



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 25 octobre 2010

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Référence : 106 / 034090 000 / 863

Monsieur le Président,

Par envoi en date du 15 octobre 2010, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion du département de l'Hérault au cours des exercices 2005 et suivants.

Votre réponse a été enregistrée au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Nicolas BRUNNER

Monsieur André VEZINHET
Président du Conseil général de l'Hérault
Hôtel du département
1000 Rue d'Alco
34087 MONTPELLIER CEDEX 04

Rapport d'observations définitives n° 106/863 du 25 Octobre 2010

DEPARTEMENT DE L'HERAULT

Exercices 2005 et suivants

S O M M A I R E

1. LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT FACE A LA CRISE.....	4
1.1. La formation de l'autofinancement.....	4
1.1.1. Les charges réelles de fonctionnement augmentent de 35,6 % entre 2005 et 2009 sous l'effet d'importants transferts de charges.....	4
1.1.2. Les produits réels de fonctionnement ne progressent que de 22 %.....	8
1.1.3. La capacité d'autofinancement en baisse.....	11
1.2. L'investissement.....	12
1.2.1. Des emplois soutenus.....	12
1.2.2. Un financement des investissements profondément modifié	14
1.3. Equilibre du bilan.....	16
1.3.1. Le fonds de roulement.....	16
1.3.2. Le besoin en fonds de roulement.....	16
1.3.3. La trésorerie	17
1.4. L'endettement.....	18
1.5. Les marges de manœuvre dans le domaine de la fiscalité	20
1.6. La gestion de la crise par le Département	20
1.6.1. Le recours aux mesures de relances proposées par le Gouvernement.....	20
1.6.2. Les mesures prises par le Département pour lutter contre la crise	22
1.7. Conclusion sur la situation financière	23
2. LA FIABILITE DES COMPTES	23
2.1. Les états de l'actif	23
2.2. Les états du passif	24
2.3. Des discordances entre le compte administratif et le compte de gestion.....	24
2.4. La fiabilité des imputations comptables	25
2.5. Provisions pour risques et charges.....	26
2.6. Suivi des comptes de tiers et des états des restes.....	26
2.7. Les subventions accordées.....	27
3. LE BUDGET ANNEXE DE LA ZONE D'ACTIVITE SAINT-ANTOINE A SAINT-AUNES.....	27

4. LA CAMPAGNE DE COMMUNICATION CONTRE LES PROJETS DE LOI DE REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET COMMUNICATION.....	29
4.1. La campagne contre les projets de loi relatifs à la réforme des collectivités territoriales entre- t-elle dans l'intérêt départemental ?	29
4.2. Evaluation du coût de la campagne	30
5. LE TRANSFERT DES ROUTES NATIONALES D'INTERET LOCAL	31
5.1. Le nouveau réseau routier départemental	31
5.1.1. Le réseau routier départemental jusqu'au transfert issu de la loi du 13 août 2004 : historique et consistance	31
5.1.2. Constitution du réseau départemental actuel issu de la loi du 13 août 2004	33
5.1.3. Organisation des services routiers et accueil des parties de service ex-DDE.....	37
5.1.4. Impact sur l'immobilier : constructions nouvelles, réhabilitations, cessions	39
5.1.5. La gestion du personnel	41
5.1.6. Bilan financier pour le Département.....	48
5.2. Les conditions de transferts	52
5.2.1. Les compensations financières issues de la commission consultative sur l'évaluation des charges	52
5.2.2. Les compensations hors CCEC	56
5.2.3. Les contentieux	61
5.2.4. Les parcs de l'équipement	62
5.2.5. Bilan général des compensations financières.....	66
5.3. La nouvelle organisation des routes	69
5.3.1. Participation du Conseil général à la gouvernance du Réseau scientifique et technique (RST)	69
5.3.2. Coordination avec les services de l'Etat en vue de l'optimisation du réseau et des programmes d'investissement et d'entretien.....	71
5.4. Perspectives, dimension stratégique et évaluation.....	76
5.4.1. Bilan financier et prospective	76
5.4.2. Le service rendu.....	79

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)*

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La Chambre régionale des comptes a examiné la gestion du département de l'Hérault sur les exercices 2005 et suivants. Cet examen a pour particularité de s'inscrire dans le cadre de trois enquêtes nationales menées par les juridictions financières portant sur l'impact de la crise économique sur la situation financière des collectivités territoriales, l'endettement des collectivités territoriales et le transfert des routes nationales d'intérêt local. Cette dernière thématique constitue davantage une évaluation d'une politique publique nationale qu'un examen critique de l'exercice d'une nouvelle compétence par le Département. Par ailleurs, le représentant de l'Etat dans le département a demandé à la Chambre d'examiner l'utilisation des fonds publics pour réaliser une campagne de communication contre le projet de loi de décentralisation.

La Chambre étant tenue d'assurer le suivi des observations formulées dans son précédent rapport de juillet 2007, l'examen de gestion du Département a porté exclusivement sur la situation financière de la collectivité, la fiabilité des comptes, le budget annexe de la ZAC de Saint-Aunès, la campagne de communication et le transfert des routes nationales d'intérêt local. Ces différents thèmes font l'objet des observations définitives suivantes où il apparaît que, si la situation financière du Département s'est dégradée au cours de la période sous revue elle apparaît cependant moins préoccupante que dans de nombreux autres départements métropolitains, l'endettement du Département reste maîtrisé, la fiabilité des comptes du Département demeure perfectible même si des progrès sont constatés, la campagne de communication contre les projets de loi en matière de décentralisation semblerait relever de l'intérêt départemental, la commercialisation de la zone d'activités de Saint-Aunès bénéficie d'une reprise notable. Quant au transfert des 320 kilomètres de routes nationales d'intérêt local, celui-ci a été facilité par le fait que le Département assurait déjà la gestion et l'entretien de 4 700 kilomètres de routes départementales depuis 1995 et disposait pour ce faire de la mise à sa disposition des personnels d'Etat de la Direction départementale de l'équipement (DDE).

Selon l'INSEE, au 1^{er} janvier 2007, l'Hérault comptait 1 011 200 habitants¹. Il concentre 39,5 % de la population de la région Languedoc-Roussillon, laquelle s'élève à 2 560 900 habitants. Le nombre d'habitants de l'Hérault a crû en moyenne de + 1,5 % par an depuis 1999, ce qui place le département au 4^{ième} rang des départements français pour sa croissance démographique².

Avec un taux de chômage de 13,50 % au quatrième trimestre 2009³, le département de l'Hérault était le deuxième département français métropolitain par le taux de chômage (pour une moyenne nationale de 9,50 %).

1. LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT FACE A LA CRISE

Les comptes du département de l'Hérault comprennent un budget principal et trois budgets annexes : le laboratoire départemental vétérinaire, le foyer départemental et la ZAC Saint-Antoine. La présente étude ne porte que sur le budget principal, les masses financières des budgets annexes n'étant pas significatives.

Les chiffres utilisés dans la présentation sont issus des comptes de gestion et des comptes administratifs. Les comparaisons sont opérées avec les autres départements de plus d'un million d'habitants sur la base des dernières données disponibles de 2008 (*source : Bercy colloc*).

L'analyse de la situation financière du Département s'inscrit dans le cadre des enquêtes nationales des juridictions financières sur les « budgets locaux face à la crise » et sur « la gestion de la dette des collectivités et établissements publics locaux ». La première enquête a pour objectif d'analyser l'impact de la crise sur les budgets des collectivités, les mesures de relance mises en place par le Gouvernement et la stratégie propre adoptée par la collectivité. La seconde enquête porte sur l'étude des moyens utilisés par les organismes du secteur public local pour réduire le coût de gestion de leur dette et en améliorer la performance.

1.1. La formation de l'autofinancement

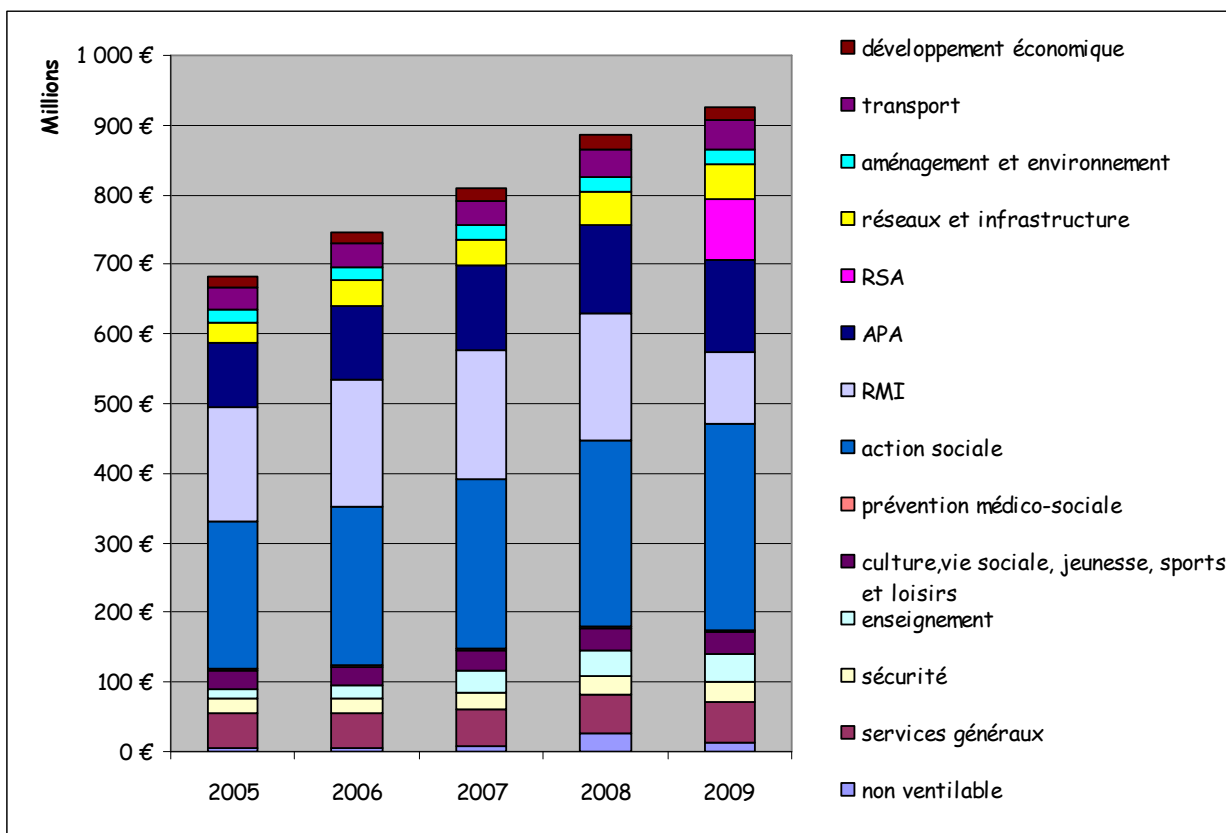
1.1.1. Les charges réelles de fonctionnement augmentent de 35,6 % entre 2005 et 2009 sous l'effet d'importants transferts de charges

L'évolution des principales charges de fonctionnement telle qu'elle ressort de la présentation fonctionnelle des comptes administratifs est retracée dans le graphique ci-après :

¹ Chiffre de population légale arrondi à la centaine - Source : Repères Chiffres pour l'économie du Languedoc-Roussillon – N°1 - janvier 2010.

² Après les deux départements de la Corse et celui de la Haute-Garonne.

³ Source : INSEE. Données corrigées des variations saisonnières.



Les charges réelles de fonctionnement sont passées de 682 M€ en 2005 à 925 M€ en 2009 soit une augmentation de 35,6 %. En 2008, les charges réelles de fonctionnement représentaient 862 € par habitant contre 757 € par habitant pour les départements de la même strate. Les évolutions les plus importantes affectent les postes enseignement, réseaux et infrastructures et l'action sociale au sens large (action sociale, APA, RMI).

1.1.1.1. Une très forte augmentation des charges de personnel...

Les charges brutes de personnel⁴ sont passées de 118 M€ en 2005 à 185 M€ en 2009, soit une augmentation de 56 %. En 2008, elles représentent 176 € par habitant contre 148 € pour la moyenne nationale. Le budget primitif de 2010 prévoit que les charges de personnel atteindront 186 M€.

L'augmentation des charges brutes de personnel s'explique par la hausse significative de l'effectif permanent : du 31 décembre 2005 au 31 décembre 2008, les effectifs payés ont progressé de 1 236 agents, soit de 32,6 %. Cette importante évolution des effectifs est d'abord liée aux différents transferts de personnels de l'Etat suite à la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, soit 541 personnels techniciens et ouvriers de service des collèges (TOS), 325 agents de la direction départementale de l'Équipement (DDE), 15 agents de la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) et 14 agents de la Maison du Handicap, soit 895 agents.

Le Département reconnaît par ailleurs avoir créé de sa propre initiative 341 postes en 3 ans qui peuvent se répartir, selon sa propre analyse, en 4 catégories :

- les créations pour insuffisance de moyens transférés dans le domaine de l'éducation, avec la création, après un audit comparant la situation de l'Hérault avec celles d'autres départements, de 94 postes de TOS non compensés par l'Etat,

⁴ Chiffres issus des comptes de gestion du Département.

- les créations compensées au nombre de 21, en particulier avec l'intégration de personnel associatif de structures entièrement financées par le Département (ex : association mutuelle du logement 34),
- les créations correspondant aux effets de la conjoncture économique sur l'évolution du nombre de bénéficiaires des aides obligatoires : 23 postes à l'insertion et 66 postes en agences sociales,
- enfin 137 créations sur de nouveaux besoins ou de nouvelles actions (dont 56 postes supplémentaires dans le secteur social).

Les orientations pour les budgets primitifs 2009 et 2010 prônent une stricte stabilité des effectifs à périmètre constant. Aucune création de poste nette n'a été opérée tant au BP 2009 qu'au BP 2010. Les seules créations correspondent donc dorénavant soit à des transferts compensés de personnels (TOS, agents DDE, agents du Parc de l'Equipement, agents venant des centres locaux d'information et de coordination [CLIC]) soit à des redéploiements de postes (15 postes supplémentaires créés en 2009 dans le social ont été compensés par 15 suppressions de postes dans les autres domaines).

1.1.1.2. ...des charges en matière d'enseignement...

Les dépenses en matière d'enseignement (charges de personnel comprises) se sont élevées successivement à 14,9 M€ en 2005, 17,6 M€ en 2006, 31,9 M€ en 2007, 36,4 M€ en 2008 et 39,7 M€ en 2009, soit une hausse de 166,6 % sur la période. La progresssion des dépenses observée à compter de 2007 s'explique principalement par le transfert de 541 TOS et la création de 94 postes supplémentaires.

1.1.1.3. ...des charges en matière de réseaux et d'infrastructures...

Les dépenses en matière de réseaux et d'infrastructures sont passées de 30,9 M€ en 2005 à 49,6 M€ en 2009, soit une hausse de 60,5 % sur la période. Cette augmentation est principalement due au transfert, à compter du 1^{er} janvier 2006, de l'entretien de 322 km de routes nationales d'intérêt local et, à compter du 1^{er} janvier 2007, des agents de l'Equipement chargés de l'entretien des routes nationales et des routes départementales.

L'impact du transfert des routes nationales d'intérêt local et des personnels de l'équipement est analysé de manière plus approfondie dans la partie du rapport consacrée à l'étude de ce transfert.

1.1.1.4. ...et des charges de « prestations sociales ».

Le poids des départements en matière d'action sociale n'a pas cessé d'être renforcé dans les années récentes avec, en 2002, la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), en 2004 la décentralisation de l'allocation RMI, en 2005 la décentralisation de la part Etat du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et du fonds d'aide aux jeunes (FAJ), en 2006 la création de la prestation de compensation du handicap (PCH), en 2009 la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) qui a vocation à se substituer au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API) et aux différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. En tant que « département pilote », le département de l'Hérault a expérimenté dès 2008 la mise en place du RSA sur quelques secteurs de son territoire.

Au sens large, les dépenses en matière d'action sociale du Département sont passées de 467,4 M€ en 2005 à 619,2 M€ en 2009, soit une augmentation de 35,6 % sur la période. En 2009, elles représentent 66,9 % des charges réelles de fonctionnement. Le Département a choisi d'assurer un suivi financier individualisé des charges de RMI, RSA et d'APA, les autres charges sociales étant regroupées dans la fonction « action sociale ».

Le poids de l'APA a augmenté de 43 % sur la période, passant de 91,2 M€ en 2005 à 130,8 M€ en 2009. Le nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile est passé de 21 410 à 23 669 entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009. Le taux de bénéficiaires d'APA pour 1 000 habitants de 75 ans et plus, calculé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), soit 284 pour une moyenne de 220, place l'Hérault au sixième rang des départements français au 31 décembre 2008. Selon un rapport provisoire de l'Inspection générale des affaires sociales en date du 10 février 2010⁵, ce rang ne paraît pas justifié par des caractéristiques locales d'ordre démographique, médical ou économique. Suite à ce rapport, le Département envisage de porter une attention particulière, dans les domaines de l'APA et de la PCH, à l'évaluation des situations lors de l'entrée dans le dispositif dans le but de ne pas risquer d'être plus généreux que le minimum légal dans ces domaines. Ainsi, le classement des personnes dans l'un des six différents stades de perte d'autonomie⁶ va être effectué avec davantage de rigueur dans le but d'évaluer plus finement le degré de dépendance car celui-ci détermine durablement le montant des aides allouées.

Les évolutions du poids du RMI et du RSA sont à analyser de manière groupée dans la mesure où, depuis le 1^{er} juin 2009, le RSA remplace le RMI et l'API même si ces deux prestations ne recouvrent pas exactement la même chose, le RSA permettant aux personnes qui retrouvent un travail de percevoir une indemnisation supérieure à celle du RMI. Le poids cumulé RMI-RSA est passé de 163,5 M€ en 2005 à 191,5 M€ en 2009, soit une augmentation de 17,1 % sur la période.

La crise économique a eu des répercussions principalement sur la distribution du RMI/RSA et du FSL. Entre le premier trimestre 2004 (29 012 bénéficiaires en moyenne mensuelle) et le premier trimestre 2006 (31 225 bénéficiaires en moyenne), le nombre d'allocataires payés au titre du RMI a augmenté de 7,6 %. Puis un net repli de 16,3 % a été enregistré entre le premier trimestre 2006 et le dernier trimestre 2008 (26 112 bénéficiaires). Cette dynamique a été interrompue par la crise. Si on compare le nombre d'allocataires du RMI payés au 4^{ème} trimestre 2008 (26 112 bénéficiaires) et le nombre d'allocataires « RSA socle » payés au 4^{ème} trimestre 2009 (27 539 bénéficiaires), tout en précisant que les séries ne se recollent pas parfaitement, la hausse est déjà de 5,5 %. Il est à noter que cette hausse notable du nombre de bénéficiaires est probablement loin d'être achevée dans la mesure où le délai entre l'augmentation du chômage et celle du RMI est généralement de 6 mois à un an et que la décrue du chômage n'aura pas lieu vraisemblablement avant le second semestre 2010 (au premier semestre 2010, le taux de chômage atteignait 13,60 %, en très légère progression par rapport au quatrième trimestre 2009).

Les agences de la solidarité ont reçu 5 000 personnes de plus en 2009 (95 000 en 2008 et 100 000 en 2009). 3 060 bénéficiaires supplémentaires du FSL en 2009 (18 500 en 2008 et 21 560 en 2009) et 260 préventions d'expulsion en plus (3 800 en 2008, 4 060 en 2009) ont été enregistrés.

Le nombre de bénéficiaires d'autres aides financières est également en hausse en 2009 : 10 947 bénéficiaires d'aides sociales à l'enfance (ASE) en 2008 et 11 448 en 2009 ; 1 962 bénéficiaires de secours d'urgence en 2008 et 2 745 en 2009 ; 390 bénéficiaires d'aides financières jeunes majeurs en 2008 et 485 en 2009 ; 971 bénéficiaires d'allocations exceptionnelles aux personnes isolées démunies de ressources (AEPIDR) en 2008 et 1 224 en 2009.

Quant aux bénéficiaires de PCH toutes prestations confondues (aides humaines, aides techniques, logement, etc.), leur nombre est passé de 1 628 au 31 décembre 2008 à 2 480 au 31 décembre 2009, soit une progression de 52 %.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires d'aides sociales en tout genre entraîne mécaniquement une augmentation du montant des prestations versées par le Département sans aucune marge d'appréciation pour leur délivrance ainsi que des besoins supplémentaires en personnel pour l'accompagnement des publics concernés.

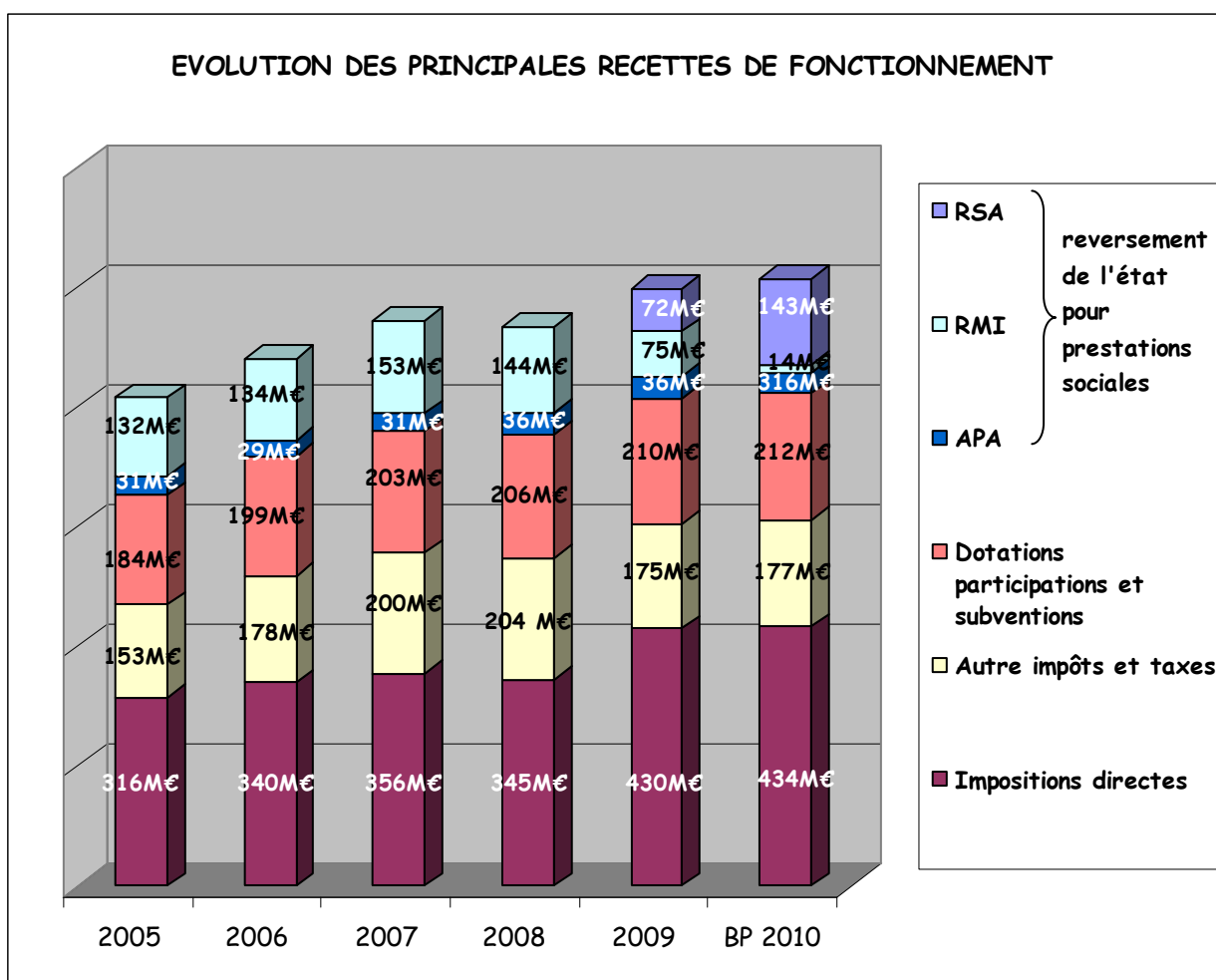
⁵ Rapport communiqué par le Département à la Chambre.

⁶ Appelés également « groupe iso-ressources » (GIR).

1.1.2. Les produits réels de fonctionnement ne progressent que de 22 %

Les produits réels de fonctionnement sont passés de 851 M€ à 1 040 M€ de 2005 à 2009, soit une augmentation de 22 % sur la période. En 2008, ils représentaient 1 019 €/habitant contre 883 €/habitant pour les départements de la même strate.

L'évolution des principales recettes réelles de fonctionnement du Département est retracée dans le graphique ci-dessous :



1.1.2.1. Les contributions directes

Les produits issus de la fiscalité directe (taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle) ont augmenté de 36 % sur la période étudiée, passant de 316 M€ à 429 M€ sous l'effet combiné du dynamisme des bases d'imposition et de la révision annuelle à la hausse des taux d'imposition. Les contributions directes représentaient 345 € par habitant en 2008 pour une moyenne nationale de 313 € par habitant.

La loi de finances pour 2010 a supprimé définitivement la taxe professionnelle (TP) pour toutes les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2010. La TP est remplacée par une contribution économique territoriale (CET) qui comportera une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée. Si le Gouvernement soutient qu'il n'y aura pas de perdants parmi les collectivités territoriales, qui bénéficieront de la totalité du produit de la CET et de la nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, ainsi que du transfert d'impôts d'État, le président du Conseil général s'inquiète de la substitution d'une

recette très dynamique – dans le Département – par une ressource plus rigide sur laquelle l'assemblée délibérante ne pourra pas jouer avec les taux.

1.1.2.2. Les dotations, subventions et participations

Les dotations, subventions et participations constituent le deuxième poste de ressources par leur montant. Elles regroupent les différentes dotations de l'Etat (dotation globale de fonctionnement, dotation de péréquation urbaine, dotation de compensation, dotation générale de décentralisation, dotation versée au titre de la PCH, dotation versée au titre des maisons départementales des personnes handicapées), les compensations fiscales versées par l'Etat (compensation au titre de la TP, compensation au titre des exonérations des taxes foncières, compensation au titre des exonérations de taxe d'habitation) ainsi que, de manière très marginale, diverses subventions européennes ou participations d'autres collectivités territoriales.

Les dotations, subventions et participations sont passées de 183 M€ en 2005 à 210 M€ en 2009, soit une augmentation de 15 % sur la période. Dans son rapport financier 2008, le Conseil général qualifie « d'atones » les dotations de l'Etat. Si jusqu'en 2007 les concours nationaux aux collectivités ont évolué selon l'inflation augmentée d'un tiers de la croissance économique, à partir de 2008 leur revalorisation a été ramenée à l'inflation prévisionnelle pure. Certaines dotations ont été plus réduites que d'autres. C'est le cas des compensations d'exonération fiscale (baisse d'environ 20 %).

D'un montant de 121 M€ en 2009 contre 108 M€ en 2005, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a augmenté de 12 %. Sur la même période, la dotation générale de décentralisation (DGD) passe de 3,5 M€ en 2005 à 6,5 M€ en 2006 pour redescendre à 4 M€ en 2009. Depuis 2006, le Département perçoit une dotation versée au titre de la prestation de compensation du handicap d'un montant compris entre 6 et 8 M€.

1.1.2.3. Les autres impôts et taxes

Les « autres impôts et taxes » regroupent les droits de mutation à titre onéreux, la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, la taxe destinée au financement des dépenses des conseils en architecture, la taxe sur l'électricité, la taxe additionnelle à la taxe de séjour, la taxe sur les conventions d'assurance et la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sont les contributions qui ont enregistré les plus fortes évolutions sur la période.

Les droits de mutation à titre onéreux sont les droits perçus lors des ventes d'immeubles. Une partie de ces droits revient à la commune, une partie au département et une partie à l'Etat. Leur évolution est retracée dans le tableau ci-dessous :

(en M€)	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010
DMTO	120,4	140,3	148,3	138,0	107,3	108,1

La baisse de cette ressource, jusqu'alors très dynamique, a été particulièrement ressentie en 2008 (- 10,3 M€ par rapport à 2007) et en 2009 (- 30,7 M€ par rapport à 2008) et a obligé le Département à rechercher des solutions pour compenser le manque à gagner.

En 2008, le montant voté au BP était de 143 M€ et a été revu à la baisse de 3 M€ dans le cadre de la décision modificative (DM) de novembre, soit un montant nouveau budgétisé de 140 M€. La baisse a été équilibrée par divers ajustements de prévisions sur des dépenses (notamment - 1,5 M€ sur les charges financières, suite à la faiblesse des taux sur l'année, mais aussi sur des dépenses sociales au titre du RMI).

En 2009, le montant voté au BP était de 135 M€ et a été revu à la baisse de 20 M€ à la DM de mars, soit un montant budgétisé de 115 M€. Cette baisse a été financée par un relèvement des taux de + 5 % (contre + 2 % prévus initialement au BP) dégageant un produit supplémentaire de 17,8 M€ et

par un ajustement de la DGF à la hausse de 2,3 M€, suite à sa notification (effet favorable pour le Département de l'impact du recensement annuel de la population). Le solde négatif entre le montant budgétisé et le montant titré (2 M€ en 2008 et 8 M€ en 2009) a été couvert par un recours accru à l'emprunt.

Suite à la loi du 13 août 2004, modifiée, relative aux libertés et responsabilités locales, le Département s'est vu transférer :

- en 2005, le fonds d'aide aux jeunes en difficultés (FAJ), les crédits de fonctionnement afférents au financement des CLIC, le FSL auquel sont associés les fonds eau – énergie,
- en 2006, les personnels TOS des collèges (agents non titulaires, contrats aidés, remplacement de titulaires) et l'entretien des routes nationales d'intérêt local,
- en 2007, les personnels TOS des collèges (agents titulaires ayant opté pour la FPT ou le détachement) et le forfait d'externat,
- en 2008, les personnels TOS des collèges (agents titulaires ayant opté pour la FPT avant août 2007) et les agents de la DDE ayant opté pour la FPT avant août 2007,
- en 2009, les agents de la DDE ayant opté pour la FPT avant août 2008.

Ces nouveaux transferts de compétences ont été compensés essentiellement par l'attribution aux départements d'une fraction du produit de la TSCA. Cependant, pour la première fois en 2008, le Département a également perçu une fraction de TIPP, l'assiette transférée de la TSCA ne permettant plus, bien qu'elle ait été élargie, de couvrir entièrement le droit à compensation. En 2009, le Département a perçu 41,3 M€ de TSCA et 7,3 M€ de TIPP au titre des transferts précités.

1.1.2.4. Les ressources « APA, RMI, RSA »

Comme pour les charges, le Département a choisi d'individualiser les ressources en matière de RMI, d'APA et de RSA pour mieux en assurer le suivi.

La loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 confie aux départements, à compter du 1^{er} janvier 2002, la gestion de l'APA, qui remplace la prestation spécifique dépendance. En raison des difficultés rencontrées par les départements pour financer l'APA, la loi a été modifiée et complétée afin, notamment, d'assurer le respect du principe établi lors de sa création : financement à raison de 2/3 par les départements et de 1/3 par l'Etat par le truchement du Fonds de financement de l'APA. Depuis le 1^{er} janvier 2006, la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) s'est substituée au Fonds de financement de l'APA pour le versement du concours de l'Etat au titre du financement de l'APA.

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 confie aux départements, à compter 1^{er} janvier 2004, la charge totale du RMI et du RMA. Les départements se voient attribuer une fraction de la TIPP pour financer cette charge. En raison du dynamisme insuffisant de la TIPP pour financer le RMI, un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion a été créé.

La crise a eu des effets sur les ressources versées par la CNSA. C'est ainsi qu'au titre de l'exercice 2009, le Département a reçu 3 notifications des montants CNSA pour l'APA et la PCH, avec à chaque fois des diminutions sur les recettes attendues justifiées par des difficultés de recouvrement des ressources par la CNSA, plus de 90 % de ces ressources provenant de la contribution sociale généralisée (CSG). Cette révision de la prévision CNSA a directement impacté le Département dans la mesure où elle a entraîné une baisse des recettes attendues au titre de 2009, de 2,15 M€ pour le Fonds APA et de 0,75 M€ pour le Fonds PCH, alors même que les dépenses (droits APA et PCH) étaient en forte progression. Le compte administratif 2009 fait apparaître une ressource de 35,6 M€ au titre de l'APA ainsi que des recouvrements modiques sur « bénéficiaires, tiers-payant et successions » (70 000 €) et une dotation « autre » d'un montant inférieur à 0,3 M€.

S'agissant du RMI, le compte administratif 2009 enregistre 64,3 M€ de TIPP et 9,7 M€ de recettes au titre du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (9,7 M€) ainsi que 1 M€ de

recouvrement des indus. En ce qui concerne le RSA, le compte administratif 2009 enregistre uniquement 72,3 M€ de TIPP.

Le Département a fait valoir que les recettes de TIPP n'ont pas du tout augmenté entre 2005 et 2009 et que les recettes de TSCA ont progressé uniquement en raison des nouvelles compétences transférées.

1.1.3. La capacité d'autofinancement en baisse

La capacité d'autofinancement (CAF) est la différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles. Cet excédent peut servir à financer les opérations d'investissement. Son évolution est retracée dans le tableau ci-dessous :

(en M€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CAF (brute)	167,5	180,8	170,3	146,8	113,1	86,4
Annuité en capital	6,6	16,4	13,7	32,0	102,6	133,3
CAF NETTE*	160,9	164,4	156,6	114,8	10,5	-46,9

* (hors neutralisation des emprunts « revolving »).

Si la CAF brute est restée stable de 2005 à 2007 autour de 170 M€, elle a commencé à se détériorer en 2008 passant à 146 M€ puis à 113 M€ en 2009 (soit une baisse de 32 % sur la période) du fait d'une progression moins rapide des recettes de fonctionnement (+ 22 %) que des dépenses de fonctionnement (+ 35 %). La CAF par habitant (147 €) est supérieure à la moyenne nationale (113 €) en 2008. Le budget de 2010 prévoit une CAF positive mais en net recul (86,4 M€).

La CAF nette (CAF brute diminuée du remboursement de l'annuité de dette en capital), calculée selon les normes budgétaires et comptables de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), évolue parallèlement à la CAF jusqu'en 2008 : elle demeure stable à hauteur de 160 M€ de 2005 à 2007 avant d'amorcer un fléchissement en 2008 où elle passe à 144 M€. Elle s'effondre en 2009 où elle atteint 10 M€ et deviendrait pour la première fois négative en 2010.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le Département émet des réserves quant aux modalités de calcul de la CAF nette selon la norme précitée. La collectivité souligne en effet qu'il convient notamment de neutraliser les emprunts « revolving » souscrits (67 M€ en 2008 et 104,5 M€ en 2009) dès lors que ces derniers conduisent à lever un emprunt en fin d'année puis à le rembourser intégralement en début d'année suivante.

La Chambre prend acte de la réponse du Département et de la nécessité de procéder à la neutralisation des emprunts « revolving » dans la mesure où ces derniers perturbent effectivement la lisibilité des agrégats financiers. Elle observe néanmoins que la neutralisation des emprunts susvisés n'est pas de nature à remettre en cause la tendance à l'infléchissement de l'autofinancement sur la période.

La progression moins rapide des recettes de fonctionnement (+ 22 %) que celle des dépenses de fonctionnement (+ 35 %) entraîne mécaniquement un effet de ciseaux. Ce différentiel s'explique par la charge nette liée aux transferts de charges, certains choix politiques, le ralentissement des dotations de l'Etat et des facteurs conjoncturels liés à la crise.

Le tableau ci-après présente le bilan synthétique financier des charges transférées. C'est le bilan présenté à la commission d'évaluation départementale des compétences transférées.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

(en K€)	Bilan 2005	Bilan 2006	Bilan 2007	Bilan 2008	Bilan 2009	Bilan 2005-2009
RMI/RMA et RSA	4 585	13 348	14 647	9 373	24 038	65 991
Fonds sociaux	1 015	2 165	2 266	2 599	2 375	10 420
Personnes handicapées		- 2 855	176	10 335	21 245	28 901
Routes nationales		1 340	9 245	11 518	10 005	32 108
TOS/Collèges		287	1 959	3 792	4 514	10 552
APA	10 535	15 146	19 490	20 387	26 046	91 604
MASP					123	123
Charge nette totale	16 135	29 431	47 783	58 004	88 346	239 699

Selon le bilan dressé par le Département, le transfert des charges s'est traduit par une charge nette de 239,7 M€ pour la période 2005-2009. La Chambre observe toutefois que ce solde résulte pour partie des recrutements supplémentaires de personnels opérés pour renforcer les conditions d'exercice des compétences nouvellement transférées et de l'alignement du régime indemnitaire des personnels de l'Etat transférés sur celui plus favorable des agents départementaux relevant de la fonction publique territoriale (FPT).

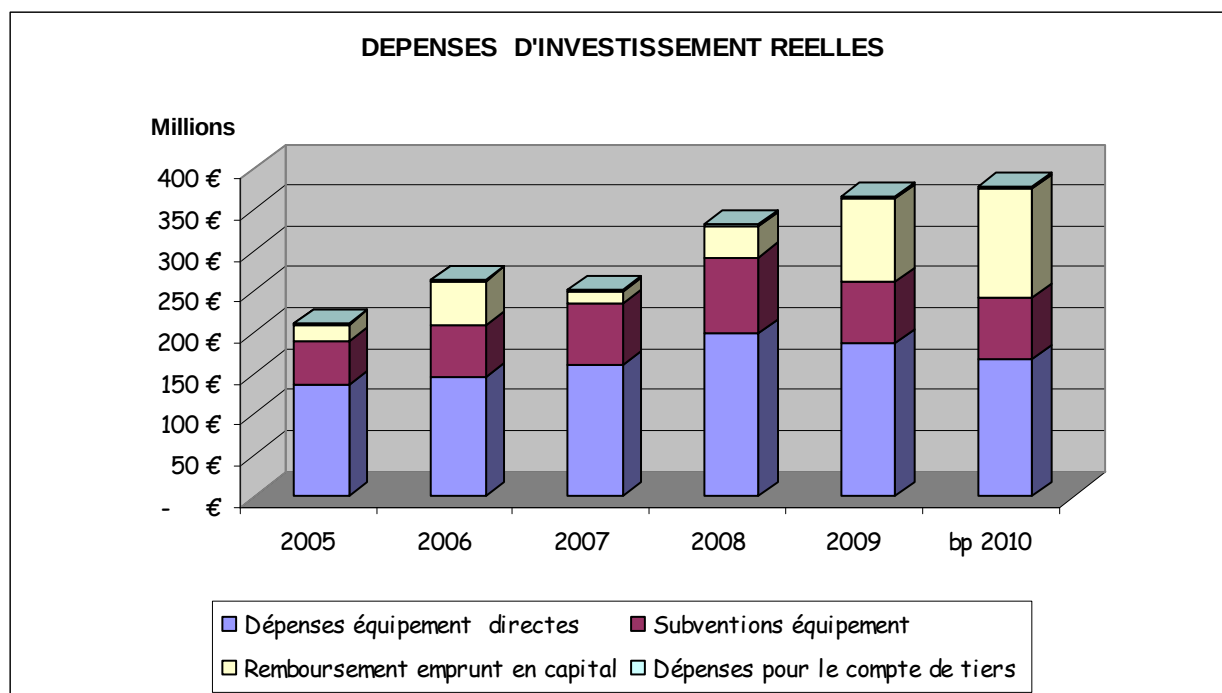
Par ailleurs, les dotations de l'Etat ont vu leur rythme d'augmentation diminuer chaque année. L'alignement de la progression de l'enveloppe normée sur l'inflation prévisionnelle entraîne un décrochage par rapport aux dépenses sociales qui représentent souvent des salaires d'intervenants et croissent mécaniquement annuellement de 3 % au minimum. A titre d'exemple, si dans le domaine de l'APA le recours aux prestataires avait été jusqu'à présent fortement encouragé (l'objectif étant de qualifier et pérenniser les emplois d'aide à domicile), dans le contexte actuel de forte pression sur les dépenses publiques et de hausse continue de l'APA, le Département tente de favoriser un recours accru au gré à gré (personnel moins qualifié mais moins cher...).

Quant aux effets de la crise économique et financière, ils sont bien connus : d'un côté les dépenses sociales augmentent et les droits de mutation fléchissent significativement de l'autre.

1.2. L'investissement

1.2.1. Des emplois soutenus

Les dépenses réelles d'investissement comprennent non seulement les dépenses d'équipement du Département, c'est-à-dire celles réalisées pour son propre compte, mais aussi les subventions et fonds de concours versés par le Département aux autres collectivités publiques, les opérations d'équipement réalisées pour le compte de tiers et le remboursement de l'annuité en capital des emprunts. L'évolution de ces dépenses est retracée dans le tableau ci-dessous :



Les dépenses réelles d'investissement ont fortement augmenté sur la période passant de 219 M€ en 2005 à 375 M€ en 2009, soit une augmentation de 71 % sur la période. On notera en 2008 une augmentation de 31 % par rapport à 2007, où ces dépenses atteignent 331 M€ (contre 252 M€ en 2007). Dans son BP 2010, le Département prévoit de consacrer 386 M€ à ses investissements.

Les dépenses d'équipement (équipements départementaux et équipements non départementaux, c'est-à-dire subventions d'équipement et fonds de concours versés) sont passées de 189 M€ en 2005 à 260 M€ en 2009. En 2010, le Département prévoit de dépenser 243 M€ à son BP. Si les dépenses d'équipement représentaient 86 % des dépenses d'investissement en 2005, elles n'en représentent plus que 62 % au BP 2010. La diminution de la part relative des dépenses d'équipement au sein des dépenses d'investissement s'explique uniquement par le poids grandissant du remboursement de la dette.

1.2.1.1. Les équipements départementaux

Les équipements départementaux sont les équipements qui ont vocation à entrer durablement dans le patrimoine départemental. Les dépenses d'équipements départementaux se sont constamment élevées de 2005 à 2008, passant de 135,3 M€ à 197,8 M€ (soit une hausse de 46 %) avant de décroître en 2009 (166,8 M€) et 2010 (185,7 M€) tout en restant à un niveau supérieur à celui de l'année 2007 (159,3 M€).

La hausse des dépenses d'équipements est la conséquence du lancement de deux opérations d'envergure : la création d'un réseau haut débit destiné à l'ensemble du territoire (NUM'HERAULT, coût total estimé de 82 M€) et le projet « Pierres Vives » (coût total prévu : 125 M€), c'est-à-dire la construction d'un bâtiment appelé à accueillir divers services publics (archives départementales, Bibliothèque départementale de prêt, Hérault Sport...) autour duquel s'établira un quartier de 2000 habitants et plusieurs commerces. Le Département a en outre assuré d'importants investissements routiers (dépenses doublées en 2008 suite à l'intégration des routes nationales, remise à niveau des routes nationales d'intérêt local, réalisation de la Liaison Intercommunale d'Evitement Nord de Montpellier [LIEN]). Les dépenses liées aux collèges ont diminué : 47 M€ en 2005 et 46 M€ 2006, 38 M€ en 2007, 37 M€ en 2008 et 36 M€ en 2009.

La diminution très nette des dépenses à partir de 2009 semble marquer la prise de conscience par l'équipe départementale de la nécessité de restreindre ses dépenses face à la diminution des recettes. En 2008, le Département de l'Hérault a consacré 198 €/habitant pour ses dépenses d'équipement directes contre une moyenne nationale de 123 €/habitant.

Les dépenses d'équipements départementaux s'inscrivent dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) dont le Département dispose depuis 2007 (document voté pour la première fois avec le BP 2007 pour les exercices 2007-2010). Sa dernière version a été votée par les élus lors de l'adoption du BP 2009 au mois de décembre 2008. Elle s'est traduite par un étalement sur 5 ans de dépenses initialement prévues sur 4 ans. Ce choix d'allonger la durée de réalisation a été décidé à l'été 2008 alors que les signaux économiques inquiétants se multipliaient. Les arbitrages budgétaires de décembre 2009, afférents à l'exercice 2010, avaient cependant déjà acté des ajustements ponctuels liés à l'avancée des projets mais aussi le fait que sa réalisation devait être étalée dans le temps étant donnée la dégradation rapide de la situation financière du Département.

Le PPI 2009-2012 s'élève à 1,1 Md€ dont 285,8 M€ de subventions aux communes, logement ou SDIS. La part programmée consacrée aux équipements départementaux s'élève à 818 M€ dont 147,5 M€ pour les collèges, 329,3 M€ pour les routes, 85,6 M€ pour le projet Pierre Vives.

78 % des projets d'investissements sont suivis en autorisations de programmes / crédits de paiement (AP/CP). Cette part n'a pas été modifiée du fait de la crise.

Sur la période 2005-2009, le Département a réalisé pour 821,7 M€ d'équipements départementaux en concentrant son action sur les réseaux et infrastructures (51 % des réalisations) et l'enseignement (25 % des réalisations).

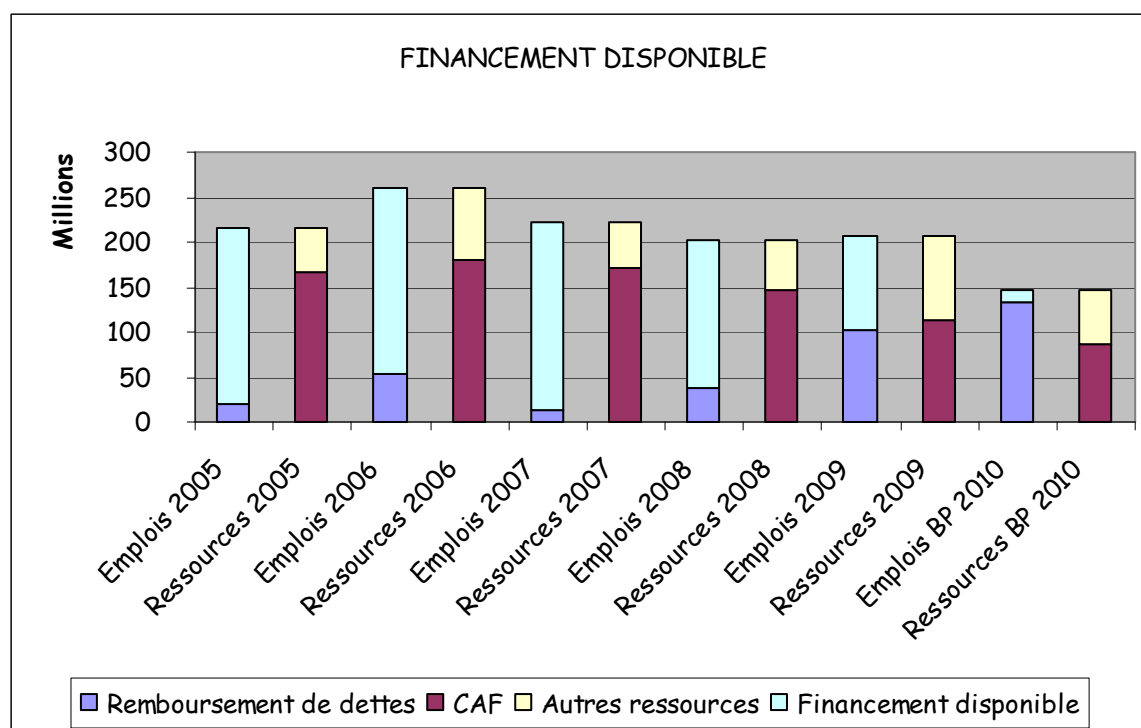
1.2.1.2. Les subventions d'équipement

Les subventions d'équipement et les fonds de concours versés ont augmenté de 2005 à 2008, passant de 54 M€ à 94 M€, avant d'être ramenés à 75,5 M€ en 2009.

Par volonté politique affichée, les subventions d'équipement aux communes et à leurs groupements n'ont que très peu diminué en 2009 et devraient stagner en 2010 (76 M€ au BP 2010), le Département souhaitant maintenir un niveau élevé d'aides aux communes. En 2008, les subventions d'équipement versées atteignaient 94 € par habitant et se situaient 20 % au-dessus de la moyenne nationale (79 €/hab.).

1.2.2. Un financement des investissements profondément modifié

Le financement disponible correspond au total des ressources (hors emprunts) dont dispose la collectivité pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes. Il s'agit de la CAF brute diminuée des remboursements de dettes et augmentée des recettes d'investissement autres que l'emprunt. L'évolution du financement disponible est retracée dans le graphique ci-après :



Si la CAF brute reste positive tout au long de la période étudiée, elle ne cesse de diminuer passant de 167,5 M€ en 2005 à 113 M€ en 2009 (le BP 2010 prévoit que la CAF brute s'élèvera à 86 M€). Les autres ressources sont constituées principalement par le FCTVA et les subventions d'investissement. Oscillant entre 47,9 M€ et 79,4 M€ entre 2005 et 2008, elles atteignent 94,5 M€ en 2009 avec le versement cette année-là d'un double FCTVA (20,8 M€ en 2008 et 48,9 M€ en 2009), une augmentation des subventions d'équipement reçues (de 26,7 M€ en 2008 à 39,4 M€ en 2009). Il est à noter que le Département a très peu recouru aux cessions d'immobilisations pour dégager des ressources d'investissement (en moyenne 3,5 M€ par an).

La charge de l'annuité en capital de la dette augmente en 2008 et notamment en 2009. Cela s'explique par le fait qu'en compensation de la détérioration de son autofinancement, le Département a recouru davantage à l'emprunt et a dû rembourser des échéances annuelles de plus en plus élevées. L'explication du pic observé en 2009 résulte principalement de la comptabilisation d'un emprunt d'équilibre de 67 M€ en fin d'année 2008 (et de 104,5 M€ fin 2009), sous réserve du problème de leur neutralisation évoqué supra.

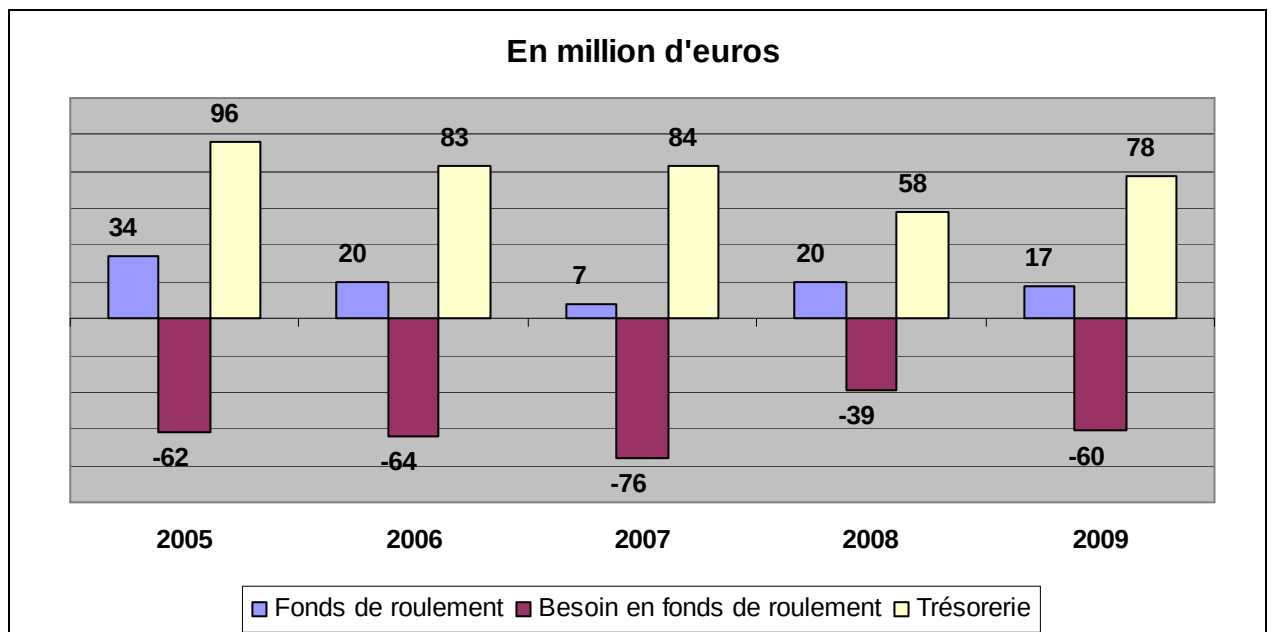
Sous l'effet combiné d'une détérioration de l'autofinancement, d'une stagnation des ressources d'investissement et d'une annuité en capital de la dette croissante, le financement disponible s'effrite, passant de 160,2 M€ en 2005 à 14,4 M€ en 2010 (toujours hors neutralisation des emprunts « revolving » souscrits en fin d'année). Le financement disponible ne couvrant que de manière très partielle les besoins de financement pour réaliser les projets d'investissements, le Département n'a pas eu d'autre choix que de recourir à l'emprunt pour maintenir un niveau élevé de réalisations. Il prévoit d'ailleurs d'augmenter son endettement de 80 M€ par an pour atteindre son objectif. Le Département a ainsi inscrit pour 122 M€ d'emprunts nouveaux à son BP 2010 (après neutralisation de 120 M€ d'emprunts revolving).

1.3. Equilibre du bilan

Le bilan décrit, à la clôture de l'exercice, l'ensemble du patrimoine que la collectivité a constitué d'année en année. Ce patrimoine comprend un « actif » (total des biens immobiliers ou mobiliers et des créances) et un « passif », total des moyens de financement que détient la commune (dotations, subventions, dettes...).

Si la mesure de l'équilibre financier d'une collectivité publique peut s'effectuer, comme pour une entreprise privée, à travers le fonds de roulement (FDR), le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie, l'interprétation de ces indicateurs doit rester prudente compte tenu des particularismes du secteur public.

L'évolution de ces trois indicateurs est retracée dans le graphique ci-après :



1.3.1. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Cette différence correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la collectivité a dégagés au cours du temps. Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Le fonds de roulement du Département est passé de 34 M€ en 2005 à 17 M€ en 2009.

Lorsque l'on rapporte le FDR aux dépenses de fonctionnement, il apparaît que le FDR ne couvre, en 2009, que 7 jours de dépenses de fonctionnement.

1.3.2. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre l'ensemble des créances plus stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de financement. A l'inverse, une dette pas encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le BFR traduit le décalage entre perception de recettes et paiement de dépenses.

Le BFR reste négatif sur toute la période. En comptabilité privée, un besoin en fonds de roulement négatif indique généralement que l'entité étudiée paye ses fournisseurs moins vite qu'elle ne se fait payer ses créances. Or le Département, en tant que collectivité territoriale, tire ses ressources principalement des impôts et des dotations versés par l'Etat contrairement à une entreprise qui tire ses recettes de ses clients.

1.3.3. La trésorerie

La trésorerie apparaît comme la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Elle comprend le solde du compte au Trésor, mais également les autres disponibilités à court terme comme les valeurs mobilières de placement. Ces dernières ne représentent qu'une part infime de la trésorerie du département de l'Hérault (30 000 € sans aucun mouvement sur la période).

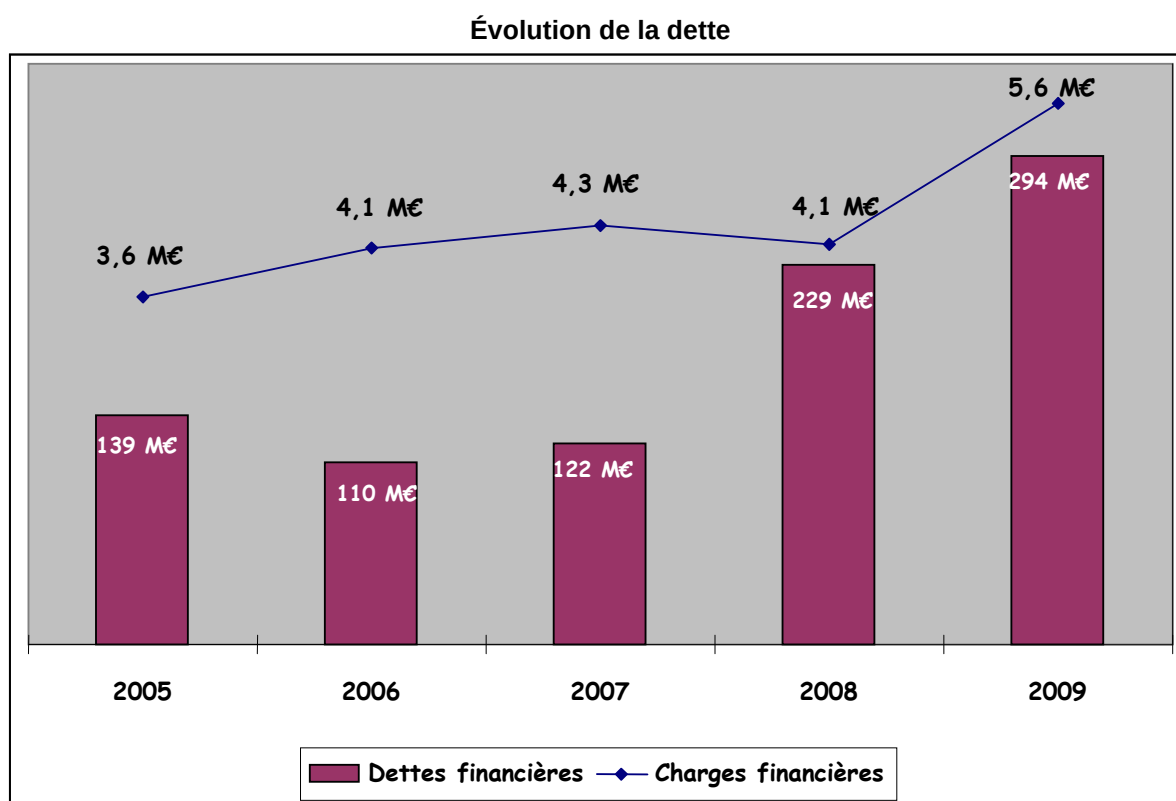
La trésorerie permettait d'assurer 48 jours de dépenses de fonctionnement en 2005, 28 jours en 2008 et 30 jours en 2009.

La Chambre constate un usage intensif de lignes de trésorerie. En 2009, la ligne de trésorerie a fait l'objet d'une utilisation sur 336 jours. Le solde moyen annuel de la ligne de trésorerie utilisée est de 38 M€, alors que le besoin de trésorerie moyen annuel est de 35 M€.

Le temps d'utilisation de la ligne de trésorerie a diminué en 2009 (336 jours) par rapport à 2008 (347 jours) alors que le solde moyen annuel a augmenté (35 M€ en 2008). Les frais générés par l'utilisation de la ligne de trésorerie ont également diminué, passant de 1,3 M€ en 2008 à 0,3 M€ en 2009. La diminution du coût résulte de la baisse des taux financiers.

1.4. L'endettement

L'encours du département de l'Hérault, mesuré au 31 décembre, s'élevait à 138,5 M€ en 2005 contre 228,6 M€ en 2008 et 294,3 M€ en 2009. Son évolution est retracée dans le tableau ci-dessous :



L'encours de la dette a donc augmenté de 112 % entre 2005 et 2009, passant de 143 € par habitant à 268 € par habitant. Cette proportion était de 228 €/habitant en 2008 soit 43 % de moins que la moyenne de la strate (326 € par habitant).

Les charges financières restent très faibles puisqu'elles représentent moins de 1 % des recettes de fonctionnement (0,4 % en 2005 et 0,5 % en 2009).

A court et moyen terme, la santé financière d'une collectivité publique réside dans sa capacité à faire face au remboursement en capital de sa dette. En utilisant uniquement sa CAF, le Département mettrait 2 ans et demi pour rembourser le capital de sa dette constatée au 31 décembre 2009, contre un an en 2005. Ce ratio reste largement inférieur à la moyenne observée en 2008 (5 ans).

Le Département a échappé aux difficultés rencontrées par de nombreuses collectivités pour obtenir des crédits à court terme ou à long terme en 2008, 2009 et 2010. Suite à une consultation opérée en 2005, plusieurs contrats multi-index ont été signés, avec pour caractéristiques de gros volumes (restaient 850 M€ en 2008, 650 M€ en 2009 et 612 M€ en 2010) et une phase de mobilisation relativement longue (de 4 à 30 ans). Par conséquent, les besoins de financement, comme les besoins de trésorerie, ont été couverts grâce à ces contrats préexistants, puisqu'ils offraient des conditions exceptionnelles par rapport à celles proposées par les banques à cette même période (marge extrêmement faible, index court terme accessible, aucune obligation de consolidation, aucune commission diverse, etc.).

Plusieurs opérations ont été cependant menées pendant cette période afin d'obtenir des crédits à long terme. En premier lieu, des renégociations de contrats ont été opérées en 2008 auprès de trois banques (le contrat stipulait une fin de période de mobilisation à la fin de l'année). A ce titre, une banque sur les trois n'a pas proposé de conditions intéressantes pour prolonger la phase de mobilisation et le Département a préféré ne pas donner suite à la renégociation. Les deux autres banques ont accepté de prolonger les conditions initiales du contrat moyennant soit un renchérissement de la marge (toujours plus intéressante néanmoins que celles proposées sur le marché), soit une obligation de consolidation d'une partie des fonds. L'opération a été renouvelée avec une banque en 2009, moyennant l'abandon d'une partie du volume proposé.

En second lieu, le Département a instauré un partenariat privilégié avec la Caisse des dépôts aboutissant à la signature de trois contrats de prêts afin de financer certaines infrastructures (Pierres Vives, la maison des sports, les routes) pour un montant total de 110 M€. Le premier, signé le 5 février 2009, porte sur 15,8 M€ et propose différents index pour la mobilisation (Euribor + 0,05 %, livret A + 1,12 %, inflation et taux fixe + 0,05 %). Les deux autres, signés en novembre 2009 pour 94,3 M€, concernent un prêt renouvellement urbain (PRU) contracté pour 15 M€ au taux du livret A + 0,6 % et un prêt projets urbains (PPU) contracté pour 79,3 M€ au taux de livret A + 0,7 %.

Le passage en « trésorerie zéro » a amené le Département à rembourser l'essentiel de son encours à taux variable. C'est pourquoi l'encours fin 2007 était, abstraction faite de l'emprunt « revolving » mobilisé pour quelques jours en fin d'exercice, très majoritairement en taux fixe.

Fin 2008 et début 2009, le Département a fait le choix de profiter des taux fixes exceptionnellement bas pour lever ses emprunts à taux fixe. Ainsi, un emprunt de 10 M€ à 3,28 % à taux fixe sur 30 ans a été levé en décembre 2008. De la même façon, un emprunt à taux variable sur 15 ans a été levé en décembre 2008, puis basculé en taux fixe courant 2009.

Fin 2009, le Département a choisi de lever ses emprunts pour partie en taux fixes et pour partie en taux variables. L'objectif poursuivi était de rééquilibrer la part de taux variable dans l'encours pour, d'une part, profiter du niveau très bas des taux variables, dans un contexte où le redémarrage de l'activité économique et la remontée des taux courts seraient probablement lents. Ainsi, le TAM était à 0,6 % et convergerait mois après mois vers 0,4 %. D'autre part, en terme de gestion de trésorerie, il était primordial de posséder une part de l'encours en taux variable (remboursable sans pénalité) car cela pourrait permettre au Département de profiter d'une éventuelle baisse inattendue des taux longs.

Au final, l'encours de dette du Département, une fois retraité le tirage « revolving » du 31 décembre 2009 et pris en compte le tirage revolving moyen, présente le visage suivant :

- 43 % de taux fixes pur,
- 10 % de taux fixes à barrière désactivante (mais les barrières sont si hautes que ces emprunts peuvent être pratiquement assimilés à des taux fixes),
- 9 % sur Livret A,
- 38 % sur taux variables : Euribor 12 mois, Euribor 3 mois ou TAM.

Le Département considère ce profil « équilibré et prudent ». Il est à noter par ailleurs que la part des produits structurés est de 7 % seulement (calcul au 31 décembre 2009), soit moins de la moitié de la moyenne nationale. Aucun de ces produits ne peut être qualifié de toxique, car ces produits sont simples et sans indexation dangereuse ou sans effet de cliquet. Selon la charte Gissler⁷, ces produits sont tous classés en 1A, soit la catégorie la moins risquée.

Par ailleurs, le Département a effectué ponctuellement de petites opérations de remboursement anticipé. En effet, le niveau anormalement bas des taux actuels lié à la crise a permis de rembourser avec des pénalités inférieures au bénéfice escompté certains emprunts ne présentant pas de pénalités actuarielles. C'est par exemple le cas de 2 emprunts CDC courant 2009.

⁷ Charte de bonne conduite entre les collectivités territoriales et les banques adoptée fin 2009 visant notamment à ce que les banques ne proposent plus de produits risqués aux collectivités et assurent une meilleure information sur les produits proposés.

La situation de la dette (et de la trésorerie) fait l'objet d'un rapport annuel très complet présenté au moment du vote du budget primitif (cf. rapport du président n° AD/08210/B/7 du 26 janvier 2010 présenté lors du vote du budget primitif de l'exercice 2010).

1.5. Les marges de manœuvre dans le domaine de la fiscalité

Les collectivités publiques disposent d'une marge de manœuvre grâce au vote des taux des impôts directs. Cette marge, qui était déjà plus faible pour les départements que pour les communes, vient d'être réduite de manière importante avec la suppression de la taxe professionnelle à compter de l'exercice 2010.

Le département de l'Hérault a régulièrement augmenté les taux d'impositions – de manière uniforme – comme le retrace le tableau ci-après mais les résultats obtenus sont marginaux, cette évolution de la pression fiscale n'ayant pas permis d'enrayer la baisse de l'autofinancement.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxe d'habitation	8,49	8,80	8,93	9,20	9,66	9,93
TFNB	37,11	38,45	39,03	40,20	42,21	43,39
TFB	12,04	12,47	12,66	13,04	13,69	14,07
TP	11,83	12,26	12,44	12,81	13,45	so
	soit + 3 %	soit + 3,6 %	soit + 1,5 %	soit + 3 %	soit + 5 %	

La Chambre observe que les taux d'imposition 2008 du Département sont largement supérieurs aux moyennes nationales : 13,04 % pour la taxe sur le foncier bâti contre 8,51 % pour la moyenne nationale, 40,20 % pour le foncier non bâti contre 19,6 % pour la moyenne, et 9,20 % pour la taxe d'habitation et 6,41 % pour la moyenne, 12,81 % pour la taxe professionnelle contre 7,77 % pour la moyenne. Néanmoins, le Département dispose historiquement de bases fiscales faibles.

1.6. La gestion de la crise par le Département

1.6.1. Le recours aux mesures de relances proposées par le Gouvernement

1.6.1.1. Le remboursement anticipé du FCTVA

La loi de finances rectificative pour 2009 est venue modifier le mécanisme d'attribution du fonds de compensation pour la TVA. Cette mesure visait à renforcer, pour l'année 2009, les recettes des sections d'investissement alors que l'environnement économique pouvait laisser craindre une diminution du cycle d'investissements dans les collectivités, en octroyant à celles qui s'engageaient, par convention avec le représentant de l'Etat dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2004 à 2007 non seulement le FCTVA au titre de l'exercice 2007 mais également celui au titre de l'exercice 2008.

Le 1^{er} avril 2009, le président du Conseil général de l'Hérault et le représentant de l'Etat dans le département ont signé une convention pour l'application du dispositif du plan de relance de l'économie relatif au FCTVA. L'article premier de la convention constate que les dépenses réelles d'équipement du Département inscrites au budget primitif 2009 s'élèvent à 273,8 M€, soit un montant supérieur de 34 % à la moyenne des dépenses constatées au cours des années 2004 à 2007 qui s'établissait à 203,6 M€. Par lettre en date du 10 février 2010, le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault, constatait que le Département avait respecté ses engagements, le total des dépenses réelles d'équipement réalisées sur l'exercice 2009 s'élevant à 262 M€. Dès lors, le Département bénéficie de la pérennisation du versement anticipé du FCTVA, c'est-à-dire que son FCTVA sera désormais liquidé sur les dépenses réalisées au cours de l'exercice budgétaire n-1 et non plus n-2.

Le double versement de FCTVA sur l'exercice 2009 a été annoncé alors que le budget 2009 du Département était déjà bouclé. Autrement dit, le Département s'était de sa propre initiative engagé dans une progression de ses dépenses d'équipement, la crise économique coïncidant avec le lancement du projet « Num'hérault » (27,9 M€ en dépenses de 2008 à 2010).

Le Département a perçu au mois de juillet 2009 près de 26,5 M€ au titre du remboursement anticipé d'un an du FCTVA. Ce versement aura permis au Département de limiter l'endettement et donc de garder un peu plus de marges de manœuvre pour les 2 à 3 ans à venir.

Il est à noter paradoxalement que le versement anticipé du FCTVA au titre de l'exercice 2008 est intervenu avant même le versement au mois de novembre 2009 du premier acompte de 70 % d'un montant de 15,9 M€ du FCTVA au titre de l'exercice 2007, le solde ayant été perçu en février 2010.

1.6.1.2. Les chantiers lancés par le Gouvernement

Le Gouvernement a lancé un vaste plan de relance économique comprenant la réalisation de nombreux chantiers au travers de la France. Le site du Ministère de la Relance (<http://www.relance.gouv.fr/>) fait état des chantiers suivants dans le département de l'Hérault : Plan Campus Universités de Montpellier, aménagement de l'A750 sur la section Mas de Rate-Mas d'Alhen, rénovation urbaine à Béziers, modernisation du canal du Rhône à Sète, éoliennes du bassin de Thau, contournement TGV Nîmes-Montpellier, rénovation des bâtiments de l'Etat à la Grande-Motte.

Face à ses propres difficultés financières et en raison du souhait de l'Etat de voir les collectivités se recentrer sur leurs compétences en arrêtant les financements croisés, le Département n'a pas voulu cofinancer directement ces projets gouvernementaux.

1.6.1.3. Les mesures du plan de relance économique dans les marchés publics

Le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics permet d'accorder des avances aux titulaires des marchés publics et ramène le délai global de paiement des administrations de quarante-cinq jours à quarante jours à compter du 1^{er} janvier 2009, à trente-cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2010 et à 30 jours à compter du 1^{er} juillet 2010.

Le Département a pris une première décision en juin 2009 afin d'accorder une avance de 20 % au lieu de 5 % sur les marchés routiers d'un montant supérieur ou égal à 50 000 € et d'accorder une avance de 5 % sur les marchés d'un montant compris entre 20 000 € et 50 000 € en contrepartie d'une garantie à première demande (pour les autres pôles l'avance reste accordée à partir de 50 000 € à hauteur de 5 %). Une deuxième décision a été prise en septembre 2009 tendant à augmenter les avances de 5 % à 20 % par avenant pour les entreprises qui en feraient la demande en contrepartie d'une garantie à première demande. Cette mesure a été étendue aux marchés de bâtiments fin 2009. Ces mesures n'ont pas suscité un engouement démesuré des cocontractants. Aucune avance n'a été demandée en 2009 sur les marchés à bons de commande. Sur les marchés de travaux, seulement 26 avances sur 170 marchés ont été accordées.

Si le passage d'un délai global de paiement (délai à disposition de l'ordonnateur et du comptable public pour payer les factures des fournisseurs) de 45 jours à 40 jours s'est effectué de façon satisfaisante pour le Département, le passage à 35 puis à 30 jours sera plus délicat pour les marchés de travaux, notamment en raison du délai de 10 jours dont dispose le maître d'œuvre pour vérifier les mémoires. Pour parvenir à respecter ce délai, le Département envisage de procéder à la dématérialisation des pièces justificatives ainsi qu'à la dématérialisation de l'ensemble des procédures. La Chambre rappelle que toute démarche de dématérialisation doit s'effectuer dans le respect des « accords-cadres nationaux ».

Paradoxalement, alors que les administrations sont invitées à accélérer le paiement de leurs fournisseurs, de nombreuses petites et moyennes entreprises tardent toujours, en fin d'exercice, à transmettre les factures des travaux achevés de longue date.

1.6.1.4. Evaluation des mesures de relance gouvernementales par le Département

Selon le Département, les mesures de relance, notamment le double FCTVA, ont eu un impact très limité au niveau du Conseil général de l'Hérault pour trois raisons.

En premier lieu, si le versement de 2 FCTVA en 2009 est considéré dans son principe comme une excellente mesure, cette mesure a été annoncée tardivement après le bouclage du budget départemental.

En deuxième lieu, cette mesure est considéré comme une simple mesure de trésorerie, puisque les sommes versées étaient dues aux collectivités.

En troisième et dernier lieu, le Département constate que l'Etat a revu à la baisse ses cofinancements, au moment même où il communiquait sur le plan de relance. Ainsi en est-il des subventions de l'Etat au projet « Pierres Vives », lesquelles ont été ramenées de 13 M€ à 9,8 M€.

1.6.2. Les mesures prises par le Département pour lutter contre la crise

1.6.2.1. La formulation d'une stratégie du Département face à la crise

La crise économique a coïncidé avec le lancement par le Conseil général de grands projets structurants. Le Département n'a donc pas dû bâtir dans la précipitation de nouveaux projets pour relancer l'économie héraultaise mais il s'est appuyé sur des projets existants et structurants. Il a pu ainsi conjuguer une utilité sociale de long terme et un rôle contra-cyclique d'envergure.

Si, après 260 M€ au CA 2009, le BP 2010 prévoit 245 M€ de dépenses d'équipements, la baisse s'explique par l'avancée du projet « Num'hérault » qui nécessite moins de crédits en 2010, ainsi que par une baisse des dépenses d'investissement sur les routes, qui sont passées de 83 M€ au CA 2009 à 69 M€ au BP 2010.

La crise n'a pas conduit le Département à un recentrage sur ses activités de base. Alors qu'environ 95 % des dépenses départementales de fonctionnement concernent des compétences départementales ou des dépenses obligatoires (personnel principalement), concentrer les efforts d'économie sur les seules dépenses non obligatoires et hors compétences aurait été une démarche d'une efficacité limitée. Le Département a préféré rechercher des économies dans toutes ses politiques et au sein de ses frais de fonctionnement de façon à infléchir le rythme de la dépense plutôt que de sacrifier telle ou telle politique.

1.6.2.2. Les actions novatrices du Département

Pour lutter contre la crise et soutenir le tissu économique, le Département fait valoir qu'il a mis en place, à partir 2009, des clauses d'insertion dans les marchés publics. Ainsi, en 2009, 3 chantiers de BTP ont démarré et ont été soumis à clause sociale. 14 900 heures d'insertion ont été enregistrées, permettant à 35 personnes en difficulté d'accéder à l'emploi. Parmi elles, 17 ont un contrat durable et 28 personnes sont toujours en activité à ce jour. Un marché est également concerné pour la couverture de livres à la direction du livre et de la lecture publique. La généralisation de cette pratique est en cours sur la base de l'article 14 du code des marchés publics : un certain nombre d'heures d'insertion seront systématiquement prévues dans les marchés du Département.

Par ailleurs, une action de prospection téléphonique a été menée auprès de plus de 1 000 entreprises héraultaises. Cette action, pilotée par le Département, devait permettre de se mettre à

l'écoute des entreprises et de détecter leurs projets d'investissements. Plus de 400 projets dans des secteurs aussi variés que l'immobilier d'entreprise, l'achat de nouveaux équipements, l'investissement dans de nouvelles technologies ou des projets d'emplois ont été recensés, et ont tous fait l'objet d'un suivi particulier par les services départementaux, soit pour de l'accompagnement, soit pour un financement.

1.7. Conclusion sur la situation financière

De 1995 à 2004, la situation financière du Département se caractérisait par un encours de dette en diminution (celui passant de 250 M€ à 125 M€), un autofinancement stable et un niveau élevé sans augmentation de la fiscalité, des investissements également élevés et stables autour de 240 M€ en dépit d'une légère diminution en fin de période (223 M€ en 2004).

La situation financière du département de l'Hérault s'est dégradée sur la période 2005-2009 d'abord lentement (2005-2007) puis rapidement (2008-2009) sous les effets de la décentralisation de nouvelles compétences et de la crise économique qui a entraîné l'effondrement du produit des droits de mutation et augmenté les besoins sociaux des populations les plus fragiles en dépit d'une hausse régulière des taux d'imposition sur toute la période. Cet effet classique de ciseaux a eu pour conséquence, à compter de 2008, une chute de l'autofinancement et donc de la capacité d'investissement du Département au moment-même où les collectivités territoriales étaient invitées à soutenir la relance économique. Cependant, la situation financière du département de l'Hérault demeure moins dégradée que celle de bon nombre de départements métropolitains.

En effet, si les taux de contributions directes sont largement supérieurs aux moyennes nationales comme il a été rappelé supra, toujours par rapport à ces données, l'autofinancement reste largement positif (147 € par habitant contre 113 € par habitant en 2008), le niveau d'investissement élevé (198 € par habitant pour les dépenses d'équipement directes contre 123 € par habitant) et l'endettement apparaît relativement faible (228 € par habitant contre 326 € par habitant) et bien maîtrisé.

Pendant les années 2005-2009, le Département a choisi d'accompagner pleinement l'ensemble des transferts de compétences en renforçant les moyens alloués aux nouvelles attributions. Au moment de la crise, il a décidé de jouer un rôle contra-cyclique et de participer à l'effort de relance économique en maintenant ses investissements à un niveau élevé ainsi que les subventions accordées aux communes avant de revenir à un niveau habituel à compter de 2010.

Le département de l'Hérault conserve des marges de manœuvre, principalement au niveau de son endettement, pour assurer ses attributions même s'il devra veiller à rechercher des économies, notamment au niveau des prestations sociales qu'il distribue.

2. LA FIABILITE DES COMPTES

Les comptes des collectivités territoriales doivent donner une image fidèle de leur situation patrimoniale, de leur situation financière et de leur résultat.

2.1. Les états de l'actif

L'état de l'actif retrace par catégorie toutes les immobilisations de la collectivité publique quelle que soit leur nature. Il doit y avoir concordance entre le montant des immobilisations figurant au bilan comptable et le montant des subdivisions correspondantes de l'état de l'actif.

L'état de l'actif est établi par le comptable et visé par l'ordonnateur. Si les états de l'actif n'ont plus à être produits en annexe des comptes administratifs depuis 2006 (cf. article R. 3313-7 du CGCT), l'instruction codificatrice N° 03-064-M52 du 4 décembre 2003 modifiée qui régit la comptabilité des départements continue à obliger l'ordonnateur et le comptable à tenir conjointement l'état de l'actif à

jour (cf. tome 2, volume 1, titre 4, chapitre 3). Elle prévoit que l'ordonnateur doit produire, à l'appui de tout mandat ou titre concernant l'inventaire, une fiche d'inventaire permettant au comptable de tenir à jour l'inventaire (cf. tome 2, volume 1, titre 4, chapitre 3). La tenue à jour de l'inventaire permet plus facilement, en fin d'exercice, d'émettre les mandats et titres nécessaires à l'amortissement des immobilisations.

Quelques discordances significatives entre les états de l'actif 2008 et les balances comptables 2008 ont été recensées suite à différents sondages :

- 3 titres de recettes émis d'un montant global de 12 126 € n'ont pas été repris dans l'état de sortie des immobilisations annexé au compte administratif (compte 20414),
- 4 titres de recettes émis d'un montant global de 478 547 € n'ont pas été repris dans l'état de sortie des immobilisations annexé au compte administratif (compte 21312),
- 2 titres de recettes émis d'un montant global de 12 575 € n'ont pas été repris dans l'état de sortie des immobilisations annexé au compte administratif (compte 21318).

Par ailleurs, il a été constaté que les annulations et rejets des mandats d'acquisition 2008 n'étaient pas systématiquement repris dans la comptabilité du Département. Autrement dit, lorsque le comptable rejette des mandats ou lorsque le Département annule des mandats, le Département ne corrige pas son compte administratif en diminution.

La Chambre rappelle à cet égard à l'ordonnateur que la tenue de l'actif et son suivi régulier, en liaison avec le comptable public, constitue un préalable indispensable à une information fiable sur la situation patrimoniale. Le Département s'est engagé à suivre cette recommandation.

2.2. Les états du passif

L'état du passif retrace l'endettement des personnes publiques auprès des différents prêteurs. Si le Département n'a contracté aucune ligne de trésorerie, il a souscrit de nombreux emprunts assortis d'options de tirage de ligne de trésorerie, tous comptabilisés au compte 16441 - « Emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie - Opérations afférentes à l'emprunt ». Le Département utilise ces options tout au long de l'année afin de compenser les fluctuations de sa trésorerie.

En fin d'année, les options de tirage sont systématiquement utilisées en tant qu'« emprunt d'équilibre ». Le Département émet un titre de recette en fin d'année afin d'augmenter ses ressources d'investissement. Cette pratique permet de minimiser le déficit d'investissement et de présenter un compte administratif en équilibre. La somme empruntée est systématiquement remboursée dans les premiers jours de l'année suivante. Il s'agit de montants particulièrement élevés : 67 M€ en 2008 et 104,5 M€ en 2009 (cf. Rapport du Président à l'Assemblée Départementale AD/080210/B/7 du 26 janvier 2010).

2.3. Des discordances entre le compte administratif et le compte de gestion

Plusieurs discordances ont été relevées entre les comptes administratifs (documents comptables établis par l'ordonnateur) et les comptes de gestion (documents comptables établis par le comptable public) alors que les informations contenues dans ces documents doivent être concordantes. Ainsi, les entrées et sorties d'actif retracées dans les annexes des comptes administratifs ne sont pas conformes aux comptes d'immobilisation retracés dans les comptes de gestion.

Au 31 décembre 2008, le total des opérations pour compte de tiers (compte 458) figurant au compte administratif et au compte de gestion différait de 3 265 000 € en recettes et de 661 000 € en dépenses. Il en était de même pour les comptes retraçant les travaux d'office pour le compte de tiers (compte 454), les dépenses figurant sur le compte administratif étant supérieures de 324 000 € à celles constatées sur le compte de gestion.

Si ces discordances entre le compte administratif et le compte de gestion relèvent, après vérifications, de problèmes informatiques, il appartient au Département de se rapprocher de son prestataire informatique pour corriger ces anomalies pour l'avenir.

En outre, d'importantes disparités apparaissent dans la ventilation entre les différentes opérations. Cette anomalie a pour origine la pratique du payeur départemental qui ne prend pas systématiquement en compte les numéros d'opérations (pourtant indiqués dans le corps du mandat ou du titre) lors de la prise en charge. La Chambre constate cependant une amélioration tout au long de la période étudiée.

La Chambre recommande à l'ordonnateur d'effectuer avec le payeur départemental des rapprochements infra annuels de leurs comptabilités (consommation des crédits, pointage des comptes, pointage des titres et mandats émis et des rejets...) afin d'éviter toute discordance en fin d'année. Le Département s'est engagé à suivre cette recommandation.

2.4. La fiabilité des imputations comptables

L'enregistrement des opérations comptables doit s'effectuer selon un plan de comptes normalisé et détaillé inspiré du plan comptable général.

Un recours important aux « charges autres »

Les charges dites « autres » (c'est-à-dire les charges imputées sur des comptes ne retraçant pas une opération bien identifiée) représentent 7 % du total des charges de fonctionnement (9 % des charges de fonctionnement hors charges de personnel).

La Chambre recommande donc un effort de rigueur au niveau des imputations comptables des mandats et des titres afin d'apporter une image plus précise et fidèle de la situation patrimoniale et financière de la collectivité. Le Département s'est engagé à suivre cette recommandation.

Une augmentation des dépenses et recettes à régulariser

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières sont inscrites provisoirement sur des comptes transitoires. La Chambre constate que le montant des masses financières imputées sur ces comptes augmente sur la période.

C'est le cas du compte 4713 - « autres recettes à régulariser » qui retrace les recettes en matière de dotations, contributions directes et autres subventions encaissées mais dont les titres de recettes n'ont pas encore été émis au 31 décembre de l'exercice. Ce compte passe de 6,3 M€ en 2006 à 10 M€ en 2008 avant de redescendre à 6,8 M€ en 2009. Le résultat comptable de l'exercice est minoré d'autant dans la mesure où il n'intègre que les titres de recettes émis avant le 31 décembre de l'exercice.

La Chambre recommande au Département de se rapprocher régulièrement du Payeur départemental, plus particulièrement en fin d'exercice budgétaire, afin d'émettre les titres de recettes afférents au solde du compte « autres recettes à régulariser » avant le 31 décembre de l'exercice et d'améliorer en conséquence la présentation de l'équilibre de ses comptes. Le Département s'est engagé à suivre cette recommandation.

Le rattachement des charges et des produits

Le compte 408 - « factures non parvenues » enregistre, au moment de la clôture annuelle des comptes, les factures non encore parvenues correspondant à des dépenses engagées et dont le service a été fait au cours de l'exercice qui se termine. C'est ce que l'on appelle le rattachement des charges à l'exercice. Ce mécanisme découle du principe de l'annualité budgétaire.

Le compte 408 s'élevait à 23 M€ en 2005, 29 M€ en 2006, 37 M€ en 2007, 41 M€ en 2008 et 56 M€ en 2009. Le Département fait valoir que cette augmentation est liée à l'amélioration constante et progressive du recensement des charges à rattacher. Il souligne les difficultés du rattachement dans la mesure où les factures des établissements et services d'aide à domicile pour personnes âgées des mois de novembre et de décembre parviennent généralement deux mois plus tard, c'est-à-dire après la date limite de mandatement fixée par le Payeur.

Les comptes 4681 - « produits à recevoir » et 4682 - « charges à payer » enregistrent respectivement des produits encaissés en N et des charges payées en N qui concernent également l'année N+1. Si au 31 décembre 2007, ces comptes s'élevaient respectivement à 1,7 M€ et à 0,25 M€, la Chambre s'interroge sur le fait qu'au 31 décembre 2008 le solde de ces comptes est nul.

2.5. Provisions pour risques et charges

Évaluées en fin d'exercice, ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et, éventuellement, des charges.

Une provision de 1,2 M€ a été constituée sur le compte 6815 suite à une demande de remboursement effectuée par le Département dans le cadre d'une convention en matière de fonds social européen (FSE), alors que ni le payeur ni l'ordonnateur ne connaissait les modalités de remboursement. Le remboursement ayant été effectué par déduction sur d'autres montants dus, la provision n'a plus lieu d'exister.

Des provisions de 13,5 M€ et 5 M€ ont été constituées en 2008 suite à deux procédures contentieuses engagées par des établissements d'enseignement privés du second degré contre le Département, en réparation de préjudices subis du fait de la sous-évaluation des contributions qui leur ont été versées au titre de leur fonctionnement matériel pour les exercices 1998-2002. Le Département ayant fait appel du jugement du Tribunal administratif de Montpellier le condamnant, il y a lieu de maintenir ces provisions.

2.6. Suivi des comptes de tiers et des états des restes

L'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales dispose que l'action des comptables publics, en vue du recouvrement des créances des collectivités et établissements publics locaux, se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge effective des titres de recettes.

Figurent à l'état de développement des soldes des comptes de tiers, produit à l'appui du compte de gestion 2008, un ensemble de titres pour un montant global d'environ 14 M€ à l'encontre de divers redevables en matière de RMI, APA, loyers, crèches, etc. demeurés irrécouvrés. Certaines de ces créances obéissent à un régime de prescription plus court de deux ans.

Si une convention de partenariat a été signée le 20 juin 2002, et actualisée en décembre 2004, entre l'ordonnateur et le payeur départemental, établissant des seuils de poursuites en-deçà desquels le payeur est dispensé d'actes de poursuites, la Chambre recommande au Département de se rapprocher régulièrement du payeur départemental pour faire des points de situation sur les titres irrécouvrés et étudier conjointement les possibilités de relance, notamment auprès des personnes

publiques auprès desquelles le comptable public est dépourvu de moyens d'action contraignants. Le Département s'est engagé à suivre cette recommandation.

2.7. Les subventions accordées

Le compte 657 enregistre les subventions de fonctionnement versées aux organismes publics et aux personnes privées. Les subventions accordées au titre de l'année 2008, hors subventions exceptionnelles, s'élèvent à 51 M€ (dont 2 M€ sont des charges à rattacher). Elles concernent 2 841 associations (pour 40,1 M€), 104 personnes de droit privé (1,1 M€), 241 organismes publics (7,7 M€), 14 organismes spécialisés dans le domaine social (CCAS, Comités d'insertion... pour 0,3 M€).

L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, instaure les principes d'une clarification des relations entre les collectivités territoriales et les associations. Le décret d'application n°2001-495 du 6 juin 2001 précise que l'attribution d'une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 € à un organisme de droit privé doit donner lieu, à compter de l'exercice 2002, à la passation d'une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

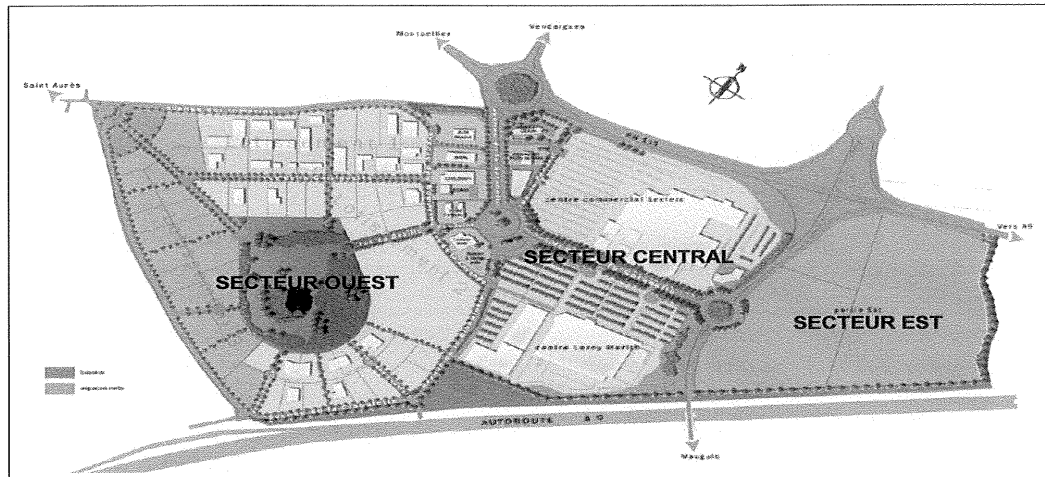
Les demandes d'attribution de subvention sont téléchargeables sur le site du Département. Chaque demande de subvention est examinée, contrôlée et instruite au sein de la direction du service opérationnel qui présente une liste de subventions à accorder au vice-président concerné. Chaque direction rédige un rapport à présenter à la commission permanente qui vote l'accord (les projets de conventions d'objectifs sont adjoints au rapport pour être votés en même temps que l'accord). La subvention est notifiée au bénéficiaire et payée sur demande ou au vu d'un bilan d'activités. Au-delà du seuil légal (23 000 €), une convention d'objectifs est systématiquement signée avec l'association. Y sont définis l'objet, le montant, les conditions d'utilisation de la subvention et certaines obligations.

Si la Chambre a pu constater que la réglementation est correctement appliquée pour les subventions supérieures (ou égales) à 23 000 €, elle a en revanche relevé des pratiques fort hétérogènes d'une direction de service à l'autre pour les subventions inférieures à 23 000 euros. Elle recommande donc au Département la mise en place d'un guide des procédures harmonisant les pratiques pour l'octroi des subventions d'un montant inférieur à ce seuil.

3. LE BUDGET ANNEXE DE LA ZONE D'ACTIVITE SAINT-ANTOINE A SAINT-AUNES

La zone d'activité concertée de Saint-Antoine est une opération à l'origine initiée par la commune de Saint-Aunès et sous sa seule responsabilité. La commune a ensuite apporté cette opération en concession à la Société d'Aménagement du département de l'Hérault (SADH), devenue depuis « Hérault Aménagement ». Compte tenu des difficultés de commercialisation de l'opération, le Conseil général a décidé en 1996 d'acquérir les 450 000 mètres carrés de stock de parcelles cessibles. Si, dans un premier temps, aux termes d'une convention de mandat, il en a confié l'aménagement à la SADH, en 2002 l'opération a fait l'objet de la création d'un budget annexe. Dans son précédent rapport d'observations définitives du 5 juillet 2007, la Chambre s'était inquiétée des difficultés de commercialisation, notamment au regard de l'importance des stocks et de l'ancienneté de l'opération, craignant un déficit de l'ordre de 10 millions d'euros, le budget annexe n'ayant toujours pas remboursé au budget principal du département le moindre euro pour le portage financier de l'opération. Il convenait dès lors pour la Chambre d'assurer le suivi de cette observation d'autant plus que l'on pouvait s'interroger des conséquences de la crise sur la commercialisation de cette ZAC.

Le schéma d'aménagement de l'Ecoparc départemental se décompose en trois secteurs :



Le secteur Ouest a vocation à accueillir les activités artisanales, les services et les commerces sur des terrains de 2 000 à 5 000 mètres carrés. Il a été découpé en 3 zones de lotissements. Seuls les lotissements 1 et 2 sont en cours de commercialisation.

Le secteur Central (secteur mis en valeur le premier) accueille des activités commerciales. Lorsque le Département a repris la ZAC, sa commercialisation était déjà engagée et diverses enseignes étaient déjà installées : Leclerc (avec une galerie marchande), Formule 1, Chausson, Picard, Café Bibal, Acqua Air Confort, Agei Rexel, Hémisphère Sud, GMS. Depuis sont venus s'y installer notamment Leroy-Merlin, La Halle, La Halle aux Chaussures, Intersports ainsi que deux restaurants.

Le secteur Est doit accueillir les grandes entreprises.

Le tableau ci-après retrace les ventes en surface par année depuis 2005, ainsi que l'état de ce qu'il reste à vendre à ce jour :

	2005	2006	2007	2008	2009	Reste	dont CV signé
Lotissement 1	21 829	6 000	2 942			5 563	5 563
Lotissement 2			32 202	12 220	9 371	40 298	11 351
Lotissement 3						59 940	
Secteur Est						131 200	131 200
Secteur Centre	51 946	2 731	2 918	12 553		0	
TOTAL	73 775	8 731	38 062	24 773	9 371	237 001	148 114

(en mètres carrés)

Selon un principe prudentiel, les travaux d'aménagement sont engagés au fur et à mesure de la commercialisation des tranches précédentes. Les travaux du lotissement 1 sont entièrement terminés et le dernier lot a trouvé acquéreur.

Les travaux du lotissement 2 sont achevés, quelques terrains restent à la vente : Sur 40 298 m² restant la propriété du Département, 11 351 m² sont sous compromis de vente, 4 506 m² sont en attente de signature de compromis de vente, 14 785 m² sont réservés à des entreprises pré-agrées par le comité de pilotage et 9 656 m² restent libres.

La vente sur le secteur Est de la totalité de la superficie en deux lots pour, d'une part, l'implantation de la plate-forme logistique et des bureaux de la société Orchestra et, d'autre part, un pôle commercial autour de l'enfance, est en cours de finalisation : les compromis de vente ont été signés et approuvés en session départementale le 23 novembre 2009 et la signature des actes authentiques est prévue courant 2010.

Selon le Département, la crise a eu très peu d'effet sur la commercialisation de la ZAC. La demande d'implantation est restée forte et se heurte à la disponibilité des terrains.

La Chambre observe que, depuis la création du budget annexe, si les terrains qui ont été vendus représentaient 18 % de la surface commerciale prise en charge au 31 décembre 2004, ils en représentent 48 % au 31 décembre 2009 et près de 80 % si l'on prend en considération les compromis de vente.

Les comptes du Département font toujours apparaître une avance de 7,23 M€ au budget annexe pour le préfinancement de l'opération. Selon un tableau synthétique transmis par le Département, entre 2002 et 2009, le budget annexe a engagé des dépenses à hauteur de 13,17 M€ pour aménager la zone et de 7,01 M€ pour l'achat du foncier. Il a en contrepartie encaissé 18,32 M€ pour la vente de terrains. Le bilan provisoire fait donc apparaître un déficit de 1,86 M€. Au vu de l'ensemble des terrains restant à vendre ou en cours de vente, il ne fait aucun doute que ce déficit sera rapidement transformé en excédent. C'est pourquoi le Département a prévu de faire rembourser progressivement par le budget annexe au budget principal l'avance reçue en 1997. Ainsi, 2,5 M€ sont budgétisés concomitamment en recette du budget principal 2010 et en dépense du budget annexe 2010.

4. LA CAMPAGNE DE COMMUNICATION CONTRE LES PROJETS DE LOI DE REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET COMMUNICATION

Le Département de l'Hérault a entrepris au mois de décembre 2009 une campagne de communication contre les projets de loi relatifs à la réforme des collectivités territoriales. Le préfet de l'Hérault a saisi la Chambre en lui demandant son avis, d'une part, « *sur la conformité des dépenses engagées avec l'intérêt départemental* » et, d'autre part, sur « *leurs éventuelles conséquences budgétaires au regard des dépenses relevant de son domaine de compétence, en particulier en matière sociale* ».

4.1. La campagne contre les projets de loi relatifs à la réforme des collectivités territoriales entre-t-elle dans l'intérêt départemental ?

Aux termes de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales « *Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. / Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi (...)* ». En l'absence de définition de la notion « d'intérêt départemental » par la loi, c'est le juge administratif qui est venu préciser les limites de cette notion.

L'intérêt départemental n'a pas été reconnu pour l'impression et la distribution, aux frais d'un département, d'un document de propagande électorale appelant à voter « non » lors du référendum de Maastricht (CE 25 avril 1994, Président du Conseil général du Territoire-de-Belfort, n°145874).

Le juge administratif a reconnu que le maire n'avait pas « *méconnu les limites de ses attributions légales en qualité d'exécutif de la commune responsable de l'information municipale* » en combattant « *un projet modifiant profondément le régime administratif de la Ville de Paris* » (CE 25 juillet 1986 - Divier, n°55064). Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement étendait cette analyse à l'ensemble des collectivités territoriales en soulignant qu'avec les lois de décentralisation « *il semble désormais bien difficile d'admettre que dépasse le cadre de ses compétences une collectivité locale qui critique un projet de loi sur l'organisation territoriale* ». Il indiquait qu'il « *semble impensable qu'on refuse en 1986 à une collectivité locale le droit de s'exprimer sur son propre statut* ».

Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, la Chambre estime qu'il est difficile de soutenir que la campagne de communication contre les projets de loi relatifs à la réforme des collectivités territoriales qui visent à une profonde modification de leur régime administratif ne présente aucun intérêt départemental.

4.2. Evaluation du coût de la campagne

La campagne de communication contre les projets de réforme des collectivités territoriales a été réalisée sous la forme d'affichage public sur la voirie, d'insertions d'encarts publicitaires dans la presse locale et d'articles publiés dans la presse nationale et locale, de diffusion de prospectus.

Deux affiches ont fleuri sur le mobilier urbain le long de la voirie départementale. La première portait le message « *Aujourd'hui le Département aide les transports en commun, et demain ? Non à la réforme territoriale !* ». La seconde portait le message « *Aujourd'hui le Département protège l'environnement, et demain ? Non à la réforme territoriale !* ».

Des encarts publicitaires portant l'un ou l'autre de ces messages ont été publiés dans la presse locale : Le Midi Libre (édition du 13 décembre 2009), Montpellier Plus (édition du 15 décembre 2009), La gazette de Montpellier (édition du 10 décembre 2009), L'Hérault du jour (édition du 12 décembre 2009), La Lettre M (édition du 8 décembre 2009), Le Journal de l'Emploi (numéro 160). Le montant des encarts publicitaires parus dans la presse locale s'est élevé à 28 977 € TTC.

Des suppléments publicitaires de 4 pages intitulés « *Pour la défense des territoires et de la démocratie locale, le Département agit* » ont été publiés le 17 décembre 2009 dans le Midi Libre, Direct Montpellier, la Gazette de Montpellier et l'Hérault du jour. Le Département a également fait éditer 10 000 « tirés à part » et des flyers. Ces suppléments publicitaires ont représenté un coût de 55 065 € TTC.

Des articles de presse signés du président du Conseil général ont été publiés dans le Monde (édition du 15 décembre 2009), le Nouvel Observateur (édition du 13 décembre 2009) et Le Figaro (date de l'édition non connue). Le montant des articles publiés dans la presse nationale, qui sont en réalité à considérer comme des achats d'espaces publicitaires, s'est élevé à 34 508 € TTC.

Des articles ont été également publiés dans « L'Hérault » qui n'est autre que, comme son sous-titre l'indique, « le magazine du Département », c'est-à-dire l'organe de communication officielle du Département dont la parution est mensuelle. Un article d'une page a en effet été inséré dans les numéros de janvier à juin 2010. Toutefois, le coût de ces articles est neutre pour l'institution.

C'est la société Lowe Strateus qui détient le marché de communication du Département et qui a été chargée de la conception et de la réalisation de la campagne de communication. Le marché a été signé le 25 mars 2009. Il s'agit d'un marché à bons de commande passé sous la forme d'un appel d'offres ouvert. Conclu pour une période allant de la date du 1^{er} bon de commande au 31 décembre 2009, ce marché est reconductible par période successive d'une année jusqu'au 31 décembre 2012. La procédure d'attribution de ce marché n'appelle pas d'observation de la part de la Chambre. La société Lowe Strateus a réalisé la conception des visuels, l'impression des affiches, leur mise au format pour les insertions dans la presse, le bloc-marque, la rédaction des articles, le suivi et la coordination commerciale de la campagne. Cette société a également assuré la conception et l'impression des 2 000 flyers. Le montant global des prestations de la Société Lowe Strateus au titre de la campagne s'est élevé à 38 067 € TTC.

Le coût de l'affichage sur le mobilier urbain est nul pour les finances du Département. En effet, le Département a conclu le 20 avril 2001 un marché (appel d'offres sur performance) de mise à disposition de mobilier urbain avec la société Dauphin (devenue Clear Chanel) pour ses besoins de communication institutionnelle pour une durée de dix ans. Le principe de ce type de marché est simple : le titulaire du marché met à disposition de la collectivité territoriale du mobilier urbain (les panneaux ou « sucettes ») dont il conserve la propriété. Le Département abandonne les redevances domaniales et le titulaire du marché fait son affaire de l'équilibre économique par l'exploitation publicitaire des panneaux

tout en réservant à la collectivité un certain nombre de faces des panneaux. En l'espèce, la société Clear Chanel prend gracieusement à sa charge la pose des affiches fournies par le conseil général à concurrence de 24 campagnes maximum par an ainsi que la confection à ses frais, à partir des maquettes fournies par l'administration, des affiches pour 8 campagnes annuelles. Les conditions d'attributions de ce marché, où trois sociétés ont présenté des offres (Dauphin, Decaux et Giraudy), n'appellent pas d'observation de la part de la Chambre.

Le coût global de la campagne s'élève donc à la somme de 154 938 € TTC. Ce coût représente 3,65 % des dépenses 2009 de communication ou 1,7 dix millième des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité, soit 15,5 centimes d'euro par habitant.

5. LE TRANSFERT DES ROUTES NATIONALES D'INTERET LOCAL

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) organise un certain nombre de transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales dont, entre autres le transfert aux départements de la responsabilité des deux tiers environ du réseau routier national non concédé et celui des services et des personnels qui doivent leur permettre d'assurer la gestion de ce réseau transféré et des routes déjà départementales.

Les juridictions financières ont décidé de lancer une enquête nationale sur les conséquences du transfert aux départements des routes nationales en 2004.

Les objectifs de l'enquête sont de déterminer l'impact de la décentralisation des routes sur l'organisation du pays et sur les finances publiques. Il s'agit d'apprécier les conditions du transfert, l'impact du transfert sur les départements et ses conséquences en matière de réflexion organisationnelle ainsi que l'incidence du transfert sur la qualité du service rendu à l'usager.

5.1. Le nouveau réseau routier départemental

5.1.1. Le réseau routier départemental jusqu'au transfert issu de la loi du 13 août 2004 : historique et consistance

5.1.1.1. L'historique récent du réseau routier départemental

Par la loi n° 71-1071 portant loi de finances pour 1972 (article 66) du 29 décembre 1971 et ses décrets d'application du 17 avril 1972 relatif au classement dans la voirie départementale des routes nationales secondaires et du 29 septembre 1972 relatif aux voies à grande circulation, l'Etat a procédé à un transfert massif aux départements de près de 55 000 km de routes nationales secondaires. Par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme, en date du 21 février 1974, ce sont 352 km de routes nationales qui ont été déclassées du réseau routier national et reclassées dans la voirie départementale de l'Hérault, portant le linéaire de la voirie départementale de 4 250 km à 4 602 km. Ce transfert de responsabilité de gestion ne s'est accompagné d'aucun transfert de services ni a fortiori de personnels vers les conseils généraux.

Le réseau routier départemental a continué à se développer et à se moderniser en s'adaptant à l'évolution du trafic routier et à l'urbanisation, cette dernière conduisant notamment au déclassement de routes départementales vers les voiries communales.

5.1.1.2. Le constat de la situation avant le transfert des biens de 2006 (transfert issu de la loi du 13 août 2004)

5.1.1.2.1. Le réseau

A la veille du transfert des routes nationales d'intérêt local, le réseau départemental comprenait un linéaire de 4 770 km. Lors de sa séance du 4 décembre 2000, l'assemblée départementale avait adopté une hiérarchisation de son réseau routier selon trois grandes catégories fonctionnelles :

- le réseau multipôle qui permet de relier chaque chef-lieu de canton à une infrastructure majeure (autoroute ou route nationale). Il comprenait notamment les RD 907, 908, 909, 32, 986 et 62. Sa longueur totale était de 586 km ;
- le réseau de liaison qui, complémentaire au réseau multipôle, permet de relier entre eux les chefs-lieux de cantons, renforçant ainsi le maillage du territoire. Sa longueur totale était de 642 km ;
- le réseau secondaire qui comprend toutes les autres routes permettant d'irriguer l'ensemble du territoire départemental. Sa longueur totale est de 3 542 km.

Selon le Département, il n'existait pas de véritable étude globale permettant d'apprécier la consistance et la qualité de ce réseau.

5.1.1.2.2. Les services départementaux compétents

La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et son décret d'application n°85-812 du 31 juillet 1985 avaient organisé le transfert des parties de services chargées des tâches de programmation, des études, du contrôle administratif et financier, de la comptabilité, des marchés, des acquisitions foncières et contentieux en matière de voirie départementale. Ce transfert de services s'était accompagné d'un transfert des emplois correspondants. L'article 2 du même décret précisait la mise à disposition du président du conseil général de l'ensemble des services extérieurs du ministère constitué par les subdivisions territoriales, le parc et les parties de services chargées de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion des réseaux routiers.

Le dispositif a été complété par la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services qui instaurait deux régimes possibles pour les départements : les conseils généraux, ayant acquis la capacité technique de définir leur politique de construction, d'entretien et de gestion de leur domaine routier pouvaient également, au minimum, connaître les moyens que le ministère déployait pour mettre en œuvre cette politique (article 6) et, au maximum, décider eux-mêmes de l'organisation de ces moyens (article 7). Dans les deux cas, les moyens (services et personnels les constituant) étaient mis à disposition par l'Etat. En 2002, une vingtaine de départements avait opté pour l'article 7 qui conduit à une partition totale dans les DDE entre les services travaillant sur les routes nationales et ceux travaillant sur les routes départementales placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général mais toujours gérés par le DDE.

Le Département de l'Hérault faisait partie de la vingtaine de départements ayant opté pour la partition des services. En outre, il avait choisi d'exercer la plénitude maximale des attributions.

A la veille du transfert des routes nationales d'intérêt départemental, le service route du Département de l'Hérault comptait 458 personnels (dont 302 personnels de la DDE mis à disposition) et était organisé selon le schéma fonctionnel suivant :

- trois services des grands travaux,
- un service conception et techniques routières,
- un service ouvrages d'art,
- un service entretien,

- un service logistique, gestion administrative et comptable,
- un service des acquisitions foncières,
- 9 agences situées à Agde, Bédarieux, Béziers, Lodève, Montpellier, Olonzac, Pézenas, Saint-Mathieu-de-Trévières et Saint-Pons chargées de l'entretien.

L'évolution des crédits consacrés par le Département à l'entretien de la voirie (hors dépenses de personnels) est retracée dans le tableau suivant (en K€) :

	Crédits de fonctionnement	Crédits d'investissement	Fonctionnement et investissement
2004	16 141	6 539	22 680
2005	14 705	6 010	20 716
2006	18 088	7 923	26 012

L'augmentation des crédits de 25,56 % entre 2005 et 2006 correspond à l'intégration des routes nationales d'intérêt local.

5.1.2. Constitution du réseau départemental actuel issu de la loi du 13 août 2004

5.1.2.1. Le champ du transfert opéré en 2006

Par arrêté préfectoral en date du 15 décembre 2005, pris en application du décret n°2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national et du décret n°2005-1500 du 5 décembre 2005 portant application de l'article 18 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le département de l'Hérault s'est vu transférer, à compter du 1^{er} janvier 2006, 322 km de routes nationales d'intérêt local hors bretelles. Le transfert ainsi réalisé a pour effet de porter le réseau routier départemental de 4 770 km à 5 092 km soit un accroissement de 6,75 %.

Les routes nationales suivantes sont pour la totalité de leur linéaire transférées au département : RN 110 (reliant Vendargues à la limite du département avec celui du Gard en direction de Sommières), RN 112 (reliant Montpellier à Sète et Marseillan-Plage au département du Tarn en direction de Castres en passant par Agde, Béziers, Saint-Chinian et Saint-Pons de Thommières), RN 300 (reliant Sète à la RN 113), RN 312 [reliant la RN 112 (à hauteur de Vias) et l'autoroute A9 (à hauteur de Bessan)]. Des portions de la RN 9 (reliant Béziers à Narbonne) et de la RN 113 (entre Montpellier et Pézenas) sont également transférées. Il est à noter que l'Etat a profité de la livraison de tronçons des autoroutes A 75 et A 750 pour transférer des portions de routes nationales faisant désormais double emploi avec les infrastructures autoroutières [RN 1009 (route entre Le Caylar et le département de l'Aveyron), RN 509 et RN 2009 (ancienne RN 9 longeant l'A 75), RN 519 et RN 2109 (ancienne RN 109 longeant l'A 750)]. Il est à noter que la RN 2112 (portion de la N 112 traversant Frontignan) a été directement déclassée au profit de la commune de Frontignan.

Le transfert porte non seulement sur la voirie proprement dite mais aussi sur ses dépendances et accessoires comme les dispositifs d'éclairage public et les feux de signalisation situés sur les RN 112 et RN 300, les dispositifs anti-chute de pierres le long de la RN 112. L'arrêté précise que les dispositifs d'assainissement et les espaces verts communs aux autoroutes A 75 et A 750 et respectivement aux sections de RN 9 et RN 109 transférées feront l'objet d'une convention particulière de gestion entre l'Etat et le Département. Par ailleurs, l'annexe 2 à l'arrêté préfectoral recense les déclarations d'utilité publiques réalisées en vue de l'aménagement des routes nationales concernées (déviation Est de Montpellier des RN 113 et RN 110, créneau de dépassement à Saint-Chinian Babeau-Bouldoux, déviation sur la rocade Nord de Béziers), les conventions de gestion des carrefours giratoires avec les collectivités territoriales concernées, les conventions de gestion des ouvrages d'art (avec la SNCF, ASF, BRL) et les permissions de voirie (autorisations d'occupation temporaire).

En 1992, la Direction des routes du ministère de l'équipement a mis au point un système d'évaluation et de suivi du réseau routier national non concédé qui permet d'appréhender globalement la

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

qualité des chaussées et d'apprécier son évolution dans le temps. Ce système de notation repose sur un relevé visuel des dégradations des chaussées et des mesures d'adhérence sur l'ensemble du réseau.

La notation synthétique comporte cinq niveaux de qualité (A à E) correspondant chacun à une classe de notes globales.

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

La DDE de l'Hérault a établi dans le cadre de la préparation des opérations de transfert un « cahier chaussée » faisant le point détaillé des portions de routes nationales à remettre au département de l'Hérault. Ce cahier comporte une étude de l'état des chaussées à transférer portant sur 318 km de voirie. 60,98 % du réseau a un niveau de qualité compris entre A et C, 16,59 % un niveau D et 22,43 % un niveau E. Les résultats de ce diagnostic ne sont pas contestés par le Département. L'index global moyen est de 15,90. Cet index global cache des disparités assez importantes entre les routes nationales transférées :

Route	Linéaire transféré (en km)	Index global moyen
RN 9	18,5	18,34
RN 110	17,4	17,36
RN 112	142	17,45
RN 113	56,3	16,45
RN 300	9,9	18,48
RN312	12,2	14,85
RN334	17,4	17,69
RN1009	6,6	13,35
RN 2009	37,5	13,34
RN2109	17,4	7,99

Par ailleurs, s'agissant de moyennes, les index de chacune des RN peuvent également cacher des disparités très fortes entre portions d'une même route.

Aux termes de ce transfert, l'Etat conserve la responsabilité de 134 km de routes nationales non concédées :

- autoroute A 75 qui permet de relier Millau à Béziers et à l'A 9,
- autoroute A 750 qui permettra de relier, lorsque le tronçon entre Gignac et Mas d'Albren sera achevé, Montpellier à l'A 75 en direction de Clermont-l'Hérault, Lodève et Millau,
- nationale N 9 entre Pézenas et Béziers,
- nationale N 113 qui relie Vendargues au Gard en direction de Nîmes,
- tronçon de la nationale N 109 entre Gignac et Mas d'Alben qui double l'A 750 en construction.

Il est rappelé que l'autoroute A 9 dite « la languedocienne » qui traverse le département selon un axe Nord-Sud est une autoroute concédée à la société ASF.

5.1.2.2. Les étapes du transfert

La préparation du transfert s'est déroulée dans un climat d'apaisement entre les services de l'Etat et le Département contrairement à ce qui s'était passé lors de la mise à disposition des services de l'équipement en 1994. La loi prévoyait la réalisation d'études préalables sur l'état des routes à transférer afin d'évaluer les moyens budgétaires à transférer. Les cahiers chaussées, ouvrages d'art, dépendances et équipements, et aménagement de la gestion liée à la sécurité ont été tous achevés à l'été 2005 par la DDE 34 avec l'aide du Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) et du Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement Méditerranée. Le Département s'est peu impliqué dans la préparation de ces études préférant laisser œuvrer les services de l'Etat. Le Département n'a d'ailleurs pas remis en cause la qualité et le sérieux des études réalisées par les services de l'Etat pour préparer le transfert des routes nationales d'intérêt local. Cela s'explique par l'expertise neutre et indépendante reconnue au réseau scientifique et technique de l'Etat. Le Département n'a pas davantage engagé de contentieux sur le principe du transfert ou sur les opérations de transfert. Aucun écart inexpliqué n'a été constaté entre le linéaire transféré en application de l'arrêté préfectoral de transfert, les documents détaillés préparatoires au transfert (notamment le cahier « chaussées ») et les éventuels autres textes (délibérations du conseil général relatives au transfert, arrêtés du président du conseil général, autres).

5.1.2.3. Les conséquences du transfert sur le réseau notamment en termes de coûts

5.1.2.3.1. Impact sur la consistance du réseau

En terme de trafic et donc d'exploitation, le réseau transféré au Département fait partie du réseau le plus circulé même si certaines routes départementales d'origine présentent des enjeux tout aussi importants pour le Conseil général. A titre d'exemple, en 2009, les moyennes journalières annuelles étaient les suivantes :

- 17 260 véhicules entre Béziers et Narbonne (ex RN 9),
- 19 641 véhicules entre Montpellier et Sète (ex RN 112),
- 8 881 véhicules entre Vendargues et Sommières (ex RN 110).

Cette donnée globale ne doit pas masquer que les routes les plus circulées sont des routes déjà départementales situées en périphérie immédiate de Montpellier où l'on compte des pointes journalières de plus de 54 000 véhicules (D 66 en direction de Pérols), 32 900 véhicules (D 62 entre Carnon et La Grande-Motte), 30-35 000 véhicules (D 65 entre Juvignac-Clapiers-Jacou).

Au 1^{er} janvier 2009, le réseau routier départemental était désormais constitué de 5 013 km de routes. Son classement fonctionnel en fonction du trafic se décompose comme suit :

- un réseau principal déterminé par un trafic supérieur à 3000 v/j d'une longueur de 1 730 km qui inclut la totalité du réseau transféré de l'Etat,
- un réseau secondaire caractérisé par un trafic inférieur à 3000 v/j d'une longueur de 3 283 km.

Il est impossible de déterminer l'impact du transfert des routes nationales d'intérêt local sur le réseau départemental en termes de qualité des chaussées en l'absence d'étude antérieure à 2005 portant sur l'état de la voirie départementale. Ce n'est qu'en 2008 que le Département, désireux de mieux connaître l'état de ses chaussées, a confié à un cabinet privé d'ingénierie routière une étude d'auscultation du réseau principal qui doit se terminer en 2010.

L'étude en cours permet de procéder à l'évaluation-notation du réseau en fonction de 3 critères : une note de sécurité qui caractérise un niveau de sécurité de la route, une note de structure qui illustre le niveau de pérennité de la chaussée et enfin une note de l'état de surface qui reflète le ressenti visuel et le confort de la route.

La première phase d'auscultation qui portait sur 840 km du réseau multipôle (trafic supérieur à 6 000 véhicules par jour) et qui ne comprenait pas les RNIL, a abouti en juillet 2009 aux enseignements

suivants :

- 38 % du réseau ausculté est considéré comme pouvant poser des problèmes de sécurité notamment sur le plan de l'adhérence mais il convient de corrélérer ce résultat avec les données d'accidentologie et la connaissance du réseau par les agences pour en tirer des conclusions ;
- 80 % du réseau ausculté est jugé comme correct sur le plan structurel et de plus les mesures de déflexion effectuées sur les tronçons mal notés montrent que la partie déficiente conserve globalement une assez bonne portance n'impliquant pas des solutions d'entretien trop lourdes ;
- le réseau est considéré comme bon à 92 % sur l'aspect superficiel.

Ces résultats ont été largement pris en compte pour bâtir le programme complémentaire 2009 et le programme 2010 d'enrobés. Selon le Département, cette étude constituera à terme la base d'une politique d'entretien des chaussées dont l'efficacité sera mesurée en observant l'évolution de la notation du réseau dans les années à venir.

5.1.2.3.2. Impact budgétaire

Il est difficile de mesurer l'impact budgétaire lié au transfert des routes nationales d'intérêt local pour des raisons à la fois comptables et organisationnelles. En effet, il n'existe pas en M52, instruction comptable applicable aux départements, de comptes dédiés pour enregistrer les opérations comptables relatives aux RNIL. Le département de l'Hérault a choisi de mettre en place une organisation de surface où les personnels travaillent indistinctement sur le réseau historique départemental et sur les ex-RNIL. Le Département a cependant mis en place quelques outils analytiques lui permettant d'évaluer le coût du transfert des RNIL.

En 2006, les charges hors personnels liées au transfert des RNIL se sont élevées à 1,56 M€ en section de fonctionnement et à 3,06 M€ en section d'investissement. Ces sommes représentent respectivement moins de 0,2 % et 1,2 % des sections de fonctionnement (799,72 M€) et d'investissement (270,89 M€). Rapportées aux charges du réseau routier départemental⁸ (et de viabilité hivernale⁹), considérées hors charges de personnel, ces montants représentent respectivement 8,09 % des charges de fonctionnement (19,29 M€) et 4,01 % des charges d'investissement (76,26 M€).

En 2009, année où les transferts sont complètement achevés et stabilisés, les charges hors personnel liées au transfert des RNIL se sont élevées à 2,23 M€ en section de fonctionnement et à 11,72 M€ en section d'investissement. Ces sommes représentent respectivement 0,2 % et 3,1 % des sections de fonctionnement (972,30 M€) et d'investissement (384,18 M€). Rapportées aux charges du réseau routier départemental (et de viabilité hivernale), considérées hors charges de personnel, ces montants représentent respectivement 12,52 % des charges de fonctionnement (17,81 M€) et 14,24 % des charges d'investissement (82,33 M€).

Le transfert des routes nationales d'intérêt local impacte plus fortement la section d'investissement que la section de fonctionnement. En effet, en raison du principe de décroisement des financements, les charges d'investissement ne sont pas compensées.

5.1.2.3.3. Impact sur la qualité du service

Depuis leur intégration dans le réseau départemental, les ex-routes nationales d'intérêt local font l'objet des mêmes attentions que le reste de la voirie. Le rythme décennal de renouvellement des couches a été maintenu.

En l'absence d'enquête de satisfaction récente des usagers de la route dans le département, il est impossible de tirer un enseignement de l'effet du transfert pour l'utilisateur.

⁸ Fonction 21 « réseau routier départemental »

⁹ Fonction 22 « viabilité hivernale et aléas climatiques »

5.1.3. Organisation des services routiers et accueil des parties de service ex-DDE

5.1.3.1. Missions

Le Département a profité de l'acte II de la décentralisation ayant pour conséquence l'intégration des agents DDE déjà sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général et le transfert des routes nationales d'intérêt local pour repenser son organisation en matière de voirie. D'un schéma dit « fonctionnel », le Département a basculé courant 2005 vers un schéma dit « territorial », anticipant ainsi les transferts effectifs de compétences et de personnels.

Le service des routes (département des routes) relève comme précédemment du pôle aménagement durable du territoire (PADT). Il est désormais organisé en 4 directions :

- la direction des politiques transversales, de l'innovation et de la coordination regroupant les services existants en charge des acquisitions foncières, de l'exploitation, de l'entretien et des ouvrages d'art auxquels est adjoint un service études amont chargé de l'élaboration et du suivi du plan quinquennal ainsi que des études générales liées à la modernisation du réseau,

- trois directions territoriales calquées sur le zonage des grands projets départementaux : Aire métropolitaine, Cœur de l'Hérault-Cités maritimes et Piémont biterrois. Chacune de ces trois directions dispose d'un service grands travaux et d'une ou plusieurs agences techniques intervenant sur leur territoire : Lunel, Montpellier, Saint-Mathieu, Lodève, Pézenas, Agde, Bédarieux, Béziers, Olonzac, Saint-Pons de Thomières. Chacune des agences techniques comprend un ou plusieurs centres d'exploitation.

Cette réorganisation territoriale permet de regrouper sous une même autorité les trois missions essentielles : modernisation, entretien et exploitation.

Selon le Département, le transfert en matière de voirie n'a pas eu de conséquences en termes d'organisation sur les autres directions et services de la collectivité territoriale. Le Département ayant opté dès 1994 pour la partition des services, c'est à cette époque que le partage des 17 subdivisions de l'Équipement s'est opéré, le Département en récupérant 9 et la DDE en conservant 8. De ce fait, le transfert issu de la loi du 13 août 2004 n'a pas eu de répercussion notable sur le maillage du territoire, les personnels de l'État en charge de la voirie départementale étant déjà en place. Le Département n'a eu qu'à intégrer dans son organisation administrative les 61 ETP transférés (physiquement 56 personnes) au titre des routes nationales, lesquels sont allés grossir les effectifs des agences territoriales déjà organisées pour absorber les transferts de compétences. Quelques redécoupages ont été opérés entre les agences territoriales de Béziers, Lodève et Pézenas. L'agence de Montpellier a été scindée en deux et deux nouveaux centres d'exploitation ont été créés à Béziers et à Saint-André de Sangonis (agence de Lodève).

5.1.3.2. Moyens

Par un premier arrêté préfectoral en date du 22 février 2007, ce sont 304 emplois équivalents temps plein qui ont été transférés au département de l'Hérault, à compter du 1^{er} janvier 2007, au titre de la partie routes départementales. Ces personnels étaient déjà mis à disposition du Département. Par un second arrêté préfectoral en date du 22 février 2007, ce sont 61 emplois équivalents temps plein qui ont été transférés au département de l'Hérault, à compter du 1^{er} janvier 2007, au titre de la partie routes nationales. Les deux arrêtés précisent les montants 2002, 2003 et 2004 des indemnités de service fait, des charges de fonctionnement autres que celles de personnel, des charges liées aux vacances qui serviront de base à la liquidation du transfert des crédits en matière de personnel.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution quantitative des personnels « routes » depuis 2005 (mis à disposition et propre) et depuis le transfert :

Tableau 4

Evolutions de la quantité de personnel routes									
Année	Effectif propre			Effectif MAD			Effectif transféré		
	Affecté RD	Affecté RNIL	Total propre	Affecté RD	Affecté RNIL	Total MAD	Affecté RD	Affecté RNIL	Total transféré
2005			156			302			
2006			175			287			
2007			213			326			
2008			237	36	15	51	214	41	255
2009			246	20	9	29	221	47	268
2010			245			0¹⁰	236	54	290

MAD : mis à disposition

Seule l'intégration des personnels DDE en charge des routes nationales est venue augmenter les effectifs départementaux en charge des routes, les personnels DDE en charge des routes départementales étant déjà comptabilisés dans les structures départementales. Alors que l'effectif total routes en 2005 était de 458 (et de 462 en 2006), l'effectif total routes en 2007 est porté à 539, le transfert RNIL ayant un impact à hauteur de 56 personnes.

5.1.3.3. Charges transférées

Par arrêté du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 30 novembre 2006, le montant de la compensation notifié au Département au titre des transferts des RNIL au 1^{er} janvier 2006 est de 3 472 768 €. Selon la fiche de calcul de la compensation financière 2006 établie par la Direction générale des routes du ministère de l'équipement, l'allocation consentie au Département se décompose comme suit :

- fonctionnement : 27,21 % dont
 - dépendances : 20,64 %
 - viabilité hivernale : 5,13 %
 - maintenance tunnel : néant
 - entretien des équipements de gestion du trafic : 1,44 %
- investissement : 72,79 % dont
 - entretien des chaussées et ouvrages d'art : 35,66 %
 - dotations spécifiques : 37,13 %

Les différentes compensations financières relatives aux transferts de personnels sont recensées dans le tableau ci-après :

¹⁰ non compris les OPA du PARC

Tableau 11

Compensations prévues		Vague N : 2007		
Charges (en K€)		1 ^{ère} année de compensation	Montant de la compensation	Arrêté de compensation et CCEC
Charges indépendantes période exercice droit option	Fonctionnement et vacations	N	78 K€ pour RD 139 K€ pour RNIL	Arrêtés du 6 novembre 2008 avis CCEC du 11 décembre 2007
	Indemnités pour service fait	N	18 K€ pour RD 67 K€ pour RNIL	
	Comptes épargne-temps	N	15 K€ pour RD 7 K€ pour RNIL	
	Agents non titulaires	N+1	0 € pour RD et RNIL	Arrêtés du 27 mai 2009 avis CCEC du 13 novembre 2008
	Postes vacants intermédiaires entre transfert compétence et transfert service	N	713 K€ pour RD, RNIL et FSL	Décision attributive Ministre équipement du 9 août 2007, puis intégré en tranche 2008
	Postes disparus	2010	173 K€	Circulaire PLF 2010 du 31 décembre 2009
Charges dépendantes période exercice droit option	Rémunérations	N+1	-8 109 K€ tranche 2008, 1 ^{ère} vague -376 K€ tranche 2009, 2 ^{ème} vague -947 K€ tranche 2010, 3 ^{ème} vague	
	Postes vacants entre transfert service et transfert agent	N+1	-505 K€ tranche 2008, 1 ^{ère} vague -355 K€ tranche 2009, 2 ^{ème} vague -25 K€ tranche 2010, 3 ^{ème} vague	
	Action sociale	N+1	-26 K€ tranche 2008, 1 ^{ère} vague -1 K€ tranche 2009, 2 ^{ème} vague -3 K€ tranche 2010, 3 ^{ème} vague	
	Formation	N+1	34 K€ tranche 2008	

5.1.4. Impact sur l'immobilier : constructions nouvelles, réhabilitations, cessions

Dans le cadre de la loi Liberté et responsabilités locales du 13 août 2004, les départements ont été amenés à reprendre intégralement la gestion, l'entretien et l'exploitation des routes départementales et des routes nationales d'intérêt local. Conformément au code général des collectivités territoriales, en particulier ses articles L. 1321-1 à L. 1321-8, ce transfert de compétences a entraîné de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de ces compétences.

Par convention en date du 19 mars 2007, l'Etat a mis à disposition du Département, pour tout ou partie, les biens immobiliers suivants qui concourent à l'exercice des missions transférées :

- centre d'exploitation du Caylar,
- subdivision et agence départementale de Bédarieux,
- centre d'entretien et d'exploitation de Montpellier.

Le centre d'entretien et d'exploitation de Montpellier mis à disposition du Département fait

l'objet d'une utilisation partagée entre l'Etat et le Département. Les frais et charges d'entretien, de gestion, de réfection et de réparation de ce site sont répartis entre l'Etat et le Département conformément aux clefs de répartition définies dans la convention du 28 novembre 2008.

La convention du 19 mars 2007 prévoit également la mise à disposition des biens meubles appartenant à l'Etat ainsi que le transfert du droit d'usage des logiciels et la fourniture des données numérisées relatives aux missions transférées.

La réorganisation progressive des services de l'Etat et du Département a conduit les deux administrations à mettre en place une organisation provisoire sur certains sites communs leur permettant de continuer à exercer leur activité dans l'attente de la réalisation des travaux nécessaires à leur installation définitive. Ainsi, les sites de Béziers étaient au moment du transfert occupés conjointement, l'un par la Division de Béziers de la DDE et les bureaux de l'agence départementale de Béziers du Conseil général, et l'autre par le parc départemental du centre d'entretien et d'exploitation de la DDE et le centre d'exploitation de l'agence départementale de Béziers. Depuis le 1^{er} janvier 2010, le Département n'occupe plus ces deux sites, propriétés de l'Etat. A Clermont-l'Hérault, la subdivision de Clermont-l'Hérault de la DDE 34 et le centre d'exploitation de Clermont-l'Hérault de l'agence départementale de Pézenas partagent le même site, propriété du Département. La convention du 19 mars 2007 prolonge les mises à disposition en tant que de besoin.

Dans le cadre de la décentralisation et du transfert des routes nationales aux départements, les parcelles appartenant au domaine privé de l'Etat et acquises en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédées aux départements sous forme de cession gratuite. Le service gestion des routes et des transports de la DDE 34 a procédé au recensement des terrains concernés (environ 650 parcelles sur 45 communes) et établi des actes de cession gratuite au profit du Département en les regroupant par commune.

5.1.4.1. Les coûts anticipés avant le transfert

Les transferts de services ont été facilités en raison de la partition des services réalisée en 1995. Le transfert des RNIL a occasionné de ce fait peu de transferts en matière immobilière.

Les transferts de services ont été préparés par une évaluation des coûts immobiliers et par des conventions ou des procès-verbaux de mise à disposition de biens lors des opérations de partition réalisées en 1995 et 2000.

Lors de la partition de 1995, l'Etat et le Département se sont répartis les sites d'exploitation. La nouvelle organisation territoriale de l'Etat reposait sur un découpage du Département de l'Hérault en 8 zones au lieu de 16, ce qui a conduit les agents à couvrir des distances plus grandes pour continuer à exercer leurs missions d'entretien routier, d'urbanisme-application du droit du sol et d'ingénierie communale. Ces déplacements supplémentaires se traduisant par une augmentation du kilométrage parcouru et des temps de travail improductifs plus importants, la DDE 34 a ponctionné 3,2 ETP pour l'exercice des compétences départementales et 0,11 M€ sur la DGD¹¹. Il est à noter que le Département avait dû supporter tous les surcoûts d'aménagement des locaux (ainsi que mobilier et petit matériel technique) sur les sites communs afin d'identifier et de clarifier l'exercice des responsabilités pour chaque administration (0,49 M€). Les emprises concernées étaient les quatre centres d'exploitation de Saint-Pons, Béziers, Clermont et Saint-Geniès ainsi que les sièges des subdivisions de Béziers, Sète et Saint-Chinian.

En juillet 2000, le Département a approuvé un échange de bâtiments et de terrains avec l'Etat, le Département acquérant l'agence départementale de Bédarieux, le centre d'exploitation des Tannes Basses (Clermont-l'Hérault) et le centre d'exploitation du Caylar, l'ensemble pour 0,22 M€ et cédant à l'Etat une emprise à Montpellier (1,22 M€) et le centre d'exploitation de Saint-Pons (0,11 M€).

¹¹ cf. convention en date du 13 janvier 1995.

5.1.4.2. Les coûts chiffrés depuis le transfert

Si le Département n'a pas été conduit à la construction ou à l'aménagement d'infrastructures suite à ce dernier transfert, la seule difficulté signalée concerne le personnel chargé de l'entretien et de l'exploitation des RD 610 et 613 (ex RN 110 et 113) qui a été relogé sur le site du Millénaire (ex parc de l'équipement), éloigné de ce réseau. Une recherche de nouveau site est en cours. Le Département n'a toujours pas de projet de construction ou de réhabilitation abouti pour l'instant. La recherche d'un nouveau site conduira à des dépenses sommairement estimées à 4 M€ englobant la réalisation d'un nouveau centre d'exploitation et du siège de l'agence départementale.

5.1.4.3. La prise en compte comptable du patrimoine transféré

Le Département a été destinataire, via le Payeur départemental, d'un courrier du Directeur des Infrastructures de transport, daté du 9 décembre 2009, indiquant que la valeur totale des sections routières transférées au département de l'Hérault depuis le 1^{er} janvier 2006 s'élevait à 1,075 milliard d'euros. Au 30 juin 2010, l'opération comptable d'intégration de ces routes au bilan patrimonial du Département n'a toujours pas été réalisée, le Département s'interrogeant sur le montant de cette évaluation, préalablement à l'établissement du certificat administratif de transfert. Il existe effectivement un problème méthodologique extrêmement aigu car 322 kilomètres de routes nationales sont valorisées à 1,075 milliard d'euros alors que 4 691 km de routes départementales sont valorisées pour 1,516 milliard d'euros au bilan du Département. Une telle distorsion ne peut que laisser perplexe quant à la méthodologie utilisée par l'Etat (coût de reconstruction à neuf déprécié du coût de remise en état / méthode conforme aux normes internationales) et le Département (valeur nette comptable / méthode conforme à l'instruction comptable M52) d'autant plus que le patrimoine du Département compte tout autant, si ce n'est plus, de kilomètres de routes d'une qualité comparable ou supérieure à celles transférées. Dans ces conditions, il est compréhensible que le Département analyse la méthodologie qui a présidé à cette évaluation avant d'en envisager une extrapolation pour l'évaluation de l'ensemble de son patrimoine routier départemental.

5.1.5. La gestion du personnel

5.1.5.1. Identification et quantification des agents transférés

Dans le cadre de la loi Liberté et responsabilités locales du 13 août 2004, ce sont 56 agents qui ont été transférés au titre des routes nationales d'intérêt local. Le tableau ci-après précise les dates de transfert, les options d'intégration choisie (option FPT – option DSLD – en suspens), ainsi que leur grade (nombre d'agents par grade) :

Tableau 1

Point sur les agents transférés à l'issue de la loi de 2004 en matière de routes						
Option	Date transfert	Nombre total d'agents ¹²	Nombre d'agents par catégorie			
			A+	A	B	C
FPT	1/1/2008	34		2	7	25
	1/1/2009	39		2	8	29
	1/1/2010	39		2	8	29
DSLD	1/1/2008	7			3	4
	1/1/2009	8			2	6
	1/1/2010	15			2	13
En suspens	1/1/2008	15			1	14
	1/1/2009	8			0	8
	1/1/2010	0			0	0

FPT : fonction publique territoriale – DSLD : détachement sans limitation de durée

¹² 1 agent de catégorie B est parti à la retraite en 2008. 1 agent de catégorie C en 2009.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

Selon les services départementaux, les raisons du choix des agents pour une option d'intégration sont connues. Il n'y a pas eu d'enquête spécifique réalisée mais les réactions spontanées des agents montraient une volonté de stabilisation de leur situation eu égard aux inquiétudes générées par les transferts.

Il est rappelé que le Département avait, selon le régime prévu par l'article 7 de la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992, opté pour décider lui-même de l'organisation des moyens de gestion de son domaine routier, c'est-à-dire une partition RN et RD dans les DDE. Cette partition avait été mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 1995.

Le nombre d'agents déjà mis à disposition du fait des évolutions antérieures à 2004 en matière de routes figure dans le tableau ci-après :

Tableau 2

Point sur les agents déjà mis à disposition avant la loi de 2004 en matière de routes			
Année concernée	Nombre d'agents nouveaux MAD cette année-là	Nombre total d'agents MAD résultant au 31/12	Le cas échéant : texte de référence
13/01/1995		326	Loi 02/12/1992 article 7

MAD : mis à disposition

Au moment du transfert, le poids du personnel transféré par rapport au personnel en place est retracé dans le tableau suivant :

Tableau 3

Poids du personnel transféré à l'issue de la loi de 2004 par rapport au personnel en place								
Date transfert		Total agents transférés (T1)	Effectif total département (TD)		Effectif routes propre et MAD (T2)		Effectif routes propre seul (T3)	
		Effectif T1	Effectif TD	% T1/TD	Effectif T2	% T1/T2	Effectif T3	% T1/T3
01/01/2007	RD	272			484 ¹³			
	RNIL	56			55 ¹⁴			
	Total	328 ¹⁵	3 571	9 %	539	61 %	213	154 %

Dans le département de l'Hérault, tous les transferts de personnels relatifs au transfert de la compétence route ont été opérés au 1^{er} janvier 2007. Au 1^{er} janvier 2007, ce sont 328 agents de l'Etat qui ont été transférés, dont 272 au titre des routes départementales et 56 au titre des routes nationales d'intérêt local. L'effectif global du Département est porté à 3 571 agents. Les personnes transférées au titre de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 représentent 9 % des effectifs globaux du Département. Dorénavant, les effectifs routes qui comptaient 213 agents territoriaux s'élèvent à 539 agents dont 484 au titre des routes départementales et 55 au titre des routes nationales d'intérêt local (1 agent a été affecté au pôle ressources).

Les évolutions des effectifs des personnels « routes » depuis 2005 (mis à disposition et propre) et depuis le transfert sont retracées dans le tableau n°4 ci-après :

¹³ 272 de l'arrêté de transfert moins 1 agent affecté aux Bâtiments

¹⁴ 56 de l'arrêté de transfert moins 1 agent affecté au PR

¹⁵ Liste nominative annexée à l'arrêté de transfert

Tableau 4

Evolutions de la quantité de personnel routes									
Année	Effectif propre			Effectif MAD			Effectif transféré		
	Affecté RD	Affecté RNIL	Total propre	Affecté RD	Affecté RNIL	Total MAD	Affecté RD	Affecté RNIL	Total transféré
2005			156			302			
2006			175			287			
2007			213			326			
2008			237	26	15	51	214	41	255
2009			246	20	9	29	221	47	268
2010			245			0 ¹⁶	236	54	290

L'effectif total « routes » est passé de 458 agents en 2005 à 462 en 2006, à 539 en 2007, à 543 en 2008, s'est maintenu à 543 en 2009 puis a baissé à 535 en 2010.

Il est à noter que le Département a choisi de ne pas faire de distinction en terme d'organisation interne entre personnels RD et personnels RNIL. Selon un organigramme au 1^{er} mars 2010, il apparaît que sur les 56 personnels transférés au titre des RNIL, 51 sont venus renforcer le département des routes et 1 agent a été affecté au pôle ressources (4 sont partis à la retraite). Ces agents sont affectés dans l'ensemble des structures du département des routes, plus de la moitié ayant rejoint les différents centres d'exploitation.

Il est à noter qu'aucun contractuel ou agent sur contrats aidés n'est concerné par le transfert.

5.1.5.2. Condition de suivi et gestion des agents

5.1.5.2.1. Conditions d'intégration – suivi du personnel

Selon le Département, il n'y a pas eu de problèmes sociaux liés à l'arrivée des personnels DDE au sein du Département.

Il n'y a pas eu non plus de problèmes particuliers en termes d'organisation du temps de travail, d'astreintes, de permanences ou d'absentéisme en raison du transfert de ces personnels. Il est vrai que pour l'organisation des astreintes, les agents Etat / FPT / MAD étaient déjà soumis à l'obligation d'assurer une permanence au titre du dispositif d'astreinte mis en place. Seules l'organisation du temps de travail et les modalités relatives à l'ARTT ont fait l'objet d'une adaptation pour le personnel d'exploitation (cf. annexe 29 du règlement intérieur - note de service du 31 mars 2009).

Une réunion bimestrielle entre direction des routes et organisations syndicales « routes » est mise en place depuis 2008. Il n'y a pas de difficulté significative entre les agents selon leur origine. Les agents transférés font cependant observer qu'à ancienneté égale, l'avancement de carrière a été plus favorable pour les agents issus du Conseil général compte tenu de la politique très restrictive des promotions à l'Etat.

Selon le Département, il est impossible de dire si les caractéristiques structurelles des agents transférés (âge, grade, ancienneté) ont modifié sensiblement le GVT de la collectivité dans la mesure où, d'une part, le mode de calcul de la compensation de l'Etat en la matière n'est pas connu et, d'autre part, le suivi se fait de manière globale. Au niveau de l'ensemble des agents de la collectivité, l'âge moyen est passé de 44,4 ans en 2006 à 45,5 ans en 2009, l'ancienneté moyenne passant parallèlement de 12,7 ans à 13,6 ans. C'est pour les personnels de catégorie B et C que l'ancienneté moyenne a le plus augmenté passant respectivement de 12,9 et 12,7 ans à 13,4 et 13,9 ans.

¹⁶ non compris les OPA du PARC

Il n'y a pas d'agent de la direction des ressources humaines spécifiquement affecté à la gestion des agents transférés.

5.1.5.2.2. Rémunérations – indemnités – avantages

Le reclassement a été réalisé en application du décret n° 2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'Etat en application des dispositions de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, texte qui précise l'homologie des grades entre FPE et FPT.

Il n'y a pas eu de création d'un régime indemnitaire spécifique mais quelques ajustements ponctuels afin de garantir le maintien de la rémunération des agents transférés. Seules les indemnités de sujétions horaires et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont fait l'objet d'une modification mais ce nouveau régime s'applique à tous les agents départementaux chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes. Le régime indemnitaire des agents en DSLD est identique à celui des agents intégrés. Il est à noter que les agents précédemment mis à disposition percevaient le régime indemnitaire applicable aux agents de l'Etat. La DDE, en charge de fixer des coefficients pour l'attribution des primes (de 0,95 à 1,15), consultait l'autorité fonctionnelle et suivait l'avis émis.

Le régime indemnitaire varie selon le grade, la fonction et le rôle d'encadrement. Il n'existe pas de différence de traitement entre les agents transférés et les agents « historiques » du Département.

Les agents transférés bénéficient des prestations sociales de la collectivité au même titre que les autres agents. Certains chefs de service ou directeurs, les contrôleurs et chefs de centre d'exploitation ont un véhicule de service attribué en application de la délibération de l'assemblée de juillet 2008. Si le personnel ex-DDE bénéficiait d'une autorisation d'absence pour l'assemblée générale de la mutuelle (MGET), le Conseil général a refusé de maintenir cette facilité.

De manière générale, le transfert des agents s'est traduit pour ces derniers par une augmentation de leur rémunération globale par rapport à leur situation en tant qu'agents de l'Etat en raison essentiellement du régime indemnitaire plus favorable servi par le Département à ses agents. Dans quelques cas, la rémunération antérieure a été maintenue par un dispositif de compensation. Aucun agent n'a enregistré une perte de sa rémunération globale. Ainsi, pour les agents d'exploitation (spécialisés ou non), les chefs d'équipe d'exploitation (principal ou non), leur intégration dans la fonction publique territoriale s'est traduite par des gains annuels sur le plan du régime indemnitaire compris entre 974 et 1 755 € selon les fonctions exercées (chefs de centre ou non). Pour les contrôleurs de travaux, les gains sont compris entre 200 et 2 972 € selon le grade et qu'il y ait des fonctions d'encadrement ou non. Pour les techniciens supérieurs avec encadrement, les gains sont compris entre 1 474 € et 3 375 € (1 seul agent, directeur adjoint) tandis que pour les techniciens sans encadrement les gains sont marginaux (entre 0 et 315 €). Les gains pour les ingénieurs, les directeurs, les chefs de service et les adjoints administratifs sont également marginaux (0 et 293 €). En fait, un seul ingénieur (directeur d'agence) a vu son revenu augmenter, les autres ont bénéficié de l'indemnité de maintien de revenu (1 000 à 1 500 € selon les cas) car le régime indemnitaire en vigueur au Département leur était défavorable.

Cette situation illustre la différence d'approche entre les deux fonctions publiques : le régime indemnitaire en vigueur à l'Etat (globalement moins généreux pour les catégories C et B et plus pour les A) ne tient compte quasiment que des grades, tandis que celui en vigueur à la FPT intègre non seulement les grades mais également et de façon systématique les fonctions, d'où les écarts constatés. Les transferts (routes et TOS) ont sensiblement augmenté la population des personnels de catégorie B et C dans les départements. Ces derniers se sont retrouvés devant un dilemme : établir un régime indemnitaire spécifique aux personnels transférés moins favorable que celui en vigueur pour les personnels B et C « d'origine » et affronter ainsi des conflits sociaux majeurs, ou bien appliquer les régimes en vigueur à tous les agents quelle que soit leur origine avec les coûts que cela implique. Le département de l'Hérault a choisi la seconde option.

5.1.5.2.3. Gestion prévisionnelle des ressources humaines – évaluation – métiers

Le transfert des RNIL n'a pas donné lieu à une réflexion générale avant ou après sa mise en œuvre sur la définition des « métiers » liés aux routes (maîtrise d'ouvrage - conception - maîtrise d'œuvre - expertise technique - exploitation - entretien courant - gros entretien...), les problématiques générales de gestion prévisionnelle des ressources humaines étant traitées depuis la partition de 1995.

Les recrutements réalisés après le transfert ont visé essentiellement à assurer le renouvellement des agents transférés partis à la retraite. Jusqu'en 2008, il n'a pas été constaté de réduction de personnel sur le plan global. Un audit pour l'optimisation de l'organisation de l'exploitation des routes départementales a été décidé pour 2010.

La structure par catégorie A, B, C du personnel transféré paraît adaptée aux besoins de la collectivité. Le nombre relativement faible d'agents concernés par le transfert RNIL ne permet pas une GRH spécifique. Dans le cadre des routes départementales « propres », le Département a tenu à compenser les suppressions de personnel MAD par des recrutements spécifiques.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du ratio global « nombre d'agents / nombre de km » :

Tableau 5

Ratio de coûts de personnel routes			
Année	Effectif total (propre + MAD + transféré)	km linéaire total réseau département (RD + RNIL ¹⁷)	Ratio effectif total/km
2005	458	4 765	0.10
2006	462	5 112	0.09
2007	539	5 040	0.11
2008	543	5 040	0.11
2009	543	5 013	0.11
2010	535		

Avec le transfert des personnels des routes nationales d'intérêt local, le ratio s'est très légèrement élevé. Il est vrai que le ratio pour les seules RNIL est de 0,17.

Il n'y a pas eu de procédure spécifique d'évaluation (bilan de compétences) des agents transférés pour juger de leurs capacités. Les qualifications des agents transférés au titre des routes sont jugées parfaitement adaptées aux missions réalisées par les chargés d'opérations, les chargés d'études, les contrôleurs, les projeteurs, les gestionnaires ou les managers. A l'issue du transfert, il n'est pas constaté de changements significatifs de métiers.

En ce qui concerne la formation, un plan spécifique au département des routes a été mis en œuvre en 2005, 2006, 2007 en coordination avec le Centre d'Etudes Technique de l'Equipement (CETE) pour les chargés d'opérations, les chargés d'études, les contrôleurs et dans certains domaines les chefs d'équipe ou agents, afin de consolider une culture route et améliorer la technicité. Cette formation, d'un coût de 70 000 euros, s'adressait également au personnel issu des RNIL.

Il n'y a pas eu d'indicateurs de suivi particuliers en termes de gestion des ressources humaines mis en place pour les agents transférés. En ce qui concerne la procédure d'évaluation et de notation, les agents transférés ont été soumis aux mêmes règles que celles appliquées aux agents de la FPT. Pour la « note d'entrée », le Pôle Ressources a établi une cotation qui prenait en compte l'ancienneté de l'agent. Cette même procédure a été également appliquée aux agents transférés au titre des collègues (TOS).

Le transfert ne semble pas avoir induit des contraintes majeures en termes de gestion

¹⁷ dont 322 km de RNIL

prévisionnelle des ressources humaines du fait du petit nombre d'agents nouveaux accueillis par rapport au nombre d'agents en place dans la collectivité (effectif total du Département tous services confondus - effectif déjà affecté aux routes y compris mis à disposition - effectif propre au Département pour les routes seules).

Par ailleurs, il est difficile de dire si la structure d'âge du personnel transféré constitue un problème dans la mesure où la gestion des emplois et des compétences se fait de manière globale au niveau de la collectivité. Il n'y a aucune gestion spécifique pour le personnel transféré.

Le système de corps existant dans la fonction publique d'Etat (ingénieurs des Ponts & Chaussées, ingénieurs des travaux publics de l'Etat...) se retrouve selon un système équivalent au Département dans la mesure où il existe une équivalence de grade dans la FPT. Mais à la différence de la fonction publique d'Etat, il n'existe pas de gestion spécifique par corps.

La collectivité n'envisage pas de recruter des contractuels après le transfert compte tenu de nécessités techniques particulières.

Si le Département n'était pas candidat au transfert, il s'est néanmoins attaché à prendre toutes les mesures nécessaires pour que celui-ci s'effectue dans les meilleures conditions possibles tant au niveau quantitatif (nombre d'agents transférés) que qualitatif (information, accueil, formation, accompagnement, etc.).

5.1.5.3. Aspects financiers

L'évolution des charges de personnel de la collectivité, et en particulier celle du personnel du service des routes (agents en place - agents transférés), est retracée dans le tableau ci-après depuis 2005 :

Tableau 6

Evolution des charges de personnel par rapport aux charges de fonctionnement (en K€)							
Année	Charges totales de personnel c/64 (PT)	Charges personnel routes (PR)		Charges totales de fonctionnement (yc amortissements et provisions) (CTF)		Recettes réelles de fonctionnement (hors c/777 et c/78) (RRF)	
			% PR/PT		% PR/CTF		% PR/RRF
2005	117,4	5,4	4,6 %	723,2	0,7 %	850,8	0,6 %
2006	128,1	6,4	6,4 %	799,8	0,8 %	936,4	0,7 %
2007	149,7	7,5	5,0 %	868,8	0,9 %	984,8	0,8 %
2008	171,0	17,3	10,12 %	951,6	1,8 %	1 014,9	1,7 %
2009	182,5	18,7	10,25 %	972,3	1,9 %	1 039,6	1,8 %

Le Département effectuant une gestion globale des emplois et des compétences, les surcoûts éventuels de toute nature liés au transfert de personnel ne sont donc pas identifiables.

Le Département a bénéficié de la clause de sauvegarde, tant pour les personnels routes départementales que pour les personnels RNIL, prévue à l'article 104 II alinéa quatre de la loi du 13 août 2004 qui prévoyait le transfert des emplois pourvus au 31 décembre 2002 lorsque ce nombre était supérieur à celui au 31 décembre de l'année précédant le transfert. Selon le Département, il est difficile de juger des gains de productivité que le transfert de 56 agents peut générer sur une direction comprenant plus de 480 agents. A l'exception des missions d'expertise scientifique et technique, relevant du RST, il n'y a pas eu des difficultés à faire face aux tâches transférées avec le personnel transféré.

Le Département n'a pas mis en place un suivi budgétaire particulier des charges et produits liés au personnel transféré. Il considère toutefois que, d'une manière générale, le résultat issu de la CECT est sous-évalué dans la mesure où l'ensemble des recettes de compensation sont comptabilisées

mais pas toutes les dépenses puisque beaucoup d'entre-elles ne peuvent être distinguées entre RD « d'origine » et ex-RNIL.

5.1.5.4. Aspects organisationnels liés aux personnels

Le Département n'a pas fait appel à un cabinet d'audit ou de conseil en organisation pour intégrer les personnels des routes nationales d'intérêt local. Peu de temps avant le transfert, le Département a été divisé géographiquement en 3 territoires de grands projets départementaux. L'organisation du département des routes a été modifiée pour tenir compte, d'une part, de ces nouveaux enjeux et conforter sa présence sur le territoire et, d'autre part, pour anticiper le transfert des compétences au titre des routes nationales. Il a ainsi été créé 3 directions territoriales (Aire métropolitaine, Cœur d'Hérault - Cités maritimes, et Piémont biterrois) et une direction des politiques transversales, innovation, coordination. A chaque direction territoriale sont rattachés un service grand travaux et 3 ou 4 agences techniques territoriales chargées de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier départemental et ex RN. Cette organisation n'a pas eu pour conséquence de grandes mobilités géographiques pour les agents transférés au titre des RN. Lors du transfert, quelques agents d'exploitation (8) ont manifesté le désir soit de rester à l'Etat soit d'être mutés du Département vers l'Etat. Ces mobilités ont été traitées à ce moment-là. Par ailleurs, quelques agents de la collectivité (sapeurs forestiers essentiellement) ont demandé un poste au département des routes (en agences). Depuis le transfert, le jeu naturel des mobilités se fait sans distinguer « l'origine » des agents.

A ce jour, il n'est pas fait appel à des contrats aidés ou à du personnel temporaire sur les routes. La seule exception est le recrutement de vacataires pour assurer la continuité en cas d'une longue absence d'un gestionnaire administratif.

A l'exception des missions d'expertise scientifique et technique, relevant du RST, le Département n'a pas recensé de problèmes administratifs ou techniques divers impossibles à traiter avec les seuls agents transférés (maîtrise d'ouvrage – conception - maîtrise d'œuvre – expertise technique – exploitation - entretien courant – gros entretien), les compétences transférées en matière de routes nationales d'intérêt local demandant le même savoir-faire que pour les routes départementales. Il est rappelé que l'Etat s'appuyait sur son réseau scientifique et technique pour disposer d'une expertise neutre et indépendante au service de son réseau routier. Si les droits à prestations auprès du centre d'études techniques de l'Equipement ne semblent pas avoir été intégrés dans la compensation financière des transferts, il apparaît en outre que les départements ne peuvent accéder aux prestations du réseau scientifique et technique (RST) que dans le cadre du code des marchés publics, ce qui est un frein manifeste.

Le département des routes du Conseil général de l'Hérault, qui a en charge la gestion du réseau, compte plus de 500 agents et s'est restructuré à l'occasion du transfert des RNIL. Se pose aujourd'hui la question de la pertinence de cette organisation définie de manière empirique notamment au regard de la montée en puissance des problématiques d'exploitation du réseau, de responsabilité juridique et d'optimisation de l'utilisation des infrastructures. Par ailleurs, le contexte budgétaire tendu et les exigences toujours plus fortes de service public conduisent à la nécessité de définir des niveaux de service dans un souci d'efficacité et d'adéquation des moyens aux objectifs visés. C'est pourquoi a été lancée une étude d'optimisation de l'organisation territoriale de l'exploitation, sachant que cette activité est aujourd'hui pilotée au siège par le service exploitation et exercée au niveau local par 10 agences techniques réparties sur le territoire et déclinées en 25 centres d'exploitation.

Selon le Département, la direction des ressources humaines n'a pas été réorganisée à la suite des transferts liés aux routes, pas plus que d'autres services n'ont été impactés par ce transfert.

5.1.6. Bilan financier pour le Département

5.1.6.1. Identification et évaluation des coûts liés aux transferts

Afin de procéder à un bilan et à la détermination du coût consolidé du transfert des routes nationales d'intérêt local, le Département a mis en place le suivi de certaines lignes relatives à ces nouvelles charges. D'un point de vue méthodologique, le Département considère comme récurrentes les dépenses d'entretien et de maintenance du réseau routier inscrites en fonctionnement ainsi que les dépenses de couches de roulement inscrites en investissement, et comme exceptionnelles les dépenses d'investissement (grands travaux notamment). Ce suivi est global, c'est-à-dire qu'il n'est pas réalisé par itinéraire ou par classement des voies en fonction de leur trafic. Le Département ne distingue pas les dépenses de personnel et d'emprunt relatives à la compétence sur les RNIL mais effectue une gestion globale.

Sous réserve des considérations méthodologiques exposées, les dépenses relevant de la compétence « RNIL » au cours de la période de 2006 à aujourd'hui sont retracées de la manière la plus exhaustive possible dans le tableau ci-dessous :

Tableau 7

Estimation des dépenses « RNIL » (en K€)	2006	2007	2008	2009	2010 estim
Investissement (I)					
dont subventions d'investissement (Cpte 13)					
dont emprunts (Cpte 16)					
dont immo incorporelles (Cpte 20)					
dont immo corporelles (Cpte 21)					
dont immo en cours (Cpte 23)	1 557	11 169	15 237	11 724	13 716
Fonctionnement (F)					
dont achats et variations de stocks (Cpte 60)	126	91	82	115	120
dont autres charges externes (Cptes 61 et 62)	2 790	1 916	2 118	2 111	1 200
dont impôts taxes et versements assimilés (Cpte 63)					
dont charges de personnel (Cpte 64)					
dont autres charges d'activité (Cpte 65)					
dont charges financières (Cpte 66)					
dont charges exceptionnelles (Cpte 67)					
dont dotations aux amortissements et provisions (Cpte 68)					
Total (I + F) "RNIL"	4 473	13 176	17 437	13 950	15 036

A noter que l'évolution 2010 des comptes 61 et 62 s'explique par le transfert du parc qui travaillait beaucoup sur les RNIL, ces prestations étant désormais réalisées en régie avec les ouvriers des parcs et ateliers transférés.

Ce tableau ne comporte que les lignes imputées strictement aux RNIL. Les dépenses ne distinguant pas RNIL et RD n'ont pas été intégrées. En particulier, il n'est pas possible d'évaluer les charges de personnel liées à l'activité RNIL dans la mesure où le Département a mis en place une organisation du travail par réseau de surface et non pas par itinéraire ce qui fait que le personnel travaille indifféremment sur l'ensemble du réseau routier départemental. Il est à noter qu'il n'y a pas eu de nouvelle remise d'ouvrage d'art en dehors du transfert au 1^{er} janvier 2006. Les dépenses d'ouvrage d'art sont incluses dans les dépenses grands travaux en investissement, les OA sur RD sont pris en compte sur la ligne grands travaux RD, les OA sur RNIL sont pris en compte sur la ligne grands travaux RNIL et font l'objet d'une ligne spécifique en fonctionnement depuis 2009. Cohérent dans sa logique de fusion des RD et des RNIL, le Département n'effectue pas davantage de distinction pour les dépenses de

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

viabilité hivernale, matériels, consommables.

Les dépenses relevant de l'ensemble du réseau routier départemental (RRD) au cours de la période de 2006 à aujourd'hui sont retracées de la manière la plus exhaustive possible dans le tableau ci-après. Il est précisé que certaines dépenses ne sont pas identifiables car gérées globalement par le Département, sans distinction RD / RNIL (coûts liés aux bâtiments, charges diverses, etc.) :

Tableau 8

Estimation des dépenses « RRD » (en K€)	2006	2007	2008	2009	2010 estim
Investissement (I)					
dont subventions d'investissement (Cpte 13)					
dont emprunts (Cpte 16)					
dont immo incorporelles (Cpte 20)	418	475	509	417	650
dont immo corporelles (Cpte 21)	101	34	75	51	60
dont immo en cours (Cpte 23)	66 084	86 799	86 776	76 875	66 306
Fonctionnement (F)					
dont achats et variations de stocks (Cpte 60)	1 225	887	913	982	976
dont autres charges externes (Cptes 61 et 62)	17 103	16 329	16 712	16 258	11 498
dont impôts taxes et versements assimilés (Cpte 63)					
dont charges de personnel (Cpte 64)	6 388	7 467	17 326	18 646	19 500
dont autres charges d'activité (Cpte 65)					
dont charges financières (Cpte 66)					
dont charges exceptionnelles (Cpte 67)					
dont dotations aux amortissements et provisions (Cpte 68)					
Total (I + F) "RRD"	91 319	111 991	122 311	113 229	98 990

Le tableau ci-dessous permet de rapporter le poids des postes de dépenses RNIL (tableau 7) pour chacun des exercices « post-transfert » aux sous totaux correspondant du réseau routier départemental (tableau 8) au cours de la période de 2006 au dernier exercice connu.

Tableau 9

Part des dépenses « RNIL/ RRD »	2006	2007	2008	2009	2010 estim
Total Investissement RNIL (I RNIL)	1 557	11 169	15 237	11 724	13 716
Total Investis Réseau routier départemental (I RRD)	66 603	87 308	87 360	77 343	67 016
Ratio "I RNIL/I RRD"	0.02	0.13	0.17	0.15	0.20
Total Fonctionnement RNIL (F RNIL)	2 916	2 007	2 200	2 226	1 320
Total Fonction Réseau routier départemental (F RRD)	18 328	17 216	17 625	17 240	12 474
Ratio "F RNIL/F RRD"	0.16	0.12	0.12	0.13	0.11
Total (I+F) RNIL (A)	4 473	13 176	17 437	13 950	15 036
Total (I+F) Réseau routier départemental (B)	84 931	104 524	104 985	94 583	79 490
Ratio A/B	0.05	0.13	0.17	0.15	0.19

Il est à noter que pour les 2 derniers ratios, les dépenses de personnel ne sont pas prises en compte dans la mesure où l'organisation du travail au sein du Département ne distingue pas les

personnels affectés aux RNIL.

Le tableau ci-après fait apparaître le ratio « dépenses RNIL/total km RNIL » pour chacun des exercices « post-transfert » et le compare au ratio « total dépenses RD/total km RD » du dernier exercice « avant-transfert ».

Calcul de ratios	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ratio dépenses RNIL / total km RNIL (322km)	SO	SO	SO	13.89	40.92	54.15	43.32
Ratio dépenses RD / total km RD (4 765 km)	13.86	13.52	15.34	16.86	19.16	18.36	16.91

Ces ratios sont fortement évolutifs car ils dépendent du niveau d'investissement. Selon le Département, la progression observée sur le ratio RNIL traduit l'effort d'investissement consenti par la collectivité territoriale sur ce réseau, dont la modernisation par l'Etat était notoirement insuffisante, sans aucune compensation financière correspondante.

En effet, si le Département n'a pas identifié de routes nationales d'intérêt national notoirement « sous-entretenu » avant transfert, il fait valoir que le réseau transféré pâtit d'un retard de modernisation, l'Etat ayant délaissé depuis plusieurs années les investissements sur ce réseau. Il est reproché à l'Etat, bien qu'ayant à l'étude divers projets, de n'en avoir jamais mené à terme la réalisation (exemples : déviations de Puisserguier, de Montagnac...). Le Département fait également valoir que l'absence de compensation financière à ce titre est donc doublement préjudiciable parce que, d'une part, il y a un retard important à rattraper et, d'autre part, il n'y a pas de compensation. Le raisonnement sur le « décroisement des financements » est jugé spécieux dans la mesure où il s'appuie sur le postulat qu'au niveau macro-économique les départements contribuaient autant à la modernisation du réseau conservé par l'Etat que l'Etat ne contribuait à la modernisation des RNIL. La non compensation des dépenses de modernisation revient donc à pénaliser les départements qui ont investi sur le réseau d'autrui pendant les années ayant précédé le transfert alors que rien ne les y obligeait.

5.1.6.2. L'information de l'assemblée délibérante

Afin de procéder à un bilan et à la détermination du coût consolidé des transferts de toutes natures, le Département a mis sur pied une commission d'évaluation des charges transférées. Cette commission est réunie une à deux fois par an au moment du vote de la fiscalité locale et jusqu'en 2008 au moment du vote du BP. Les travaux de cette commission sont communiqués à l'assemblée délibérante.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

En ce qui concerne les RNIL, les derniers résultats communiqués à l'assemblée départementale sont les suivants :

Page n°4

EXTRAIT CRC 17/02/2010 COMMISSION D'EVALUATION DES CHARGES TRANSFEREES DU 5 FEVRIER

ROUTES NATIONALES

	Bilan 2006	Bilan 2007	Bilan 2008	Bilan 2009	prévision BP 2010
Dépenses d'investissement	1 557 215 €	11 169 439 €	15 236 575 €	11 724 382 €	11 240 000
Dépenses de fonctionnement	3 059 968 €	1 857 715 €	1 875 937 €	2 227 541 €	1 986 967
Personnel	195 516 €	695 438 €	9 834 958 €	11 161 893 €	12 299 510
TOTAL DEPENSES	4 812 699 €	13 722 592 €	26 947 470 €	25 113 816 €	25 526 476
Recettes ETAT / Fonctionnement TSCA	3 472 768 €	3 472 768 €	3 472 768 €	3 472 768 €	3 472 768
Recettes ETAT / Investissement	0 €	0 €	2 398 059 €	1 439 292 €	0 €
Recettes sur Personnel en N+1	0 €	1 004 297 €	9 558 468 €	10 196 640 €	11 319 167
TOTAL RECETTES	3 472 768 €	4 477 065 €	15 429 295 €	15 108 700 €	14 791 935
CHARGE NETTE : D - R	1 339 931 €	9 245 527 €	11 518 175 €	10 005 116 €	10 734 541

Dans ce tableau, les lignes personnel, tant en recettes qu'en dépenses, concernent l'ensemble du personnel transféré (RD + RNIL). La somme de 1 004 297 apparaissant en 2007 sur la ligne « recettes sur personnels en N+1 » concerne la compensation pour les postes devenus vacants entre le 31 décembre de l'année précédente le transfert de la compétence et la date de transfert de service. Cette somme a été par la suite intégrée à la tranche 2008 de TSCA (taxe sur les conventions d'assurance).

5.1.6.3. L'organisation mise en place pour établir les coûts de la compétence transférée

Le Département n'a pas eu recours à un cabinet privé (ou autre tiers) pour estimer le montant des dépenses nécessaires à une remise à niveau du RNIL transféré. Il n'a pas davantage commandité d'études en ce sens.

Le Département ne participe pas, ni sous l'égide de l'assemblée des départements de France (ADF) ni sous celle de tout autre organisme, à un système lui permettant de mutualiser les informations financières (connaissance de coûts moyens, de ratios d'entretien...) sur le RNIL transféré. S'il n'y a pas de dispositif spécifique aux ex-RNIL, les directeurs des routes se retrouvent au sein de l'association des directeurs des services techniques départementaux (ADSTD) où ils échangent régulièrement leurs expériences sur les questions de transfert.

5.2. Les conditions de transferts

5.2.1. Les compensations financières issues de la commission consultative sur l'évaluation des charges

5.2.1.1. Le cadre général des compensations

5.2.1.1.1. Le calendrier des transferts

Les décrets n° 2006-1341 et n° 2006-1342 du 6 novembre 2006, relatifs respectivement au transfert aux départements des services ou parties de services (...) dans le domaine des routes départementales, et au transfert aux collectivités territoriales des services ou parties de services déconcentrés (...) en matière de routes nationales transférées ont simultanément pris effet au 1^{er} janvier 2007.

5.2.1.1.2. La comptabilisation des compensations

Le Département ne procède à aucune affectation des compensations reçues. Il n'y a donc pas de part affectée à l'investissement.

La compensation est calculée globalement (cf. 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). Cette recette, perçue sous la forme de fiscalité nationale reversée (via une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance) n'est pas affectée. La part consacrée à l'investissement est déterminée en fonction des projets en matière de voirie, sans distinction entre le réseau départemental et le réseau ex-routes nationales d'intérêt local, et des marges de manœuvre financières du Département.

Le Département procède annuellement au bilan des compensations reçues au titre du transfert des RNIL à partir de 2007 mais également au titre des personnels ayant opté (au titre des RD et des RNIL) au sein de la commission d'évaluation des charges transférées.

Le Département n'a pas isolé dans une rubrique fonctionnelle les recettes spécifiques perçues au titre des RNIL transférées dans la mesure où il lui est strictement impossible de les isoler, la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) étant perçue globalement pour compenser tous les transferts de compétences suite à l'acte II de la décentralisation. Le Département fait valoir les difficultés techniques de suivi de ces compensations dans la mesure où, si chaque fois que le droit de compensation est ouvert (par exemple en 2007 pour le transfert des RNIL), le montant de la compensation est indiqué dans les circulaires commentant la loi de finances initiale ou éventuellement la loi de finances rectificative de fin d'année (dans celle commentant la LF 2007 pour les RNIL), ce montant intègre alors une « tranche » de compensation, ici la tranche 2007. Les années suivantes l'Etat notifie uniquement les compensations qui viennent abonder la tranche de l'année et dont le montant global s'ajoute aux compensations précédemment ouvertes dans les tranches antérieures. Cependant, le montant des compensations peut s'écarter du montant initialement notifié puisqu'il va varier en fonction de l'évolution de l'assiette, donc de l'évolution de la TSCA nationale. Les données concernant l'évolution de la TSCA nationale étant inaccessibles au Département, il lui est donc difficile pour une année donnée, hors la 1^{ère} année de versement, de savoir exactement combien il a reçu pour chaque compensation. Au moment de faire ses prévisions budgétaires, le Département estime que la variation de l'assiette est proche de 0 %.

D'un point de vue purement comptable, il n'existe pas de code imputation comptable particulier permettant une quelconque consolidation, les imputations utilisées étant celles prescrites par l'instruction comptable M52 régissant la tenue de la comptabilité dans les départements.

Indépendamment de ces difficultés, le Département tient un tableau de suivi pluriannuel de chaque catégorie de compensation reçue. Le tableau de suivi pluriannuel permet à la fois de retracer les notifications des circulaires précitées et de réaliser une prévision sommaire de TSCA (complétée par de

la TIPP à compter de 2009) pour les nouvelles tranches ouvertes mais également de reventiler les produits perçus à l'année au titre de laquelle les produits ont été perçus (car il existe un décalage favorable entre les montants perçus et les montants notifiés). Le Département a saisi l'Assemblée des départements de France pour qu'elle se fasse l'interlocutrice auprès des administrations centrales de l'Etat (DGCL et DGFIP) afin d'obtenir plus de transparence sur deux points :

- le montant de l'assiette nationale sur lequel le pourcentage attribué à chaque département est fixé,
- le décalage entre les montants de TSCA et TIPP notifiés et les montants versés (des reliquats importants étant versés en N+1 sans pouvoir être rattachés à l'exercice N).

5.2.1.2. Les compensations des charges liées aux routes

5.2.1.2.1. Le niveau et la justification de la compensation

Par arrêté du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire n° INT/B/0600950A du 30 novembre 2006 approuvé par la commission consultative d'évaluation des charges le 5 octobre 2006, le montant de la compensation notifié au Département au titre des transferts des RNIL au 1^{er} janvier 2006 est de 3 472 768 €. Ce montant a été par la suite intégré dans la tranche 2007, comme le précise la circulaire du ministre délégué aux collectivités territoriales NOR MCT/B/06/00081/C du 23 novembre 2006 commentant la LFI 2007. Une fois intégré en tranche 2007, ce montant est reconduit chaque année. Le premier versement de la somme a eu lieu en 2007.

Le Département fait valoir qu'il n'a pas été associé à la détermination des charges servant au calcul de la compensation, ni amené à la valider. Si le Département n'a pas eu connaissance du détail des calculs de la CCEC, il reconnaît que la DDE lui a communiqué une fiche de calcul de la compensation des charges d'entretien du réseau établie par la Direction générale des routes du ministère de l'Équipement dont le montant était très proche de celui attribué (3 468 094 €).

Le Département n'a pas évalué, de son côté, ces charges ni fourni ses propres estimations.

5.2.1.2.2. La compensation accordée au titre des prestations du RST

S'agissant des dépenses de prestations du réseau scientifique et technique (RST), le Département n'a pas eu connaissance de la part correspondant aux dépenses de l'Etat au titre des prestations du RST. Il est vrai que les dépenses liées au RST n'apparaissent pas dans la fiche de calcul de la compensation financière communiquée au Département, ce qui laisse penser qu'il n'y a pas de compensation à ce titre.

En tout état de cause, il apparaît que le Département n'a pas la même facilité que l'Etat pour recourir aux prestations du RST car les collectivités territoriales doivent respecter les procédures du code des marchés publics pour contracter avec les bureaux d'études y compris quand ceux-ci sont des entités publiques.

5.2.1.2.3. Le suivi de l'écart de compensation

Le Département procède à un suivi annualisé de l'écart entre le montant des dépenses réelles d'entretien et d'investissement du RNIL et celui de la compensation reçue par le biais de sa commission d'évaluation des charges transférées selon la méthodologie déjà exposée.

Le Département soutient que les compensations reçues au titre du transfert des routes nationales d'intérêt local sont insuffisantes. Sa commission d'évaluation des charges transférées (CECT) expertise toutes les dépenses aisément identifiables. Cette méthodologie serait par construction défavorable au Département puisque nombre de dépenses ne peuvent être dissociées (engins, bâtiments, fournitures, personnel...) du fait que l'organisation de l'exploitation des routes ne distingue pas

les ex-RNIL des autres routes départementales. Par ailleurs, les dépenses de modernisation du réseau ne sont pas compensées, alors que les retards dans les opérations de modernisation de ce réseau sont flagrants. De ce fait, toute dépense initiée par le Département dans ce domaine est considérée comme un débours.

5.2.1.3. Les compensations des charges liées aux transferts de services et de personnels

5.2.1.3.1. Cadre général

Les indemnités de service fait (ISF) transférées comprennent les indemnités de sujétion horaire, les indemnités de permanence, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que les indemnités d'astreinte. Ces indemnités, bien que faisant partie des rémunérations versées aux agents, ne sont pas liées aux statuts d'emploi des agents, mais sont fonction du niveau d'activité des unités de travail et de leur organisation. Elles sont donc compensées au moment du transfert de service.

La compensation des frais de fonctionnement (hors loyer et hors maintenance immobilière), des charges d'action sociale, des services de médecine de prévention, des soins consécutifs à un accident du travail, de formation et des vacances, est calculée sur la base des dépenses consacrées par l'Etat au cours des trois années précédant le transfert.

Le transfert de la prise en charge des comptes épargne temps (CET) a été évalué, selon le rapport d'activité « 2005-2007 » de la CCEC, sur « *la base du coût d'un agent, par macro-grade, en pied de corps, sur la base de 223 jours de travail* ».

Le tableau ci-après retrace, pour chaque exercice concerné, les compensations prévues au titre de la « vague 2007 » à laquelle appartient le Département ainsi que les références des arrêtés de compensation et des avis de la commission consultative d'évaluation des charges :

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

Tableau 11

Compensations prévues		Vague N : 2007		
Charges (en K€)		1ère année de compensation	Montant de la compensation	Arrêté de compensation et CCEC
Charges indépendantes période exercice droit option	Fonctionnement et vacations	N	78 K€ pour RD 139 K€ pour RNIL	Arrêtés du 6 novembre 2008 avis CCEC du 11 décembre 2007
	Indemnités pour service fait	N	18 K€ pour RD 67 K€ pour RNIL	
	Comptes épargne-temps	N	15 K€ pour RD 7 K€ pour RNIL	
	Agents non titulaires	N+1	0 € pour RD et RNIL	Arrêtés du 27 mai 2009 avis CCEC du 13 novembre 2008
	Postes vacants intermédiaires entre transfert compétence et transfert service	N	713 K€ pour RD, RNIL et FSL	Décision attributive Ministre équipement du 9 août 2007, puis intégré en tranche 2008
	Postes disparus	2010	173K€	Circulaire PLF 2010 du 31 décembre 2009
Charges dépendantes période exercice droit option	Rémunérations	N+1	- 8 109 K€ tranche 2008, 1 ^{ère} vague - 376 K€ tranche 2009, 2 ^{ème} vague - 947 K€ tranche 2010, 3 ^{ème} vague	
	Postes vacants entre transfert service et transfert agent	N+1	- 505 K€ tranche 2008, 1 ^{ère} vague - 355 K€ tranche 2009, 2 ^{ème} vague - 25 K€ tranche 2010, 3 ^{ème} vague	
	Action sociale	N+1	- 26 K€ tranche 2008, 1 ^{ère} vague - 1 K€ tranche 2009, 2 ^{ème} vague - 3 K€ tranche 2010, 3 ^{ème} vague	
	Formation	N+1	34 K€ tranche 2008	

Il est impossible de retracer le montant des compensations réellement perçues au titre des RNIL dans la mesure où les montants de TSCA et de TIPP perçus sont des montants globaux destinés à financer l'ensemble des transferts opérés par la loi du 13 août 2004. Le Département affirme ne pouvoir assurer qu'un suivi global des compensations qui lui permet toutefois de procéder à un suivi annualisé de l'écart entre le montant des dépenses réelles liées aux transferts de services et de personnels et celui de la compensation reçue. Ce suivi est effectué de manière globale pour les RD et les RNIL. Il n'y a pas de suivi selon la catégorie de la charge (fonctionnement, ISF, vacations...) et encore moins par subdivision.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, si la direction des ressources humaines n'est pas en mesure de calculer le coût réel du personnel RNIL par exercice en raison de l'organisation du service des routes qui ne fait pas de distinction selon les origines des personnels (RD ou ex-RNIL) lesquels travaillent indistinctement sur les RD ou les ex-RNIL, le Département soutient néanmoins que la compensation au titre des dépenses liées aux transferts de services et de personnels est globalement insuffisante (au titre des RD et des RNIL) dans la mesure où seule la masse salariale est intégrée aux dépenses prises en compte (à l'exception notamment des coûts liés à l'action sociale pour le personnel ou à la formation).

5.2.1.3.2. La clause de sauvegarde (article 104-II-4ième alinéa de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 et décret n°2006-1341 du 6 novembre 2006)

Le Département s'est trouvé, tant au titre des routes départementales que des routes nationales d'intérêt local, dans la situation où les dispositions de la clause de sauvegarde de la loi du 13 août 2004 et du décret du 6 novembre 2006 s'appliquent, c'est-à-dire lorsque le nombre des emplois transférés est inférieur à celui des emplois pourvus au 31 décembre 2002.

Le tableau de la commission d'évaluation des charges transférées laisse apparaître que les coûts du personnel transféré ne sont pas équivalents au montant de la compensation afférente, y compris clause de sauvegarde éventuelle. Le Département n'a ni estimé ni chiffré les conséquences de la clause de sauvegarde à compter de 2010.

L'allocation au titre de la clause de sauvegarde a été fixée à 173 148 €¹⁸. Même si ce montant n'est qu'un versement provisoire, le Département fait valoir que ce montant est loin de compenser la différence entre le montant des dépenses et le montant compensé qui était de l'ordre de 965 000 € en 2009.

5.2.1.3.3. Mise à disposition d'agents supplémentaires

Le Département n'a bénéficié d'aucun agent supplémentaire dans le cadre des négociations précédant le transfert, que ce soit par la prise en compte plus favorable des effectifs au 31 décembre 2004 au lieu du 31 décembre 2005 ou bien suite à un accord particulier du secrétaire général du Ministère.

5.2.1.3.4. Les cotisations retraite du personnel transféré

Un agent qui n'a pas opté pour l'intégration cotise à hauteur de 62,14 % du traitement indiciaire brut pour son régime de retraite. Si ce même agent optait pour l'intégration, le coût pour la collectivité serait alors de 27,30 %. Ainsi, pour un adjoint technique de 1^{ère} classe (IM = 369 par exemple), la base de calcul est de 1 700 euros. L'écart est donc de 592 euros par mois et par agent, soit un surcoût annuel de 7 104 euros. Toutefois, aucune évaluation du surcoût n'a été faite pour le transfert des agents des RNIL.

5.2.2. Les compensations hors CCEC

A la suite du transfert des routes nationales d'intérêt local (RNIL) aux départements, ces collectivités sont devenues les maîtres d'ouvrage des opérations d'investissement correspondantes inscrites dans les contrats de plan Etat-régions. En principe, ce type de dépenses ne fait pas l'objet de compensation. En effet, il a été admis que le décroisement des financements des contrats de projets Etat-région (CPER), qui actaient des subventions de l'Etat sur le réseau départemental et des subventions des départements sur le réseau national, est globalement neutre dans l'hypothèse où chaque niveau de collectivité finance les seuls investissements de sa compétence.

Cette décision s'est accompagnée de certaines contreparties intégrées dans la loi :

- d'une part, éligibilité d'un département au fonds de compensation de la TVA dès lors qu'il contribue à financer une route nationale (par fonds de concours ou maîtrise d'ouvrage directe) ;
- d'autre part, engagement de l'Etat à assurer le financement des opérations prévues dans les CPER même lorsqu'elles n'ont pas été réalisées à l'échéance de la fin des CPER, dans la limite des enveloppes financières globales fixées pour les volets routiers des contrats (article 24 de la loi).

Selon le Département, le problème concerne moins les opérations inscrites au CPER que

¹⁸ Cf. Circulaire du 31 décembre 2009 n°IOC/B/09/515 80/C du ministère de l'intérieur.

les opérations qui n'y figuraient pas dans la mesure où, pendant les années précédant la décentralisation, l'Etat aurait programmé très peu d'interventions sur les futures RNIL. Aussi le Département doit à présent, dans un contexte de forte pression démographique, réaliser sans compensation des opérations de modernisation non inscrites au CPER (dont certaines avaient cependant été étudiées).

En application du principe de décroisement des financements en matière d'investissement, l'Etat concentre ses crédits sur le réseau qu'il conserve et les départements font de même sur le réseau qui leur a été transféré et ne participent plus au développement des futures routes nationales.

Selon l'analyse du Département, le principe de décroisement utilisé par l'Etat pour justifier la non compensation des investissements est « particulièrement biaisé ». Ce principe repose sur le fait que les départements investissaient sur les RN conservées, via les CPER, autant que ce que l'Etat investissait sur les RNIL. Si ce fait n'est pas contesté, il n'y a aucunement matière à en tirer argument, selon le Département, pour ne pas compenser financièrement l'investissement sur les RN transférées. En effet, comparer une charge obligatoire pour l'Etat et facultative pour les départements revient à pénaliser les départements d'avoir aidé l'Etat à moderniser son propre réseau alors que rien ne les y obligeait. Le raisonnement aurait été valable seulement si l'Etat investissait sur les RD autant que les départements sur les RN. Le Département souligne que le projet de loi sur la réforme territoriale prévoit d'ailleurs le transfert des RD aux métropoles en intégrant une compensation au titre des investissements basée sur une moyenne des dépenses effectuées les années précédant le transfert, sans considération de « décroisement ».

5.2.2.1. L'éligibilité au FCTVA

La liste des fonds de concours versés à l'Etat par le Département pour le financement d'une route nationale ou d'une autoroute à compter du 1^{er} janvier 2005 figure dans le tableau ci-après (en K€).

Année 2005	
Aménagement RN 113 1 ^{ère} tranche déviation Lunel	88
A 750/A 75 Ceyras-Montpellier	2 106
R N112 Mireval : aménagement de carrefours d'accès	37
RD 9/RD 64 Béziers opération sécurité carrefour	14
RN 113 Poussan-Loupian : aménagement de sécurité	17
Sous-total année 2005	2 263
Année 2006	
Rocades de Montpellier (RN113 rocade est)	904
Aménagement RN 112 Béziers-le Tarn	50
Aménagement RN 113 1 ^{ère} tranche déviation Lunel	31
Desserte d'Agde mise à 2x2 voies de la RN 312	15
A 750/A 75 Ceyras-Montpellier	1 145
RN 112 Mireval : aménagement de carrefours d'accès	159
Sous-total année 2006	2 306
Année 2007	
A 750/A 75 Ceyras-Montpellier	2 408
Aménagement RN 113 1 ^{ère} tranche déviation Lunel	33
Sous-total année 2007	2 441
Année 2008	
A 750/A 75 Ceyras-Montpellier	1 081
Sous-total année 2008	1 081
TOTAL 2005-2008	8 093

Le Département s'est engagé à participer sous forme de fonds de concours au financement de chacune de ces opérations inscrites au volet « routes nationales » du contrat de plan Etat-Région

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

couvrant la période 2000-2006. D'un montant de 21,13 M€, les engagements du Département sont les suivants :

- opération A 750-A 75 : 7,99 M€,
- RN 112 aménagement de carrefours d'accès à Mireval : 0,34 M€,
- RN 113 aménagements de sécurité entre Poussan et Loupian : 0,74 M€,
- Rocades de Montpellier : 5,15 M€,
- RN 113 aménagement entre Montpellier et Nîmes – déviation de Lunel : 3,05 M€,
- RN 112 aménagement entre Béziers et le Tarn : 1,83 M€,
- Desserte d'Agde avec mise à 2x2 voies RN 312 : 2,03 M€.

Dans le cadre des différentes conventions signées, le Département s'engage à participer à toute réestimation ou réévaluation rendue nécessaire par l'évolution technique du projet ou par les circonstances économiques.

Au mois de juin 2010, le Département n'avait pas présenté de demande pour récupérer le FCTVA au titre des fonds de concours versés pour le financement des RN à compter de 2005. Néanmoins, suite aux échanges avec la Chambre dans le cadre du contrôle, il a adressé une demande de régularisation portant sur 7,6 M€ de dépenses éligibles, l'Etat lui ayant reversé un trop-perçu de 0,46 M€. Un montant d'environ 1,2 M€ de recettes au titre du FCTVA est attendu, sous réserve de la vérification de leur éligibilité, la demande étant intervenue dans les délais.

5.2.2.2. Le financement des CPER

Le contrat de plan Etat-Région prévoyait dans son volet routes nationales un certain nombre d'opérations portant sur des routes nationales d'intérêt local.

Le tableau ci-après retrace pour chaque opération sur une RNIL transférée, le montant total de l'opération, son intitulé et le financement prévu de l'Etat dont le montant engagé et le montant soldé au 31 décembre 2006.

Opération	Montant total	Part Etat	Montant engagé au 31.12.2006	Montant soldé Au 31.12.2006
Rocade est de Montpellier	22 870 000	27,50 %	17 812 845	14 211 353
Créneau de Saint-Chinian Béziers le Tarn	498 000	33,34 %	392 938	320 847
Doublement de la déviation de Frontignan	459 000	33,34 %	400 631	231 206
Rocade nord de Béziers - 2 ^{ème} section	23 630 000	27,50 %	40 575 987	39 236 382
Mise à 2x2 voies Bessan-Vias	2 825 000	33,34 %	551 833	289 167
Aménagement de la RN 300 à Sète	10 670 000	33,34 %	970 911	413 725

Si le Département ne dispose pas d'un suivi particulier de ces opérations pour la plupart d'entre elles pilotées par l'Etat, il tient néanmoins un tableau de suivi du financement (Etat + remboursement des fonds de concours aux collectivités territoriales, région et communautés d'agglomération notamment) de chacune de ces opérations distinguant notamment, d'une part, la clôture des engagements affectés (dont les remboursements de fonds de concours) et, d'autre part, le reliquat à recevoir sur le restant à affecter.

Le Département n'a pas constaté de retards de versement des subventions. Les seules difficultés rencontrées concernent l'opération de doublement de la RN 300 Sète - La Peyrade qui a enregistré de nombreux surcoûts dans la réalisation de l'opération.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

5.2.2.3. Le décroisement des CPER

Le tableau ci-dessous fait apparaître, par opération, les contributions respectives de l'Etat et du Département et l'effet du décroisement sur la période 2006-2009 :

Contributions cumulées 2006-2009 du Département et de l'Etat			
Libellé opération	Dépenses Département (A)	Recettes Etat (B)	Solde (B)-(A)
RD 612 Aménagement de sécurité entre Saint Chinian et le Tarn (op 060190)	562 625		- 562 625
RD 612 Aménagement de sécurité carrefour avec la RD 920 - PR 124,8 - Courniou (op 060191)	785 808		- 785 808
RD 612 Aménagement du carrefour avec la RD 907 - PR 32,200 - St Pons de Thomières (op 060192)	112 109		- 112 109
RD 612 Aménagement de sécurité au PR 119,300 - St Pons de Thomières (op 060193)	685 186		- 685 186
RD 612 Création d'un carrefour au PR 126,00 - Courniou (op 080190)	654 097		- 654 097
RD 613 Aménagement d'un carrefour giratoire avec la RD 114 - Fabrègues (op 061000)	513 801		- 513 801
RD 610 Boulevard de déviation sud de Castries (op 061005)	271 022		- 271 022
RD 613 Déviation Est de Montpellier (op 061007 - 071001)	6 143 636	2 048 618	- 4 095 018
RD 610-613 Réaménagement des RD 613 et RD 610 sur la commune de Vendargues (op 071003)	56 329		- 56 329
RD 612 Aménagement du giratoire du Barnier à Frontignan (op 062002)	2 277 425	37 784	- 2 239 641
RD 600 Aménagement à 2x2 voies de la section Frontignan La Peyrade - port de commerce (op 062003) + RD 600 Liaison A9 - Sète Rétablissement de la desserte - PR 5 et 6 - Frontignan (op 062006)	7 408 634	1 569 113	- 5 839 521
RD 613 Aménagement de sécurité du PR 49 au PR 55 - Poussan - Bouzigues et Loupian (op 062007)	1 632 436		- 1 632 436
RD 612 Aménagement de la desserte au droit de la carrière de La Madeleine - PR 6,0 à 8,5 - Villeneuve les Maguelone - Mireval (op 062008)	876 733		- 876 733
RD 613 Déviation de Montagnac - PR 68,6 à 71,15 - Montagnac (op 082000)	44 867		- 44 867
RD 612 Mise à 2x2 voies entre Vias et Agde-Pont sur l'Hérault - PR 46 à 55 - Vias et Agde (op 082002)	85 067		- 85 067
RD 612 Aménagements localisés entre Béziers et le Tarn (op 063000)	246 327		- 246 327

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

RD 612 Déviation de Puisserguier (op 063004)	104 710		- 104 710
RD 612 Créneau de dépassement de Saint Chinian - Babeau-Bouldoux (op 063007)	4 040 100	20 096	- 4 020 004
RD 612 Prolongement du créneau de dépassement existant entre les PR 105 à 107 - Ferrières Poussarou - Pardailhan (op 063011)	76 647		- 76 647
RD 612 Création d'un créneau de dépassement entre le pont du Poussarou et le PR 105 - Ferrières Poussarou (op 063012)	4 630 501		- 4 630 501
RD 612 Dégagement de visibilité entre les PR 101 et 102 - Babeau boudoux (op 063013)	795 890		- 795 890
RD 612 Aménagement et rectification du PR 121 à 122 - Saint Pons de Thomières (op 063014)	9 895		- 9 895
RD 612 Desserte de la Crouzette - PR 67,0 - Béziers (op 073001)	3 767		- 3 767
RD 612 Aménagement entre Courniou et le Tarn du PR 126,00 au PR 129,480 - Courniou (op 083000)	34 158		- 34 158
RD 612 Déviation de Frontignan - PR 22,162 - Travaux de réparation du PICF du giratoire (op 064000)	368 901		- 368 901
RD 612 Remise en état du pont du Martinet sur le Jaur - PR 118,0 - Saint Pons de Thomières (op 064002)	117 046		- 117 046
RD 613 Réhabilitation de la levée de Mèze - PR 57,057 - Mèze (op 074005)	30 928		- 30 928
RD 612 - REHABILITATION DU PONT SUR L'HERAULT - PR 49.540 - AGDE (op 084011)	7 355		- 7 355
RD 612A Renforcement de la RD 612A entre les PR 1,115 et 5,115 - Vias - Bessan (op 070111)	730 092	73 222	- 656 870
RD 612 Equipement de sécurité entre la RD 600 et le Port de Frontignan - PR 21,50 au PR 23,20 - Frontignan (op 080110)	70 264		- 70 264
RD 609 Opération de sécurité - confortement des falaises en amont de Lodève (op 070140)	438 461		- 438 461
RD 609 Aménagement du carrefour avec la RD 142 - PR 6,734 - Le Caylar (op 070142)	268 448		- 268 448
RD 612 Aménagement du carrefour avec la RD 190E1 - PR 120,500 - Saint Pons de Thomières (op 070191)	568 586		- 568 586
RD 612 Desserte de Mireval - Aménagement de sécurité - PR 8,5 à 11,7 - Mireval - Vic la Gardiole (op 072000)	18 438		- 18 438
RD 612 Rcade nord de Béziers - Section entre la RD 19 et la RD 64 - Lignan sur Orb et Maraussan (op 073002) + RD 612 Rcade de Béziers - Aménagement de l'échangeur nord de Mercorent (op 073004)	223 849	29 979	- 193 870
RD 609 Echangeur entre les RD 609/64/14 et la VC 13 - Béziers (op 073003)	27 460		- 27 460

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

RD 612 Giratoire de la méditerranée - Renforcement du talus et reconstruction de chaussées sur les bretelles sud au PR63+400 - Villeneuve les Béziers (op 090130)	174 134		- 174 134
RD 609 Aménagement de la traverse de Lézignan la Cèbe du PR 58+900 au PR 59+600 - Commune de Lézignan la Cèbe (op 090170)	7 794		- 7 794
RD 609 Mise en sécurité et requalification liée au projet de développement Valcordia du PR 42+000 au PR 45+000 - Etudes - Clermont l'Hérault (op 092001)	4 437		- 4 437
TOTAL	35 107 965	3 778 812	- 31 329 153

Le tableau ci-dessous illustre la charge nette qui en résulte pour le Département année par année :

	2006	2007	2008	2009
Dépenses (en €)	1 557 215	9 725 693	14 058 934	9 766 123
Recettes (en €)			2 339 521	1 439 292
Recettes Etat - Dépenses Département	-1 557 215	-9 725 693	-11 719 413	-8 326 831

L'Etat et le Département n'ont pas signé de protocole définissant la poursuite du développement du réseau routier transféré.

Compte tenu cependant des récents courriers adressés aux préfets de région par le ministère, dans le cadre de la préparation du programme départemental de modernisation des itinéraires (PDMI) du réseau routier national, le principe de décroisement ne semble pas maintenu. C'est ainsi que, par courrier en date du 8 décembre 2008, le préfet de la région Languedoc-Roussillon (Direction régionale de l'Equipeement) a demandé au président du conseil général de l'Hérault s'il envisageait de participer financièrement à certaines opérations inscrites au PDMI en indiquant que cela en faciliterait la réalisation. Le Département insiste sur son attachement au respect du principe de décroisement. Il déplore l'attitude de l'Etat qui consiste à tirer argument de ce que le conseil général ne participe pas financièrement au PDMI pour ajourner la réalisation d'opérations majeures de modernisation de son réseau alors même que les études avaient été cofinancées par le Département dans le cadre du précédent CPER (déviation de Lunel, contournement ouest de Montpellier).

5.2.3. Les contentieux

5.2.3.1. Le nombre et le contenu des contentieux

A la différence de départements comme les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, la Drôme, la Haute-Garonne, l'Isère, l'Ille-et-Vilaine, les Landes, le Nord, la Seine-Saint-Denis, le Tarn ou le Vaucluse, le département de l'Hérault n'a pas entamé de procédure contentieuse à l'encontre de l'Etat tant en ce qui concerne le principe du transfert des routes nationales d'intérêt local qu'en ce qui concerne ses modalités d'application. L'Hérault n'a pas déféré les décrets relatifs aux transferts des routes nationales pris en application de la loi du 13 août 2004¹⁹, ni les arrêtés préfectoraux pris en application de ces décrets, ni les décisions annexes portant notamment sur les ouvrages d'art incluant le RNIL. Il n'a pas davantage déféré les arrêtés préfectoraux relatifs à la consistance des services à transférer en application des décrets du 6 novembre 2006 relatifs au transfert des services aux collectivités territoriales en matière de routes départementales et nationales.

¹⁹Décrets n° 2005-1499 relatif à la consistance du RR N, n° 2005-1500 du 5 décembre 2005 relatif aux modalités d'élaboration des arrêtés de transfert et n° 2005-1711 du 30 décembre 2005

Le Département n'a pas contesté les constats et les conclusions de l'étude exhaustive réalisée par les services de l'Etat et portée à sa connaissance préalablement aux transferts.

Le Département n'a par ailleurs pas eu connaissance de contentieux ayant pour origine des agents demandant l'annulation de la décision prononçant leur affectation.

5.2.3.2. L'organisation du Département

S'il n'y a pas eu de contentieux lié au transfert proprement dit et donc pas de frais afférents, certaines opérations, dont le transfert n'était pas contesté, ont cependant donné lieu à des contentieux avec les riverains qui contestaient les acquisitions foncières réalisées par l'Etat (déviation Est de Montpellier) ou à des réclamations d'entreprises du fait d'une mauvaise préparation des dossiers transférés. Pour l'opération de doublement de la RN 300 entre Sète et La Peyrade permettant de relier Sète à l'autoroute A 9, la route nationale a été transférée au moment de lancer les travaux. Or les études réalisées par l'Etat, vraisemblablement dans la précipitation avant transfert, comportaient des carences qui ont induit de nombreux surcoûts dans la réalisation (erreurs topographiques de relevés de terrains, dépollution des sols de la raffinerie non prévue).

Il est à noter que si les services de l'Etat restent compétents pour gérer les contentieux portant sur le réseau national d'intérêt local nés préalablement à son transfert aux départements, le Département ne semble pas être informé de l'existence d'éventuels contentieux suivi par l'Etat ni a fortiori de l'état d'avancement de ces contentieux.

5.2.4. Les parcs de l'équipement

5.2.4.1. Le cadre législatif et réglementaire

Les parcs de l'équipement sont des services des directions départementales de l'équipement. Ils assurent, principalement pour le compte de l'Etat et des départements, les tâches d'entretien des routes et de réparation des engins. Si la loi du 13 août 2004 a organisé le transfert aux collectivités territoriales des services des DDE participant à l'exercice des compétences routières, en revanche, elle a explicitement différé toute décision relative au devenir des parcs de l'Equipement et prescrit le dépôt par le gouvernement devant le Parlement d'un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs dans un délai de trois ans (cf. article 104 I 2° alinéa 2). Ce rapport a été remis au Parlement en janvier 2007.

Par circulaire du 14 février 2007 adressée aux préfets, le ministre de l'Equipement a lancé la procédure de préparation du transfert dont la première étape consistait dans chaque département à élaborer un document d'orientations stratégique du Parc correspondant aux besoins et objectifs respectifs du département et de l'Etat.

C'est la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers qui organise le transfert des services ou parties de services du parc constituant une entité fonctionnelle, ainsi que les parties de services des directions départementales de l'équipement chargées des fonctions de support, notamment la gestion administrative et financière, pour le compte du parc.

La loi prévoit la conclusion d'une convention entre le préfet et le président du conseil général pour définir la consistance du service ou de la partie de service à transférer et le nombre et la nature des emplois transférés. Elle précise les modalités du transfert et en fixe la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010 ou au 1^{er} janvier 2011.

A la date du transfert du parc, les fonctionnaires de l'Etat affectés dans le service transféré sont de plein droit mis à disposition à titre individuel du président du conseil général. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité. Dans le délai de deux ans à compter de la date du

transfert du parc, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans le service transféré peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat. Les fonctionnaires qui, à l'expiration du délai de deux ans, n'ont pas fait usage du droit d'option sont placés en position de détachement sans limitation de durée. L'Etat compense les charges afférentes aux emplois de fonctionnaires.

A la date du transfert, les ouvriers des parcs et ateliers qui sont affectés dans le service transféré sont eux aussi de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition à titre individuel du président du conseil général. Ils sont pareillement placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité. Cette mise à disposition donne lieu à remboursement de la part de la collectivité bénéficiaire du transfert (autrement dit le transfert des ouvriers des parcs et des ateliers n'est pas compensé financièrement). Lorsqu'ils en font la demande dans un délai de deux ans à compter du décret fixant les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale, les ouvriers des parcs et ateliers exerçant leurs fonctions dans le service transféré sont intégrés dans un cadre d'emplois existant de la fonction publique territoriale. Le décret en Conseil d'Etat fixant les conditions d'intégration n'a pas été encore pris.

Les immeubles utilisés à la date du transfert du parc pour l'activité du service transféré sont de plein droit mis à disposition de la collectivité bénéficiaire du transfert. Les meubles utilisés à la date du transfert du parc pour l'activité du service transféré sont transférés, à titre gratuit, en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire.

Le transfert des parcs n'est pas assorti d'une compensation financière, sauf en ce qui concerne les charges relatives au personnel fonctionnaire transféré (7 agents dans l'Hérault).

5.2.4.2. Les modalités de transfert du parc dans l'Hérault

La convention prévue par la loi du 26 octobre 2009 a été conclue le 14 décembre 2009 entre le préfet de l'Hérault et le président du Conseil général de l'Hérault. Elle transfère l'intégralité du parc de l'équipement de l'Hérault au département de l'Hérault à compter du 1^{er} janvier 2010. La grande réactivité du Département a été rendue possible, d'une part, parce que le transfert qui était connu comme imminent avait été correctement préparé et précédé de l'élaboration du document d'orientations stratégiques du Parc, lequel comprenait un état des lieux, un diagnostic partagé entre les parties prenantes (DDE 34, Direction interdépartementale des routes [DIR] Massif Central, DIR Méditerranée et Département) et des perspectives d'évolution et, d'autre part, parce que le Département avait obtenu satisfaction sur certaines modalités de reprise du Parc (rattachement des agents à deux directions distinctes, arrêt des prestations au profit de l'Etat et des autres collectivités territoriales, arrêt des recrutements).

La convention a été signée avant même que la convention-type prévue par la loi ne soit approuvée par décret. Dans le cadre de ce transfert, la convention précise que ce sont 60 équivalents temps plein qui sont transférés au Département, dont 53 ouvriers des parcs et ateliers et 7 fonctionnaires. Si le Département avait la possibilité de ne reprendre que la partie des personnels travaillant sur la voirie transférée (environ 60 % des effectifs), il a fait le choix de reprendre la totalité des personnels des parcs pour des raisons humaines sachant qu'autrement ces derniers auraient été mutés soit auprès de la DIR de Marseille soit auprès de celle de Clermont-Ferrand. Dans les faits, ce sont 53 ouvriers et un fonctionnaire qui ont rejoint le Département au 1^{er} janvier 2010.

La convention stipule que les biens immobiliers appartenant à l'Etat et permettant d'assurer les missions du parc sont mis gratuitement à disposition du Département à la date du transfert. Les biens concernés sont ceux utilisés par le parc avant transfert pour l'exercice de ses différentes missions : administration générale du parc, terrains et installations techniques (garages, ateliers, entrepôts) ainsi que les logements occupés par des agents au titre de la nécessité absolue de service. Le Département récupère ainsi les deux sites de Montpellier et de Béziers précédemment occupés par le parc. S'il en fait expressément la demande avant le 31 décembre 2012, ces sites lui seront transférés en pleine propriété (cf. article 15 de la loi du 26 octobre 2009).

Le site de Montpellier était à l'origine la propriété du département de l'Hérault. L'Etat louait au conseil général le site du parc de Montpellier, pour un loyer annuel d'environ 100 000 € (98 329 € en

2000). Le Département a vendu le site de Montpellier en avril 2006 à l'Etat pour un montant de 1 218 525 €. Les principes généraux régissant les transferts de compétence font que ce site qui venait d'être récemment vendu par le Département à l'Etat se retrouve mis gratuitement à disposition du Département.

La convention du 14 décembre 2009 assure également le transfert gratuit et en pleine propriété au profit du Département de l'ensemble des matériels utilisés par le parc pour ses besoins de production et de travaux, les matériels transférés dans les agences départementales en 2006 lors du transfert des routes nationales d'intérêt local, les mobiliers et matériels de bureau ou informatique ainsi que les stocks de matériaux, de pièces détachées et de carburants.

A titre transitoire et pour une durée de six mois, dans la mesure requise pour assurer la continuité du service public, le Département accepte de fournir à l'Etat des prestations d'entretien des véhicules que le parc entretenait jusqu'en 2009. Ces prestations sont fournies à titre onéreux selon un barème annexé à la convention.

Le parc départemental de l'Equipement comprenait une section atelier et une section exploitation. Lors de son transfert, le parc a été intégré au pôle aménagement et développement du territoire (PADT), la section atelier étant rattachée au département des moyens opérationnels (DMO) / Direction du matériel et des espaces naturels / Service gestion du matériel tandis que la section exploitation du parc a été rattachée organiquement au département des routes. Le Département qui disposait d'un atelier de mécanique à Gignac a décidé, pour équilibrer le maillage du territoire, de conserver les ateliers que l'Etat avait à Béziers et à Montpellier.

Quant à la section exploitation, qui traitait de travaux d'entretien routier (pose de glissières de sécurité, signalisations horizontale et verticale, pose de clôtures, curage de fossés, arasement d'accotements, traitement des obstacles latéraux), elle a été rattachée au service entretien du département des routes dont elle constitue l'unité entretien, ses personnels restant positionnés sur les sites respectifs de Béziers et de Montpellier pour assurer au mieux la couverture du territoire départemental et participer saisonnièrement en renfort aux missions de viabilité hivernale.

Si pour gérer ces personnels, l'Etat employait 7 agents, c'est un seul fonctionnaire qui a été mis à disposition au 1er janvier 2010, lequel a été affecté au pôle ressources (service formation). Cependant, dans le cadre du transfert de compétences, le Département recevra une compensation financière au titre de ces 7 emplois même si le Département reconnaît qu'il pourra assurer cette gestion avec seulement 3 agents (deux recrutements sont en cours).

5.2.4.3. Les difficultés liées au transfert du parc

La problématique du transfert du parc pose des difficultés à la fois de fond, techniques, sociales et financières.

Sur le fond, les prestations du parc interfèrent avec la sphère marchande alors même qu'une étude départementale démontrait qu'il était plus économique de sous-traiter que de recourir à cet outil (+ 30 % par rapport à un marché à bon de commandes sans intégrer les coûts indirects). Il est rappelé que le Département faisait appel au parc de l'Equipement dans le cadre réglementaire d'une convention prévue par l'article 3 de la loi n°92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Equipement et à la prise en charge des dépenses de ces services et actualisée chaque année.

Le montant des prestations facturées par le « parc » au Département en 2007, 2008 et 2009 est retracé dans le tableau ci-après :

DEPENSES PARC 2007-2008-2009 (en €)			
Année	2007	2008	2009
Montant	3 820 064	3 283 079	3 869 184

En acceptant de récupérer la totalité du personnel, alors que l'activité du parc à son profit ne représentait pas 70 % de son chiffre d'affaires, le Département se retrouve avec un excédent de main d'œuvre qui l'oblige à remettre en cause la délivrance systématique d'heures supplémentaires pour l'activité entretien. Celles-ci sont dorénavant rigoureusement encadrées et réservées, sur la base d'une autorisation du chef de service entretien, aux seuls cas de gestion de crise ou pour lesquels l'intérêt manifeste de la collectivité joue (ex : achever un chantier éloigné pour éviter d'y revenir). Il s'ensuit une baisse de la rémunération nette pour les ouvriers des parcs et ateliers d'autant plus pénalisante que leur quasi-statut prévoit l'intégration des heures supplémentaires dans le calcul de la pension ou des indemnités d'assurance maladie. De manière plus générale, l'intégration de ces ouvriers au Conseil général pose le problème de l'harmonisation de l'ensemble des avantages indemnitaires et autres avec les pratiques en vigueur au sein de la collectivité et notamment au sein de la filière technique (ex : pas de véhicules de service pour le trajet domicile-travail sauf pour le chef d'unité, pas de nettoyage des vêtements de travail par l'employeur pour le personnel exploitation) alors même que ce transfert intervient dans un contexte où les finances des départements sont fragilisées et que ces derniers n'ont pas les moyens de maintenir aux ouvriers des parcs et ateliers les multiples avantages qu'ils avaient à l'Etat.

Par ailleurs, insérés dans une masse de 5 200 agents, le poids relatif des 53 ouvriers des parcs et ateliers et leur capacité d'infléchir des décisions en leur faveur sont réduits. En outre, la précipitation du transfert (26 octobre - 1^{er} janvier), l'absence de textes sur les modalités d'intégration, le régime précaire de la mise à disposition inquiètent les personnels. Cette inquiétude est d'autant plus vive que le transfert intervient de façon concomitante avec la réorganisation générale de l'Etat au niveau local (disparition des DDE et DRE, création des DDTM et DREAL)²⁰. Selon le Département, personne n'était capable à la mi-juin de répondre aux interrogations de l'organisation syndicale représentative majoritaire sur les modalités de promotion 2010, celles-ci étant naguère gérées dans le cadre des règles spécifiques au compte de commerce qui n'existe plus à ce jour. Cette réorganisation n'est pas non plus sans poser de problème pour le Département puisque la quasi-totalité des interlocuteurs locaux côté Etat a été remplacée.

La loi ayant été votée le 26 octobre 2009 pour un transfert des personnels au 1^{er} janvier 2010, le Département n'a pas eu le temps de mettre en place une réflexion en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des carrières liée aux ouvriers des parcs et ateliers. Afin d'anticiper le transfert et de réduire les problématiques humaines, sociales et administratives, il convient de souligner que l'Etat n'avait plus procédé depuis plusieurs années, dans l'Hérault, à des recrutements pour remplacer les départs à la retraite.

Du point de vue technique, compte tenu de l'organisation en vigueur au département de l'Hérault, ce transfert a conduit, comme il a été précédemment décrit, à l'éclatement des structures du parc, la section exploitation étant rattachée au département des routes, la section atelier au Département des moyens opérationnels qui traitait déjà tous les véhicules et engins du Département. De ce fait, l'équipe administrative du parc n'avait plus de raison d'être. Ainsi dans l'Hérault, le transfert du parc équivaut à sa désintégration et impose d'insérer dans des équipes existantes, notamment au département des moyens opérationnels, les modes de gestion très spécifiques des ouvriers des parcs et ateliers.

Du point de vue financier, aucune compensation n'est prévue pour les ouvriers des parcs et ateliers. Le Département craint que l'Etat n'accorde des revalorisations indemnitaires ou des modalités d'intégration très favorables aux ouvriers des parcs et ateliers pour acheter la paix sociale sans en assumer les conséquences financières. Ces craintes se sont au demeurant révélées partiellement fondées. A titre d'illustration, l'Etat a récemment réévalué les primes des ouvriers des parcs et ateliers. Ainsi, par note-circulaire en date du 8 janvier 2009, le ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire a revalorisé la prime de métier des ouvriers

²⁰ Les Directions départementales de l'Equipelement (DDE) et les Directions régionales de l'Equipelement (DRE) sont remplacées respectivement par les Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et les Directions régionales de l'Environnement, l'Aménagement et du Logement.

des parcs et ateliers des montants mensuels suivants à compter du mois de février 2010 :

- 100 € pour les ouvriers qualifiés, les ouvriers expérimentés, les compagnons, les maîtres-compagnons, les spécialistes A,
- 80 € pour les chefs d'équipe A, B, c et les spécialistes B,
- 60 € pour les responsables de travaux, les réceptionnaires, les visiteurs techniques, les chefs de chantiers, les contremaîtres, les chefs magasiniers, les chefs d'exploitation et chefs d'atelier, les techniciens 1 et 2,
- 40 € pour les techniciens 3 et les techniciens principaux.

Les ouvriers des parcs et ateliers bénéficient de ces mesures de revalorisation dans la limite des plafonds de la prime de métier instaurés par types de postes.

A ce jour, le Département n'a reçu aucune notification de compensation au titre du transfert du parc. Il fait valoir qu'il n'a pas été associé à la détermination des charges transférées. Il indique qu'il n'a pas évalué, de son côté, ces charges, au motif que cette opération apparaît encore prématurée. Au surplus, les modalités de calcul des compensations afférentes à ce transfert ne sont toujours pas connues.

5.2.5. Bilan général des compensations financières

5.2.5.1. Compensations financières obtenues et prévues

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des compensations financières obtenues par le Département de 2007 à ce jour ainsi que celles prévues jusqu'en 2011 :

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

Tableau 13

Récapitulation générale compensations		2007	2008	2009	Estim. 2010	Estim. 2011
Entretien et exploitation		3 472 K€	idem	idem	idem	idem
<i>dont RST</i>		0	<i>idem</i>	<i>idem</i>	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Recettes FCTVA « Fonds de concours »		0	idem	idem	idem	idem
Poursuites opérations CPER après 2006(*)		222 K€	2 339 K€	1 439 K€	70 K€	154 K€
Subventions « décroisement CPER »		0	idem	idem	idem	idem
Charges indépendantes période exercice droit option	Fonctionnement et vacations	78 K€ pour RD 139 K€ pour RNIL	idem	idem	idem	idem
	Indemnités pour service fait	18 K€ pour RD 67 K€ pour RNIL	idem	idem	idem	idem
	Comptes épargne-temps	15 K€ pour RD 7 K€ pour RNIL	idem	idem	idem	idem
	Agents non titulaires		0 € pour RD et RNIL	idem	idem	idem
	Postes vacants intermédiaires entre transfert compétence et transfert service	713 K€ pour RD, RNIL et FSL	idem	idem	idem	idem
	« Clause de sauvegarde »	SO	SO	SO	173K€	idem
Charges dépendantes période exercice droit option	Rémunérations		8 109 K€	8 109 K€ +376 K€ = 8 485 K€	8 109 K€ +376 K€ +947 K€ =9 432 K€	idem
	Postes vacants après transfert du service		505 K€	505 K€ +355 K€ =860 K€	505 K€ +355 K€ +25 K€ = 885 K€	idem
	Action sociale		26 K€	26 K€ +1 K€ = 27K€	26 K€ +1 K€ +3 K€ = 30 K€	idem
	Formation		34 K€ tranche 2008	idem	idem	idem
TOTAL Compensations		4 731k€	15 522 K€	15 354 K€	15 133 k€	15 217 K€

SO : sans objet

(*) subventions Etat + remboursements des fonds de concours (Région, communauté d'agglomération)

Le suivi individualisé et annuel des compensations financières constitue un exercice délicat dans la mesure où la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) est perçue globalement pour compenser tous les transferts de compétence suite à l'acte II de la décentralisation. L'attribution des compensations suit le schéma suivant : chaque fois que le droit de compensation est ouvert (par exemple en 2007 pour le transfert des RNIL), le montant de la compensation est indiqué dans les circulaires commentant la loi de finances initiale ou éventuellement la loi de finances rectificative de fin d'année (dans celle commentant la LF 2007 pour les routes nationales d'intérêt local). Ce montant intègre alors une « tranche » de compensation. Ensuite, chaque année l'Etat notifie uniquement les compensations qui viennent abonder la tranche de l'année et dont le montant global s'ajoute aux compensations précédemment ouvertes dans les tranches antérieures.

Cependant, le montant des compensations peut s'écarter du montant initial notifié puisqu'il va varier de l'évolution de l'assiette, donc de l'évolution de la TSCA nationale.

Or, les données concernant l'évolution de la TSCA et de la TIPP nationale ne sont pas accessibles aux collectivités territoriales. Dans ces conditions, il est donc difficile pour une année donnée, hors la première année de versement, de savoir exactement combien la collectivité a reçu pour chaque compensation. C'est d'autant plus le cas que l'assiette a été élargie en 2008 aux contrats de risque incendie et de risque navigation maritime et fluviale des bateaux de sport et de plaisance et que, pour compléter la TSCA, une part de TIPP complète les compensations, mais sans que son montant soit indiqué à l'avance.

5.2.5.2. Analyse de l'écart

Le tableau suivant retrace la charge nette des transferts pour le Département :

Tableau 14

Comparaison compensations obtenues coûts réels	2007	2008	2009	<i>Estim.</i> 2010	<i>Estim.</i> 2011
Total compensations obtenues tableau 13 (C)	4 731 K€	15 522 K€	15 354 K€	15 133 K€	15 217 K€
Total compensations obtenues tableau 13 hors personnel (C')	3 694 K€	5 811 K€	4 911 K€	3 542 K€	3 626 K€
Total dépenses RNIL tableau 7 (D)	13 176 K€	17 437 K€	13 950 K€	15 036 K€	Non connu
Ecart D - C	8 445 K€	1 915 K€	- 1 404 K€	-27 K€	Non connu
Ecart D - C'	9 482 K€	11 626 K€	9 039 K€	11 494 K€	Non connu

La charge nette des transferts pour la collectivité, résultant de la différence entre les compensations versées (avec et hors personnel) et les dépenses réalisées, est analysée par la commission d'évaluation des charges transférées. Le tableau est toutefois à interpréter avec précaution dans la mesure où, d'une part, les recettes (y compris les compensations relatives aux personnels) sont comparées aux dépenses hors personnel, ce qui réduit singulièrement les écarts et, d'autre part, où le périmètre des travaux n'est pas constant dans le temps dès lors qu'il est difficile de comparer les travaux réalisés par le Département avec ceux qu'aurait effectués l'Etat si ce dernier avait conservé la compétence.

5.2.5.3. Situation du Département

Le Département a perçu 3 472 768 € de compensation au titre de l'entretien des routes nationales d'intérêt local pour un linéaire hors bretelles de 322 km, soit une moyenne de 10 785 € par kilomètre transféré, inférieure à la moyenne nationale (11 800 €/km transféré).

5.3. La nouvelle organisation des routes

5.3.1. Participation du Conseil général à la gouvernance du Réseau scientifique et technique (RST)

5.3.1.1. Qu'est-ce que le réseau scientifique et technique ?

L'article L. 111-1 du code de la voirie routière charge désormais l'Etat de veiller « à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble » c'est-à-dire, notamment, de veiller « au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art ». Pour ce faire, l'Etat bénéficie du réseau scientifique et technique (RST) dont les missions principales sont la définition et l'application des règles de l'art, la normalisation, la recherche et l'innovation. Le pilotage du RST est assuré par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT). Le réseau scientifique et technique (RST) est un ensemble informel composé d'une trentaine d'organismes qui sont des établissements publics ou des services de l'Etat. Parmi ces organismes, on peut citer des organismes purement scientifiques et techniques comme Météo-France, l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer), l'IGN (Institut géographique national), des écoles comme l'ENPC (Ecole nationale des ponts et chaussées), l'ENTE (Ecole nationale des techniciens de l'Equipement), des services techniques centraux comme le SETRA (Service d'études techniques des routes et autoroutes), le CETU (Centre d'études des tunnels), le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) et des services techniques déconcentrés comme les CETE (Centres d'études techniques de l'Equipement).

5.3.1.2. L'ouverture de la gouvernance du RST aux conseils généraux

La loi du 13 août 2004 associe les collectivités territoriales à la régulation du réseau routier de deux manières. Elle prévoit que les collectivités territoriales « définissent conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier » et qu'elles sont « associées à la définition des normes et définitions techniques correspondantes ».

Une charte a été signée en octobre 2007 pour préciser les relations entre l'Etat et l'Assemblée des Départements de France (ADF) sur la coopération scientifique et technique. Cette charte prévoit notamment la mise en place d'une conférence technique interdépartementale des transports et de l'aménagement (CoTITA) par CETE.

Le département de l'Hérault relève de la CoTITA Méditerranée qui regroupe l'ensemble des collectivités territoriales de la Corse, du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la Réunion. Cette instance est coprésidée par le directeur du CETE Méditerranée et un représentant des départements, actuellement le directeur du département des routes du Conseil général de l'Hérault. Dans la pratique, assistent aux réunions de cette conférence des représentants des départements, des régions Corse et de la Réunion et de quelques métropoles.

La CoTITA Méditerranée se réunit périodiquement et organise des journées thématiques sur des sujets techniques (ex : les enrobés tièdes, les bâtiments à basse consommation, etc.). Elle recense les besoins de formation de la filière route à mettre en place dans les centres de formation de la fonction publique territoriale.

Il existe en son sein des clubs métiers (ex : exploitation, ouvrages d'art, entretien, signalisation, etc.) qui se réunissent régulièrement.

Selon le Département, seul l'Etat peut piloter et organiser ce genre de mission d'intérêt général en matière d'expertise et fournir l'intendance nécessaire à son organisation et à son fonctionnement. Les collectivités territoriales n'ont pas la taille critique suffisante pour consacrer individuellement des moyens ad hoc à cette mission d'intérêt général jugée essentielle.

5.3.1.3. La question du retour vers le RST des commandes passées auparavant par l'Etat

Avant le transfert des routes nationales d'intérêt local, le Département n'entretenait des relations qu'avec un seul organisme relevant du réseau scientifique et technique : le centre d'études techniques de l'Equipement (CETE) Méditerranée dont le siège principal est implanté à Aix-en-Provence. Les CETE sont des bureaux publics de recherche et d'ingénierie au service, principalement, de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils interviennent dans des domaines aussi divers que les infrastructures de transport, la sécurité routière, l'urbanisme, etc. Le CETE Méditerranée emploie plus de 500 agents dont environ 150 ingénieurs et experts.

La contractualisation avec le CETE a eu lieu sous la forme de marchés passés après appel d'offres, à l'exception d'une convention tripartite Département-CETE-Eurovia conclue en 2008 pour le suivi scientifique d'une innovation technique majeure. Le Département déplore que le formalisme de l'appel d'offres, rendu indispensable par la réglementation, ne traduise pas la réalité de la relation avec le CETE, notamment le laboratoire de Montpellier, qui dépasse le cadre strict client/fournisseur : les ingénieurs et techniciens du CETE, souvent en poste depuis des décennies, ayant une connaissance remarquable des historiques, problématiques et techniques particulières, autant d'éléments dont il n'existe souvent plus de trace dans les archives. C'est particulièrement vrai pour les questions de géotechnique, des difficultés rencontrées lors des chantiers antérieurs et les solutions qui ont alors été apportées. Le Département fait valoir que *« cette masse de savoir, objective, neutre et indépendante des entreprises de travaux publics ou des bureaux d'étude, est particulièrement précieuse »*.

En 2003, 2004 et 2005, le Département a payé au CETE Méditerranée respectivement 0,15 M€, 0,11 M€ et 0,29 M€. Ces montants correspondent à diverses prestations pour des missions d'études, d'assistance technique, de contrôles techniques de sécurité sur les itinéraires, de contrôles de travaux.

Le transfert des routes nationales d'intérêt local n'a modifié ni la forme ni la nature des relations avec le CETE Méditerranée lequel a répondu en 2008 et 2009 à trois appel d'offres et a été retenu à deux reprises.

En 2006, 2007, 2008 et 2009, le Département a payé au CETE Méditerranée respectivement 0,61 M€, 0,35 M€, 0,44 M€ et 0,33 M€. La plupart de ces montants correspondent à des prestations réalisées dans le cadre de marchés publics à l'exclusion de quelques études ou interventions ponctuelles réalisées hors marché mais pour des sommes de faible importance (exemple en 2009 : convention de partenariat pour l'évaluation environnementale et performancielle des enrobés tièdes d'un montant de 8 252 €).

Les évolutions des montants des prestations réalisées par le CETE sont liées à celles des besoins qui fluctuent en fonction des chantiers importants (ex : le LIEN) et aux résultats des appels d'offres, le CETE ayant perdu en 2006 le marché de contrôle de sécurité des projets routiers. La soumission du CETE aux règles du code des marchés publics a effectivement conduit le Département à écarter plusieurs fois cet organisme dans les appels d'offre pour des raisons de prix alors que la valeur technique des offres présentées est jugée largement supérieure. Le département de l'Hérault loue la qualité du travail jusqu'à présent effectuée par le CETE, les seuls reproches portant occasionnellement sur le respect des délais.

Le Département déplore que le transfert des RNIL pénalise les départements dans la mesure où ces derniers sont obligés de recourir au formalisme lourd – et à l'issue incertaine – du code des marchés publics pour faire appel au RST alors que, tout en ayant mis en place un système de rémunération interne, l'Etat se dispensait de ce formalisme lorsqu'il recourait au RST pour les besoins du même réseau avant transfert. Il fait valoir qu'au-delà des surcoûts et de la perte de réactivité (rédaction des cahiers des charges, délais CMP...), les départements se trouvent souvent privés du savoir faire, de la connaissance historique et de l'effet « réseau » (capacité à trouver dans le RST un expert du problème rencontré) évoqué ci-dessus. Le Département estime donc *« que, l'Etat ayant constitué pour ses propres besoins un réseau d'expertise neutre et indépendante, il en doit l'accès aux collectivités avec la même facilité dès lors qu'il leur a transféré les mêmes besoins »*. Enfin, eu égard au savoir faire, à la

connaissance historique et à la neutralité évoqués ci-dessus, le Département se montre inquiet devant l'affaiblissement du RST du fait de la réduction significative de ses personnels.

5.3.2. Coordination avec les services de l'Etat en vue de l'optimisation du réseau et des programmes d'investissement et d'entretien

5.3.2.1. Les programmes d'investissements

5.3.2.1.1. La coordination avec l'Etat : les routes

Sur le réseau routier national, les contrats de plan Etat-Région ont été relayés par les programmes de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI). Ces PDMI sont en principe distincts des contrats de projet qui succèdent aux contrats de plan sur les autres sujets. Ils sont élaborés par les préfets de région en concertation avec les collectivités territoriales concernées.

Le Département déclare ne pas avoir été véritablement associé à l'élaboration du programme de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI) de la Région Languedoc-Roussillon si ce n'est sous la forme d'une demande d'avis du préfet de région formulée en décembre 2008 sur la hiérarchisation de différentes opérations de modernisation du réseau routier national de la Région prévues par l'Etat.

Le PDMI n'influe pas sur les dépenses d'investissement décidées par le Département en matière d'infrastructures routières dans la mesure où le Département ne participe pas financièrement au PDMI en application du principe de décroisement des financements précédemment exposé. Sollicité par le préfet qui lui avait demandé s'il envisageait l'éventualité d'une participation financière afin de faciliter et d'accélérer la réalisation de certaines opérations prévues au PDMI, le président du Conseil général a opposé une fin de non-recevoir. Il justifie cette position de refus par le fait que le Département doit supporter un important programme de remise à niveau sur le réseau constitué des ex-routes nationales d'intérêt local.

En dehors du PDMI, le Département n'a pas eu d'autres occasions de se concerter avec les services de l'Etat pour arrêter ses programmes d'investissement en matière d'infrastructures routières.

De la même manière, le contrat de projet Etat-Région 2007-2013 sera également sans influence sur les dépenses d'investissement décidées par le Département en matière d'infrastructures routières.

S'agissant de la concertation entre gestionnaires de réseaux, le début des années 2000 avait été, selon le Département, l'occasion d'un important travail d'approche globale des questions de déplacements sur l'agglomération de Montpellier, chaque maître d'ouvrage prenant à son compte les opérations relevant de son réseau. Ces engagements réciproques ont été traduits dans les documents de planification majeurs : Dossier de Voirie d'Agglomération, Plan de Déplacements Urbains puis SCoT de Montpellier. Le Département déplore que l'Etat n'honore pas ses engagements sur le réseau resté à sa charge et remette en cause unilatéralement des projets structurants (déplacement de l'A 9, contournement Ouest de Montpellier) mettant ainsi à mal la logique d'ensemble de la réflexion.

Selon le Département, la « logique d'itinéraire », qui est celle de l'Etat, n'est pas transposable à l'échelon départemental. En effet, les itinéraires à la charge de l'Etat sont la plupart du temps interdépartementaux, s'étendant sur plusieurs centaines de kilomètres. Par ailleurs, la densité du réseau routier national est tellement basse que l'Etat n'a pas d'autre choix qu'une gestion par itinéraire, la gestion par « surface » étant totalement dépourvue de sens et de portée pratique. Au contraire, le réseau routier départemental est un réseau dense et maillé, circonscrit aux limites du Département. Cette réalité concrète restreint l'approche par itinéraire.

Toutefois, la gestion « logique d'itinéraire » reste envisageable en ce qui concerne la prévision des aménagements ultérieurs. Le Département réalise des études préliminaires d'itinéraires départementaux (EPID), documents de planification ayant vocation à définir les opérations de

modernisation à engager sur un axe donné. Cette approche est également envisageable pour les études de sécurité routière, l'intérêt d'un diagnostic par axe apparaissant certain. Le Département signale que l'étude en cours sur l'optimisation de l'exploitation étudiera les opportunités d'une gestion par itinéraires pour les axes majeurs.

Le Département fait valoir que toute réflexion sur la hiérarchie du réseau ou les niveaux de service repose par essence sur la notion d'itinéraire. C'est notamment le cas pour le projet global d'exploitation en cours de réflexion au sein du département des routes, lequel en fonction de la hiérarchisation du réseau définira le niveau de service à exercer en matière de surveillance, de viabilité ou encore de gestion de crise...

5.3.2.1.2. La coordination avec l'Etat : l'immobilier

Le transfert des RNIL n'a eu quasiment aucun impact sur les implantations « physiques » respectives des services routiers de l'Etat d'une part, et du Département d'autre part. Ainsi le Département a récupéré l'ensemble des centres RNIL tandis que l'Etat a conservé les installations spécifiques à l'A 75. Il est à noter que l'Etat a conservé provisoirement une partie du centre d'exploitation sur le site du parc à Montpellier pour les besoins de la RN 113 entre Vendargues et Lunel.

Les personnels routiers transférés n'ont pas eu à déménager pas plus que les personnels routiers non transférés n'ont eu à le faire. Les cas individuels se sont traités lors des mobilités effectuées préalablement au décroisement des organisations en novembre 2006.

5.3.2.1.3. La coordination avec la Région

L'article 14-1 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (modifiée) charge la région d'élaborer un « *schéma régional des infrastructures et des transports* », qui « *assure la cohérence régionale et interrégionale des itinéraires à grande circulation et de leur fonctionnalité* » et « *définit les priorités d'actions à moyen et à long terme sur son territoire pour ce qui concerne les infrastructures routières* ».

L'article 12 du projet de loi initial relatif aux libertés et responsabilités locales prévoyait que, pour la mise en œuvre de ce schéma, la région serait habilitée à conclure « *avec l'Etat et, le cas échéant, avec les départements, des conventions pluriannuelles de programmation des infrastructures de transport* ». Si le texte définitif de la loi n'a pas retenu cette disposition, rien n'empêche les régions de conclure avec les départements de telles conventions.

Le Conseil régional de la région Languedoc-Roussillon a adopté le 25 septembre 2009 son Schéma Régional de l'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT). Le schéma régional des infrastructures et transports qui constitue un volet du SRADDT n'a pas encore été adopté. Il ressort toutefois des lignes directrices du SRADDT qu'en matière de transport l'objectif de la Région est de « *passer d'un espace structuré par l'usage de la voiture individuelle à un espace structuré par les transports collectifs* »²¹. En conséquence, les politiques routières régionales seront limitées aux questions les plus urgentes, considérées comme d'intérêt régional. Le Département déclare avoir été modestement associé à ce schéma, lequel au demeurant n'entraîne aucune conséquence sur les dépenses d'investissement décidées par le Conseil général en matière d'infrastructures routières.

Il est à signaler que la Région avait précédemment défini un « Réseau d'intérêt Régional » qui a servi de socle à sa politique de contractualisation jusqu'en 2009. Des contrats Région-Département ont été annuellement signés de 2005 à 2009, lesquels comprenaient un volet routier. Le montant annuel des subventions octroyées par la Région est retracé dans le tableau ci-dessous :

²¹ SRADDT – livret 4 – page 46.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Département de l'Hérault (34)

	Coût prévu au contrat	Subvention Région	Part Département	Montant autres
2005	5 821 330	1 460 000	3 407 333	953 997
2006	7 500 000	2 250 000	5 250 000	
2007	20 990 000	6 450 000	11 410 000	3 130 000
2008	26 745 000	7 674 000	16 510 000	2 560 000
2009	22 260 000	6 090 000	16 160 000	
Total	83 316 330	23 924 000	52 737 333	6 643 997

Les subventions octroyées par la Région portent sur l'ensemble des routes appartenant au « réseau d'intérêt régional ».

Le Département n'a pas par ailleurs conclu avec la Région Languedoc-Roussillon ni avec d'autres collectivités territoriales ou avec des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de conventions pluriannuelles de programmation des infrastructures routières.

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

5.3.2.2.1. Vue générale

Une fois les opérations de transfert des routes nationales d'intérêt local achevées, les relations du Département avec l'Etat concernent essentiellement les interfaces en terme de chantiers et les problématiques de sécurité routière et de gestion de crise.

S'agissant des interfaces en terme de chantiers (exemple : arrivée de l'A 75 à Béziers, travaux dans les tunnels A 75), ces questions sont traitées avec la DRE (désormais la DREAL) pour ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage (étude des projets, prescriptions techniques) et avec les DIR Massif Central (pour l'A 75 et l'A 750) et Méditerranée (pour la RN 113) pour les questions d'exploitation (gestion des basculements de trafic en phase travaux, mesures de police, etc.).

Les problématiques de sécurité routière et gestion de crise quant à elles sont traitées avec la DDE (désormais DDTM) qui conseille le Préfet dans ces domaines. Par ailleurs, les questions de gestion de crise ou de préparation d'évènements (manifestations, épreuves sportives) sont également suivies avec le cabinet du préfet.

Selon le Département, la multiplication des interlocuteurs côté Etat a eu pour effet de « compliquer le suivi de ces questions, en créant des interfaces là où il n'y en avait pas, des jeux d'acteurs plus subtils, des logiques parfois protectionnistes ». Par ailleurs, si les relations avec la DDE (DDTM aujourd'hui) et la DRE (DREAL aujourd'hui) sont jugées constructives nonobstant les difficultés naturelles qui peuvent surgir à l'occasion de l'instruction de tel ou tel projet, les relations sont jugées plus difficiles avec les DIR dans la mesure où ces services gèrent des itinéraires et ont, par nature, tendance à régler les difficultés d'exploitation en orientant le trafic vers les réseaux des autres gestionnaires, en l'occurrence la plupart du temps le Département. C'est ainsi que, par exemple, la DIR Massif Central aurait tendance, pour les opérations d'entretien du tunnel de l'Escalette sur l'A 75, plutôt que de prendre en charge un basculement de trafic sur la chaussée laissée libre par les travaux, de dévier l'ensemble du trafic sur la RD 25, route sinueuse et soumise au risque de mouvements de terrain, soit des conditions de circulation nettement dégradées et accidentogènes, mais relevant d'un gestionnaire autre, le Département.

A l'exclusion de l'établissement du plan d'intervention et de sécurité (PIS) des tunnels A 75 où des échanges réguliers ont lieu avec la DIR Massif Central, le Département indique qu'il n'existe pas de relation de fond avec les deux DIR Massif Central et Méditerranée. Les contacts restent très ponctuels.

5.3.2.2.2. *La gestion du trafic en situation normale*

La gestion du trafic consiste à assurer en toutes circonstances, la sécurité des personnes et l'écoulement du trafic, même dans des conditions dégradées.

Le transfert des routes nationales d'intérêt local n'a pas obligé le Département à se doter d'équipements d'exploitation spécifiques dont il ne disposait pas, pas plus qu'il n'a modifié l'organisation des services départementaux, notamment s'agissant de la fonction de « veille qualifiée » qui existait déjà au sein du Département. Le Département a renforcé son dispositif d'astreinte dans les centres concernés par les routes nationales d'intérêt local. Si le Département déclare ne pas se sentir véritablement concerné par la circulaire du 1er décembre 2006 relative à la gestion de la circulation routière et au traitement des situations de crise dans la nouvelle configuration routière dans la mesure où elle est applicable au seul Etat et qu'il n'a pas non plus été vraiment sollicité pour sa mise en œuvre, il reconnaît s'en inspirer dans la mesure où elle comporte des bonnes idées sur le fond. Selon le Département, il n'y a pas de formalisme particulier dans les relations avec la Préfecture en dehors des plans de gestion du trafic (PGT) et des plans d'intervention et de sécurité (PIS). Le Département assure qu'en cas de problème majeur sur son réseau, il n'hésitera pas à informer la préfecture.

Selon le Département, le transfert des RNIL n'a pas eu de conséquence significative sur le niveau de service rendu aux usagers. Les tronçons routiers RNIL ont été intégrés aux dispositifs existants pour les routes départementales avec maintien des niveaux en vigueur à l'Etat. C'est notamment le cas en matière de viabilité hivernale où le niveau de service est avant tout lié à la réalité du trafic, qui est indépendante du gestionnaire. Il n'y a eu ni « surclassement » ni « déclassement » de routes suite au transfert.

D'une manière générale, la hiérarchisation du réseau dépend du trafic et des enjeux associés. Dans l'Hérault, de nombreuses routes départementales « d'origine », présentaient des enjeux supérieurs aux routes nationales d'intérêt local. C'est ainsi que, parmi les RN transférées, seules les ex RN 112 et RN 113 ont rejoint les routes départementales à fort enjeu d'exploitation.

En dehors des plans de gestion du trafic (PGT) et des plans d'intervention et de sécurité (PIS), dont l'application est jugée par le département très aléatoire, il n'y a pas de procédure ou structure ad hoc pour la gestion du trafic. Si cela peut suffire en situation normale, même indépendamment de la dispersion des responsabilités issue de la multiplicité de structures côté Etat, le Département juge les procédures insuffisantes en matière de gestion de crise où, à la difficulté intrinsèque à l'événement rencontré, se rajoute les conflits d'intérêts entre les différents gestionnaires.

5.3.2.2.3. *La gestion de crise*

La réorganisation du réseau routier national, indépendamment du transfert des RNIL, n'a pas des conséquences que pour l'Etat. Par exemple, la circulaire du 1^{er} décembre 2006 relative à la gestion de la circulation routière et au traitement des situations de crise dans la nouvelle configuration routière précise que depuis la création des DIR, « *les principaux moyens de proximité désormais à la disposition du préfet seront ceux du département* ». En effet, le recours aux moyens de la DIR « *ne sera pas aussi aisé que l'était précédemment l'utilisation des moyens et services de la DDE* ».

Les plans de gestion du trafic élaborés par les préfets (plans « intempéries », plans PALOMAR, plans ORSEC, etc.) n'ont pas été révisés suite au transfert des RNIL dans la mesure où si le transfert change le gestionnaire il reste sans incidence sur le trafic et sur la problématique. De façon générale, il n'y a donc eu qu'une mise à jour afin d'intégrer le changement de nom du gestionnaire le cas échéant. Le Département reconnaît être associé aux actualisations qui interviennent régulièrement. Toutefois le Département ne semble pas entièrement convaincu qu'il est juridiquement engagé par ces différents plans.

Le transfert des RNIL n'a pas conduit le Département à mettre en place sa propre organisation de gestion de crise. Toutefois, la dimension « gestion de crise de la circulation routière »

devenant de plus en plus prégnante dans notre société, le Département déclare avoir renforcé son approche en la matière, indépendamment du transfert des RNIL.

Jusqu'à présent, le Département a toujours accepté de participer aux structures de crise mises en place par les préfets, notamment aux réunions du centre opérationnel départemental (COD), ces dernières constituant un lieu important de centralisation des informations utiles en temps de crise. La collaboration avec la Préfecture est jugée à cet égard très constructive.

Le Département ne recourant pas à des prestataires privés pour l'exploitation de son réseau, en cas de crise seuls les moyens propres relevant du Département pourraient être mobilisés par le préfet. En application de l'article 27 de la loi n°2004-81 1 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, le Département en serait dédommagé uniquement s'il s'agit d'une mobilisation en dehors des limites de l'Hérault. Toutefois, la question du dédommagement reste très théorique. Le Département considère en effet qu'en cas de crise il y aurait vraisemblablement une analyse partagée de la situation qui aboutirait à des décisions de mise en œuvre de moyens concertées. Il faudrait que les relations Etat-Département soient passablement dégradées pour qu'il faille, en l'absence de consensus sur l'analyse de la situation, en passer par une décision formelle de mobilisation avec les incertitudes juridiques qui pourrait en résulter.

Par rapport au passé, il est difficile de dire si le transfert des RNIL et la création des DIR, dont les moyens seront plus difficiles à mobiliser par les préfets que ceux des DDE ne l'étaient auparavant, risquent d'avoir des répercussions négatives sur la qualité du service rendu aux usagers des routes départementales en cas de crise, c'est-à-dire des retards dans la remise en service de celles-ci. En effet, le service rendu aux usagers des routes départementales relève des moyens et décisions du Président du Conseil général, le Préfet n'intervenant éventuellement qu'en cas de mobilisation. Mais selon le Département, il est fort probable que ce dernier réfléchirait mûrement avant de prendre une décision de mobilisation des moyens du Département, donc de le fragiliser dans ses missions, au bénéfice d'une autre collectivité.

Appelé à apprécier les structures et procédures communes mises en place entre lui-même et l'Etat, notamment en ce qui concerne la gestion du trafic en situation de crise, le Département ne peut que constater que le transfert des RNIL et la mise en place des DIR ont eu pour effet de multiplier les gestionnaires de réseau – donc les interfaces – et d'éloigner les centres de décision (DIR). La mission confiée aux préfets en matière de gestion de crise lui en apparaît singulièrement compliquée. Le Département estime toutefois que la structure COD fonctionne correctement à condition de ne pas en abuser car elle est consommatrice d'importants moyens humains. Pour autant, il déplore que l'application des plans de gestion du trafic (notamment A 9) et des plans d'intervention et de sécurité (tunnels A 75) laisse grandement à désirer, les procédures de concertation préalable avec le gestionnaire concerné avant basculement de trafic n'étant presque jamais respectées. Le Département craint que, à défaut de service technique de proximité, le Préfet n'ait plus les moyens d'arbitrer correctement entre les intérêts des différents gestionnaires de réseaux. Cette crainte est d'autant plus vive que le Département reste désormais le seul gestionnaire de réseau maillé alors que les DIR et concessionnaires d'autoroutes gérant des itinéraires, leur intérêt immédiat est d'évacuer leurs usagers vers le réseau départemental en cas de difficulté (intempéries, accident...). Cette tendance serait renforcée par le fait que la gendarmerie affecte des brigades motorisées spécifiques à chaque autoroute, lesquelles présentent le même travers que les DIR et concessionnaires en privilégiant le délestage du trafic vers un autre gestionnaire.

Selon le Département, le dispositif ayant été compliqué par construction (2 DIR, concessionnaires, DDTM...), il n'y a guère d'amélioration à attendre à court terme. Les difficultés ont jusqu'à présent pu être aplanies par un comportement constructif de la part du Département et une approche pragmatique et de bon sens de la part des préfets successifs et de leurs directeurs de cabinet.

5.3.2.2.4. L'entretien du réseau

Le transfert des RNIL n'a pas conduit le Département à modifier sa politique en matière d'entretien de son réseau routier qu'il s'agisse de son entretien courant (dépenses imputées en section de fonctionnement) ou son gros entretien (dépenses imputées en section d'investissement). Les principes qui guident l'action et les choix du Département sont restés les mêmes.

Le Département et l'Etat s'informent réciproquement de la fermeture de leur réseau respectif pour entretien lors de la préparation des arrêtés de police administrative nécessaires pour régler les problèmes de circulation générés par les travaux à venir. Les contacts ont lieu directement entre les agences départementales et la DIR concernée.

Le Département et l'Etat n'ont pas prévu de se concerter pour mettre en commun, le cas échéant, les moyens dont ils disposent pour l'entretien de leurs réseaux.

5.4. Perspectives, dimension stratégique et évaluation

5.4.1. Bilan financier et prospective

5.4.1.1. Coût résultant du transfert et montant des compensations reçues

Le Département craint, sous l'angle prospectif un écart important entre le coût résultant du transfert et le montant des compensations reçues à ce titre, notamment en ce qui concerne les charges de personnel et les opérations de modernisation du réseau.

Selon le Département, le glissement vieillesse technicité (GVT) du personnel transféré devra être absorbé par la collectivité territoriale sans aucune compensation.

Plus pénalisant, les opérations de modernisation du réseau ne sont pas compensées. Ainsi tout euro investi en la matière constitue (et constituera) un débours pour le Département. Or, selon le Département, les besoins d'aménagement sont très élevés en raison, d'une part, de la croissance démographique qui exacerbe les besoins de déplacements par mode routier (car il n'existe pas d'alternative, le mode ferroviaire ne desservant que le littoral) et, d'autre part, du retard d'investissement de l'Etat sur les RNIL dans les années précédant leur transfert.

De manière générale, il semble extrêmement difficile pour le Département d'appréhender les éventuels surcoûts au-delà des compensations et leurs causes de façon prospective (aspects liés à une possible différence de dynamisme entre l'évolution des ressources transférées – part de TSCA – et celle des charges prévisibles, aspects liés au décroisement des financements et à son éventuelle remise en cause, dépenses immobilières non prévues à la charge des départements pour leur propre service routier). Le Département fait valoir que les chiffres de la variation de l'assiette de la TSCA et de la TIPP (dont d'ailleurs on ne sait pas en prévision quelle part va être reversée et sous quelle forme à chaque département) ne sont pas communiqués par l'Etat. La simple comparaison des montants notifiés par les circulaires et des montants encaissés montre des variations d'assiette, comme par exemple une progression en 2008 et en 2009. En l'absence d'informations fiables et précises, le Département établit des prévisions d'évolution des bases de TSCA (en 2011 élargie aux contrats risque maladie dont le surplus de produit sera redistribué aux départements « perdants » de la réforme fiscale) et de TIPP de + 0 %.

Par ailleurs, en matière d'ouvrages d'art transférés, le Département n'a pas effectué d'expertise particulière au-delà des documents remis lors de l'étude exhaustive.

5.4.1.2. Vision prospective générale

Les opérations d'investissement ont fait l'objet d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2006-2011 adopté le 12 décembre 2005 par l'assemblée départementale. D'un montant de 375 M€, ce plan ne concerne que les RD d'origine et porte sur quatre axes principaux : l'amélioration de la sécurité routière, l'incitation à l'intermodalité, le traitement des questions environnementales et l'amélioration des niveaux de service. Près de 200 opérations sont programmées. Les opérations les plus lourdes sont :

- le LIEN RD 109 - RD 986, Section Assas - Saint-Gély-du-Fesc (45 M€),
- l'aménagement à 2x2 voies sur la RD 65 entre la Lyre et Clapiers (30 M€),
- l'aménagement à 2x2 voies sur la RD 61 entre Lunel et la Grande-Motte (25 M€),
- la déviation de Bédarieux sur la RD 908 (15 M€),
- la liaison entre A 750 et RN 113 à l'Ouest de Montpellier (1^{ère} tranche pour 10 M€).

Le contexte financier a conduit à allonger la réalisation de ce plan pluriannuel d'investissement de plusieurs années.

Pour les ex-RNIL, les investissements sont programmés en fonction de l'achèvement du CPER 2000-2006, de la reprise d'opérations étudiées par l'Etat (RD 613 déviation de Montagnac, RD 612 déviation de Puisserguier) et du traitement des points noirs les plus criants (RD 612 entre Saint-Chinian et le Tarn).

En matière de gestion de patrimoine, le Département ne développe pas une politique spécifique aux ex-RNIL mais une politique d'entretien commune à l'ensemble du réseau routier départemental. Celle-ci repose sur deux outils opérationnels :

- la démarche OASIS pour les ouvrages d'art : chaque ouvrage est inspecté et fait l'objet d'une notation. L'exploitation des données OASIS oriente les travaux d'entretien,
- la démarche VECTRA pour les chaussées du réseau principal : une auscultation précise des chaussées détermine par section une note de sécurité, de structure et de surface. Cette cotation oriente alors les travaux d'entretien vers les sections les plus déficientes (il n'y a pas de politique particulière pour les chaussées du réseau secondaire, les moyens humains et financiers disponibles permettant, pour ce réseau, d'assurer uniquement les interventions urgentes).

La base de données « Hamadryade » recense les arbres d'alignement et permet de programmer leur entretien.

Par ailleurs, le Département met en œuvre depuis 2009, à travers le logiciel innovant SARAH²², un suivi de l'activité des agences pour les missions d'entretien et d'exploitation (régie et entreprise) dont l'analyse est destinée à optimiser les moyens consacrés à ces activités (curage, fauchage, viabilité...) et à aider les services du siège dans la répartition des dotations entre agences.

OASIS, VECTRA, Hamadryade et SARAH s'inscrivent, selon le Département, dans une logique de recherche d'efficience en fléchant les moyens humains, matériels et financiers là où ils produisent le plus d'effet.

S'agissant de ses moyens d'équilibre financier futur, en fonction des investissements envisagés, de l'évolution des charges de fonctionnement (entretien, personnel...) et des sources de financement possibles (compensations mais aussi fiscalité, emprunt...), le Département juge les perspectives défavorables. Il fait valoir que l'effort important déjà consenti sur l'ensemble des missions départementales devra être poursuivi compte tenu de l'évolution des dépenses sociales et des limites atteintes en matière de fiscalité et d'emprunt. Par ailleurs, il s'interroge sur ses besoins en personnel dans les années qui viennent. Il a pour cela une réflexion approfondie en cours.

²² Acronyme pour « suivi des activités routières des agences de l'Hérault ».

Le Département ne pense pas pouvoir maintenir dans les prochaines années l'effort financier qu'il a consenti aux routes depuis le transfert. Une baisse sensible est déjà intervenue dès le BP 2010.

5.4.1.3. Aspect concernant l'immobilier

Le Département porte plusieurs projets en matière d'immobilier routier. Il prévoit la construction d'un nouveau centre d'exploitation à Olonzac et réfléchit à la pérennité du centre d'exploitation du Bousquet d'Orb. De la même façon, l'implantation sur un site plus central du siège de l'agence technique de Lunel avec le centre d'exploitation associé est à l'étude. Il n'y a pas, à ce jour, de visibilité suffisante sur le financement de ces projets.

Il n'y a de cohabitation avec l'Etat que pour le centre d'exploitation du parc de Montpellier dont une partie des installations est commune avec la DIR Méditerranée qui exploite un court tronçon de RN 113 entre Vendargues et Lunel. Cette DIR a prévu de déménager en 2011 pour de nouvelles installations dans le Gard.

Au terme de son processus, le transfert des RNIL aura donc eu pour effet de mettre fin, dans le département de l'Hérault, à toute cohabitation entre les services routiers de l'Etat et les services routiers du Département, chacun disposant de ses propres installations.

5.4.1.4. Aspects concernant la performance

Le Département est engagé depuis 2006 dans une démarche d'amélioration de la performance pour l'ensemble de ces activités dans le cadre d'un ambitieux projet d'administration. Cela s'est traduit en 2010 par une évolution accrue vers la recherche d'efficience et la mise en œuvre de la méthode d'excellence EFQM. (Fondation Européenne pour le Management par la Qualité). En matière de route, cette démarche fait l'objet de la fiche «Moderniser le réseau routier départemental selon la logique « route durable » validée en février 2010 par le premier vice-président en charge de l'aménagement du territoire. Au titre de l'exercice 2010, les objectifs fixés sont le déploiement de la démarche « route durable » par la réorganisation du département des routes, la réalisation de 10 % du plan pluriannuel d'investissement et le traitement de trois points noirs sur les ex-RNIL (achèvement de la tranche 1 pour l'aménagement de la RD 600, sécurisation de l'entrée de Lézignan, achèvement du créneau de dépassement de Babeau-Bouldoux).

Par ailleurs, les notations OASIS pour les ouvrages d'art et VECTRA pour les chaussées constituent des indicateurs dont l'évolution permet de mesurer l'efficacité des politiques d'entretien.

Enfin, le Département met en œuvre une démarche de « management durable des activités routières » dont l'objectif à travers 40 fiches action est clairement lié à l'amélioration de la performance sous l'angle global d'une approche développement durable.

Selon le Département, s'il est difficile de mesurer des gains de productivité de la gestion départementale par rapport à la gestion de l'Etat faute d'informations disponibles relatives à cette dernière, les témoignages des nombreux cadres du département des routes issus des services de l'Etat concordent sur le fait que les moyens humains consacrés par ce dernier, à réseau équivalent, étaient sensiblement supérieurs à ceux consacrés par le Département si l'on intègre pour l'Etat les services déconcentrés, les administrations centrales spécialisées (DGR/DSCR...) et le réseau scientifique et technique. Toutefois, au delà des gains globaux de productivité évoqués ci-dessus, le Département reste malgré tout déficitaire des moyens spécifiques d'expertise, de définition et de pilotage des politiques techniques routières que l'Etat avait mis en place pour son propre compte lorsqu'il détenait les compétences RNIL désormais transférées.

Si une étude commandée en 2005 par l'Assemblée des départements de France (ADF) au cabinet Ernst & Young concluait que « *le transfert des routes nationales peut générer des gains de productivité issus d'une organisation territoriale optimisée et de plans de charge repensés* »,

l'organisation mise en place dans le Département semble consommer moins de moyens humains que celle en vigueur à l'Etat comme il a été précédemment évoqué. Le Département estime que, compte tenu de l'écart entre les charges transférées et les compensations accordées, le transfert se traduit par un déficit lourd. Dans ces conditions, il n'est pas possible, selon le Département, de parler « de gains » de productivité.

En application du principe de décroisement des financements, le Département refuse de financer un barreau routier du RNS en lieu et place d'un linéaire plus important de RNIL. Il justifie la fermeté de sa position par des besoins très forts de modernisation du réseau routier départemental, notamment les ex-RNIL, dans le contexte de croissance démographique actuel, pour qu'il soit financièrement possible de consacrer des moyens à un autre réseau routier.

5.4.2. Le service rendu

5.4.2.1. Service rendu et performance

Les besoins de l'utilisateur sont identifiés à partir du travail de proximité des élus qui fait émerger les besoins d'aménagement du territoire, des interventions directes des usagers (site internet, courrier) et des données routières fondamentales : accidentologie, comptages de trafic, etc. Ces données alimentent les réflexions prospectives en matière d'aménagement du territoire en général. Pour ce qui concerne les RD, le Département met en œuvre depuis 2008 des études de modernisation d'itinéraires baptisées EPID (Etudes préliminaires d'itinéraire départemental). Les priorités sont ensuite inscrites au plan pluriannuel d'investissement qui se décline par territoire de grands projets départementaux et selon 4 axes thématiques (sécurité, inter-modalité, amélioration du cadre de vie, amélioration du niveau de service).

Le projet d'administration, la mise en place des démarches EFQM et de management durable des activités routières traduisent la volonté accrue de recherche d'amélioration de la performance.

5.4.2.2. Service rendu et évaluation

Pour évaluer la qualité du service rendu, le Département utilise les indicateurs de qualité et d'efficacité figurant dans la fiche EFQM « Moderniser le réseau routier départemental selon la logique de route durable ». Il s'agit de l'indice d'accidentologie locale, de la notation des ouvrages d'art, de l'avancement du PPI.

Par ailleurs, dans le cadre de la démarche de management durable des activités routières, le Département envisage la création d'un comité des usagers des RD qui permettra d'avoir une approche qualitative sur la perception du réseau routier départemental.

5.4.2.3. Objectifs de qualité

Le Département ne s'est pas fixé des objectifs spécifiques en terme de qualité des infrastructures transférées : la politique d'entretien est globale. Il s'agit pour les ouvrages d'art de traiter les ouvrages les moins bien notés et de maintenir une note moyenne inférieure ou égale à 2,10²³. Pour les chaussées, il s'agit de traiter les routes les plus déficientes en terme de sécurité.

²³ Selon une échelle de notation allant de 1 à 6, la note 6 caractérisant le niveau le plus mauvais.

5.4.2.4. Première appréciation globale de l'efficacité et de l'efficience du transfert

Porter une appréciation globale sur l'efficacité et l'efficience du transfert c'est rechercher si, d'une part, les surcoûts déjà constatés sont économiquement justifiés et compensés par un bénéfice ou des perspectives de bénéfice pour l'utilisateur qui leur seraient supérieurs et, d'autre part, sur la durée et dans le cadre d'un bilan Etat/collectivités locales, les surcoûts récurrents vont-ils perdurer ou a-t-on une chance d'assister à leur réduction, voire à une diminution des coûts itératifs au bénéfice du contribuable.

Selon le Département, si les surcoûts liés au GVT sont sans effet sur le service à l'utilisateur, les surcoûts en terme de modernisation se traduisent indéniablement par un bénéfice direct en terme d'amélioration du niveau de service.

Par construction, le GVT sera toujours défavorable au Département. En effet, d'une part, la compensation financière des emplois vacants est calculée « en pied de corps » et, d'autre part, la masse salariale des agents DDE transférés augmente de 3 % par an en raison du GVT au sens strict (environ 2 %) et de l'augmentation annuelle du point (environ 0,8 %). Or, selon le Département, la ressource transférée (TSCA) n'augmente manifestement pas autant (elle a baissé apparemment certaines années), même si l'Etat ne fournit pas les éléments permettant de calculer son évolution.

Le surcoût lié au déficit de modernisation est lié précisément au besoin de modernisation des ex-RNIL. Ce besoin est directement connecté à la dynamique d'aménagement du territoire. Du fait de la croissance démographique attendue durablement dans l'Hérault, qui porte ses effets bien au-delà de l'aire urbaine de Montpellier, le Département peut facilement en déduire que les besoins de modernisation du réseau routier seront durables.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 6 octobre 2010.

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse de Monsieur André VEZINHET, Président du conseil général de l'Hérault.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».