



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE L'HÉRAULT (Hérault)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	8
1. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE	9
1.1. La structure des budgets	9
1.2. L'information budgétaire et financière	9
1.2.1. L'information de l'assemblée délibérante	9
1.2.2. Les autorisations budgétaires	10
1.2.3. La ventilation budgétaire fonctionnelle	11
1.3. La fiabilité du bilan.....	12
1.3.1. Les provisions	12
1.3.2. L'intégration des immobilisations	12
1.4. L'analyse financière rétrospective (budget principal)	12
1.4.1. Les objectifs de redressement des finances publiques	13
1.4.2. L'évolution des grandes masses financières du budget principal	13
1.4.3. Les charges de gestion	15
1.4.4. La politique d'investissement	18
1.4.5. La dette.....	18
1.4.6. Le fonds de roulement et la trésorerie.....	19
1.5. Le budget 2020 et les analyses prospectives	20
1.5.1. Une prospective ajustée	20
1.5.2. Projection pour les exercices 2021 et suivants	22
2. LE NUMÉRIQUE DANS L'ACTION DU DÉPARTEMENT	23
2.1. La stratégie numérique du département.....	24
2.1.1. La stratégie dédiée à l'aménagement et aux services numériques.....	24
2.1.2. Le schéma directeur des systèmes d'information	25
2.2. L'organisation et les moyens	27
2.2.1. L'évolution de l'organisation de la fonction numérique.....	27
2.2.2. La sécurité du système d'information.....	30
2.2.3. Les moyens	31
2.3. L'inclusion numérique et la qualité des services	33
2.3.1. Une collectivité particulièrement exposée aux enjeux d'exclusion numérique	33
2.3.2. La qualité des services numériques.....	37
2.4. La transparence, l'ouverture et la protection des données.....	40
2.4.1. Le respect des obligations en matière de transparence et d'ouverture des données	40
2.4.2. Le respect des obligations en matière de protection des données personnelles	42
2.5. La conduite de projets numériques	45
2.5.1. La dématérialisation.....	45
2.5.2. L'utilisation du logiciel Carène jusqu'à l'ultime échéance	48
2.5.3. Le contentieux Atos-Bull sur le logiciel Coriolis	49

2.5.4.	Le lancement du projet Grand Angle.....	51
2.5.5.	Le droit de propriété intellectuelle et la maintenance des logiciels	52
2.6.	La délégation de service public Hérault Numérique	53
2.6.1.	La préparation	54
2.6.2.	Les étapes et les résultats de la procédure	55
2.6.3.	La structure de la délégation de service public	55
2.6.4.	Le suivi de la délégation de service public et les résultats	56
3.	L'ENTRETIEN ET L'EXPLOITATION DU RÉSEAU ROUTIER.....	61
3.1.	L'état et l'usage des infrastructures routières	61
3.1.1.	Les déterminants du transport sur le territoire héraultais.....	61
3.1.2.	Les caractéristiques du réseau routier du département et sa hiérarchisation	62
3.1.3.	Les méthodes de connaissance du réseau et de son état	68
3.1.4.	L'état connu du réseau	73
3.1.5.	La mesure du trafic routier.....	75
3.1.6.	Les relations avec les usagers	77
3.1.7.	La contribution du département à la sécurité routière	79
3.2.	La politique d'entretien et d'exploitation	86
3.2.1.	Le contenu des missions d'entretien et d'exploitation.....	86
3.2.2.	La définition de la stratégie.....	87
3.2.3.	La programmation des opérations d'entretien et d'exploitation et son exécution	93
3.2.4.	L'exploitation dans les faits	98
3.2.5.	La coordination avec l'État et les autres gestionnaires routiers.....	105
3.3.	L'organisation des services et la gestion des moyens engagés.....	106
3.3.1.	L'organisation des services : entre spécialisation et territorialisation	106
3.3.2.	La gestion des ressources humaines	109
3.3.3.	La gestion des moyens affectés à l'entretien et à l'exploitation	113
3.4.	Le bilan économique, financier et environnemental.....	117
3.4.1.	L'évolution des dépenses relatives aux routes.....	117
3.4.2.	L'analyse des coûts d'entretien du réseau	119
3.4.3.	La commande publique.....	121
3.4.4.	La prise en compte des considérations sociales et environnementales	128
	ANNEXES.....	133
	GLOSSAIRE.....	162
	Réponses aux observations définitives.....	163

SYNTHÈSE

Le département de l'Hérault, composé de 342 communes, compte 1 132 481 d'habitants au recensement de 2016. Il est divisé en 25 cantons, d'une population moyenne de 45 300 habitants. Sa densité (185 habitants par kilomètre²) est supérieure à celle de la moyenne du territoire national (105 habitants). Sa population représente 19,5 % de celle d'Occitanie. Depuis 2006, le nombre de ses habitants a progressé de plus de 131 000 habitants, soit un taux d'évolution de 1,3 % par an. Son taux de chômage, estimé à 17,7 % en 2016, le positionne parmi les départements les plus touchés en France métropolitaine (14,1 %). Le taux de pauvreté est de 19,2 %.

Le budget et les finances

Le département, depuis 2014, a redressé son autofinancement (153,4 M€, soit 12 % des produits de gestion en 2019) et diminué son endettement. Toutefois, la stratégie de financement des dépenses d'investissement s'est traduite par une mobilisation de son fonds de roulement. Les conséquences liées à l'épidémie de la Covid-19 l'ont amené à ajuster ses prévisions budgétaires et le niveau de réalisation de ses dépenses. La baisse potentielle des produits de gestion (40 M€ par rapport au compte administratif 2019), conjuguée à la hausse des charges (100 M€ par rapport au compte administratif 2019) pourraient conduire à une dégradation de la capacité de désendettement. Différents scénarios d'exécution du programme de dépenses peuvent toutefois infléchir ces tendances prévisionnelles.

Le numérique dans l'action du département

La stratégie numérique du conseil départemental de l'Hérault a été historiquement structurée par des projets d'infrastructures haut débit puis très haut débit ; leur articulation avec les usages et les services publics numériques associés a été limitée. La stratégie lancée à la mi-2019 a pour ambition désormais d'établir ce lien. Afin d'en évaluer la mise en œuvre, des indicateurs de résultats fiables doivent être définis rapidement.

Pour déployer les projets numériques en lien avec ses politiques publiques, le département doit pouvoir s'appuyer sur des ressources informatiques internes robustes. Le syndicat mixte Cogitis assure pour cela à la fois des missions d'infogérance et d'appui au développement pour les nouveaux projets. En dépit des ressources élevées mobilisées, tant en crédits budgétaires qu'en ressources humaines, l'état d'avancement de plusieurs projets informatiques structurants pour la collectivité est insatisfaisant. Le déploiement d'un nouveau système d'information financier et budgétaire a connu des difficultés.

Le déploiement de la nouvelle infrastructure de très haut débit accuse, après son lancement, des retards et des déséquilibres financiers. Le département a néanmoins resserré son contrôle en la matière. Il doit rester vigilant sur l'état d'avancement des travaux et l'exécution équilibrée du contrat.

L'entretien et l'exploitation du domaine routier

Le département gère un réseau routier de plus de 4 500 kilomètres. Les ratios de coût complet du domaine départemental ont baissé tant au kilomètre que par habitant du fait du transfert opéré en 2017 à la métropole de Montpellier. Le département doit mieux identifier les parties de son réseau devant faire l'objet de travaux, en étayant davantage sa programmation et en la rendant plus équitable territorialement. De fait, le département connaît moins bien l'état de ses chaussées que celui de ses ponts. Moins de 800 kilomètres font l'objet, tous les trois ans, d'une auscultation automatisée dont les résultats guident la programmation. Alors que la démarche du département apparaît solidement structurée, notamment pour l'exploitation du réseau, la collectivité s'est pour l'instant abstenue, en période de contrainte budgétaire, de définir précisément la politique qu'elle mène pour la maintenance des chaussées et des ouvrages d'art, et d'adopter des objectifs chiffrés pluriannuels à atteindre. Le principe, affirmé au moment du vote budgétaire, selon lequel les crédits consacrés à l'entretien régulier du patrimoine routier permettent d'éviter des dépenses futures plus lourdes, a connu des exceptions en phase d'exécution des dépenses. Même les enveloppes « sanctuarisées » n'ont pas été entièrement consommées. La réparation des dégâts provoqués par les épisodes répétés de pluies torrentielles, en 2014, 2015 et 2018, a mobilisé d'importants crédits, au détriment d'opérations d'entretien préventif.

Par ailleurs, la collectivité n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la perte de la gestion de la partie métropolitaine de son réseau, qu'il s'agisse de l'adaptation de sa hiérarchisation des routes à cinq niveaux, du ressort et de l'implantation de certaines unités opérationnelles ou de la mutualisation de certaines fonctions support, comme l'entretien spécialisé d'un parc réduit de matériels routiers.

Enfin, contributeur ancien de la politique de sécurité routière conduite par l'État, le département n'a pas dressé officiellement le bilan des actions mises en œuvre au titre de sa stratégie 2014-2018. Le plan global de sécurité routière pour la période 2020-2025, toujours à l'étude, n'a pas été soumis à l'assemblée, contrairement au principe d'un retour à l'ancienne vitesse maximale autorisée de 90 kilomètre/h sur plus de 10 % du réseau, ou au nouveau plan vélo 2019-2024, approuvés dès le mois de juin 2019.

RECOMMANDATIONS

1. Provisionner les risques pour contentieux dès qu'ils sont constitués, conformément aux dispositions légales en vigueur (article L. 3321-1-20 du code général des collectivités territoriales). *Mise en œuvre en cours.*

2. Améliorer l'information des élus et le pilotage budgétaire en renforçant le suivi des opérations d'équipement nécessitant un financement pluriannuel par le recours aux autorisations de programme et crédits de paiement. *Mise en œuvre en cours.*

3. Rationaliser la gouvernance des projets numériques en formalisant les objectifs assignés par le département au syndicat mixte Cogitis ainsi que leur suivi. *Non mise en œuvre.*

4. Présenter formellement devant l'assemblée départementale un plan « sécurité routière 2020-2025 » chiffré et adapté aux enjeux budgétaires. *Mise en œuvre en cours.*

5. Adopter une stratégie pluriannuelle globale de maintenance du patrimoine routier départemental assortie d'objectifs chiffrés. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. 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 fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du département de l'Hérault a été ouvert 21 janvier 2020 par lettre de la présidente section adressée à M. Kléber Mesquida, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 4 février 2020 à M. André Vézinhet, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 23 et 24 juin 2020.

Lors de sa séance du 7 juillet 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Kléber Mesquida. M. André Vézinhet, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 14 janvier 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale sur l'entretien et l'exploitation du réseau routier non concédé. Il a également porté sur la fiabilité des comptes et l'analyse financière, ainsi que sur le numérique comme levier de transformation de l'action du département. Enfin, l'état de mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la chambre régionale des comptes (CRC) de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées (exercices 2009 et suivants) a été actualisé (cf. annexe 1).

1. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE

1.1. La structure des budgets

Le département compte quatre budgets annexes au budget principal, dont deux relèvent de l'instruction M52 relative aux départements, un de la nomenclature M22 pour le foyer de l'enfance, et un de la nomenclature M4 applicable aux services publics locaux à caractère industriel et commercial (l'assistance technique eau assainissement). L'analyse financière porte sur le seul budget principal, qui représente plus de 98 % des recettes de fonctionnement de la collectivité (cf. annexe 2).

1.2. L'information budgétaire et financière

1.2.1. L'information de l'assemblée délibérante

1.2.1.1. Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget primitif, le président du conseil départemental doit présenter les orientations générales budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés et, depuis 2014, les caractéristiques de l'endettement, notamment la structure et la gestion de la dette. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a enrichi le contenu du débat d'orientation budgétaire qui doit désormais comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Le rapport d'orientation budgétaire précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. La loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 a imposé une présentation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement, en cohérence avec les mesures tirées de la contractualisation.

Les dates de tenue des débats d'orientation budgétaire et de vote du budget primitif sont conformes aux délais sur la période. À partir de 2016, si le rapport d'orientation budgétaire s'est enrichi, l'information communiquée aux élus demeure limitée et ne mentionne pas les engagements pluriannuels et de ressources humaines (avantages en nature, temps de travail, analyse prévisionnelle des effectifs et de la masse salariale, dépenses de personnel des budgets annexes). La partie dédiée à l'investissement est lacunaire, sans détail des principaux investissements programmés, ni indication sur l'avancée des projets en cours et sur les subventions d'investissement versées aux collectivités territoriales.

À compter de l'exercice 2018, les dispositions législatives sont globalement respectées, les informations étant plus précises et complètes (masse salariale, engagements pluriannuels, budgets annexes, dont les principaux agrégats pourraient utilement être présentés).

1.2.1.2. L'affectation des résultats et l'adoption du compte administratif

Pour l'année 2020, le département a adopté son budget primitif en décembre 2019, puis une première décision modificative en avril 2020 intégrant les premiers impacts de l'épidémie, puis un budget supplémentaire en juillet 2020.

Pour son budget 2019 après décisions modificatives, le département avait pu compter sur les importants reports de fonctionnement enregistrés en 2018 (85,1 M€). Ce fut le cas également pour le budget supplémentaire 2020 intégrant pleinement l'impact de l'épidémie (reports de fonctionnement de 92,5 M€). Initialement, le département avait prévu un virement à la section d'investissement de seulement 53,3 M€. Dans le budget supplémentaire, l'affectation du résultat en réserves à la section d'investissement, compte tenu de son besoin de financement, a été de 65,7 M€, permettant de conserver en fonctionnement un résultat reporté (R002) de 26,8 M€.

1.2.2. Les autorisations budgétaires

1.2.2.1. Le règlement budgétaire et financier

Le département s'est doté depuis 2010 d'un règlement budgétaire et financier. Il prévoyait notamment la gestion pluriannuelle des crédits (autorisations d'engagement, autorisations de programme – AP, crédits de paiement – CP). Un nouveau règlement est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019 afin d'accompagner le passage au logiciel de gestion grand angle « GDA », plus fourni et plus détaillé avec une formalisation accrue des procédures, notamment sur la gestion de la pluriannualité des crédits.

1.2.2.2. Le plan pluriannuel d'investissement et les autorisations de programme et crédits de paiement

Les départements peuvent élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI), dont l'adoption par l'assemblée délibérante n'est pas obligatoire. Le département a élaboré un PPI 2014-2018, qui n'a pas été voté, à partir de deux grands blocs :

- les projets récurrents (pour près de 90 % du montant global du PPI sur la plupart des exercices) correspondant aux dépenses « socle » des principales compétences (grands travaux, grosses réparations, acquisitions foncières pour les collèges, routes et logements), ainsi qu'aux subventions d'investissement versées aux communes. Il s'agit de crédits annuels reconduits d'exercice en exercice avec un taux d'évolution ;
- les projets spécifiquement identifiés, votés en AP/CP (sur le routier, très haut débit – THD, nouveaux collèges).

La chambre relève que la construction budgétaire en matière de dépenses d'investissement, qui ressortent pour une très large part d'une logique de reconduction de crédits, peut être améliorée en vue de l'information des élus. Le département peut recourir aux AP/CP de manière plus systématique, ainsi qu'au principe de « justification au premier euro », aide à la budgétisation et à la répartition des moyens. En réponse, le président du conseil départemental mentionne avoir renforcé la gestion des crédits en AP/CP dans le cadre de la prospective et s'engage à poursuivre cette démarche.

Sur la période, le stock d'AP affectées en début d'exercice restant à financer a connu un pic en 2016 à 840 M€. Au 31 décembre 2018, le solde à financer s'élevait à 518 M€, soit l'équivalent de quatre années de CP (cf. tableau 8 en annexe 2). Pour les autorisations d'engagement dédiées aux crédits de fonctionnement, le stock en début d'année est de 66 M€ environ en 2018 (soit environ deux années de CP).

1.2.2.3. Les restes à réaliser

Les comptes administratifs du budget principal, qui, sur les premiers exercices, ne recensaient pas les restes à réaliser, comptabilisent en 2018 3,5 M€ de dépenses et 11,3 M€ de recettes (cf. tableau 10 en annexe 2) en restes à réaliser de fonctionnement, en lien avec le fonds social européen.

1.2.2.4. Les rattachements

Les rattachements portent uniquement sur la section de fonctionnement et concernent des dépenses ou recettes engagées qui n'ont pu être mandatées ou titrées sur l'exercice (cf. manque de pièces justificatives) et dont le service a été fait au 31 décembre N. Sur la période, les dépenses rattachées sont inférieures à 5 % des charges de gestion, et les recettes rattachées inférieures à 1 % des produits de gestion. Elles sont en augmentation et concernent essentiellement la solidarité départementale.

1.2.2.5. Les annulations de crédits

Les crédits annulés en investissement sont particulièrement élevés sur deux exercices, 2017 et 2018 (74,9 M€ en dépenses et 125 M€ en recettes en 2018). En dépenses, les annulations sont principalement constituées des opérations de tirage sur ligne de trésorerie (de même en recettes), et de subventions d'équipements versées.

1.2.2.6. Les taux de réalisation

Hors crédits annulés, la prévision budgétaire reste de qualité avec des taux d'exécution supérieurs à 95 % en dépenses et inférieurs à 105 % en recettes. Les annulations de crédits en section d'investissement accompagnent une moindre qualité de la prévision budgétaire (les taux d'exécution passant de 93 % en dépenses d'investissement à 76 % et 81 % sur 2017 et 2018, et à 57 % et 69 % en recettes d'investissement ; cf. tableau 11 en annexe 2).

1.2.3. La ventilation budgétaire fonctionnelle

Le département a conservé sur la période la même méthode comptable. Les taux de dépenses et de recettes, en fonctionnement comme en investissement, mentionnés comme relevant soit des opérations non ventilables, soit des services généraux, sont élevés et n'évoluent quasiment pas jusqu'en 2018 (cf. tableau 12 en annexe 2). Ces éléments témoignent du caractère perfectible de la ventilation fonctionnelle des comptes, en dépit des améliorations apportées par le nouveau

système d'information (SI). La baisse de la part des opérations non ventilables permettrait une meilleure évaluation des résultats des politiques mises en œuvre.

1.3. La fiabilité du bilan

1.3.1. Les provisions

Le précédent rapport de la chambre relevait le contentieux varié généré par l'activité du département.

Les provisions pour dépréciation des comptes des redevables augmentent sur la période et s'élèvent à 3,9 M€ en 2018. Elles sont principalement constituées de provisions pour risques et charges au titre d'indus de revenu de solidarité active (RSA – dont le stock est de 10 M€ en 2019) sur les exercices 2014 et suivants. Par ailleurs, le département a dû faire face à cinq contentieux en matière routière s'élevant à 0,5 M€. Ces risques, identifiés par l'ordonnateur, n'ont pas donné lieu à l'inscription de provisions. L'ordonnateur s'est engagé à procéder auprès de ses services à un rappel à la règle et aux procédures comptables. La chambre rappelle qu'en application du principe comptable de prudence, une provision est nécessaire dès qu'apparaît un risque susceptible de conduire la collectivité à constater une charge (article L. 3321-1-20 du CGCT).

Recommandation

1. Provisionner les risques pour contentieux dès qu'ils sont constitués, conformément aux dispositions légales en vigueur (article L. 3321-1-20 du code général des collectivités territoriales). *Mise en œuvre en cours.*

1.3.2. L'intégration des immobilisations

Le solde débiteur du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » du budget principal a diminué au cours de la période sous revue (- 95 M€, cf. tableau 14 en annexe 2). D'importantes intégrations (126,4 M€) ont été réalisées en 2019 et le compte totalise désormais 106,3 M€, ce qui est correct au regard du flux annuel moyen des intégrations.

1.4. L'analyse financière rétrospective (budget principal)

À compter du 1^{er} janvier 2017, les compétences en matière de transport routier, infrastructures de transports ferrés et planification des déchets ont été transférées à la région Occitanie. Par ailleurs, l'accord finalisé fin 2016 suite à la commission locale de l'évaluation des ressources et des charges transférées tenue avec Montpellier Méditerranée Métropole (3M) retient non seulement le transfert de la voirie, mais aussi celui des compétences en matière d'attribution des aides au titre du fonds de solidarité logement, d'aide aux jeunes en difficulté, et des équipements culturels situés au nord du domaine d'Ô.

Pour l'année 2019, l'impact de ces transferts sur la section de fonctionnement s'établit à 17,2 M€ (16,87 M€ vers la métropole 3M et 0,334 M€ vers la région Occitanie). La contribution au syndicat mixte Hérault Transports a été supprimée (42 M€).

1.4.1. Les objectifs de redressement des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 vise à associer l'ensemble des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. Cette loi de programmation prévoit une capacité de désendettement « plafond » à respecter, calculée sur le budget principal et l'ensemble des budgets annexes, comprise entre 9 et 11 ans pour les départements.

Le département de l'Hérault a été destinataire à ce titre d'un arrêté préfectoral le 5 octobre 2018 limitant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à 1,25 % par an (y compris la prise en compte de l'inflation) sur trois ans et prévoyant une réduction du besoin de financement évaluée à 8 M€ par an. Le département a refusé de contractualiser avec l'État. Suite à l'épidémie de la Covid-19, la contractualisation a été *de facto* suspendue.

1.4.2. L'évolution des grandes masses financières du budget principal

1.4.2.1. L'impact du transfert de la compétence transport à la région

Depuis les lois de décentralisation, le département a développé un service de transports interurbains et de transports scolaires. L'exercice de cette compétence relève, à compter de 2003, du syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault (Hérault Transports), dont le département est membre. La loi NOTRe a prévu des transferts de compétences entre le département et la région, au 1^{er} janvier 2017, en ce qui concerne les transports interurbains et, au 1^{er} septembre 2017, pour les transports scolaires, à l'exclusion du transport des élèves et étudiants handicapés. Les transferts ont eu lieu conformément à la loi. Une convention a été signée avec le syndicat mixte, à compter du 1^{er} janvier 2018. Le montant des charges de fonctionnement transféré est de 38,84 M€. Il n'y a pas eu de charges d'investissement transférées. Un produit exceptionnel de 13,9 M€ a été enregistré par le département en 2017, au titre de la compensation par la région Occitanie au titre du transfert de la compétence « transport scolaire ».

1.4.2.2. L'analyse des grandes masses financières

Sur la période, les produits de gestion progressent à un rythme légèrement supérieur (+ 1,4 % en variation moyenne annuelle) à celui des charges de gestion (+ 1,2 %). La dynamique des ressources fiscales propres (+ 2,9 %) a absorbé la baisse des ressources institutionnelles (- 2,2 %).

Les charges de gestion progressent sous l'effet de l'évolution des dépenses sociales dont les aides directes à la personne (+ 2,3 % en variation moyenne annuelle) et indirectes (+ 3,9 %). Les charges de personnel sont relativement contenues (+ 1,3 %) en dépit d'une forte progression entre les exercices 2018 et 2019 (cf. *infra*). Les autres charges de gestion connaissent une baisse depuis 2017.

Dès lors, l'excédent brut de fonctionnement (+ 3,1 % en variation moyenne annuelle) stagne par rapport aux produits de gestion (à environ 12 % de ceux-ci). Le résultat financier (- 3,2 %) impacte faiblement la capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui progresse jusqu'en 2017 et s'établit à 12 % environ des produits de gestion. Elle atteignait 153,4 M€ fin 2019¹.

¹ Sur l'ensemble des exercices, la CAF brute a été améliorée par des inscriptions en produit exceptionnel liées à des corrections d'erreur d'imputation (dont 25 M€ en 2017, cf. *infra*).

L'annuité en capital de la dette a connu un pic en 2017 (56,7 M€) puis est retombée en 2019 à un niveau proche de celui du début de période (34,8 M€). Le financement propre est depuis cinq ans supérieur aux dépenses d'équipement. Il en représente 106 % en 2019 contre 138 % en 2014. Sur la période, le recours à l'emprunt (206,2 M€) est très proche du besoin de financement (206 M€).

L'encours de la dette est passé de 556 M€ en 2015 à 486 M€ au 31 décembre 2019. La capacité annuelle de désendettement est de 3,2 années, ce qui autorise, si nécessaire, son augmentation.

1.4.2.3. Les produits de gestion

Les produits de gestion s'élèvent à 1 292 M€ en 2019. Ils sont constitués à 73 % des ressources fiscales, à 20 % de ressources institutionnelles et, de manière plus résiduelle, des ressources d'exploitation, de la fiscalité reversée et de la production immobilisée.

Ils ont augmenté de 88 M€ sur la période (+ 7,3 %). La dynamique des ressources fiscales propres (+ 126,7 M€) a très largement absorbé la baisse de la fiscalité reversée (- 2,5 M€), des ressources institutionnelles (- 30,5 M€) et des ressources d'exploitation (- 6,7 M€). La production immobilisée (travaux en régie) vient alimenter de manière plus limitée cette augmentation (+ 1 M€).

La fiscalité

Sur la période, la part des recettes fiscales augmente (+ 4,5 points), traduisant une moindre dépendance aux ressources institutionnelles, dont la part diminue (- 3,7 points). Les ressources fiscales sont essentiellement tirées par le dynamisme des droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (+ 97 M€) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 31,8 M€), très liée à la poussée démographique. De manière plus limitée, les taxes liées aux véhicules (+ 9,5 M€) participent de cette dynamique. Ces augmentations compensent la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (- 44,3 M€). La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques stagne. Le département ne fixe les taux que sur un nombre limité de taxes, dont seule la taxe foncière sur les propriétés bâties a un produit significatif. Les taux sont stables depuis 2017 (cf. tableau 15 en annexe 2).

Les différents éléments composant la fiscalité reversée sont stables (fonds national de garantie individuelle des ressources, frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties). À compter de 2018, le département contribue au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux alors qu'il en bénéficiait auparavant (inversion de 16,3 M€). Depuis 2017, le département bénéficie de la part de la région d'attributions de compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à hauteur de 10,6 M€ (l'attribution de compensation a été plus élevée en 2017, le département ayant conservé jusqu'au 1^{er} septembre la compétence « transport scolaire »²).

² 24,5 M€ correspondant aux 13,9 M€ et 10,6 M€ enregistrés en produits exceptionnels, pour le transport scolaire, le transport urbain (et la voie ferrée).

Les autres ressources

Les ressources d'exploitation (46,9 M€ en 2019) sont principalement constituées des recouvrements de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé (23,1 M€), de la mise à disposition de personnel facturé (8,2 M€) et de travaux, études et prestations de services (7,6 M€). Elles sont en forte baisse en 2019 (- 7,6 M€) suite à la contraction des recouvrements de dépenses d'aides sociales (- 8 M€).

Les ressources institutionnelles subissent la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (- 47,2 M€) et des attributions de péréquation (- 7,6 M€). Celles-ci ne sont que partiellement compensées par d'autres participations (+ 22,9 M€) liées notamment aux politiques d'insertion et aux fonds européens.

1.4.2.4. Les produits exceptionnels

Des produits et charges réels exceptionnels peuvent affecter la CAF brute. S'ils sont relativement limités sur la période, en 2017, 25 M€ de produits nets ont été inscrits. Ils sont principalement constitués d'une compensation au titre du transfert de la compétence « transport scolaire » (13,9 M€), d'apurements de rattachements liés à la « préparation de la bascule » sur le nouveau logiciel financier (6,4 M€), et à des remboursements de la métropole de Montpellier (1,5 M€) au titre du transfert de la compétence « voirie ».

1.4.3. Les charges de gestion

Les charges de gestion s'élèvent à 1 136 M€ en 2019. Elles sont constituées à 60 % par les aides à la personne (40 % pour les aides directes et 20 % pour celles indirectes). Les charges de personnel représentent un peu moins de 20 % du total.

Ces charges ont augmenté de 65,9 M€ sur la période, principalement à cause du dynamisme des aides directes (+ 49,2 M€) et indirectes (+ 39,7 M€). Le ratio de rigidité des charges permet de mesurer le poids dans la section de fonctionnement des charges difficilement compressibles. Il s'établit à 75 % des recettes réelles de fonctionnement en 2019. Il est assez stable sur la période. Malgré l'évolution significative des produits, le poids des charges rigides s'accroît, limitant les marges de manœuvre du département.

1.4.3.1. Les aides à la personne

Pour les aides directes, les dépenses d'allocations pour personnes handicapées sont les plus dynamiques (+ 6,9 % par an, + 21,3 M€). Les prestations au titres du RSA et de l'allocation personnalisée d'autonomie progressent également. Pour les aides indirectes, l'accueil familial et les frais de séjour portent l'essentiel de l'augmentation.

1.4.3.2. Les charges à caractère général et les autres charges

Les efforts de maîtrise de la dépense ont principalement porté sur les subventions de fonctionnement (- 9,4 M€) et les charges à caractère général (- 5 M€). La diminution des participations aux organismes de regroupement (- 42 M€) est liée à la fin de la contribution

départementale à Hérault Transports suite au transfert de la compétence à la région (cf. *supra*). En 2014, le département était membre d'une vingtaine de syndicats mixtes, et de deux associations³.

1.4.3.3. Les charges de personnel

Dans son rapport publié en 2016, la CRC de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées a retenu une recommandation visant à « mettre en œuvre une politique dynamique de gestion des emplois en utilisant l'opportunité des départs en retraite ».

Au 31 décembre 2019, le département emploie directement 4 195 équivalents temps plein (ETP) soit 156,5 ETP de plus qu'en 2014 (+ 3,9 %, cf. tableau 16 en annexe 2). L'effectif permanent s'est d'abord réduit en 2017 et 2018 du fait du transfert d'une soixantaine d'agents à la métropole mais est reparti à la hausse en 2019. L'ordonnateur l'explique par les besoins générés suite à la réorganisation de la solidarité départementale et par la création d'équipes mobiles de remplacement sur les secteurs de l'éducation et du social.

Par ailleurs, une partie des effectifs du département est « externalisée », *via* des délégations de services publics (43 ETP), des conventions d'objectifs avec de grands opérateurs départementaux (391 ETP)⁴, et des participations statutaires au sein d'organismes interdépartementaux (71 ETP) pour un total d'environ 505 ETP en 2019, soit une augmentation de 33 ETP par rapport au début de période.

La progression des charges de personnel directement assumée par le département a été de 14,3 M€ (soit 6,9 %). Cette progression est contenue. Les charges de personnel s'élèvent à 223 M€ (dont 8,2 M€ remboursés au titre des personnels mis à disposition). Les prévisions d'évolution de la masse salariale pour 2020 intègrent la poursuite de la mise en œuvre du plan « parcours professionnels carrières et rémunérations », des réformes statutaires, du reclassement en catégorie A d'agents de la filière sociale, du glissement vieillesse-technicité (avec des conditions plus favorables d'avancement des agents sur les grades C2), les reports de créations de postes de 2019 et la montée en charge du social en 2020.

Le département s'est doté d'un schéma départemental des ressources humaines pour faciliter un positionnement plus stratégique de la fonction. Un appui à la transformation de la direction générale adjointe des ressources humaines a été mis en place en décembre 2018. Le diagnostic formulé met notamment en avant la faiblesse de la prospective et la nécessité de développer le pilotage des effectifs et de la masse salariale. Dans ce cadre, deux sujets cristallisent les difficultés de la fonction : la gestion des pics d'activité (cycliques et connus d'avance mais dont l'absorption, par le recours à des renforts, n'est pas pensée de manière durable) et les logiciels (SIRH, cf. *infra*). Le projet de fusion des directions générales adjointes des ressources humaines et de l'administration générale a été présenté au comité technique du 28 novembre 2019.

L'ordonnateur confirme dans sa réponse écrite, malgré les suivis mis en place, l'absence d'outil de « réelle prospective » et affirme sa volonté d'améliorer sa gestion par le recours à des lettres d'objectifs et de moyens. Sur les pics d'activités, il constate la difficulté de la direction générale adjointe des ressources humaines à consacrer le temps nécessaire à l'analyse des charges, dans un contexte de complexification de la réglementation.

³ Association réseau grand site de France et association de préfiguration du canal du Midi de Malpas à Fonseranes, les participations à celles-ci ont cessé en 2015.

⁴ Hérault Sports, Hérault Tourisme, office public de l'habitat, société d'économie mixte locale Hérault Aménagement, société d'économie mixte Territoires 34, Barrages.

La chambre relève les engagements de l'ordonnateur, constate les difficultés du département à tirer pleinement parti du diagnostic réalisé et l'engage à consacrer les ressources nécessaires à la formulation d'un plan d'actions.

1.4.3.4. Les cessions

Les cessions participent au financement propre disponible, en complément de la CAF, du fonds de compensation de la TVA, des subventions d'investissement reçues et des recettes sur amendes de police.

La chambre a examiné quelques opérations de cession de terrains ou d'actions.

Les cessions de terrains

Pour une première opération située sur la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières, l'estimation de France Domaine fixait la valeur vénale à 225 000 € hors coût de démolition, avec une marge de 15 %. La délibération du département a retenu un prix de vente de 230 000 €, duquel serait déduit le coût de la démolition, ajusté selon le résultat de l'appel d'offres des travaux. L'acte de vente au profit de Hérault Aménagement a fixé un prix de vente de 155 000 €. L'ensemble des dépenses de démolition s'est élevé à 74 437 € HT. Le prix de vente de 155 000 € est donc conforme à l'estimation des domaines, déduction faite des coûts de démolition.

Pour une seconde opération à Saint-Mathieu-de-Trévières, l'estimation fixait la valeur vénale à 651 000 € avec une marge de 15 %. La délibération du département précise que compte tenu du cahier des charges de cession et des prix de vente des logements, la charge foncière maximale permettant l'équilibre de l'opération s'élève à 340 000 €. Ce prix a été acté par la collectivité en contrepartie de l'inscription à l'acte de cession d'une clause de retour à meilleure fortune. Cette clause précise que Hérault Aménagement s'engage à verser au département de l'Hérault les recettes excédentaires dans la limite de la valeur vénale, soit 651 000 €, si l'opération devait dégager des recettes plus élevées que celles prévues au bilan prévisionnel. Un pré-bilan de clôture doit être adressé à la collectivité.

Pour l'opération rue d'Assas à Montpellier, l'estimation fixait la valeur vénale à 2 750 000 € hors coût de démolition, avec une marge de 15 %. La délibération fait état d'un prix de vente de 2 750 000 € duquel sera déduit le coût de désamiantage et de la démolition, ajusté selon le résultat de l'appel d'offres des travaux. L'acte de vente au profit de Hérault Aménagement du 29 mars 2016 présente un prix de vente de 2 100 000 €. Le montant des dépenses de désamiantage et de démolition s'élève à 678 516 € HT. Le prix de vente de 2 100 000 € est donc conforme à l'estimation de France Domaine, déduction faite des coûts de démolition.

Les cessions d'actions

Le département détenait des actions de la société anonyme d'économie mixte locale Hérault Aménagement. Le regroupement de la société d'économie mixte Hérault Aménagement et d'Hérault Habitat sous l'entité juridique unique de l'office public de l'habitat a été décidé par l'assemblée départementale du 18 septembre 2017, avec comme échéance pour la fusion le

1^{er} janvier 2020. Le processus devait garantir la continuité de l'offre de service des opérateurs et des opérations de long terme.

L'évaluation comptable de la société d'économie mixte a été fixée à 1 468 220,40 € au 31 décembre 2017, soit 9,39 € par action, d'après la valeur des capitaux propres de la société à la clôture de l'exercice 2017. Par délibération du 17 septembre 2018, le département a cédé ses actions à moitié prix, soit 4,70 € par action. Le prix de vente a donc été arrêté à 734 892 €. La délibération mentionne également la valeur nominale des actions (2,5 M€). Cette décision est motivée par l'intérêt général de disposer d'un office public de l'habitat « habitation à loyer modéré » renforcé.

Aucune anomalie n'a été relevée. L'apport initial au capital social de la société anonyme d'économie mixte locale Hérault Aménagement par le département a toutefois vu sa valeur diminuer de 58 %.

1.4.4. La politique d'investissement

Les dépenses d'équipement cumulées sur la période, y compris les travaux en régie, s'élèvent à 725,7 M€ (121 M€ en moyenne par an), soit 130 € par habitant. Les dépenses d'équipement ont diminué en 2015 et 2016 avant de retrouver leur niveau de 2014. Le financement propre disponible sur la période est supérieur aux dépenses, même si le ratio n'est plus que de 106 % en 2019 contre 122 % en 2014. Le département a également financé des subventions d'équipement à hauteur de 379 M€ sur la période, soit 63 M€ par an (elles ont diminué de 29 M€ depuis 2014).

Sur la période, le besoin global de financement du département s'est élevé à 206 M€. Il a été couvert globalement par de nouveaux emprunts pour un montant équivalent.

1.4.5. La dette

1.4.5.1. L'évolution

L'encours de la dette au 31 décembre 2019 est de 486 M€, en diminution de 55 M€ depuis 2014. L'hypothèse retenue par le département avant l'épidémie était de conserver une capacité de désendettement inférieure à 10 ans (seuil de trajectoire indiqué dans les contrats de contractualisation avec l'État pour les départements), permettant de garantir la poursuite des efforts d'investissements à hauteur de 233 M€ (hors remboursement du capital de la dette).

Sur la période, le département a limité le recours à l'emprunt. Au 31 décembre 2019, la capacité de désendettement est inférieure à quatre ans.

1.4.5.2. La structure de la dette

La structure de la dette, basée sur 51 contrats, est favorable. Elle comprend 58 % d'emprunts à taux fixe ; 24 % de la dette est indexée sur des index réglementés (livret A et livret d'épargne populaire), et 18 % est en taux variable. La totalité de l'encours de la dette est classée

1A dans la charte Gissler de bonne conduite financière, ce qui traduit la sécurisation totale de la structure de la dette.

1.4.5.3. La gestion active de la dette

Le département organise un suivi des caractéristiques de ses contrats d'emprunts. À ce titre, il a engagé des négociations sur des contrats pour lesquels les pénalités de remboursement anticipés sont faibles. Il a également procédé à des remboursements par anticipation afin de tirer profit d'éventuelles disponibilités financières pour se désendetter. Enfin, il a sécurisé l'encours de dette en fonction de l'évolution des marchés financiers. En 2019, il a réalisé un arbitrage sur un emprunt à taux variable afin de le convertir en taux fixe et a refinancé un prêt à taux variable vers un taux fixe. Des opérations de couverture (*swap* de taux) visant à poursuivre le même objectif ont également été réalisées en 2014.

La gestion des emprunts durant la période sous revue a amélioré le positionnement du département vis-à-vis de son endettement. La dette est soutenable au 31 décembre 2019.

1.4.6. Le fonds de roulement et la trésorerie

1.4.6.1. L'organisation du cycle de mandatemments et de recettes

Le département organise un suivi mensuel du rythme d'émission des liquidités (mandatemments). Il a réalisé près de 86 600 liquidations en 2019 (soit une moyenne de 7 200 par mois), dont 75 600 en fonctionnement et 11 000 en investissement.

En recettes, la planification de la trésorerie est contrainte. Le département centralise à la direction des finances le suivi et l'exécution des recettes qui sont directement versées sur le compte au Trésor du département (dotations, recettes fiscales, fonds de compensations...). Le département a peu de visibilité sur le montant précis des recettes encaissées mensuellement. Plusieurs d'entre elles sont perçues quotidiennement, d'autres plutôt en début de mois (acomptes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), et pour la grande majorité à date fixe, en général, le 20 du mois. Dès lors, l'impact sur la trésorerie est très important compte tenu des montants de ces opérations.

L'émission des autres titres, réalisée avant encaissement par le comptable public, est décentralisée dans les services. L'assemblée départementale délibère deux fois par an sur les titres à admettre en non-valeur et sur les créances éteintes.

1.4.6.2. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie

Le département s'est engagé dans une stratégie de baisse de son fonds de roulement. En 2019, en particulier, il n'a souscrit que 10 M€ sur les 79,4 M€ d'emprunts prévus au budget primitif. Le fonds de roulement net global a ainsi été mobilisé à hauteur de 37,31 M€. Il ne s'élevait plus alors qu'à 1,2 M€ (le fonds de roulement budgétaire devenant même négatif à hauteur de 4,8 M€).

Dans le cadre de la préparation du changement du SI financier, les services ont intensifié leurs mandatemments, sans que la chaîne comptable puisse assurer l'ensemble des paiements,

engendrant un allongement des délais de paiement. Le besoin en fonds de roulement a ainsi augmenté depuis 2016 (+ 23,5 M€), principalement alimenté par l'encours fournisseurs (+ 25,6 M€). La trésorerie nette au 31 décembre correspond à 16 jours de charges courantes, ce qui est limité. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur assume la mobilisation du fonds de roulement qu'il motive comme « un choix conjoncturel » de maintien de son effort d'investissement et de désendettement. La chambre relève que cette stratégie contraint dès lors le département à réaliser une planification et un suivi rigoureux des opérations.

1.5. Le budget 2020 et les analyses prospectives

Le département a voté son budget primitif en décembre 2019. Il a recensé les actions liées aux conséquences de l'épidémie de la Covid-19 lors de l'adoption d'une décision modificative en avril 2020, puis d'un budget supplémentaire en juillet 2020.

1.5.1. Une prospective ajustée

Le réajustement de la prospective (jusqu'en 2023) de l'ordonnateur a été réalisé dans le cadre du budget supplémentaire adopté en juillet 2020.

Le montant des recettes réelles de fonctionnement progresse de 6 M€ par rapport au budget primitif 2020, de 17 M€ par rapport au budget primitif 2019, mais diminue de 40 M€ par rapport au compte administratif 2019. Cette évolution s'explique en partie par l'impact de la crise sanitaire sur les redevances domaniales (- 1,4 M€) et sur les droits de mutation à titre onéreux (- 32 M€), ainsi que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (- 1,7 M€). Elle est compensée, pour partie, par le dynamisme des droits d'urbanisme (+ 22,2 M€), et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (2,1 M€, qui ne devrait subir d'impact qu'en 2021) et d'importants produits exceptionnels divers (compte 7788, + 17 M€ en contrepartie du compte 198 « Neutralisation des immobilisations ») inscrits en décision modificative 1.

Le département anticipe également une hausse des dépenses de fonctionnement de 76 M€ par rapport au budget primitif 2020, de 93 M€ par rapport au budget primitif 2019, de 100 M€ par rapport au compte administratif 2019. Cette évolution est liée, notamment, au coût des matériels sanitaires (masques, fournitures diverses, pour 11 M€), de la généralisation du télétravail et du soutien à l'équipement des collégiens (1,5 M€), de l'arrêt des chantiers (maintien des loyers, 0,6 M€). Il prévoit un alourdissement de la masse salariale (3,5 M€), du fait des primes à verser aux agents du secteur social, de la suppression du jour de carence et du maintien des indemnités pour les chômeurs en fin de droit. Les dépenses d'intervention devraient progresser globalement de 52 M€, du fait des versements nets pour le RSA (+ 11,3 M€), de l'aide aux filières économiques (4,3 M€), des coûts en hausse pour les secteurs de l'autonomie et du handicap (28,2 M€) et de l'enfance (7,8 M€).

L'impact sur l'autofinancement brut de l'exercice 2020 est lié au degré d'exécution du budget. Ainsi, dans l'hypothèse où il serait de 100 % en dépenses et en recettes, la CAF ne s'élèverait qu'à 16,41 M€ et la CAF nette à 4,19 M€.

tableau 1 : estimation de la capacité d'autofinancement dans l'hypothèse d'une exécution du budget 2020 de 100 %

Chapitre	Libellé	2019		2020
		Budget modifié après décision modificative	Compte administratif	Budget supplémentaire consolidé
011	Charges à caractère général	68 208 741,87	62 262 588,62	77 103 872,73
012	Charges de personnel et frais assimilés	213 525 403,65	212 472 186,53	218 063 751,00
014	Atténuation de produits	38 736 642,61	38 731 447,42	44 931 138,76
015	<i>Revenu minimum d'insertion</i>	<i>196 201,34</i>	154 213,40	105 000,00
016	Allocation personnalisée d'autonomie	152 342 127,24	150 591 094,43	159 968 308,00
017	RSA	269 805 880,77	266 690 317,94	283 543 795,01
65	Autres charges de gestion courante (sauf 656)	459 624 499,91	444 821 053,94	489 764 073,56
6586	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	492 954,00	134 950,88	492 954,00
Total des dépenses de gestion courante		1 202 932 451,39	1 175 857 853,16	1 273 972 893,06
66	Charges financières	13 800 000,00	10 489 182,50	11 200 000,00
67	Charges exceptionnelles	2 386 841,72	2 003 830,53	11 276 767,62
68	Dotations provisions semi-budgétaires	2 692 079,00	2 692 079,00	500 000,00
022	Dépenses imprévues de fonctionnement	500 000,00		1 600 000,00
Total des dépenses réelles de fonctionnement		1 222 311 372,11	1 191 042 945,19	1 298 549 660,68
013	Atténuations de charges	198 512,00	280 437,37	186 000,00
015	<i>Revenu minimum d'insertion</i>	<i>53 979,44</i>	19 011,31	35 000,00
016	Allocation personnalisée d'autonomie	51 216 128,41	51 126 434,73	48 541 000,00
017	RSA	169 092 898,86	162 238 261,04	169 169 586,17
70	Produits des services, du domaine et ventes...	17 135 058,18	18 903 008,49	16 859 418,14
73 (+731)	Impôts et taxes (dont impôts locaux)	863 491 352,00	881 772 139,62	833 837 500,00
74	Dotations et participations	189 734 044,96	192 472 860,61	193 440 164,76
75	Autres produits de gestion courante	33 258 023,49	24 049 472,67	31 188 473,00
Total des recettes de gestion courante		1 324 179 997,34	1 330 861 625,84	1 293 257 142,07
76	Produits financiers	237 176,26	215 576,17	75 000,00
77	Produits exceptionnels	8 245 407,63	13 296 029,42	21 517 347,26
78	Reprises provisions semi-budgétaires	470 369,30	470 261,30	111 976,30
Total des recettes réelles de fonctionnement		1 333 132 950,53	1 344 843 492,73	1 314 961 465,63
CAF brute				16 411 805,00
Annuité				12 226 688,00
CAF nette				4 185 117,00

Source : CRC d'après les données budgétaires du conseil départemental de l'Hérault

Dans une seconde hypothèse de reconduction des taux d'exécution constatés en 2019 (97,4 % en dépenses, 101 % en recettes), la CAF brute serait de 61,18 M€ et la CAF nette de 48,95 M€. Une troisième hypothèse de diminution des taux d'exécution atténuerait la baisse de l'autofinancement.

En investissement, le département, qui avait prévu un niveau soutenu de dépenses d'équipement au budget primitif 2020 (232 M€), affiche un effort encore plus marqué au budget supplémentaire (260 M€, dont 8 M€ au titre des restes à réaliser). Toutefois, en 2019, le taux d'exécution s'est élevé à 86 %. Pour couvrir ces dépenses, le département a notamment inscrit des recettes supplémentaires d'emprunts : 103,5 M€ d'emprunts classiques (dont 39,5 M€ au titre des restes à réaliser) et 70 M€ d'emprunts avec tirage de ligne de trésorerie (crédits à long terme renouvelables). Au total, les crédits ouverts s'élèvent à 243 M€ d'emprunts classiques et 100 M€ d'emprunts avec tirage de ligne de trésorerie.

Dans un scénario basé sur la reconduction des taux d'exécution de 2019 (dépenses et recettes d'investissement réalisées à hauteur de 86 % et les crédits à long terme renouvelables se neutralisant en dépenses et en recettes), le stock de dettes s'élèverait à 626 M€. Le ratio de désendettement se dégraderait fortement pour atteindre 10,2 ans, soit le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 pour les départements.

Sous réserve des incertitudes liées à l'exercice de prospective dans le contexte épidémique, le département de l'Hérault pourrait connaître une situation financière plus contrainte en 2020, dernier exercice du mandat. Le maintien du niveau des dépenses d'investissement réalisé en 2019, au bénéfice des routes et de la transformation numérique (THD), peut creuser la dette. Cependant, la révision à la baisse de ceux-ci conduirait, d'une part, à l'accumulation de « dette grise » pour le domaine routier départemental (solution de facilité qui consiste à laisser filer l'état des routes et ouvrages d'art), d'autre part, à des retards en matière d'inclusion numérique des populations et des territoires, au moment même où la crise a révélé les besoins en la matière.

1.5.2. Projection pour les exercices 2021 et suivants

La crise liée à l'épidémie ne produira ses effets sur certaines recettes qu'en 2021, telles que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Cette baisse peut éventuellement être compensée par un rebond des autres recettes (droits de mutation à titre onéreux). Le prolongement des effets sur les dépenses d'intervention est plausible, alimentant le dynamisme antérieur de celles-ci. Un recours à l'endettement sur le seul exercice 2020 accroîtrait la charge des annuités et des intérêts pour les exercices suivants. En l'absence de mobilisation de leviers pour le redressement de l'autofinancement, le financement des investissements par l'endettement pourrait être difficile.

Afin de préserver son niveau d'autofinancement, le département peut actionner les leviers suivants :

- en recettes, la fiscalité départementale a été gelée sur la période mais son impact serait limité (perte de contrôle potentielle sur taxe foncière sur les propriétés bâties). Les marges sur les recettes d'exploitation apparaissent également contraintes. Le département peut en revanche optimiser le recouvrement de dépenses d'aide sociale (+ 7 M€). L'ordonnateur mentionne le lancement en 2020 d'une opération de recouvrement devant permettre de traiter l'ensemble des recettes 2019, et s'engage à mener un travail de fond sur les processus de recouvrement à l'horizon 2021 ;
- en dépenses de fonctionnement, le département peut optimiser le pilotage de sa masse salariale et de ses satellites (cf. *supra*). Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur, qui relève l'impact de mesures nationales sur sa masse salariale, souligne que suite à la réorganisation de la direction générale adjointe des ressources humaines le renforcement de l'aide à la décision en la matière fera partie de ses principales orientations ;
- en dépenses d'investissement, le département peut renforcer le pilotage budgétaire par les AP/CP. Le stock des AP restant à financer au 31 décembre 2019 s'élève à 549 M€, soit près de quatre années de CP. Le département peut inscrire dans le périmètre des AP/CP ses opérations récurrentes et toute nouvelle opération d'équipement nécessitant un financement pluriannuel.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le département de l'Hérault a réduit son endettement depuis 2014 et redressé l'autofinancement, qui a été stabilisé à 12 % des produits de gestion en 2019. En 2020, dernier

exercice du mandat, le département doit affronter la crise liée à l'épidémie de la Covid-19. Il a ajusté son budget 2020. Un premier scénario de baisse des produits de gestion, conjuguée à la hausse des charges et à l'exécution d'un programme d'investissement très volontariste, pourrait conduire à une dégradation de la capacité de désendettement si des mesures correctrices n'étaient pas mises en œuvre.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur fait valoir que jusqu'en 2019 l'autofinancement net dégagé a financé pour partie l'investissement et que la mobilisation du fonds de roulement a permis de compléter ce financement, de contribuer au désendettement et de limiter la « sur-trésorerie ». Il souligne que pour modérer l'impact de la crise sur les équilibres financiers, divers leviers de redressement de l'autofinancement seront mobilisés : la limitation des dépenses non contraintes et la recherche de recettes, l'étalement de charges et d'avances des droits de mutation à titre onéreux.

La chambre relève cet engagement et souligne que la mise en œuvre de scénarios, clairement exposés aux élus, modulant les paramètres financiers et notamment les taux d'exécution des dépenses et recettes d'investissement, peut atténuer le risque de dégradation de la capacité de désendettement.

Recommandation

2. Améliorer l'information des élus et le pilotage budgétaire en renforçant le suivi des opérations d'équipement nécessitant un financement pluriannuel par le recours aux autorisations de programme et crédits de paiement. *Mise en œuvre en cours.*

2. LE NUMÉRIQUE DANS L'ACTION DU DÉPARTEMENT

Le programme de transformation de l'administration, lancé en octobre 2017 et baptisé « action publique 2022 » fait de la transformation numérique des administrations une priorité, avec pour objectif la dématérialisation de l'intégralité des services publics à l'horizon 2022 pour améliorer l'accès des usagers à leurs droits.

Plusieurs freins entravent encore les démarches administratives en ligne, notamment le manque d'aisance des usagers avec l'informatique et internet. Ces freins peuvent participer d'une « fracture numérique » qui limite l'accessibilité des services pour une partie de la population⁵. Un partenariat national d'inclusion numérique a été lancé en décembre 2017 entre l'État, l'agence du numérique et l'assemblée départementale des départements de France. Il prévoit le déploiement de schémas départementaux d'inclusion numérique en 2018.

Dans ce cadre, le développement de projets de raccordement des foyers à une infrastructure de « THD » internet n'a de sens que s'il sert de support au développement des territoires, entreprises, associations et à l'inclusion des personnes.

⁵ Baromètre du numérique 2019, centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, conseil général de l'économie, de l'industrie de l'énergie et des technologies, agence du numérique.

2.1. La stratégie numérique du département

2.1.1. La stratégie dédiée à l'aménagement et aux services numériques

2.1.1.1. Du projet d'infrastructures à la question des usages

Deux plans ont été adoptés, au niveau national, pour favoriser le déploiement de réseaux à THD. Le premier, le « programme national THD », a été officialisé en juin 2010. Le second lui a succédé en février 2013, sous l'appellation « France THD » ; il a ramené à 2022, au lieu de l'année 2025 initialement prévue, la cible de raccordement généralisé. Il a ajouté un objectif intermédiaire de raccordement de 50 % des foyers à horizon 2017.

Le département s'est engagé, en 2007, dans la réalisation d'un réseau de fibre optique de haut débit : Num'Hér@ult. Exploité par Hérault Télécom, ce réseau connectait au haut débit *digital subscriber line* (DSL) 68 000 foyers et 1 300 entreprises et institutions *via* la fibre. Par ailleurs, 1 500 foyers bénéficiaient du réseau radio Wifimax. Dans son exposé, la délibération du 17 avril 2015 relevait toutefois le mauvais état du réseau, des débits restreints ou des coupures. L'assemblée départementale a donné son accord de principe, le 17 avril 2015, pour l'adaptation en puissance du réseau haut débit existant. La déclinaison départementale du schéma directeur d'aménagement numérique du territoire (SDANT) a été validée par délibération du 18 décembre 2015⁶.

Par ailleurs, la loi pour une République numérique⁷ oblige les collectivités qui ont déjà élaboré un SDANT, et dont le territoire comprend *a minima* une commune en zone montagne⁸, à définir une stratégie de développement des usages et services numériques. Ainsi que l'évoquent les débats à l'assemblée de 2018, le THD favorise l'évolution des usages et des services en matière de e-citoyenneté, de e-administration, de e-santé, de e-solidarité (aide aux personnes à domicile et domotique), de e-tourisme et d'agriculture.

La transformation numérique interne de l'administration est un préalable à une offre de services numériques externe. À cet égard, le rapport d'orientation budgétaire 2018 relève les besoins en matière de mise à niveau des logiciels métiers internes (renouvellement du logiciel comptable et financier, renouvellement du logiciel enfance et famille, évolution du logiciel des ressources humaines pour prise en compte du prélèvement à la source et optimisation du logiciel de gestion des droits des personnes handicapées) et du renforcement des protocoles de sécurité. Le conseil départemental a intégré le numérique à ses politiques publiques par délibération du 24 juin 2019. La stratégie numérique se veut transversale :

- la transition numérique des territoires (raccorder 100 % des communes au THD d'ici 2022 et permettre aux communes et établissements publics de coopération intercommunale d'offrir un bouquet local d'e-services complet). Elle s'appuie notamment sur le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (pilote conjointement avec l'État) qui a inclus à compter de 2017 des actions dédiées aux usages numériques et les maisons de services au public ;
- le numérique au bénéfice des citoyens (simplification des démarches en ligne, e-services et lutte contre le non-recours sur allocation personnalisée à l'autonomie et RSA) ;

⁶ Élaboré à l'échelle d'un département ou d'une région, le SDANT fixe l'objectif à atteindre en matière de couverture numérique à 10 à 20 ans, analyse la part prévisible que prendront les opérateurs privés, arrête des orientations sur les actions publiques à mettre en œuvre (priorités, gouvernance, financements...). Il est actualisé régulièrement et concerne l'ensemble des collectivités : communes, intercommunalités, département, région.

⁷ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016.

⁸ L'Hérault comprend 93 communes en zone montagne.

- le numérique pour tous les publics (politiques Hérault Solidarité, connectivité des personnes âgées en maintien à domicile, ouverture des données, réseaux sociaux, e-démocratie) ;
- l'administration numérique au service des usagers (pour les agents : droit à la déconnexion, télétravail, télé-centres ; pour les usagers : réseaux sociaux, portail internet dont Hérault data lancé en mai 2020).

Une direction de l'aménagement numérique du territoire (DANT) a été créée fin 2018. Une délibération du 9 décembre 2019 approuve et détaille le calendrier de mise en œuvre de la stratégie des usages et des services numériques en 2020 (lancement en mars d'un plan de communication, de la gouvernance avec les EPCI, d'une plateforme en ligne de recueil des contributions, phase de concertation en avril-juin, formalisation du diagnostic à l'été et de la stratégie à la fin de l'année).

La chambre constate que la stratégie numérique du conseil départemental de l'Hérault a été historiquement structurée par des projets d'infrastructures (haut débit puis THD). L'articulation quant aux usages, aux services publics numériques associés et à leur accès a été limitée. La stratégie lancée à la mi-2019 a désormais pour ambition d'établir ce lien.

2.1.1.2. Le programme « usages numériques »

Afin de mettre en œuvre cette stratégie, le département devait s'appuyer, en 2020, sur un assistant à maîtrise d'ouvrage *via* le programme « usages numériques ». Dans le cadre de cette prestation, le département a bien identifié les objectifs transversaux sur lesquels il doit être vigilant : garantir la cohérence technique des actions dans l'espace et dans le temps ; maîtriser le cadre juridique, les coûts, les délais et la qualité des actions rendues à l'utilisateur ; allier transition numérique et transition énergétique et écologique.

Il a été convenu qu'en parallèle de l'élaboration de la stratégie de développement des usages et services numériques, des projets d'usages numériques seraient mis en œuvre en fonction des besoins. Plusieurs projets sont en cours d'instruction avant arbitrage, sur l'aide au financement de tiers-lieux, la création d'un *Pass* numérique, d'un *hub* territorial dédié à l'inclusion numérique, le wifi territorial, le portail usager, les aires de covoiturage connectées.

Les objectifs fixés par la stratégie numérique, tels que définis dans les délibérations de 2019, sont toutefois très larges et aucun indicateur de résultat, de mesures d'impact, et d'objectifs de réussite mesurables ne leur a été associé. Ces indicateurs doivent résulter de la démarche de concertation, de diagnostic, et de formalisation d'un plan d'actions opérationnelles.

Dans sa réponse l'ordonnateur mentionne l'existence d'indicateurs pour les projets d'ores et déjà déployés mais relève la nécessité de mieux définir les projets et attendus pour en formaliser d'autres. Ceux-ci pourraient être formellement présentés à l'assemblée départementale lors de la validation du lancement de nouveaux projets.

2.1.2. Le schéma directeur des systèmes d'information

Afin de déployer des projets numériques sur les usages, et en lien avec ses propres politiques publiques, le département va devoir s'appuyer sur son SI. Un SI est un ensemble organisé de ressources qui permet de regrouper, de classer, de traiter et de diffuser de l'information sur un environnement donné. Il représente un fort enjeu de performance pour l'action publique d'un organisme en tant qu'outil de simplification et de modernisation. Il contribue à la

stratégie globale de cet organisme et il est créateur de valeur. Il est également support de stockage, d'échange, de traitement, d'archivage et de consultation de données, et assure la continuité de l'activité. Les projets informatiques portent des enjeux financiers importants.

Le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) est un document stratégique pluriannuel qui décrit de manière concrète comment le SI va être déployé pour répondre aux objectifs fixés et fournir les services attendus.

2.1.2.1. Un schéma en lien avec la stratégie nationale

Le programme Tech.gouv « accélérer la transformation numérique du service public » définit au niveau national une feuille de route à destination des acteurs locaux du service public pour les années 2019-2021. Cette stratégie répond à six enjeux : la simplification, l'inclusion, l'attractivité, la maîtrise, les économies, les alliances.

Le SDSI du département, en cours en 2014, date de 2009. Il a simplement été révisé pour les exercices 2013 et 2014, et n'a pas été renouvelé en 2015, l'ordonnateur mettant en avant les incertitudes liées au devenir des départements dans le contexte du projet de loi NOTRe. Le projet de SI routier a notamment été « gelé » à compter de juillet 2015. Suite à un diagnostic de la situation réalisé en 2017, la nouvelle direction des systèmes d'information (DSI) a lancé en avril 2018 l'élaboration d'un programme d'orientation du système d'information (POSI) tenant lieu de SDSI. En octobre 2018, il a été décidé de transformer le POSI en SDSI avec une validation formelle en assemblée départementale. Cinq ans après l'échéance de l'ancien schéma et deux ans après le lancement des travaux, l'élaboration de ce nouveau SDSI 2020-2023 est toujours en cours ; il a été recentré sur les problématiques internes. Il prendra en compte la stratégie de l'administration et garantira l'alignement des SI sur les ambitions de la collectivité. Quatre axes stratégiques ont été retenus à cet effet : premièrement, accompagner la collectivité dans sa transformation numérique ; deuxièmement, moderniser et renforcer l'adéquation des SI aux besoins des agents et des métiers ; ensuite développer l'ouverture des SI et des services vers les usagers et partenaires ; enfin optimiser l'organisation, la gouvernance et le pilotage de la fonction SI.

Le projet de SDSI recoupe, pour partie, le programme national d'accélération de la transformation numérique « Tech.gouv ». Il prévoit, notamment, l'urbanisation des SI, le recours à un dispositif d'identification de type FranceConnect, le déploiement de portail ou de solutions d'échanges de données entre partenaires facilitant le « dites-le nous une fois », la mise en œuvre d'une solution de gestion de la relation usager multicanal...

Le département pourrait, dans les meilleurs délais, adopter formellement cette nouvelle stratégie des SI. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à le présenter lors de l'assemblée départementale de novembre 2020.

2.1.2.2. L'évolution de la gouvernance du schéma directeur des systèmes d'information

Les SI d'une collectivité doivent se voir fixer des objectifs en lien direct avec la stratégie globale de celle-ci. La gouvernance d'un SDSI consiste à garantir cet alignement. Cette démarche permet ainsi de définir la manière dont le SI contribue à la création d'une valeur pour la collectivité et précise le rôle des différents acteurs.

Les constats réalisés pour 2014, premier exercice sous revue, font état de dysfonctionnements de la gouvernance du SI du fait de l'absence d'une véritable priorisation des projets nouveaux et un niveau de validation inadapté. Face au nombre de projets identifiés (67), à la charge budgétaire qu'ils représentent (1,8 M€), et aux contraintes budgétaires (1,28 M€ votés en 2015), le département a revu sa méthode de cotation et a opté pour une méthode *ad hoc*, allégée mais prenant en compte à la fois leur valeur stratégique et la complexité opérationnelle pour leur réalisation. Certains projets sont ainsi cotés avec une forte valeur stratégique et une forte complexité. Pourtant, le bilan de l'exercice 2018 fait état de 91 projets menés, et de la nécessité d'intégrer la gouvernance dans un système plus global.

La DSI a préparé son POSI pour la période 2019-2022, sur la base de travaux réalisés par un prestataire. La décision a été prise avec les directeurs généraux adjoints de revoir la gouvernance globale du POSI après achèvement de la réorganisation de la DSI. Les comités du groupe de direction, tenus une fois par an, relèvent le trop grand nombre de projets présentés, ce qui ne permet pas leur analyse, et un absentéisme des représentants métier. Les comités restreints n'ont pas eu lieu car le directeur général des services avait demandé à la DSI de ne pas investiguer et approfondir les axes 1 (transformation numérique) et 3 (ouverture du SI) en attendant les décisions d'arbitrages. Ces décisions sont toujours attendues pour les thématiques en attente (transformation numérique, relation usagers/citoyens, collèges, gouvernance des SI...).

L'ordonnateur relève que certains projets prioritaires, telles que la dématérialisation, n'ont pu être menés, et que d'autres chantiers ont été engagés, comme le remplacement du logiciel Carène (en rupture d'entretien par l'éditeur) ou celui de Cyrène, ou encore la mise en place du prélèvement à la source et la déclaration sociale nominative. Il souligne que la nouvelle gouvernance des projets se met en place, tant sur l'aspect métier que sur l'aspect DSI et qu'elle permettra de conduire davantage de chantiers numériques en même temps.

La chambre constate que la gouvernance de la stratégie des SI n'est pas encore stabilisée. Le département doit consolider au plus tôt ses travaux en la matière.

2.2. L'organisation et les moyens

2.2.1. L'évolution de l'organisation de la fonction numérique

2.2.1.1. La création de la direction de l'aménagement numérique du territoire, distincte de la direction des systèmes d'information

La DSI compte, au 1^{er} janvier 2020, 45 agents. Elle gère 150 applications, les 50 infocentres liés aux applications métiers pour 4 500 postes répartis dans cinq directions générales adjointes et 120 sites départementaux, ainsi que 80 collègues.

L'audit réalisé en 2019 fait état d'un bouleversement complet dans l'organisation de la DSI durant l'année 2018. Un service « infrastructures, maintenance et assistance des collègues » a notamment été créé, la direction a été changée et une vacance a été constatée pour le poste de responsable de la sécurité des SI (cf. *infra*). La DSI compte 37 fiches de postes en 2020. Une partie des missions de la DSI est confiée au syndicat mixte Cogitis (cf. *infra*).

Une DANT a été créée en décembre 2018 avec pour mission « la promotion et l'accompagnement du développement des usages numériques tant en interne qu'au niveau des territoires en tant qu'aménageur solidaire ». La documentation interne précise que la DANT est

orientée « usagers » externes, quand la DSI est orientée sur les solutions numériques en réponse aux besoins des agents du département. Elle est constituée de trois services (infrastructures numériques, usages numériques et SI géographique – SIG) et est composée de neuf agents. Au total, selon un audit commandité par le département et restitué en 2020, 100 ETP sont dédiés à la fonction numérique, soit 2,3 ETP pour 100 agents, ce qui est élevé par comparaison avec un échantillon de départements.

L'ordonnateur conteste cette estimation et fait valoir ses fragilités méthodologiques. Sous cette réserve, le département doit, selon la chambre, renforcer son évaluation des ressources mobilisées afin de les situer par rapport à d'autres départements.

2.2.1.2. La relation à Cogitis

Une relation historique

Afin d'assurer sa fonction informatique, le département s'appuie également sur le syndicat mixte pour le traitement de l'information et les nouvelles technologies (Cogitis). Il s'agit d'un établissement public local fondé en 1998 par plusieurs départements, dont celui de l'Hérault. Son existence a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2027. En 2020, outre l'Hérault, plusieurs autres départements en sont toujours adhérents, ainsi que deux services départementaux d'incendie et de secours, l'entente interdépartementale de démoustication et le centre de gestion de l'Hérault.

En plus de la veille technologique et réglementaire, le syndicat assure pour le département de l'Hérault une prestation permettant le développement et la maintenance de solutions logicielles, en l'absence de produits du marché adaptés aux besoins et contraintes des adhérents.

Les prestations confiées sous la période

Le département a confié diverses prestations à Cogitis au travers de trois conventions (deux conclues en 2009 et une en 2013 pour les logiciels Carène, Cyrene, et autres prestations - centre d'appel mutualisés, interventions). Le prestataire assume à la fois des fonctions d'infogérant (fonctionnement des SI) et de développement (investissement dans de nouveaux projets informatiques). Les facturations reprennent ces éléments et y ajoutent les coûts d'adhésion et du financement du bâtiment. Le département, premier client du syndicat, assure 50 % des recettes du syndicat en 2014, soit 4,4 M€.

Les prestations confiées ont évolué sur la période. Une convention, relative au club utilisateur et à la maintenance du logiciel Cyrene, a été résiliée en 2016 (67 k€ en 2015). D'autres types de prestations ont été par ailleurs développées, telles que la cartographie et celles dédiées aux collèges (infrastructures, coordination, assistance et maintenance). En 2019, pour les deux conventions restantes, le département a assuré 51 % des recettes du syndicat. Le montant des prestations s'est élevé à 4,7 M€ (collèges inclus).

Le suivi du programme de travail confié à Cogitis est établi par le biais de comptes rendus mensuels d'activité, qui indiquent l'écart, par projet, entre le prévisionnel et le réalisé.

Le programme de travail offre la possibilité de réallocation des ressources en cas d'évolution des besoins (identification de nouveaux projets ou revue de la priorisation) ou de changements d'orientations dans les projets existants. Dans ce cadre, la maintenance en conditions

opérationnelles et l'assistance technique sont des variables d'ajustement. Les comptes rendus mensuels d'activité manquent de précision, toute mission représentant moins de cinq jours par homme étant imputée comme activité de « maintien en conditions opérationnelles », quelle que soit la nature réelle de la mission.

L'examen des programmes de travail et des comptes rendus d'activité ne révèle pas, après une analyse de premier niveau, d'écarts significatifs entre le prévisionnel et le réalisé. Le département peut toutefois faire préciser les comptes rendus d'activité.

Une clarification nécessaire des rôles

Le POSI fait état, parmi les orientations stratégiques, du besoin de clarifier les rôles entre la DSI et Cogitis. L'ordonnateur relève qu'avant de lancer cette nécessaire clarification, il a été indispensable que la nouvelle direction de la DSI soit en place (en octobre 2018) et que la réorganisation des services de la DSI, lancée par le nouveau directeur après sa prise de fonction, soit suffisamment avancée. La dimension stratégique de ce chantier a nécessité un pilotage au niveau de la direction générale des services qui a décidé de faire appel à un consultant extérieur pour l'assister dans sa démarche. Entre mai et septembre 2019, la rédaction du cahier des charges a fait l'objet d'un travail de préparation assez long. Ces échanges ont conduit à élargir le champ d'investigation initial, en fixant pour objectif au consultant « la revue des services informatiques du conseil départemental de l'Hérault ». La fonction « SI » du département devait ainsi être étudiée dans son ensemble. La commande a finalement été passée en septembre 2019 auprès d'un prestataire. L'étude a été conduite selon le calendrier prévu mais les emplois du temps du président et du premier vice-président n'ont pas permis de faire la restitution préalable au rapport final avant le mois de février 2020.

Le rapport du consultant a posé plusieurs constats, dont le positionnement correct de l'informant sur des missions de maintien des conditions opérationnelles et de centre d'appel mutualisé. Il relève également la performance médiocre dans la gestion de projets (activités d'investissement), tant en termes de gestion des délais que d'expertise technique. Il souligne la nécessité de clarifier le rôle des parties prenantes et la chaîne de décision. La gouvernance opérationnelle doit également être améliorée.

Plusieurs scénarios ont été proposés, intégrant des évolutions de la relation contractuelle positionnant le syndicat davantage comme un prestataire (introduction d'une obligation d'engagement de qualité des services fournis, ou de résultats), et le recentrage de ses missions (fin de l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les nouveaux projets). Une rupture de la relation (ré internalisation) est également évoquée, ainsi que le *statu quo* (menant à de fortes difficultés de prise en charge du virage numérique pour le département). L'ordonnateur souligne que, du fait de la crise sanitaire, le choix d'un des scénarios proposés pour améliorer la fonction SI et clarifier les rôles entre DSI et Cogitis a été mis en attente.

Dans l'hypothèse où les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les nouveaux projets seraient confiées à d'autres prestataires, le département peut recourir, afin d'ouvrir l'accès de ses marchés publics aux petites entreprises et limiter les coûts de la sous-traitance en cascade, aux contrats d'intermédiation.

Le département doit, dans les meilleurs délais, finaliser les choix concernant ses relations avec Cogitis, qui doivent intégrer la nécessité de réussite de la transformation numérique à budget

contraint et de la mise en place d'indicateurs de performance (cf. recommandation en conclusion de partie).

2.2.2. La sécurité du système d'information

L'information est un actif précieux des collectivités territoriales. À ce titre, il faut la protéger contre la perte, l'altération et la divulgation. Les systèmes qui la supportent doivent, quant à eux, être protégés contre l'indisponibilité et l'intrusion.

Le département dispose d'une organisation et d'une documentation permettant d'identifier les mesures pour assurer la sécurité du SI. Des tests de sécurité sont réalisés par Cogitis. Le département a dû néanmoins faire face à l'absence de responsable de la sécurité des systèmes d'information d'octobre 2018 à septembre 2019.

2.2.2.1. Le bilan

L'audit SSI relève la robustesse du SI du département sur plusieurs points (architecture des briques de sécurité, maîtrise globale). Il fait également état de faiblesses au niveau de la gouvernance de la sécurité et de vulnérabilités, et des recommandations ont été émises par le prestataire. Un système de suivi des actions et des chantiers a également été fourni. Le plan d'actions du département qui a fait suite, s'il recense bien l'ensemble des actions à entreprendre, ne permet pas de s'assurer de leur bonne mise en œuvre.

Le département doit réaliser un suivi actif des recommandations et en assurer la bonne traçabilité au sein d'un document transversal. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur mentionne l'approbation de la politique de sécurité du SI en 2020, dont l'étude d'impact intègre un référentiel et un suivi des recommandations des audits. La chambre relève cet engagement.

2.2.2.2. Focus sur la relation à l'info-gérant dans le cadre de la sécurité des systèmes

Les deux audits réalisés sur la période ont fait état de vulnérabilités dans la relation à l'info-gérant Cogitis. Un plan d'action a fait suite à cet audit. Dans ce cadre, une stricte séparation des réseaux de l'administration et de l'info-gérant a été mise en place. Si des exceptions de filtrage subsistent, le principe d'un minimum de surface d'exposition est respecté. La gestion des comptes a également été améliorée afin de pouvoir distinguer les comptes selon leur usage. Chaque administrateur dispose d'un mot de passe propre et destiné uniquement à l'administration. Les privilèges d'accès « administrateur » sont utilisés uniquement pour les actions d'administration le nécessitant. L'usage d'un compte nominatif dédié à l'administration est obligatoire pour lancer les outils d'administration. L'accès à internet et à la messagerie est interdit depuis ces comptes.

L'action de mise en place d'un bastion d'administration n'a toutefois pu être lancée mais elle est inscrite dans le plan d'action de la politique de sécurité du SI dont le vote était programmé en avril 2020.

Le département doit mettre en place, dans les meilleurs délais, cette mesure de sécurisation. Afin de s'assurer de sa résilience, le département doit réaliser de manière plus régulière des tests sur son SI par des prestataires externes. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur relève l'inscription

au budget 2021 des crédits nécessaires à la sécurisation et la réalisation des tests pour tout nouveau système.

2.2.3. Les moyens

2.2.3.1. Les budgets de la direction des systèmes d'information et de la direction de l'aménagement numérique du territoire

Il convient de distinguer le budget suivi par la DSI, le budget dédié aux collèges, et le budget suivi par la DANT.

Au projet de budget primitif 2020, le budget dédié aux collèges est de 4 M€, dont 1,1 M€ en fonctionnement et 3 M€ en investissement. Concernant l'aménagement numérique du territoire, en investissement, une AP de 300 000 € concerne les études d'assistance à maîtrise d'ouvrage liées aux usages numériques. En CP, sur un total de 232,2 M€ inscrits au budget au titre des dépenses d'équipement, 5,2 M€ le sont principalement au titre de la délégation de service public (DSP) THD (5,15 M€), et 50 k€ au titre des zones blanches de téléphonie mobile. En fonctionnement, les CP s'élèvent à 311 k€, principalement pour le projet THD.

Les crédits inscrits pour financer la mise en œuvre des SI sont de 7,3 M€ en section de fonctionnement et de 7,1 M€ en section d'investissement. Le budget total de la fonction SI est ainsi de 14,4 M€, hors collèges. Le ratio des dépenses de fonctionnement (1 697 € par agent), et d'investissement (1 577 € par poste) se situe dans la fourchette haute d'un échantillon de départements. Les dépenses totales par habitant, évaluées à 12,4 €, sont les plus élevées de l'échantillon. L'ordonnateur le justifie pour partie, dans sa réponse écrite, par les objectifs de rattrapage du retard concernant la transformation numérique du département.

2.2.3.2. L'administration en mode télétravail

Une pratique qui s'inscrit dans la durée

L'accord-cadre européen sur le télétravail du 16 juillet 2002, puis sur la loi Sauvadet du 12 mars 2012 ont posé le principe du télétravail dans la fonction publique, notamment territoriale. Le décret du 11 février 2016 en précise les modalités d'application.

Le département a mis en œuvre une expérimentation en la matière dès 2010. Le caractère exemplaire de celle-ci a été reconnue au plan national, par l'obtention du grand prix du *management* public cette même année. Le bilan d'évaluation fait état de 74 télétravailleurs en 2014. Une pérennisation de l'expérimentation a été mise en œuvre à compter de cette année, permettant le développement du nombre d'agents en télétravail (45 nouvelles autorisations en moyenne annuelle) et le bilan a été annuellement actualisé. Sur la période, les bilans font état 303 demandes d'agents et de 23 refus hiérarchiques, deux refus de renouvellement de conventions et des reports ou réorientation. Trois formes de télétravail sont mises en œuvre au sein de la collectivité : au domicile de l'agent, sur un site de travail à distance (locaux de l'employeur), en télé-centre (locaux d'un tiers). Ce mode d'organisation est encadré par une charte, des conventions et un règlement. Un nouveau cadre a été adopté par délibération du 16 décembre 2019 afin de prendre en compte le décret de 2016.

L'évolution du socle technique

Des évolutions techniques ont été progressivement mises en œuvre, permettant de renforcer le socle en terme d'architecture, de sécurité et de performance. Le département est passé de terminaux en clients légers (sans disque dur), aux ordinateurs portables avec station d'accueil (clients lourds). Les serveurs ont été remplacés afin de fournir une meilleure disponibilité des ressources et un équilibrage de la charge de traitement. Pour les accès distants, l'authentification forte pour le contrôle d'accès au réseau virtuel privé, dit VPN, a été abandonnée en raison des difficultés opérationnelles, au profit de solution « client VPN ». Une évaluation d'expert sur la sécurité liée à la mise en place de cette solution a été réalisée en 2017 et son niveau de sécurité a été jugé suffisant.

La nouvelle architecture a permis de délivrer un service de bureau complet (bureau virtuel), avec l'accès à différentes ressources partagées. Le coût supplémentaire par agent est estimé entre 200 et 1 000 €, selon les modalités retenues. Par ailleurs, d'autres éléments de sécurité ont été mis en place, en association avec le télétravail : le recours à un répertoire privé sécurisé sur serveur pour le stockage temporaire des données, une meilleure gestion des droits d'accès (couples de pare-feu avec zone démilitarisée, proxy inverse, réseau privé, sonde de détection d'intrusion), et une zone sécurisée d'authentification extranet. Dans le cadre de la veille technologique, des études et expérimentation sur des solutions de chiffrement ont également été menées. Aucune solution n'a toutefois été inscrite ou priorisée au programme de travail, ni *a fortiori* mise en place.

Le département pourrait, dans les meilleurs délais, mettre en place une solution de chiffrement, en priorisant les postes informatiques gérant des données sensibles. Dans sa réponse l'ordonnateur mentionne que, dans le cadre de la crise sanitaire, les nouveaux postes mobiles et dispositifs de travail à distance sont désormais chiffrés, ce qui pour la Chambre, est de bonne pratique.

Une montée en charge rapide mais coûteuse

En mars 2020, au moment de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire du fait de l'épidémie de la Covid-19, 243 télétravailleurs étaient recensés, soit près de 5 % de l'effectif total, sur plus d'une quarantaine de métiers. Si le dispositif n'était pas encore généralisé, le département disposait ainsi d'une expérience administrative et technique lui permettant de mieux affronter la période de confinement. Dans le contexte de la pandémie, une montée en puissance rapide du télétravail a été possible, pour passer, dans des conditions sécurisées, à 750 utilisateurs en quelques semaines. Le coût de cette évolution est évalué à 4 M€⁹, dont 3,8 M€ en investissement et 0,2 M€ en fonctionnement. Elle intègre la mise à disposition temporaire de 1 400 nouveaux postes à des collégiens et de près de 600 aux agents du département. Le coût moyen s'établit, en l'état, à 1 800 € par utilisateur.

Dans sa réponse écrite l'ordonnateur relève que ce coût, lié à un « virage stratégique », s'explique également par la montée en charge des infrastructures. Il souligne que ces matériels sont amortis sur plusieurs années, et qu'il convient de comparer ces coûts avec le remplacement inéluctable des postes.

⁹ Le département a par ailleurs prêté 1 400 ordinateurs à des collégiens durant l'épidémie. L'achat était prévu au titre du budget 2020 dans le cadre de la maintenance informatique des collèges. 20 000 € supplémentaires ont été budgétés pour la récupération et la reconfiguration de ces ordinateurs.

La chambre constate que le contexte de l'épidémie a constitué un accélérateur du basculement vers la généralisation du télétravail. Le département pourra évaluer, une fois les ordinateurs mis à disposition des collégiens redistribués dans les services, le coût complet du basculement en mode télétravail de ses propres agents.

2.3. L'inclusion numérique et la qualité des services

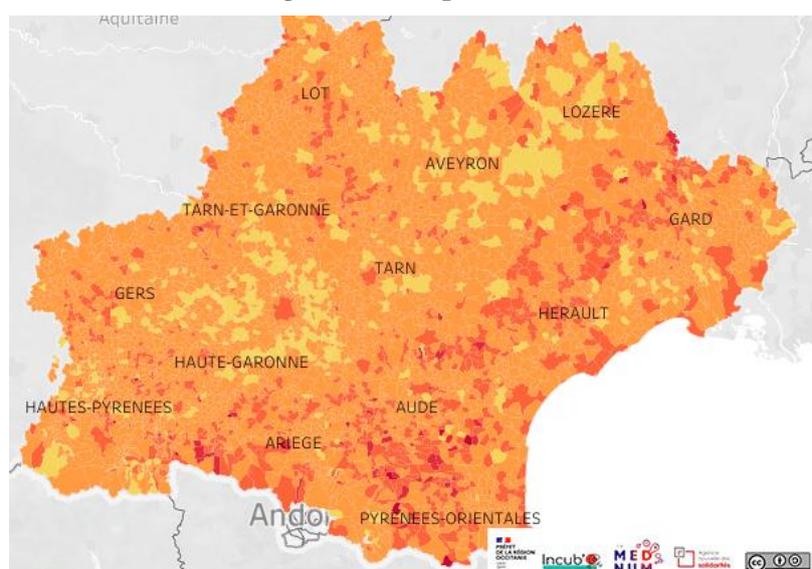
2.3.1. Une collectivité particulièrement exposée aux enjeux d'exclusion numérique

2.3.1.1. Le risque d'exclusion numérique

L'accélération de la transition des services publics français vers le « tout numérique » est synonyme de simplification et de gain de temps pour la plupart des usagers. Pour accélérer les transformations, les grands réseaux de service public sont amenés à mettre en place des stratégies mêlant incitations et contraintes pour orienter l'utilisateur prioritairement vers les services en ligne. Cette évolution emporte un risque d'exclusion de certaines populations. L'intérêt de l'accompagnement des populations concernées vers l'autonomie numérique par des politiques ciblées a été souligné¹⁰ : l'inclusion numérique, ou e-inclusion, est ainsi un processus qui vise à rendre le numérique accessible à chaque individu, principalement la téléphonie et internet, et à leur transmettre les compétences numériques qui leur permettront de faire de ces outils un levier de leur insertion sociale et économique¹¹.

Un indice sur la fragilité numérique des territoires a été développé dans le cadre d'une expérimentation nationale¹². Il révèle la probabilité que sur un territoire donné, une partie significative de la population ciblée se trouve en situation d'exclusion numérique. Certains territoires du département de l'Hérault ont des indices de fragilité numérique élevés (en foncé).

carte 1 : l'indice de fragilité numérique des territoires de l'Occitanie



Source : Mednum

¹⁰ Étude *We tech care*, décembre 2017, *L'inclusion numérique, un investissement rentable*.

¹¹ <https://www.inclusion-numerique.fr/definition-inclusion-numerique>.

¹² Les cartes produites sur la base de cet indice sont donc des projections qu'il convient, dans la mesure du possible, de recouper par une enquête qualitative ou les données d'enquêtes sociologiques (source : <https://lamednum.coop/actions/indice-de-fragilite-numerique/>).

Le département constate, pour sa part, que « la dématérialisation des services publics visant à simplifier l'accès des usagers aux services et à accélérer les délais de traitement a engendré de nouvelles relations entre l'administration et ses publics, notamment les allocataires du RSA. Si le numérique constitue un réel progrès collectif, il peut aussi être un facteur aggravant d'exclusion et un frein à l'insertion professionnelle » ; la collectivité relève la nécessité d'un « traitement social de l'accès internet afin d'éviter une exclusion numérique car les usages d'internet peuvent présenter un risque majeur de renoncement voir de perte des droits ».

Les compétences assumées par le département en font une collectivité particulièrement exposée au risque d'exclusion numérique des usagers du service public.

2.3.1.2. L'accessibilité du site internet généraliste du département

L'article 47 de la loi n° 2005-102 prévoit que « les services de communication publique en ligne des services de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent doivent être accessibles aux personnes handicapées ». Le référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA) formule quatre grands principes favorables à l'accessibilité d'un site internet : celui-ci doit être perceptible, utilisable, compréhensible et robuste. L'entité publique doit régulièrement faire une déclaration sur l'accessibilité de son site internet et sa conformité, et mentionner celle-ci directement sur la page d'accueil de son site. La loi « pour une République numérique » de 2016 prévoit la mise en œuvre d'un schéma pluriannuel de mise en accessibilité pour trois années maximum. L'entité publique devra définir une stratégie d'amélioration de son niveau d'accessibilité.

La directive 2016-2102 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public et ses transpositions en droit français¹³ fournissent le cadre juridique de l'accessibilité. Elle a pour objectif une harmonisation européenne et rend obligatoire une norme d'accessibilité commune. Les décisions du défenseur des droits insistent, par ailleurs, sur la protection du droit des usagers du service public et la prise en compte des besoins spécifiques de certains publics vulnérables en matière d'accessibilité des téléprocédures¹⁴. Les organismes du secteur public devront se mettre en conformité à compter du 23 septembre 2020 pour les sites internet créés avant le 23 septembre 2018, et à compter du 23 juin 2021 pour les applications mobiles. Les défauts d'accessibilité peuvent faire l'objet d'une saisine du défenseur des droits.

Le département de l'Hérault est directement responsable de l'accessibilité de plusieurs sites internet (herault.fr ; pierrevives.herault.fr, sig.herault.fr, hms.herault.fr pour le matériel scénique et pratiques musicales.herault.fr). Il participe également à la mise en accessibilité des sites de ses satellites. Dans le cadre d'un marché de maintenance de ses sites web, des audits d'accessibilité et de conformité au RGAA ont été réalisés à compter de juin 2016. Ceux-ci pointent les insuffisances pour les sites herault.fr et pierrevives.herault.fr. Pour les nouveaux sites, si leur accessibilité est bien mentionnée au cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ayant conduit à leur réalisation, ils présentent également des lacunes (absence de mention de l'accessibilité notamment en page d'accueil). L'absence de mise en conformité complète de chacun des sites internet a bien été relevée par le département mais il souligne qu'elle n'a pu aboutir pour des raisons propres à chacun d'eux. Un groupement d'achats a été notifié récemment pour refondre l'ensemble des sites

¹³ La modification de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 par l'article 80 de la loi n° 2018-771, le décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne, l'arrêté du 20 septembre 2019 mettant en vigueur et approuvant la version 4.0 du référentiel général de l'amélioration de l'accessibilité.

¹⁴ Décision du défenseur des droits n° 2018-226.

du département et de ses satellites (établissement public industriel et commercial Hérault culture notamment) et pour que le CCTP mentionne la conformité au RGAA.

Le département doit s'assurer, dans les meilleurs délais, de l'effectivité des mesures d'accessibilité, au besoin en réalisant des audits dédiés de ses sites et en prenant les mesures correctives qui s'imposent.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur mentionne que l'écosystème web a été revu à l'été 2020 avec la mise en place d'une méthode lui permettant d'être garant du respect du RGAA pour l'ensemble des sites internet. La chambre relève cette évolution positive.

2.3.1.3. Le site internet de la maison départementale des personnes handicapées

Au plan national, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) constituent un portail naturel pour une quinzaine de prestations. Une trentaine de départements, dont plusieurs de la région Occitanie, ont recours à la plateforme nationale mise en place conjointement avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Par ailleurs, la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement a confié à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie la conception et la mise en œuvre d'un SI commun aux MDPH. Il a pour objectif de contribuer à améliorer le service rendu à l'utilisateur tout en prenant en compte les contraintes des MDPH et de leurs partenaires. Un référentiel fonctionnel a été publié dans ce sens en septembre 2017. Enfin, le recours à un formulaire « IMPACT », initiant le dossier de suivi de la prestation de compensation du handicap, a été rendu obligatoire au 1^{er} mai 2019.

Le département de l'Hérault ne s'est pas appuyé sur la plateforme nationale et a choisi une solution autonome pour son site internet. Celui-ci est conforme au RGAA et intègre un outil dédié aux personnes non voyantes. Le formulaire national a été déployé progressivement à compter de cette date, et étendu à toutes les demandes traitées par la MDPH. Un accompagnement individualisé des usagers est prévu par accueil téléphonique. Pour l'homogénéisation du SI sur la base du référentiel national, les travaux du département ont été lancés en mai 2019 pour une mise en production initialement prévue en mars 2020. Le chantier a toutefois dû être poursuivi « en mode adapté » et des ajustements de calendrier et de méthode sont donc planifiés.

2.3.1.4. L'accessibilité des services numériques

Le diagnostic sur l'inclusion numérique

Dans le domaine social, les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de non-abandon sont mis en avant comme objectifs à atteindre, notamment pour les départements. Dans ce contexte, ceux-ci peuvent déployer une stratégie d'accueil multicanal, améliorer l'équipement des personnes en situation de précarité, participer à des efforts de formation au numérique, mettre en place des plateformes.

Le département de l'Hérault s'est d'abord engagé dans la lutte contre l'exclusion numérique par le soutien financier au développement par les communes et intercommunalité de lieux d'accès multimédia (31 sites) et à la médiation numérique, ainsi qu'à l'équipement des médiathèques. Il a également apporté un soutien aux personnes en difficulté financière par le

financement de deux structures de reconditionnement de matériel pour revente à bas coûts, et la formation de bénéficiaires du RSA aux métiers de la filière.

En 2017, les services départementaux de la solidarité ont constaté de graves difficultés, pour une partie de leurs usagers, à remplir des dossiers d'accès aux droits par le numérique, ce qui demandait beaucoup de temps d'accompagnement de la part des travailleurs sociaux, très sollicités. Un état des lieux de l'accompagnement social à l'accès aux services en ligne a été réalisé auprès des organismes conventionnés du programme départemental d'insertion, soit une centaine d'opérateurs. Il confirme les difficultés pour les usagers et le besoin de structuration de la politique publique, mais relève que de nombreux opérateurs ne disposent ni d'intervenants compétents dans le domaine de l'inclusion numérique, ni des matériels informatiques, ni des infrastructures (ex : salles) nécessaires à l'organisation d'ateliers collectifs. Les initiatives des opérateurs sont majoritairement ponctuelles, et une quinzaine d'entre eux mentionnent l'absence totale d'intervention. Le département pourrait approfondir son diagnostic en s'appuyant sur le retour d'expérience du dispositif national des territoires d'action pour un numérique inclusif.

Les actions et leurs résultats

La première action opérationnelle engagée est le renforcement des permanences (passées de 8 à 12) et la réalisation d'une cartographie commune entre administrations publiques (associant la caisse d'allocations familiales, pôle Emploi, la caisse primaire d'assurance maladie, la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail, l'union départementale des centres communaux d'action sociale, préfecture), des lieux d'accompagnement multimédia. Cette cartographie a été diffusée en juin 2020 auprès des professionnels de l'insertion et de l'emploi.

Une seconde action opérationnelle a consisté, sur le territoire de l'étang de Thau, à renforcer les actions de permanence et d'accompagnement, et à constituer un réseau d'échanges professionnels puis, en novembre 2019, interprofessionnel (Digi'Thau).

Le bilan de ces actions fait état, pour les permanences en collectivités, de 558 personnes accueillies de janvier à septembre 2019 (retraités, bénéficiaires du RSA, personnes isolées en grande difficulté sociale), principalement pour de l'accompagnement sur des dossiers de retraite, d'accès aux droits de la caisse d'allocations familiales, de logements sociaux, d'impôts et d'état civil. Le profil des usagers (adulte n'ayant aucune connaissance ou débutant) confirme le fort besoin d'accompagnement. Le coût pour le département est évalué à 60 k€, soit 107 € en moyenne par accueil, financé par le fonds d'appui aux politiques d'insertion créé en 2017. Les actions auprès des opérateurs n'ont pas encore fait l'objet d'un bilan quantifié. Elles ont représenté un coût de 102 k€ en 2020.

Le département de l'Hérault finance une soixantaine d'association d'accès aux droits, dont 17 réalisent des actions d'accompagnement sur le numérique. Le département a signé avec l'État, en juillet 2019, une convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi 2019-2021. Celui-ci intègre un axe sur l'accueil inconditionnel. Cette thématique est également inscrite comme un des axes prioritaires de la convention d'appui aux politiques d'insertion conclue avec l'État.

De manière globale, l'impact sur les taux de non-recours de la stratégie d'inclusion n'a pas été évalué.

La chambre relève le caractère encore limité de la politique d'inclusion numérique du département au regard des enjeux de massification des usages et de cohésion des territoires et populations. Sur la trentaine, six structures, très actives dans ce domaine, réalisent l'accompagnement de trois-quarts des usagers. Sur certains territoires, le nombre de personnes accompagnées est très faible (moins de 30). Le département doit conditionner systématiquement ses conventionnements avec des opérateurs d'insertion à la réalisation d'actions en matière de numérique, se fixer des objectifs plus ambitieux en matière d'accompagnement des publics, et en évaluer l'atteinte, conformément à ses engagements partenariaux.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur fait valoir d'autres actions complémentaires (actions des lieux d'accès multimédia, avec 3 500 personnes accueillies au titre de l'insertion, également 745 dans les permanences réalisées dans le cadre du plan pauvreté, 14 000 dans les ateliers d'initiation, 1 900 participants aux ateliers dans le cadre de la lecture publique) et la réflexion autour d'outils d'évaluation plus quantitatifs.

La chambre relève que l'ensemble des actions relatives à l'accessibilité numérique pourraient faire l'objet d'une valorisation globale et structurée bien formalisée.

2.3.2. La qualité des services numériques

2.3.2.1. La certification Afnor de l'accueil

Le département de l'Hérault fait partie des collectivités pionnières en matière de certification de la qualité des services d'accueil et est à l'origine de la création du référentiel de service « accueil service public local ».

Le département a obtenu la certification « accueil service public local », de 2007 jusqu'à l'échéance de la certification en 2016, sur les deux modules obligatoires (accueil sur site, accueil téléphonique) ainsi que sur les deux modules facultatifs (gestion des courriers et services en ligne). À partir de 2016, tout en maintenant son dispositif « qualité accueil du public », l'administration, à la demande de l'exécutif, s'est engagée dans une démarche de simplification et d'harmonisation des référentiels. Le choix a été de retenir le référentiel ISO 9001, déjà utilisé dans la commande publique et l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du RSA, pour la démarche qualité de l'accueil du public. Depuis 2018, une nouvelle charte a été élaborée et diffusée sur tous les sites où s'exerce une activité administrative permanente.

Pour le moment, le département ne souhaite pas demander une certification selon le référentiel ISO 9001 dans le domaine de l'accueil du public.

2.3.2.2. État des lieux des services déployés

La mise en place de services publics numériques participe de la transformation de l'action publique. Depuis 2012, l'État a mis en place un outil qui relève la satisfaction des particuliers et des entreprises envers les démarches dématérialisées et l'utilisation en constante augmentation des canaux numériques.

Le département a recensé huit services numériques mis en ligne¹⁵ à l'attention des usagers ainsi que trois plateformes, une application interne pour tablette et son site internet. Il a également adhéré à l'appel à manifestation d'intérêt *French Mobility* « territoire d'expérimentations de nouvelles mobilités durables » en 2018 pour la promotion du covoiturage dynamique et solidaire par la création d'aires de covoiturage, et de l'autostop. Il prévoit également de participer à l'appel à projet Pass Numérique 2020, sur la thématique de l'inclusion numérique. Par ailleurs, le département a participé à des appels à projets relatifs aux infrastructures (cf. *infra* sur THD et téléphonie mobile).

2.3.2.3. L'homologation des services

Pour le déploiement de ces services numériques, la réglementation impose aux collectivités de mettre en œuvre, en plus des cadres réglementaires sectoriels, le règlement général de protection des données (RGPD) et le référentiel général de sécurité (RGS)¹⁶. Pour les systèmes existants, cette conformité au RGS est obligatoire depuis le 17 mai 2013 (2018 pour le RGPD), et pour les nouveaux services, elle constitue un préalable et doit être assurée avant la mise en œuvre opérationnelle. L'article 5 du décret n° 2010-112 du 2 février 2010 prévoit que l'autorité administrative atteste formellement de la conformité et la rend accessible aux usagers.

Dans sa délibération du 24 juin 2019, le département a relevé la nécessité de mettre en place une démarche de gestion de la sécurité sur ses SI avec l'intégration d'un processus de gestion des cyber-risques dès la phase projet et la définition d'une politique de sécurité du SI. Il a décidé, pour ce faire, la mise en place d'un processus d'homologation de ses e-services s'appuyant sur la création d'un comité et d'une analyse des risques formalisée dans un dossier de sécurité. Le dossier intègre des éléments sur les besoins de sécurité selon différentes échelles : confidentialité, intégrité, disponibilité, traçabilité, gravité des impacts, vraisemblance. La commission d'homologation des services en ligne a un rôle consultatif. Elle est saisie par le président du conseil départemental, *via* son responsable de la sécurité des systèmes d'information. En l'état, cinq audits ont été réalisés, dont quatre sur des services numériques. Seul le service E-DIA, sur les déclarations d'intention d'aliéner, a fait l'objet d'une homologation suite à la réunion de la commission le 16 mars 2020.

La chambre relève que, jusqu'en 2020, le département n'a pas respecté les obligations de production d'attestation formelle de conformité. Le département doit respecter, dans les meilleurs délais, les obligations en la matière pour l'ensemble des systèmes soumis à cette réglementation. L'ordonnateur a précisé dans sa réponse écrite que ce travail est en cours, et que la commission s'est à nouveau réunie en septembre 2020 à cet effet.

2.3.2.4. Le bilan de trois solutions déployées

Parmi les services mis en ligne, trois solutions ont été étudiés : E-DIA, e-Citiz, et Capdémat.

¹⁵ Déclarations d'intention d'aliéner, budget citoyen, prêt de matériel scénique, gestion des bibliothèques, gestion téléphonie mobile, parrainage des arbres, localisation des lieux d'accès à internet, gestion des rapports, prise de rendez-vous RSA, site web, *city zen*, aide à l'achat vélo à assistance électrique, localisation des aires de covoiturage et de recharge électrique.

¹⁶ Créé par l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 modifiée.

E-DIA

La déclaration d'intention d'aliéner est un document légal que tout vendeur d'un bien soumis à droit de préemption se doit de transmettre à la collectivité territoriale titulaire du droit et sur le territoire de laquelle se situe le dit bien. La collectivité dispose alors d'un délai pour une éventuelle préemption. Il s'agit de l'un de ses principaux outils de politique foncière. Le décret du 4 novembre 2016 permet aux particuliers et aux entreprises de saisir, à compter du 7 novembre 2018, les collectivités par voie électronique.

Le département traite annuellement en moyenne 20 000 déclarations d'intention d'aliéner. Le service E-DIA, mis en ligne en septembre 2019 pour une phase d'expérimentation, gère cette télétransmission entre le conseil supérieur du notariat et plusieurs collectivités de l'Hérault, dont le département. Les déclarations d'intention d'aliéner sont ensuite instruites dans une autre application, à usage interne exclusif. Le bilan de cette expérimentation est en cours.

Le bilan de cette expérimentation, prévu dès l'origine du projet, est en cours. Le département doit le finaliser avant toute décision pour son éventuelle généralisation.

E-Citiz et Capdémat

Pour e-Citiz, l'acquisition a été faite en août 2018 pour remplacer les formulaires de contacts par un véritable téléservice de « saisine par voie électronique ». Ce projet a été abandonné et n'a pas été déployé sur la partie collège. Un sourçage a été fait pour trouver une solution pour mettre en place une plateforme de téléservices, mutualisée pour l'ensemble de la collectivité. C'est un autre outil qui a été choisi : Citizen.

La solution Capdémat, que le POSI juge « non concluante », a été arrêtée le 3 octobre 2016, et cela pour plusieurs motifs :

- une décision de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) interdisant la mise en œuvre de référentiels d'utilisateurs largement transversaux aux métiers du département. Or, l'une des raisons qui justifiait le recours à une telle plateforme était de donner un unique accès à tous les services départementaux (principe du « dites-le nous une fois ») ;
- la non-utilisation depuis le portail Web de Pierresvives des capacités d'authentification des usagers. Le département a fait développer un Webservice sur le logiciel GTS (programmation des événements et production de tickets) afin que le portail Web puisse automatiquement publier la programmation de Pierresvives, mais ce potentiel n'a jamais été utilisé complètement. Par ailleurs, les manifestations à Pierresvives étant gratuites, la réservation en ligne s'avérait insatisfaisante ; des usagers pouvaient s'inscrire et ne pas se présenter à la manifestation ;
- au bout de quatre ans de mise en œuvre à Pierresvives, cette plateforme s'est révélée plus pénalisante que profitable. Tous les logiciels (portail Web de Pierresvives, GTS, Mnesys, site Web des archives en ligne...) devaient intégrer un connecteur Capdémat sans en retirer le moindre bénéfice fonctionnel. Courant 2016 la perspective d'abandonner Capdémat, a rencontré l'unanimité des utilisateurs de Pierresvives.

La chambre relève le faible bilan des solutions e-citiz, Capdémat, et du Webservice de réservation de manifestations à Pierresvives.

2.3.2.5. L'évaluation de la qualité

L'État a lancé, en juin 2019, un observatoire de la qualité des services numériques afin de suivre l'état d'avancement et la qualité de la dématérialisation des principales démarches administratives. Il comprend six indicateurs :

- la possibilité de réaliser l'ensemble de la démarche en ligne ;
- la possibilité de s'identifier *via* FranceConnect ;
- l'accessibilité de la démarche administrative sur smartphone ;
- la qualité du support usager ;
- la disponibilité du site et le temps de réponse ;
- un indice de satisfaction des usagers.

L'objectif est d'atteindre, en 2022, un haut niveau de qualité pour chacune des démarches administratives dématérialisées. Les données sont collectées grâce au dispositif « MonAvis » qui permet de recueillir l'avis et la satisfaction des usagers *via* un bouton implémenté à la fin d'une démarche effectuée en ligne (cf. tableau 18 en annexe 3).

Le département ne dispose pas d'un portail unique usagers, d'un référentiel et d'une gouvernance globale des usagers. Il n'a pas mis en place de dispositif similaire à « MonAvis » pour des enquêtes de satisfaction des usagers et de qualité des services. Seul un guichet unique pour les demandes de subvention en lien avec les services de l'État peut être relevé. Le POSI du département souligne que l'offre de e-services est basée uniquement sur les portails fournis par les différents progiciels en mode silo. L'ordonnateur souligne toutefois que la nouvelle DANT travaille à leur définition et déploiement.

Le département doit mettre en place une évaluation, fondée sur des indicateurs, de la qualité des services numériques rendus aux usagers. L'ordonnateur dans sa réponse s'engage à prévoir des indicateurs pour chaque projet, ainsi qu'il a pu le faire pour le portail Hérault data.

2.4. La transparence, l'ouverture et la protection des données

2.4.1. Le respect des obligations en matière de transparence et d'ouverture des données

2.4.1.1. Le répertoire des informations publiques

En application de l'article L. 322-6 du code des relations entre le public et l'administration, les administrations qui « produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent ». Depuis la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, le document administratif concerne tous les documents produits ou reçus par l'administration. La constitution et la publication d'un répertoire des informatiques publiques est obligatoire pour les collectivités locales depuis le 7 octobre 2018.

Le département de l'Hérault ne répond pas à cette obligation, et seul un catalogue de métadonnées a été constitué pour des finalités internes et sans publication. Les délibérations et actes administratifs sont disponibles sur le site internet du département, au format PDF. Les données budgétaires sont publiées sur un autre site, impôts.gouv.fr.

Les données essentielles de la commande publique, publiées sur un premier portail aux fonctionnalités limitées n'étaient pas téléchargeables. Elles sont désormais publiées, depuis mai 2020, sur le nouveau portail Hérault data, qui facilite leur réutilisation.

Le département doit respecter le cadre juridique relatif à la publication des informations publiques pour tous les principaux documents.

2.4.1.2. L'ouverture des données

La commission d'accès aux documents administratifs

L'article R. 330-4 du code des relations entre le public et l'administration prévoit la désignation d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des données publiques. Elle peut être également chargée d'établir un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs. Conformément au cadre légal et réglementaire, le département a désigné une référente de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), bien identifiée, mais aucun diagnostic, programme d'actions et bilan d'activité du référent n'a été produit.

Sur la période, l'ordonnateur a mentionné sept saisines de la CADA au titre du droit de communication de documents administratifs. Pour autant, ce recensement apparaît partiel, la chambre ayant identifié une saisine de la CADA, non mentionnée, concernant une situation d'enfance en danger. L'ordonnateur considère que le nombre de saisines est insuffisant pour établir un diagnostic significatif et ne justifie pas, en l'état, la rédaction d'un plan d'action. Il relève, de plus, que la réalisation d'un bilan d'activité, sur une base aussi faible, relèverait d'un formalisme administratif excessif.

Afin d'améliorer la communication des documents administratifs dans le respect du cadre juridique, les services du département peuvent s'appuyer sur le guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques réalisé par la CADA en partenariat avec la CNIL, et les services d'Etalab en 2019. Par ailleurs, si la production d'un bilan n'est pas obligatoire, il s'agit, comme le rappelle la CADA, d'un instrument très utile pour évaluer les attentes du public et l'efficacité de l'organisation pour y répondre. Aucun formalisme particulier n'est imposé pour ce faire. L'ordonnateur a précisé dans sa réponse qu'il mobilisera ces outils lorsqu'un seuil de cinq saisines annuelles aura été franchi.

La publication en ligne des données

La loi « pour une République numérique » de 2016 fait obligation aux collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants de publication sur internet de données à compter du 7 octobre 2018. La publication des données est encadrée juridiquement par le recours à une licence définissant les conditions de leur réutilisation. À cet effet, le service national Etalab a mis à disposition une licence ouverte 2.0 facilitant la démarche d'ouverture.

Le département publie en ligne de nombreuses données liées à ses politiques publiques, notamment dans le domaine de la protection de l'enfance ou de l'action sociale. Il s'appuie pour ce faire sur deux licences distinctes : une solution utilisée dans le cadre de la plateforme de la région Occitanie, à partir de laquelle une plateforme dédiée « Hérault data » a été créée. Le

département envisage un recours plus extensif à cette licence ouverte. Une convention a été adoptée dans ce sens par l'assemblée départementale en avril 2020 ; et la solution OpenIG, s'appuyant sur la licence ouverte 2.0, principalement pour le service du SIG, et l'alimentation de la plateforme nationale dédiée (data.gouv.fr). 15 jeux de données ont été publiés dans ce cadre. À titre d'illustration sur les passerelles possibles entre les outils, l'ordonnateur a mis en exergue dans sa réponse que l'adhésion à OpenIG permet la diffusion de données cartographiques privées et payantes telles que les fonds de route et de cadastre, et de concevoir des analyses de solutions (cf. données sur les pistes cyclables), mises à disposition *via* le portail gratuit Hérault data.

Le département pourrait, à des fins de valorisation des données ouvertes, et suite à l'utilisation de ces solutions, en faire le bilan et étudier l'opportunité de renforcer leur éventuelle convergence par la multiplication des cas d'usages.

2.4.2. Le respect des obligations en matière de protection des données personnelles

La loi informatique et libertés de 1978 a fourni de longue date le cadre national du respect des obligations en matière de protection des données personnelles. La directive de 1995 sur la protection des données en a constitué le cadre européen. Le règlement européen n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) met à jour et modernise les principes et obligations en la matière. Ses dispositions ont été transposées par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et son décret d'application du 1^{er} août 2018, puis par l'ordonnance du 12 décembre 2018 et le décret du 29 mai 2019. Depuis le 25 mai 2018, le non-respect de ses dispositions peut être sanctionné par la CNIL. Celle-ci a reçu un nombre élevé de plaintes en 2018 et relève la sensibilité croissante du public au regard de la protection de ses données.

2.4.2.1. Les diagnostics initiaux

Le département a fait réaliser, en 2014, un audit de la CNIL. Un plan d'actions a été retenu. La DSI a également mis en œuvre des actions concrètes de sécurisation des répertoires transversaux et hiérarchiques, de détection et de traitement des anomalies.

Un nouvel audit de la CNIL a été réalisé à l'été 2018, permettant d'intégrer le nouveau cadre du RGPD. Dans ce cadre, des vérifications ont été effectuées sur plusieurs logiciels de gestion du temps, d'outil métier, sur les lecteurs réseaux et les documents papiers. Cet audit relève à cette date :

- l'absence de procédure de gestion des failles de sécurité ;
- l'absence de délégué à la protection des données personnelles ;
- l'absence de mentions obligatoires sur certaines données collectées ;
- l'absence de mise en œuvre d'études d'impact relatives aux données sensibles, concernant une population potentiellement vulnérable comme celle traitée dans le cadre des droits RSA ;
- l'insuffisante formalisation de la politique et de la procédure liée à l'archivage ou la destruction des documents ;
- la nécessité de la formalisation d'une revue annuelle des comptes utilisateurs et des droits d'accès des applications sur l'ensemble des profils existants.

L'audit relève que le département doit entrer de manière plus active dans une phase de formalisation du dispositif RGPD.

2.4.2.2. L'activité du référent et les actions d'ajustement d'accès aux bases de données

Conformément à l'article 37 du RGPD, le département devait désigner, à compter du 25 mai 2018, un référent (délégué à la protection des données). Suite à l'audit, cette obligation a été remplie en novembre 2018. Une fiche projet détaille ses missions, son périmètre (conseil départemental et MDPH), ses moyens, et le plan d'actions pour 2019 et 2020. Le référent a pris ses missions effectives en mars 2019. Il dispose des formations, compétences et d'un positionnement suffisant aux regards des conditions de la CNIL pour sa nomination.

Plusieurs actions d'ajustement ont été documentées : affichage public sur l'accès aux données nominatives, actualisation d'un guide de la numérisation, formalisation de la gestion des archives, charte d'engagement sur la pérennité des données, formalisation de la gestion des droits d'accès aux applicatifs métiers, formalisation de la procédure de gestion des violations. Un bilan global d'activité a également été transmis. Il fait état d'actions de sensibilisation auprès de 500 personnes, et de l'ouverture d'une rubrique sur l'intranet. Des recommandations internes incluant des analyses juridiques ou des préconisations en termes d'organisation ont été adressées aux directions. Il prévoit la mise en conformité au RGPD d'ici 2021.

La chambre relève les efforts entrepris par le département en la matière et l'incite à ne pas décaler le calendrier des actions d'ajustement.

2.4.2.3. Le suivi des activités de traitement

Le RGPD prévoit la tenue d'un registre des activités de traitement. Aucun formalisme particulier n'est prévu par les textes, mais le principe est que soient consignés dans un registre plusieurs types d'information : les catégories de données collectées, la finalité poursuivie, la base légale du traitement, les mesures organisationnelles de sécurité prises, les éventuelles violations.

En l'espèce, le registre fait état d'une soixantaine de traitements de données, dans les différents domaines de compétence du département, et identifie leur niveau de sensibilité. Les informations requises sont incomplètes pour certaines fiches.

L'ordonnateur dans sa réponse écrite fait état de la formation spécifique de 27 collaborateurs en 2019, et s'engage à mettre à jour les fiches. La chambre relève cet engagement.

2.4.2.4. La transparence des algorithmes publics

La loi pour une République numérique de 2016, et plus récemment le RGPD à caractère personnel ont introduit de nouvelles dispositions concernant les algorithmes publics. Ces dispositions visent à introduire une plus grande transparence et une plus grande redevabilité de l'administration dans l'usage de ces systèmes, en particulier quand ils sont utilisés pour prendre des décisions. Le code des relations entre le public et l'administration précise le périmètre des administrations et des traitements concernés (articles L. 311-3 et L. 312-1). Il définit trois obligations : publier en ligne une information générale sur les règles définissant les principaux

traitements utilisés, faire figurer une mention explicite sur les finalités du traitement, le rappel du droit de communication et ses modalités d'exercice, et fournir une information individuelle à la demande de l'intéressé.

Le législateur a introduit en 2018 dans la loi dite « informatique et libertés » (article 10 de la loi du 6 janvier 1978) une obligation supplémentaire concernant les traitements automatisés (c'est à dire sans intervention humaine) : à compter du 1^{er} juillet 2020, tout traitement automatisé devra comporter, à peine de nullité, l'obligation de mention explicite. Il s'agit d'un devoir d'information des usagers. Les départements sont susceptibles de mettre en œuvre ce type de décision notamment pour plusieurs d'entre eux : l'attribution de l'allocation personnalisée à l'autonomie aux personnes âgées dépendantes ; la priorisation (par un bailleur) des demandes pour l'attribution de logements sociaux ; la priorisation des places en crèche pour les agents.

L'ordonnateur mentionne ne pas avoir de décision complètement automatisée, s'appuyant uniquement sur des algorithmes, et considère que l'information mise à disposition est suffisante. Pourtant, le site internet du département ne fait aucune mention d'usage d'algorithme ou d'outils d'aide à la décision pouvant intervenir dans l'élaboration de décisions individuelles.

La chambre relève que ces obligations s'appliquent à l'ensemble des traitements qui fondent des décisions administratives individuelles, quel que soit le degré d'intervention humaine. Elles concernent donc aussi bien les traitements automatisés que les outils d'aide à la décision. En ce qui concerne l'attribution de l'allocation personnalisée à l'autonomie aux personnes âgées dépendantes, si le site internet du département fait bien mention « d'une règle d'attribution aux personnes dont la dépendance se situe entre les groupes iso-ressources 1 et 4 », aucun élément précis n'est donné sur les critères de mesure du degré d'autonomie fondant cette classification (grille « autonomie gérontologique groupes iso-ressources »), ni l'éventuel recours à des outils d'aide à la décision. Le département peut compléter les informations disponibles, en renvoyant notamment vers les ressources adaptées¹⁷. De manière plus globale, le département peut s'appuyer sur les outils nationaux disponibles ou les opérateurs publics ayant mis en œuvre ces obligations.

Dans sa réponse écrite l'ordonnateur mentionne le lancement de plusieurs mises en conformité de ses sites internet, et s'engage à les finaliser d'ici la fin 2020.

2.4.2.5. Le suivi des habilitations d'accès et des consultations sur les données sensibles

Le département, comme toute collectivité territoriale, conserve plusieurs bases de données particulièrement sensibles en termes de protection de la vie privée. Les restrictions d'accès à ces informations doivent être effectives, tant en termes de nombre d'agents, que de leur qualité. L'actualisation de la gestion de ces droits d'accès, les modalités et l'efficacité du suivi des violations d'accès, doivent y contribuer. La traçabilité des consultations et des écritures (journalisation) portant sur ces données doit être garantie.

Suite à un contrôle sur le suivi des habilitations d'accès, des consultations et écritures, sur les bases de données « personnel de la collectivité » et « rémunération », la chambre constate que le département ne dispose pas des outils de contrôle adéquats. Des requêtes *ad hoc* ont dû être paramétrées à la demande, et compte tenu de la volumétrie des bases en question, ont pu prendre plusieurs semaines pour être réalisées.

¹⁷ <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/facile-a-lire-et-a-comprendre/comment-votre-gir-est-il-calculé>.

Le département de l'Hérault utilise la même application pour gérer le personnel et la rémunération. Les habilitations sont attribuées selon la fonction de l'agent et selon une population d'agents gérés. La chambre constate que si la nature des emplois exercés ne fait pas ressortir d'incohérence dans les habilitations, ce sont près de 154 agents qui ont accès à ces bases de données, ce qui est élevé. Par ailleurs, l'ordonnateur n'assure pas de suivi précis des consultations sur horaires atypiques. Les données produites font état de situations qui justifieraient des contrôles (écritures sur les congés effectués le dimanche).

Afin d'améliorer les mesures de sécurité techniques et organisationnelles, le département doit réaliser de manière récurrente des tests de conformité dans les habilitations et les consultations des fichiers de données, et adapter, le cas échéant, sa politique de sécurité en la matière.

L'ordonnateur, dans sa réponse écrite, s'engage à traiter les applications critiques en 2021. Pour les ressources humaines, il relève que des modifications pourront être introduites, une fois achevé le travail sur le RGPD. La chambre relève cet engagement.

2.5. La conduite de projets numériques

2.5.1. La dématérialisation

Le département assure un suivi de l'état d'avancement de ses projets de dématérialisation. Il recense 42 projets répartis dans huit domaines, et représentant des chantiers en matière réglementaire, de relations aux usagers, ou de processus et gestion électronique des documents.

En mars 2020, la situation de seulement sept projets est jugée satisfaisante, 31 projets nécessitant une vigilance ou des ajustements, et la situation de quatre projets étant considérée comme préoccupante, dont certains projets transverses comme la dématérialisation du courrier ou la saisine du département par voie électronique. La signature par les élus des rapports et des délibérations, prévue depuis 2016, n'est toujours pas réalisée non plus.

2.5.1.1. En interne

En ressources humaines

Le SI des ressources humaines est marqué par la multiplicité de logiciels dédiés, induisant une faible intégration et de nombreuses double saisies, des fonctionnalités inadaptées aux besoins métiers, d'importants besoins de dématérialisation non satisfaits et une gestion documentaire non optimale. Aucun des projets de dématérialisation en matière de ressources humaines n'est dans une situation jugée satisfaisante. Le département n'a pas de gestion électronique des documents dans ce domaine. Le dossier agent est fragmenté, avec des éléments papiers, ce qui ne facilite pas sa dématérialisation ni l'optimisation de l'exploitation des données des ressources humaines. Cette dématérialisation est en projet mais nécessite des évolutions majeures de l'application existante et la construction d'un portail agent. Le nouveau schéma des SI n'a toutefois pas encore été voté, et ce projet n'est pas budgété.

À l'échelle nationale, les actes transmis par les collectivités territoriales au contrôle de légalité relèvent à 17 % de ce domaine. Ils comprennent des délibérations mais également des arrêtés réglementaires, des arrêtés individuels, des contrats et conventions, des documents budgétaires et financiers. Le domaine des ressources humaines fait ainsi largement l'objet de

télétransmission. Pour le département, la télétransmission des actes au contrôle de légalité et à la paierie n'est toujours pas réalisée, hormis ponctuellement pour quelques délibérations, alors que l'étude fonctionnelle a été réalisée en 2017. Par ailleurs, dans l'attente du remplacement d'une application, la dématérialisation des pièces jointes des frais de déplacement a fait l'objet d'une solution provisoire. Enfin, le projet de CVthèque est en attente d'une définition des besoins et de la désignation d'un chef de projet.

Le département peut s'appuyer sur le recours à un tiers de confiance agréé par le ministère de l'intérieur pour réaliser la télétransmission au contrôle de légalité des actes. L'ordonnateur fait cependant valoir que la multiplicité et la complexité des mesures statutaires qui s'imposent aux collectivités depuis ces dernières années met la direction dédiée à leur gestion en tension et l'oblige à gérer les urgences. Cette situation ne laisserait pas de marge de manœuvre aux équipes pour se consacrer à la modernisation du SI des ressources humaines et à la dématérialisation des tâches. Pour la partie technique, il relève que le recours au tiers de confiance ne sécurise que la transmission des arrêtés, et que toute la partie en amont à celle-ci nécessite des logiciels métiers adaptés, dont ne dispose pas le département, ainsi qu'un système de signature électronique. Par ailleurs, le logiciel AIRS DELIB utilisé pour les arrêtés non confidentiels ne permet pas, dans sa version actuelle, une gestion confidentielle des arrêtés individuels. En conséquence, le département considère qu'il ne peut pas recourir en l'état aux solutions « actes » ou « Chorus » utilisés par d'autres collectivités et souligne que celles-ci alourdiraient encore plus le processus global de gestion des ressources humaines au lieu de l'alléger. La dématérialisation des actes impose donc une refonte complète de tout le SI des ressources humaines. Celle-ci est certes une priorité mais d'autres chantiers ont été engagés, comme le remplacement du logiciel Carène (en rupture d'entretien par l'éditeur) ou celui de Cyrène, ou encore la mise en place du prélèvement à la source et la déclaration sociale nominative.

La chambre constate que la signature électronique n'est pas nécessaire pour la télétransmission puisqu'il suffit que l'original signé existe dans les archives de la collectivité pour que la télétransmission soit possible et valide pour l'enclenchement des délais de contrôle par le préfet. Elle relève que d'autres départements de la région Occitanie télétransmettent leurs actes, notamment les actes individuels. Elle souligne que, depuis le 7 août 2020, les départements doivent transmettre de façon dématérialisée tous leurs actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire¹⁸. Dès lors, le département doit, dans les meilleurs délais, combler son retard en matière de dématérialisation.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur qui a lancé une étude d'impact, s'engage, une fois ses résultats connus et les coûts identifiés, à moderniser les outils de gestion dédiés aux ressources humaines. La chambre souligne l'effet de levier que constituerait cette modernisation dans le pilotage de ses ressources.

Pour la commande publique

L'ordonnateur relève lui-même que « la dématérialisation complète de la chaîne pour la commande publique est un enjeu majeur du conseil départemental de l'Hérault ». Pour autant, aucun des projets de dématérialisation en matière d'achat public n'est dans une situation parfaitement satisfaisante. Plusieurs projets doivent pourtant répondre à des enjeux réglementaires.

¹⁸ Article L. 3131-1 du CGCT : cette transmission s'effectue par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi NOTRe ; article R. 2131-1 et suivant du CGCT rendus applicables aux départements par l'article R. 3132-1 du même code.

Le département dispose d'un profil d'acheteur qui permet aux candidats de répondre à ses consultations par voie électronique, ainsi de bénéficier de la dématérialisation des échanges pendant les procédures de passation. Les acheteurs ont, en particulier, l'obligation de recevoir un document unique de marché européen en guise de candidature dématérialisée. Ce document, qui remplace les anciennes déclarations de candidature en papier, présente plusieurs avantages pour les candidats, notamment grâce à la récupération automatique des données les concernant ; mais aussi pour les acheteurs pour lesquels la création du dossier de consultation et l'exploitation des réponses sont facilitées. Le département ne l'a pas mis en œuvre et son étude reste à faire. La chambre préconise, non seulement de satisfaire à l'obligation de recevoir un document unique de marché européen, mais aussi de mettre à la disposition des candidats, à chacune de ses consultations, un document complété des conditions de participation au marché. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage, afin de rendre efficient la mise en œuvre du document unique, à réaliser un programme de formation de ses collaborateurs et à la formalisation d'un guide pratique.

Concernant la déconcentration des ouvertures d'offres dématérialisées, si la nouvelle solution a été déployée dans les directions, et les agents formés, des problèmes demeurent de gestion du versement du séquestre et de déchiffrement des plis. La dématérialisation complète des échanges avec les candidats et fournisseurs a été déployée, en juillet 2019, avec du retard. L'étude technique reste à réaliser pour le stockage des pièces de marchés mais l'ordonnateur, dans sa réponse écrite s'est engagé à inscrire la mise en œuvre du principe « dites-le nous une fois » au programme 2021 de la DSI.

En matière de transparence, les acheteurs et les autorités concédantes, tels que le département, sont dans l'obligation de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles de leurs marchés égaux ou supérieurs à 40 k€, ou contrats de concession, pour les procédures lancées depuis le 1^{er} octobre 2018. Avec la réalisation du projet Grand Angle, et les évolutions du logiciel dédié Marco, la transmission des données essentielles des marchés a pris du retard et n'était prévue qu'en mai 2020.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, une autre obligation, la transmission des données du recensement économique des contrats de commande publique, prévue aux articles L. 2196-3, D. 2196-5 et suivants du code de la commande publique, est entièrement dématérialisée et doit être réalisée uniquement par une application dédiée dénommée REAP (recensement économique des achats publics). La solution du département, embarquée avec le protocole d'échange standard du marché des finances, permet d'alimenter cet observatoire. À terme, la publication se fera à partir de la solution du prestataire ; certaines briques intermédiaires techniques, qui ne relèvent pas toutes du département, manquent toutefois. L'ordonnateur relève, dans sa réponse, des avancées favorables rapides.

D'autres enjeux concernent l'amélioration des processus internes et la gestion électronique des documents. En l'état, pour le contrôle de légalité, si les pièces de marché, telles que les délibérations, sont bien télétransmises, une rupture dans la chaîne de dématérialisation est constatée pour les contrats et les services doivent re-matérialiser au format papier les dossiers. L'ordonnateur indique que la crise sanitaire a remis en question les calendriers initiaux. Des tests sur un nouvel outil sont mis en œuvre depuis l'automne 2020.

2.5.1.2. En externe

Le RGS est pris en application du décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges

électroniques entre les usagers et les autorités administratives. Dans le cadre du développement des télé-services et des échanges électroniques entre l'administration et les usagers, les autorités administratives doivent garantir la sécurité de leurs SI en charge de la mise en œuvre de ces services.

Quatre projets sont identifiés comme relevant des e-services, au bénéfice des citoyens ou d'organismes de toute nature. Depuis 2015, le projet de dématérialisation des envois d'analyses par courriel, signés électroniquement, du laboratoire vétérinaire départemental est opérationnel. Le catalogue des matériels culturels scéniques est disponible depuis 2019. En revanche, les autres projets présentent des difficultés, relatives notamment, mais pas exclusivement, à l'intégration du RGS. Le portail usagers, prévu depuis 2017, est ainsi toujours dans l'attente de développement.

Depuis le 8 novembre 2018, les déclarations d'intention d'aliéner électroniques ne peuvent plus être refusées. Pourtant, l'absence de procédure d'authentification robuste (de type FranceConnect Pro) apparaît rédhibitoire et des développements informatiques supplémentaires ont été identifiés pour répondre à la nécessaire mise en conformité au RGS.

2.5.2. L'utilisation du logiciel Carène jusqu'à l'ultime échéance

Le département a utilisé, jusqu'au 31 décembre 2018, en tant que SI budgétaire et financier, le logiciel Carène, spécifiquement adapté pour assurer la comptabilité des départements. Le syndicat Cogitis a assuré la maintenance et les évolutions de ce progiciel, mis en production à compter de 1997.

Durant la période sous revue, le socle technique, devenu obsolète, bridait les possibilités d'évolution et ne permettait pas d'intégrer une dimension de pilotage budgétaire et financier (analytique, prospective et rétrospective) ; de plus l'équipe du syndicat ne pouvait assurer la maintenance après janvier 2017. La convention initiale prévoyait la possibilité de mise à disposition du progiciel auprès de collectivités non membre du syndicat, moyennant une majoration de 50 % du prix. Aucune collectivité non membre du syndicat n'a toutefois été intéressée. Lors du comité de pilotage du syndicat de septembre 2013, les trois départements fondateurs ont décidé la réalisation d'une étude de changement de progiciel. Celle-ci a été lancée au premier semestre 2014. L'état d'avancement de chacun des départements et la cible de démarrage n'étant pas les mêmes, l'hypothèse d'un marché partagé a été écartée. La solution d'un marché non mutualisé a été identifiée comme la moins risquée en matière de dérapage financier et en matière de délais.

Pour l'exercice 2014, la facturation annuelle spécifique relative à Carène a été de 83,3 k€ (hors frais d'adhésion et financement du bâtiment). L'étude a conclu à une estimation de 387 k€ HT pour l'acquisition du nouveau progiciel et à 22 k€ les prestations associées de maintenance annuelle. En mai 2016, le département de l'Aude a annoncé le non-renouvellement de son adhésion. Dans le même temps le département de l'Hérault a attribué le marché d'acquisition pour son nouveau logiciel. En 2017, le département du Cantal a mentionné également son retrait. La fin de l'outil était ainsi programmée pour le 31 décembre 2018, le département de l'Hérault l'a utilisé jusqu'à cette ultime échéance.

2.5.3. Le contentieux Atos-Bull sur le logiciel Coriolis

2.5.3.1. Une qualification technique insuffisante de l'offre

En matière de logiciel informatique, le maître d'ouvrage doit assurer à la réception des prestations des opérations de vérification des fonctionnalités. L'état de l'art prévoit que ces opérations consistent à vérifier que l'ensemble des fournitures et prestations livré par le titulaire est conforme aux dispositions contractuelles prévues par le marché¹⁹. Les dispositions du cahier des clauses administratives générales concerné doivent être respectées et celles du cahier des clauses administratives particulières, s'il y déroge. La procédure suivante doit être conduite :

1. notification de la mise en ordre de marche par le titulaire ;
2. procès-verbal de vérification d'aptitude par la personne responsable du marché ;
3. procès-verbal de vérification de service régulier par la personne responsable du marché ;
4. procès-verbal d'admission par la personne publique.

La mise en ordre se matérialise par une notification par le titulaire à la personne publique signifiant que la personne publique peut procéder aux opérations de vérification d'aptitude. La vérification d'aptitude intervient après la mise en ordre de marche. Elle a pour objet de constater que les prestations, livrées ou exécutées, présentent les caractéristiques techniques qui les rendent aptes à remplir les fonctions précisées dans les documents particuliers du marché. La vérification de service régulier a pour but de constater que le matériel et les progiciels fournis sont capables d'assurer un service régulier dans les conditions normales d'exploitation pour remplir les fonctions visées.

Le département a conclu un premier marché à bons de commande avec un groupement solidaire pour l'acquisition et la maintenance d'une solution « Coriolis© », et de son complément « PAD 34 » développées par la société Atos-Bull. La procédure de marché a été lancée par le département de l'Hérault le 11 décembre 2015, et attribué le 1^{er} juin 2016 pour un montant maximal de 700 000 € (dont 45 k€ HT de maintenance annuelle). Une mise en ordre de marche est prononcée le 23 septembre 2016.

Lors de la procédure de sélection des offres, des tests fonctionnels sur les différents domaines de l'application étaient prévus, et chaque soumissionnaire disposait d'une journée de démonstration pour ce faire. Les critères de notation des soumissionnaires prévoyaient 70 % au titre de la valeur technique (au vu de la description fonctionnelle et technique de l'offre, prévue au dossier de consultation des entreprises, et de la décomposition coût temps passé), et 30 % au titre du prix (détail quantitatif estimatif). Les documents transmis par l'ordonnateur font état de la bonne ergonomie du produit finalement retenu. Pour autant, de nombreuses questions posées sur les fonctionnalités disponibles (budget, pluriannualité, marchés) n'ont pas fait l'objet d'une réponse ou d'une illustration lors de sa démonstration, le prestataire focalisant sa présentation sur quelques points.

Après plusieurs relances du prestataire, les éléments livrés en août 2017, avec un retard de huit mois, étaient incomplets et présentaient des anomalies jugées bloquantes. Le département de l'Hérault a relevé auprès de l'attributaire les retards et décalages dans la livraison de la première version testable (manipulable par le département) du logiciel et lui a enjoint la production d'un rétro planning réaliste. Une mise en demeure préalable à la vérification d'aptitude a été effectuée,

¹⁹ Cour d'appel administrative de Paris, 20 avril 2005, n° 02PA02792, *INSERM* (absence de définition précise des besoins en vue de l'acquisition d'un logiciel et application d'une réfaction au lieu d'un refus du règlement d'un module logiciel).

et en septembre 2017, à la date anniversaire de la mise en ordre de marche pour le logiciel Coriolis, le rejet total de la vérification d'aptitude a été constaté par procès-verbal.

La chambre constate que l'étape de démonstration des fonctionnalités des logiciels, prévue au moment de la sélection des offres, n'a pas été conduite de manière à couvrir l'ensemble des questions transmises aux soumissionnaires. La démonstration a été incomplète. Partant, elle n'a pas permis à l'ordonnateur de détecter d'éventuelles insuffisances, d'incomplétude des fonctionnalités ou des difficultés de développement pour le produit retenu, alors même que le critère technique représentait 70 % de la note.

Pour l'achat de l'une de ses applications informatiques les plus stratégiques, et nécessitant des développements informatiques pour lesquelles il n'est pas possible à l'ordonnateur d'établir les moyens techniques pour répondre à son besoin, le département aurait pu recourir à une procédure de dialogue compétitif.

Le département doit, pour ses prochains achats relatifs à ses applications informatiques les plus stratégiques et nécessitant des développements informatiques, mieux qualifier techniquement les offres.

2.5.3.2. La résiliation du marché

L'ordonnateur a constaté, après 18 mois de projet, que le logiciel n'était pas entièrement écrit et ne fonctionnait toujours pas, et ceci à seulement quelques mois de la mise en production prévisionnelle (1^{er} janvier 2019). Il a également constaté son instabilité, malgré de multiples livraisons successives, la plupart du temps régressives : beaucoup d'imprécisions, des modules manquants, des ajustements de paramétrage directement en séance de « recettage » sans traçage ni documentation. L'absence d'interface entre le logiciel de gestion des subventions (PAD34) et Coriolis© est également soulignée. Le département a mis en demeure le titulaire de livrer un logiciel conforme aux prescriptions du marché, puis a prononcé la résiliation pour faute. Un décompte de résiliation a été notifié (un titre de 57 500 € a été émis au titre des pénalités de retard).

Par courrier de janvier 2018, valant mémoire en réclamation, la société Atos-Bull a contesté cette résiliation et a déposé une requête auprès du tribunal administratif de Montpellier, en avril 2018. Elle a sollicité le paiement d'une somme de 933 797,80 € TTC correspondant au solde du décompte de réalisation (pour 318 931,50 € HT soit 382 717,80 € TTC), à des dommages et intérêts pour perte de chiffre d'affaires (pour 450 600 € HT soit 541 080 € TTC) et frais irrépétibles (10 000 €). Elle a également contesté les pénalités de retard. Le département a provisionné des crédits, à hauteur de ce montant, dans le budget supplémentaire de 2018.

Le contentieux a finalement été réglé par la conclusion d'un protocole transactionnel, tel qu'encadré par les articles 2044 et suivants du code civil, la circulaire du 6 avril 2011 et l'article L. 2122-21 du CGCT). Ce protocole a été présenté en commission permanente le 14 septembre 2020 afin d'en autoriser la signature. Il prévoit que le département accepte de renoncer à toute action en responsabilité résultant des manquements commis par les membres du groupement, ainsi qu'à la demande formulée devant le tribunal administratif de Montpellier au titre des frais de procédure. Le département n'a pas renoncé à l'application des pénalités contractuelles de retard (57 500 €), que le groupement a accepté de payer et qui ont déjà été encaissées. En contrepartie, le groupement renonce à toutes réclamations indemnitaires, à tout recours juridictionnel et s'engage à se désister auprès du tribunal.

La chambre constate que par ce protocole les parties conservent chacune pour ce qui la concerne la charge exclusive et définitive de l'ensemble des frais engendrés par le litige. Par ailleurs, les montants payés par le département pour ce projet n'ont pas abouti à la mise en production du logiciel, et sont donc perdus.

2.5.4. Le lancement du projet Grand Angle

2.5.4.1. Le nouveau projet

Contraint par l'échec de la première solution de remplacement et l'arrêt programmé de la maintenance de Carène par Cogitis, le département s'est trouvé dans l'obligation de conduire un nouveau projet en une année pour parvenir à l'objectif de mise en production de son nouveau SI de gestion financières au 1^{er} janvier 2019. Un nouvel appel d'offres a été publié le 3 novembre 2017, soit en amont du constat d'infructuosité et de la résiliation du marché Atos-Bull (24 novembre). Trois offres ont été déposées et la commission d'appel d'offres de janvier 2018 s'est prononcée en faveur de la solution la moins onéreuse et la mieux notée, Grand Angle© de CGI (pour 732 k€ TTC après correction). Il s'agit d'un système de gestion intégré dédié au pilotage des activités. Le marché a été notifié en février. Il s'agit d'un accord-cadre, sans minimum ni maximum, ni émission de bons de commande. Il est conclu pour trois ans, sur la base de prix unitaires selon les stipulations de l'acte d'engagement. La période initiale de maintenance est ainsi intégrée lors de l'achat.

2.5.4.2. L'impact du projet

L'impact sur les autres projets numériques

Le projet de déploiement de la nouvelle solution de gestion financière devait initialement se dérouler sur un calendrier prévisionnel de bascule de deux ans. Afin de maintenir ce calendrier, jugé prioritaire, l'ordonnateur a mobilisé de façon accrue ses équipes comptables et informatiques, compressé les temps de formation et de transferts de compétence. Malgré l'architecture centralisée du SI de gestion financières, il a fallu, pour la plupart des applicatifs, développer des interfaces. À ces difficultés, se sont ajoutées, en 2018, la concomitance de la mise en place du prélèvement à la source, puis en 2019, de la nouvelle déclaration sociale nominative. Pour mener à bien le projet dans un calendrier contraint, le projet a mobilisé entre un quart et un tiers des ressources (et plus de la moitié des ressources provisionnées en début d'exercice). Cette mobilisation est sensible dans le plan de travail des ressources mises à disposition par Cogitis au département : les ressources mobilisées sur le seul projet sont estimées à 800 jours par homme en 2018 et 700 jours en 2019. L'ordonnateur a également réalisé des arbitrages en défaveur de l'approfondissement de la dématérialisation, du nombre de projets déployés dans le cadre de la gestion de portefeuille, et du maintien en condition du SI décisionnel.

Le déploiement rapide de la solution « Grand Angle » n'a ainsi duré que 11 mois, permettant le respect du calendrier initial, avec une mise en production en janvier 2019. Il a néanmoins eu un impact sur d'autres projets numériques qui ont subi des retards.

L'impact sur le cycle des recettes et dépenses

Les caractéristiques du déploiement de ce nouvel outil de gestion comptable et financière (temps d'adaptation des agents à l'outil et aux nouveaux procédés, reprise des anciens marchés, intégration des nouveaux, volumétrie) ont eu des conséquences sur le paiement des factures. Le nombre de rejets de mandats, de plus de 500 par an en 2014 et 2015, avait diminué pour se situer à environ 300 en 2018. Avec le changement de logiciel financier au 1^{er} janvier 2019, il est passé à près de 1 300. Le nombre de rejets de titres est passé de 150 en moyenne par exercice à 760. Les délais globaux de paiement, qui étaient inférieurs aux 30 jours réglementaires en 2018, se sont fortement dégradés en 2019 et ont atteint jusqu'à 72 jours, au détriment des fournisseurs. Cette situation a conduit la collectivité à accentuer la déconcentration partielle du mandatement. Le département, qui n'était jusqu'alors confronté qu'à des montants limités d'intérêts moratoires pour retard de paiement de marchés (inférieur à 20 k€ en 2018), a supporté à ce titre en 2019 une dépense de plus de 1,5 M€.

Le département, qui a renforcé ses équipes, doit poursuivre la mobilisation de ces moyens afin d'accélérer le traitement des factures, des liquidations et des ordres de payer et, partant, limiter la charge des intérêts moratoires. Il devra rétablir le cycle des recettes et dépenses. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur s'engage à poursuivre ses efforts en la matière et mentionne le lancement d'un audit comme première étape de la réorganisation globale du domaine.

Le département doit globalement renforcer ses compétences internes en matière de gestion de projet afin d'améliorer la gestion des risques pour les projets informatiques qui ont un fort impact sur plusieurs métiers. L'ordonnateur confirme ces éléments et mentionne le déploiement d'une nouvelle méthode de gestion de projets. La chambre relève ces engagements.

2.5.5. Le droit de propriété intellectuelle et la maintenance des logiciels

Le droit de propriété intellectuelle confère à son titulaire une protection forte. Cette protection est consacrée aux articles 35-II-8° et 144-II-3° du code des marchés publics qui prévoient en substance que « les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité » peuvent être attribués selon une procédure négociée sans publicité et sans mise en concurrence. La protection liée à la détention de droit d'exclusivité ne doit pas interdire de façon injustifiée l'accès aux marchés publics à une entreprise concurrente (principe général de la commande publique). L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, n'a pas apporté *a priori* de modification en la matière.

En raison du droit d'exclusivité que détiennent ses fournisseurs de logiciels, la DSI passe directement avec les prestataires informatiques des marchés pour la maintenance corrective et évolutive de 17 logiciels. Si certains n'ont pas de plafond mentionné, pour les autres le montant maximum cumulé est de près de 3 M€.

La solution consistant à confier systématiquement la maintenance d'un logiciel à son éditeur n'est pas toujours la plus rationnelle financièrement, notamment à moyen terme²⁰. S'il s'agit d'une solution de facilité pour les pouvoirs adjudicateurs, celle-ci les expose à une possible dépendance vis-à-vis de leur prestataire et il peut être plus judicieux de développer une politique de recours au logiciel libre ou de procéder à une remise en concurrence globale des prestations, en

²⁰ Conclusions du rapporteur public, décision du Conseil d'État, 2 octobre 2013, *Département de l'Oise*, n° 368846.

étalant davantage la durée du marché pour en diminuer le montant. Afin de respecter les principes de la commande publique et l'exigence de remise en concurrence périodique prévue au code de la commande publique²¹, le cahier des clauses administratives générales applicables aux techniques de l'information et de la communication précise, dans un commentaire, aux acheteurs publics que « le titulaire du marché ne peut se réserver le droit exclusif de procéder aux corrections rendues nécessaires pour l'utilisation du ou des logiciels standards conforme à leur destination ».

Le département pourrait effectuer une revue de sa politique d'achat dans ce domaine afin de la rationaliser et de l'optimiser :

- en ayant davantage recours à des produits standards éprouvés, en nombre plus limité, afin de mieux gérer la relation aux prestataires ;
- par le recours à des contrats globaux dès l'origine des prestations, éventuellement en développant une approche de la tierce maintenance applicative globale pour les applications ne nécessitant que peu de développements, une fois réalisée l'intégration à l'environnement informatique du département ;
- en ouvrant expressément, pour les consultations d'achat qui s'y prêtent, la possibilité de recours à des logiciels libres. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur, qui est membre d'une association de collectivités territoriales dédiée à ces logiciels, s'engage à appuyer le recours à ceux-ci *via* son SDSI.

2.6. La délégation de service public Hérault Numérique

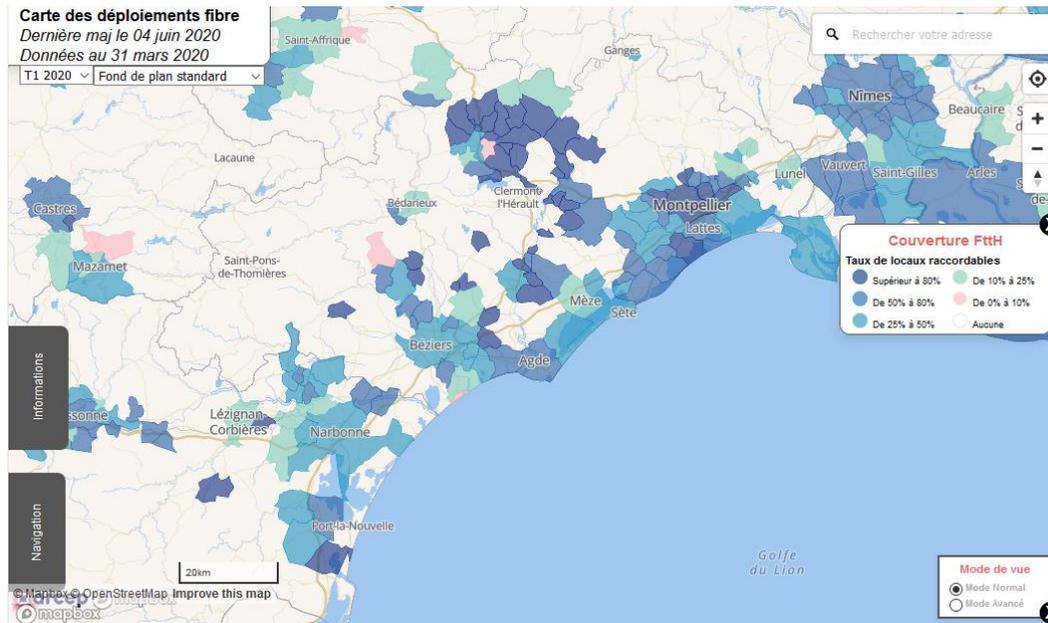
L'accès à l'internet peut s'effectuer soit par des appareils mobiles, *via* des antennes relais interconnectées, soit par connexion fixe, par des réseaux filaires principalement, ou par satellite. En 2020, le territoire français est couvert en quasi-totalité par le réseau mobile 3G. Les efforts portent aujourd'hui sur les réseaux 4G qui offrent un THD. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, leur déploiement a été rapide dans l'ensemble des régions. La stratégie de la Commission européenne « la société du Gigabit » fixe pour 2025 l'objectif de fournir des débits de 1 gigabit dans les pôles d'activité et de 100 mégabits aux ménages²².

Pour le département de l'Hérault, les locaux raccordables à la fibre optique, en juin 2020, avant le déploiement complet de la DSP, demeurent largement, hors littoral (relevant pour l'essentiel de l'initiative privée) et à l'exception du canton de Lodève, inférieurs à 10 % (cf. carte 2).

²¹ Aux termes de l'article L. 2112-5 du code de la commande publique qui est entré en vigueur au 1^{er} avril 2019. Le Conseil d'État rattache l'exigence de remise en concurrence périodique prévue à l'article 16 de l'ancien code des marchés publics au principe d'égalité de traitement (Conseil d'État, 10 octobre 2012, *Commune de Baie-Mahaut*, requête n° 340647).

²² Par convention, la limite basse du haut débit est fixée à 8 mégabits par seconde, celle du THD à 30 mégabits par seconde et celle du THD par fibre à 100 mégabits par seconde.

carte 2 : déploiements fibre



Source : autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

Le territoire bénéficie globalement d'un accès à la fibre plus limité que les départements d'Île-de-France, du nord, ou de l'est de la France²³, ce qui souligne les besoins en la matière.

2.6.1. La préparation

Le plan « France THD » divise le territoire national en deux zones :

- la zone d'initiative privée (qui se décompose en zones très denses où tous les opérateurs peuvent venir déployer de la fibre, soit Montpellier, et la zone conventionnée « appel à manifestation d'intentions d'investissement qui couvre 56 autres communes, soit avec Montpellier 69 % des prises fibre jusqu'au domicile – FTTH) ;
- la zone d'initiative publique soit, pour l'Hérault, 286 communes.

Une délibération d'avril 2015 prévoit, dans ce cadre, le lancement du THD sur le territoire de l'Hérault²⁴, des opérations préparatoires afférentes et la sollicitation de l'État pour une participation financière. La déclinaison départementale du SDANT, adoptée en décembre 2015, retenant la technologie de la fibre optique²⁵, prévoyait le raccordement de 93 % des habitants à la fibre (FTTH), soit 238 000 prises, et pour les 7 % restant un raccordement par technique alternative. Le coût prévisionnel du projet « Hérault Numérique » a été initialement estimé à 306 M€. Il prévoit également l'utilisation du réseau Num'Hér@ult dans le projet de THD, notamment les 1 150 kilomètres de fibre optique, et partant, la coexistence des deux réseaux avant la reprise de l'exploitation de l'ancien réseau par le nouveau. Finalement, le département a fait le choix d'augmenter l'investissement global nécessaire à 384 M€ (soit 1 505 € par prise) et d'une DSP concessive, d'une durée de 25 ans, afin que le concessionnaire réalise les investissements. Ce choix a permis :

- le raccordement de 100 % des foyers par la FTTH (soit 258 000 prises) ;

²³ <https://cartefibre.arcep.fr>.

²⁴ Hors 57 communes déjà desservies par des initiatives privées.

²⁵ Par distinction avec le satellitaire ou le cuivre.

- le portage du risque d'exploitation par un tiers ;
- une moindre participation du public au financement ramenée de 202 M€ à 33 M€ dont 16 M€ au maximum pour le département, l'État ayant finalement notifié une subvention de 17 M€. Mais les participations doivent être mises à jour ;
- l'absence de participation des communes et intercommunalités au financement du projet. Les débats de l'assemblée en 2018 évoquent les participations des communes et intercommunalités au financement « par prise de raccordement d'abonnés » évaluées de 50 à 600 € selon les départements. Mais le département de l'Hérault n'a pas sollicité de cofinancements auprès de ces collectivités ;
- les participations du département seront en partie compensées par des recettes d'affermage (au titre du réseau de montée en débit cuivre qui va être mis à disposition du délégataire), des redevances de frais de contrôle, du reversement des produits constatés d'avance (locations de fibre optique aux opérateurs au-delà de la durée de DSP), et du mécanisme de retour à meilleure fortune ;
- le réseau est un bien de retour pour le département à l'issue du contrat, en 2043.

Le département peut, ainsi qu'il l'a prévu dans le cahier des charges de son assistant à maîtrise d'ouvrage (cf. *supra*), mettre à jour la déclinaison départementale du SDANT, notamment sur la cohérence des différents aménagements en cours ou prévus par l'ensemble des opérateurs privés et publics. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur s'y engage.

2.6.2. Les étapes et les résultats de la procédure

L'appel à candidatures a été lancé par délibération en juin 2016. Six candidats se sont manifestés et quatre offres ont été remises. Suite à avis de la commission de DSP, des tours de négociation ont eu lieu durant le printemps et l'été. À l'issue de la procédure, seules deux offres de candidats ont été réceptionnées en novembre 2017 et analysées. L'offre la mieux notée a été retenue. La société Covage a été désignée par délibération du 15 janvier 2018 et le contrat signé le 5 février 2018.

Les négociations ont permis de faire évoluer la commande du recours à quatre technologies (montée en débit cuivre, hertzien terrestre, 4G et satellitaire pour les foyers isolés, avec un minimum de 93 % de fibre) à 100 % de fibre (considérée comme plus pérenne et plus évolutive).

2.6.3. La structure de la délégation de service public

2.6.3.1. Les différentes missions

La DSP se décompose en plusieurs missions. Une tranche ferme est composée des deux premières : concevoir, construire et exploiter le réseau de communications (mission 1) et reprendre en affermage les ouvrages établis par le département pour apporter une solution THD complémentaire (mission 2). Trois tranches optionnelles composées des trois missions suivantes :

- mission 3 : en cas de défaillance de l'initiative privée, déploiement du réseau dans les zones concernées ;
- mission 4 : achèvement du déploiement du réseau THD (affermie dès juin 2018) ;

- mission 5 : reprendre en affermage, à l'échéance du contrat de DSP, les ouvrages établis dans le cadre du réseau Num'Hér@ult (en 2029).

Ainsi, les missions 1 et 4 permettent le raccordement de 100 % des foyers en fibre optique. La convention de DSP définit les obligations de service public, notamment la couverture territoriale, la péréquation tarifaire, la qualité et la continuité de service et la pérennité du réseau.

Un premier avenant a été approuvé par la délibération du 15 octobre 2018, actualisant le calendrier détaillé de déploiement, révisant les tarifs de raccordement, et permettant la réalisation de quelques ajustements techniques (le nombre de prises par zone arrière de point de mutualisation). Un second avenant a été adopté par délibération du conseil départemental en avril 2020, validant le modèle dérogatoire pour les études de conception et les dossiers des ouvrages exécutés.

2.6.3.2. La création d'une marque et d'une société de projet

Le département a choisi une marque, Hérault Numérique, qui porte à la fois le nom du réseau et les usages souhaités par la collectivité. Le délégataire Covage a créé une société de projet, Hérault THD, à qui sont versées les participations publiques. Cette société de projet se charge de conventionner avec les opérateurs de télécommunications.

La convention de DSP, entrée en vigueur le 7 février 2018, confie à cette société la conception, construction et exploitation technique et commerciale du réseau THD.

2.6.4. Le suivi de la délégation de service public et les résultats

2.6.4.1. Le suivi de la délégation de service public

La commission consultative des services publics locaux

Le chapitre du CGCT consacré à la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics ne contient qu'un seul article, L. 1413-1. Concernant les départements, il prévoit qu'ils créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à des tiers par convention de DSP ou qu'ils exploitent en régie. Elle a pour fonctions principales d'examiner les rapports annuels des délégataires de services publics et de formuler un avis sur tout projet de DSP avant que l'organe délibérant se prononce.

En l'espèce, la commission consultative des services publics locaux a émis un avis favorable au projet de DSP THD, puis un avis favorable sur le rapport d'activité de la première année de la DSP.

La commission de contrôle financier

Le CGCT prévoit depuis l'an 2000²⁶ que dans toute commune ou établissement ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement, les comptes détaillés des opérations réalisées par des

²⁶ Décret n° 2000-318 du 9 avril 2000 - article R. 3241-3 du CGCT.

entreprises qui leur sont liées par une convention financière sont examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par délibération de l'assemblée.

Le département n'a pas mis en place de commission de contrôle financier spécifique pour la DSP Hérault numérique. L'ordonnateur a toutefois ajouté, dans sa réponse écrite, que les comptes étaient examinés annuellement par les élus dans le cadre d'une commission commune à l'ensemble des DSP du département.

Les rapports annuels du délégataire

En application de l'article L. 1411-3 du CGCT, la convention de DSP prévoit, à son article 4.3.5, que le délégataire produit chaque année, avant le 1^{er} juin, un rapport comportant, notamment, les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la DSP et une analyse de la qualité des ouvrages et des services. Ce rapport doit permettre à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public délégué.

Le contrôle de la DSP est réalisé sur le fondement des rapports trimestriels et annuels remis par le délégataire, ainsi que sur un ensemble d'échanges en continu d'informations diverses, réalisé notamment sous la forme de réunion. Par ailleurs, un audit économique et financier sur les comptes annuels est réalisé par un prestataire privé. Le contrôle des rapports annuels du délégataire associe plusieurs services du département : le contrôle de gestion, la direction générale de l'aménagement du territoire, la DANT, ce qui permet le croisement des expertises internes. Le département a constaté, par courrier du 8 juillet 2019, que les éléments communiqués ne permettent pas de mesurer les conditions d'exécution, et ne fournit aucun élément financier et met en demeure le délégataire de produire un rapport annuel 2018 conforme sous cinq jours. Une première partie du rapport a été rapidement transmise en réponse. Pourtant, le rapport, ainsi que constaté par l'audit réalisé sur la DSP (cf. *infra*) est demeuré incomplet. Le département a utilisé depuis les rapports trimestriels T8 pour un suivi actualisé plus serré. Il a rappelé par courrier du 10 mars 2020 la nécessité de produire un rapport complet au 1^{er} juin. Celui-ci a finalement été transmis, dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire, le 15 juin.

Dans sa réponse écrite, le directeur de Hérault THD met en avant les difficultés de production des premiers comptes pour la nouvelle société et fait valoir les diligences mises en œuvre par celle-ci pour la production du rapport 2018. Il relève également la faible adéquation du calendrier de sa transmission avec celui de production des comptes de sa société.

La chambre constate que ce calendrier est standard et qu'un ajustement contractuel est possible, sous réserve de sa compatibilité avec les propres contraintes du département. En tout état de cause, la convention prévoit, ainsi que l'a rappelé le département à son délégataire, l'application de pénalités contractuelles de 1 000 € par jour de retard pour la production de ce document obligatoire, nécessaire à la bonne information de l'assemblée départementale et des co-financeurs au titre du fonds pour la société numérique.

2.6.4.2. Les résultats

L'atteinte des objectifs quantitatifs de raccordement

Avec l'accord des services dédiés, un règlement dérogatoire d'intervention sur la voirie a été mis en place pour déployer la fibre optique, *via* le recours à la technique des mini et micro

tranchées, moins coûteuse et nécessitant moins de délais que les aménagements classiques. L'impact sur la qualité des voiries a été jugé acceptable par les services du département.

Il est prévu contractuellement le raccordement de 255 000 foyers au 31 décembre 2022. Près de 15 000 prises devaient être raccordées en 2018, puis 60 000 par an, sur les quatre années suivantes. Le rapport annuel 2018 du délégataire fait état de 1 124 prises livrées, soit 8 % de l'objectif. Au 31 décembre 2019, selon le rapport trimestriel T8, 61 zone arrière de point de mutualisation sont ouvertes à la commercialisation, ce qui représente un volume de prises dans le fichier des informations préalables enrichies à hauteur de 27 214.

Suite au constat de retards dans le démarrage du projet dès le premier jalon opérationnel du projet, le département de l'Hérault a demandé, à l'été 2018, à Hérault THD de mettre en place l'organisation et les moyens nécessaires pour respecter ses engagements.

Le département a, conjointement avec le délégataire, élaboré d'octobre 2018 à janvier 2019 un modèle dérogatoire pour les études de conception et les dossiers des ouvrages exécutés afin d'en accélérer l'opérationnalité. En juillet 2019, le département a constaté que malgré les dérogations au modèle et les délais octroyés au délégataire, celui-ci n'a pas produit les dossiers des ouvrages exécutés, a souligné la récurrence de la situation, l'absence de justificatifs et de plan d'actions et relevé « le manque d'industrialisation des processus et d'affectation des ressources humaines nécessaires à l'atteinte de objectifs contractuels ». L'émission d'un titre de pénalités de retard à hauteur de 120 k€, soit 1,5 % du potentiel contractuel a été annoncé, puis effectivement mise en œuvre, quelques mois plus tard, en novembre 2019.

En février 2020, suite aux échanges, le département a relevé l'engagement du délégataire de respecter l'échéance globale de 2022, ainsi que la commercialisation de 5 000 prises par mois sur l'année 2020. Il mentionne :

- le retard de calendrier sur 2018 et 2019 (28 338 prises au lieu de 89 993) et l'absence de rattrapage sur 2020 ;
- qu'un avenant n° 2 à la convention de la DSP validera les nouveaux modèles dérogatoires, devenus permanents. Cet avenant sera présenté à une prochaine réunion de l'assemblée départementale en 2020, soit rétrospectivement, plus d'un an et demi après leur mise en œuvre ;
- la suspension provisoire des pénalités contractuelles.

Le déploiement de moyens sur le terrain du délégataire s'est traduit par une augmentation des prises livrées (4 222 en janvier, 4 845 en février, 5 363 en mars 2020). Toutefois, l'ordonnateur relève que le rythme de production des études est encore insuffisant à la fois en termes d'industrialisation du déploiement et de sa complétude (80 % d'une commune devant être équipée avant commercialisation des prises, afin que le délégataire ne se limite pas aux prises les plus faciles à raccorder). Le département a accordé une période d'observation supplémentaire de quelques mois, percutée par les effets de la crise sanitaire.

Dans sa réponse écrite, le directeur de Hérault THD remet en cause le caractère réaliste du calendrier auquel s'est engagé contractuellement la société. Il considère que comparativement à d'autres projet, la performance de déploiement est bonne, et que les décalages avec le calendrier théorique contractuel résultent d'une insuffisante prise en compte des spécificités du projet (phase de lancement, desserte de zones carencées DSL, obligation en matière d'insertion professionnelle, formats de livraison des études, aléas pour ce type de projet). Il considère que la validation du second avenant en avril 2020 a permis de retrouver un mode de fonctionnement normal et d'améliorer le rythme de production des études et des prises livrées.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur confirme que le rythme de livraison, soutenu depuis plusieurs mois (5 000 prises par mois), a permis la desserte d'un total de 48 600 logements.

La chambre souligne que l'amélioration des résultats est pour partie liée à un ajustement des conditions initiales du contrat.

L'atteinte des objectifs sur la qualité du service rendu et délais d'activation

L'annexe 7 relative à l'exploitation technique du réseau définit les engagements pris par le délégataire vis-à-vis de ses usagers et vis-à-vis de son délégant. Toutefois, les éléments sur la qualité du service rendu (taux de disponibilité du réseau, tickets d'incidents, opérations de maintenance), et les délais d'activation FFTH étaient non disponibles en 2018 (du fait d'une ouverture du réseau en décembre). Un comité technique d'exploitation et commercialisation bimensuel a été mis en place depuis décembre 2019 pour renforcer le suivi de la qualité de service rendu, échanger sur les points de blocage et définir le cas échéant un plan d'actions. Le département de l'Hérault dispose désormais des éléments de son délégataire dans un rapport trimestriel. Celui-ci fait l'objet d'un suivi précis et de demandes de la collectivité (en particulier, des informations complémentaires sur ce sujet de la qualité de service rendu car les données transmises demeuraient insuffisantes). Le rapport annuel 2019, transmis en juin 2020, fait état, pour la première fois, des informations en la matière. Il mentionne un taux de disponibilité annuel du réseau et une durée moyenne de rétablissement conformes. 28 incidents ont fait l'objet d'un ticket, dont deux majeurs. Les maintenances préventives sont mentionnées comme intégralement réalisées.

Le suivi resserré du département sur le contrat, qui a permis le recueil d'informations sur son bon déroulé, peut être prolongé, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse écrite.

L'équilibre économique

Les éléments sur les indicateurs économiques, non disponibles en 2018, figurent désormais au rapport annuel 2019. Les éléments actualisés relatifs aux indicateurs économiques ont été fournis par le délégataire Hérault THD dans les rapports trimestriels. Ces indicateurs portent sur le taux de pénétration par commune et l'évolution des commandes FTTH. L'actualité des opérateurs commerciaux d'envergure nationale a également été précisée.

En juin 2020, 33 communes de l'Hérault étaient ouvertes à la commercialisation. Les données actualisées fournies lors de la remise du rapport trimestriel T9 ne font état d'aucune nouvelle commune ouverte depuis mars, premiers signes de l'impact de l'épidémie sur les travaux.

La mise en œuvre des recommandations de l'audit de gestion

Le département a réalisé un audit sur la DSP THD. Celui-ci fait état de l'importance des charges financières d'une zone de risque sur l'équilibre économique du futur réseau d'initiative publique, et formule plusieurs recommandations. Malgré la restitution de cet audit au délégataire, en octobre 2019, le département n'a pas été tenu informé de la mise en œuvre de ses recommandations. Contrairement à ce qui avait été demandé, le rapport annuel 2019, produit en juin 2020, n'en fait pas formellement état. Le dernier rapport trimestriel (T9) a fait également

l'objet de relances du département, qui insiste sur la nécessaire mise en cohérence des données avec celles produites par le commissaire aux comptes, ainsi que sur la modélisation des éventuelles incidences de la crise sanitaire. Le compte de résultat 2019 de Hérault THD fait état de ses résultats déficitaires sur les exercices 2018 (- 1,8 M€) et 2019 (- 5,6 M€). Dans le contexte d'une concentration nationale des opérateurs, le titulaire du contrat Covage est en cours de rachat. Le réseau d'initiative publique peut ainsi être soumis à des enjeux évolutifs de rentabilité financière du contrat pour le délégataire.

La chambre relève que le contrat prévoit que le département bénéficiera à l'échéance du réseau en tant que bien de retour. Le département, qui a mis en place un comité technique d'exploitation depuis décembre 2019, doit prendre toutes les mesures nécessaires lui permettant de s'assurer du bon entretien du réseau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La stratégie numérique du département de l'Hérault, qui a été historiquement structurée par le lancement de projets d'infrastructures haut débit puis THD, accuse des retards et des déséquilibres financiers. En outre, l'articulation avec les services publics numériques associés et les accès est limitée. La stratégie lancée à la mi-2019 par le département a pour ambition d'établir ce lien. Afin d'en évaluer la mise en œuvre, des indicateurs de résultats précis doivent être définis.

Pour déployer les projets numériques en lien avec ses politiques publiques, le département doit pouvoir s'appuyer sur des ressources informatiques internes. Le syndicat mixte Cogitis assure à la fois des missions d'infogérance et d'appui au développement pour les nouveaux projets. En l'espèce, malgré les ressources élevées mobilisées, tant en crédits budgétaires qu'en ressources humaines, l'état d'avancement de plusieurs projets informatiques structurants pour la collectivité, est insatisfaisant. Le département doit, dans les meilleurs délais, formaliser les choix relatifs au nouveau positionnement de sa relation à Cogitis. Ces choix doivent intégrer la nécessité de réussite de la transformation numérique à budget contraint et de mise en place d'indicateurs de performance dans la relation avec les prestataires informatiques. La dématérialisation est inaboutie, tant dans le domaine des ressources humaines que de la commande publique, et ne répond pas à l'ensemble du cadre réglementaire. Le changement du SI budgétaire et financier a connu des difficultés importantes qui ont fortement affecté la chaîne comptable et les autres projets informatiques. Il fait l'objet d'un contentieux aux enjeux financiers substantiels.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur s'engage à prévoir des indicateurs pour chaque projet de service numérique et à rester attentif, dans le cadre du déploiement du réseau THD, à la gestion des biens de retour et au respect du calendrier contractuel, tels que prévus dans le contrat de DSP. Il fait état d'une rationalisation du pilotage politique de la gouvernance globale des projets numériques, un seul vice-président l'assumant désormais et mentionne que la relation avec Cogitis sera revue en 2021 après le renouvellement de l'assemblée départementale.

Recommandation

3. Rationaliser la gouvernance des projets numériques en formalisant les objectifs assignés par le département au syndicat mixte Cogitis ainsi que leur suivi. *Non mise en œuvre.*

3. L'ENTRETIEN ET L'EXPLOITATION DU RÉSEAU ROUTIER

Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes, affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées. Les voies qui font partie du domaine public routier départemental sont dénommées routes départementales (RD) par la loi. Les dépenses relatives à leur construction, leur aménagement et leur entretien sont à la charge du département²⁷.

Dans le cadre de la préparation d'un rapport public thématique de la Cour des comptes sur l'entretien et l'exploitation du réseau routier non concédé, la chambre a mené des investigations sur l'état et l'usage du réseau départemental de l'Hérault, la politique d'entretien et d'exploitation conduite par la collectivité, l'organisation des services et la gestion des moyens dédiés à ces missions et, enfin, le bilan économique, financier et environnemental de l'action publique.

3.1. L'état et l'usage des infrastructures routières

3.1.1. Les déterminants du transport sur le territoire héraultais

La population de l'Hérault, de plus de 1,1 million d'habitants, connaît une croissance démographique soutenue et continue, qui contribue à accroître les besoins de déplacement, en particulier dans les couronnes urbaines de plus en plus étendues.

Les voies de communication supportant le plus gros trafic sont concentrées dans la plaine littorale, du fait de la continuité avec la vallée du Rhône. Elles constituent l'un des axes principaux de transit routier international de marchandises entre l'Espagne et le reste de l'Europe. C'est également dans le couloir languedocien que se trouvent les grands pôles urbains, dont Montpellier, qui exerce pleinement sa compétence en matière de voirie depuis 2017. L'Hérault constitue, pour les populations de territoires des départements enclavés de l'est de la région, un débouché sur la Méditerranée et une source d'approvisionnement par voie routière à partir des autoroutes qui le traversent, l'une exploitée par l'État (A75 et A750), l'autre concédée (A9). Le département est traversé d'est en ouest par une ligne principale de chemin de fer qu'empruntent les trains à grande vitesse et les trains express régionaux. L'afflux touristique très intense en période estivale contribue à la croissance continue des déplacements, le long d'un littoral de 90 kilomètres, le plus important d'Occitanie, avec des pointes à 80 000 véhicules par jour sur certaines voies, comme autour de ses sites culturels, naturels, de cure thermale ou de loisirs.

La variété de ses paysages, de son relief, ses différents cours d'eau, constituent pour l'Hérault des atouts touristiques mais aussi des contraintes pour l'entretien et l'exploitation de son réseau routier. Celui-ci est, en effet, richement doté en ouvrages d'art et en routes à faible trafic, et comporte tout à la fois des voiries dont l'altitude commande de prévoir la viabilité hivernale, et d'autres routes, bien moins nombreuses, à préserver des risques de submersion par la mer ou les étangs littoraux. La plus grande partie du territoire héraultais bénéficie d'un climat méditerranéen qui l'expose aux risques d'incendies, à des épisodes pluvieux très intenses générateurs d'inondations ainsi qu'à de forts vents, tout en favorisant l'usage des deux roues motorisés, dont les conducteurs constituent près du quart des victimes d'accidents mortels sur les routes.

Le département doit composer avec l'ensemble de ces paramètres pour garantir aux usagers de son réseau des voies entretenues, sûres, et respectueuses de l'environnement, au meilleur coût.

²⁷ Articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de la voirie routière.

3.1.2. Les caractéristiques du réseau routier du département et sa hiérarchisation

3.1.2.1. L'évolution à la baisse du réseau routier départemental

Depuis 2017, suite au transfert de 401 kilomètres de voirie effectué par le département en faveur de 3M, le linéaire total de routes classées dans le domaine public routier départemental s'établit à 4 520 kilomètres, soit une diminution de 8 % par rapport à la période 2014-2016. Quelques déclassements de routes en faveur de communes ont également contribué à cette diminution alors que le linéaire de voies classées, à l'inverse, comme RN demeure anecdotique : 3 kilomètres en six ans (2014-2019).

Ces transferts de compétence et déclassements ont fait baisser la part des voies du réseau départemental incluses dans une agglomération, laquelle ne représentait plus que 15,5 % du linéaire total en 2019 contre 23,2 % en 2014. En revanche, ils n'ont eu aucun impact sur le linéaire des routes situées à une altitude égale ou supérieure à 400 mètres qui s'établit à 912 kilomètres, soit 20 % du linéaire total, dont 13 kilomètres culminent à 1 000 mètre et plus.

Du fait de la diminution de son réseau, le ratio du nombre de kilomètres à la charge du département par tranche de 1 000 habitants est passé de 4,35 kilomètres à 6,8 kilomètres²⁸, soit plus que le Gard (6 kilomètres) mais bien moins que l'Aude (11,7 kilomètres) ou l'Aveyron (21,2 kilomètres), autres départements limitrophes. En 2018, le département assurait également l'entretien et l'exploitation d'un réseau de 123 kilomètres de pistes cyclables et de voies vertes.

L'impact du transfert de la compétence voirie à la métropole

En application de la loi NOTRE²⁹, une convention conclue en décembre 2016 a organisé le transfert à la métropole 3M de la compétence de gestion des routes de son territoire classées dans le domaine public départemental, et de leurs dépendances et accessoires. Le montant de la compensation versée par le département à la métropole suite au transfert de la gestion de la voirie était fixé, pour l'année 2017, à 8 258 957 €. Le transfert a porté précisément sur la gestion des routes situées sur le territoire métropolitain, hors deux tronçons pour lesquels le département a obtenu de demeurer compétent : la liaison inter cantonale d'évitement nord de Montpellier entre le giratoire des Cousteliers, commune de Castries, et le lieu-dit Bel-Air, commune de Grabels ; et la RD986 au nord de Montpellier jusqu'à l'échangeur Trifontaine (échangeur non compris). Selon le département, l'exception concernant ces deux voies est fondée sur une logique d'itinéraire et vise à faciliter les opérations d'entretien et d'exploitation de ces axes par un seul gestionnaire. Sur les 400,8 kilomètres de routes transférées, soit 8,12 % du réseau départemental antérieur, se trouvent 33,6 kilomètres de sections à 2x2 voies et 148 giratoires, auxquels s'ajoutent 55,86 kilomètres de pistes cyclables et de voies vertes, le tout jalonné de 272 ouvrages d'art et d'environ 5 000 arbres d'alignement. La part du linéaire de routes à 2x2 voies a chuté de 30 % dans le réseau départemental du fait de la perte des rocades urbaines de Montpellier.

Cette convention prévoyait également que, jusqu'au 30 juin 2017, le département continuerait de gérer les voies transférées pour permettre à la métropole de s'organiser et d'intégrer dans ses effectifs les ressources humaines également transférées, évaluées à 46,35 ETP, hors fonctions support. Depuis le 1^{er} juillet 2017, la métropole 3M assure donc directement toutes les

²⁸ (4 523 kilomètres / (1 132 481 habitants - 465 070 habitants)) x 1 000.

²⁹ Loi n° 2015-991, article 90-I-6 - Article L. 5217-2 du CGCT.

composantes de la compétence liées à la gestion du réseau routier transféré (modernisation, entretien courant, gros entretien, exploitation, viabilité hivernale et gestion du domaine public).

Par une seconde convention, conclue en juillet 2017, le département et la métropole 3M se sont entendus sur les modalités de gestion des voies dites frontalières, lorsque leur axe constitue la limite administrative entre les deux territoires, ou sécantes lorsque, situées en bordure de la métropole, elles en franchissent la limite avant d'en ressortir. Les deux gestionnaires ont choisi de faire primer la cohérence des interventions sur le strict respect des limites territoriales, en leur substituant des limites opérationnelles, sur la base d'une répartition des voies concernées.

Des déclassements limités en faveur de communes

Entre 2014 et 2019, d'autres transferts de voirie départementale en faveur de 30 des 342 communes du territoire ont porté, au total, sur 55,8 kilomètres, soit en moyenne 1,9 kilomètre par commune concernée. Ce kilométrage ne prend pas en compte les voies déclassées au profit de communes-membres de la métropole avant le transfert de compétence. Ce déclassement en faveur d'un réseau communal et intercommunal estimé, en 2012, à 12 124 kilomètres, est toutefois limité et réservé aux cas dans lesquels les communes en expriment le souhait. Le département n'envisage pas de multiplier les déclassements, estimant que les communes n'ont généralement pas les moyens d'entretenir davantage de routes. Au demeurant, dans la grande majorité des cas (91,7 % du linéaire concerné depuis 2014), alors que le déclassement intervient à la demande de la commune, il s'accompagne du versement à celle-ci d'une indemnité compensatrice pour la remise en état de la chaussée, ou de la prise en charge directe par le département des travaux de réfection.

La chambre estime ainsi le coût immédiat du déclassement de 51,45 kilomètres à 2,7 M€ HT, soit 52,25 k€ le kilomètre. Du fait de leur ampleur très limitée, et de la création concomitante de nouveaux tronçons de RN, ces déclassements n'ont aucun effet significatif sur les charges d'entretien du réseau départemental résiduel.

L'éventualité d'un transfert des dernières routes nationales au département

Dans l'Hérault, deux itinéraires de routes bidirectionnelles à 2x1 voie, parallèles d'une part à l'autoroute A75, d'autre part à l'autoroute A9, comportent chacun un tronçon de route nationale (RN), pour un linéaire total de 33,5 kilomètres. Les RN en question sont les suivantes : la RN9 entre les communes de Pézenas et de Béziers (16,5 kilomètres) ; et la RN113 entre la commune de Vendargues et le Gard (17 kilomètres, dont 6,5 kilomètres sur le territoire de la métropole 3M).

Interrogé sur l'éventualité d'un transfert des 27 kilomètres qui le concernent, le département a indiqué qu'il ne demande pas à en recevoir la gestion et que, si celle-ci venait à lui être imposée, l'octroi par l'État de crédits de fonctionnement suffisants devrait être prévu de manière pérenne pour l'entretien de ces infrastructures, ainsi que des crédits d'investissement permettant de disposer des moyens pour mettre à niveau les ouvrages d'art et les structures de chaussée, et conduire les projets de déviation prévus sur la RN113, à Lunel et Baillargues. Bien que cette commune se situe sur le territoire métropolitain, le projet qui la concerne entre, en effet, au nombre de ceux pour lesquels le département et la métropole 3M se sont engagés à poursuivre leurs partenariats d'investissements routiers dans la convention de transfert de gestion de voirie conclue en décembre 2016 (cf. *supra*).

3.1.2.2. Les différentes catégories de routes départementales

Le réseau routier à la charge des départements répond à des besoins de déplacement intermédiaires entre ceux qui relèvent du réseau national, lesquels correspondent à des logiques d'itinéraire et de liaisons structurantes, et ceux qui correspondent de la desserte fine des lieux d'habitation, et qui relèvent généralement des communes. Les RN permettent de relier les communes entre elles en assurant des liaisons interurbaines de proximité, le cas échéant en continuité d'autres routes relevant de territoires limitrophes, qu'il s'agisse d'un département ou d'une intercommunalité compétente en matière de voirie. Certaines routes sont classées à grande circulation par le code de la route. Dans l'Hérault, elles représentaient, en 2019, un linéaire de 468 kilomètres.

Parmi les RN, la collectivité gestionnaire est amenée à procéder à une hiérarchisation qui reflète plus précisément les fonctions attendues de chaque route en la rattachant à une catégorie. Le département de l'Hérault a ainsi décidé, en 2012, de revoir le classement routier en vigueur depuis 2007 et de scinder son réseau en cinq niveaux, identifiés par les lettres A à E (cf. tableau 19 en annexe 4). Pour ce faire, il a pris en compte : les caractéristiques propres à chaque section, le trafic et sa nature et des enjeux spécifiques (fréquentation touristique, desserte cantonales...).

Pour permettre d'effectuer des comparaisons dans le présent rapport, les données ont été regroupées selon les trois catégories retenues par l'institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité pour les travaux de l'Observatoire national des routes (ONR) : le réseau structurant, le réseau principal et le réseau local (cf. tableau 19 en annexe 4).

La chambre relève que, dans le guide des événements routiers réalisé par le département également en 2015, le réseau principal regroupe non pas les réseaux C et D, mais l'ensemble des réseaux de niveaux A à C incluant les voies de substitution des autoroutes A9, A75 et A750. De plus, le niveau B (grandes structurantes d'agglomération) ne comporte plus, depuis 2017³⁰, qu'un linéaire de 63,7 kilomètres, et le critère de « desserte cantonale » utilisé à l'origine ne correspond plus au découpage en vigueur. À cela s'ajoute le fait que la collectivité étudie une nouvelle hiérarchisation du réseau en deux catégories, réseau principal et réseau secondaire, définies, cette fois, en fonction de la vitesse maximale autorisée (VMA) hors agglomération : 110 kilomètres par heure et 90 kilomètres par heure pour le réseau principal et 80 kilomètres par heure pour le réseau secondaire (cf. *infra*). Dans un souci de cohérence de sa production interne, le département doit s'en tenir à la hiérarchisation à cinq niveaux de service de son réseau, en vigueur depuis 2012 ou, à défaut, adopter les catégories définies par l'ONR.

L'ordonnateur a indiqué que ses services étudient une simplification de la nomenclature actuelle qui conduirait à la rapprocher du concept développé récemment par l'ONR.

3.1.2.3. Un réseau routier d'intérêt régional en contraction dans l'Hérault

La loi prévoit que la région peut contribuer au financement des voies et des axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional et sont identifiés par le schéma régional d'aménagement et de développement durable d'égalité des territoires³¹. Ces itinéraires doivent être pris en compte par le département, dans le cadre de ses interventions, « pour garantir la cohérence et l'efficacité du réseau routier ainsi que la sécurité des usagers »³². En

³⁰ Année du transfert de la voirie à la métropole 3M.

³¹ Article L. 111-1 du code de la voirie routière.

³² Article L. 4251-1 du CGCT.

Occitanie, le schéma régional d'aménagement et de développement durable d'égalité des territoires « Occitanie 2040 », a été arrêté en décembre 2019 en vue d'une approbation définitive fin 2020.

Le réseau routier d'intérêt régional (RRIR), quant à lui, a été approuvé le 19 juillet 2019 par la commission permanente du conseil régional d'Occitanie. Le linéaire concerné dans l'Hérault est de 300 kilomètres, soit 26 % de moins que le linéaire du précédent RRIR adopté en octobre 2008, et modifié en novembre 2015, par l'ancienne région Languedoc-Roussillon.

Le RRIR représente au total près de 3 000 kilomètres de linéaire que le département de l'Hérault entretient et exploite à hauteur des 10 % inclus dans son domaine public routier. Comme la région Languedoc-Roussillon avant elle, la région Occitanie a mis en place un dispositif de soutien aux opérations routières réalisées par les départements sur le RRIR, et l'a étendu, en 2019, aux 13 départements. Entre 2016 et 2019, le nombre d'opérations intéressant l'Hérault inscrites au programme annuel de développement du réseau d'intérêt régional a diminué de moitié, et le montant de l'aide régionale a baissé de 35 %. Toutefois, en mobilisant 15 % de l'enveloppe totale affectée par la région à ce programme en 2019, l'Hérault a obtenu 1,8 M€, soit plus que l'enveloppe moyenne d'aide régionale consentie aux seuls cinq départements bénéficiaires du dispositif en 2018 (1,6 M€, cf. tableau 20 en annexe 4).

La chambre relève que si le RRIR est défini précisément, route par route, et cartographié dans un document annexé à la délibération qui l'approuve, le département de l'Hérault a pu obtenir un soutien financier de la région, en 2016, pour le financement d'une étude portant sur l'extension de l'accès à la zone de fret de l'aéroport Montpellier Méditerranée sans se référer à une route mentionnée dans ce document. Il lui a suffi d'arguer du fait qu'il s'agissait de desservir l'équipement d'intérêt régional que constitue l'aéroport, les voies d'accès aux pôles de transport stratégiques (ports, aéroports et gares TGV) étant également incluses dans les itinéraires relevant du RRIR.

3.1.2.4. Des chaussées non revêtues : les lacunes

Dans la nomenclature des RD, les lacunes sont des routes le plus souvent non revêtues. Au nombre de 20, elles représentent un linéaire total de 44,8 kilomètres, soit environ 1 % du réseau départemental. Pour plus de la moitié d'entre elles, elles relèvent des agences départementales Cœur d'Hérault (11,2 kilomètres) et Monts d'Orb (9,25 kilomètres). Le département a indiqué qu'il n'est pas engagé dans une démarche de transfert de ces voies aux communes concernées et n'envisage pas leur déclassement.

Or, la chambre relève qu'il ne s'agit pas de RD entretenues à l'état de viabilité, et conformes aux caractéristiques minimales définies par le code de la voirie routière. De plus, la plupart ne présentent pas d'intérêt départemental dans la mesure où elles ne desservent le plus souvent que des fonds privés à usage agricole ou d'habitation, fonction dévolue aux voies communales et aux chemins ruraux, et qu'elles n'assurent ni des liaisons interurbaines, ni même l'accès à des sites naturels ou historiques remarquables.

3.1.2.5. De très nombreux ouvrages d'art

Le recensement des ouvrages d'art

Les ouvrages d'art des infrastructures routières regroupent les structures de génie civil qui permettent à une voie de circulation de franchir, de longer ou de traverser un obstacle. Le département de l'Hérault est responsable de l'entretien de 2 890 ponts et viaducs, soit 2,5 fois plus que la moyenne nationale d'ouvrages d'art départementaux. Le domaine public routier départemental comprend également 2 265 murs de soutènement, hors buses, aqueducs et ouvrages mineurs, tels que les organes de protection des falaises contre les éboulements rocheux.

Concernant les ponts, le patrimoine du département comprend des ouvrages en béton ou béton précontraint (25 %), en maçonnerie (64 %), et des ouvrages métalliques ou mixtes, y compris les buses (11 %) et les ponts suspendus, au nombre de sept. Concernant les murs de soutènement, le département a indiqué que pendant la période 2014-2019, ses services ont procédé à la consolidation du recensement des murs existants dont l'augmentation du nombre n'est donc pas aussi importante que semble l'indiquer le tableau relatif aux données d'ensemble du réseau (cf. tableau 22 en annexe 4). En 2014, à près de 90 %, il s'agissait de murs en maçonnerie, les murs en béton ne représentant que 5 % du patrimoine. Enfin, s'agissant des tunnels, un seul est utilisé par le réseau routier départemental.

Les orientations du conseil départemental en matière de gestion du patrimoine ouvrages ont fait l'objet d'une charte, adoptée en 2014, et qui doit être révisée dans le sens d'un renforcement des contrôles (cf. *infra*). L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse écrite, qu'elle avait d'ores-et-déjà fait l'objet d'ajustements en interne conduisant à l'augmentation de la fréquence des contrôles sur certains ouvrages, dont les ponts métalliques.

Le cas des ouvrages d'art de rétablissement

Certains ouvrages d'art, qui ont pour fonction de rétablir des voies interceptées par la construction d'une nouvelle infrastructure de transport, sont appelés ouvrages de rétablissement. Le code général de la propriété des personnes publiques³³ prévoit que les gestionnaires des différentes infrastructures règlent par convention les modalités de répartition des charges des opérations de surveillance, d'entretien, de réparation et de renouvellement des ouvrages de rétablissement créés postérieurement à la promulgation de la loi Didier du 7 juillet 2014, ainsi que les conditions de leur remise en pleine propriété à la collectivité territoriale et d'ouverture à la circulation.

Au 31 décembre 2018, 171 ouvrages de rétablissement (cf. tableau 21 en annexe 4) sont recensés sur l'ensemble du réseau. Les dispositions du cadre juridique ont été mises en œuvre dans l'Hérault, en 2015, à l'occasion de la réalisation d'une voie ferrée à grande vitesse, dite contournement Nîmes-Montpellier qui a nécessité la construction de 18 ouvrages de rétablissement. La collectivité a passé une convention avec la société en charge de la réalisation des travaux au titre d'un contrat de partenariat conclu avec « Réseau ferré de France ». Avant même la promulgation de la loi, en octobre 2013, le département avait conclu une convention de même nature pour le doublement de l'autoroute A9 à hauteur de Montpellier avec les « Autoroutes du sud de la France », concessionnaire de l'État.

³³ Complété sur ce point par une loi du 7 juillet 2014, dite loi Didier, et son décret d'application n° 2017-1277 portant application de l'article L. 2123-10 du code général de la propriété des personnes publiques.

Dans les cas de la ligne à grande vitesse et de l'autoroute, les conventions prévoient que le département assure l'entretien courant et les grosses réparations des seules voiries, les mêmes charges concernant la structure des ouvrages d'art, y compris leur surveillance, incombant aux gestionnaires des infrastructures nouvelles. S'agissant des ouvrages de rétablissement antérieurs à la loi Didier, en application des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques, le ministre chargé des transports a procédé à un recensement des ouvrages d'art de rétablissement des voies qui relèvent ou franchissent les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux de l'État et de ses établissements publics et pour lesquels il n'existe aucune convention en vigueur. Le département estime que, s'agissant de l'Hérault, ce recensement est incomplet. Il a indiqué avoir soumis à la direction interdépartementales des routes du Massif central³⁴ un projet de convention globale portant sur 23 ouvrages, sans obtenir de réponse, et avoir participé à plusieurs réunions de travail non conclusives avec SNCF Réseau. Concernant les ouvrages en lien avec le réseau ferré, le département a identifié trois ouvrages nécessitant de grosses réparations pour un montant total estimé à 7,11 M€. Il ressort des données fournies par le département que, pour des motifs divers, près de 80 % des ouvrages de rétablissement des voies identifiés par ses services ne font l'objet d'aucune convention permettant de déterminer les modalités de leur gestion et, partant, les responsabilités de chaque exploitant d'infrastructure en matière de suivi et de maintenance des ponts concernés. La charte des ouvrages d'art prévoit cependant que, pour les passages supérieurs ne faisant pas l'objet d'une convention, les agences départementales doivent procéder à un examen visuel en s'assurant que l'état de l'ouvrage n'est pas dangereux pour la voie de circulation en contrebas dont le département assure la gestion. Dans le cas où un défaut mettant en jeu la sécurité est détecté, l'agence concernée prévient le propriétaire de l'ouvrage. En cas de carence de sa part, elle assure une première mise en sécurité de l'ouvrage.

Au regard des enjeux socio-économiques et de sécurité liés à l'état des ponts, le département doit poursuivre ses démarches auprès des différents gestionnaires de réseaux de transport qui interceptent ses voies en vue d'obtenir un conventionnement plus large concernant les ouvrages de rétablissement. Dans sa réponse, l'ordonnateur en prend l'engagement.

3.1.2.6. Des dépendances du réseau routier souvent arborées

Aux termes du projet de nouveau règlement de voirie, sont considérés par la collectivité comme « dépendances » du domaine public routier les éléments de l'emprise routière autres que le sol de la chaussée, mais nécessaires à sa conservation, son exploitation, son embellissement ou à la sécurité de ses usagers : talus, accotements, fossés, ouvrages de soutènement, aires de repos, trottoirs, plantations d'alignement... Ces dépendances nécessitent curages et campagnes de fauchage pour assurer respectivement le bon écoulement des eaux et la visibilité (cf. *infra*).

Dans l'Hérault, ces dépendances se caractérisent principalement par la présence fréquente de plantations d'alignement considérées comme un particularisme local tant elles font partie intégrante du paysage et de l'identité du réseau routier départemental. En 2013, un recensement exhaustif de ces plantations a permis d'identifier 48 882 arbres. Ce patrimoine est constitué à 90 % environ de platanes, le reste étant composé d'essences diverses telles que le micocoulier, le frêne, le hêtre ou encore le marronnier. Ce patrimoine arboré a évolué depuis 2014. À la baisse, tout d'abord, du fait du transfert d'environ 5 000 arbres à la métropole, en 2017, et des conséquences de la présence, dans certains secteurs, d'un parasite du platane, le chancre coloré (cf. *infra*) ; à la hausse, ensuite, du fait de l'engagement par le département, en 2018, d'une démarche volontariste de replantation massive pour remplacer les arbres coupés pour des raisons sanitaires ou de sécurité par davantage de spécimens d'essences locales, en application des recommandations du conseil

³⁴ Exploitante de l'A75 et de l'A750.

d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de l'Hérault. Le département intègre également des plantations dans ses projets d'aménagements routiers comme les déviations d'Aniane, de Montbazin et de Montagnac où il a par exemple investi près de 1 M€ pour planter plus de 4 000 arbres. Au total, le programme porte sur la plantation de 16 000 arbres supplémentaires sur les dépendances du réseau routier. C'est le service entretien, rattaché à la direction des politiques techniques et innovation (DPTI) du pôle des routes et des mobilités (PRM), qui pilote l'entretien des plantations d'alignement et assure la mise à jour de la base de données « arbres ».

Compte tenu de sa politique volontariste de plantation d'arbres sur les dépendances du domaine public routier départemental, le département doit également être en mesure de faire accepter socialement d'en supprimer lorsque, par leur isolement et leur implantation près de la voie rendant techniquement impossible toute pose d'un dispositif de retenue, même les plus innovants en la matière, ils représentent un risque mortel pour les usagers en cas de perte de contrôle de leur véhicule. Or, au cours de la période 2014-2018, suite à l'évolution de la législation³⁵, seuls les abattages les plus urgents, représentant la moitié des abattages prévus, ont été réalisés (cf. *infra*).

3.1.3. Les méthodes de connaissance du réseau et de son état

Le département doit avoir une bonne connaissance quantitative et qualitative de son réseau afin de pouvoir définir les besoins d'entretien et déterminer les solutions techniques les plus adaptées.

3.1.3.1. La méthode de référencement du patrimoine routier

Le département utilise un codage commun pour localiser de façon précise chaque section courante de sa nomenclature des routes entre deux embranchements. À travers un SIG dédié à son réseau, il dispose d'une base de données routières avec images dynamiques utilisables³⁶. Ce référentiel, socle des politiques routières, est mis à jour de façon continue en fonction des classements et déclassements de voirie et, chaque année, une nomenclature actualisée et détaillée des routes et voies cyclables est approuvée par l'assemblée départementale.

Pour les ouvrages d'art, le service responsable de l'entretien s'appuie sur une base de données informatisée dédiée, dont la charte prévoit qu'elle doit être mise à jour au moins une fois par an. Il dispose également d'une application plébiscitée par ses utilisateurs. Les plantations d'alignement bénéficient également d'un référencement. En revanche, la collectivité ne possède pas de laboratoire interne pour l'analyse des chaussées. Le parc de l'équipement qui lui a été transféré n'en disposait pas. L'auscultation et le contrôle des travaux se font *via* des marchés à bons de commande. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le choix d'une telle organisation a été fait à la suite d'une étude qui n'a pas démontré la pertinence de la création d'un laboratoire interne. Pour l'année 2019, le contrôle de travaux a ainsi coûté à la collectivité 295 k€ TTC. Plusieurs prestations sont externalisées : la validation des formules proposées par les entreprises sur les campagnes de couche de roulement (adéquation entre les prescriptions techniques du CCTP et les propositions des entreprises) ; le suivi des chantiers (entretien et grands travaux), prélèvements et analyses de contrôle des matériaux ; l'accompagnement des techniciens dans le

³⁵ Loi 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages, article 172.

³⁶ Le point de repère est un point créé par le gestionnaire des réseaux routiers et matérialisé physiquement sur le terrain par des marques peintes associées à des bornes ou des plaquettes dites « points de repère ».

suivi et le contrôle des chantiers ; et le suivi de dégradations et tests d'adhérence sur des sections concernées par des accidents (déversement de gasoil...).

La chambre relève que le référencement du patrimoine routier est fondé sur un SIG externalisé qui repose sur le savoir-faire de seulement deux programmeurs informatiques externes, et que son intégration au sein du nouveau serveur géo-spatial départemental n'est pas aboutie (cf. *infra*). Selon l'ordonnateur, ce sera le cas d'ici fin 2021, la décision d'abandonner la solution externalisée ayant été prise en juin 2020.

3.1.3.2. L'auscultation et la notation des chaussées

Les chaussées sont constituées de couches successives, depuis la couche de roulement jusqu'à la couche de forme qui repose sur le sol support. La surveillance de l'état de la surface des chaussées et de leurs déformations permet de programmer l'entretien préventif qui évitera des opérations de requalification plus onéreuses à terme.

L'auscultation et la surveillance visuelle des chaussées

Le département de l'Hérault a recours à une méthode automatisée de mesure de l'état des chaussées relevant des catégories 1 et 2, qui représentent 31 % du linéaire dont il est l'exploitant. Cette méthode lui permet d'ausculter la totalité de son réseau structurant (586,5 kilomètres) tous les trois ou quatre ans. L'auscultation de son réseau principal (837,2 kilomètres) est moins fréquente. Pour les chaussées du réseau structurant (niveaux A et B), la mesure la plus récente a été réalisée durant l'été 2017 dans le cadre d'un accord-cadre à bons de commande. Les défauts de surface ont été relevés visuellement dans les deux sens de circulation au moyen d'un logiciel embarqué et l'orniérage par un « transversoprofilomètre à ultrasons », qui fournit des indicateurs caractérisant le profil en travers d'une chaussée. La précédente campagne d'auscultation avait été réalisée en 2013-2014 et avait permis de réaliser un relevé intégral des voies de catégories 1 et 2.

Pour les routes de catégorie 3, à ce jour, seule une méthode entièrement visuelle est mise en œuvre par les services du département pour évaluer l'état de la surface des chaussées et leurs éventuelles déformations transversales. La responsabilité en incombe aux différentes agences dans le cadre de leur mission de surveillance active, également dénommée patrouillage. Les patrouilleurs ont pour consigne de recenser les situations anormales qui affectent les éléments constituant la plateforme de la route, y compris les bandes cyclables, l'environnement et les équipements de sécurité. La fréquence de ces patrouilles varie en fonction du niveau des voies, déterminé dans le plan global d'exploitation (PGE). Pour les voies de niveau E, qui supportent le plus faible trafic mais qui représentent 68,5 % du réseau, le passage d'une patrouille n'est prévu qu'une fois par mois. Le logigramme (cf. tableau 28 et tableau 29 en annexe 4) détaille la marche à suivre préconisée par la collectivité au regard des catégories de défauts relevés. Les acteurs du patrouillage actif sont chargés de noter les dégradations pour lesquelles l'intervention d'une équipe spécialisée est nécessaire. Le département expérimente une application embarquée sur tablette pour automatiser la saisie des événements et suivre leur traitement. En fonction des résultats obtenus, le déploiement global de ce dispositif pourrait intervenir après l'été 2020. Actuellement, les interventions sont donc décidées « à dire d'expert » par les agences techniques départementales après échange avec le service entretien. La chambre relève que, si la méthode employée par la collectivité suffit à répondre aux situations les plus urgentes, elle ne lui permet pas de savoir précisément dans quel état se trouvent, à un instant donné, ses routes de niveau E.

Cette situation peut être amenée à évoluer en fonction des résultats d'un projet de recherche national sur le réseau secondaire que pilote le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et auquel participe l'Hérault ainsi que sept autres départements. Il consiste à définir une méthode d'auscultation adaptée à l'identification des désordres en fonction des natures de techniques utilisées pour construire le réseau (qui sont différentes de celles utilisées sur le réseau structurant), des enjeux financiers et de trafic sur ces routes. Selon le département, le projet Gerese³⁷ a pour objectif de mettre au point un démonstrateur expérimental permettant à un gestionnaire de voirie de diagnostiquer et de prévoir la réparation de son patrimoine de voiries secondaires dans un souci d'efficacité financière et organisationnelle.

La phase de test du procédé, à réaliser sur des tronçons de 100 kilomètres par département partenaire, devait être achevée en décembre 2020, d'après l'ordonnateur, permettant d'envisager une première auscultation du réseau secondaire selon cette méthode en 2021-2022. La participation forfaitaire du département au financement de ce projet s'élève à 60 k€ HT.

La détection de l'amiante et des hydrocarbures aromatiques polycycliques dans les revêtements

Le département a pris en compte la gestion du risque amiante à partir de 2014 pour une application en 2015. Aujourd'hui, tous les chantiers routiers font l'objet d'une analyse préalable sur la présence d'amiante ou d'hydrocarbures aromatiques polycycliques³⁸, les données étant archivées dans le SIG routier, et mises à disposition des tiers ou concessionnaires intervenant sur le réseau routier départemental.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué ne pas avoir engagé un relevé systématique sur l'ensemble du réseau au regard du coût d'une telle opération, d'une absence d'obligation réglementaire³⁹ et du fait que les sections qui ne font pas l'objet de travaux ne présentent pas de risques.

Les indicateurs relatifs à la qualité des chaussées

Les dégradations relevées dans le cadre des auscultations effectuées durant l'été 2017 comme indiqué précédemment sur le réseau structurant (routes de niveaux A et B), qui caractérisent l'état structurel et l'état de surface des chaussées, ont été comparées par le prestataire du département à un état de référence. Le système de notation mis en œuvre s'appuie sur les trois indicateurs utilisés dans le cadre de la campagne « image qualité du réseau routier national⁴⁰ ». Le département alimente sa base de données routières à chaque nouvelle auscultation de son réseau structurant et de son réseau principal et les indications qu'elle recense concernant l'état des chaussées lui permettent de déterminer les grosses réparations comme les travaux d'entretien préventif à réaliser en priorité.

³⁷ Gestion du réseau secondaire.

³⁸ Irritants pour la peau et cancérogènes lorsqu'ils sont inhalés.

³⁹ Décret n° 2012-639 du 4 mai 2012.

⁴⁰ L'image qualité du réseau routier national est utilisé pour le réseau routier national non concédé.

3.1.3.3. La surveillance et la cotation des ouvrages d'art

Les ouvrages d'art nécessitent une surveillance et un entretien régulier afin de mieux anticiper leurs dégradations et d'engager les actions préventives pour maintenir le patrimoine à niveau. La responsabilité du département peut être recherchée en cas de défaut d'entretien normal.

Les visites préventives des ouvrages d'art

Dans l'Hérault, en vertu d'une charte adoptée en 2014, tous les ouvrages d'art départementaux doivent faire l'objet d'une visite d'évaluation périodique (VEP). Cette visite est effectuée en régie par 20 agents spécialisés, en poste dans les différentes agences techniques départementales, équipés de tablettes numériques et formés à cette tâche par la méthode de la visite approfondie de la qualité des ouvrages d'art, développée par les services de l'État. Le programme de ces visites périodiques est piloté par le service ouvrages d'art, rattaché à la DPTI au sein du PRM. Elles font l'objet de rapports informatisés. Pour certains grands ouvrages d'art, les équipes du département disposent depuis peu d'un drone pour effectuer les visites de contrôle. Toujours selon la charte, les VEP des ouvrages d'une ouverture supérieure à 10 mètres doivent être complétées, tous les neuf ans, par des visites d'inspection détaillée (VID) et des visites d'appuis immergés en cas de traversée de cours d'eau. Ces deux dernières catégories de visites sont externalisées auprès de bureaux d'études spécialisés. Tous les ouvrages neufs ou réparés dans le cadre des grosses réparations d'ouvrages d'art font l'objet d'une inspection détaillée pour aboutir à un état de référence, et permettre de déceler des désordres susceptibles d'engager la responsabilité de l'intervenant. Ces différentes visites donnent lieu à des procès-verbaux de visite et sont précédées d'un entretien courant des ouvrages d'art à la charge de l'agence territorialement compétente.

En plus de cette surveillance normale, suite à des phénomènes naturels exceptionnels susceptibles de les avoir endommagés (crues, accident, séisme...) ou à la détection d'une anomalie à l'occasion d'une VEP, la charte prévoit que tous les ouvrages font l'objet d'inspections détaillées spécifiques permettant d'établir un diagnostic ou, à défaut, de décider d'exécuter d'autres investigations. Le simple patrouillage assuré par les agences peut également permettre de détecter les désordres manifestes comme ce fut le cas, en avril 2017, lorsqu'un agent d'exploitation de passage a remarqué la rupture d'un câble sur le pont suspendu de Canet, sur l'Hérault (cf. *infra*). Or l'ouvrage, de 112 mètres de longueur et qui supporte un trafic de 8 000 véhicules par jour, avait fait l'objet de grosses réparations seulement six ans plus tôt. Les nouveaux travaux ainsi rendus incontournables devraient coûter au moins 3,3 M€, selon l'estimation de la collectivité, soit un montant supérieur à la moyenne des crédits consacrés, au cours des six dernières années (2014-2019), aux grosses réparations d'ouvrages d'art, qui s'élève à 2,4 M€.

La périodicité des VID préconisée par le référentiel (instruction technique de surveillance des ouvrages d'art)⁴¹ n'est pas de neuf ans mais de six ans au plus et pas seulement pour les ouvrages qui ont une ouverture supérieure à 10 mètres. Certes, une dérogation peut être accordée pour les ouvrages les plus robustes, mais la fréquence peut aussi être réduite à un an pour les ouvrages particulièrement vulnérables ou présentant des désordres significatifs. De plus, le programme annuel de surveillance des ouvrages d'art n'est plus entièrement exécuté par la collectivité depuis l'année 2016, alors qu'aux termes de la charte un indicateur de réalisation des visites pour les trois années du cycle des VEP par rapport au nombre total d'ouvrages a été mis en place, avec un objectif de 100 %. Si, en 2015, plus de visites que prévu ont été effectuées, toutes catégories confondues (+ 2,4 %) le nombre total de visites comptabilisées en 2018 est inférieur de

⁴¹ Applicable aux ouvrages d'art du réseau national non concédé et recommandée aux collectivités gestionnaires de réseaux.

16,3 % à l'objectif initial. S'agissant des VEP, le nombre annuel le plus élevé enregistré au cours de la période sous revue remonte à l'année 2014, avec 935 visites effectives. Or, en ne prenant en compte que les 2 890 ponts et viaducs recensés, alors que les murs doivent également être visités, la collectivité devrait effectuer 960 VEP par an pour respecter la périodicité triennale qu'elle s'est fixée, et qui correspond aux préconisations de l'instruction technique de surveillance des ouvrages d'art, même si celles-ci ne sont pas opposables aux collectivités. En 2019, elle n'en a réalisé que 850 (pour 950 prévues), ainsi que 68 VID et 8 visites d'appuis immergés. Dans sa réponse, l'ordonnateur a reconnu que, depuis 2016, 10 à 15 % des VEP qui ne peuvent être réalisées dans l'année N sont reportée en N+1.

Toutefois, la chambre relève que cet écart ne porte pas sur les VID, dont le programme est respecté, et que la situation s'est légèrement améliorée en 2019 (cf. graphique 3 en annexe 4).

Le PRM a indiqué avoir resserré le dispositif de surveillance des ouvrages d'art à la suite des ruptures de ponts enregistrées ces dernières années, à Gênes (Italie), le 14 août 2018, ou à Mirepoix-sur-Tarn (82), le 18 novembre 2019. En pratique, selon l'ordonnateur, les VID sont réalisées tous les six ans pour les ponts et même tous les trois ans pour certains ouvrages sensibles. De plus, en 2020, l'effectif du service ouvrage d'art a été augmenté d'un poste dans le cadre d'un redéploiement pour renforcer sa capacité à suivre la programmation. La chambre relève que l'actualisation de la charte des ouvrages d'art de 2014, annoncée pour 2021, sera l'occasion pour la collectivité de retranscrire cette démarche dans un document de cadrage, et de prendre de nouveaux engagements, en particulier sur le nombre et la périodicité des visites de ponts, mais aussi des murs de soutènement pour le suivi desquels la charte actuelle manque de précision.

Les indicateurs de la qualité des ouvrages d'art départementaux

Comme le pratiquent les services de l'État pour le réseau routier national non concédé, le département de l'Hérault exploite les résultats de la surveillance de ses ouvrages d'art au moyen d'un système de cotation qui a vocation à servir d'appui à la programmation de l'entretien préventif, ainsi que des grosses réparations des ouvrages, sous la forme d'un indice de programmation. Pour l'obtenir, et procéder à une hiérarchisation des ouvrages les uns par rapport aux autres, la collectivité combine un indice d'état de l'ouvrage, dit indice de gravité, avec un indice représentatif de sa fonction, dit indice fonctionnel. Chacun est étalonné de 1 à 5 et l'indice de programmation est le produit des deux. L'indice de gravité correspond à la grille jointe dans le tableau 23 en annexe 4, proche du référentiel de la méthode de la visite approfondie de la qualité des ouvrages d'art.

À la suite des visites, il est attribué à chaque partie d'ouvrage (structure d'origine, structure élargie, fondations, superstructure et abords) un indice de gravité spécifique variant de 1 à 5, mais pondéré suivant les parties, ce qui permet de limiter ou, à l'inverse, de rendre prépondérants (sur les parties porteuses de l'ouvrage d'art notamment) l'incidence de certains désordres. L'indice fonctionnel, pour sa part, est un indice représentatif de la fonction stratégique des ouvrages pris individuellement, qui exprime l'impact socio-économique des ouvrages pour la collectivité. Il correspond à la somme des valeurs des cinq sous-indices : l'importance fonctionnelle de la voie portée (qui correspond à son niveau, de A à E) ; les difficultés d'exploitation routière (existence et longueur d'une éventuelle déviation) ; le débit de circulation piétonne ; les risques particuliers pour les usagers d'aval en cas de rupture ; et l'importance physique de l'ouvrage.

La chambre relève que si la méthode de priorisation des interventions sur les ouvrages d'art que la collectivité utilise lui permet de cibler ses efforts d'entretien et de réparation sur les ponts

les plus utiles à l'écoulement du trafic, elle peut conduire à la ruine certains passages supérieurs dont l'importance fonctionnelle se serait affaiblie au cours du temps. La prise en compte, dans le calcul de l'indice fonctionnel, de la fonction patrimoniale, voire historique, des ouvrages, dont certains bénéficient à ce titre d'une protection, serait de nature à limiter ce risque. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que l'introduction éventuelle d'un indicateur tenant à la valeur patrimoniale des ouvrages d'art dans le calcul de l'indice fonctionnel sera évaluée à l'occasion de la révision de la charte qui leur est consacrée.

3.1.4. L'état connu du réseau

3.1.4.1. L'état des chaussées et l'âge moyen des couches de roulement

L'état des chaussées

Le département considère que 55 % des chaussées de son réseau principal (niveaux A à D) sont en bon état, et ne se prononce pas concernant le réseau secondaire, en l'absence d'évaluation (cf. tableau 24 en annexe 4). Or, le rapport rendu en janvier 2018 par le prestataire à qui a été confiée l'auscultation du réseau structurant fait apparaître que seulement 44 % des 587 kilomètres concernés, représentant 13 % du réseau départemental total, se trouvaient dans un état qualifié de bon (21 %) voire d'excellent (23 %). Pour parvenir au taux de 56 % de routes en bon état mentionné dans le tableau joint en annexe, la collectivité, en sa qualité de maître d'ouvrage du réseau, considère comme telles les portions de chaussée qui ont reçu une note globale au-dessus de 13/20. Or, l'auteur des relevés qualifie l'état de celles qui ont obtenu moins de 17 de médiocre, du fait qu'elles présentent des dégradations étendues, même légères. Seules celles qui sont notées 20 ne nécessitent pas de travaux. Au terme de la précédente campagne d'auscultation conduite en 2013-2014, 54,6 % des chaussées du réseau structurant, qui comprenaient des routes depuis lors transférées à la métropole, avaient reçu une note globale égale ou supérieure à 18.

En s'appuyant sur les déclarations de près d'un quart des départements, l'ONR a estimé, dans son rapport 2018, que 55 % des chaussées des RD seraient en bon état, 33 % nécessiteraient un entretien et 12 % seraient en mauvais état. S'agissant de l'Hérault, il ressort des données du tableau que ces deux dernières valeurs sont inversées concernant son réseau, alors même qu'aucune indication n'est donnée sur les routes de catégorie 3. En effet, faute d'auscultation automatisée des 3 095 kilomètres de routes de niveau E du fait du revêtement fréquent en enduit et du caractère déformable des chaussées, le département n'est pas en mesure d'évaluer globalement l'état des deux tiers de son réseau. À la période de préparation de la programmation annuelle, les tronçons à traiter en priorité sont donc déterminés par les agences locales, à partir de leurs constatations visuelles (cf. *infra*).

La durée de vie des chaussées

La durée de vie des chaussées dépend d'une série de facteurs dont les principaux sont la technique utilisée, le trafic supporté, dont la part de poids lourds, les conditions météorologiques, les structures de terrain, et la qualité des matériaux employés. Le département de l'Hérault est d'ailleurs partie prenante, depuis 2017, d'un projet national de recherche collaborative dénommé « durée de vie des chaussées », administré par l'Irex⁴² et soutenu par l'État, qui vise notamment à

⁴² Institut pour la recherche appliquée et l'expérimentation en génie civil.

comprendre les mécanismes d'endommagement des chaussées en vue d'établir des modèles prédictifs des dégradations.

Concernant l'âge moyen des couches de roulement des chaussées de son propre réseau, la collectivité estime que la seule approche aujourd'hui envisageable consiste à l'estimer à partir du niveau de dépenses total annuel consacrées à leur renouvellement⁴³, de la surface respective des routes des niveaux A à D, d'une part, du niveau E, d'autre part, et du prix moyen au mètre carré de chaque type de revêtement. Le résultat de ce calcul conduit à considérer que, dans l'Hérault, l'âge moyen des RD de catégories 1 et 2 serait de 11,8 ans, alors que l'âge moyen des routes de catégorie 3 frôlerait les 30 ans (29,9 ans), certaines ayant même 40 ans.

En adaptant sa politique d'entretien, la collectivité souhaite toutefois parvenir à rééquilibrer les niveaux d'investissement et la nature des techniques mises en œuvre afin d'obtenir, à budget constant, un âge moyen théorique de 12 ans pour l'ensemble du réseau, quelle que soit la catégorie des routes. La chambre prend acte de cet objectif que la collectivité doit inclure dans la stratégie pluriannuelle d'entretien de son patrimoine routier qu'il lui appartient de finaliser dans les meilleurs délais (cf. *infra*).

3.1.4.2. L'état des ouvrages d'art

Pour permettre la comparaison des données dans le cadre de l'enquête nationale conduite par la Cour des comptes, la notation des ouvrages d'art du département a été convertie selon le barème « image qualité ouvrages d'art » utilisé par l'État, seul l'indice de gravité (cf. *supra*) étant pris en compte. Le tableau 25 joint en annexe 4 ne porte que sur la période postérieure au transfert de 272 ouvrages d'art à la métropole 3M à compter du 1^{er} janvier 2017.

Peu d'ouvrages en très mauvais état mais peu de réhabilitations lourdes

Au 31 décembre 2019, 81 des 2 803 ponts pris en compte dans ce classement étaient en mauvais état (notés 3 ou 4 au classement de l'ONR), soit 3 %, contre 8,7 % au plan national selon le rapport de l'ONR précité. 10 d'entre eux ne sont plus ouverts à la circulation car situés sur des délaissés de voirie. En 2019, le département n'a réalisé qu'une réhabilitation lourde sur ouvrage d'art. Outre la question budgétaire, le département justifie le délai précédant le lancement de telles opérations par l'indisponibilité des entreprises possédant les qualifications voulues, dont le nombre serait insuffisant pour répondre à la demande sur le territoire. Pour la chambre, ce constat doit conduire la collectivité à veiller au respect du processus de surveillance des ouvrages afin de permettre une programmation anticipée des interventions en cas de besoin.

S'agissant des murs de soutènement, selon les mêmes critères, 3,7 % des 2 197 ouvrages pris en compte sont considérés comme étant en mauvais état.

Des restrictions de circulation d'origine et d'ampleur variées

Le tableau 32 joint en annexe 4 fait état des restrictions de circulation mises en place par le département sur ses ouvrages d'art, au nombre de 36 en 2019, fermetures totales déduites. Elles consistent à limiter les tonnages autorisés sur les ouvrages avec un large éventail allant jusqu'à 100 tonnes. Dans plus de la moitié des cas (21 en 2019 contre 18 en 2017), ces restrictions ne sont

⁴³ Moyenne de 13,5 M€ calculée à partir des années 2017 à 2019 afin d'avoir un linéaire constant suite au transfert.

pas la conséquence de l'état des ponts concernés, considérés comme en bon état (notés 1 ou 2). Dès lors, seuls 15 ponts voient leur utilisation restreinte du fait de la portance réduite de leur structure.

Des restrictions de tonnage concernent les sept ponts suspendus que compte le département, pour lesquels la limitation est le plus souvent fixée à 12 tonnes afin de permettre le passage des véhicules de transport en commun mais pas celui de poids lourds articulés à pleine charge. Toutefois, pour le pont de Saint-Bauzille-de-Putois, sur l'Hérault, et le pont Gaston-Doumergue de Thézan-lès-Béziers, sur l'Orb, le tonnage autorisé est bien plus élevé, à savoir respectivement 26 tonnes et 44 tonnes. Dans ce dernier cas, la chambre a relevé la présence, à l'une des extrémités du pont, d'une carrière que dessert la voie portée (RD16). L'émotion suscitée par la rupture, en novembre 2019, d'un pont suspendu à Mirepoix-sur-Tarn (31) lors de son franchissement par un poids lourd d'une entreprise locale, a entraîné l'abaissement du tonnage autorisé sur des ouvrages comparables, et de nombreux questionnements sur la sécurité de tels ouvrages et l'ampleur du risque de reproduction d'un tel accident. Dans sa réponse, le département a indiqué que, par mesure de précaution eu égard à la présence à proximité de cette carrière, le tonnage autorisé sur le pont Gaston-Doumergue a été limité par une mesure de police à 26 tonnes, au lieu de 44.

En cas de surcoût occasionné par la surveillance renforcée de l'ouvrage ou son vieillissement accéléré, la chambre souligne que la collectivité peut faire application des dispositions de l'article L. 131-8 du code de la voirie routière selon lesquelles toutes les fois qu'une RD entretenue à l'état de viabilité est habituellement soit empruntée par des véhicules dont la circulation entraîne des détériorations anormales, soit dégradée par des exploitations de carrières, ou de toute autre entreprise, il peut être imposé aux entrepreneurs ou propriétaires des contributions spéciales, dont la quotité est proportionnée à la dégradation causée, comme elle l'a déjà décidé dans le cas de la création de parcs éoliens, par exemple. La procédure à suivre est d'ailleurs prévue au règlement de voirie actuellement en vigueur. Elle privilégie la solution d'un conventionnement.

3.1.5. La mesure du trafic routier

3.1.5.1. Le plan de comptage des trafics

Le département a choisi de ne mesurer le trafic que sur les routes de son réseau structurant (niveaux A et B), soit par des stations de mesure permanentes de type SIREDO⁴⁴ (comptage du trafic, discrimination poids lourd / véhicule léger, mesures de vitesse), dont le nombre a diminué avec le transfert des voies du réseau métropolitain, soit par des comptages mobiles tournants réalisés sur quatre périodes représentatives de l'année (notamment pour intégrer les pics liés à la saison touristique estivale). Il procède également à des comptages ponctuels : étude de trafic dans le cadre d'un aménagement, études de vitesse avant la prise d'un arrêté permanent, étude sur les deux-roues motorisés, ou les poids lourds (cf. tableau 34 en annexe 4).

Ces données de comptage sont utilisées par le département pour la compréhension de l'évolution du trafic dans un objectif de planification des investissements sur le réseau, mais aussi pour l'aide à la décision sur la définition de stratégie d'exploitation lors d'un événement prévisible (période de programmation des travaux et choix du mode d'exploitation sur les chantiers). Toutes les manifestations utilisant le domaine public routier et tous les chantiers, qu'ils soient réalisés

⁴⁴ Le système informatisé de recueil de données routières.

sous maîtrise d'ouvrage départementale ou par des tiers, font l'objet d'une instruction préalable aux autorisations de voirie incluant une analyse systématique de leurs impacts sur le trafic.

Le département estime que la nomenclature de son réseau routier, approuvée chaque année par son assemblée délibérante, comporte « de très nombreuses routes à très faible trafic », mais qu'en l'absence d'enjeu justifiant de réaliser des comptages, il ne peut en établir la liste, ni déterminer celles qui sont le moins circulées.

3.1.5.2. Les caractéristiques du trafic sur le réseau départemental

L'évolution moyenne du trafic telle qu'elle ressort des mesures effectuées sur les routes de niveau A au cours de la période 2014-2019 correspond à une hausse de 9,74 %, soit une croissance moyenne annuelle de la demande de transport tous véhicules confondus de 1,6 %. Au plan national, tous réseaux confondus, l'augmentation de la circulation au cours de la période 2014-2018 est estimée à 5,92 %⁴⁵. Dans l'Hérault, le principal facteur de l'augmentation du trafic routier, sans phase de stagnation, est la croissance démographique, elle-aussi constante, que connaît le département. À cela s'ajoute un trafic de transit, notamment de poids lourds (+ 12,55 % entre 2014 et 2019 pour le niveau A, + 17 % pour le niveau B), et une circulation intensive durant la période estivale qui nécessite d'adapter les infrastructures qui desservent les plages. Concentré sur la bande littorale, le réseau ferroviaire ne constitue pas une alternative à la route pour de nombreux trajets pendulaires domicile-lieu de travail.

Selon le résultat des mesures réalisées sur 2018 et 2019 pour quantifier le trafic des deux roues motorisés hors agglomération, la répartition du trafic deux roues motorisés / véhicules légers / poids lourds reste relativement homogène sur l'ensemble du réseau quelle que soit sa catégorie, la part de deux roues, de l'ordre de 2 %, se situant dans la moyenne du trafic national. En 2019, 65 points de comptage permanents ou périodiques ont enregistré un trafic moyen journalier annuel, tous véhicules confondus, compris entre 5 et 15 000, 19 points un trafic moyen journalier annuel compris entre 15 et 25 000 et 5 un trafic supérieur à 25 000 véhicules par jour. Sans surprise, les voies les plus circulées desservent la métropole et les principaux autres centres urbains ou pôles littoraux. S'agissant des poids lourds, 20 points de comptage ont enregistré un trafic moyen de véhicules journalier compris entre 750 et 2 000 (classe de trafic S). Sur le réseau structurant, le département estime le nombre de poids lourds dans chaque sens de circulation à 828 par jour en 2019, contre 819 l'année précédente. Il dispose de cartes de suivi de trafic poids lourds. Ils empruntent moins le réseau secondaire (voies de niveau E), sauf cas particuliers : exploitation de carrières, transport de grumes dans la zone forestière du département... La collectivité a indiqué qu'elle s'attache à déceler les cas d'usure anormale des ouvrages d'art du fait de l'emprunt d'itinéraires inappropriés par des conducteurs de véhicules de fort tonnage, et à mettre en place les mesures de police adaptées.

La chambre relève que si le volume du trafic des poids lourds constitue une donnée prise en compte pour l'évaluation de l'état des chaussées du réseau structurant et du réseau principal (niveaux A à D), le département ne l'intègre pas encore suffisamment dans sa démarche d'entretien préventif de l'ensemble du patrimoine routier. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que l'introduction de la dimension trafic poids lourds dans les critères de priorisation de sa politique d'entretien sera évaluée et intégrée si elle se révèle pertinente.

⁴⁵ 56^{ème} rapport annuel de la commission des comptes des transports de la nation, état G1.c.

3.1.6. Les relations avec les usagers

3.1.6.1. Le comité des usagers des routes départementales

Au cours de la période 2014-2019, le département a réuni à plusieurs reprises une instance appelée « comité des usagers des RD ». Présidé par le vice-président responsable des routes et/ou de la sécurité routière, ce comité composé à l'origine de représentants d'associations d'automobilistes, de motards, de cyclotouristes, de transporteurs, d'usagers des transports, d'associations qui œuvrent en faveur de la sécurité routière, et sont subventionnées à ce titre par la collectivité, ainsi que d'associations de défense de l'environnement, a été élargi à des associations qui agissent dans le domaine du handicap.

À travers ce comité, la collectivité vise à une meilleure compréhension, par chaque catégorie d'usagers de son réseau, des préoccupations des autres. La stratégie du département en matière de sécurité routière est toujours inscrite à l'ordre du jour. Ce fut notamment le cas lors de la réunion tenue le 18 décembre 2019 au cours de laquelle le comité a été consulté à propos de la méthode que le département entend mettre en œuvre pour déterminer les portions de son réseau éligibles à un relèvement de la VMA.

La chambre relève que si ce comité a le mérite d'exister et de permettre un échange de points de vue entre des organismes qui défendent des causes parfois antagonistes, la fréquence de ses réunions est irrégulière et, en l'absence de votes, il ne se prononce pas de façon formelle sur les points qui lui sont soumis. Le département ne peut donc pas faire état d'un avis rendu par le comité des usagers.

3.1.6.2. L'information routière

L'information routière recouvre l'ensemble des dispositions visant à diffuser, par un moyen ou par un autre, toute information prévisionnelle ou actuelle sur les conditions de circulation. Il s'agit, pour le département, d'apporter une aide au déplacement avec, pour objectif général, la sécurité et le confort des usagers. Afin d'informer sur les conditions de circulation sur le réseau routier départemental, la collectivité met à disposition du public, depuis 2012, un site internet. Cet outil numérique donne aux usagers une information en lien avec les différentes contraintes d'exploitation du réseau. Ce dispositif d'inforoute est renseigné par les différents services (agences techniques ou service exploitation) *via* une interface professionnelle et selon les consignes reçues. Dès lors, l'objectif fixé par le PGE adopté en 2012 de parvenir à garantir aux usagers une information en temps réel ne peut être atteint, compte tenu des procédures suivies pour l'actualisation des données. En effet, s'agissant des intempéries, les agences concernées sont seulement tenues de réaliser les mises à jour du site le matin avant 7 h et l'après-midi avant 16 h, en semaine. Concernant d'autres événements routiers, seuls ceux dont l'effet prévisible sur la circulation dépasse une heure sont susceptibles d'être signalés *via* l'inforoute. De plus, le département ne dispose pas de fournisseurs d'applications numériques spécifiques d'information grâce auxquelles les usagers pourraient recevoir des alertes, ni de panneaux d'information connectés disposés le long des voies.

Depuis 2011, le département a installé un seul panneau à message variable en entrée de la RD68 (liaison intercommunale d'évitement nord). Aux termes du PGE, ce type de dispositif permet de délivrer de l'information routière en temps réel afin d'accompagner l'utilisateur dans son trajet et de communiquer lors de situations dégradées pour essayer de limiter au maximum leur ampleur et favoriser leur acceptabilité. La collectivité prévoyait qu'un réseau de panneaux à

message variable serait développé sur les routes de niveaux A et B ainsi que des cas particuliers tels que l'accès aux cols en situation hivernale, par exemple. Depuis lors, la collectivité a revu ses ambitions à la baisse, et, en 2020, les seuls panneaux à message variable encore prévus concernent le plan de gestion du trafic de la RD612 entre Béziers et Saint-Pons-de-Thomières. Concernant les médias locaux, le département a conclu une convention de partenariat avec France Bleu Hérault qui lui assure des échanges privilégiés permettant la diffusion à l'antenne d'informations sur les conditions de circulation sur le réseau routier départemental. Interrogée sur ses éventuels fournisseurs de données de localisation, la collectivité a indiqué avoir entamé un partenariat avec l'ensemble des gestionnaires de voirie, *via* une application communautaire de navigation routière. Encore en phase expérimentale, le procédé permet seulement d'échanger des informations entre professionnels sur les événements routiers. Pour le département, cet outil ne remplace pas les procédures d'alerte et d'intervention de sécurisation de son réseau, même s'il facilite l'anticipation de l'impact d'événements extérieurs sur celui-ci. Enfin, le département apporte aux motards une information spécifique concernant les itinéraires qui ont fait l'objet d'aménagements particuliers de sécurité les concernant (cf. *infra*) au moyen de plaquettes, d'une signalisation dédiée (panneaux « Hérault moto ») et de la désignation d'un correspondant au sein des services, le « Monsieur Moto ».

Si le département n'a pas investi sur le développement d'outils numériques en lien avec la mobilité (*Mobility as a service*) au cours de la période sous revue, ce serait en raison de l'évolution législative qui lui a fait perdre, d'une part, son statut d'autorité organisatrice des transports au profit de la région, d'autre part, la gestion d'une partie de son réseau routier, transférée à la métropole 3M. La chambre en prend acte. Toutefois, compte tenu de l'importance de son réseau résiduel et de l'accroissement permanent du trafic qu'il supporte, le département doit prévoir d'adapter ses dispositifs d'information de viabilité aux exigences actuelles des usagers, le cas échéant en partenariat avec des gestionnaires de voiries limitrophes.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'un réseau de caméras couvrant les principaux points du réseau à risques en cas d'événements climatiques (cols et passages à gué) était en cours de déploiement, et que ce dispositif permettra de disposer d'images fréquemment renouvelées.

3.1.6.3. La signalisation d'information locale

Sur les RD, en dehors des agglomérations de plus de 2 000 habitants, l'information de l'utilisateur est également assurée par une signalisation verticale réservée aux services et activités commerciales liés au tourisme. En janvier 2017, l'assemblée départementale a approuvé la révision de la charte dite de signalisation d'information locale (SIL), dont la première mouture remontait à l'an 2000. Avant 2017, les bénéficiaires de cette signalisation bénéficiaient d'une autorisation d'occupation du domaine public et s'acquittaient d'une redevance d'un faible rapport pour la collectivité. Depuis 2017, les panneaux sont conformes à la norme établie par l'instruction interministérielle sur la signalisation routière, qui prescrit des fonds colorés en fonction de l'activité pour mieux la dissocier de la signalisation directionnelle à fond blanc, et limite à deux le nombre d'idéogrammes par panneau (cf. illustration 1 en annexe 4). Cette SIL est posée en amont des intersections.

La procédure mise en place prévoit qu'après instruction des demandes des professionnels, l'établissement public Hérault Tourisme transmet au PRM du département celles qui sont éligibles au dispositif de SIL en fonction des critères définis par la charte. Étude, commande et installation, dans les six mois, sont ensuite pilotés par l'unité signalisation *via* le prestataire titulaire du marché relatif à la SIL. Le département est le seul propriétaire des panneaux dont il est tenu, à ce titre,

d'assurer la maintenance. Cette signalisation est présentée comme respectueuse de l'environnement en ce sens qu'elle se substitue aux éventuelles publicités ou pré-enseignes existantes qui doivent obligatoirement être déposées concomitamment à l'implantation de la SIL. Depuis 2017, la tarification pour l'installation et le renouvellement de la SIL est fondée sur un montant forfaitaire calculé au *prorata* du nombre de panneaux posés, pour une durée de 15 ans (cinq ans renouvelable deux fois). Le coût total est, certes, partagé entre le propriétaire de l'activité ainsi annoncée et le département mais de façon très inégale, dans la mesure où le forfait d'équipement de 225 € TTC par panneau dont s'acquitte le demandeur ne représente que 20 % du coût total de cette signalisation sur 15 ans.

La chambre relève que ces modalités de signalisation d'activités très diverses le long des RD constitue un dispositif d'aide à l'économie locale qui mobilise des moyens humains et financiers affectés à la gestion du réseau routier. Le département doit veiller à la cohérence de sa démarche avec celles des opérateurs régionaux du tourisme et rechercher les conditions d'un partenariat, y compris financier.

Le département a assuré, dans sa réponse, que les conditions d'éligibilité au dispositif de SIL étaient en conformité avec la démarche régionale, mais sans évoquer l'éventualité d'un co-financement de la part publique.

3.1.7. La contribution du département à la sécurité routière

3.1.7.1. Une stratégie dont le renouvellement tarde à se concrétiser

Si la politique de sécurité routière est menée par l'État, les départements peuvent, comme d'autres gestionnaires de réseau, également y contribuer. C'est ce que fait l'Hérault dont l'assemblée délibérante a adopté, fin 2013, une stratégie pour la période 2014-2018. La rédaction d'une nouvelle mouture sous la forme d'un plan pluriannuel est en cours de rédaction pour la période 2020-2025. Avant la déclaration d'un état d'urgence sanitaire, son adoption était prévue courant 2020.

Le département est lié par convention à la direction départementale des territoires et de la mer, responsable dans l'Hérault de la sécurité routière pour le compte de l'État, et a ainsi accès aux fichiers des accidents de la route et des infractions relevées par un système automatisé. En 2018 comme en 2019, 70 décès dus à des accidents de la route ont été enregistrés dans ce département de 1,1 million d'habitants où le nombre de tués par an n'est passé sous la barre des 100 qu'en 2011 (99). Les services du département ont établi des rapports concernant 37 de ces accidents qui ont conduit, dans trois cas, à la pose de glissières. Même si le résultat est meilleur en 2018 et 2019 qu'en 2017 (79 morts), selon les données statistiques de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière et de la préfecture, l'Hérault se classait, en 2018, au 4^{ème} rang des départements français qui déplorent le plus de morts sur les routes. Il contribue ainsi à alimenter le constat selon lequel les départements méditerranéens se caractérisent par des taux de mortalité plus élevés que la moyenne nationale, qui s'établit à 53 tués par million d'habitants. De plus, si les accidents se produisent en nombre plus élevé sur le réseau de la métropole, la chambre relève que c'est sur le réseau départemental qu'ils sont le plus souvent mortels : 41 tués pour 221 accidents en 2018 contre 12 tués dans 375 accidents sur la voirie métropolitaine. Toutefois, sur ce point, les chiffres provisoires pour l'année 2019 font ressortir une évolution de cette répartition favorable au département avec 33 décès enregistrés suite à des accidents sur les RD (- 8) pour un nombre d'accidents stable (222), contre 19 (+ 7) sur la voirie métropolitaine avec un nombre d'accidents également en hausse (+ 84).

Pour la période 2014-2018, le département avait fondé sa stratégie sur une étude de diagnostic de sécurité du réseau routier départemental portant sur la période 2004-2010. Elle faisait ressortir la prépondérance des accidents sur le réseau structurant, tant en nombre qu'en gravité, le fait que près du quart des accidents sont recensés en juillet-août, que quatre sur 10 ont lieu la nuit, que 30 % concernent des deux roues motorisés, et qu'ils sont généralement graves, que 32 % des victimes sont jeunes (14-24 ans), que le facteur alcool est souvent relevé et, enfin, que près d'un accident sur deux se produit contre un obstacle. La collectivité a choisi d'agir, d'une part, sur la qualité de ses infrastructures routières en fonction des enjeux de sécurité routière ainsi identifiés, d'autre part, sur le comportement des usagers, en particulier des plus jeunes. Sa stratégie comportait cinq axes et des objectifs à atteindre au terme de la période, dont certains étaient quantifiés (cf. *infra*). Fin 2018, une démarche a été engagée en vue d'en dresser un bilan. Elle était toujours en cours en avril 2020.

Fin 2019, l'élaboration d'un « plan sécurité routière 2020-2025 », qui ne relève pas d'une obligation réglementaire, a été entreprise et un premier projet, non chiffré, a été présenté, en décembre, en comité des usagers, en l'absence de l' élu référent. Les documents préparatoires de ce plan font apparaître la reprise des deux axes principaux de la précédente stratégie, à savoir l'action sur l'infrastructure, avec une mise en valeur de l'innovation, et les démarches de prévention menées au bénéfice de différents publics aux différents âges de la vie. Un dernier axe serait consacré aux moyens de toute nature (financiers, humains, de communication) affectés à la sécurité routière avec une évolution de l'organisation interne de la collectivité (création d'un observatoire départemental dédié, désignation de correspondants à une échelle territoriale plus fine, tenue d'une réunion annuelle présidée par l' élu délégué...). Une démarche participative pour la finalisation de ce plan était envisagée pour début 2020 à travers l'exploitation des réponses à un questionnaire grand public et une concertation avec un large panel de partenaires associatifs ou institutionnels de la collectivité. La mobilisation des services départementaux en charge de la sécurité routière pour la préparation d'un retour aux 90 kilomètres par heure sur une partie du réseau (cf. *infra*), conjuguée aux effets de l'état d'urgence sanitaire, a retardé la conception et la mise en œuvre d'un nouveau document d'engagements pluriannuels du département. Toutefois, consciente de l'enjeu majeur que représente cette politique publique, la collectivité a poursuivi, en 2019, les actions prévues dans sa précédente stratégie.

Afin de capitaliser au plus vite sur la baisse de 20 % du nombre de tués sur le réseau départemental constatée en 2019, première année complète d'application de la limitation de vitesse à 80 kilomètres par heure, la chambre recommande la présentation du plan de sécurité routière 2020-2025 devant le conseil départemental. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que cette démarche, engagée avant l'initiation du contrôle de la chambre, avait été retardée par la crise sanitaire mais qu'il avait pour objectif de la voir aboutir au cours du 1^{er} trimestre 2021.

Recommandation

4. Présenter formellement devant l'assemblée départementale un plan « sécurité routière 2020-2025 » chiffré et adapté aux enjeux budgétaires. Mise en œuvre en cours.

3.1.7.2. Les principales actions conduites depuis 2014

La stratégie d'amélioration de la sécurité routière mise en œuvre par le département, à partir de 2014, comporte deux volets principaux : agir sur l'infrastructure et conduire une politique de prévention et d'information.

Les actions sur l'infrastructure

S'agissant des actions à mener en matière de sécurisation du réseau routier, la stratégie 2014-2018 a fixé des objectifs concrétisés par des pourcentages de réalisation à atteindre et des montants de crédits associés. Les principales actions prévues étaient les suivantes :

- la mise en œuvre d'un programme spécifique de travaux sur des infrastructures cibles représentant plus de 90 kilomètres de routes en 14 sections différentes identifiées comme présentant un enjeu en matière de sécurité routière ;
- le traitement thématique des obstacles latéraux sur le réseau structurant à hauteur de 80 % du linéaire dans une zone de sécurité de quatre mètres de part et d'autre de la route ;
- l'adaptation de la politique de gestion du patrimoine arboré bordant les RD (abattage d'une centaine d'arbres isolés en bord de route, pose de glissières) ;
- la prise en compte encore renforcée des deux roues motorisés dans les projets d'aménagements et sur le réseau existant ;
- une politique volontariste pour accroître la visibilité de nuit.

Afin d'améliorer la lisibilité de la route par les conducteurs qui empruntent de nuit le réseau départemental, la collectivité a effectivement procédé, en 2015, à la refonte de sa politique de signalisation horizontale. Elle prévoit un repassage tous les trois ans sur les routes du réseau structurant. Le département a choisi d'adopter une exigence renforcée s'agissant de la performance à atteindre par la signalisation en matière de rétro réflexion de nuit par temps sec, sur les voies des niveaux A à D, en raison de leur plus forte accidentalité. Par ailleurs, les seuls éléments disponibles du bilan en cours d'établissement révèlent que, du point de vue quantitatif, fin 2018, les réalisations en matière de travaux de sécurisation des infrastructures cibles et de traitement des obstacles latéraux étaient encore loin d'atteindre les objectifs fixés : trois sections de routes avaient été sécurisées sur les 14 prévues, du fait des limites budgétaires, et, s'agissant des obstacles latéraux, environ 350 kilomètres représentant 30 % du linéaire avaient été traités au lieu de 80 %, avec abattage, depuis 2016, de la moitié seulement du nombre prévu d'arbres isolés. Certains d'entre eux, bien qu'étant identifiés comme des obstacles latéraux à supprimer, ont été finalement conservés car considérés comme remarquables sur le plan paysager ou environnemental.

L'ordonnateur a indiqué qu'une évaluation des résultats obtenus en matière de baisse de l'accidentalité sur les sections de voies traitées au titre du plan 2014-2018 sera réalisée avant de décider de fixer de nouveaux objectifs en matière de sécurisation des infrastructures du réseau.

Les actions de prévention et d'information

Outre l'action sur l'infrastructure, le département a souhaité agir dans les domaines de la prévention et de la formation afin de réduire les comportements à risques, et cibler les usagers surreprésentés dans les accidents de la route (jeunes, seniors, usagers de deux roues motorisés). Les principales actions inscrites dans sa stratégie étaient les suivantes :

- l'action « ça roule à deux » en collège pour les classes de 3^{ème}, réalisée par la prévention routière ;
- le dispositif permettant de financer et de former les jeunes au brevet de sécurité routière, devenu permis AM (apprenti motard), pour le pilotage des cyclomoteurs à partir de 14 ans, *via* un

accompagnement spécifique et de qualité (marché public avec une auto-école et partenariat avec la prévention routière) ;

- la subvention des pistes d'éducation routière pour les communes ;
- les partenariats avec plusieurs associations pour qu'elles interviennent à travers la mise en œuvre d'actions spécifiques auprès de publics identifiés comme prioritaires (jeunes, motards notamment) ;
- la distribution de 20 000 éthylotests lors de diverses manifestations (opération « vincœurs », foire exposition de Montpellier, Plaisirs d'Hérault...).

Pour cet axe de sa stratégie, le département a noué plusieurs partenariats avec des associations qui contribuent, par leurs actions, à l'amélioration de la sécurité routière. Dans ce cadre, la collectivité verse une subvention annuelle, en baisse au cours de la période sous revue, au comité départemental de la prévention routière. La collectivité a indiqué que la baisse des subventions aux associations qui œuvrent en matière de sécurité routière traduisent les tensions de son budget de fonctionnement et qu'elles ont été appliquées à l'ensemble des thématiques routières, mais de façon très mesurée afin de ne pas freiner le développement des actions menées.

Le comité départemental de l'association « la prévention routière » a réalisé la majorité des actions de prévention depuis 2014, telles que la visite des 80 collèges que compte le département à raison de 40 établissements par an. Toutefois, la délivrance de messages par le spectacle vivant a aussi été expérimentée dans quelques collèges où, selon la collectivité, elle a reçu un accueil très favorable de la part des élèves et des équipes pédagogiques. Le département projette, pour la période 2020-2025, de mettre en œuvre une prévention de l'accidentalité routière « tout au long de la vie », alors qu'elle est jusqu'à présent dirigée essentiellement vers les élèves des établissements scolaires du second degré.

Pour parvenir à sensibiliser les personnes les plus éloignées des questions de sécurité routière, du fait de leur âge ou de leur situation de handicap et/ou de précarité, la collectivité devra élargir ses partenariats et associer à la préparation et à la mise en œuvre de ce volet de son futur plan un plus large éventail de services départementaux que ceux qui relèvent du seul PRM. Selon l'ordonnateur, il s'agit là d'un aspect central de la réflexion en cours portant sur l'établissement de la stratégie pour la période 2020-2024.

Par ailleurs, afin d'écartier tout risque de conflit d'intérêts, il serait préférable qu'aucun élu appelé à représenter la collectivité au sein des instances dirigeantes du comité départemental de la prévention routière ne participe aux délibérations relatives aux subventions accordées à cette association.

Les actions visant à réduire la mortalité des motards

Les départements méditerranéens ont notamment pour particularité de dénombrer une part importante de pilotes de deux roues motorisés dans leur mortalité routière. En s'appuyant sur le résultat d'études d'accidentalité pluriannuelles, la stratégie de sécurité routière du département pour la période 2014-2018 relevait que « les accidents des usagers deux roues motorisés concentrent près de 30 % des accidents sur les RD, généralement associés à une gravité élevée à très élevée ». À travers elle, le département a poursuivi la politique spécifique entreprise depuis

de nombreuses années à l'attention de ce public, et qui concerne à la fois l'adaptation des infrastructures et la prévention, à travers les mesures suivantes :

- la mise en place « d'écrans moto » (5 520 millilitres) qui protège les pilotes de deux roues motorisés du risque que présentent les dispositifs de retenue routiers classiques, en particulier au droit des courbes dont le rayon est inférieur à 250 millilitres ;
- l'utilisation privilégiée, sur le réseau structurant, d'équipements à sécurité passive dits « mats directionnels fusibles » qui se plient à la base en cas de choc et le traitement des autres obstacles latéraux, y compris les murets et buses d'évacuation des eaux, ainsi que les poteaux, en lien avec les concessionnaires de réseaux d'électricité et de téléphone ;
- l'emploi, pour la signalisation horizontale, de produits de marquage très anti glissants ;
- la désignation, au sein des services du département, d'un référent chargé d'échanger avec les associations de motards, mais aussi et sensibiliser le personnel de la collectivité aux dangers de ce mode de déplacement ;
- le soutien financier de la fédération française des motards en colère de l'Hérault pour une animation itinérante de sécurité routière destinée aux enfants de 6 à 12 ans et réalisée au moyen d'une piste de mini-motos, ainsi que d'actions ciblées : « café motards », « relais calmos »... ;
- la réalisation d'un troisième itinéraire dits « motos » afin de proposer à ce type d'usagers davantage de parcours sécurisés pour une pratique loisir du deux roues motorisés. L'ensemble des trois itinéraires empruntent environ 450 kilomètres de RD, pour un coût total de 4,5 M€ de mise en sécurité (dont 150 000 € de signalisation spécifique à l'aide de plus de 300 panneaux de balisage) ;
- la participation à la conception et au financement du projet de création d'une piste pédagogique deux roues motorisés afin de proposer aux acteurs de la formation deux roues et aux pratiquants un site adapté hors circulation. Concernant cette opération, le département a réalisé, au cours du premier semestre 2020, sur un délaissé de voirie départementale, un espace pédagogique dédié à la pratique de la moto que la fédération française des motards en colère de l'Hérault appelait de ses vœux. Le coût des aménagements atteint un montant de 600 k€ qui comprend la réhabilitation des ouvrages d'art, les équipements de sécurité, la couche de roulement et les équipements liés à l'accueil des motards. Cet espace fera l'objet d'une convention de gestion conclue avec une association.

La chambre relève qu'en 2018, c'est la baisse de l'accidentalité chez les motards qui avait le plus contribué à l'amélioration constatée par rapport à l'année précédente (sept tués contre 21 en 2017). Toutefois, le nombre de tués à moto est reparti à la hausse en 2019 avec 15 décès enregistrés. De plus, en prenant en compte l'ensemble des deux roues motorisés, on constate que l'Hérault reste, pour la période 2014-2018, avec 27 % de mortalité moyenne, au-dessus des 23 % relevé au plan national, avec un pic à 30 % en 2019. Au regard de ces résultats globalement encourageants bien qu'irréguliers, le département se doit de poursuivre sa politique volontariste et partenariale d'encouragement d'une pratique sécurisée des deux roues motorisés dans leur ensemble.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne que la comparaison de chiffres bruts entre départements est défavorable à l'Hérault du fait de son fort attrait touristique estival. Il précise néanmoins que la reconduction d'actions visant spécifiquement les usagers de deux roues motorisés sera bien prévue dans le prochain plan de sécurité routière. La chambre relève cet engagement.

La chambre relève que la collectivité n'a pas réalisé un suivi régulier de la mise en œuvre de la stratégie de sécurité routière arrêtée pour la période 2014-2018, alors que celui-ci était prévu. De plus, à l'heure de présenter le plan global appelé à lui succéder, elle prévoit d'en faire le bilan sans référence aux quelques indicateurs quantitatifs qu'elle contenait. Cela illustre le fait qu'en matière de sécurisation des infrastructures, les objectifs, certes ambitieux, qui avaient été fixés n'ont pas été atteints, essentiellement par manque de crédits disponibles. Le département doit veiller à ce que le dispositif de suivi de son futur plan de sécurité routière 2020-2025 associe ses différents partenaires, garantissent la remontée, aujourd'hui incomplète, des données depuis les agences locales et respectent les échéances qui auront été fixées pour les bilans intermédiaires et le bilan final.

3.1.7.3. Les évolutions de la vitesse maximale autorisée

Depuis le 1^{er} juillet 2018, le code de la route prévoit que, hors agglomération, la vitesse des véhicules est limitée à 80 kilomètres par heure hors autoroute ou route à 2x2 voies séparées par un terre-plein central. Cette réduction de la VMA est destinée à faire baisser la vitesse moyenne sur le réseau secondaire, sur lequel se produisent 55 % des accidents mortels. L'impact sur l'accidentalité de cette mesure devait être évalué au terme d'une période de deux ans de mise en œuvre. Dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités promulguée le 24 décembre 2019, le Parlement a introduit dans le CGCT un nouvel article⁴⁶ qui prévoit que le président du conseil départemental peut fixer, pour les sections de routes hors agglomération relevant de sa compétence et ne comportant pas au moins deux voies affectées à un même sens de circulation, une VMA supérieure de 10 kilomètres par heure à celle prévue par le code de la route. Cette décision doit prendre la forme d'un arrêté motivé du président, pris après avis de la commission départementale de la sécurité routière⁴⁷, que préside le préfet, sur la base d'une motivation précise appuyée par le résultat d'une étude d'accidentalité pour chacune des sections de route concernées, effectuée aux frais de la collectivité.

Dans l'Hérault, le département a réalisé, en régie, les travaux de signalisation nécessaires à l'entrée en vigueur du 80 kilomètres par heure sur son réseau, en concertation avec les services locaux de l'État. Ce dernier a remboursé intégralement le coût de cette opération, évalué à 40 k€ par la collectivité. Le 24 juin 2019, soit moins d'un an après l'entrée en vigueur du 80 kilomètres par heure hors agglomération, le conseil départemental a délibéré sur les principes et la méthode de sélection des sections de son réseau qui « pourraient être concernées par un relèvement de la VMA à 90 kilomètres par heure ». Les critères suivants ont été retenus : les caractéristiques géométriques des sections de routes ; l'accidentalité de ces sections, après analyse des gains potentiels de la limitation généralisée à 80 kilomètres par heure ; les logiques d'itinéraires et de séquences homogènes pour éviter des changements successifs de limitation.

Suite à cette délibération, les services de la collectivité ont réalisé une pré-étude de l'ensemble du réseau routier sur la base des critères énoncés ci-dessus. Elle a conduit à l'identification de portions d'itinéraires susceptibles de repasser à une VMA de 90 kilomètres par heure, représentant un linéaire total de 490 kilomètres, soit 10,8 % du réseau. La carte a été présentée aux membres du comité des usagers dès le 18 décembre 2019, soit avant même la promulgation de la loi d'orientation des mobilités qui autorise de telles dérogations, car le département souhaitait rendre les dérogations effectives dès le mois de juin 2020. La méthode retenue par la collectivité a consisté à confier ensuite à un bureau d'études spécialisé dans la sécurité routière le soin de réaliser, à partir des chiffres fournis par l'État, une étude d'accidentalité

⁴⁶ Article L. 3221-4-1.

⁴⁷ Formalité prévue par l'article L. 3221-4-1 du CGCT.

sur les tronçons pressentis, dont les résultats devaient être présentés également à ce comité, en mai 2020, avant que le projet de la collectivité soit soumis obligatoirement pour avis à la commission départementale de la sécurité routière. Dans le cadre de sa prestation, le bureau d'études était tenu de procéder lui-même à une concertation avec les seuls départements limitrophes et la métropole 3M, en tant que gestionnaires routiers.

L'instauration de l'état d'urgence sanitaire a remis en cause le calendrier initialement prévu et rendu vaine toute étude d'accidentalité portant sur les premiers mois de 2020 du fait du confinement et des limitations de déplacements. La chambre relève que la mesure de relèvement partiel de la VMA est entrée en vigueur après les vacances d'été et sur un linéaire de 350 kilomètres seulement, ce qui a pu contribuer à limiter le risque d'un impact négatif sur la mortalité routière dans l'Hérault en 2020.

3.1.7.4. Les produits des amendes de circulation et de stationnement

En matière de recettes d'investissement, outre les subventions d'équipement éventuelles, le département inscrit au budget des routes la part du produit des amendes de radars automatiques que lui verse l'État, affectée à l'équipement et non transférable. Suite à la généralisation de ces dispositifs automatisés de constatation des infractions routières, à partir de 2005, plusieurs départements, dont l'Hérault⁴⁸, ont demandé qu'une redevance leur soit reversée lorsqu'ils étaient implantés sur leur domaine public. Après plusieurs décisions de justice contradictoires, le Conseil d'État a tranché en considérant que ces radars ne portent pas occupation du domaine public routier départemental et qu'ils ne peuvent donc pas faire l'objet d'une redevance⁴⁹. Néanmoins, l'État a consenti à répartir chaque année entre les départements, au *pro rata* de la longueur de leur réseau, une part du produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle, qui relève depuis 2011 d'un compte d'affectation spéciale.

Par ailleurs, le CGCT prévoit que les départements arrêtent la liste des communes et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants compétents en matière de voies communales, de transports en commun et de parcs de stationnement qui recevront une fraction du montant des amendes de police relatives à la circulation routière, et déterminent le montant des attributions à leur verser en fonction de l'urgence et du coût de l'opération à réaliser, laquelle doit concerner soit les transports en commun, soit la circulation routière.

tableau 2 : produit des amendes de police perçu ou réparti par le département

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produit des contrôles automatisés	820 998	819 609	846 637	864 937	786 897	746 000*
Produits des amendes de police à répartir	1 641 693	1 672 783	1 259 242	1 361 489	1 232 245	1 284 325

* Montant inscrit au budget primitif 2019

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les délibérations de répartition

⁴⁸ Cour administrative d'appel de Marseille, 9 juillet 2007, n° 07MA01599. Confirmation de la suspension de la délibération du 26 mars 2007 par laquelle le conseil général de l'Hérault a établi une redevance d'occupation d'un montant annuel de 10 k€ par radar automatique.

⁴⁹ Conseil d'État, 31 octobre 2007, *ministère de l'Intérieur contre le département de l'Essonne*, n° 306338.

Le département a ressenti, en 2018, l'effet de la diminution du linéaire de son réseau. En effet, la répartition des amendes forfaitaires provenant des radars de vitesse automatique s'effectue en fonction du kilométrage du réseau au 1^{er} janvier de l'année N-1, date d'effet du transfert à la métropole 3M de 400 kilomètres de voirie. Le département avait anticipé dans sa programmation cette baisse de la redevance radars.

Le montant des amendes de police rétrocédé par l'État et réparti par les départements est notamment déterminé en proportion des amendes dressées sur le territoire des communes concernées au cours de l'année N-2. Dans l'Hérault, le département procède à cette répartition par délibération en deux fois, en juin et septembre de chaque année, exclusivement au profit d'aménagements contribuant à l'amélioration de la sécurité routière (aménagement routiers ou cyclables et pistes d'éducation routière).

Les dotations revenant aux communes et groupement de plus de 10 000 habitants leur sont versées directement par l'État. C'est par exemple le cas de la métropole 3M qui reçoit le montant des amendes de police depuis l'exercice 2016.

3.2. La politique d'entretien et d'exploitation

3.2.1. Le contenu des missions d'entretien et d'exploitation

3.2.1.1. Les missions d'entretien des routes

L'entretien s'entend comme la mise en œuvre des moyens nécessaires à la conservation du domaine public routier conformément à son affectation, hors travaux de modernisation qui n'entrent pas dans le champ du contrôle. Les éléments principaux du domaine public routier que sont les chaussées et les ouvrages d'art donnent lieu à deux types de missions d'entretien : celles qui relèvent d'un entretien courant et celles qui font l'objet d'une programmation. Pour les chaussées, l'entretien courant va du simple balayage au traitement des dégradations de surface de type nids-de-poule par des réparations au point-à-temps automatique qui consistent à répandre une émulsion de bitume et de gravillons. Seul le centre d'exploitation de La Salvetat-sur-Agout, situé en zone de montagne, pratique encore ce type d'interventions en régie. Dans les autres agences, ces prestations d'entretien préventif donnent lieu à des accords-cadres à bons de commandes. Pour les ouvrages d'art, l'entretien courant concerne des interventions non structurelles (nettoyage général, suppression de la végétation, débouchage et curage des systèmes d'évacuation, petits travaux de maçonnerie en rapport avec l'écoulement des eaux) qui peuvent être réalisées en régie par les centres d'exploitation car ils demandent peu de moyens et de technicité. L'entretien courant des ouvrages d'art doit être réalisé régulièrement pour éviter un entretien spécialisé, nécessaire pour maintenir l'ouvrage d'art dans son niveau de service initial.

La recherche d'amiante et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques⁵⁰ dans les chaussées, mais surtout leur renforcement ou retraitement ainsi que le renouvellement des couches de roulement constituent des actions préventives qui permettent de limiter le recours à un traitement curatif, plus onéreux, par un entretien programmé. Un effort insuffisant du maintien à niveau des chaussées peut conduire, à long terme, à l'apparition d'un phénomène de « dette grise » à hauteur des investissements nécessaires à une réhabilitation intégrale. Constituent également de l'entretien préventif, les travaux de réparation réalisés en fonctionnement sur les équipements et les éléments de protection des ouvrages, sans remise en cause de leur capacité portante. La

⁵⁰ Molécules classées cancérogènes, mutagènes et repro-toxiques.

prévention des risques de rupture amène le département à réaliser en marché public des travaux de modernisation ou de grosse réparation des ouvrages d'art. Ils concernent la réfection des trottoirs et corniches des ponts, la reprise de l'étanchéité, le traitement des fissures et tous travaux nécessaires pour remettre partiellement ou totalement l'ouvrage dans son état de service initial.

D'autres éléments du domaine routier nécessitent des travaux d'entretien, qu'ils soient liés aux contraintes hydrauliques (bassins de rétention, fossés) ou aux dépendances « vertes ». Des travaux d'entretien spécifiques y sont consacrés, qu'il s'agisse du curage, du fauchage mécanique ou manuel, du débroussaillage qui incombe au département au titre des obligations du propriétaire en matière de prévention des incendies, de la mise au gabarit des plantations et du dégagement des lignes aériennes, et de la gestion des effets du chancre coloré du platane sur les arbres d'alignement ainsi que des espèces envahissantes exotiques, pour laquelle une stratégie a été arrêtée, en 2019, et des zones à risques identifiées.

3.2.1.2. Les missions d'exploitation des routes

L'exploitation du réseau routier concerne la maintenance des équipements, le maintien de la viabilité en toutes circonstances, y compris en cas d'intempéries ou d'accidents, et la gestion du trafic.

Mais la première mission d'exploitation d'un réseau routier consiste à en assurer la surveillance, sous différentes formes (patrouilles, caméras, stations de comptage...), afin d'être en mesure de délivrer aux usagers une information fiable et de décider des interventions nécessaires pour rétablir ou préserver la viabilité attendue. Afin de préparer ces interventions, des plans de gestion des événements routiers sont nécessaires et l'Hérault s'en est doté (cf. *infra*).

Les interventions doivent être conformes aux niveaux de service définis par le département dans le cadre de son PGE (cf. *infra*).

3.2.2. La définition de la stratégie

Le département est associé au contrat de plan État-région 2015-2020 pour certaines opérations routières inscrites au volet mobilité multimodale du document qui concernent, pour l'essentiel, le contournement de Montpellier et la création de déviations de la RN113 au droit de communes situées à l'est du chef-lieu : Baillargues, Saint-Brès, Lunel-Viel et Lunel. L'engagement financier de la collectivité s'élève à 8,06 M€.

L'Hérault n'a pas souhaité jusqu'à présent disposer d'un schéma routier départemental.

3.2.2.1. La politique d'entretien du réseau routier

Depuis 2014, la collectivité met en avant le principe classique selon lequel « la préservation du patrimoine routier (chaussées et ouvrages d'art) est une nécessité afin d'éviter à l'avenir des dépenses conséquentes de réfection complète des routes ». Cette année-là, le rapporteur constatait que l'âge moyen déjà élevé des revêtements de chaussée ne permettait pas d'envisager une prolongation de leur durée de vie sans un effort d'investissement soutenu, tant pour le renouvellement des couches de roulement, que pour la réfection des structures d'une partie de ce

patrimoine, alors que, dans le budget de l'année précédente, l'enveloppe dédiée à ce renouvellement avait été réduite de moitié (cf. *infra*).

À la différence des ouvrages d'art, pour lesquels la charte adoptée en 2014 préconise également de privilégier les tâches d'entretien et les actions préventives sans attendre une aggravation des désordres qui conduirait à une intervention beaucoup plus coûteuse, les chaussées et leurs dépendances ne bénéficient pas encore d'une stratégie de maintenance pluriannuelle. Interrogé sur ce point, le département a indiqué que le PRM travaille à la définition d'une politique d'entretien des chaussées et des dépendances directes qui aurait notamment pour finalité d'optimiser les coûts d'entretien, avant de sanctuariser un montant dédié au renouvellement des couches de surface qui maintienne le réseau dans un état satisfaisant et offre un confort amélioré aux usagers. Le pôle des routes prévoit que cette politique d'entretien des chaussées puisse intégrer des actions coordonnées sur les dépendances directes et ouvrages connexes, dans une optique de rationalisation.

En combinant ce document de cadrage de l'entretien des chaussées et de leurs dépendances et la charte d'entretien des ouvrages d'art actualisée, le département pourrait disposer d'un plan global, qui serait le pendant du PGE du réseau adopté en 2012, par une délibération qui envisageait déjà que soit arrêtée une politique d'entretien des chaussées. Son adoption pourrait s'accompagner de la détermination d'objectifs pluriannuels, dans la mesure où le département ne dispose plus d'un PPI consacré à l'aménagement du réseau. En adoptant un tel plan global de maintenance et d'aménagement de son patrimoine routier, la collectivité rendrait publique la stratégie qu'elle entend mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs, par exemple s'agissant de l'âge moyen des couches de roulement, et à quelle échéance, ainsi que les moyens qu'elle prévoit d'y consacrer. Les modalités de sa coopération avec les autres gestionnaires de réseaux au sein même du département pourraient également y être présentées. Les documents de cadrage existants en lien avec certains domaines de l'entretien des routes et de leurs dépendances y seraient rattachés comme ceux qui restent encore à réaliser, en matière, par exemple, de gestion des bases de données de suivi du patrimoine, de gestion des organes de protection des falaises ou de prise en compte de l'économie circulaire et de la biodiversité (plan route et biodiversité en préparation).

Dans sa réponse, l'ordonnateur confirme que l'approbation par l'assemblée d'un document cadre relatif à la politique d'entretien des chaussées était attendue pour fin 2020 et qu'il viendrait compléter la charte des ouvrages d'art pour constituer un plan global d'entretien du patrimoine routier départemental. La chambre relève l'absence d'engagement concernant l'adjonction d'un volet financier à ce plan global permettant de déterminer les moyens que la collectivité entend consacrer à cet entretien sur une période pluriannuelle.

Recommandation

5. Adopter une stratégie pluriannuelle globale de maintenance du patrimoine routier départemental assortie d'objectifs chiffrés. *Non mise en œuvre.*

3.2.2.2. Le règlement de voirie et le référentiel technique

Le règlement de voirie

En application du code de la voirie routière, le conseil départemental doit approuver un règlement de voirie qui fixe les modalités d'exécution des travaux de remblaiement, de réfection provisoire et de réfection définitive, conformément aux normes techniques et aux règles de l'art.

Dans l'Hérault, le règlement de voirie actuellement en vigueur a été approuvé par l'assemblée le 31 décembre 2005. Il prévoit notamment qu'il est interdit de dégrader les chaussées des RD et de compromettre la sécurité ou la commodité de la circulation des usagers. La gestion des contraventions de voirie est déléguée aux agences techniques. Cela concernerait très peu de cas mais, en l'absence d'un suivi centralisé, la collectivité n'a pas été en mesure d'en indiquer le nombre exact. C'est également le règlement de voirie qui détermine les règles en matière d'alignement, lequel est fixé soit par un plan d'alignement, soit par un arrêté du président. Les deux contentieux en cours concernent des arrêtés d'alignement individuel pris pour déterminer la limite du domaine public au droit de propriétés riveraines.

Le règlement de voirie détermine aussi le régime des redevances que les concessionnaires de réseaux divers (eau, électricité, fibre...) versent au département en contrepartie des autorisations d'occupation du domaine public qui leur sont consenties. En 2019, le principal contributeur était la société Orange, avec un montant annuel de redevance de 300 k€. La société titulaire du contrat de DSP relative à la conception, à l'établissement et à l'exploitation du réseau THD du conseil départemental de l'Hérault (Num'Hér@ult) verse également une redevance annuelle à la collectivité déléguante (12 k€ en 2019). Une annexe au contrat fixe les prescriptions techniques liées aux travaux et interventions sur le domaine public routier, dont la pose mécanisée des fourreaux en micro-tranchées et à faible profondeur. La collectivité a indiqué que ces prescriptions servent aujourd'hui pour l'ensemble des opérateurs. Compte tenu des évolutions réglementaires intervenues depuis lors, le renouvellement du règlement est en préparation.

La chambre relève que c'est au règlement de voirie qu'il revient d'édicter les conditions dans lesquelles une dérogation aux profondeurs d'enfouissement des réseaux peut être consentie à un concessionnaire. Le projet de nouveau règlement traite d'ailleurs de cette question. Le département doit faire en sorte de l'adopter dans le meilleur délai et donc constituer, en premier lieu, la commission consultative prévue par le code de la voirie routière (représentants des affectataires, permissionnaires, concessionnaires et autres occupants de droit des voies départementales). La chambre prend acte du projet du département d'accompagner le renouvellement du règlement de la mise en place d'un outil informatique permettant d'automatiser la rédaction des autorisations de voirie, en facilitant la coordination des interventions sur le réseau routier.

En réponse, le département a indiqué qu'il était prévu de réunir la commission consultative à l'automne 2020 et de soumettre la nouvelle version du règlement de voirie à l'assemblée au plus tard début 2021. Quant à l'acquisition d'un outil informatique dédié aux autorisations, elle est programmée en 2022.

Le référentiel technique

Il s'agit du document qui récapitule l'ensemble des règles applicables lors de la conception d'aménagements routiers dans le département, actualisé une première fois en 2007. La stratégie de sécurité routière adoptée par le conseil départemental en décembre 2013 a prévu qu'il devait être remis à jour dès 2014. Le calendrier a été presque tenu dans la mesure où le nouveau référentiel technique pour les concepteurs des RD et leurs dépendances a été mis en œuvre à compter de janvier 2016.

Selon les services routiers du département, ce document cadre fixe les spécifications fonctionnelles attendues des projets routiers, qui sont reproduites dans les CCTP des marchés. En encadrant de la sorte la façon de concevoir les routes, la collectivité recherche l'harmonisation des

caractéristiques de son réseau, mais également la maîtrise des coûts. S'agissant des chaussées, par exemple, en fonction des niveaux des routes, qui vont des lettres A à E, le référentiel détermine, au moyen de fiches, des exigences différentes afin d'adapter le patrimoine à son usage, au juste prix : produits utilisables pour la couche de roulement, critères de choix (trafic, état du support et de la structure, bruit, étanchéité, adhérence...), largeur des accotements. Le thème de la protection de l'environnement n'est pas traité de façon spécifique mais il est intégré à l'ensemble du processus de conception des RD afin que les choix techniques qui sont effectués soient les plus pertinents en matière de préservation des ressources et des milieux naturels.

Au même titre que les autres axes de la stratégie de sécurité routière, l'impact de l'actualisation de ce référentiel technique doit être évalué. En l'espèce, il s'agirait de déterminer quelle proportion des projets routiers mis en œuvre par la collectivité en ont respecté les prescriptions, l'objectif initialement fixé étant de 100 % des projets dès la fin 2015. Le département a indiqué que cette évaluation et les suites à lui réserver seront prises en compte dans le cadre d'actualisation du référentiel.

3.2.2.3. L'adaptation aux premiers effets du changement climatique

Le département de l'Hérault est engagé dans une démarche de « route durable » et il fut le premier département signataire d'une convention d'engagement volontaire pour la préservation des ressources, en 2009. Depuis 2010, le pôle des routes et transports pratique le *management* durable des activités routières, qui consiste à passer chacune de ses activités au prisme du développement durable. Attachée à diminuer l'impact de son action sur le changement climatique, la collectivité semble avoir été prise de vitesse par certains de ses premiers effets.

Les actions de lutte contre le réchauffement climatique

En matière de transition écologique et énergétique, le département doit tenir compte de la prédominance de la voiture comme principal moyen de transport, y compris pour les déplacements *infra* communaux. Outre des pistes cyclables et des voies vertes, le département réalise donc des aires de covoiturage qui concourent à la fluidité du trafic et à la réduction de la pollution automobile, et ceci d'autant plus qu'elles sont équipées de bornes de recharge des véhicules électriques. 12 sont d'ores-et-déjà en service et 19 sont en projet.

Pour l'entretien des chaussées, le département privilégie l'utilisation de techniques d'enrobé à froid sur son réseau principal, seules les routes du réseau structurant (catégorie 1 de l'ONR) étant revêtues d'enrobés chauds ou tièdes. Il encourage l'utilisation d'enrobés recyclés sous la forme d'agrégats d'enrobés à travers les critères d'évaluation de la valeur technique des offres reçues en réponse à ses consultations, ainsi que le développement des chantiers de retraitement en place, mobilisant peu, voire pas de matière première nouvelle. Concernant les ouvrages en béton, la collectivité prévoit d'expérimenter la valorisation de déchets sur un premier chantier concernant un ouvrage hydraulique, en suivant les recommandations du projet national Recybéton.

Pour l'exploitation du réseau, des méthodes de travail plus respectueuses de l'environnement ont été mises en place, telles que le fauchage raisonné et de nouvelles pratiques d'entretien « zéro phyto » suite à l'abandon anticipé, dès 2014, des produits phytosanitaires. Cet abandon a nécessité de mobiliser beaucoup plus de main d'œuvre et des investissements en matériels pour entretenir les dépendances du réseau sans produits chimiques. Le département

évalue l'enveloppe budgétaire globale concernant les solutions alternatives à 871 k€, mais la collectivité a reçu des aides financières pour un total de 487 k€.

Pour assurer la viabilité hivernale, les centres d'exploitation ont été équipés progressivement de centrales à saumure et cuves de stockage, permettant d'appliquer de la bouillie de sel pour moins saler et traiter plus efficacement le réseau, tout en préservant les milieux naturels récepteurs. Enfin, le département cherche à limiter la dépendance exclusive de son parc de véhicules au diesel. Interrogé sur la conversion éventuelle à d'autres énergies, il a indiqué que de nombreuses berlines à essence ont été acquises et que la part de véhicules électriques croît chaque année. L'exercice serait cependant plus délicat sur les véhicules techniques ou les poids lourds, pour lesquels l'offre du marché n'est pas encore en adéquation opérationnelle avec les exigences des métiers techniques, mais des expérimentations sont en cours.

Les conséquences coûteuses des premiers effets du changement climatique

Si l'Hérault n'est pas concerné par les réparations liées au retrait des sols, en revanche il a connu au cours de la période 2014-2019 une succession d'épisodes pluvieux de très forte intensité qui ont occasionné de nombreux dégâts à son patrimoine routier, qu'il s'agisse des chaussées ou des ouvrages d'art. Afin de rétablir la viabilité de son réseau, le département a dû dégager en urgence d'importants crédits. Pour réparer les dommages provoqués par quatre épisodes enregistrés à l'automne 2014 et un cinquième en septembre 2015, une enveloppe de 15,8 M€ a été nécessaire. Le montant des dégâts occasionnés par un seul « épisode cévenol », en octobre 2018, était estimé à 2,7 M€ lors de l'adoption du budget primitif pour 2019. Ces pluies d'automne entraînent également souvent des inondations auxquels les services départementaux semblent préparés à travers des plans spécifiques à chaque bassin versant (cf. *infra*). En revanche, s'agissant de leur prévention, la chambre relève que ce n'est qu'en 2017 que la collectivité a passé commande d'un recensement de ses bassins de rétention, et que l'étude globale qui conditionne la programmation de leur remise à niveau est toujours en cours. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'un agent supplémentaire avait été affecté au service en charge de cette problématique avec l'objectif d'aboutir à son traitement en 2021.

Ces épisodes pluvieux intenses et les périodes de canicule, caractéristiques du climat méditerranéen, ont également des conséquences coûteuses pour la collectivité dans d'autres domaines. Le patrimoine des ouvrages de protection de falaises du département est assez récent et nécessite une maintenance pour l'instant limitée. Toutefois, il est constaté une recrudescence de chutes de blocs nécessitant des investissements croissants pour sécuriser les routes. En réaction, la collectivité a engagé l'élaboration d'une stratégie dédiée à la gestion de ces organes de protection des falaises. Pour le patrimoine arboré également, le changement climatique est néfaste et couteux. Les pics de chaleurs estivaux sont traumatisants pour des arbres d'alignement vieillissants, en particulier les platanes. Ces phénomènes cumulés génèrent de plus en plus d'interventions de nettoyage ou d'abattage qui impactent lourdement le budget de fonctionnement de la collectivité. Elle est donc amenée à réadapter la fréquence théorique de taille des platanes, tout en améliorant le système de surveillance et de détection d'anomalies susceptibles d'impacter la sécurité des usagers lors des épisodes très réguliers de vents violents. De plus, le département applique les recommandations de plantation du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de l'Hérault en choisissant des espèces adaptées au changement climatique, que ce soit pour ses actions de plantations réalisées en régie ou dans le cadre des marchés d'aménagement paysager.

Compte tenu de l'apparition des premiers effets du réchauffement climatique sur la conservation de son patrimoine routier, le département doit adapter ses méthodes d'entretien et

d'exploitation pour favoriser la résilience face à des risques qui ne présentent plus un caractère exceptionnel. Il en va de même pour le choix des techniques de réalisation de chaussées nouvelles, les procédés à la pointe des technologies telles que les routes à énergie positive que la collectivité a expérimentées, ne présentant pas obligatoirement les meilleures caractéristiques de résistance aux aléas climatiques. Le département a d'ailleurs indiqué que ces innovations font l'objet de protocoles de suivi afin de déterminer leur durabilité et leur résilience avant de décider de leur généralisation.

3.2.2.4. La politique d'exploitation du réseau routier

La politique d'exploitation est exposée dans le PGE des routes adopté par l'assemblée départementale le 26 mars 2012. Il a vocation à recenser les actions permettant de tirer le meilleur parti possible des infrastructures routières afin de garantir la sécurité des déplacements et d'optimiser l'utilisation du réseau. Il s'agit d'un document à caractère stratégique qui, pour sa mise en œuvre, a nécessité l'élaboration de dossiers d'organisation spécifiques à telle ou telle politique technique liée à l'exploitation du réseau (surveillance générale, viabilité hivernale...), eux-mêmes déclinés sous la forme de politiques ou de plans d'intervention particuliers exécutés par les unités d'entretien des routes (UER – signalisation, curage) et les agences départementales. Il était prévu que la mise en œuvre du PGE prendrait cinq ans. Alors qu'il devait être mis à jour selon une fréquence biannuelle, il n'a pas donné lieu à une nouvelle délibération depuis son adoption initiale. Toutefois, selon l'ordonnateur, les documents cadre qu'il prescrit ont connu des évolutions reflétant celles du réseau.

C'est le PGE de 2012 qui hiérarchise le réseau en cinq niveaux (A/B/C/D/E, cf. carte 3 en annexe 4). Ils ont été définis en fonction des caractéristiques techniques, des trafics supportés, mais aussi des fonctions supports associées (tourisme, économie, itinéraire de substitution en cas de crise sur le réseau de l'État...). Auparavant, les RD étaient réparties en seulement trois catégories : le réseau multi pôles, le réseau de liaison et les autres voies.

Le niveau de service correspond à l'état qualitatif cohérent d'une route ou section de route. Le département a pris des engagements sur les niveaux de services en fonction de la hiérarchisation de son réseau. Ces niveaux de service fixent les objectifs à atteindre en terme d'exploitation et permettent de définir et dimensionner les moyens humains et matériels nécessaires ainsi que les outils et méthodes à développer. Différents documents d'orientation viennent préciser le PGE pour des situations (neige, inondations, évènements routiers) ou des activités (fauchage, signalisation horizontale...) qui nécessitent une organisation spécifique. Pour des activités aussi importantes que la gestion des évènements routiers, le fauchage sur les dépendances ou le maintien de la viabilité en période hivernale, l'organisation retenue n'est pas liée à la hiérarchisation du réseau, ou seulement en partie (priorité de fauchage des talus). En revanche, le niveau de service s'applique également aux procédés d'évaluation de l'état du patrimoine : auscultation des routes de niveaux A à D et prise en compte de l'importance fonctionnelle de la voie portée dans l'évaluation de l'état des ouvrages d'art. Le choix des types de revêtement pour le renouvellement des couches de roulement est également lié aux niveaux des routes.

Les objectifs de service recensés dans le PGE (cf. tableau 35 en annexe 4) et les différents documents d'orientation qui guident l'action des services départementaux ne font pas de distinction entre les niveaux A et B. S'agissant des niveaux C et D, la seule exception concerne le niveau général d'exploitation, mais la différence apparaît bien tenue entre un « bon niveau de viabilité » et un « niveau de viabilité correct », selon la terminologie retenue dans le PGE. Ce constat vient conforter l'observation déjà formulée concernant le trop grand nombre de niveaux

retenu pour la hiérarchisation du réseau, et à laquelle le département a répondu qu'il réfléchissait à un passage à trois niveaux au lieu de cinq.

3.2.3. La programmation des opérations d'entretien et d'exploitation et son exécution

3.2.3.1. Les moyens budgétaires de la modernisation, de l'entretien et de l'exploitation du réseau

On constate, à travers l'adoption des budgets primitifs au cours de la période 2017-2019, donc postérieurement au transfert d'une partie du réseau à la métropole 3M, une augmentation des crédits d'investissement et un maintien des crédits de fonctionnement dédiés aux routes. La programmation de ces crédits n'a donc pas été impactée par le contexte de restriction budgétaire, y compris en fonctionnement. En revanche, la chambre relève qu'au cours de la période 2014-2017, les moyens budgétaires affectés aux routes de l'Hérault ont connu deux diminutions. La première se situe en 2014 et 2015 (recul de 12,25 % des crédits de fonctionnement pour l'entretien sur deux ans), dans le prolongement d'une baisse importante motivée par des contraintes budgétaires intervenue en 2013. La seconde diminution s'est produite en 2017, suite au transfert de 400 kilomètres de réseau à la métropole 3M. Les budgets primitifs votés en 2016 et 2017 mettent en exergue tant en investissement qu'en fonctionnement, que la baisse de 18,72 M€ des CP en 2017 par rapport à 2016 pour les opérations concernant désormais le seul réseau départemental, dépasse très largement les montants qui étaient fixés par la convention réglant les conditions financières du transfert. Celle-ci prévoyait en effet le versement à la métropole, en 2017, d'une compensation totale de 8 258 957 €. Dans la délibération relative au budget primitif des routes pour 2017, la collectivité se réfère, s'agissant de l'impact du transfert sur le budget, aux montants de dépenses moyens enregistrés au cours des années précédentes, à savoir 963 351 € de charges de fonctionnement pour l'entretien des voiries transférées (recettes transférées non déduites) et 9 905 722 € de crédits d'investissement. En prenant cette référence, et une fois corrigé l'effet financier du transfert, le budget global des routes pour 2017 apparaît en recul de 10 % par rapport à l'exercice précédent. Les seuls crédits de fonctionnement affectés à l'exploitation et à l'entretien du réseau ont subi, cette année-là, une baisse moyenne de 8,3 % non liée au transfert. Ils ont été sanctuarisés par la suite à la hauteur des 9 M€ inscrits en 2017. Cette baisse a été plus marquée pour le poste de la plantation d'arbres que pour celui de l'entretien et de la réparation des ouvrages d'art. La chambre relève qu'elle n'a pas concerné le poste des fournitures de voirie, qui augmente en 2017 et 2018 alors que le linéaire du réseau a été réduit de 8 %.

Au cours de la période sous revue, outre la mise en œuvre du transfert de la voirie métropolitaine, la programmation du budget des routes a été affectée par la nécessité de dégager les CP en investissement nécessaires à la réparation des dégâts provoqués sur le réseau par des épisodes successifs de pluies torrentielles : 12,6 M€ pour les seuls dégâts enregistrés à l'automne 2014, 3,3 M€ pour ceux de septembre 2015 et 2,7 M€ pour ceux d'octobre 2018 (inscrits au budget primitif 2019). Des ponctions ont été effectuées sur d'autres postes pour alimenter une ligne de crédits dédiée. Ainsi, dans le budget pour 2015, les enveloppes des opérations de modernisation et de sécurisation du réseau, d'une part, les opérations dites « aménagement, réparation, sécurité », d'autre part, ont été chacune réduites de 2 M€ pour financer ces réparations. Le tableau 36 joint en annexe 4 reproduit les inscriptions budgétaires relatives aux RD, hors crédits relatifs aux études, aux acquisitions et au soutien à la mobilité qui ne concernent pas, sauf exception, l'entretien et l'exploitation du réseau, et hors crédits de fonctionnement qui, jusqu'en 2016, ont permis le reversement à l'État de la masse salariale des agents de l'ex parc de la direction départemental de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2010 (cf. *infra*). Le changement d'intitulé et de contenu des différentes lignes de crédits de fonctionnement à compter de 2019, suite au changement du logiciel

de gestion financière (cf. *infra*), rend la comparaison délicate avec les exercices précédents, mais on peut constater que l'enveloppe globale est restée identique (cf. tableau 37 en annexe 4).

3.2.3.2. La méthode de programmation de l'entretien du patrimoine et de l'exploitation du réseau

Le premier poste de dépenses du département en matière de routes, qui mobilise près de 50 % des crédits, concerne les grands travaux de modernisation et de sécurisation de son réseau : mises à 2x2 voies (rocade nord de Béziers), créations de déviations, voire de voies d'évitement ou de contournement, en particulier de Montpellier (LIEN⁵¹), ainsi que des aménagements destinés aux cyclistes. À ces opérations emblématiques, s'ajoutent de multiples demandes de recalibrage, aménagements de carrefours et autres mises en sécurité rendus nécessaires par l'augmentation du trafic, elle-même liée à la croissance démographique que connaît l'Hérault. S'agissant pour l'essentiel de travaux neufs, ils sortent du champ de l'enquête sur l'entretien et l'exploitation des réseaux routiers, et leur programmation ne fera donc pas ici l'objet d'un développement.

Au sein du PRM, le processus de programmation n'est pas décrit dans un document cadre spécifique, mais le sujet est abordé, au moins partiellement, dans certains d'entre eux tels que la charte des ouvrages d'art, qui confie au service spécialisé en la matière le soin de définir les actions d'entretiens spécialisés et de réparations prioritaires. Lors de la rédaction du plan global de maintenance de son patrimoine routier recommandé par la chambre, le département sera amené à aborder cette question de la programmation, annuelle et pluriannuelle, de ses investissements et de ses priorités en matière d'exploitation. Ce sera l'occasion d'en arrêter la méthode, au moins dans ses grandes lignes. Elle doit permettre aux échelons de décision de pouvoir arbitrer en toute connaissance de cause entre des impacts économiques, tenant à des réductions imposées de vitesse sur route ou de tonnage sur ouvrage d'art, et des considérations financières liées au coût des réparations nécessaires à la levée de ces limitations.

Un fonctionnement par autorisations de programme et crédits de paiement

S'agissant des départements, la loi prévoit que les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des AP, qui constituent la limite supérieure des dépenses susceptibles d'être engagées pour leur exécution. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à leur annulation. La limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année correspond aux CP. En matière de routes, le département prend de tels engagements pluriannuels sous la forme d'AP, et son assemblée vote chaque année, pour chacune de ces autorisations en cours d'exécution, un montant de CP. Les modalités de gestion de la pluriannualité sont précisées par le titre II du règlement budgétaire et financier de la collectivité. Il permet une souplesse d'utilisation qui, en matière routière, se traduit par la possibilité d'effectuer des virements de crédits au sein du même chapitre lorsqu'ils concernent le même élu. Il se pratique ainsi des bascules de CP « grands travaux » vers les programmes de grosses réparations des chaussées, dans une logique d'optimisation du niveau annuel de dépense des CP globalement à l'échelle du PRM, voire à l'échelle de la direction générale en charge de l'aménagement du territoire (utilisation de CP non dépensés dans un autre pôle et inversement).

La chambre relève qu'à l'occasion du changement de logiciel financier, en 2019, un toilettage des AP relatives aux routes a permis d'en ramener le montant de 138 M€ (budget primitif 2018) à 67 M€.

⁵¹ Liaison intercommunale d'évitement nord.

La programmation des grosses réparations du patrimoine et des opérations de sauvegarde

Les grosses réparations du patrimoine sont des prestations externalisées en marchés publics qui concernent, d'une part, les chaussées à travers la programmation des grosses réparations (couches de roulement et autres) et les opérations de sauvegarde, d'autre part, les ouvrages d'art. S'agissant des chaussées, une distinction est opérée selon les niveaux de route. Pour le réseau structurant (niveaux A et B) et le réseau principal (niveaux C et D), le service « entretien » dispose des résultats des auscultations effectuées tous les trois ans pour connaître l'état des chaussées (cf. *supra*). Il peut donc déterminer lui-même les sections de routes à traiter chaque année, les éventuels désaccords avec les agences techniques étant tranchés à l'échelon de la direction du pôle. S'agissant des routes de niveau E, seules les agences étant informées de leur état à travers la surveillance qu'elles assurent, ce sont elles qui proposent au service « entretien » les portions à traiter. Dans les deux cas, la validation de la programmation ressort d'un élu lorsqu'il s'agit de refaire la couche de roulement, y compris en enduit superficiel d'usure pour le réseau secondaire. Pour les autres sortes d'entretien, la validation s'effectue à l'échelon administratif des directions territoriales géographiquement concernées.

Pour les ouvrages d'art, la maintenance courante et spécialisée des ponts et murs fait l'objet d'une enveloppe financière sanctuarisée, permettant de conserver un patrimoine en bon état général. Cette stratégie est complétée par des programmes de gros travaux de modernisation sur le patrimoine sensible (réhabilitation des ponts suspendus / remplacement d'appareils d'appuis sur les itinéraires de transports exceptionnels), avec une vision pluriannuelle à long terme. Le service des ouvrages d'art établit, en fin d'année, un projet de programmation, éventuellement pluriannuelle, à partir de son suivi des ouvrages et de leur notation (cf. *supra*), qui intègre un indice fonctionnel lié au positionnement et aux enjeux d'exploitation.

Un arbitrage technique et financier est réalisé en comité de direction du PRM. Le vice-président à l'aménagement du territoire rapporte les propositions validées devant l'assemblée départementale, qui se prononce par délibération sur l'affectation des AP et leurs échéanciers en CP pour chaque opération.

Il est, par ailleurs, identifié chaque année des opérations d'ampleur significative sur des routes de niveau A ou B, appelées « opérations de sauvegarde » dans les délibérations arrêtant le budget des routes, lequel comporte une enveloppe dédiée. Ces opérations concernant l'emploi de techniques à chaud, elles sont considérées comme de l'investissement (compte 23151), à l'identique de tous les travaux de renforcement des couches de roulement des chaussées. Seuls les marchés d'entretien qui se limite à la reprise de la couche de roulement (ajout de moins de quatre centimètres d'enduit) sont comptabilisés en fonctionnement. S'agissant de leur programmation, la chambre relève que les opérations de sauvegarde font aussi l'objet d'un détail soumis à l'assemblée délibérante.

La programmation des opérations de sécurité et réhabilitation

Pour une partie des engagements financiers du département concernant les routes de niveau E, la méthode de programmation a évolué, à partir de l'exercice 2016, à la suite de la refonte de la carte cantonale. Le dispositif des travaux d'aménagement, réparation et sécurité a été remplacé par celui des opérations de sécurité et de réhabilitation. Toutefois, l'objectif poursuivi, qui consiste à dédier une enveloppe à l'aménagement et à la sécurisation du réseau le moins structurant, est

toujours le même. En 2019, les CP alloués aux opérations de sécurité et de réhabilitation atteignaient 6,8 M€, en hausse d'un million par rapport à 2018 (+ 19 %). Chaque responsable d'agence se voit allouer par le pôle des routes une enveloppe, déterminée au *prorata* du linéaire de réseau dont elle assure l'exploitation. Il conçoit un programme d'emploi qui remonte la voie hiérarchique jusqu'au vice-président en charge des routes. C'est ensuite l'assemblée qui statue sur l'affectation des AP et leurs échéanciers en CP, à partir d'une présentation par ressort d'agence.

La modification apportée à la dénomination du dispositif apportée par l'assemblée départementale en février 2016 apparaît comme de pure forme. Certes, seules les agences connaissent l'état des routes de niveau E, faute d'évaluation automatisée de celles-ci (cf. *supra*). Mais le mode de répartition des crédits continue de répondre davantage à une logique d'équité territoriale qu'à une logique d'itinéraire, sauf exception, sans prise en considération d'une approche socio-économique qui permette de tenir compte de la valeur d'usage du réseau secondaire. L'ordonnateur indique que, dans l'Hérault, la logique d'itinéraire est prise en compte pour l'entretien des chaussées à travers les périmètres des agences départementales, qui correspondent à des bassins de déplacement, les routes de niveau E étant traitées à part du fait de leur faible trafic.

La programmation de l'entretien des dépendances

À la différence des opérations déjà citées, les prestations relatives à l'entretien programmé pour la plantation et l'élague des arbres d'alignement, le fauchage, la signalisation horizontale et le curage sont financées avec des crédits de fonctionnement. Les enveloppes budgétaires sont donc annuelles et non concernées par le dispositif des AP/CP. Pour le curage (0,25 M€ au budget primitif 2019), les agences agissent en autonomie relative, dans la limite des crédits alloués au *prorata* de la longueur de leur réseau. Pour les autres matières, un dialogue est établi entre elles et le service entretien dans le cadre d'un « réseau entretien route » jusqu'à parvenir à une programmation annuelle, réajustée à l'échelon départemental en fonction des arbitrages financiers.

S'agissant des plantations et de l'entretien des arbres d'alignement, la chambre relève que le département n'a pas défini une enveloppe dédiée à la lutte contre le chancre coloré. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les crédits d'entretien du patrimoine arboré sont prioritairement utilisés pour l'éradication de ce parasite du platane. La chambre relève cet engagement.

3.2.3.3. L'exécution des programmes d'entretien du patrimoine et d'exploitation du réseau

Les travaux d'entretien courant réalisés entièrement ou partiellement en régie

Les travaux d'entretien courant et d'exploitation du réseau sont réalisés majoritairement en régie dans les principaux secteurs d'activité, voire entièrement en régie s'agissant de la surveillance (patrouillage), des VEP des ouvrages d'art ou du maintien de la viabilité hivernale. Les activités pour lesquelles des marchés publics sont passés seulement afin de venir en appui aux travaux en régie sont la signalisation horizontale (60 % des travaux de marquage en régie pour un budget annuel d'environ 1 M€), le fauchage, y compris des pistes cyclables, le curage des fossés, l'entretien des bassins de rétention et l'entretien des équipements et des véhicules. À l'inverse, d'autres activités sont presque entièrement externalisées. Il s'agit de la pose de signalisation verticale, de la pose des dispositifs de retenue (de type glissières), précédemment réalisées en régie par les unités d'entretien de l'ex parc départemental de l'État, du balayage mécanique, de l'élague des arbres d'alignement et de l'entretien préventif des chaussées (de type point-à-temps

automatique). Selon la collectivité, le ratio régie/marché public varie selon les domaines en fonction d'une logique de coût et de réactivité opérationnelle.

Les travaux d'entretien programmé réalisés en marchés fractionnés pluriannuels

Jusqu'en 2019, les travaux programmés de réfection des couches de roulement faisaient l'objet d'un marché annuel alloti géographiquement qui comprenait une tranche ferme avec plusieurs opérations et des tranches optionnelles également fractionnées en plusieurs opérations. Du fait de sa complexité, ce procédé entraînait des difficultés d'ordre administratif et comptable, et des reports. Les tranches optionnelles qui ne pouvaient être réalisées sur l'année N l'étaient sur l'année N+1. La collectivité a fait évoluer ses pratiques. Elle privilégie toujours la conclusion de marchés fractionnés, mais ceux-ci sont désormais pluriannuels, et leurs tranches optionnelles ne comportent chacune qu'une seule opération, contrairement aux tranches fermes. Ce système à tranches permet une meilleure adaptation aux contraintes budgétaires, les tranches optionnelles étant affermies en fonction des crédits disponibles. Au vu des délais de réalisation prévus dans les documents des marchés, les tranches optionnelles ne sont plus soumises à perception d'avance, ce qui assouplit la gestion des actes administratifs et les reports, au demeurant limités : une ou deux sections de routes concernées sur environ 35 opérations programmées. Selon le département, ces reports sont principalement dus à des coïncidences de réalisation avec des travaux communaux ou de réseaux non identifiés lors du montage des programmes. Les différents programmes intéressant l'entretien du patrimoine (chaussées, ouvrages d'art et dépendances) débouchent, chaque année, sur le nombre de chantiers estimés comme suit : Environ 50 chantiers (variabilité importante d'une année à l'autre) pour la mise en œuvre du programme de couches de roulement/grosses réparations chaussées ; entre 10 et 15 chantiers de grosses réparations des ouvrages d'art ; environ 30 chantiers, à raison de trois à quatre chantiers par agence, pour les opérations de sécurité et de réhabilitation, avec une certaine variabilité suivant les années ; et des centaines de « petits » chantiers par an de curage, élagage, fauchage, marquage pour l'entretien programmé des agences.

La chambre relève que la collectivité ne dispense que très exceptionnellement les entreprises des pénalités contractuelles en cas de retard pris dans l'exécution des prestations d'entretien ou de réparation du patrimoine routier. Deux délibérations seulement ont été prises en ce sens au cours de la période sous revue et, dans un cas, la dispense accordée n'était que partielle. Le département s'assure ainsi de l'engagement des opérateurs économiques à respecter les calendriers de réalisation.

3.2.3.4. Les traversées d'agglomération

Au sein du réseau routier départemental, en 2019, 701 kilomètres se situaient en agglomération, contre 1 124 kilomètres en 2016, avant le transfert de la gestion de la voirie métropolitaine. Si le département doit supporter les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes pour l'ensemble de la voirie départementale, à l'intérieur des agglomérations c'est le maire qui assure la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances. Le département n'a pas la charge d'entretenir les équipements construits ou posés par les communes et les concessionnaires de services publics : trottoirs, réseaux publics divers, signalisation horizontale et verticale en lien avec le pouvoir de police de la circulation que le maire exerce sur les RD. Lorsque le département envisage de procéder à la réfection de la chaussée ou que la commune souhaite procéder à une opération de renouvellement urbain, voire de simples aménagements de sécurité, la double responsabilité qui s'exerce sur la voirie nécessite la conclusion préalable d'une convention entre les deux

collectivités concernées. Selon que l'initiative des travaux est départementale ou communale, cette convention conduira à la création d'un groupement de commandes, dont le département sera le coordinateur, ou au transfert de la maîtrise d'ouvrage à la commune. Outre le montage juridique, ces conventions prévoient la nature des travaux effectués par chacun, ainsi que la répartition des dépenses qui fait l'objet de discussions. Le département prend généralement à ses frais les études, les travaux préparatoires, les terrassements, la chaussée, y compris la maçonnerie, et la signalisation directionnelle.

En cas de constitution d'un groupement de commandes, le département effectue l'avance du coût de l'ensemble des travaux, taxes comprises. Or dans certains cas d'aménagement de sécurité ou de traverse d'agglomération, la convention prévoit que le remboursement de la commune pour les prestations correspondant à sa part n'interviendra qu'en une seule fois, sur présentation du procès-verbal de réception sans réserve des ouvrages réalisés. Pour limiter la charge de ces opérations pour compte de tiers sur sa trésorerie, et respecter une égalité de traitement entre les communes concernées, le département doit s'en tenir à un dispositif de remboursement par tranche (50 % à la notification des marchés, 50 % à la réception), sauf en cas de très faibles montants qui commanderaient de privilégier l'économie des frais de gestion.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé que le remboursement de la part revenant aux communes en une seule fois et de façon différée à la réception des travaux, ne correspond qu'à de très rares situations : soit il s'agit de toutes petites communes, soit le chantier a une durée inférieure à trois mois. La chambre relève toutefois que plusieurs cas recensés lors de l'instruction ne répondaient à aucun de ces critères⁵².

3.2.4. L'exploitation dans les faits

3.2.4.1. Le patrouillage actif

Le dossier d'organisation du patrouillage actif en vigueur a été validé en mars 2015. Une nouvelle version est en cours de développement. Il se décline par agence en plans d'exploitation qui contiennent notamment les cartes des circuits à parcourir avec la fréquence à respecter, ainsi que les spécificités locales éventuelles. Ce système de patrouillage actif permet d'assurer une surveillance préventive, grâce à un passage régulier sur le réseau routier et cyclable selon une fréquence adaptée en fonction des niveaux de service définis dans le PGE (cf. *infra*), ou à la demande, en fonction de besoins spécifiques (après un épisode climatique, pour évaluer les performances de la signalisation routière de nuit...). Selon le dossier d'organisation, l'objectif principal de la surveillance est de repérer et de traiter au plus vite tout élément qui pourrait avoir un impact négatif sur la sécurité des usagers. Mais, au titre de la conservation du domaine public routier départemental, l'équipe de surveillance rend également compte de tous travaux, empiètements, publicité, dépôts divers en cours sur le domaine public réalisés par des tiers. Cette surveillance concourt enfin à la maîtrise du risque juridique que court la collectivité en qualité d'exploitante du réseau en cas d'accident imputable à un défaut d'entretien normal. Le nombre de contentieux est néanmoins relativement faible et stable (entre trois et cinq par an entre 2014 et 2019). La surveillance permet d'apporter la preuve qu'une organisation de travail formalisée existe dès lors que l'identification des défauts est tracée ainsi que les décisions de traitement. Des outils méthodologiques sont fournis aux équipes pour mener à bien leur mission. Une application embarquée sur tablette pour automatiser la saisie des événements et suivre leur traitement a été

⁵² Cazouls-lès-Béziers (deux conventions en 2017 et 2018 pour un montant total de 632 k€ TTC de travaux réalisés en 2019 et un remboursement demandé seulement en 2020), Neffiès, Gabian, Murles, Oupia, Olargues, Villespassan, Cazedarnes.

mise en expérimentation auprès de quelques centres d'exploitation, en vue d'un déploiement global après l'été 2020.

Le département étudie la possibilité d'accorder prochainement aux agences départementale la capacité d'adapter la fréquence des patrouilles sur les routes de niveau E pour répondre aux enjeux locaux de mobilités (marges d'économie sur certains réseaux peu fréquentés ou à l'inverse renfort de la surveillance sur certains itinéraires en saison estivale). En fonction de leur situation géographique et de la saison, ces routes ne doivent pas supporter le même trafic, mais la chambre relève qu'en l'absence de comptages, dont l'ordonnateur estime le coût disproportionné au regard de l'objectif poursuivi, il ne sera pas possible de déterminer objectivement celles qui nécessiteraient une surveillance renforcée.

3.2.4.2. La gestion des événements routiers

Le département doit élaborer des plans de gestion de crise qui lui permettent de faire face aux différents événements susceptibles de porter atteinte aux conditions normales d'usage du réseau. Le PGE du réseau, adopté en 2012, prévoit une continuité de service à travers une veille qualifiée 24h/24 et un régime d'astreintes à trois niveaux : agents d'exploitation, techniciens et cadres. Depuis 2015, le pôle des routes dispose d'un document de cadrage du dispositif de gestion des événements routiers, qui organise le maintien de la viabilité du réseau dès l'apparition d'une perturbation. En cas de crise de niveau 4, le plus élevé, un centre d'information et de gestion des événements routiers, interne au pôle des routes, est activé pour assurer le pilotage centralisé de l'exploitation du réseau. Il assure la coordination générale et le relais avec les autorités (service départemental d'incendie et de secours – SDIS, centre opérationnel départemental en préfecture, cellule de crise de la direction générale...). La collectivité a indiqué être en capacité, en cas de crise majeure, de définir les missions de service public prioritaires et d'adapter provisoirement les niveaux de service.

La permanence du service et le régime des astreintes

Pour couvrir l'ensemble des événements de façon continue (de la situation courante jusqu'à la crise), la gestion des événements routiers fonctionne avec une veille qualifiée assurée par un service du pôle des routes en journée et le service de sécurité du site du siège du département, à Montpellier, en dehors des heures ouvrables ; un réseau des huit agences techniques pour les interventions pendant les heures ouvrables, et une astreinte d'intervention en dehors des heures ouvrables assurée par 26 agents des centres d'exploitation, rattachés aux différentes agences, complétée, s'agissant de l'encadrement local, par un technicien d'astreinte par direction territoriale, au nombre de trois, et par une coordination départementale assurée par un cadre routier en charge d'une astreinte de sécurité et de décision, en mesure d'activer le centre d'information.

Les agents susceptibles d'intervenir disposent d'outils méthodologiques et d'équipements d'exploitation de la route qui font appel à des technologies plus ou moins élaborées (un seul panneau à message variable et quelques caméras de surveillance connectées par internet sur des secteurs sensibles). Les alertes proviennent le plus souvent des services de sécurité ou de secours. Les astreintes sont organisées 365 jours par an par période d'une semaine du lundi après la fin du service au lundi suivant. En 2019, le montant mensuel moyen du coût de ce dispositif d'astreintes à trois niveaux concernant les routes était de 21 k€, proche du coût enregistré les années précédentes.

La gestion des inondations

En matière d'exploitation, le phénomène d'inondation des routes donne lieu à des mesures préventives, telles que la pose d'une signalisation spécifique permanente dans les secteurs à risques, l'acquisition et le stockage d'une signalisation temporaire adaptée, et l'établissement de plans de gestion par bassin versant pour les trois fleuves côtiers que compte le département : l'Hérault, l'Orb et le Lez. La collectivité dispose d'une cartographie des zones exposées à des crues dont la couleur détermine la récurrence : fréquente, rare ou exceptionnelle. Les risques d'exposition aux aléas torrentiels et au ruissellement sont également localisés. Ces données proviennent, d'une part, du SI du département, d'autre part, d'un prestataire externe, auteur d'une veille hydrométéorologique permanente (24h/24 et 7j/7) qui lui permet d'informer immédiatement ses clients, dont le département de l'Hérault, lors de risques d'inondations, de tempêtes, de submersions marines ou de fortes chutes de neige. En cas de fortes pluies, le département dispose également d'un accès en temps réel aux informations en provenance des stations de mesure du niveau des différents cours d'eau. En fonction des délais de transfert des eaux d'une station à l'autre, indiqués sur les échelles de risque figurant dans les plans de fermeture des routes inondables, ses services peuvent anticiper l'arrivée de l'onde de crue en aval et procéder à une déviation du trafic routier.

La chambre relève que les cartes jointes à ces plans ne représentent que le linéaire de réseau structurant exploité par chaque agence, même si, ainsi que l'ordonnateur l'a confirmé dans sa réponse, l'ensemble des RD susceptibles d'être affectées par des inondations et autres aléas est bien identifié.

3.2.4.3. La gestion du trafic

La gestion du trafic recouvre l'ensemble des dispositions visant à répartir et contrôler les flux de circulation dans le temps et dans l'espace, afin d'éviter l'apparition ou d'atténuer les effets de perturbations aléatoires ou récurrentes. Ainsi, avant de rendre un avis ou d'accorder une autorisation pour toute manifestation ou tout chantier concernant le domaine public routier dont il a la charge, le département procède à une analyse systématique de son impact sur le trafic. La collectivité dispose de plans de gestion du trafic pour certains itinéraires très sollicités : d'une part le plan de gestion du trafic sur l'axe RD612 entre Béziers et le Tarn : il s'agit de l'itinéraire principal du secteur et il supporte un important trafic de poids lourds créant régulièrement des perturbations ; d'autre part le plan de gestion du trafic sur la RD986 entre Montpellier et Ganges particulièrement sollicité par le trafic pendulaire et régulièrement perturbé par des accidents.

Le département est également concerné par deux plans qui s'imposent à lui et qui concernent les autoroutes qui traversent son territoire : les A75 et A9, qui le placent dans l'obligation d'absorber sur son réseau le trafic autoroutier en cas de coupure de ces infrastructures par des travaux, des accidents ou des intempéries. Concernant l'A9, la collectivité constate que ce report s'effectue sans difficulté notable. En revanche, lorsque la coupure de l'A75 intervient au nord de Lodève, l'absence d'itinéraire de substitution aux tunnels existants adapté aux poids lourds occasionne une gêne importante dans certaines communes, dont la traversée par la RD est très difficile pour des véhicules d'un tel gabarit. Le département a d'ailleurs procédé à des études de danger à ce propos. L'ordonnateur souligne à cet égard que le dispositif d'alerte et de coordination pourrait mieux fonctionner avec les services de l'État qui en ont la charge. Enfin, concernant les transports exceptionnels, dont l'autorisation ressort également de l'État, il constate les contraintes

que la création d'itinéraires dédiés fait peser sur certains ouvrages d'art, qui doivent pouvoir supporter des charges de 120 tonnes.

La chambre relève que le département ne s'est pas donné les moyens d'une gestion dynamique des flux d'un trafic en constante augmentation, que ce soit en matière d'équipements (peu de panneaux à message variable ou de vidéosurveillance) ou d'organisation administrative (pas de centre départemental de gestion du trafic), la création d'aires de covoiturage, de déviations et de rocadés urbaines ne pouvant suffire à éviter les saturations périodiques de certains points du réseau par les trajets pendulaires domicile-travail, d'une part, l'afflux touristique le long du littoral, d'autre part.

Dans sa réponse, l'ordonnateur relève que les dispositifs classiques de gestion des trafics routiers sont concurrencés par des applications informatiques dédiées qui remettent en cause leur rentabilité économique. La chambre invite le département à être proactif sur ces enjeux en mobilisant les solutions adaptées.

3.2.4.4. Le fauchage et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes

Le fauchage de la végétation qui pousse le long du réseau départemental est indispensable pour assurer la sécurité des usagers dont elle peut gêner la visibilité. Dans le cadre de la démarche de « route durable », le département a conçu un plan de gestion des dépendances vertes devenu le document d'orientation fauchage, actualisé chaque année. Il fixe le cadre général de la politique de fauchage différencié que met en œuvre la collectivité sur ses dépendances routières. Après avoir renoncé aux produits phytosanitaires dès 2014, trois ans avant leur interdiction⁵³, le département entend ainsi favoriser la biodiversité en bord de route. Le document se décline en plans d'intervention fauchage par agence afin de tenir compte des spécificités liées à la dissociation climatique entre la plaine littorale, au climat méditerranéen, et les secteurs au climat à dominante océanique et montagnarde. Cette documentation est complétée de « journées vertes » de formation-sensibilisation organisées chaque année à destination des agents routiers.

En pratique, la stratégie de fauchage, qui réduit la largeur d'intervention et aboutit à une coupe à 10 centimètres du sol, comporte trois phases différenciées selon les périodes de l'année. Les accotements sont donc traités trois fois par an, lorsque le programme est tenu par l'agence locale, et les talus routiers selon une fréquence variant de deux à cinq ans suivant leur nature ou leur situation. Les espaces verts, tels que les aires de repos, sont fauchés deux fois par an. La collectivité estime à 200 k€ par an les gains économiques du plan de gestion différenciée par rapport aux anciennes pratiques. À l'origine, le démarrage de la campagne de fauchage était fixé au 1^{er} juin pour éviter d'avoir à procéder à un passage supplémentaire du fait de la repousse rapide des végétaux, et de générer de la sorte des coûts d'exploitation supplémentaires. Il s'agissait également de prendre en compte les cycles biologiques des plantes et des animaux. Mais, pour des impératifs de sécurité tenant à l'impact de la pousse rapide des végétaux sur la visibilité, les agences ont été autorisées à pratiquer un fauchage de sécurité dès le mois de mai lorsque leur hauteur dépasse 40 cm, en zone de montagne, tout d'abord, puis dans l'ensemble du département à partir de 2018. Les pistes cyclables sont également concernées par le fauchage raisonné. Le long des routes, de manière générale, le fauchage est réalisé en priorité par les agences départementales. Chaque chantier de fauchage mobilise deux agents pour la conduite du tracteur et du véhicule d'accompagnement et de signalisation. Des entreprises spécialisées, signataires d'accords-cadres à bons de commande, interviennent en complément.

⁵³ Fixée au 1^{er} janvier 2017 par la loi « Labbé ».

La collectivité a accompagné l'évolution de ses pratiques par des actions de communications spécifiques telles que la pose de panneaux portant le message suivant : « Faucher moins pour préserver la biodiversité » et l'envoi de courriers explicatifs aux maires. En zone péri-urbaine, il ressort des bilans d'activité que le fauchage raisonné était encore contesté en 2019, en particulier dans les zones commerciales, et les agences suggèrent que la communication soit poursuivie et étendue à d'autres supports. La chambre relève que le plan d'amélioration des pratiques phytosanitaires et horticoles, approuvé par l'assemblée départementale le 22 mai 2018, comporte des volets spécifiques dédiés à la sensibilisation et à la communication, y compris du grand public, et qu'il appartient à la collectivité de les mettre en œuvre pour accompagner la mutation en faveur de techniques de fauchage alternatives à l'utilisation de produits phytosanitaires. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'un plan de sensibilisation et de communication est effectivement mis en œuvre, sous le contrôle de l'organisme chargé du suivi du plan d'amélioration des pratiques phytosanitaires et horticoles. Des cas de départ de feux alimentés par des végétaux à pousse rapide ont également été signalés dans les bilans annuels, de même que des difficultés d'articulation du calendrier d'intervention avec les prescriptions de l'arrêté préfectoral prescrivant le débroussaillage, qui ressort des attributions du pôle des moyens opérationnels, et non du PRM.

Concernant le matériel, le département a indiqué avoir pu faire financer par des fonds européens du matériel électroportatif ainsi qu'une faucheuse sous glissières qui sera mise en œuvre par une équipe dédiée, au terme de la formation à sa conduite. Un planning d'interventions annuel couvrant tout le territoire sera nécessaire. Jusqu'à présent, cette prestation était le plus souvent réalisée en régie par des agents à pied, munis de débroussailleuses thermiques portées. La chambre relève que cette question du matériel est évoquée dans les bilans dressés par les agences départementales en 2019. Outre l'expression d'un besoin de mécanisation pour intervenir sous les glissières de sécurité, en passe d'être satisfait, plusieurs d'entre-elles soulignent des problèmes mécaniques fréquents et l'absence d'engin de remplacement immédiatement disponible en nombre suffisant, chaque centre d'exploitation ne disposant que d'un seul tracteur équipé d'une épareuse. Les agences seraient amenées, en cas de panne, à revoir la fréquence de leurs interventions, ou à faire appel à une entreprise par bons de commande, sous réserve que des crédits suffisants soient eux-mêmes disponibles. Le département a indiqué produire un effort, ces dernières années, pour remettre à niveau les tracteurs avec épareuse.

Si, à travers sa pratique du fauchage différencié, le département s'attache à préserver les espèces végétales et animales protégées représentées dans l'Hérault⁵⁴, il s'est également doté, depuis 2019, d'une stratégie de gestion de 12 espèces exotiques envahissantes, dont l'ambrosie, qui menacent l'écosystème local. Des fiches et une information dispensée lors des « journées vertes » permettent aux agents routiers de les identifier et de savoir comment éviter leur prolifération.

3.2.4.5. L'entretien des arbres d'alignement

Le département de l'Hérault assure l'entretien de ses arbres d'alignement de façon périodique (tous les cinq ans en moyenne) afin de maintenir son patrimoine en sécurité et en bon état sanitaire. Les travaux d'entretien des arbres sont réalisés soit par des entreprises privées *via* des marchés à bons de commande annuels reconductibles trois fois, soit en régie par une équipe de l'UER. Le maintien au gabarit sur certains secteurs (nord du département) est réalisé à l'aide de matériels de location (nacelle, broyeur de branches).

⁵⁴ L'inule fausse aunée, le rossolis à feuille ronde (carnivore) et la diane, un papillon qui a besoin de l'aristoloche.

L'inventaire régulier des arbres permet de redéfinir chaque année la programmation des travaux d'entretien, en adaptant la fréquence des interventions à l'état sanitaire et mécanique des arbres. Toute demande d'abattage fait obligatoirement l'objet d'un passage en commission de gestion des plantations, instituée en 1997, et composée notamment d'élus, de représentants du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement du Languedoc-Roussillon et de la fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles. La commission se réunit trois fois par an.

Le département doit s'assurer que des moyens suffisants puissent être consacrés au traitement des conséquences de l'attaque des platanes par le chancre coloré sans remise en cause de l'entretien normal de ses arbres d'alignement, et tenir compte des coûts futurs d'exploitation de ses dépendances vertes pour calibrer sa politique de plantation.

3.2.4.6. La viabilité hivernale

Si, pour la plus grande partie de son territoire, composé de plaines et du littoral méditerranéen, l'Hérault bénéficie généralement d'un hiver clément, certaines zones de l'arrière pays montagneux connaissent des conditions plus rigoureuses⁵⁵. Pour y faire face, le département a adopté, en 2013, un dossier d'organisation de la viabilité hivernale qui vise à maintenir ou à rétablir la possibilité de circuler, même dans des conditions délicates, entre le 15 novembre et le 15 mars. Le dossier est précisé dans les plans d'exploitation établis par les différentes agences, renforcées par les UER de Montpellier et Béziers. Ces documents combinent une approche par niveau de services et la prise en compte de trois types de situations : la neige généralisée sur l'ensemble du département, la neige localisée et le verglas. En cas de neige généralisée, c'est le dossier qui détermine les axes qui seront traités en priorité 1 ou 2 (cf. carte 4 en annexe 4), afin de garantir les déplacements domiciles-lieux de travail ainsi que le fonctionnement des activités économiques. Les routes transférées à la métropole 3M ne sont, bien sûr, plus prises en compte dans ce cadre depuis juillet 2017. Le classement en priorités s'écarte de la hiérarchisation du réseau telle qu'elle ressort de la nomenclature approuvée chaque année par l'assemblée départementale⁵⁶. Le département entend garantir, en régie, le retour à des conditions minimales de conduite sur le seul réseau qu'il estime prioritaire, uniquement durant certaines plages horaires et en cas de chutes de neige normales. Lorsqu'il s'agit, comme c'est le plus fréquent, de chutes de neige localisées sur les zones de montagne, les agences locales concernées, sous réserve d'assurer le service prévu sur le réseau classé prioritaire, ont la faculté de prévoir, dans leur plan d'exploitation, de traiter d'autres voies. Le traitement du verglas est aussi du ressort de chaque agence. Lorsque les précipitations neigeuses présentent un caractère exceptionnel, le dossier prévoit un abaissement des niveaux de services car les besoins dépassent alors les capacités potentielles d'intervention prévues par les unités opérationnelles. En cas de situation qualifiée de « non-courante » dans la doctrine du département, il est également prévu de mutualiser les moyens entre agences et de leur accorder un renfort de forestiers-sapeurs. L'ordonnateur a indiqué que des conventions étaient en cours de passation avec les communes volontaires pour mobiliser les déneigeuses municipales sur des tronçons départementaux, avec une contrepartie de financement par taux horaire des prestations.

L'atteinte des objectifs assignés au dispositif de viabilité hivernale nécessite la mobilisation de moyens matériels spécifiques et humains conséquents, et une bonne organisation. Afin de

⁵⁵ Neuf centres d'exploitation sur 24 sont concernés en totalité ou en partie par la zone dite « montagne ».

⁵⁶ Par exemple, la liaison entre les communes de Saint-Pons-de-Thomières et de La Salvetat-sur-Agout, assurée par la RD907, ou la liaison entre Hérépian et la limite du Tarn, par la RD922, sont classées en priorité 1 au titre de la viabilité hivernale, alors qu'elles sont seulement rattachées au niveau C de la nomenclature en tant que simple liaisons intercommunales.

déterminer le niveau de cette mobilisation, ainsi que le budget à consacrer à la viabilité hivernale, le département dispose des données des stations météorologiques compilées par Météo France pour publier son index de viabilité hivernale et reçoit aussi des alertes météorologiques. Ces données permettent de caractériser l'hiver moyen (base 100) et de prévoir en conséquence les approvisionnements utilisés pour le déverglaçage. La tendance de cet indice est baissière depuis 20 ans. Au cours des six derniers hivers, non compris l'hiver 2019-2020 pour lesquels les données n'étaient pas disponibles, il est d'ailleurs resté cinq fois inférieur à celui d'un hiver moyen alors que, dans les années 80, la valeur de l'indice du département avait atteint ou dépassé à deux reprises 150.

Le dossier de l'hiver 2019-2020 contient un recensement du nombre, de la nature et du lieu de remisage des engins de service dont disposait le département à l'ouverture de la dernière campagne de viabilité hivernale (cf. tableau 30 en annexe 4). Si les équipements répertoriés sont spécifiques aux activités de déneigement ou de salage, les véhicules porteurs peuvent avoir d'autres utilisations routières. Près de la moitié d'entre eux sont affectés aux trois agences dont le territoire est, au moins en partie, montagneux : Haut-Languedoc, Cœur d'Hérault et Monts d'Orb. Outre les agences, les UER de Montpellier et de Béziers sont également équipées d'engins de service qui leur permettent d'apporter leur contribution au salage et au déneigement. Il ressort du dernier bilan de campagne disponible (2018-2019) que trois circuits de priorité 1 n'avaient pas d'engins de service en début de saison. En 2019, l'âge moyen de ces engins de service était de 16 ans, 25 engins de service ayant plus de 20 ans. Le parc poids lourds du pôle est vieillissant et de plus en plus difficilement maintenable. Constatant qu'il ne permet plus d'assurer dans de bonnes conditions les niveaux de service attendus, le département a loué avec option d'achat deux véhicules spécialisés mis en priorité à la disposition des centres d'exploitation des zones neigeuses aux fins d'évaluation, avant d'engager, en 2019, un programme plus vaste de renouvellement des matériels routiers en vue d'une remise à niveau du parc (cf. *infra*). En plus des engins de service, le salage des routes nécessite des équipements spécifiques positionnés en agence, UER et centres d'exploitation. La chambre relève que le stockage, d'une capacité totale des 3 008 tonnes de sel, dont 400 tonnes en commun avec la direction interdépartementales des routes du Massif central⁵⁷, s'effectue à 90 % sous abri. La saumure est appelée à être remplacée par un traitement à la bouillie de sel, mais la collectivité souligne que si celui-ci est très efficace, il nécessite un suivi particulier et un accompagnement technique des agents.

De façon générale, pour trouver leur pleine efficacité, les engins de service doivent être employés dans leurs domaines d'application respectifs par des agents qui ont reçu une formation adaptée. À ce titre, outre les formations spécifiques proposées par le centre national de la fonction publique territoriale et les formations assurées en interne, le département met en œuvre un dispositif particulier dénommé « la journée blanche ». Au total, le service hivernal réalisé sur quatre mois mobilise l'équivalent de 13 ETP par an depuis le transfert de voirie à la métropole 3M, contre 15 auparavant⁵⁸. Il ne donne lieu à aucun recrutement de saisonniers ou de vacataires. Ce sont les agents des routes en fonction dans les agences ou au sein des UER qui l'assurent directement, autant que possible durant leur temps de travail ordinaire. La variation importante d'un hiver à l'autre du nombre d'interventions pour du déneigement ou pour du verglas suit la variation annuelle de l'index de viabilité hivernale (graphique 4 en annexe 4). À ces interventions, s'ajoutent, au titre du service hivernal, des patrouilles de surveillance de l'état du réseau (117 au cours de la campagne 2018-2019). Lorsque les prévisions météorologiques ne permettent pas une programmation anticipée des interventions, un régime d'astreintes spécifique est mis en place. La

⁵⁷ La direction interdépartementale des routes du Massif Central est le service de l'État en charge de l'A75 et de l'A750.

⁵⁸ Selon la méthode appliquée pour les départements à faible activité hivernale (selon recommandation de l'ONR) : pour un département comptant Y agents travaillant sur la route, ayant une faible activité hivernale (10 %) pendant quatre mois, le nombre d'ETP à prendre en compte est de $0,10 \times Y \times 4 / 12$.

mise en astreinte du personnel pour les agences, et l'unité d'entretien, ne peut intervenir qu'après validation effectuée par un cadre.

Dans le cadre du bilan annuel, le coût de chaque campagne de viabilité hivernale est calculé en prenant en compte quatre postes de dépenses : le coût des moyens matériels, le coût des moyens humains, le coût des fondants routiers, sel et les autres dépenses, qui comprennent essentiellement le coût du marché permettant d'obtenir des données météorologiques. La comparaison du coût respectif des deux dernières campagnes de viabilité (cf. tableau 41 en annexe 4) doit s'effectuer sans tenir compte du poste des moyens matériels, dans la mesure où celui-ci ne contient pas, pour la campagne 2017-2018, de montant de réparation d'engins de service.

La chambre relève que la pratique du département en matière de viabilité hivernale n'est pas cohérente avec la hiérarchisation de son réseau et les niveaux de services qui y sont rattachés, et qu'elle gagnerait à être plus transparente. En effet, le choix des voies à traiter en priorité en cas de verglas ou de neige, arrêté au plan départemental, n'est pas régulièrement soumis à l'assemblée, même lorsqu'elle est renouvelée. S'agissant des autres routes, ce choix est délégué aux agences locales sans que des critères soient définis pour l'encadrer, alors que l'égalité de traitement des usagers devant le service public ne peut être constamment garantie lors d'intempéries qui entravent la circulation.

De plus, le département doit tirer plus rapidement les leçons des bilans qui sont établis au terme de chaque campagne de viabilité hivernale, afin de renforcer l'efficacité de son dispositif dès l'hiver suivant, qu'il s'agisse de l'extension éventuelle des campagnes de viabilité à la totalité des mois de novembre et/ou de mars, de l'équipement des responsables d'exploitation en véhicules adaptés à des conditions de circulation très difficiles et en moyens de communication fonctionnels, les plus forts épisodes neigeux se concentrant en zone blanche pour la téléphonie mobile, de la fermeture physique des voies impraticables... Il ressort, en effet, du bilan de la campagne 2018-2019 qu'à l'occasion de chutes de neige localisées enregistrées dès le 29 octobre 2018, en pleine période de vacances scolaires de la Toussaint, les deux agences concernées ne disposaient pas encore de tous leurs engins de service et dans l'une d'entre elles, la moitié des agents étaient absents. Ce contexte a pu contribuer au blocage de quarante automobilistes sur une voie pourtant traitée en priorité 1. Même si elle est aussi rare qu'extrême, une telle situation doit conduire le département à mettre en place les moyens et les procédures de nature à l'éviter.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que les bilans dressés après chaque campagne hivernale l'ont conduit à ajuster ses pratiques, qu'il s'agisse de la relocalisation de silos ou de stocks de sels ou de la révision de sa politique d'achat de nouveaux engins de service hivernal.

3.2.5. La coordination avec l'État et les autres gestionnaires routiers

3.2.5.1. Des exemples de coopération avec l'État en matière de sécurité routière

En matière de sécurité routière, le département a conclu avec l'État différentes conventions dont un partenariat avec l'éducation nationale pour des actions d'éducation et de prévention concernant les collégiens, une convention d'objectifs relative à la recherche sur les accidents de la route des deux roues motorisés (juin 2016-décembre 2017) ou encore une convention de correction et d'exploitation des données du fichier national des accidents corporels de la route pour la période 2017-2019. En avril 2019, la commission permanente du conseil départemental a approuvé la conclusion d'une nouvelle convention prévoyant un élargissement de l'échange de données intéressant la sécurité routière entre la collectivité et la direction départementale des territoires et

de la mer. La chambre relève que si le département coopère ainsi avec les services locaux de l'État, il ne va plus jusqu'à coordonner son action avec la leur. Il n'a pas saisi l'occasion de la préparation, par la direction départementale des territoires et de la mer, d'un document général d'orientation de sécurité routière pour la période 2018-2022, à l'élaboration duquel il a pourtant été associé, pour renouveler également ses orientations en la matière au moyen d'un nouveau document d'engagements pluriannuels (cf. *supra*). Le dernier document stratégique élaboré conjointement avec l'État en la matière portait sur la période 2008-2012.

3.2.5.2. Une volonté affichée de coordination avec les autres collectivités gestionnaires de réseau

S'agissant du cas du réseau métropolitain, les parties à la convention qui règle le transfert de sa gestion prévoit que les interventions en matière d'exploitation seront conformes aux niveaux de service définis par chaque personne publique gestionnaire sur son propre réseau routier. Toutefois, le département et la métropole se sont engagés à rechercher une cohérence dans la définition de leurs niveaux de service, de façon à conserver des logiques de continuité d'itinéraires pour les usagers de la route.

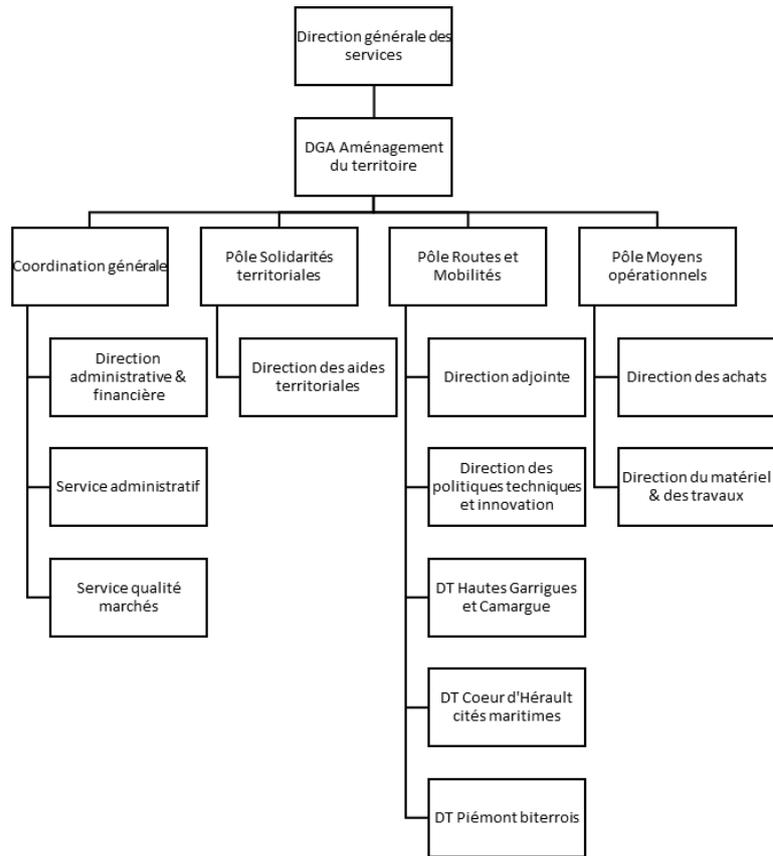
S'agissant des quatre départements limitrophes, des conventions ont été conclues avec trois d'entre eux pour une répartition des charges d'entretien et d'exploitation des sections de routes frontalières, et une convention spécifique à la viabilité hivernale avec le quatrième (Tarn). Dans le cas de l'Aude, de l'Aveyron et du Gard, ces conventions prévoient qu'en cas de grosses réparations ou de travaux neufs, de nouvelles conventions seront établies pour déterminer les caractéristiques de l'opération, l'estimation du coût des travaux et la répartition financière. C'est dans ce cadre que le conseil départemental de l'Hérault a approuvé, le 16 septembre 2019, la conclusion d'une convention prévoyant que le Gard transfère la maîtrise d'ouvrage de l'installation de dispositifs de retenue de type « murets véhicules légers » et glissières sur son domaine public routier, pour assurer la continuité avec les aménagements déjà réalisés dans l'Hérault avant la limite départementale.

3.3. L'organisation des services et la gestion des moyens engagés

3.3.1. L'organisation des services : entre spécialisation et territorialisation

La mise en œuvre de la politique d'entretien et d'exploitation du réseau routier départemental mobilise différents services placés sous l'autorité d'un directeur général adjoint, responsable de l'aménagement du territoire. La direction générale adjointe de l'aménagement du territoire est composée de quatre pôles et d'un service de coordination générale. Si le PRM est entièrement dédié à l'entretien des routes, le pôle des solidarités territoriales, à travers les aides accordées aux communes pour leurs propres réseaux, le pôle du patrimoine et de l'habitat, à travers l'entretien des bâtiments nécessaires à l'exploitation et, surtout, le pôle des moyens opérationnels, à travers sa direction du matériel et des travaux, y contribuent également.

graphique 1 : organigramme des services en charge des routes départementales



Source : CRC d'après l'organigramme général des services du département de l'Hérault

Pour assurer une viabilité permanente du réseau, la présence de moyens d'exploitation en tous points du territoire départemental est nécessaire. Mais ce n'est pas le cas pour les services support et d'ingénierie qui sont centralisés. Par ailleurs, le département a fait le choix de la spécialisation pour la signalisation horizontale ou l'entretien de ses matériels d'exploitation dans le but d'en rationaliser l'accomplissement, y compris à travers une mutualisation interservices, et d'en maintenir le niveau de performance.

3.3.1.1. La spécialisation de certaines missions

Le PRM comporte une direction adjointe, au sein de laquelle sont suivis les crédits affectés aux missions du pôle, tant en fonctionnement qu'en investissement. Le directeur adjoint du pôle a également autorité directe sur le service d'acquisitions foncières, qui ne compte pas moins de cinq négociateurs, soit la moitié de son effectif, ainsi que sur un service ressources (gestion des personnels et des moyens, comptabilité). Du fait de leur caractère transversal, certaines missions relatives aux aménagements cyclables, à la définition de la doctrine interne en matière d'environnement ou de mobilité durable sont regroupées au sein d'une DPTI, rattachée au pôle des routes. Ses missions principales consistent à définir les politiques d'entretien et d'exploitation des RD et de leurs dépendances, et à assurer un pilotage stratégique permettant d'adapter les outils et méthodes aux évolutions de contexte. Les dossiers d'organisation qui déclinent le PGE, par exemple, sont élaborés par le service exploitation et sécurité routière. Cette DPTI est également responsable d'un service entretien en charge, d'une part, de concevoir les politiques d'entretien et de collationner les données routières, d'autre part, de réaliser les travaux de curage et de

signalisation horizontale en régie au moyen de deux UER, implantées à Montpellier (zone est - 11 agents) et à Béziers (zone ouest - 12 agents).

La signalisation horizontale assurée par les unités d'entretien de la direction des politiques techniques et innovation

Les deux unités d'entretien de la DPTI trouvent leur origine dans l'organisation de l'ancien parc départemental de l'équipement, transféré en 2010 par l'État au département. Depuis lors, la collectivité a encore accru la spécialisation en abandonnant la pose des glissières de sécurité en régie pour concentrer ses moyens sur le curage, le balayage et le fauchage des pistes cyclables et la signalisation horizontale. Dans ce domaine, l'Hérault s'est fondé sur le résultat d'études de rentabilité, non communiquées, qui démontreraient le caractère performant de son service d'entretien pour le marquage, avec des tarifs comparables à ceux du privé et une meilleure réactivité.

Avant 2015, la politique d'entretien sur le réseau existant se faisait à l'échelle de chaque agence technique de manière empirique avec une sollicitation, soit de l'unité d'entretien, soit de l'entreprise titulaire du marché à bons de commande de signalisation horizontale en fonction d'une estimation visuelle de l'usure du marquage. Dans un document cadre de 2015 actualisé en 2017, dans lequel le département a défini sa politique de signalisation horizontale, le principe a été posé selon lequel les agences départementales doivent recourir préférentiellement aux équipes de l'unité d'entretien, compte tenu de leur technicité et de leur coût compétitif (de 1,3 à 2 fois moins cher selon la nature des travaux). Depuis 2014, le service entretien, rattaché à la DPTI, procède à l'évaluation de l'état de la signalisation horizontale par rétro-réfectomètre mobile sur des sections de routes bien déterminées. Les unités d'entretien sont en mesure de réaliser environ 500 kilomètres par an en travaux de repassage de signalisation horizontale, ce qui leur permet de traiter, *a minima*, au moins une fois tous les trois ans les routes de catégories 1 et 2 (1 400 kilomètres). En 2019, la signalisation horizontale a représenté 69 % de l'activité des UER est et ouest, et un budget annuel de 0,9 M€.

L'entretien du matériel d'exploitation au sein d'un parc départemental

Outre l'exploitation, l'ex-parc départemental de l'équipement comportait une composante dédiée à l'entretien du matériel. Comme le département avait lui-même créé, à Gignac, avant le transfert de celui de l'État, un parc départemental en charge de l'entretien de ses engins, la partie atelier de l'ex-parc de l'équipement lui a été rattachée, dans le souci de préserver le savoir-faire précieux de ses agents.

En revanche, lors du transfert, les services de l'État ne disposaient déjà plus d'un laboratoire, lequel avait été rattaché au centre d'études techniques de l'équipement d'Aix-en-Provence. Dès lors, faute d'un tel équipement, le département n'est pas en mesure de procéder en régie à certains contrôles visant à s'assurer du respect des exigences techniques des cahiers des charges des marchés routiers.

3.3.1.2. La territorialisation de l'exploitation

Au PRM sont rattachées huit agences (Biterrois, Monts d'Orb, Haut-Languedoc, Vignobles d'ouest, Cœur d'Hérault, Thau-Plaine d'Hérault, Petite Camargue et Pic Saint-Loup) regroupées

en trois directions territoriales (Piémont biterrois, Cœur d'Hérault et cités maritimes et Hautes garrigues et Camargue) et 24 centres d'exploitation, chacun étant rattaché à une agence et responsable d'un territoire précisément délimité (cf. carte 5 en annexe 4). Une agence emploie de 20 à 55 agents suivant l'importance de son réseau.

La répartition du linéaire entre les huit agences apparaît équilibrée dans la mesure où six d'entre elles assurent la gestion d'un kilométrage proche de la moyenne arithmétique de 565 kilomètres. Le transfert de la compétence voirie à la métropole 3M, en 2017, a cependant nécessité de revoir le périmètre de certaines agences. Ainsi qu'indiqué sur l'organigramme de la direction territoriale Piémont biterrois joint en annexe 4 (cf. graphique 5), chacune de ces trois directions territoriales est dotée d'un service dédié aux grands travaux intéressant son périmètre. Les 31 communes constituant la métropole 3M faisaient également l'objet d'un tel maillage avec plusieurs implantations. À Montpellier, quartier du Millénaire, parmi diverses installations, se trouvaient une agence et un centre d'exploitation. La portion de bâtiment concernée, représentant seulement 12,45 % du site, a été mise à la disposition de la métropole 3M, de plein droit et à titre gratuit, dans le cadre du transfert de la compétence relative à la gestion du réseau routier intervenu en 2017. Le site dit « Marconi-Millénaire » est donc depuis lors partagé entre deux autorités gestionnaires de réseaux distincts, lesquelles ont réglé par convention l'utilisation des espaces communs. Le département demeure le principal occupant des lieux qui abritent l'UER de la zone est de l'Hérault, ainsi que le centre d'exploitation Petite Camargue-Millénaire, rattachée à l'agence départementale Petite Camargue.

Le fait qu'autant de moyens dédiés à l'entretien du réseau départemental soient localisés au cœur du réseau métropolitain peut apparaître comme une anomalie. Toutefois, il convient de considérer, d'une part, que le transfert de compétences est encore récent, d'autre part, qu'il concerne la commune chef-lieu du département, dont il n'est pas surprenant qu'elle ait été retenue au préalable pour l'implantation de services d'entretien de proximité, qui plus est en un lieu aisément accessible. En revanche, le maintien de l'UER de la zone ouest dans une zone de la commune de Béziers couverte par un plan particulier d'intervention est de nature à compliquer la mise en œuvre de ses moyens. Ainsi, le dossier prévoit qu'en cas de déclenchement du plan, les équipements de viabilité hivernale de l'UER doivent être immédiatement évacués dans la mesure où, s'ils restaient bloqués, les agents des routes ne pourraient pas garantir la viabilité du réseau.

Le département doit faire en sorte que les sites retenus pour la territorialisation de ses moyens restent accessibles en toute circonstance.

3.3.2. La gestion des ressources humaines

3.3.2.1. L'évolution des effectifs et de la masse salariale des routes

Les effectifs affectés à la voirie, soit 467 ETP en 2019, représentent 12 % des emplois permanents de la collectivité et 10,3 agents par portion de 100 kilomètres de route (cf. tableau 44 en annexe 4). Avant le transfert, en juillet 2017, de 23 agents d'exploitation et de neuf techniciens à la métropole 3M, le non-remplacement de départs en retraite avait déjà contribué à un tassement de l'effectif (sept postes supprimés à la voirie entre 2014 et 2016). Le département a indiqué que, pour le pôle des routes, la contribution au plan de régulation des effectifs a concerné de façon préférentielle les postes administratifs. Cependant, en 2014, les agents d'exploitation travaillant directement sur les routes étaient six pour 100 kilomètres de RD à entretenir alors qu'ils n'étaient

plus que 5,8 pour 100 kilomètres en 2019⁵⁹. En neutralisant l'effet du départ des personnels affectés au réseau métropolitain, et en prenant comme référence de comparaison l'année 2015⁶⁰, on constate que l'effectif des techniciens, en 2019, est en recul de 3 ETP, et celui des agents d'exploitation de 1 ETP. La collectivité a indiqué que l'activité relative aux travaux neufs pilotés par les directions territoriales connaissant un regain sensible, la création d'un poste supplémentaire de technicien travaux a été validée par l'assemblée départementale, lors du vote du budget primitif 2020.

Concernant l'évolution de la masse salariale, la seule hausse notable concerne l'année 2015 (+ 11 %). Selon la collectivité, elle est la conséquence des conditions d'intégration avantageuses des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) précédemment mis à disposition par l'État (cf. *infra*). Globalement, la part des dépenses de personnel consacrées à la voirie représentait 9,17 % des charges de personnel et frais assimilés de la collectivité en 2018, contre 10,77 % en 2014. Le montant moyen annuel des heures supplémentaires payées aux personnels en fonction dans les agences techniques s'élève à 151 k€ (145 k€ en 2019), et n'appelle pas d'observation. À ces heures supplémentaires, s'ajoute le coût des astreintes évoquées *supra*, qui représentait 257 k€ en 2019.

Un quart des postes affectés aux routes est consacré à des missions d'encadrement, de secrétariat, de comptabilité, de conception, de tenue de bases de données, de négociation foncière... La déconcentration de la commande publique, en particulier, semble contribuer à cette situation au regard du nombre de postes d'agents pour le suivi des marchés, que l'on retrouve à chaque échelon de l'organigramme. En totalisant les agents identifiés sous les rubriques « comptabilité » ou « comptabilité/marchés » des différents services du seul pôle des routes, on aboutit à un effectif de 22 agents qui se consacrent à des tâches d'engagement et de liquidation en lien avec l'achat de prestations, soit plus de trois fois l'effectif total du service de la commande publique de la collectivité (neuf agents) qui n'intervient pas pour l'exécution des marchés. À l'heure de la dématérialisation complète de l'achat public, et alors que le pôle conclut depuis 2019 des marchés pluriannuels pour la réfection des couches de roulement, une réflexion doit être engagée sur la façon de réduire la part des fonctions support de cette nature dans l'effectif affecté aux routes, par exemple en limitant leur déconcentration à l'échelon des trois directions territoriales.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que les fonctions comptables et de saisie des marchés ont été mutualisées au bénéfice des seuls services routiers présents au siège de la collectivité (huit agents). La chambre préconise de poursuivre la démarche à l'échelon *infra*-départemental, d'autant qu'elle facilite le contrôle interne des procédures d'achat.

3.3.2.2. L'absentéisme et l'accidentologie au sein du pôle des routes

L'absentéisme

Les données produites en matière d'absentéisme concernent l'ensemble du PRM. À effectif constant, soit au cours de la période 2017-2019, le nombre de jours d'absences pour maladie ordinaire apparaît en baisse, passant de 6 261 jours en 2017 à 6 060 jours en 2019 (- 3,2 %). Si l'on prend en compte l'ensemble des motifs d'absence, cette baisse est inférieure à 2 %.

⁵⁹ 498 agents d'exploitation / 49,1 = 6 et 464 agents d'exploitation / 45,23 = 5,8.

⁶⁰ Selon la collectivité, en 2014, la ventilation sur les postes de technicien était incomplète et erronée.

L'accidentologie

Au sein de l'effectif du pôle des routes, le bilan des accidents déclarés du travail depuis 2014 a retrouvé, en 2019, avec 33 accidents, le niveau de 2016 (32), alors que l'effectif est moindre.

En moyenne, depuis 2012, la moitié des accidents des agents affectés à la voirie sont liés à la manutention, au port de charge et aux gestes et postures. En 2018, ils étaient à l'origine de 78 % du nombre de jours d'arrêt de travail. Les autres types d'accidents, moins fréquents, sont les accidents de la circulation ou de trajet et les accidents liés à des chutes de plain-pied ou à des projections d'objet. Depuis 2014, le pôle n'a enregistré aucune reconnaissance de maladie professionnelle. La moyenne d'âge au sein du PRM est quasiment de 48 ans, soit à peine inférieure à la moyenne d'âge des seuls fonctionnaires en poste au sein de la collectivité (48,2 ans au 31 décembre 2018). Ce constat d'une population vieillissante au travail, combiné à la nature des accidents recensés au sein du pôle, a conduit la collectivité à mettre l'accent sur la formation à la prévention des risques liés à l'activité physique auprès des *managers* de proximité et sur la sensibilisation de tous les agents d'exploitation, d'entretien et de comptage. Outre la formation des agents à la conduite d'engins ou matériels de levage, selon le référentiel du certificat d'aptitude à la conduite en sécurité, à la signalisation temporaire de chantier ou à l'utilisation de la tronçonneuse en sécurité, le pôle organise, chaque trimestre, un « accueil sécurité » d'une journée à l'intention des nouveaux arrivants (une vingtaine par an). Une étude de mesures de bruit était prévue en 2020 afin de quantifier l'exposition au bruit des agents de manière à maîtriser au mieux leur protection auditive en fonction de leurs activités, notamment leurs équipements de protection individuelle.

Le bilan des accidents du travail produit par le département concerne indistinctement l'ensemble de l'effectif du pôle des routes, tandis que la situation des agents travaillant directement sur les routes mériterait un suivi particulier. Le taux enregistré en 2019 étant le plus élevé depuis 2015, les actions engagées pour réduire l'accidentologie au sein du pôle doivent être poursuivies et amplifiées, en particulier s'agissant de l'analyse des causes d'accidents. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'y est engagé.

3.3.2.3. Les conditions d'intégration des ouvriers des parcs et ateliers

La loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 a prescrit le transfert aux départements des parcs de l'équipement et l'évolution de la situation des OPA. Dans l'Hérault, ce transfert a été réalisé dès le 1^{er} janvier 2010. Si le parc de l'équipement ne disposait plus d'un laboratoire spécialisé, il comportait un service dédié à l'exploitation et un atelier mécanique. Cet atelier a été rattaché au pôle des moyens opérationnels (cf. *infra*) et l'exploitation a été rattachée au pôle des routes sous la forme de deux unités de travaux d'entretien positionnées à Montpellier (zone est) et Béziers (zone ouest). Dans un premier temps, 31 OPA ont été mis à la disposition de la collectivité. La plupart de ces ouvriers d'État relevant d'un statut particulier fixé par un décret de 1965, leur intégration dans la fonction publique territoriale a été différée jusqu'à la publication du décret du 6 mai 2014. L'intégration devait être demandée dans les deux ans de sa publication. Compte tenu des départs en retraite intervenus depuis le transfert du parc de l'équipement, 25 OPA ont été intégrés, 21 en 2015 et quatre en 2016.

Le décret garantissait aux OPA le maintien de leur rémunération totale brute, au besoin par le versement, par la collectivité, d'une indemnité compensatrice dans le cas où le régime indemnitaire en vigueur ne permettrait pas d'atteindre le montant total du salaire et des diverses

primes afférentes à leur ancienne situation. Le département a privilégié une intégration de ces ouvriers à un grade et un échelon qui correspondaient à leur rémunération, les faisant ainsi parfois progresser d'agents de maîtrise à techniciens. L'augmentation de la masse salariale constatée en 2015 est la conséquence directe de ces intégrations.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une charge supplémentaire pour la collectivité dans la mesure où cette augmentation de masse salariale a été entièrement absorbée par la diminution corrélative des crédits de fonctionnement attribués précédemment aux routes (1,65 M€ en 2014) pour assurer le remboursement à l'État du montant des rémunérations et des charges, frais de déplacement compris, des OPA mis à disposition.

3.3.2.4. Les méthodes de recrutement et de formation

La recherche d'une adéquation optimale des ressources humaines aux exigences opérationnelles de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier a amené le département à concevoir et à mettre en œuvre des réponses spécifiques en matière de recrutement et de formation, initiale et continue. La collectivité rencontre depuis plusieurs années des difficultés pour pourvoir certains emplois essentiels pour l'entretien de son patrimoine tels que ceux de chargés d'opération et de techniciens travaux. Elle explique cette situation par la disparition de ces profils au sein de la fonction publique de l'État, dont certains agents, bien formés et expérimentés, choisissaient, jusqu'en 2014, de rejoindre la fonction publique territoriale. Les seules sources de recrutement qui demeurent sont les autres collectivités à la faveur de mutations, ou le secteur privé par le recours, dans de rares cas, à des agents contractuels lorsque les avis de vacances de postes n'attirent pas de candidats fonctionnaires détenteurs des compétences attendues (surveillance des travaux sur ouvrages d'art, par exemple).

En matière de formation initiale et continue de ses techniciens routiers, le département a également été confronté à une difficulté suite à la diminution de l'offre de la part du centre national de la fonction publique territoriale. En partenariat avec cet établissement public, quatre départements de l'ex-région Languedoc-Roussillon et deux intercommunalités de l'Hérault sont toutefois désormais en mesure de proposer plusieurs parcours de formation par module pour des chargés d'opérations, des techniciens travaux et, prochainement, des techniciens entretien-exploitation. Ces parcours, d'une durée de neuf à dix jours, placés sous la responsabilité pédagogique d'un cadre expert d'une collectivité territoriale (appuyé pour certains modules par des spécialistes des questions traitées) permettent aux stagiaires d'acquérir les bases fondamentales de leur métier. Ils garantissent également les échanges entre agents de collectivités différentes et présentent l'avantage de constituer des réseaux professionnels pouvant être mis à profit par le département pour procéder à des recrutements sur des postes en tension. Appuyés par les procédures traditionnelles de tutorat, ces parcours, dont la 1^{ère} version a été bouclée en 2019, permettraient à ces jeunes techniciens de devenir plus rapidement opérationnels.

S'agissant des agents d'exploitation, à l'image des parcours modulaires s'adressant aux techniciens, un parcours dédié aux chefs de centre a été élaboré mais sa mise en œuvre a été différée en raison de l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020. Les nouveaux agents bénéficient d'un module de formation spécifique de 10 jours (quatre sessions annuelles) organisé par la collectivité, qui a constitué dans ce but un réseau de formateurs internes. De plus, pour la majorité des fonctions techniques, des clubs métiers ont été constitués. Enfin, en matière de sécurité routière, l'ensemble des chefs de centre, techniciens et ingénieurs ont pu bénéficier d'une formation aux fondamentaux par le Cerema d'Aix-en-Provence, afin de transmettre une information homogène et assurer une action cohérente à l'échelle du département.

Le département, du fait des moyens dont il dispose, et de son attractivité, a pu faire face à la faiblesse du gisement de fonctionnaires qualifiés en matière d'ingénierie routière et répondre à la nécessité d'apporter à ses techniciens comme à ses agents d'exploitation la formation initiale et/ou continue nécessaire à l'exercice de leurs missions.

3.3.3. La gestion des moyens affectés à l'entretien et à l'exploitation

3.3.3.1. Les matériels roulants et l'immobilier

Le service gestion du matériel et ateliers

Situé au cœur du département, sur la commune de Gignac, le service « gestion matériel et ateliers » est une composante de la direction du matériel et des travaux, qui relève du pôle des moyens opérationnels. Outre les véhicules et engins lourds dédiés à l'entretien et à l'exploitation des routes, y compris la viabilité hivernale, ce service prend en charge les matériels des forestiers-sapeurs, dont le service de défense contre l'incendie est lui-même partie prenante du pôle des moyens opérationnels. Il s'agit là d'une spécificité de l'organisation administrative du département, dans la mesure où la partie atelier n'est pas rattachée au PRM. Toutefois, si cet atelier n'est pas uniquement dédié aux engins dédiés à l'entretien des routes, il reste distinct de celui du SDIS.

Suite au transfert de voirie départementale à la métropole 3M, en 2017, le département a accepté de poursuivre l'entretien des matériels d'exploitation routière également transférés, mais seulement jusqu'en 2020. La démarche de mutualisation mise en œuvre dans l'Hérault n'est donc pas aussi large que celle qui est pratiquée, par exemple, dans le Rhône où le SDIS, le département et la métropole, dans le cadre de ses nouvelles responsabilités routières, confient la maintenance de leurs engins à un même atelier. En mutualisant leurs parcs routiers, plusieurs entités publiques peuvent, en effet, optimiser l'entretien de leurs véhicules et accroître la fréquence d'utilisation des plus spécialisés d'entre eux.

Il revient au département, au regard de l'importance de son parc de voirie et de ses liens avec le SDIS, d'être force de proposition en la matière, d'autant plus que l'effectif des ateliers n'a pas été révisé en proportion de la réduction du parc de matériels à entretenir et que le renouvellement d'un grand nombre de poids lourds en trois ans (cf. *infra*) sera de nature à limiter les interventions. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que des réflexions en ce sens sont amorcées. La chambre en prend note.

L'âge moyen des matériel et la stratégie de renouvellement

Selon le département, l'état du parc des principaux engins ou véhicules utilisés à travers les missions d'exploitation routière est « globalement bon ». L'âge moyen apparaît toutefois élevé (cf. tableau 42 en annexe 4), en particulier celui des poids lourds de plus de 12 tonnes, au regard de la forte sollicitation dont ils font l'objet en toutes saisons (fonction d'engins de service hivernal). Ils nécessitent d'ailleurs des interventions mécaniques fréquentes et coûteuses (226,7 k€ pour les seuls engins de service au cours de la campagne 2018-2019), alors que leur disponibilité conditionne le maintien de la viabilité du réseau (cf. *supra*).

Le durcissement récent des exigences du contrôle technique a servi de révélateur de l'état d'usure de certains engins lourds. Un grand nombre de véhicules présentaient des caractéristiques homogènes de vétusté (environ 20 ans, de nombreux points de corrosion...) qui ont été sanctionnés par la nouvelle réglementation. La collectivité s'est donc trouvée placée dans l'obligation de concevoir et de mettre en œuvre un plan massif de remise à niveau de ce parc stratégique, avec un objectif de renouvellement de près d'un tiers des véhicules (cible à 25 véhicules neufs ou occasion très récente en trois ans pour un parc de 80 engins).

La hausse spectaculaire des achats de matériel roulant réalisés en 2019 pour 4,9 M€, avec un montant supérieur au total des achats des quatre années précédentes, matérialise la première année du plan pluriannuel engagé par le département pour renouveler le parc de poids lourds (cf. tableau 46 en annexe 4). 13 camions ont été commandés à une centrale d'achats (UGAP), mais la collectivité souligne que les délais de livraison sont très longs. Avant les camions, d'autres engins fortement sollicités pour l'exploitation, à savoir les tracteurs avec épaveuse utilisés pour le fauchage des dépendances routières, avaient également dû faire l'objet d'une démarche de remise à niveau accélérée du parc suite au constat d'une augmentation des coûts de fonctionnement, et aux demandes des agences techniques tenues au respect d'un calendrier d'intervention.

La politique d'acquisition du matériel dédié à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier n'est pas distincte de celle du reste de la collectivité, en dépit de ses spécificités. La stratégie de renouvellement mise en œuvre n'a pas permis d'éviter la dégradation de l'état d'une partie au moins du parc routier. Le fait qu'elle prenne en compte, en priorité, des critères objectifs tenant à l'âge des matériels et engins n'a pas suffi pour disposer d'une vision pluriannuelle exacte du volume des achats à effectuer. Le département doit s'attacher à déterminer des critères révélateurs des contraintes spécifiques auxquelles doivent répondre certains matériels, telle qu'une disponibilité opérationnelle en toutes saisons. Concernant l'éventualité d'adopter d'autres solutions que l'achat afin de garantir un remplacement immédiat des véhicules en panne à des conditions économiques acceptables, la collectivité a indiqué avoir procédé, à titre exceptionnel, à la location avec option d'achat d'un engin de service pour l'UER est. Toutefois, notamment dans un souci d'économie des crédits de fonctionnement, le département n'envisagerait pas de remettre en cause sa pratique d'achat direct des véhicules et d'entretien en régie. La chambre en prend acte, mais relève que la collectivité doit veiller à ce que la fréquence de renouvellement de ses matériels et engins indispensables demeure cohérente avec la durée d'amortissement de 10 ans qu'elle a fixé.

Innovation et mutualisation et en matière immobilière

Le département souhaitant favoriser l'émergence de l'innovation, dans une logique de développement durable, a saisi l'occasion de la construction de nouveaux locaux pour l'agence « Vignobles d'ouest » et du centre technique attenant, implantés sur la commune d'Olonzac, pour procéder à une expérimentation qui constituerait une première en France pour un bâtiment tertiaire. Le bâtiment en question, inauguré en octobre 2019, se caractérise par la multiplicité des dispositifs techniques dont il bénéficie en matière d'économie comme de production d'énergie. Sur ce dernier point, outre des procédés courants de panneaux photovoltaïques et de sondes géothermiques, il est doté d'un système de récupération de la chaleur issue du rayonnement solaire sur l'enrobé qui recouvre son parc de stationnement. Le procédé mis en œuvre est la propriété intellectuelle de l'un des principaux opérateurs économiques du secteur des travaux publics et cette expérimentation, d'une durée prévue de deux années, associe également le Cerema. Ce bâtiment de 1 300 mètres carrés (dont 720 de bureau) accueille 27 salariés, pour un investissement total de 2,9 M€ HT, soit 2 241 € par mètre carré, la région Occitanie apportant une subvention de 223 k€. Les personnels

de voirie partagent cette installation avec une unité de sapeurs forestiers, le département souhaitant développer la mutualisation de ses implantations entre ses différents services. Un projet est ainsi aujourd'hui en cours pour transférer à Loupian le siège de l'agence « Thau-Plaine d'Hérault » (aujourd'hui à Pézenas) et le centre d'exploitation de Mèze, avec la construction d'un bâtiment mutualisé avec la direction générale adjointe de la solidarité départementale. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir également programmé la reconstruction de deux autres centres techniques d'exploitation.

En matière immobilière, ont également été réalisés sur la période, en 2019, la réhabilitation du stock de sel du centre d'exploitation de Saint-Chinian pour 112 564 €, et la construction d'un quai de déchargement au centre d'exploitation de Florensac. S'agissant des stocks de fondants, la chambre relève qu'un seul centre a bénéficié de travaux, alors que le programme de construction et de réhabilitation des abris à sels concernait cinq centres, dont trois devaient être réhabilités avant la campagne de viabilité hivernale 2019-2020, selon la conclusion du bilan de la campagne précédente.

3.3.3.2. Les consommables

Pour suivre ses dépenses relatives aux achats de bien, le pôle des moyens opérationnels a mis en place, en 2014, un logiciel. La base des véhicules a été constituée de façon progressive, au point que les données communiquées par la collectivité dans le tableau 47 joint en annexe 4 ne puissent pas être considérées comme fiables avant l'exercice 2018.

Les fondants : sel ou solutions contenant du sel

Dans l'Hérault, le poste d'achat de produits pour traiter neige et verglas reste inférieur à 100 k€ par saison, même lorsque la consommation connaît un pic, comme lors de la campagne hivernale 2018-2019 au cours de laquelle 1 810 tonnes de sel et 64 mètres cubes de saumure ont dû être épandues. Entre 2014 et 2019, 5 734 tonnes de sel ont été utilisées, pour un volume d'achat de 5 546 tonnes. Le stock fait l'objet d'une démarche de gestion appliquée par chaque responsable de lieu de dépôt et qui consiste à viser son maintien au niveau d'avant saison jusqu'en janvier, puis à un niveau de 50 % inférieur en fin d'hiver. La collectivité s'approvisionne par marchés allotés pour des périodes de quatre ans.

Les achats de maintenance des matériels et de signalisation en hausse

Les réserves méthodologiques évoquées *supra* concernant la fiabilisation progressive des données issues du logiciel s'appliquent notamment aux dépenses de carburant, dont la hausse ne serait qu'apparente car liée à l'augmentation du nombre de véhicules suivis, l'année 2014 n'étant pas significative pour la même raison. En revanche, deux augmentations constatées en 2019 sont réelles : d'une part l'augmentation, tout d'abord, des dépenses tenant à la maintenance du matériel de voirie, qui, selon le département, traduit un parc de poids lourds vieillissant nécessitant des opérations plus lourdes d'entretien (cf. *supra*) ; et d'autre part, l'augmentation, ensuite, du poste relatif à la signalisation, qui regroupe les achats destinés à permettre des travaux en régie, et qui concerne plus précisément la signalisation verticale. La collectivité l'explique par une campagne spécifique menée en 2019 pour le renouvellement à l'identique de panneaux de signalisation directionnelle effacés suite à un défaut de fabrication (problème d'impression sur les films).

3.3.3.3. Le système d'information dédié

Le SI routes constitue l'un des moyens matériels employés pour assurer l'entretien et l'exploitation du domaine routier. Il constitue un moyen structurant en matière à la fois de stratégie de l'organisation et de performance du service public. Par construction, un SI routes s'appuie sur un SIG. Le SIG est un SI capable d'organiser et de présenter des données alphanumériques spatialement référencées, ainsi que de produire des plans et des cartes. Ses usages couvrent les activités géomatiques de traitement et de diffusion de l'information géographique.

Au département de l'Hérault, le SI routes mis en place est destiné à près de 200 utilisateurs internes. Il est composé de 16 applicatifs et d'une vingtaine de tableurs au format Excel® couvrant les outils de programmation (fauchage, chaussées et ouvrages d'art), d'entretien planifié (couches de roulement, abattages), de travaux et d'exploitation (gestion des interventions, dégâts orages), de pilotage, d'information et de communication (gestion du trafic, SIG, intégration des données d'accidentologie, informations sur les ouvertures de chaussées). Il est complété par une vingtaine d'applications non spécifiques au routier également utilisées par d'autres services de la collectivité.

Le SI routes du département s'appuie sur un ensemble de technologies éprouvées et alimente un intranet, « le portail route », riche et permettant une certaine transversalité. Le SI routes présente également des faiblesses :

- il est « empreint de verticalité », composé de nombreux applicatifs « en silo » qui se sont accumulés dans le temps sans conserver une cohérence globale de l'urbanisation des SI. Il engendre des saisies multiples de données, des pertes de temps et des risques sur la qualité des données ;
- il est également composé de prototypes au format Excel® pouvant être adaptés aux besoins mais ne permettant pas une intégration optimale dans le SI ;
- la couverture fonctionnelle du besoin métier est incomplète (cf. géo-positionnement des véhicules et patrouilles, gestion des stocks et des interventions, traçabilité des prises de décision) ;
- certaines applications sont marquées par leur lenteur en agences ;
- il se fonde pour partie sur une solution d'information géographique externe (Immergis®), reposant sur des capacités de développement informatique non maîtrisées en interne (deux développeurs Imagine externes) et difficilement intégrable au sein du SI global (absence de connecteurs à l'annuaire du département, absence d'interopérabilité native avec ArcGIS) ;
- il ne s'appuie pas sur la maturité des solutions techniques mobiles (objets connectés) et ne participe que de manière limitée à la politique d'ouverture des données, dont il ne respecte pas le cadre légal et réglementaire ;
- sa maîtrise d'ouvrage est éclatée, ne permettant pas une cohérence d'ensemble.

La collectivité a lancé, en novembre 2019, une démarche de modernisation et de développement de son SI routes. Celle-ci a permis d'établir le diagnostic des faiblesses et des opportunités d'évolution. Elle a pris notamment en compte le nécessaire rapprochement avec le nouveau socle serveur « Géospatial » en cours de déploiement au sein des services.

Suite à la tenue d'un premier comité de pilotage, en avril 2020, cette démarche doit être finalisée. En l'état, les principaux leviers identifiés sont :

- le renforcement de l'interopérabilité du SI (refonte de la solution SIG, entrepôt de données, assistance de proximité en informatique *management*, gestion de ticket) ;
- la qualité des données et la métrologie ;
- une meilleure couverture des besoins par l'enrichissement des fonctionnalités ;
- une évolution des pratiques opérationnelles et managériales (saisie des données au plus près du terrain, unification de la maîtrise d'ouvrage SI au sein du PRM).

Le département de l'Hérault doit formaliser dans les meilleurs délais les principes directeurs de la nouvelle gouvernance et du futur SI. Ces principes doivent prendre en compte les faiblesses relevées ainsi que les opportunités mises en exergue, notamment en matière d'ouverture des données.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir adopté, en juin 2020, un programme destiné à apporter, en trois ans, les corrections nécessaires, précisant que les deux premiers projets ont démarré, à savoir le basculement du SI routier vers le serveur Géospatial et le déploiement d'une application et d'outils de saisie en mobilité des activités d'entretien et d'exploitation.

3.4. Le bilan économique, financier et environnemental

3.4.1. L'évolution des dépenses relatives aux routes

3.4.1.1. Le bilan financier global du pôle des routes et mobilités

Le budget routes était de 96 528 065 €, en 2012 (hors période contrôlée), de 76 186 381 € en 2014 (dont 13 M€ de fonctionnement), de 78 000 500 € en 2016 et de 64 023 736 € en 2019. En 2016, les crédits de fonctionnement ont notamment diminué du fait de l'intégration des OPA dont la masse salariale remboursée auparavant à l'État était comptabilisée dans le budget des routes.

Le taux d'engagement des CP était, en 2019, de 93 % en fonctionnement, et de 92 % en investissement.

Le coût complet du domaine routier départemental était, en 2012, de 19,6 € par kilomètre, et de 93,54 € par habitant. Il a diminué pour se situer à 15,9 € par kilomètre et 71,73 € par habitant en 2014. Du fait du transfert à la métropole, il se situe à 14,2 € par kilomètre et 95,93 € par habitant (56,53 € pour la population totale du département).

tableau 3 : dépenses de voirie et immobilisations 2014-2018

Imputation comptable	2014	2015	2016	2017	2018	2019
215 Immobilisations voirie	2 957 508 677	3 013 236 899	3 069 748 879	3 130 820 686	3 191 237 284	3 000 619 484
23151 Réseaux de voirie	57 443 705	63 490 258	63 490 258	60 820 935	60 804 219	51 979 917
61523 Entretien et réparation voies et réseaux	12 457 341	12 346 710	9 246 214	7 697 502	7 210 596	7 257 824

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Selon les comptes de gestion, les dépenses réelles d'investissement concernant les réseaux de voirie ont sensiblement diminué en 2019 par rapport à 2018, alors que les dépenses de fonctionnement demeuraient identiques, après une baisse l'année précédente.

La contraction de l'ensemble des dépenses afférentes au pôle routier, et notamment des dépenses de fonctionnement, a participé au rétablissement de l'autofinancement du département. La diminution des dépenses d'investissement a contribué à la stratégie de maîtrise de la dette.

3.4.1.2. L'évolution des dépenses d'entretien et d'exploitation du réseau routier

Dans ce contexte, concernant plus spécifiquement l'entretien et l'exploitation pour lesquelles aucune stratégie pluriannuelle n'a été formellement adoptée, les dépenses de fonctionnement (cf. tableau 37 en annexe 4) sont en diminution entre 2014 et 2019 (- 3,97 M€ soit 11,8 %). Elles s'élèvent à 29,72 M€ en 2019 (soit 2,5 % des dépenses totales de fonctionnement du département). Cette baisse est, pour l'essentiel, liée à celle des prestations d'entretien et d'exploitation de la voirie (- 4,7 M€, soit - 38,7 %). Il s'agit de prestations confiées à des prestataires extérieurs. S'il n'a pas été possible de tracer l'ensemble des postes, à la baisse, il peut néanmoins être relevé l'évolution des dépenses liées à la réalisation de couches de roulement (- 1 M€). Si celles-ci ont connu une baisse particulièrement importante en 2017 et 2018, ce poste retrouve, en 2019, le niveau moyen des deux derniers exercices précédant le transfert de voirie à la métropole.

Les dépenses de fonctionnement sont, pour les deux tiers, composées des charges de personnel (- 601 k€ soit 3 %, 19,2 M€ en 2019). Elles comprennent également des achats nécessaires aux travaux en régie, carburant, consommables et les pièces de rechange, analysés par ailleurs (cf. *supra*), et les amortissements, obligatoires sur les matériels, en baisse de 10 % en 2019 (0,9 M€).

Les dépenses d'investissement (cf. tableau 38 en annexe 4) sont également en diminution (- 3,9 M€, soit - 20,7 %). Elles s'élevaient à 14,9 M€ en 2019. Elles sont composées des grosses réparations (renforcement des structures et revêtements) pour les voiries (9,5 M€ en 2019), pour les ouvrages d'art (1,9 M€) et les autres travaux (3,6 M€) relatifs à la signalisation directionnelle, les dégâts d'orage, comptages routiers, études pluriannuelles. La baisse globale des dépenses d'investissement est liée à la diminution des grosses réparations de voirie (- 4,9 M€) et sur ouvrages d'art (- 1,4 M€). Pour les autres travaux, d'importants dégâts d'orage ont conduit temporairement, de 2015-2017, à des montants de dépenses plus élevés.

Sur la période 2014-2019, les dépenses d'entretien et d'exploitation ont contribué à la baisse globale des dépenses du pôle routier, comme les dépenses afférentes aux travaux neufs ou de modernisation. Les dépenses d'investissement y ont toutefois plus fortement contribué, et apparaissent comme la plus forte variable d'ajustement.

Les principaux déterminants de la dépense ne relèvent ainsi ni du relief, des prix ou de la population mais du linéaire et de la stratégie informelle du département.

3.4.2. L'analyse des coûts d'entretien du réseau

3.4.2.1. L'évolution des coûts d'entretien des chaussées

Le département n'a pas eu recours à un budget annexe pour préciser les charges et recettes liées à sa politique d'entretien et d'exploitation du domaine routier. Sa comptabilité fonctionnelle a été limitée jusqu'au 1^{er} janvier 2019 par son SI budgétaire et financier (cf. *infra*). Le département ne dispose pas non plus d'un SI routier suffisamment précis pour estimer le kilométrage de voirie renouvelé annuellement par catégorie de réseau, l'âge moyen des couches de roulement, et pour déduire un coût au mètre carré par catégorie de réseau pour la chaussée entière avec son assise, y compris ses dépendances.

Le département a toutefois estimé le coût de renouvellement des couches de roulement en partant du montant des dépenses totales annuelles (cf. tableau 48 en annexe 4). Une diminution sensible des dépenses liées à l'entretien préventif et une hausse modérée de l'entretien curatif du réseau secondaire sont constatées depuis 2017. Toutefois, ces coûts n'intègrent pas les opérations de réhabilitation lourdes réalisées ponctuellement chaque année sur certaines RD (moyenne de 3,8 M€ par an sur la période) ni les travaux réalisés dans le cadre des opérations de sécurité et de réhabilitation qui contribuent également à maintenir la qualité des chaussées (5 M€ par an). Les techniques d'entretien des chaussées sont différenciées en fonction du niveau des routes et du trafic dans le but de réduire les coûts, ainsi que pour des considérations environnementales.

Une approche du coût moyen de renouvellement des couches de roulement a également été réalisée. Les prix moyens utilisés sont ceux généralement constatés pour les techniques mises en œuvre par nature de réseau. Par ailleurs, afin de s'affranchir des problématiques de linéaire de chaussée, qu'il juge délicate à estimer en raison de profils en travers pouvant fluctuer, le PRM utilise la notion de surface de réseau, de préférence au kilométrage.

tableau 4 : approche du coût moyen de renforcement des chaussées

Niveau de réseau Trafic 2013	Coût moyen/ m ² en €	Surface réseau en 2020 en m ²	Coût global du linéaire de réseau en M€	Longueur du réseau par niveau	Coût moyen au kilomètre en €
A T3- - T0-	13,5	5 751 691	77,65	522,89	148 497,44
B T2+ - T0+	11	583 983	6,42	63,69	100 860,62
C T5 - T1+	9	2 193 136	19,74	399,8	49 370,25
D T5 - T2-	8	1 975 910	15,81	437,37	36 141,66
E T5 - T1+	7	12 378 524	86,65	3099,9	27 952,41

Source : département de l'Hérault avec retraitement CRC

Sous ces réserves méthodologiques, le coût global du renouvellement de l'intégralité des couches de roulement des chaussées départementales est estimé à 206,3 M€, soit 45,6 k€ par kilomètre.

En s'appuyant sur un échantillon de marchés de renforcement, qui ne concernent donc pas seulement la reprise de la couche de roulement, conclus par la collectivité en 2019, la chambre estime le coût TTC moyen du kilomètre à 44,36 k€ pour les techniques à froid (43,07 k€ pour les enduits superficiels d'usure et 45,65 k€ pour les enduits coulés à froid) et à 111,2 k€ pour le béton bitumineux (technique à chaud). Le même calcul réalisé à partir d'échantillons des marchés 2017 fait apparaître une légère baisse, en 2019, des prix pour le renforcement à base d'enduit superficiel (- 4 %) ou de techniques à chaud (- 4,5 %).

3.4.2.2. L'évolution des coûts d'entretien des ouvrages d'art

Le nombre d'ouvrages d'art a diminué à compter de 2017 suite au transfert des ouvrages du réseau métropolitain. Le département s'est attaché ensuite à sanctuariser une enveloppe de 2 M€ pour les grosses réparations et de 1,75 M€ en crédits de fonctionnement permettant d'assurer l'entretien courant, mais la consommation réelle est inférieure (- 200 k€ en 2019 pour le fonctionnement - cf. tableau 49 en annexe 4). Pour les grosses réparations d'ouvrages d'art, qui correspondent à des interventions lourdes, le département avance les contraintes tenant à leur externalisation (nécessité de faire appel à un maître d'œuvre, lancement d'appels d'offres pour les travaux, sujétions techniques pouvant décaler les plannings d'exécution) pour expliquer les écarts relevés.

L'entretien courant des ouvrages d'art, qui comprend l'entretien courant *stricto sensu* et l'entretien spécialisé (cf. *supra*), est financé à travers un forfait annuel de 20 k€ attribué à chacune des huit agences techniques, soit 160 k€ par an consacré à celui-ci représentant 10 % des dépenses annuelles d'entretien des ouvrages depuis 2017.

Jusqu'en 2015 la collectivité parvenait à consacrer effectivement 2 ou 3 M€ aux grosses réparations de ses ouvrages d'art. Il lui appartient de veiller à ce que la diminution de son effort depuis 2017 ne conduise pas à la détérioration structurelle de certains d'entre eux du fait d'un

décalage trop important des interventions prévues et d'une diminution corrélative de l'entretien courant.

Dans sa réponse, le département souligne que la notation obtenue pour l'ensemble des ouvrages d'art montre que la politique de gestion permet d'avoir des ouvrages en bon état général. Au regard de l'enjeu spécifique concernant la robustesse des ponts, et afin de garantir leur maintien au moins dans leur état actuel, la chambre préconise au département de prendre toutes les dispositions utiles pour respecter le calendrier des travaux d'entretien programmé les concernant.

3.4.3. La commande publique

Les achats directement liés au réseau de voirie départementale s'élevaient à 59 M€ en 2019, soit 34 % du montant total des achats de la collectivité. Exception faite des achats répondant à un besoin d'un montant inférieur aux seuils en vigueur, et de quelques cas très particuliers (urgence et marchés expérimentaux), les dépenses de voirie sont précédées de la conclusion de marchés publics à différents échelons du PRM.

3.4.3.1. Une organisation déconcentrée qui nécessite un large partage des connaissances

La commande publique est mise en œuvre selon une organisation largement déconcentrée au sein de l'administration départementale. Certaines tâches sont accomplies à l'échelon des directions administratives et financières, rattachées à chaque direction générale adjointe, d'autres à l'échelon des services opérationnels tels que les huit agences techniques des routes. Outre le secrétariat des diverses commissions et jurys, le service de la commande publique veille seulement à la régularité des consultations qui nécessitent une publicité formalisée (> 90 k€) et des modifications les plus importantes apportées aux contrats en cours d'exécution (avenants > 5 %). La transmission des pièces essentielles des marchés au préfet au titre du contrôle de légalité est assurée directement par les directeurs administratifs et financiers, ce qui permet d'en répartir la charge. Celle-ci est d'autant plus lourde que la transmission s'effectue encore en papier, depuis différentes communes du département dans le cas des marchés conclus par les agences départementales, alors que la procédure de passation est aujourd'hui largement dématérialisée. En tant que tel, le service de la commande publique est de création récente (2019). Composante, avec le service de la prévention contentieux, de la direction juridique, elle-même rattachée à la direction générale adjointe de l'administration générale, le service de la commande publique actuel est issu de la fusion du service des commissions et de celui des achats. Il emploie neuf agents. Des logigrammes adaptés aux besoins des principaux services acheteurs de la direction générale adjointe de l'aménagement du territoire détaillent les procédures à suivre en répartissant les rôles des différents intervenants : service opérationnel, direction administrative et financière (qui comprend un service qualité des marchés) et service de la commande publique. Les tableaux produits confirment que le champ d'intervention du service de la commande publique est circonscrit aux consultations qui nécessitent, *a minima*, une publicité formalisée et le passage en commission d'appel d'offres. Exception faite des marchés réservés, il ne contrôle les rapports d'analyse des candidatures et des offres qu'à compter du seuil de formalisation des marchés de fournitures et services (et de 50 k€ pour la maîtrise d'œuvre), et ne procède à aucun pré-contrôle de l'ensemble de la procédure mise en œuvre avant signature des contrats et envoi des pièces de marchés au contrôle de légalité. Ce sont les DAF qui en sont chargées, de même que de répondre aux réclamations de premier niveau. Par ailleurs, en cas de contestation sérieuse, le service prévention contentieux prend le relais dans une démarche de prévention du contentieux, y compris en fin d'exécution. Dans ce cadre, six protocoles transactionnels ont été conclus entre 2014-2019

entre la collectivité et des soumissionnaires à des marchés routiers qui contestaient le décompte final, dont un sur avis préalable du comité consultatif interrégional de règlement amiable des litiges territorialement compétent. Ni le nombre, ni les montants de ces transactions n'appellent d'observation. Le service prévention contentieux peut être amené à proposer un dépôt de plainte en vue de l'engagement de poursuites pénales. Ce fut le cas dans le domaine des marchés routiers, en août 2016, à l'encontre de plusieurs agents soupçonnés d'escroquerie et d'abus de confiance. Comme le montre le tableau 40 joint en annexe 4, en 2019, 44 % des consultations lancées pour des besoins supérieurs à 90 k€ concernaient le PRM, l'ensemble des consultations de la direction générale adjointe de l'aménagement du territoire concentrant 71 % de l'ensemble des consultations de la collectivité. Le nombre des consultations en matière de routes hors travaux neuf a cependant diminué de moitié cette année-là (14 contre 29 en 2018), et cette tendance pourrait se poursuivre du fait de la conclusion de marchés pluriannuels pour la période 2019-2022.

La large autonomie dont bénéficient les services acheteurs commande que leurs agents disposent de connaissances suffisantes et constamment actualisées en matière de commande publique, comme en matière technique, les services opérationnels rédigeant eux-mêmes l'ensemble des pièces du dossier de consultation des entreprises. Selon la collectivité, le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage est « extrêmement rare » dans le secteur routier. Le service de la commande publique a donc aussi pour mission d'assurer des formations internes en marchés publics. En réponse aux recommandations formulées lors du précédent contrôle de la chambre, la collectivité a indiqué la mise en place de formations spécifiques sur les marchés publics pour les agents du service, au titre du plan de formation 2020, sans qu'il soit précisé si ces formations étaient destinées aux agents du service de la commande publique ou à l'ensemble des agents prenant part au processus d'achat.

De nombreux agents détenteurs d'une délégation de signature en matière de marchés

Le président du conseil départemental a reçu de l'assemblée la délégation la plus large possible en matière de commande publique, ainsi que le permet la loi. Il a donné délégation de signature au directeur général adjoint en charge de l'aménagement du territoire, dont font partie le PRM et le pôle des moyens opérationnels, au sein desquels sont conduites les consultations concernant l'entretien et l'exploitation du réseau. En fonction de seuils, sont autorisés à signer les marchés, non seulement le directeur général adjoint et les directeurs de pôle, mais aussi les directeurs des directions territoriales ou spécialisées, ainsi que les directeurs d'agence technique et les responsables de service. Les membres de cette dernière catégorie ne peuvent valablement signer les actes d'engagement que pour les montants inférieurs à 50 k€. Les agents cités sur cet arrêté n'ont pas reçu de l'exécutif une délégation de fonctions leur permettant d'attribuer les marchés, dans la mesure où ce type de délégation ne peut être accordée qu'aux membres du conseil départemental. S'agissant en particulier des marchés passés en procédure adaptée, pour lesquels la commission d'appel d'offres n'est pas compétente, c'est au représentant du pouvoir adjudicateur, président ou vice-président délégué, de choisir l'offre. Ce n'est qu'une fois sa décision d'attribution concrétisée, soit sous la forme d'une décision expresse soumise au contrôle de légalité, soit directement par la signature du contrat ou de l'acte d'engagement, que les bénéficiaires de simples délégations de signature peuvent en faire usage pour mettre en application cette décision. L'ordonnateur doit veiller à ce que la compétence du signataire d'un marché ne puisse pas être contestée avec succès à l'occasion d'un éventuel contentieux, sans ralentir pour autant la mise en œuvre des procédures par l'instauration de circuits de validation trop longs et l'obligation de rendre exécutoires les décisions formelles. Les dispositifs du type parapheur

électronique peuvent, dans ce cas, représenter une solution qui réponde à la fois aux impératifs de sécurité juridique et de rapidité.

Dans sa réponse, l'ordonnateur relève l'absence de matérialisation du risque. La chambre invite le département à garantir ses procédures afin de s'en prémunir.

Un recours majoritaire à l'appel d'offres ouvert y compris pour les travaux d'entretien

S'agissant de l'entretien et de l'exploitation des routes, le département procède par appel d'offres pour se procurer fournitures courantes et services, ses besoins excédant un seuil qui varie tous les deux ans en restant proche de 200 k€. En matière de travaux d'entretien des couches de roulement et de renforcement des RD, il a eu recours, le plus souvent, également à la procédure formalisée de droit commun de l'appel d'offres. Au total, en 2018, sur 48 marchés passés pour l'entretien ou l'exploitation des routes, 39 ont donné lieu à un appel d'offres, soit 81,2 %. Ils ont donc été attribués par la commission d'appel d'offres.

En 2019, la chambre relève un changement de pratique concernant les marchés relatifs aux travaux de renforcement des RD par des enduits superficiels d'usure au titre du programme 2020-2022. En effet, ces derniers ont été passés en procédure adaptée, leur montant total estimé (4,69 M€) restant inférieur au seuil de 5,54 M€ alors en vigueur, alors que ces mêmes marchés étaient passés jusque-là en appel d'offres ouvert, en dépit de montants moins élevés, du fait de leur caractère annuel (1,5 M€ en 2018, par exemple).

Une obligation d'allotir globalement respectée

Dans le domaine des routes, le département n'a pas conclu de marchés globaux. Dans la grande majorité des cas, l'obligation de procéder à un allotissement est respectée, les lots étant soit géographiques, le périmètre fréquemment retenu étant désormais le ressort des agences après avoir été celui des trois directions territoriales, soit techniques, soit relevant des deux formes. En 2019, 10 % des consultations ont dérogé à cette règle.

S'agissant des consultations relatives aux programmes de renforcement ou d'entretien des couches de roulement, l'allotissement pratiqué depuis 2015 tient compte des techniques employées (cinq sont prises en compte) et d'un partage du département en deux parties, est et ouest. La collectivité considère que cette méthode garantit une meilleure prise en compte de la notion d'itinéraire qu'un allotissement géographique par direction territoriale, la démarcation entre l'est et l'ouest évoluant en fonction des sections de routes à traiter. De plus, le nombre important de lots favoriserait une diversité d'offres et une concurrence entre les entreprises meilleures qu'avant 2015. Toutefois, après avoir constaté, dans le domaine des accords-cadres à bons de commande relatifs à la fourniture et mise en œuvre d'enrobés, d'une part, de grave-émulsion et matériaux bitumineux coulés à froid, d'autre part, que des entreprises titulaires de plusieurs lots éprouvaient des difficultés pour faire face à leurs engagements, le département envisage de limiter, à l'avenir, pour ce type de prestation, le nombre de lots pouvant être attribués au même soumissionnaire. Il l'a déjà fait, en 2014, pour une consultation lancée pour la réparation des ouvrages d'art, lequel comportait 10 lots correspondant au nombre d'agences à ce moment-là. Si cette possibilité est bien offerte par la réglementation en vigueur, notamment pour faciliter l'accès des PME à la commande publique, la collectivité devra s'attacher à en évaluer précisément l'impact sur l'ouverture à la concurrence et sur l'évolution des conditions économiques. En effet, en cas d'allotissement géographique, les opérateurs économiques placés dans l'impossibilité d'obtenir tous les lots

peuvent être tentés d'anticiper leur répartition en fonction de leurs implantations respectives sur le territoire, au détriment du caractère concurrentiel de la consultation. De plus, pour prévenir d'éventuelles contestations, le département devra préciser dans les documents de la consultation selon quels critères ou règles objectives et non discriminatoires s'effectuera le choix si l'application des critères de jugement des offres conduit à classer l'offre d'un même candidat à la première place pour un nombre de lots excédant la limite fixée⁶¹. Dans sa réponse l'ordonnateur a indiqué que si des consultations avec limitation du nombre de lots par soumissionnaire étaient lancées, il envisagerait d'en évaluer l'impact. La chambre en prend note.

L'article L. 2113-11 du code de la commande publique prévoit que l'acheteur public peut déroger à l'allotissement seulement lorsque l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, ou que la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations. Encore faut-il, dans ce dernier cas, être en mesure d'apporter la preuve de ce renchérissement et, surtout, de son caractère suffisant pour justifier de déroger au principe d'allotissement au regard des exigences de la jurisprudence administrative, qui vont bien au-delà de la seule recherche d'un volume de commandes permettant d'espérer de meilleures conditions économiques⁶². Lorsque le département s'abstient d'allotir ses consultations en matière de fournitures spécifiques au domaine routier, qu'il s'agisse des dispositifs de retenue métalliques ou de la signalisation verticale, directionnelle d'information locale ou de police, la motivation avancée dans le règlement de la consultation tient au caractère homogène des prestations. Or selon la jurisprudence du Conseil d'État, tout en étant identiques, des prestations peuvent être considérées sinon distinctes du moins différenciables en raison d'une répartition géographique des sites concernés⁶³. Les marchés de signalisation verticale mettant la pose à la charge du prestataire en des points variés du réseau, l'absence de possibilité de procéder à un allotissement géographique n'apparaît pas établie, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif. Au demeurant, le département a indiqué qu'il ne s'interdisait pas de recourir à cette forme d'allotissement à l'avenir. La chambre relève également que l'argument avancé par les services tenant au souhait d'assurer une homogénéité du mobilier (dispositifs de retenue et signalisation) sur l'ensemble du département est également porteur d'un risque juridique. En effet, la conformité des produits routiers aux spécifications techniques⁶⁴ fixées dans le cahier des charges, ainsi qu'au code de la route s'agissant de la signalisation, constitue la seule garantie que l'acheteur puisse exiger des soumissionnaires sans risquer de porter atteinte aux principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. En revanche, en harmonisant la durée de ses différents accords-cadres de signalisation verticale pour procéder à leur renouvellement en une seule consultation, la collectivité pourrait satisfaire à l'obligation d'allotir à travers des lots techniques tenant aux différentes sortes de fournitures attendues et bénéficier de l'effet d'un important volume d'achats simultanés sur l'ouverture à la concurrence et les niveaux de prix.

Une pratique développée de l'accord-cadre sous ces différentes formes

L'accord-cadre est une technique d'achat qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. Lorsque l'accord-cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, il donne lieu à la conclusion de marchés subséquents. Lorsqu'il fixe toutes les stipulations contractuelles, il est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de

⁶¹ Conseil d'État, 20 février 2013, *Société Laboratoire Biomnis*, n° 363656.

⁶² Conseil d'État, 27 octobre 2011, *Département des Bouches-du-Rhône*, n° 350935 à propos de signalisation verticale, et 11 août 2009, *Communauté urbaine Nantes métropole*, n° 319949.

⁶³ Conseil d'État, 23 juillet 2010, *Région Réunion*, n° 338367.

⁶⁴ Article L. 2111-2 du code de la commande publique.

commande. Le département pratique les deux formules dans le domaine des routes, que ce soit pour des achats de fournitures et de services, pour lesquels il recourt aux bons de commande, ou pour des travaux locaux sur les routes. Conclues par direction territoriale, les accords-cadres donnent lieu à des remises en concurrence périodiques entre les entreprises sélectionnées, en vue de la conclusion de marchés subséquents (16 en 2018 sur l'accord-cadre 2017). Ce système permet à la collectivité de se prémunir contre une hausse des prix durant la durée de l'accord-cadre, les entreprises retenues dans l'accord-cadre ne pouvant pas proposer, pour un marché subséquent, des prix supérieurs aux prix plafonds indiqués dans les bordereaux de prix produits lors de la consultation initiale. Cette situation n'est pourtant pas rare, les offres contenant des prix supérieurs aux plafonds devant alors être considérées comme irrégulières ou inacceptables, avec l'inconvénient de restreindre le champ de la concurrence, d'autant plus que toutes les entreprises retenues au titre de l'accord-cadre initial de répondent pas à chaque consultation lancée en vue de la conclusion d'un marché subséquent. La chambre a ainsi constaté qu'un marché subséquent pour lesquels sept entreprises avaient été consultées a été attribué sur la base d'une seule offre acceptable, et sans négociation préalable en dépit d'un dépassement de l'estimation (4,99 %). La collectivité ne procède pas à une recherche systématique d'indices de pratiques anticoncurrentielles dans les réponses apportées par les opérateurs économiques à ses consultations, et elle n'a effectué aucun signalement auprès des services compétents en la matière depuis 2014. En revanche, elle convie le représentant du ministre en charge de la concurrence aux réunions de la commission d'appel d'offres, et apporte son concours à certaines enquêtes à travers l'ouverture d'un accès aux pièces relatives à la passation des marchés.

Une concurrence difficile à mobiliser dans certains domaines

Le cas le plus caractéristique d'une absence de concurrence suffisante concerne l'exploitation, et plus particulièrement le balayage des routes, les entreprises spécialisées dans ce domaine d'intervention étant rares. Les marchés correspondants, depuis plus de 10 ans, étaient allotés géographiquement mais une seule entreprise répondait systématiquement à la consultation. Malgré une sensibilisation préalable de plusieurs entreprises effectuée avant la dernière relance, une seule s'est à nouveau montrée intéressée. La collectivité a décidé de mettre fin à l'allotissement afin de faciliter la gestion du marché. La situation rencontrée étant de nature à rendre plus couteuse la prestation, il appartient au département d'évaluer si sa reprise en régie, par exemple à travers ses unités d'entretien, ou un achat groupé avec d'autres gestionnaires de réseau pour bénéficier d'un « effet volume » (métropole ou autres départements) ne permettraient d'obtenir ces prestations à meilleur coût. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué mettre à l'étude la solution d'une réalisation en régie.

La concurrence apparaît également insuffisante en matière de fourniture de sables et gravillons, graves non traitées et stériles de carrières. La dernière consultation en date lancée en vue de la conclusion d'un accord-cadre à bons de commande comportant deux lots techniques, n'a reçu qu'une seule offre.

Les consultations concernant de grosses réparations sur ouvrages d'art présentant un caractère technique et patrimonial exceptionnel peuvent également être confrontées à un faible nombre d'offres, en particulier pour les études et l'assistance à maîtrise d'ouvrage qui nécessitent de mobiliser des compétences devenues rares, selon la collectivité.

Des entreprises régionales au côté des majors

À partir des résultats du compte de gestion de l'exercice 2017, la chambre a pu identifier les entreprises qui ont reçu cette année-là plus de 500 k€ en investissement (hors ingénierie) et plus de 100 k€ en fonctionnement (entretien et exploitation). Sans surprise, sont largement représentés dans cet échantillon les principaux groupes de travaux publics d'envergure nationale ou internationale. À leur côté, seules ou en groupement, figurent dans cette liste de prestataires des entreprises de taille régionale, voire des petites et moyennes entreprises, principalement retenues pour de la maçonnerie ou des missions d'exploitation. Concernant l'échantillon relatif aux investissements routiers, composé comme indiqué *supra*, et pour lesquels des mandats ont été émis, en 2017, pour un montant total de 43,24 M€ HT, les groupes cités ci-dessus ont perçu 89,23 % de cette somme⁶⁵.

Si l'on prend en compte le programme d'entretien des routes tel qu'il ressort des sept marchés conclus pour la période 2019-2021, on constate, en revanche, que les représentants des grands groupes ont encaissé une part minoritaire (41 %) du montant total d'investissements réalisés (renforcement de chaussées) en 2019, soit 5,63 M€. Pour les trois marchés d'enduits superficiels d'usure comptabilisés en fonctionnement, c'est également le cas, deux des trois lots ayant été attribués à une entreprise régionale.

Hégémoniques lorsqu'il s'agit de grands travaux de modernisation, les principaux groupes de travaux publics sont également représentés, avec d'autres entreprises, dans les marchés d'entretien plus modestes conclus par le département.

3.4.3.2. Les marchés de réparation des ouvrages d'art passés en procédure d'urgence

Le cas du pont sur le ruisseau de Gassac

Le pont qui permet à la RD32 de franchir le ruisseau de Gassac, entre Gignac et Aniane, a vu ses fondations emportées lors des fortes intempéries de septembre 2014. Le département a conclu dès le mois d'octobre, un marché sans publicité préalable pour sa réparation pour un montant de 237 k€ HT. En l'absence d'éléments qui établiraient que la collectivité connaissait la fragilité de cet ouvrage d'art et n'en avait pas tenu compte, la dérogation aux règles ordinaires de la commande publique apparaît, en l'espèce, justifiée pour faire face à une situation d'urgence impérieuse liée à une catastrophe naturelle, conformément aux dispositions de l'article 35-II-1° du code des marchés publics alors en vigueur.

Le cas du pont de Canet (Le Pouget)

Le pont suspendu de Canet est un ouvrage patrimonial d'exception construit en 1845 pour le franchissement de l'Hérault par la RD2 et plusieurs fois modifié. Situé dans la commune éponyme, au cœur du département, il avait fait l'objet d'une remise en état générale en 2011, avec remplacement des poutres métalliques latérales. Suite à la rupture inopinée de l'un des câbles porteurs, la circulation de tous les véhicules a été interrompue sur le pont du 13 avril au 28 juillet 2017, les piétons étant autorisés à l'emprunter dès le 2 juin, après les premiers travaux de mise en sécurité. Ces travaux ont été réalisés dans le cadre d'un marché passé en application des dispositions de l'article 30-I-1° du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, alors en

⁶⁵ Vinci 32 %, Bouygues 18 %, Eiffage 13,8 %, Fayat 10,4 %, NGE 8 % et SPIE 7 %. Ont été attribués à ces groupes les sommes versées aux groupements qu'ils représentaient.

vigueur, qui permettait aux acheteurs publics de conclure un tel marché lorsqu'une urgence impérieuse, résultant de circonstances imprévisibles pour l'acheteur et n'étant pas de son fait, ne permettait pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées. Un expert mandaté a visité l'ouvrage dès le lendemain de la découverte du câble rompu. Dans son rapport du 18 avril 2017, il a confirmé la rupture possible d'un second câble avec un risque majeur d'effondrement du pont dans le fleuve. Dès le 20 avril 2017, la collectivité a donc consulté trois entreprises, qui ont toutes répondu. Après examen de leurs offres au regard de trois critères (la valeur technique pondérée à 60 %, le prix à 30 % et le délai de réalisation à 10 %), le marché de mise en sécurité et de sauvegarde des structures de l'ouvrage a été attribué pour un montant de 226 860,00 € HT. Les délais de réalisation prévus ont été tenus. Le marché relatif à la réparation complète de l'ouvrage a été passé trois ans plus tard, le 2 mars 2020, en procédure adaptée, avec un groupement momentané d'entreprises représenté par la même société, pour un montant de 2 380 143 € HT, après négociation. Si, au terme de cette réparation, l'ouvrage pourra supporter jusqu'à 72 tonnes, la collectivité a dû veiller, depuis le 28 juillet 2017, au respect de la limitation à 12 tonnes imposée par les circonstances. Outre la signalisation, le département a notamment mis en place des glissières en béton armé pour interdire physiquement l'accès du pont aux poids lourds à fort tonnage.

La collectivité doit s'efforcer d'éviter de se trouver à nouveau placée dans la situation de devoir interrompre la circulation sur un ouvrage aussi important pour la vie locale, y compris économique, d'autant plus que son choix de ne procéder à des visites détaillées de tels ouvrages que tous les neuf ans (cf. *supra*) pourrait lui conférer une part de responsabilité dans l'apparition des désordres, atténuant ainsi son caractère imprévisible.

Dans sa réponse, le département indique avoir décidé de renforcer la surveillance technique des ponts métalliques et de l'inscrire dans la charte des ouvrages d'art en cours de révision. La chambre en prend note.

3.4.3.3. Les marchés d'expérimentation

Outre le cas des procédures d'urgence, le département a conclu certains marchés routiers sans publicité ni mise en concurrence préalables, ou après mise en concurrence limitée à certains opérateurs, dans le but de favoriser l'émergence de l'innovation et le développement durable. La collectivité a noué dans ce cadre des partenariats avec des organismes publics nationaux tels que le Cerema, qui apportent leur expertise indépendante, et le PRM a cherché à instaurer une culture de l'évaluation en son sein à travers la mise en place de protocoles de suivi des expérimentations techniques et de sécurisation sur le plan juridique. Voici quelques exemples de techniques ou de procédés considérés comme innovants lors de leur première utilisation locale :

- en matière d'enrobés, les marchés expérimentaux conclus en 2015 pour un enrobé semi-tiède à haute valeur environnementale appliqué sur la RD128 et, en 2018, pour un enrobé avec retraitement sur place et liant « biosourcé » appliqué sur la RD26. En 2018 également, suite à un appel d'offres classique, un chantier expérimental d'enrobé coulé à froid à base d'anciennes chaussées recyclées a été mené sur la RD161. Sur la RD26, un tronçon a été recouvert d'un enduit fabriqué à partir des graviers retirés sur place, mélangés à des résidus de résine de pin issus de l'industrie de la pâte à papier. Des conventions prévoient l'évaluation de ces différentes techniques au terme de délais variables (deux ans pour le dernier cas cité) ;
- en matière de production et d'économie d'énergie, en 2019, un tronçon de la RD11, dans la traversée de la commune de Montady, a été choisi pour l'expérimentation d'un aménagement alliant un revêtement aux performances photométriques qui optimise la luminosité de la route

tout en diminuant l'éblouissement, grâce à un mélange de granulats spéciaux et de morceaux miroirs de brisés intégrés dans l'enrobé, et des luminaires à LED qui détectent le passage des usagers pour adapter l'éclairage aux besoins. Pour 1,2 kilomètre, le département s'est acquitté de 1 M€ HT sur les 1,6 M€ de coût total de l'opération d'aménagement ;

- en matière de sécurisation des plantations d'alignement, le PRM a conduit une action expérimentale tenant à l'isolement des alignements d'arbres par la pose de glissières de sécurité innovantes. Elle a été expérimentée sur une section de la RD13 en 2016. La collectivité a constaté depuis lors la baisse significative du nombre d'accidents sur ce tronçon, et l'absence d'accidents mortels, pourtant récurrents les années précédentes. En 2017, la commission permanente a approuvé la conclusion d'une convention de partenariat réunissant la société, sa division « produits de sécurité », le département et le Cerema pour assurer un suivi technique continu du dispositif. À ces exemples, on pourrait ajouter le cas du système de géothermie routière évoqué *supra* à propos des nouveaux locaux de l'agence départementale d'Olonzac, ou encore la prévention du bruit (cf. *infra*).

Le département a indiqué qu'il s'attache à maîtriser au maximum les risques inhérents à l'innovation, tout en maintenant un « droit à l'échec ».

Si, y compris à l'échelon local, la commande publique peut être employée comme un instrument de soutien à l'innovation, en complément des aides directes qui lui sont consacrées, les marchés passés pour l'entretien ou le renforcement du réseau routier en période de contrainte budgétaire doivent répondre avant tout aux besoins essentiels au meilleur coût, afin de maintenir le patrimoine dans le meilleur état d'usage possible. Le département a multiplié les expérimentations de nouveaux procédés au profit de groupes de travaux publics qui disposent déjà d'importants moyens à consacrer à la recherche et développement⁶⁶. Conduisant au dépôt de brevets, ces expérimentations peuvent aboutir, du fait de la protection de la propriété intellectuelle, à restreindre le champ de la concurrence et à faire augmenter le prix des prestations, au détriment de leur généralisation. D'autres formes d'innovation visant l'obtention du résultat habituel pour des achats récurrents, mais selon des procédés nouveaux garantissant une plus grande tenue dans le temps, pourraient se révéler plus adaptées. Par ailleurs, un dispositif, lui aussi expérimental, permet de passer, d'ici au 25 décembre 2021, des marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence préalables pour des achats innovants répondant à un besoin inférieur à 100 k€⁶⁷. Davantage à la portée des PME, ce montant d'achats limite le risque financier d'une non-concrétisation.

3.4.4. La prise en compte des considérations sociales et environnementales

Par une note de janvier 2018, la directrice du PRM a précisé en quoi devait consister le *management* environnemental d'un chantier routier, tout en indiquant que, pour les opérations modestes du type « opérations de sécurité et de réhabilitation », la démarche pouvait se limiter à la gestion des déchets de chantier⁶⁸. Depuis lors, toutefois, de petites opérations d'entretien qui ne consomment pas d'espaces naturels concernant, par exemple, les plantations d'alignement ou les ouvrages d'art, sont également conduites en prenant en compte des prescriptions techniques environnementales définies en partenariat avec des associations.

⁶⁶ Article L. 2512-5 du code de la commande publique.

⁶⁷ Décret du 24 décembre 2018 portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique.

⁶⁸ Exigence d'un schéma d'organisation de la gestion des déchets.

3.4.4.1. Le cadre des achats durables

La loi prévoit que, lorsque le montant annuel de leurs achats est supérieur à 100 M€ HT, les collectivités territoriales adoptent un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables⁶⁹, rendu public, qui détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Ce schéma contribue également à la promotion d'une économie circulaire. Estimant ses achats annuels à environ 150 M€, le département de l'Hérault a adopté, le 23 mai 2016, son schéma de promotion pour la période 2016-2020.

La mise en œuvre des clauses sociales et les marchés réservés

Le schéma de promotion est centré principalement sur les clauses sociales des marchés du département, du groupe Hérault et de ses partenaires, qu'il s'agisse de marchés de travaux ou de marchés de services. En début d'année, des objectifs quantifiés et évaluables sont fixés par direction générale adjointe. Au titre de la stratégie d'achat concernant la voirie routière, la direction générale adjointe de l'aménagement du territoire a mis en place une systématisation des clauses sociales dans les marchés travaux des routes générant *a minima* 135 heures d'insertion, soit près de 30 % d'entre eux. Le nombre total d'heures à rattacher aux marchés du PRM était de 12 198 en 2018 et de 14 731 en 2019 (+ 20,7 %). À l'échelle de la direction générale adjointe de l'aménagement du territoire, les objectifs fixés à 20 000 heures en 2018 et 30 000 en 2019 ont été dépassés.

Outre ces clauses, le pôle réserve certaines prestations à des structures du secteur de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire (location et maintenance de bicyclettes électriques pour les agents, petite maçonnerie, équipement d'aires de voiturage en boîtes à livres – à l'étude...) et du handicap (blanchisserie, entretien des espaces verts routiers, saisie de données du patrimoine routier dans les bases du SIG, numérisation d'archives concernant les ponts...). En 2019, ces achats ont donné lieu à 11 contrats pour un montant total TTC de 171 k€.

La mise en œuvre des clauses environnementales en matière de chaussées

La collectivité a progressivement imposé dans le cahier des charges des marchés concernant les chaussées l'utilisation d'enrobés tièdes et d'agrégats d'enrobés à des taux de plus en plus importants, avec pénalisation en cas de non-respect. Pour les marchés de réfection des couches de roulement, les règlements de consultation intègrent désormais dans la valeur technique une notation avec un bonus en fonction du taux d'incorporation d'agrégats d'enrobés proposé par les candidats. Pour quelques chantiers de renforcement de chaussée présentant des enjeux spécifiques, le département a utilisé un éco-comparateur pour aider à l'analyse des réponses au regard des exigences environnementales en matière de production de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie, d'économie des ressources naturelles, d'agrégats d'enrobés valorisés, de tonne-kilométriques, et pour quantifier la gêne à l'utilisateur.

Le département doit dresser le bilan du schéma de promotion arrivé à échéance et assurer son renouvellement. Il a indiqué, dans sa réponse, que ce bilan sera produit avant la fin de l'année 2020, prélude à un nouveau schéma intégrant un volet environnemental.

⁶⁹ Articles L. 2111-3 et D. 2111-3 du code de la commande publique.

3.4.4.2. La prévention du bruit

Le département a profité de l'obligation de mettre à jour son plan de prévention du bruit dans l'environnement, pour concevoir un « plan d'action bruit » adopté le 20 avril 2020, et qui conduira à la mise en œuvre progressive des actions de réduction de bruit prévues dans le cadre des budgets alloués aux politiques routières.

S'agissant des chaussées, le PRM veille, à l'occasion de l'élaboration de son programme, à imposer, pour la traversée de zones d'habitat, situées en zone bruyante ou pas, les techniques de réalisation des couches de roulement les plus adaptées pouvant aller jusqu'à des enrobés dits phoniques. Le département a même réalisé des marchés expérimentaux les concernant avec deux de ses prestataires habituels.

C'est vers les chantiers routiers que la collectivité porte désormais son attention afin d'en réduire la nuisance sonore, mais également d'y introduire de nouveaux modes de traitement des déchets comme la valorisation des terres de curage.

3.4.4.3. La gestion des déchets sur le réseau routier

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé un objectif de réduction de moitié de la quantité de déchets enfouis d'ici 2025, et prôné l'économie circulaire, y compris dans le secteur des bâtiments et des travaux publics.

En réponse à un appel à projets lancé dans ce cadre, en 2019, par la région Occitanie et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, le PRM a conçu et proposé une stratégie pour la prise en compte de l'économie circulaire dans les politiques routières, suite à des échanges avec des opérateurs économiques du secteur. Le projet comporte quatre volets : le premier sur des bétons recyclés pour la création d'une voie verte et d'ouvrages d'art préfabriqués ; le second sur un programme de retraitement de chaussée en place à froid (mousse ou émulsion de bitume) ; le troisième sur des couches de roulement à fort taux d'agrégats d'enrobés, avec un système de prime incitative pour les entreprises intégrées au cahier des charges ; et le dernier sur de nouveaux modes opératoires en matière de gestion des déchets de chantiers et de valorisation des terres de curage⁷⁰.

Par ailleurs, les agents d'exploitation ainsi que les prestataires de la collectivité, en particulier les entreprises en charge du fauchage des dépendances et de l'entretien des espaces verts routiers, sont confrontés à des déchets abandonnés sur le domaine public départemental. La collectivité, à travers ses agences, fait appel aux titulaires des marchés d'entretien des espaces verts qui réalisent un nettoyage des emprises avant la fauche en régie. Pour la seule agence du Piémont biterrois, cette prestation coûte ainsi de l'ordre de 30 k€ par an pour quatre itinéraires traités. Outre la gêne organisationnelle et le surcoût occasionnés, la collectivité considère que la présence de ces déchets épars nuit au potentiel touristique du département et indispose de plus en plus d'habitants. C'est pourquoi le PRM envisage de compléter, en 2020, sa politique d'entretien des dépendances vertes avec une « stratégie route propre » qui s'attachera à démultiplier l'action à travers des partenariats autour d'une charte, mais aussi à mettre à disposition des moyens et outils méthodologiques pour les équipes routières (notamment en matière de gestion des déchets). Le pôle organise déjà, depuis plusieurs années, une journée symbolique d'action dédiée au nettoyage et au tri des déchets, en mobilisant de façon concomitante l'ensemble de ses équipes.

⁷⁰ Schéma d'organisation de la gestion des déchets et schéma d'organisation et de suivi de l'élimination des déchets de chantier.

Les agents du département, sous réserve d'être commissionnés et assermentés à cet effet, peuvent constater les infractions à la conservation du domaine public routier et établir les procès-verbaux nécessaires. Au nombre des infractions concernées figurent le fait de répandre ou de jeter sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publique ou d'incommoder le public. La sanction encourue pour cette contravention de la 5^{ème} classe est une amende de 1 500 € qui peut être assortie, lorsque les poursuites sont engagées sur la base du code pénal, de la confiscation du véhicule à titre de peine complémentaire. En complément des actions de prévention qu'il conduit pour inviter à ne pas laisser de déchets en bord de route, le département pourrait utilement communiquer sur le risque pénal encouru afin de dissuader de potentiels contrevenants. Dans sa réponse, il a indiqué que cet élément sera intégré dans le dispositif ultérieur de communication.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département, qui gère un réseau routier de plus de 4 500 kilomètres, doit mieux identifier les parties devant faire l'objet de travaux et adosser sa programmation à une stratégie globale pluriannuelle et chiffrée de maintenance du patrimoine routier. Le département connaît moins bien l'état de ses chaussées que celui de ses ponts. Moins de 800 kilomètres sont évalués. Ils font l'objet, tous les trois ans, d'une auscultation automatisée dont les résultats guident la programmation : l'état de ces chaussées est considéré comme « bon » pour les deux tiers d'entre elles. Pour les ponts, le département a assoupli la méthode pratiquée par l'État en espaçant les VID de neuf ans au lieu de six et en tenant compte, dans la notation des ouvrages, de leur importance physique et socio-économique. De plus, le rythme triennal n'est pas toujours respecté pour les VEP. Sous ces réserves, seuls 3 % des ponts seraient en mauvais état. Le référencement de son patrimoine routier est encore fondé sur un SIG externe, son intégration au sein du nouveau serveur Géospatial départemental n'étant pas finalisée. Concernant l'information des usagers sur la viabilité du réseau, le département utilise aussi peu les anciens systèmes du type panneaux à messages multiples, avec un seul spécimen en service, que les nouveaux tels que les applications de navigation routière. Le département n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la perte de la gestion de la partie métropolitaine de son réseau du ressort, qu'il s'agisse de l'adaptation de sa hiérarchisation des routes à cinq niveaux de l'implantation de certaines unités opérationnelles ou encore de la mutualisation de certaines fonctions support comme l'entretien spécialisé d'un parc réduit de matériels routiers.

Contributeur ancien de la politique de sécurité routière conduite par l'État, le département s'est abstenu de dresser officiellement le bilan des actions mises en œuvre au titre de sa stratégie 2014-2018. Des résultats encourageants ont pourtant été enregistrés comme la réduction en 2019 du nombre de tués sur les RD pour la première année de mise en œuvre de la nouvelle limitation de vitesse. Le plan global de sécurité routière pour la période 2020-2025, toujours à l'étude, n'a pas été soumis à l'assemblée contrairement au principe d'un retour à l'ancienne VMA de 90 kilomètres par heure sur plus de 10 % du réseau ou au nouveau plan vélo 2019-2024 approuvés dès le mois de juin 2019.

L'exploitation et l'entretien courant du réseau sont assurés majoritairement en régie grâce à un maillage territorial d'agences techniques, centres d'exploitation et unités d'entretien spécialisées. À la suite du transfert d'agents et de techniciens à la métropole, la part revenant à la voirie dans les dépenses de personnel de la collectivité a diminué au cours de la période. Le coût unitaire annuel moyen en ETP a toutefois augmenté du fait de l'intégration des OPA précédemment employés par l'État. Ces dernières années, l'exploitation a été ponctuellement

pénalisée par un matériel insuffisant ou défaillant. C'est le cas pour le fauchage et surtout pour le maintien de la viabilité hivernale qui a souffert du vieillissement du parc des poids lourds servant au déneigement, matériels amortissables dont le coût des réparations a cependant dépassé, en 2018-2019, le coût salarial de la campagne. Faute d'avoir anticipé, le département a dû concevoir et lancer dans l'urgence un programme de renouvellement accéléré en réponse au durcissement du contrôle technique. Alors que la démarche du département apparaît solidement structurée, notamment pour l'exploitation du réseau qui répond à de nombreuses stratégies thématiques, la collectivité n'a pas, en période de contrainte budgétaire, défini précisément la politique qu'elle mène pour la maintenance des chaussées et des ouvrages d'art, ni adopté des objectifs chiffrés pluriannuels à atteindre. En dépit de son affirmation répétée, lors du vote du budget, du principe selon lequel les crédits consacrés à l'entretien régulier du patrimoine routier permettent d'éviter des dépenses futures plus lourdes, celui-ci a connu des exceptions en phase d'exécution des dépenses. Même les enveloppes « sanctuarisées » pour les grosses réparations et l'entretien des ouvrages d'art n'ont pas été entièrement consommées. La réparation des dégâts provoqués par les épisodes répétés de pluies torrentielles, en 2014, 2015 et 2018, a mobilisé d'importants crédits au détriment d'opérations d'entretien préventif. Le processus de programmation des opérations d'entretien des chaussées de près de 70 % du réseau, constitué de routes de niveau E, fait une large place à l'appréciation des agences locales qui se voient dotées d'enveloppes calculées au *pro rata* du linéaire qui leur est rattaché dans une logique d'équité territoriale. Toutefois, d'autres éléments tenant à la continuité d'itinéraire ou à la valeur d'usage des routes concernées pourraient être davantage utilisés.

Dans un mode d'organisation de la commande publique largement déconcentré, le pôle en charge des routes fait preuve de plus d'innovation dans le choix des techniques à mettre en œuvre que dans celui de ses fournisseurs parmi lesquels les principaux groupes nationaux des travaux publics, tous implantés localement, sont constamment représentés. L'émiettement des achats du fait de l'obligation d'allotir mais aussi d'un recours fréquent aux marchés fractionnés et aux accords-cadres à marchés subséquents, du renouvellement annuel longtems pratiqué pour des achats récurrents, de la nécessité de matérialiser les pièces à transmettre au contrôle de légalité faute de transfert par l'application ACTES et de l'éparpillement des centres de gestion ont conduit à mobiliser sur les aspects comptables et administratifs de l'achat routier un effectif bien supérieur à celui du service de la commande publique de la collectivité.

ANNEXES

annexe 1 : le suivi des recommandations	134
annexe 2 : la fiabilité des comptes et l'analyse financière	135
annexe 3 : le numérique dans l'action du département	140
annexe 4 : l'entretien et l'exploitation du domaine routier	141

annexe 1 : le suivi des recommandations

Le département de l'Hérault a été contrôlé pour les exercices 2009 et suivants par la CRC de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées dans le cadre de l'examen de gestion. Ce rapport formulait huit recommandations :

- se rapprocher des services de la pairie afin de mettre en cohérence l'état de l'actif et le compte de gestion et de veiller à rétablir les écritures sur les amortissements 2013 ;
- procéder à une revue des opérations sous mandat suivies au compte 458 et définir une stratégie d'apurement pour les plus anciennes ;
- revoir la présentation des états relatifs à l'emploi des ressources affectées de manière à rendre compte du niveau des crédits inemployés ;
- mettre en cohérence le rapport sur l'état de la collectivité et les bilans sociaux en détaillant les explications méthodologiques à l'origine des différences ;
- mettre en œuvre une politique dynamique de gestion des emplois en utilisant l'opportunité des départs en retraite ;
- rendre opérationnels les outils du contrôle de gestion des activités du foyer départemental de l'enfance pour produire une analyse homogène de sa mission ;
- appliquer les règles des marchés publics dès lors que les seuils réglementaires sont susceptibles d'être dépassés, de façon à assurer l'égalité d'accès à la commande publique et de mettre en œuvre la concurrence entre fournisseurs ;
- analyser les comptes rendus annuels du délégataire du réseau départemental de communications électroniques en les rapprochant, notamment, de ses comptes sociaux.

L'ensemble de ces recommandations avait alors été coté comme « partiellement mise en œuvre », à l'exception de la troisième, sur la présentation des états relatifs à l'emploi des ressources affectés, cotée comme « totalement mise en œuvre ».

À l'occasion du présent contrôle, l'état de mise en œuvre a été actualisé. Par délibération du 22 mai 2017, conformément à l'article L. 243-7-1 du code des juridictions financières, le conseil départemental a présenté à son assemblée délibérante les actions mises en œuvre. Par ailleurs, l'ordonnateur a complété ces éléments. Les cotations sont ainsi actualisées :

- le travail d'ajustement de l'état de l'actif a été entamé et intégré dans la convention de service financier et comptable signé en 2016. Compte tenu du volume d'anomalies et de fiches à traiter (24 000), le travail est étalé sur plusieurs exercices. La recommandation est cotée « mise en œuvre en cours » ;
- la revue des opérations sous mandat a permis de solder une centaine d'opérations pour compte de tiers. L'apurement est encore en cours. La recommandation est cotée « mise en œuvre en cours » ;
- le rapport sur l'état de la collectivité et les bilans sociaux sont désormais fondés sur la même base de données. La collectivité souhaite toutefois maintenir la méthodologie du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique pour le taux d'emploi des travailleurs handicapés, ce qui est justifié. La recommandation est cotée « totalement mise en œuvre » ;
- la gestion des emplois n'a que partiellement utilisé l'opportunité des départs en retraite, en privilégiant la stabilisation quantitative des effectifs. Les 459 départs à la retraite en 2017 et 2018 ont ainsi fait pour partie l'objet de remplacement, permettant, selon l'ordonnateur, un taux de renouvellement des agents de 5 % (ramené au nombre d'agents permanents présents dans la collectivité au 31 décembre). La recommandation est cotée « mise en œuvre incomplète » ;
- les outils du contrôle de gestion des activités du foyer départemental de l'enfance ont été fondés sur des notes de conjonctures mensuelles. Pour l'ordonnateur, la mise en place du logiciel financier « Grand Angle » en 2019 permettra de revoir les modalités d'extraction des indicateurs de suivi en 2020. La recommandation est cotée « mise en œuvre incomplète » ;
- pour les marchés publics du foyer départemental de l'enfance, peu d'éléments ont été produits, si ce n'est la mise en place de formations spécifiques en 2020. La recommandation est cotée « mise en œuvre incomplète » ;
- pour l'analyse des comptes rendus annuels du délégataire du réseau départemental de communications électroniques l'ordonnateur a conclu un marché avec un prestataire sur la réalisation d'audits annuels économiques et financiers, et prévoit de le renouveler en 2020. Les rapports transmis font état des travaux réalisés. La recommandation est cotée « totalement mise en œuvre ».

annexe 2 : la fiabilité des comptes et l'analyse financière

tableau 5 : la capacité d'autofinancement brute

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources fiscales propres	813 776 796	849 808 230	877 165 053	886 558 964	910 092 633	940 506 621
+ Fiscalité reversée	50 134 621	44 981 676	54 099 671	61 417 560	45 094 274	47 642 196
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	286 644 531	264 754 007	262 277 986	242 910 853	252 186 039	256 108 938
+ Ressources d'exploitation	53 670 065	50 324 071	51 215 284	54 030 593	54 665 156	46 917 695
+ Production immobilisée, travaux en régie	268 809	228 179	990 305	670 957	1 250 123	1 291 423
= Produits de gestion (A)	1 204 494 822	1 210 096 164	1 245 748 299	1 245 588 927	1 263 288 225	1 292 466 873
Charges à caractère général	68 207 627	63 966 611	59 771 827	58 421 182	63 346 922	63 100 046
+ Charges de personnel	208 712 964	211 413 378	211 837 170	214 815 990	215 436 454	223 075 583
+ Aides directes à la personne	415 560 033	423 677 829	433 401 688	441 759 828	451 231 867	464 804 938
+ Aides indirectes à la personne	189 610 800	198 806 475	204 915 191	213 919 444	221 907 809	229 381 895
+ Subventions de fonctionnement	43 497 715	41 768 747	38 153 477	37 703 505	35 514 144	34 028 405
+ Autres charges de gestion	145 181 967	149 193 003	149 783 880	131 467 297	121 943 149	122 308 323
= Charges de gestion (B)	1 070 771 105	1 088 826 043	1 097 863 233	1 098 087 246	1 109 380 346	1 136 699 190
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	133 723 717	121 270 121	147 885 066	147 501 681	153 907 880	155 767 682
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,1 %</i>	<i>10,0 %</i>	<i>11,9 %</i>	<i>11,8 %</i>	<i>12,2 %</i>	<i>12,1 %</i>
+/- Résultat financier	- 12 086 577	- 11 324 087	- 11 380 049	- 11 000 831	- 10 428 816	- 10 273 606
<i>Dont fonds de soutien</i>	0	0	0	0	0	0
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	2 444 678	7 493 622	4 727 370	25 027 974	8 730 553	7 942 742
= CAF brute	124 081 818	117 439 656	141 232 387	161 528 823	152 209 616	153 436 818
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,3 %</i>	<i>9,7 %</i>	<i>11,3 %</i>	<i>13,0 %</i>	<i>12,0 %</i>	<i>11,9 %</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

tableau 6 : le financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	124 081 818	117 439 656	141 232 387	161 528 823	152 209 616	153 436 818
- Annuité en capital de la dette	31 729 446	30 800 403	31 095 149	56 715 286	37 511 073	34 799 822
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles <i>in fine</i>	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	92 352 372	86 639 253	110 137 239	104 813 537	114 698 543	118 636 996
+ Fonds de compensation de la TVA	25 038 891	27 702 350	7 138 320	12 710 276	24 943 667	19 298 292
+ Subventions d'investissement reçues	16 506 657	15 515 371	17 159 159	11 859 899	11 634 612	8 358 673
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	7 812 764	7 942 869	7 413 621	8 196 935	7 794 663	6 790 859
+ Produits de cession	6 762 877	745 741	4 952 174	9 674 592	2 711 689	3 739 741
+ Autres recettes	50 698	5 002	4 227	376	1 442	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	56 171 888	51 911 333	36 667 501	42 442 079	47 086 073	38 187 565
= Financement propre disponible (C+D)	148 524 259	138 550 586	146 804 739	147 255 615	161 784 617	156 824 561
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>122,01 %</i>	<i>132,63 %</i>	<i>138,34 %</i>	<i>124,54 %</i>	<i>125,98 %</i>	<i>106,87 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	121 735 434	104 466 291	106 117 687	118 240 260	128 419 735	146 740 540
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	85 407 461	68 403 473	58 386 837	54 380 152	56 639 664	56 434 985
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	303 620	- 22 602	- 41 583	804 101	2 681 944	4 220 986
- Participations et investissements financiers nets	295 792	- 861 567	548 447	- 2 594 168	1 338 465	- 5 890 402
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	2 932	20 283	25 010	- 2 400	0	9 447
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 540	0	0	0	0	0
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 59 220 438	- 33 455 292	- 18 231 658	- 23 572 329	- 27 295 191	- 44 690 995
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 123 297	586 073	4 873 279	555 656	- 643 888	- 2 648 280
- Reprise sur excédents capitalisés	2189000	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 61 532 736	- 32 869 219	- 13 358 380	- 23 016 673	- 27 939 079	- 47 339 275
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	70 295 366	45 931 680	30 000 000	10 000 000	40 000 000	10 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	8 762 630	13 062 461	16 641 620	- 13 016 673	12 060 921	- 37 339 275
Fonds de roulement net global	8 778 461	21 840 921	38 482 542	26 530 641	38 591 562	1 252 287
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>3,0</i>	<i>7,2</i>	<i>12,7</i>	<i>8,7</i>	<i>12,6</i>	<i>0,4</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

tableau 7 : liste des budgets

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
				2019 (en €)	%
22340001100076	Budget principal	DEP HERAULT	M52	1 361 186 201	98,23%
22340001100084	Budget annexe	FOYER DE L'ENFANCE-DEP HERAULT	M22	21 271 395	1,54%
22340001100167	Budget annexe	ZAC ST ANTOINE-DEP HERAULT	M52	1 330 572	0,10%
22340001100183	Budget annexe	LABO VETERINAIRE-DEP HERAULT	M52	1 946 055	0,14%
22340001100191	Budget annexe	SERVI ASSIS TECH EAU ASST-DEP HERAULT	M4	910	0,00%
5				Somme totale : 1 385 735 132	100,00%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 8 : évolution des autorisations de programme

AP/CP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
en €						
stock d'AP affectées restant à financer	725 677 048	644 345 557	840 879 158	734 760 445	644 875 962	
crédits de paiement réalisés à l'année n	163 739 439	118 164 541	107 235 506	120 754 002	126 527 198	
reste à financer au 31/12	561 937 609	526 181 016	733 643 652	614 006 443	518 348 764	

Source : comptes administratifs

tableau 9 : évolution des autorisations d'engagement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
stock d'AE affectées restant à financer	55 910 952	51 713 887	60 594 958	64 147 832	65 972 643	
crédits de paiement réalisés à l'année n	29 934 209	27 034 883	24 753 521	22 098 964	22 917 315	
reste à financer au 31/12	25 976 743	24 679 003	35 841 437	42 048 868	43 055 328	

Source : comptes administratifs

tableau 10 : évolution des restes à réaliser

en €		2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses	Investissement	0	0	290 863	854 588	4 381 479
	Fonctionnement	0	0	0	0	3 513 297
Recettes	Investissement	0	0	0	579 561	4 563 703
	Fonctionnement	0	0	0	0	11 350 022

Source : comptes administratifs

tableau 11 : évolution des taux de réalisation

en €		Crédits ouverts	Dépenses nettes	dont crédits annulés	Taux de réalisation	Taux de réalisation hors crédits annulés	Crédits ouverts	recettes nettes	dont crédits annulés	Taux de réalisation	Taux de réalisation hors crédits annulés
2014	Fct.	1 244 939 372	1 244 939 372	44 260 227	100,0%	96,4%	1 244 939 372	1 244 939 372	-5 796 059	100,0%	100,5%
	Inv.	381 311 540	381 311 539	28 117 960	100,0%	92,6%	381 311 540	381 311 539	72 563 706	100,0%	81,0%
2015	Fct.	1 247 199 020	1 247 199 019	30 756 484	100,0%	97,5%	1 247 199 020	1 247 199 020	-17 309 925	100,0%	101,4%
	Inv.	368 925 454	368 925 453	70 485 354	100,0%	80,9%	368 925 454	368 925 454	100 328 763	100,0%	72,8%
2016	Fct.	1 290 968 130	1 290 968 129	53 573 960	100,0%	95,9%	1 290 968 130	1 290 968 130	-27 497 397	100,0%	102,1%
	Inv.	337 698 017	337 698 016	22 619 959	100,0%	93,3%	337 698 017	337 697 967	69 456 245	100,0%	79,4%
2017	Fct.	1 301 714 332	1 301 714 331	52 811 990	100,0%	95,9%	1 301 714 332	1 301 714 332	-54 755 182	100,0%	104,2%
	Inv.	440 189 201	440 189 199	104 980 237	100,0%	76,2%	440 189 201	440 189 200	187 980 165	100,0%	57,3%
2018	Fct.	1 320 611 925	1 320 611 023	53 613 117	100,0%	95,9%	1 320 611 925	1 320 611 924	-39 373 169	100,0%	103,0%
	Inv.	408 295 526	408 295 526	74 887 595	100,0%	81,7%	408 295 526	408 295 525	125 165 301	100,0%	69,3%

Source : comptes administratifs (budget primitif + décisions modificatives + RAR n-1)

tableau 12 : évolution de la ventilation fonctionnelle

	section		opérations non ventilables	services généraux	Total	% opérations non ventilables	% services généraux
2014	Invest	DI	142 211 744	16 577 635	353 193 580	40%	5%
		RI	282 734 372	481 430	308 747 833	92%	0%
	Fct	DF	128 345 487	64 096 703	1 200 679 146	11%	5%
		RF	964 261 950	8 642 783	1 250 735 433	77%	1%
2018	Invest	DI	142 403 980	23 753 584	329 026 452	43%	7%
		RI	258 685 066	179 569	278 566 522	93%	0%
	Fct	DF	167 861 369	61 598 138	1 263 485 511	13%	5%
		RF	1 043 509 337	6 169 038	1 348 635 073	77%	0%

Source : comptes administratifs (hors restes à réaliser n-1)

tableau 13 : évolution des stock d'indus du revenu de solidarité active et des provisions

Question CRC 1.3 - avril 2020						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant de la provision constituée	1 450 000,00	450 000,00	450 000,00	450 000,00	450 000,00	2 450 000,00
Stock Indus RSA connu	4 900 000,00	4 000 000,00	4 000 000,00	6 000 000,00	9 000 000,00	10 000 000,00
Ratio provision / stock Indus RSA	29,59%	11,25%	11,25%	7,50%	5,00%	24,50%
Admissions en non valeur et créances éteintes	135 706,09	322 364,94	214 063,94	226 914,34	270 182,52	673 273,36
Ratio provision / admission en non valeur	9,36%	71,64%	47,57%	50,43%	60,04%	27,48%
Montants recouverts	168 783,80	207 502,62	413 851,38	824 494,37	996 108,10	1 207 349,75

Source : conseil départemental de l'Hérault

tableau 14 : évolution des immobilisations

Immobilisations en cours	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	201 776 233	202 133 714	214 405 701	176 390 208	180 313 039	106 322 354
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	109 371 966	88 983 463	91 366 953	109 706 156	108 006 228	126 451 653
Travaux en régie - immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	4 583 831 712	4 679 461 092	4 766 283 546	4 923 841 718	5 030 119 326	4 958 471 496

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 15 : évolution de la fiscalité

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxe foncière sur les propriétés bâties	21,15%	21,30%	21,45%	21,45%	21,45%	21,45%	21,45%
Taxe destinée au financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement	0,30%	0,30%	0%	0%	0%	0%	0%
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
Taxe sur le consommation finale d'électricité	4,22	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25
Taxe sur les remontées mécaniques	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Taxe d'aménagement	2,30%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%

Source : comptes administratifs

tableau 16 : évolution des effectifs

au 31 décembre	postes pourvus	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
		réel	ETP	réel	ETP	réel	ETP	réel	ETP	réel	ETP	réel	ETP
gestion directe	BP	3970	3837,9	4008	3874,2	4000	3861,8	3940	3801,9	3911	3774,4	4022	3883,5
	BA Foyer de l'enfance	164,4	159	183	178,9	196	192,2	216	210,5	244	240,9	283	262
	BA Laboratoire	26	24	26	24,8	26	24,8	25	23,6	26	25,4	26	24,6
	BA SATED-Hérault Ingénierie	26	17,6	25	18,5	25	18,3	23	17,55	25	18,5	27	24,9
	BA ZAC St Antoine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	4186,4	4038,5	4242	4096,4	4247	4097,1	4204	4053,55	4206	4059,2	4358	4195
	Ports départementaux	31,5	23,2	31	22,81	33	24,17	31	21,97	32	23,24	33	24,25
évaluation effectifs externalisés via DSP	Domaine d'O	25	19,81	27	23,56	22	21,98	23	23				
	Hérault Culture							12	3,78*	19	18,03	22	18,43
	Réseaux hydrauliques	15	0,1	17	0,11	18	0,19	15	0,2	18	0,09	17	0,09
Total	71,5	43,11	75	46,48	73	46,34	81	45,17	69	41,36	72	42,77	
évaluation effectifs externalisés via convention d'objectifs	OPH Départemental Hérault Habitat	193	192,82	189	187,99	190	189,04	189	188,33	199	192,33	225	222
	SEML Hérault Aménagement	23	17,6	19	13,2	21	15,6	21	12,17	20	11,5	20	11,5
	SEML Territoire 34	23	11,03	18	8,42	16	6,99	18	6,96	21	8,13	21	8,13
	Hérault Sport	115	113,26	110	100	111	106,15	107	105,4	106	104,51	106	103,38
	Marché d'exploitation Barrages	16	2,6	16	2,6	16	2,6	16	2,6	16	2,6	16	2,6
	Hérault Tourisme	51	46	50	45	48	43	48	43	48	43	47	43,7
	Total	421	383,31	402	357,21	402	363,38	399	358,46	410	362,07	435	391,31
Participation statutaire	Entente Interdptale pour la Démoustication du Littoral Méditerranéen (EID)					65	27	65	28	58	27	en cours (traitement comptabilité analytique en mai / juin année N+1)	
	Cogitis	?	46,1	?	43,6	?	41,3	?	41,6	?	44,5	?	43,3
	Total		46,1		43,6		68,3		69,6		71,5		

Source : conseil départemental

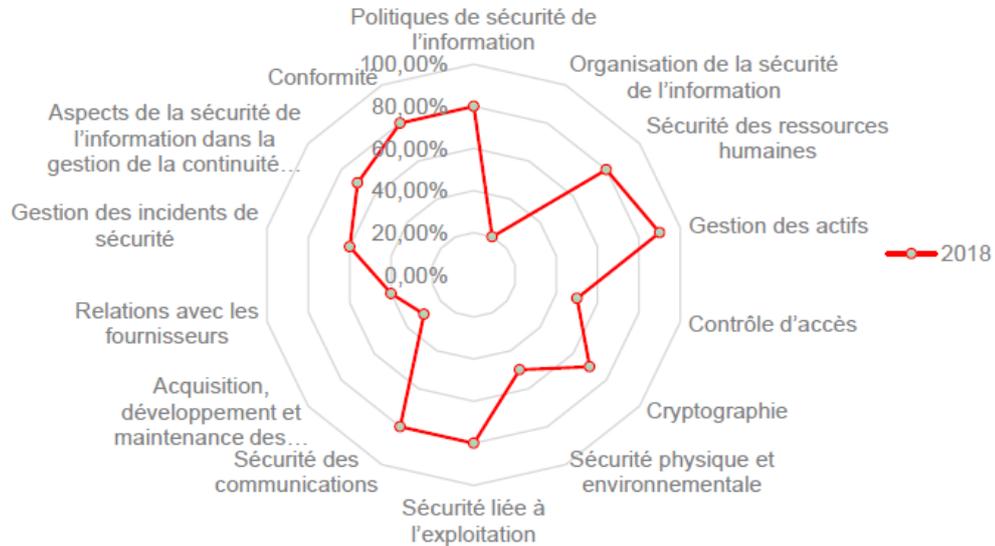
tableau 17 : les principales opérations d'investissement

Libellé de l'opération	principales opérations d'investissement (en €) - montant AP votées au 31/12/2018	cumul de crédits ouverts en € (BP+DM+RAR n-1) - AP initiale votée	mandats émis (en €) au 31/12/2018 en CP	restes à réaliser (en €)	crédits annulés (en €)
Aménagement routier	235 108 061,33	140 714 703,38	131 843 765,92	131 843 765,92	0,00
Aménagement bâtiments	128 892 700,00	52 231 000,00	69 064 181,84	59 828 518,00	1 255 921,75
Aménagement numérique	44 940 000,00	211 140 000,00	10 918 053,00	34 021 947,00	166 200 000,00
Ports départementaux	2 515 000,00	1 104 000,00	407 808,83	2 107 191,17	24 546,83
Hydraulique départementale et études transversale	2 471 000,00	1 966 000,00	165 813,60	2 305 186,40	0
Aqua Domitia (BRL) - Maillons et Extension réseaux irrigation	24 557 246,57	7 606 540,17	12 654 329,90	11 902 916,67	0,00
Total	438 484 007,90	414 762 243,55	225 053 953,09	242 009 525,16	167 480 468,58

Source : conseil départemental

annexe 3 : le numérique dans l'action du département

graphique 2 : analyse de la robustesse du système d'information



Source : département, audit de la sécurité des SI

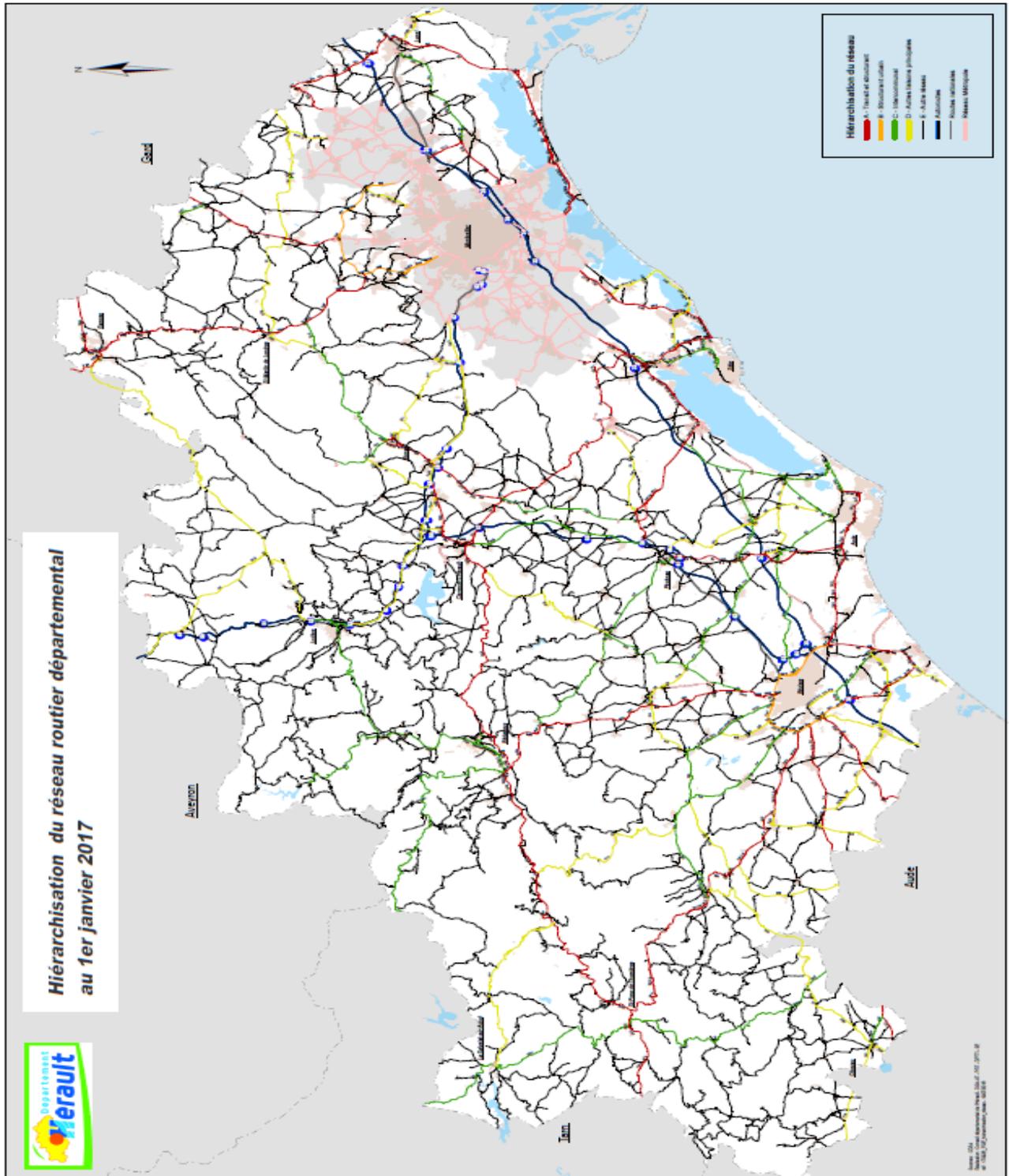
tableau 18 : dispositif « mon avis »

Les démarches	Realisable en ligne	Usagers satisfaits	Compatible mobile	Support accessible	Disponibilité et rapidité	Intégration FranceConnect	Prise en compte handicaps	Dites-le nous une fois
Obtenir une attestation de droits Affaires sociales	Oui	92 % Graphes	Oui	Partiel	9	Oui	Non	0
Demander une carte européenne d'assurance maladie (Ceam) Affaires sociales - Relations avec l'administration	Oui	95 % Graphes	Oui	Partiel	9	Oui	Non	0
Changement d'adresse (Ameli) Affaires sociales - Relations avec l'administration	Oui	97 % Graphes	Oui	Partiel	9	Oui	Non	0

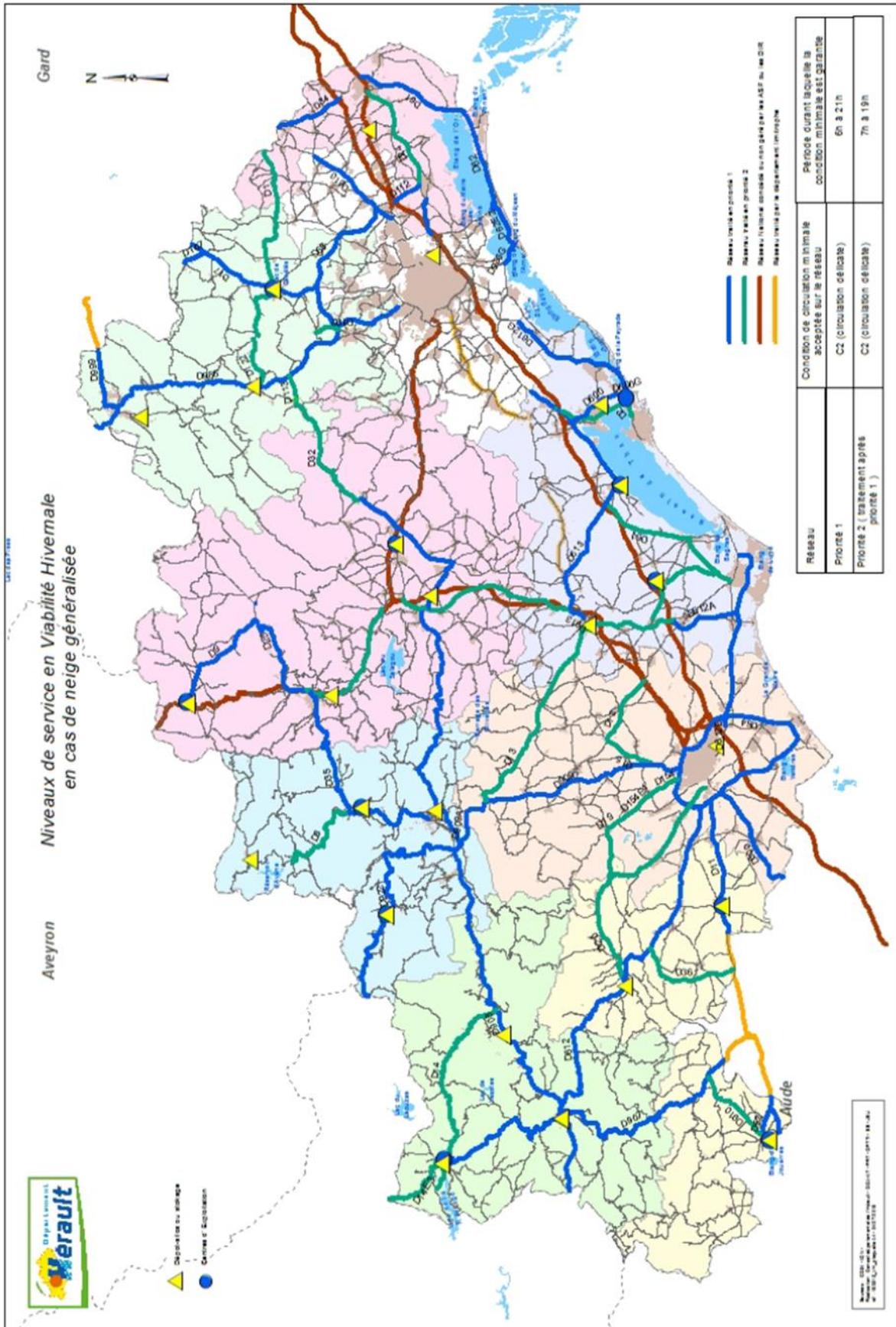
Source : site internet numerique.gouv.fr

annexe 4 : l'entretien et l'exploitation du domaine routier

carte 3 : réseau routier départemental hiérarchisé

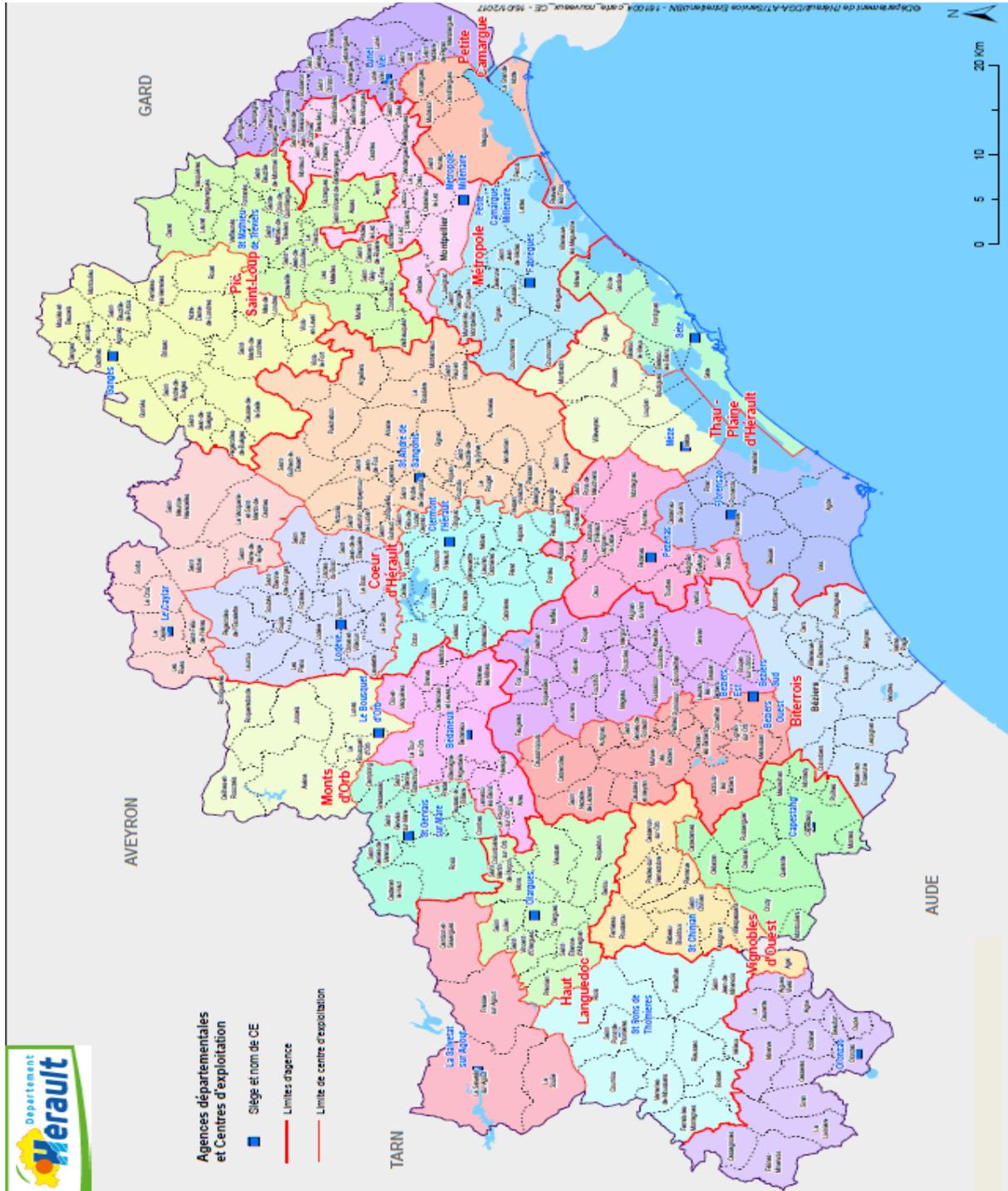


carte 4 : priorités 1 et 2 en viabilité hivernale



Source : conseil départemental de l'Hérault

carte 5 : ressorts des agences techniques départementales et des centres d'exploitation



Source : conseil départemental de l'Hérault

tableau 19 : hiérarchisation des routes départementales

Niveaux du réseau routier du Département de l'Hérault		Catégories de réseaux selon l'ONR		Linéaire (en km) - Source Nomenclature 2018 des RD	
A	Transit départemental ou interdépartemental et autres structurantes	Catégorie 1	réseau structurant	522,89	586,58
B	Grandes structurantes d'agglomération			63,69	
C	Liaisons intercommunales transversales ou pénétrantes	Catégorie 2	réseau principal	399,80	837,17
D	Autres routes principales ayant vocation à relier les liaisons			437,37	
E	Les autres RD non classées - Maillage local	Catégorie 3	réseau local	3 099,90	3 099,90
			Total	4 523,65	4 523,65

Source : conseil départemental de l'Hérault

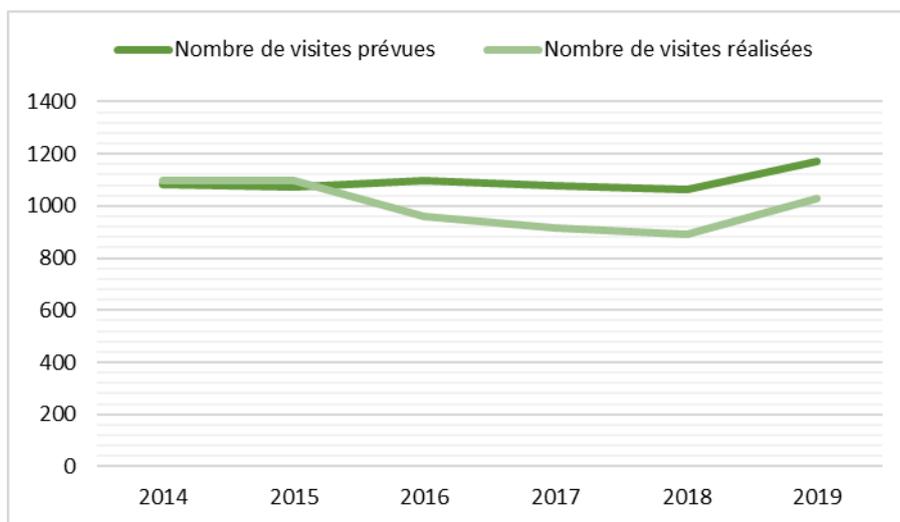
tableau 20 : montant en euros des aides apportées par la région aux opérations d'aménagement du réseau routier d'intérêt régional dans l'Hérault

	2015	2016	2017	2018	2019
Linéaire du RRIR dans l'Hérault en km	410	410	410	410	300
Nombre d'opérations aidées	NC	6	6	5	3
Montant des travaux en €	7 975 000	8 818 000	7 836 000	6 372 000	5 900 000
Aide de la Région	2 512 500	2 704 800	2 401 600	1 966 000	1 770 000

NC = non connu

Source : délibérations de la commission permanent du conseil régional d'Occitanie

graphique 3 : nombre de visites d'ouvrages d'art prévues et réalisées



Source : département de l'Hérault

tableau 21 : les ouvrages de rétablissement au 31 décembre 2018 par gestionnaire d'infrastructure

	État ou concessionnaire	SNCF Réseau	VNF	Cnes ou EPCI	Total en 2019
Nombre de rétablissements	35	36	34	66	171
Nombre de conventions pour l'entretien	17	16	5	1	39
Nombre d'ouvrages entièrement à la charge du CD 34	0	10	0	1	11
Nombre d'ouvrages partiellement à la charge du CD 34	17	6	5	0	28

Source : département de l'Hérault

tableau 22 : données d'ensemble du réseau routier départemental

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Observations
Linéaire total de RD (en km) selon la nomenclature des RD	4910	4930	4934	4520	4523	4519	Les données relatives au linéaire doivent en toute hypothèse être relativement stables. Toutefois les évolutions reflètent les voies nouvelles, les transferts de compétence et les déclassements de voies. Il y a une rupture en 2017 en raison du transfert de voirie à la Métropole de Montpellier.
<i>dont réseau en 2X1 voies</i>	7	7	7	7	7	7	
<i>dont réseau en 2X2 voies</i>	123	123	123	87	87	87	
<i>dont réseau en agglomération</i>	1139	1123	1124	711	708	701	
<i>dont rocade urbaine</i>	221	221	221	46	46	46	
<i>dont réseau au dessus de 400 m d'altitude</i>	898	898	898	898	897	899	
<i>dont réseau au dessus de 1000 m d'altitude</i>	12	12	12	12	11	13	
<i>dont routes classées à grande circulation</i>	456	456	456	456	468	468	
<i>dont itinéraires d'intérêt régional</i>	410	410	410	410	410	300	
<i>Au sens de l'article L. 110-3 du code de la route.</i>							
Nombre de ponts et viaducs d'une portée supérieure à 2 m	2640	2675	2712	2815	2869	2890	Les types d'ouvrages à recenser sont les principaux. Le périmètre des ponts limité à ceux d'une portée supérieure à deux mètres est celui figurant dans l'instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art (ITSEOA), qui est le référentiel national des services de l'Etat. Il peut exister d'autres ouvrages plus spécifiques (barrages, digues...). Le rôle des murs de soutènement est de maintenir des massifs de terre (ou autres matériaux) sur une surface réduite. Ouvrages verticaux, ils mesurent le plus souvent moins de deux mètres.
Nombre de tunnels et tranchées couvertes*	3	3	3	13	14	14	
Surface de ponts et viaduc d'une portée supérieure à 2 m (en m ²)	448177	452560	458219	475322	484175	488318	La donnée recueillie est celle définie par l'observatoire national de la route comme suit. Il s'agit de la moyenne des trafics constatés par section (PL/jour/sens), pondérée par le linéaire. Cette moyenne se limiterait aux routes de première catégorie (réseau structurant) dans la mesure où les comptages y sont les plus nombreux. La formule de calcul serait donc: somme des (trafic PL x linéaire de la section considérée), rapportée au total des linéaires toutes sections confondues. Ce calcul peut nécessiter des extrapolations de la part des collectivités.
Nombre des murs de soutènement**	1851	1885	1992	2159	2252	2265	
Trafic poids lourds (PL) moyen***	825	840	829	828	819	828	

* Il n'y a sur le strict réseau routier qu'un seul tunnel dans l'Hérault, celui sur la RD909 entre Béziers et Bédarieux (tunnel du Col de Buis). Jusqu'en 2016, les deux tunnels supplémentaires correspondent à des tunnels sur voie verte, complétés à partir de 2017 par de nouveaux tunnels et tranchées de la voie verte Passa Païs.

** Pendant la période, il y a eu consolidation du recensement existant des murs, ce qui explique leur augmentation significative.

*** Formule de calcul utilisée : (réseau structurant A et B) = [(trafic moyen journalier ouvrable des poids lourds de la section mesurée) x (linéaire de la section considérée)] / (total des linéaires des sections mesurées réseau A et B).

Source : département de l'Hérault

tableau 23 : grille de l'indicateur de gravité de l'état des ouvrages d'art

Indice de gravité (IG)	Description de l'importance des désordres
1	Ouvrage en bon état apparent
2	Ouvrage en bon état avec des défauts sur la superstructure et/ou sur les abords et/ou des défauts mineurs de la structure
3	Ouvrage dont la superstructure présente d'importants désordres et/ou la structure porteuse est faiblement altérée, qui nécessitera des travaux de réparation sans caractère d'urgence
4	Ouvrage dont la structure porteuse est altérée
5	Ouvrage dont la structure porteuse est gravement altérée

Source : département de l'Hérault, charte des ouvrages d'art 2014

tableau 24 : état des chaussées du réseau selon l'appréciation du département

	Bon état		Nécessitant un entretien		Mauvais état		Non évalué	
	en km	en %	en km	en %	en km	en %	en km	en %
Global								
Catégorie 1	329	56%	59	10%	200	34%		
Catégorie 2	461	55%	134	16%	243	29%		
Catégorie 3							3095	100%

Source : département de l'Hérault

tableau 25 : état des ouvrages d'art du réseau départemental depuis 2017

	Au 31 décembre 2017				Au 31 décembre 2018				Au 31 décembre 2019				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Classement ONR													
Classement IQOA	(1 ou 2)	2E	3	3U	(1 ou 2)	2E	3	3U	(1 ou 2)	2E	3	3U	
Nombre de ponts	Béton armé	467	86	11	1	487	89	11	0	491	87	9	0
	Béton pré-contraint	87	18	10	0	87	19	10	0	84	24	12	0
	Maçonnerie	1369	310	54	4	1382	308	51	4	1398	346	43	3
	Buses métalliques	82	20	6	0	83	22	4	0	82	24	3	0
	Buses béton	88	6	2	0	88	6	2	0	87	8	2	0
	Métal et mixte	54	24	13	0	54	24	13	0	61	27	12	0
Nombre de murs de soutènement	1735	267	54	8	1801	310	76	7	1770	346	76	5	

* IQOA : image de la qualité des ouvrages d'art

Source : département de l'Hérault

tableau 26 : recensement des stations de comptage du trafic routier

En nombre	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comptages permanents	114	115	116	86	88	88
Comptages périodiques	320	408	316	380	300	300
Comptages occasionnels	136	209	73	94	108	273

Source : département de l'Hérault

illustration 1 : spécimen de signalisation d'information locale



Source : département de l'Hérault, charte de la SIL 2017

tableau 27 : concours apportés aux acteurs associatifs de la sécurité routière

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prévention routière	120 000	90 000	92 000	80 000	80 000	80 000
Fédération française des motards en colère					5 000	5 000
Ligue contre la violence routière		5 000				

Source : CRC selon délibérations portant attribution de subventions au compte 6574

tableau 28 : hiérarchisation du réseau départemental et méthode d'auscultation

Catégorie de réseau	Linéaire (en km) - Source Nomenclature 2018 des RD	Etat de la surface			Déformation (transversale)			Observations
		Méthode	(en années)	% Linéaire	Méthode	(en années)	% Linéaire	
Catégorie 1 (réseau structurant)	586,5	Automatisé	3 à 4 ans	100	Automatisé	3 à 4 ans	100	Campagne 2008-2010: relevé de 100% du réseau de catégories 1 et 2 Campagne de 2013-2014: relevé de 100% du réseau de catégories 1 et 2 Campagne de 2017: relevé de 100% du réseau de catégorie 1 uniquement Pour le réseau de catégorie 3, les éléments sont indiqués en cours de définition. Actuellement les interventions sont décidées "à dire d'expert" par les agences techniques départementales après échange avec le service entretien. Le Département participe à un projet de recherche national piloté par le CEREMA sur le réseau secondaire (GERESE, gestion du réseau routier secondaire) afin de définir une méthode d'auscultation adaptée à l'identification des désordres en fonction des natures de techniques utilisées pour construire le réseau (qui sont différentes de celles utilisées sur le réseau structurant), des enjeux financiers et de trafic sur ces RD.
		Visuelle			Visuelle			
Catégorie 2 (réseau principal)	837,2	Automatisé	3 à 4 ans	100	Automatisé	3 à 4 ans	100	
		Visuelle			Visuelle			
Catégorie 3 (réseau local)	3100	Automatisée			Automatisée			
		Visuelle	En cours de définition	En cours de définition	Visuelle	En cours de définition	En cours de définition	

Source : département de l'Hérault

tableau 29 : la surveillance visuelle de l'état des chaussées

Patrouille active sur chaussée et bandes cyclables			
Ouvrages	Défaut relevé	Mission de la patrouille	Traitement différencié selon la nature des voies (bidirectionnelles, 2x2)
Déformations	Degradations (ornierages, flaches, affaissement de rives, tranchées, etc.)	Relever l'emplacement exact, effectuer un marquage visible sur le terrain avec traceur de chantier, mettre en sécurité si nécessaire (eau sur chaussée, affaissement important).	Non
Etanchéité	Nids de poule et trous divers	Rebouchage immédiat	Sur 2x2, si intervention impossible, mise en sécurité par pose de signalisation adaptée
	Faiçonnage	Relever l'emplacement exact, effectuer un marquage visible sur le terrain avec traceur de chantier, Informer la hiérarchie au retour.	Non
Etat de surface	Ressuage	Relever l'emplacement exact, effectuer un marquage visible sur le terrain avec traceur de chantier, informer la hiérarchie au retour	Non

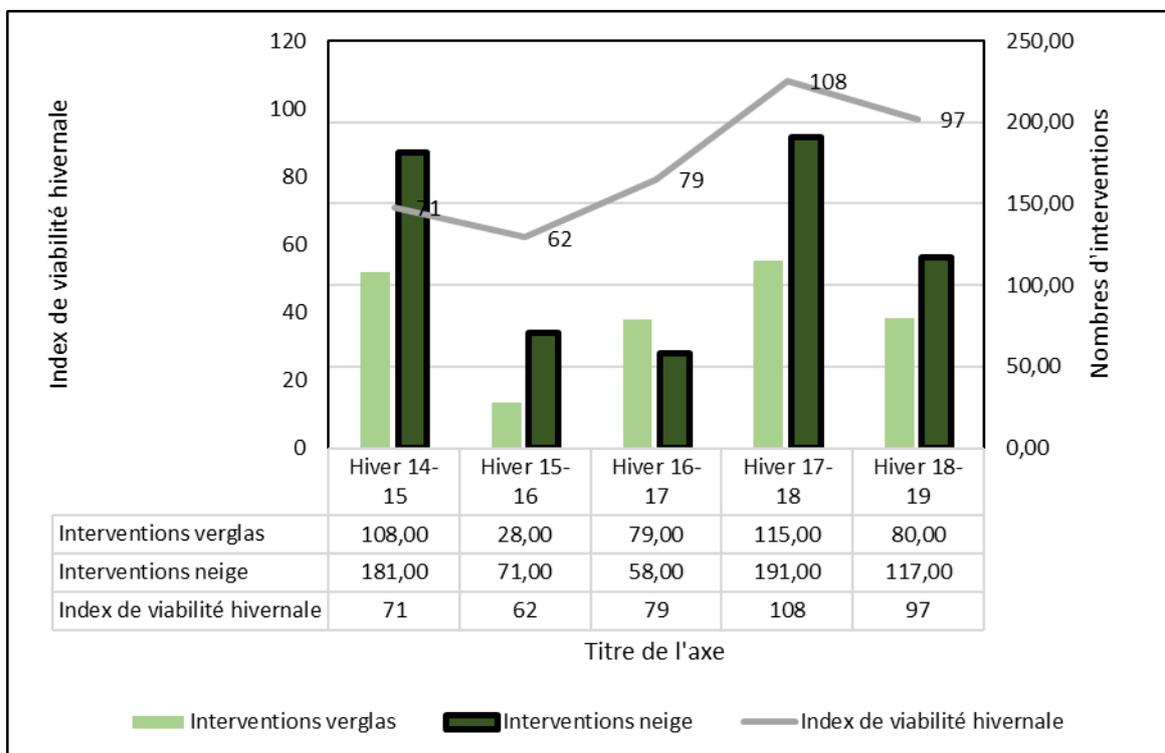
Source : département de l'Hérault, dossier d'organisation du patrouillage actif

tableau 30 : recensement des engins de service hivernal et de leurs équipements

Affectation en agence ou UER	Véhicules porteurs	Equipements de déneigement	Saleuses	Totaux
Biterrois	5	4	5	14
Cœur d'Hérault	9	14	10	33
Haut-Languedoc	12	15	10	37
Monts d'Orb	7	10	7	24
Petite Camargue	4	3	3	10
Pic-St-Loup	6	7	6	19
Thau-Plaine d'Hérault	6	5	5	16
Vignobles d'Ouest	6	5	5	16
UER	6	6	6	18
Totaux	61	69	57	187

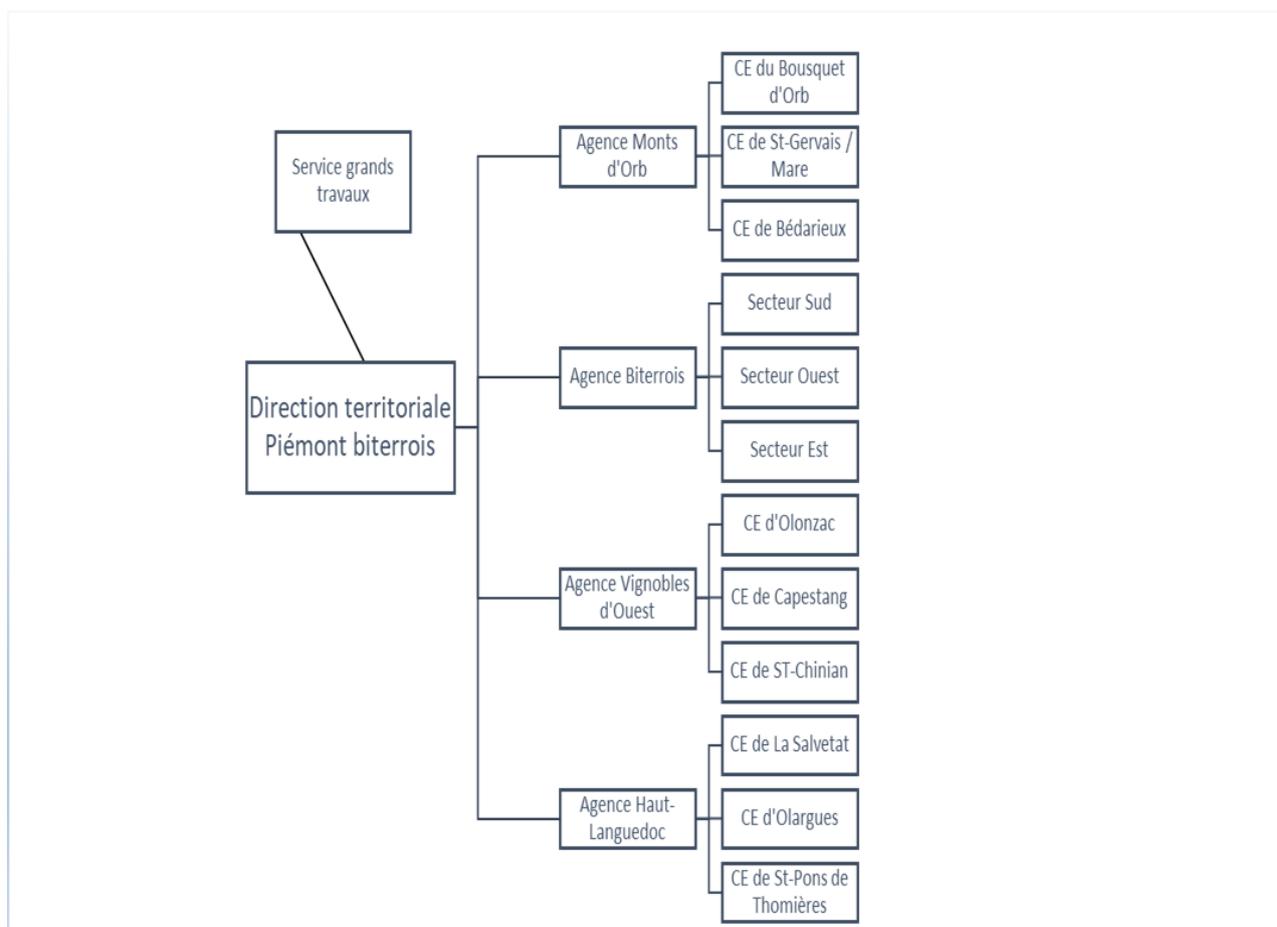
Source : CRC d'après le dossier d'organisation de la viabilité hivernale 2019-2020 du département de l'Hérault

graphique 4 : interventions de viabilité hivernale



Sources : bilan de la viabilité hivernale du département et ministère de la transition écologique et solidaire et Météo France pour l'index de viabilité hivernale

graphique 5 : organigramme de la direction territoriale Piémont biterrois



Source : CRC d'après l'organigramme du PRM de décembre 2019

tableau 31 : bilan des visites des ouvrages d'art 2014-2019

	2014				2015				2016			
	Objectif Nbre de visites	Nbre de visites réalisées	Objectif Entretien courant	Entretien courant réalisé	Objectif Nbre de visites	Nbre de visites réalisées	Objectif Entretien courant	Entretien courant réalisé	Objectif Nbre de visites	Nbre de visites réalisées	Objectif Entretien courant	Entretien courant réalisé
VEP	951	935	951	935	918	902	918	902	896	807	896	807
VID	52	61	52	61	49	48	49	48	48	64	48	64
VAI	20	19			17	19			16	14		
Autres visites	58	82			89	130			136	74		
Total	1081	1097	1003	996	1073	1099	967	950	1096	959	944	871

	2017				2018				2019			
	Objectif Nbre de visites	Nbre de visites réalisées	Objectif Entretien courant	Entretien courant réalisé	Objectif Nbre de visites	Nbre de visites réalisées	Objectif Entretien courant	Entretien courant réalisé	Objectif Nbre de visites	Nbre de visites réalisées	Objectif Entretien courant	Entretien courant réalisé
VEP	918	768	918	768	893	728	893	728	950	850	950	850
VID	53	65	53	65	57	61	57	61	44	68	44	68
VAI	16	12			9	9			20	8		
Autres visites	90	72			105	92			156	102		
Total	1077	917	971	833	1064	890	950	789	1170	1028	994	918

Source : département de l'Hérault

tableau 32 : restrictions de circulation et réhabilitation d'ouvrages d'art

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de restrictions de circulation sur ouvrages d'art	-	44	44	44	45	46
<i>dont fermetures totales à la circulation</i>	-	10	10	10	10	10
<i>dont restrictions justifiées par d'autres raisons que l'état actuel de l'ouvrage</i>	-	18	18	18	22	21
Nombre de réhabilitations lourdes à effectuer sur ouvrage d'art	-	6	6	6	3	3
Nombre de réhabilitations lourdes effectuées sur ouvrage d'art	-					1

Source : département de l'Hérault

tableau 33 : trafic constaté tous véhicules dans l'Hérault en 2019

Trafic moyen journalier annuel par tranche	En nombre de points de comptages permanents et périodiques
TMJA* inférieur à 1000 véhicules	35
TMJA inférieur à 5000 véhicules	144
TMJA compris entre 5000 et 15000 véhicules	65
TMJA compris entre 15 000 et 25 000 véhicules	19
TMJA supérieur à 25 000 véhicules	5
Nombre total de points de comptages permanents et périodiques	238

Source : département de l'Hérault

tableau 34 : trafic poids lourds constaté dans l'Hérault en 2019

En nombre de points de comptages permanents et périodiques recensant la circulation des poids lourds	En nombre de points de comptages permanents et périodiques
TMJA de 0 à 25 véhicules	16
TMJA compris entre 25 et 50 véhicules	21
TMJA compris entre 50 et 150 véhicules	76
TMJA compris entre 150 et 300 véhicules	45
TMJA compris entre 300 et 750 véhicules	48
TMJA compris entre 750 et 2000 véhicules	20
TMJA supérieur à 2000 véhicules	0
Nombre total de points de comptages permanents et périodiques	238

Source : département de l'Hérault

tableau 35 : objectifs de service associés à la hiérarchisation du réseau

	Objectifs & méthodes	Niveaux de routes				
		A	B	C	D	E
Exploitation	Assurer et maintenir l'écoulement du trafic	X	X			
	Optimiser l'utilisation du réseau	X	X			
	Assurer un bon niveau de viabilité et de sécurité			X		
	Assurer un niveau de viabilité correct				X	
Patrouillage	Patrouillage de nuit quinquennal	X	X	X	X	X
	Patrouillage hebdomadaire	X	X			
	Patrouillage bimensuel			X	X	
	Patrouillage mensuel					X
Enrobés	Enrobés chaud ou tièdes	X	X			
	Enrobés coulés à froid			X	X	
	Enduits superficiels d'usure					X
Signalisation horizontale	Norme de base pour les produits rétro réfléchissants	X	X	X	X	X
	Exigence renforcée pour la rétro réflexion de nuit	X	X	X	X	
	Classe maximale de durée de vie du marquage	X	X	X	X	X
	Norme de base de la valeur d'adhérence	X	X	X	X	X

Source : CRC d'après PGE, dossier d'organisation du patrouillage actif, politique signalisation horizontale

tableau 36 : les budgets primitifs de voirie (hors mobilité, études et acquisitions)

	<i>En millions d'euros</i>	BP 2014	BP 2015	BP 2016	BP 2017	BP 2018	BP 2019
Investissement	Grands travaux de modernisation	35,38	30,93	27,31	23,06	29,26	28,99
	<i>Dont travaux sur pistes cyclables</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,00
	ASR* / OSR**	8,06	6,06	8,00	6,00	5,28	6,28
	Entretien réparation chaussées	13,98	13,10	13,65	11,20	11,07	11,00
	<i>Dont opérations de sauvegarde</i>	3,38	2,60	3,15	2,60	2,40	2,40
	Réparation dégâts d'orages	0,00	6,59	8,44	1,00	0,59	2,70
	Entretien et grosses réparations d'ouvrages d'art	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,66
	Signalisation verticale	0,40	0,39	0,39	0,35	0,43	0,50
Sous-total investissement :	57,82	57,06	57,79	41,61	46,63	52,13	
Fonctionnement	Exploitation des routes	0,30	0,29	0,30	0,27	0,26	1,82
	Entretien et réparation des chaussées	5,74	5,13	5,13	4,01	4,05	1,62
	Entretien des ouvrages d'art	2,11	2,00	2,00	1,74	1,75	1,75
	Entretien des dépendances	1,73	1,65	1,70	1,30	1,30	3,30
	Fournitures de voirie	<i>nc</i>	<i>nc</i>	0,81	0,83	0,84	0,21
	Autres dépenses	1,66	0,00	0,87	0,85	0,80	0,30
	Réparation dégâts d'orages	0,00	3,87	0,06	0,00	0,00	0,00
Sous-total fonctionnement :	11,54	12,93	10,87	9,00	9,00	9,00	
Total général :	69,35	69,99	68,65	50,60	55,63	61,12	

* Aménagements, réparation, sécurité ; ** Opérations de sécurité et réhabilitation.

Source : CRC d'après délibérations d'adoption des budgets primitifs, hors restes à réaliser

tableau 37 : dépenses de fonctionnement voirie

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Observations
Dépenses totales de fonctionnement (réelles et mixtes)	1 104 472 099	1 120 761 049	1 134 269 107	1 135 779 448	1 155 024 748	1 191 042 945	rempli en cohérence avec les données ONR pour la période 2016-2019+ complété par les données des CA 2014 (page 11) et CA 2015 (page 11)
Charges de personnel totales (chapitre 012)	198 581 536	200 064 456	200 274 498	202 666 243	203 910 934	212 472 187	
Charges de personnel (voirie départementale) (1)	19 786 592	20 611 000	20 764 666	19 578 730	18 939 868	19 184 703	
<i>Dont charges agents affectés au matériel de voirie</i>	70 443	356 627	444 205	636 747	693 951	715 117	
<i>Dont charges agents affectés à des travaux d'investissement en régie</i>	133 051	151 557	160 058	134 657	121 627	183 081	Charges de personnel affecté à des travaux imputés à la section d'investissement (et non en dépenses réelles de fonctionnement).
<i>Dont masse salariale correspondant aux heures supplémentaires et aux astreintes quelle qu'en soit la raison</i>	324 998	472 914	368 988	388 259	411 661	405 493	
<i>Dont masse salariale correspondant aux heures supplémentaires et aux astreintes (viabilité hivernale)</i>							Données non disponible.
Achats de biens nécessaires à la compétence voirie (2)	1 502 642	2 329 844	2 278 177	2 293 344	2 793 640	2 851 695	Correspond en principe aux comptes 60.
<i>Dont achats pour l'entretien/maintenance du matériel de voirie</i>	149 502	797 844	720 741	724 041	854 925	926 756	L'augmentation des dépenses s'explique par la fiabilisation au fur et à mesure des années du logiciel astech de suivi de ces dépenses par le PMO (mis en place en 2014, cette année n'est pas représentative). Elle peut être considérée comme fiabilisée depuis 2018, l'augmentation significative en 2019 traduit un parc PL vieillissant nécessitant des opérations plus lourdes d'entretien.
<i>Dont signalisation horizontale et verticale</i>	869 543	947 632	759 271	691 158	694 646	909 729	Achats réalisés en vue de travaux en régie (tous budgets confondus). La signalisation horizontale correspond à la peinture sur chaussée. La signalisation verticale correspond aux panneaux directionnels, aux panneaux de police et balises de jalonnement. En 2019 il y a eu une campagne spécifique de renouvellement à l'identique de panneaux de directionnelles effacés suite à un défaut de fabrication (problème d'impression sur les films), ce qui explique l'augmentation.
<i>Dont carburants</i>	450 000	467 241	462 259	594 871	736 463	746 914	Comme pour l'achat pour l'entretien/maintenance du matériel voirie, ces dépenses sont suivies avec le logiciel astech depuis 2014 qui a été au fur et à mesure fiabilisé avec une augmentation chaque année dans la base du nombre de véhicules du PRM suivi. Il y a donc les premières années une augmentation dans la base du nombre de véhicules donc mécaniquement une augmentation de la consommation de carburants. On peut considérer que depuis 2018, celle-ci est vraiment exploitable, les coûts des années précédentes sont donc manifestement sous-évalués.
<i>Dont consommables VH</i>	38 816	45 000	18 542	24 470	93 226	50 486	Correspond au sel et aux autres solutions
Prestations d'entretien et d'exploitation de voirie (3)	12 145 965	11 928 537	9 341 435	7 982 056	7 382 186	7 436 211	Il s'agit des prestations confiés à des prestataires extérieurs (comptes 61 et 62).
<i>dont réseau catégorie 1</i>							
<i>dont réseau catégorie 2</i>							Il est demandé de faire des regroupements pour aboutir à 3 niveaux (structurant, principal, local) comme l'ONR
<i>dont réseau catégorie 3</i>							
<i>dont couches de roulement</i>	2 129 177	1 002 381	1 342 870	685 209	760 128	1 107 533	En 2017, sur les 4 lots ESU et ECF, le lot 2 a été annulé en réalisation et les autres étaient sur des volumes faibles en raison des sections arbitrées en réalisation. En 2018, les 4 lots ESU et ECF étaient également de volumes faibles pour les mêmes raisons. Cela explique les montants significativement plus faibles en 2017 et 2018 que les autres années.
<i>dont maîtrise d'œuvre (études et suivi de travaux)</i>	0	0	0	0	0		
<i>dont fauchage et entretien du patrimoine arboré</i>	1 439 218	1 368 522	1 171 768	1 440 614	1 206 407	1 338 343	La principale dépense correspond à l'entretien des arbres (70% de la somme annuelle en moyenne), l'externalisation du fauchage n'intervenant que pour 30% puisqu'il est fait pour l'essentiel en régie. Le transfert des 400 km à la métropole a eu un impact limité, notamment parce que le nombre d'arbres transférés était modeste. L'augmentation forte en 2017 s'explique par des problèmes particuliers de champignons sur platanes (souche massaria sur le secteur de Lunel mais aussi chancre coloré). On retrouve en 2018 et 2019 des dépenses significatives, la problématique chancre coloré étant de plus en plus prégnante en complément des besoins annuels d'entretien courant.
<i>dont viabilité hivernale</i>	0	0	0	0	0		Confiée à des entreprises. Aucune dépense, tout est réalisé en régie
<i>dont signalisations horizontale et verticale</i>	165 791	295 093	307 814	485 542	404 193	269 122	Confiées à des entreprises. La signalisation horizontale correspond à la peinture sur chaussée. La signalisation verticale correspond aux panneaux directionnels, aux panneaux de police et balises de jalonnement.
Autres dépenses de voirie (4)	264 387	363 104	529 543	331 444	237 907	248 434	Comptes 63 et 65
Amortissement constaté	990 711	1 050 838	1 063 516	1 074 035	1 006 281	903 778	obligatoire sur les matériels.
Total des dépenses de fonctionnement voirie (1+2+3+4)	33 699 587	35 232 486	32 913 821	30 185 575	29 353 601	29 721 043	

Source : département de l'Hérault

tableau 38 : dépenses d'investissement sur les routes par nature

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Observations
Grosses réparations voirie	14 393 990	8 116 951	11 600 447	14 352 739	8 609 339	9 470 413	Les grosses réparations voiries correspondent à des renforcements de structures et à des revêtements. Les grosses réparations ouvrages d'art vont jusqu'à la reconstruction entière. Dans les deux cas, il n'y a pas de modification notable de la géométrie. Les montants indiqués sont études préalables incluses.
<i>Non ventilable</i>							
<i>dont réseau catégorie 1</i>	7 479 825	4 421 096	8 148 548	5 678 670	3 606 196	2 784 515	
<i>dont réseau catégorie 2</i>	3 575 674	1 079 677	847 495	2 691 454	516 374	2 031 998	
<i>dont réseau catégorie 3</i>	3 338 491	2 616 178	2 604 403	5 982 615	4 486 770	4 653 900	
Grosses réparations ouvrages d'art	3 234 921	2 069 857	2 594 218	1 712 192	2 645 403	1 872 290	
<i>Non ventilable</i>	3 234 921	2 069 857	2 594 218	1 712 192	2 645 403	1 872 290	
<i>dont réseau catégorie 1</i>							
<i>dont réseau catégorie 2</i>							
<i>dont réseau catégorie 3</i>							
Autres travaux d'investissement	1 177 508	6 640 649	4 877 237	4 473 742	3 337 115	3 563 473	Concerne l'ensemble des travaux d'investissement hors grosses réparations liés à l'entretien et l'exploitation. Les montants indiqués sont études préalables incluses. Ces montants concernent bien les dépenses d'investissement liées à l'entretien et l'exploitation hors grosses réparations, <u>elles ne comprennent donc pas</u> les dépenses engagées pour la modernisation du réseau. La nature des investissements comptabilisés ici : signalisation directionnelle, comptages routiers, dégâts d'orage, études pluriannuelles entretien/exploitation. Les chiffres élevés sur la période 2015-2017 correspondent au traitement des dégâts d'orage de l'automne 2014.
<i>Non ventilable</i>	1 177 508	6 640 649	4 877 237	4 473 742	3 337 115	3 563 472	
<i>dont réseau catégorie 1</i>							
<i>dont réseau catégorie 2</i>							
<i>dont réseau catégorie 3</i>							
Total des dépenses d'investissement	18 806 419	16 827 456	19 071 902	20 538 674	14 591 857	14 906 176	

Source : département de l'Hérault

tableau 39 : les dépenses d'investissement mandatées

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'équipement totales	70 846 022	67 783 870	63 458 138	66 731 461	67 531 638	61 566 001
Subventions d'équipement versées totales	5 206 266	4 219 289	5 067 492	6 600 579	5 683 405	5 802 227
<i>Dont subventions accordées pour des réseaux de voirie infra-départementaux au titre de la solidarité départementale</i>	3 989 855	3 709 611	4 094 486	4 581 869	2 974 514	5 802 227
<i>Dont subventions accordées sur le budget routes (Etat, EPCI, communes)</i>	1 216 411	509 679	973 006	2 018 710	2 708 891	189 514
<i>Dont subventions accordées pour des réseaux de voirie de l'Etat</i>	0	117 000	0	0	0	0
Frais d'étude voirie	539 946	761 748	966 221	803 969	864 497	732 591
Acquisitions foncières voirie	2 015 501	1 500 937	1 157 097	1 951 333	654 324	1 276 988
Travaux de voirie	62 272 636	60 361 352	55 694 619	56 693 242	59 173 244	52 754 195
<i>Dont couches de roulement</i>	11 355 000	10 017 000	11 244 000	10 160 000	13 600 000	13 080 000
Autres dépenses d'investissement voirie (23152 Installation de voirie, 2152 Installation de voirie, 2033 frais d'insertion)	811 673	940 544	572 710	682 338	1 156 169	1 000 000 (estimation)
Total des dépenses d'investissement de voirie (9+10+11+13)	65 639 757	63 564 581	58 390 647	60 130 882	61 848 233	55 763 774

Source : département de l'Hérault

Les couches de roulement correspondent aux dépenses totales d'investissement dans le cadre des différents programmes annuels (qui ne comprennent pas les opérations de sécurité et de réhabilitation, ni les opérations de sauvegarde).

tableau 40 : évolution du nombre de consultations lancées par la direction générale adjointe de l'aménagement du territoire

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Nbre DCE	%										
PRM (hors travaux neufs)	16	9,30	29	14,80	19	10,92	23	13,94	29	17,16	14	7,57
PRM (y compris tx neufs)	90	52,33	121	61,73	91	52,30	76	46,06	94	55,62	81	43,78
PMO	13	7,56	11	5,61	12	6,90	15	9,09	12	7,10	14	7,57
PPH et T34	16	9,30	21	10,71	24	13,79	18	10,91	19	11,24	36	19,46
Total DGAT	119	69,19	153	78,06	127	72,99	109	66,06	125	73,96	131	70,81
TOTAL CD34	172	100,00	196	100,00	174	100,00	165	100,00	169	100,00	185	100,00

Source : département de l'Hérault

tableau 41 : bilan financier des campagnes de viabilité hivernale

En €	Hiver 2014/2015	Hiver 2015/2016	Hiver 2016/2017	Hiver 2017/2018	Hiver 2018/2019
Moyens matériels	252 454	48 160	34 971	44 575	245 462
Moyens humains	238 748	125 058	89 488	241 074	201 727
Fondants routiers	6 433	78 553	26 422	59 450	94 269
Autres dépenses	29 931	10 333	27 612	44 968	27 612
Totaux	527 566	262 104	178 493	390 067	569 070

Source : département de l'Hérault, bilan de la campagne de viabilité hivernale 2018-2019

tableau 42 : âge moyen des véhicules et engins routiers

Type d'engins ou de véhicules	Âge moyen
Poids Lourds PTAC de 12 à 26T	16 ans
Poids Lourds PTAC de 3,5 à 12T	10 ans
Fourgon L1H1 à L3H2	6 ans
Fourgonnettes et ludospaces	7 ans
Pelles (pneus/ chenilles / tracto)	17 ans
Tracteur 4X2 et 4X4	15 ans
FLR (flèche lumineuse de rabattement)	8 ans

Source : département de l'Hérault

tableau 43 : répartition par agence du réseau départemental hiérarchisé en 2018

Agences	Répartition du linéaire par niveau de service					Linéaire total en km	Répartition par nature	
	A	B	C	D	E		Sections courantes	Lacunes
Biterrois	81,05	30,13	86,12	63,30	338,27	598,87	597,35	1,52
Cœur d'Hérault	56,80	0,00	49,88	123,66	771,12	1 001,46	986,05	15,41
Haut-Languedoc	56,40	0,00	49,15	43,37	420,88	569,80	569,80	0,00
Monts d'Orb	25,82	0,00	72,45	0,00	391,53	489,81	480,56	9,25
Petite Camargue	76,42	4,59	12,78	15,91	165,45	275,13	275,13	0,00
Pic-St-Loup	57,83	28,98	12,60	53,32	391,47	544,20	535,96	8,24
Thau-Plaine d'Hérault	119,51	0,00	84,01	56,05	259,19	518,75	515,88	2,87
Vignobles d'Ouest	49,07	0,00	32,82	81,77	362,08	525,73	522,06	3,67
Total	522,89	63,70	399,81	437,37	3 099,98	4 523,75	4 482,78	40,96

Source : CRC selon nomenclature 2018 des RD

tableau 44 : évolution de l'effectif affecté à la voirie départementale

<i>En équivalents temps plein</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre total d'agents permanents de l'entité	3 996	3 919	3 869	3 832	3 832	3 887
<i>dont nombre d'agents permanents affectés à la voirie</i>	513	521	514	467	467	467
<i>dont techniciens exerçant des missions de contrôleurs d'opération (études)</i>	39	48	49	44	45	46
<i>dont techniciens exerçant des missions de suivi de travaux</i>	49	46	42	37	36	36
<i>dont agents d'exploitation travaillant directement sur la route.</i>	295	290	288	277 *	264	264
<i>dont agents permanents affectés au matériel de voirie</i>	Non Disponible	5,85	7,29	6,99	7,61	7,85
Coût unitaire annuel moyen d'un ETP travaillant sur la route en €	33 249	36 951	37 275	38 402	39 028	39 368

* Ce nombre constitue la moyenne annuelle : (288 + 265) / 2 car transfert effectif en juillet 2017.

Source : département de l'Hérault

tableau 45 : taux d'accidents du travail des agents affectés à la voirie

Années	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Effectif affecté à la voirie selon tableau 7	513	521	514	467	467	467
Nombre d'accidents du travail déclarés	28	39	32	31	27	33
Taux en %	5,46	7,49	6,23	6,64	5,78	7,07

Source : département de l'Hérault

tableau 46 : bilan des investissements en matériels et immobilier

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Matériels roulants						
Installations fixes dans les ateliers (ponts élévateurs...)	1 100 000	1 150 000	1 000 000	950 000	1 025 000	4 800 000
Immobilier (construction ou rénovation de centres d'exploitation)	129 219,68	50 310,33	6 771,11	304 636,97	2 195 424,88	390 113

Source : département de l'Hérault

tableau 47 : achat de biens nécessaires pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Achats de biens nécessaires à la compétence voirie	1 502 642	2 329 844	2 278 177	2 293 344	2 793 640	2 851 695
Dont achats pour l'entretien/maintenance du matériel de voirie	149 502	797 844	720 741	724 041	854 925	926 756
Dont signalisation horizontale et verticale	869 543	947 632	759 271	691 158	694 646	909 729
Dont carburants	450 000	467 241	462 259	594 871	736 463	746 914
Dont consommables pour viabilité hivernale	38 816	45 000	18 542	24 470	93 226	50 486

Source : département de l'Hérault

tableau 48 : dépenses relatives aux couches de roulement à linéaire constant

En millions d'euros	2017	2018	2019	Moyenne
Dépenses couches de roulement (BB+MBCF)	10,10	13,60	13,00	12,20
Dépenses ESU (Enduits superficiels d'usure)	0,90	1,10	1,50	1,16
Dépenses entretien préventif et curatif de type PATA, pontage, purges, bouchages de nid de poules,...	3,00	2,80	1,54	2,44
TOTAL	14,00	17,50	16,04	15,85

Source : département de l'Hérault

tableau 49 : les charges d'entretien des ouvrages d'art

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GROA*	3 234 921	2 069 857	1 796 015	1 363 601	1 645 135	1 872 290
Fonctionnement ouvrages d'art	2 132 668	2 049 325	2 109 465	1 734 495	1 767 923	1 562 258
Total	5 367 589	4 119 181	3 905 480	3 098 096	3 413 058	3 434 548

* Grosses réparations sur ouvrages d'art.

Source : département de l'Hérault

GLOSSAIRE

3M	Montpellier Méditerranée Métropole
AP	autorisation de programme
CADA	commission d'accès aux documents administratifs
CAF	capacité d'autofinancement
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
Cerema	centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	code général des collectivités territoriales
CNIL	commission nationale de l'informatique et des libertés
CP	crédit de paiement
CRC	chambre régionale des comptes
DANT	direction de l'aménagement numérique du territoire
DPTI	direction des politiques techniques et innovation
DSI	direction des systèmes d'information
DSL	<i>digital subscriber line</i>
DSP	délégation de service public
ETP	équivalent temps plein
FFTH	fibre jusqu'au domicile
HT	hors taxes
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
ONR	Observatoire national des routes
OPA	ouvriers des parcs et ateliers
PGE	plan global d'exploitation
POSI	programme d'orientation du système d'information
PPI	plan pluriannuel d'investissement
PRM	pôle des routes et des mobilités
RD	route départementale
RGAA	référentiel général d'accessibilité pour les administrations
RGPD	règlement général de protection des données
RGS	référentiel général de sécurité
RN	route nationale
RRIR	réseau routier d'intérêt régional
RSA	revenu de solidarité active
SDANT	schéma directeur d'aménagement numérique du territoire
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SDSI	schéma directeur des systèmes d'information
SI	système d'information
SIG	système d'information géographique
SIL	signalisation d'information locale
THD	très haut débit
TTC	toutes taxes comprises
UER	unité d'entretien des routes
VEP	visite d'évaluation périodique
VID	visite d'inspection détaillée
VMA	vitesse maximale autorisée

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 7 septembre 2021 de M. Kléber Mesquida, président du conseil départemental de l'Hérault.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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 ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**