d'investissement sur le réseau national, et les départements la totalité de celles sur le réseau départemental. Le décroisement devant être globalement neutre financièrement, aucune compensation financière n'était prévue par la loi au titre du transfert des opérations d'investissement en cours. L'Etat a toutefois compensé par le versement de subventions

exceptionnelles les pertes des départements qui s'estimaient lésés par le décroisement des financements. Le département du Calvados bénéficiera ainsi d'une subvention de 5 millions d'euros, au titre des travaux de déviation de Bellengreville-Vimont sur la RD 613, subvention qui doit être explicitement prévue dans le Programme de modernisation des itinéraires (PDMI) en cours de signature.

3. Le transfert du parc de l'équipement

Le parc de l'équipement du département du Calvados a été transféré au conseil général le 1er janvier 2010. La loi du 13 août 2004 avait différé toute décision sur le devenir de ces services, relevant de l'équipement et assurant principalement pour le compte de l'Etat et des départements les tâches d'entretien des routes et de réparations des engins. Leur transfert aux départements a été décidé par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009.

Ce transfert ne pose pas de difficulté au département. Le rapport du président relatif au budget primitif de 2010 mentionne un « *surcoût provisoire* » de l'ordre de 300 000 euros, que le département a accepté pour bénéficier d'un transfert total, en particulier de l'immobilier associé.

Il avait anticipé le transfert en réorganisant les services.

Les différents services du parc ont ainsi été intégrés dans les services du conseil général. Les services de la direction « aménagement et déplacements » ont été réorganisés pour créer un service de maintenance du matériel routier et un service d'entretien spécialisé. Par ailleurs, le laboratoire du parc a été rattaché au service du laboratoire départemental « Franck Duncombe ».

Une convention provisoire a été passée avec la DIR Nord Ouest pour l'exécution des prestations de la viabilité hivernale sur le réseau des routes nationales jusqu'au 30 mars 2010.

Dans un souci de mutualisation des services, le conseil général a décidé de confier au parc l'entretien de l'essentiel de la flotte des véhicules légers de la collectivité soit 120 véhicules. Cette mutualisation nécessite l'évolution des métiers des agents du parc. A la faveur de départs en retraite, quatre emplois d'agent d'exploitation seront transformés par anticipation en postes de mécaniciens.

Un des enjeux du transfert des parcs de l'équipement réside dans le statut atypique des ouvriers des parcs et ateliers (OPA), qui composent l'essentiel des agents des parcs. Pour le Calvados, le transfert a concerné 49 agents dont 6 fonctionnaires et 43 OPA. L'article 10 de la loi de 2009 dispose que les OPA sont mis à disposition du département pour une durée illimitée. Ils disposent d'un droit d'option pour être intégrés dans la fonction publique territoriale.

Le département considère que le statut atypique des OPA ainsi que le niveau de leurs avantages et de leurs rémunérations qualifié de très supérieur à celui des autres agents du conseil général à qualification identique, ne sont pas sans poser problème en terme d'équité salariale.

Les OPA partant à la retraite sont remplacés par des adjoints techniques territoriaux recrutés par la collectivité à des niveaux de rémunération et d'avantages très inférieurs.

Le conseil général du Calvados escompte une extinction progressive du corps atypique des OPA, au rythme des départs en retraite.

Troisième partie - La nouvelle organisation des routes

1. La participation du conseil général à la gouvernance du RST

Le réseau scientifique et technique (RST) désigne un ensemble informel d'organismes publics, que sont les centres d'études techniques de l'équipement[15] (CETE), les service techniques nationaux, et divers organismes et écoles scientifiques et techniques (dont l'IGN, Météo-France, l'Ecole nationale des travaux publics, …), piloté par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et chargé de définir les règles de l'art et les normes applicables.

Le transfert des RNIL aux départements a entraîné l'ouverture de la « gouvernance » du RST aux collectivités territoriales, qui sont appelées à définir conjointement avec l'Etat, au sein du RST, les programmes de recherche et développement, ainsi que les normes techniques. Cette participation s'exerce au plan local par le biais de conférences techniques interdépartementales des transports et de l'aménagement (COTITA), au nombre de huit en France, qui permettent d'exprimer, rassembler et hiérarchiser les besoins locaux afin d'orienter les activités des organismes du RST.

Le département du Calvados estime que la gouvernance du RST est « *réelle, nouvelle et effective* », grâce à l'implication de l'association des départements de France (ADF) et du président de la commission infrastructure et communication[16] du RST.

Il considère toutefois que les agents de l'équipement transférés aux départements ne pourront plus consacrer autant de temps qu'auparavant à la participation des travaux techniques du RST. Le temps alloué par l'Etat à ses agents de l'équipement pour participer à des groupes de travail ne pourra vraisemblablement pas l'être par les départements, dont les moyens humains sont plus contraints. Ainsi, il estime que l'ensemble des départements « *n'a pas vu l'importance pour eux, à moyen terme, du RST* ».

Le département du Calvados relève de la COTITA Normandie Centre. Le directeur général adjoint aménagement et déplacements co-préside cette conférence avec le directeur du CETE Normandie Centre. Il estime que cette co-présidence permet à ses besoins propres d'être pris en compte. Malgré le temps de travail que nécessite cette gouvernance interdépartementale, il estime que le bilan de la COTITA, qui a été mise en place récemment, est positif.

Le conseil général estime que le transfert des RNIL n'a pas eu d'incidence sur les relations contractuelles entre le département du Calvados et le RST, puisque le transfert n'a pas concerné des ouvrages d'art exceptionnels ou présentant des caractéristiques particulières comme les tunnels ou les longs viaducs.

Globalement, le département porte un jugement très positif sur l'intérêt du RST, qui permet, à ses yeux, une synergie entre les mondes de la maîtrise d'ouvrage publique, de la recherche et de l'entreprise, et qui explique que la France « *a pu obtenir en 30 ans la première place mondiale dans le domaine de la route et des bâtiments* ». Pour autant, la mise en concurrence accrue du RST lui semble de nature à le fragiliser.

---

[15] Les CETE sont des bureaux publics de recherche et d'ingénierie pour tous les acteurs de l'aménagement, services de l'Etat, collectivités territoriales, organismes para-publics ou privés.

[16] Le président de la commission infrastructure et communication du RST est Yves Krattinger, sénateur et président du conseil général de la Haute Saône.

2. La coordination avec les services de l'Etat dans les programmes d'investissement et d'entretien du réseau

2.1. Les programmes d'investissement

La loi du 13 août 2004, en transférant aux départements la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement relatives aux RNIL, avait instauré le principe du décroisement des financements. L'Etat a toutefois continué à solliciter le département en vue du co-financement d'opérations dont il est maître d'ouvrage. Le schéma de fin de contrat de plan Etat-région, adopté par le conseil général par délibération du 1er décembre 2008, a validé la participation financière du département pour les opérations suivantes, qui concernent le réseau routier national :

- sécurisation du boulevard périphérique nord de Caen, à hauteur de 22,5 % du montant des travaux, soit une participation de 2,83 millions d'euros (travaux non engagés) ;
- A 88 entre Falaise et la limite avec le département de l'Orne, pour une participation représentant 6,66 % des travaux, soit 783 000 euros (travaux terminés en 2010) ;
- déviation de Bayeux sur la RN 13, pour une participation de 625 041 euros (travaux terminés).

Le département du Calvados a ensuite accepté de participer au financement de deux opérations dans le cadre du PDMI, qui remplace le volet routier des CPER depuis 2007, et prévoit les investissements routiers régionaux de 2009 à 2014. Au titre des projets du CPER non achevés, il s'agit de la sécurisation du boulevard périphérique nord de Caen, dont le coût total des travaux a été réévalué à 10,7 millions d'euros, et la participation du département à 2,4 millions d'euros. Une opération est financée par le département au titre de l'accompagnement de la restructuration militaire du site de Bretteville-sur-Odon, les travaux du diffuseur des Pépinières sur le boulevard périphérique ouest de Caen, pour un montant de 2,5 millions d'euros, pour un coût total de 10 millions d'euros.

Dans le cadre du PDMI, le conseil général participe donc à hauteur de 4,9 millions d'euros à des travaux sur des routes nationales. Le département n'estime toutefois pas avoir été contraint par l'Etat de participer à ces opérations, et considère son engagement financier comme légitime, d'autant plus qu'il indique avoir été associé par l'Etat à l'élaboration de la programmation.

De plus, au PDMI, plusieurs opérations relatives à des routes nationales du Calvados sont prévues, sans que le département ne soit appelé à participer à leur financement. Il s'agit de l'itinéraire de substitution de l'A88 entre Caen et Falaise, pour 11 millions d'euros, à charge de l'Etat, de la déviation de Loucelles sur la RN 13, pour un coût total de 28,5 millions d'euros, et de la densification des équipements de sécurité et d'information du boulevard périphérique de Caen, pour un coût de 11,2 millions d'euros.

Au total, le PDMI prévoit donc un montant de 71,4 millions d'euros de travaux sur le réseau routier national dans le Calvados, dont 4,9 millions d'euros financés par le département.

2.2. L'optimisation du réseau et la coordination des programmes d'entretien

2.2.1. La surveillance et l'entretien du réseau

Le passage au régime de l'article 7 en 2003 a nécessité la création d'un service d'astreinte composé de huit agents, destiné au maintien de la viabilité du réseau, et plus ponctuellement à la

gestion du trafic et l'aide au déplacement. Ce service n'a pas eu besoin d'être modifié lors de l'intégration des RNIL. Le conseil général estime qu'il est plus contraignant que le service dit de « veille qualifiée » précédemment assuré par l'Etat.

En temps ordinaire, le département estime que la cohérence et la complémentarité des réseaux national et départemental s'effectuent de façon naturelle, en raison de la typologie des réseaux, le réseau national, constitué exclusivement d'autoroutes et de routes à 2 x 2 voies constituant « l'épine dorsale » du réseau routier.

Il déplore toutefois l'existence d'un litige entre l'Etat et les collectivités gestionnaires de réseaux au sujet de l'entretien des ouvrages du réseau national non transféré. En effet, depuis un arrêt du conseil d'Etat du 26 septembre 2001, département de la Somme[17], le ministère de l'équipement considère que les ouvrages d'art appartiennent à la collectivité gestionnaire de la voirie portée. Auparavant, selon une règle non écrite, les ouvrages d'art étaient entretenus par la collectivité qui les avait édifiés, quelle que soit la voirie portée. Le conseil général indique dans sa réponse que cette situation est « *inacceptable* » et que, de fait, de nombreux départements et communes rencontrent des difficultés d'entretien des ouvrages d'art.

2.2.2. La gestion de crise

Dès l'année 2003, le conseil général a été intégré à l'ensemble des plans de secours de la préfecture. Le dispositif d'astreinte mis en place au conseil général permet, selon le département, de répondre aux différents besoins, mais le cadre d'astreinte est « *trop souvent plus que nécessaire* » associé aux cellules de crise.

2.2.3. La viabilité hivernale

Lors de leur transfert, les RNIL ont été intégrées au dossier d'organisation de la viabilité hivernale (DOVH)[18] selon les mêmes niveaux de service que ceux pratiqués par l'Etat. Le DOVH avait été adapté dès 2003 en augmentant le niveau de service. Sur les 148 kilomètres transférés, 53 ont été intégrés en niveau N3 et 96 en niveau N2, le plus exigeant.

Le département estime que le transfert n'a donc pas entraîné de dégradations du niveau de service pour l'usager. Au cours de l'hiver 2009/2010, 1 182 kilomètres de routes ont été traitées en niveau N2, c'est-à-dire une augmentation globale de la qualité de service sur le réseau des routes départementales.

Il juge enfin que la gestion par les services de l'Etat de la viabilité hivernale, notamment la fermeture de l'autoroute A84, a des conséquences importantes sur le réseau départemental secondaire, qui doit acheminer les usagers de la route ne pouvant plus emprunter cette autoroute.

---

[17] Selon cette décision, les ponts sont au nombre des éléments constitutifs des voies dont ils relient les parties séparées de façon à assurer la continuité du passage et appartiennent donc à cette voirie. Un pont construit sur une route départementale fait donc partie de la voirie départementale, et est sous la responsabilité du conseil général, quand bien même il aurait été construit par l'Etat.

[18] Dispositif permettant d'assurer la viabilité du réseau en période hivernale. Il comprend trois niveaux de service auxquels correspondent des temps de retour à des conditions normales de circulation. C'est une codification nationale.

3. Le service rendu à l'usager et l'évaluation de la performance

Le département considère globalement que le transfert des routes s'est plutôt traduit par une amélioration du service rendu à l'usager, dans la mesure où le service de maintien de la viabilité du réseau du département est jugé plus performant que celui de l'Etat, et où les départements pourront réaliser des investissements que l'Etat n'aurait pas eu les moyens de faire. Cette appréciation ne repose toutefois pas sur des éléments objectifs de mesure de la qualité du service rendu.

L'évaluation de la qualité du service rendu est, en effet, réalisée de manière informelle par les relations des conseillers généraux avec les usagers. En février 2009, un questionnaire a été envoyé aux élus départementaux pour faire remonter les appréciations des calvadosiens. Le département qualifie ce mode d'évaluation de tout à fait pertinent et précise que ce type de démarche sera généralisé dans les années à venir.

4. L'appréciation portée par le département sur l'efficacité et l'efficience du transfert

Globalement, sur l'intérêt du transfert des routes et des services, le département estime que ce transfert est une opération positive pour l'intérêt général, dans la mesure où, en règle générale, la réponse locale est la mieux adaptée à des besoins locaux, et où il entraînera dans les années à venir des économies d'échelle.

Pour autant, il reconnaît que les investissements nouveaux attendus du département sur le réseau routier transféré, qui n'ont pas fait l'objet de compensations financières, représentent « *une charge nouvelle pour notre collectivité, qui, elle aussi soumise à un contexte budgétaire difficile, devra naturellement prioriser cette politique au regard des autres, c'est le fondement de la décentralisation* ».

Il estime que la décentralisation d'une compétence doit s'appuyer sur les trois principes que sont :

- un juste calcul des charges transférées ;
- une liberté de gestion de la compétence transférée ;
- une compensation du transfert par des ressources dynamiques de nature à préserver l'autonomie fiscale des collectivités.

S'il considère comme acquis les deux premiers principes pour la décentralisation routière, c'est sur la dernière condition qu'il émet une critique, dans la mesure où il estime que le transfert de parts de TSCA et TIPP ne serait pas de nature à répondre à l'exigence de respect de l'autonomie fiscale des collectivités. Il est pour autant rappelé que le conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 2009 sur la loi de finances 2010, a considéré que le principe d'autonomie fiscale ne résultait d'aucune disposition constitutionnelle. Il ressort en effet des dispositions combinées de l'article 72-2[19] de la constitution et de l'article L.O. 1114-2[20] du code général des collectivités territoriales que le produit des impositions dont la loi a transféré une partie du taux ou de l'assiette aux collectivités font partie de leurs ressources propres.

---

[19] selon lequel « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

[20] qui prévoit que les ressources propres des collectivités « *sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ».

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : carte du réseau routier transféré

Annexe 2 : schéma de la composition d'une chaussée

Annexe 3 : organigramme de la DGA « Aménagement et déplacements »

Annexe 4 : tableaux du guide de contrôle sur le transfert des personnels

Annexe 5 : tableaux du guide de contrôle sur les dépenses du département relatives aux routes

REPONSE DE L’ORDONNATEUR

- Réponse de Monsieur Jean-Léonce Dupont, président du Conseil général, en date 19 avril 2011