



La dépense de gestion, d'entretien et d'investissement routier en France :

Quelles réalités derrière les chiffres globaux et leurs évolutions pour les Travaux Publics ?

Etude sur neuf départements tests

SOMMAIRE

- | | |
|------------------------------------|----------------|
| 1) Cadre de l'étude | page 2 |
| 2) Principaux enseignements | page 6 |
| 3) Analyse détaillée | page 10 |

1. Cadre de l'étude

Confrontée depuis plusieurs années à une baisse notable des travaux confiés à ses entreprises dans le domaine routier, l'USIRF s'interroge sur les meilleures façons de mobiliser les donneurs d'ordre en vue de comprendre et d'inverser la tendance, de préparer les entreprises aux mutations de telle sorte qu'elles anticipent à bon escient leurs capacités de production.

L'année 2015, avec la mise en place de 11 métropoles, le vote de la loi NOTRe qui adapte la répartition des compétences et les modalités de cofinancement, les élections départementales et régionales, amorce un paysage politique et institutionnel en évolution sensible.

Le contexte financier est contrasté :

- D'un côté la baisse rapide des dotations aux collectivités (12,5 Mds€ à l'horizon 2017, soit 6,25% de la dépense publique locale globale valeur 2012) risque de peser plus lourdement sur les investissements, notamment routiers, variable pratique d'ajustement pressentie, du fait de la difficulté de réduire rapidement à ce niveau les dépenses de fonctionnement (en particulier les dépenses sociales contraintes liées au vieillissement et à l'importance du chômage de longue durée).
- D'un autre côté les taux d'intérêt historiquement bas et la baisse du prix des produits pétroliers dégagent des marges de fonctionnement inespérées (charge des intérêts de la dette à taux variable, chauffage des établissements scolaires, etc.) et de pouvoir d'achat en volume de travaux d'entretien des chaussées, favorables à une reprise de l'investissement dans ce domaine.

Ce nouveau contexte nécessite que l'USIRF fasse part de ses propositions et sujets de préoccupation, tant dans l'intérêt général (« la route premier réseau social », le coût exorbitant pour les finances publiques d'une « dette patrimoniale » issue d'une dégradation potentielle du réseau) que dans celui de la profession.

Pour pouvoir formuler des propositions audibles, il convient de s'appuyer sur des données fiables des réalités de la dépense routière et de ses évolutions.

Connue dans sa globalité par les approches macroéconomiques disponibles, la dépense routière et de voirie n'est pas appréhendée de façon précise dans les réalités qu'elle sous-tend, tant en valeurs absolues qu'en évolutions :

- Pour les investissements, quelle part consacrée aux études, aux acquisitions foncières, aux travaux principaux (terrassements, ouvrages, chaussées) et aux travaux connexes (réseaux, bâtiments, clôtures, éclairage, etc.) qui peuvent être conséquents en zone urbaine ?
- Comment se répartissent les budgets d'entretien entre les sections d'investissement et de fonctionnement ?
- Quelle est la masse salariale d'agents rémunérés directement par les collectivités ou leurs établissements, pour l'ingénierie et la gestion, pour les travaux en régie ?

- Au-delà de la masse salariale, quelles sont les autres dépenses de gestion ou de frais généraux imputés sur les budgets routiers et de voirie ?
- En définitive, quelle est la part du budget routier dévolue aux entreprises de travaux publics, comment évolue-telle relativement aux autres postes de dépenses ?

L'USIRF souhaiterait disposer à terme d'une cartographie des dépenses nationales et locales pour les dépenses routières et de voirie à partir de laquelle des ratios et indicateurs de suivis pourraient être établis en partenariat avec les donneurs d'ordre, notamment les associations de collectivités locales ou de leurs groupements.

Cette cartographie constituerait l'élément central d'un futur observatoire de la route en France, qu'il sera proposé aux acteurs concernés de s'approprier à l'instar de la création de l'IDDRIM.

Dans cette perspective et dans un premier temps, la présente étude vise à établir une méthode de collecte et d'analyse des données et de la tester sur un échantillon de 9 collectivités, à partir des données existantes dans les comptes administratifs et budgets, les rapports budgétaires et les rapports d'activités des collectivités locales.

Après analyse de différentes options envisageables pour constituer cet échantillon, la solution la plus opérationnelle a consisté à retenir neuf départements, dans la mesure où cette catégorie de collectivités a une compétence voirie bien identifiée et où l'instruction comptable M52 permet une exploitation a priori aisée des documents budgétaires, à travers le croisement des budgets par nature et par fonction.

La période choisie a été 2011 à 2015, postérieurement à tous les transferts de compétences et de moyens dans le domaine des routes, issus des lois de décentralisation.

L'échantillon a été constitué de trois gros départements (plus de un million d'habitants dont un de la région parisienne), trois départements ruraux (moins de 350 000 habitants) et trois départements moyens (entre 350 000 et 1 000 000 d'habitants). Par ailleurs, il a été jugé intéressant de retenir des départements qui connaissent de fortes difficultés budgétaires, et d'autres dont les ratios financiers sont encore bons de façon à en mesurer l'impact sur le niveau de « variable d'ajustement » que pourrait constituer la voirie départementale.

En définitive et avec leur accord, les départements étudiés ont été :

Département	Population	Km RD	Budget moyen/an sur 5 ans pour les RD
03- Allier	343 000	5 254	42,6 M€
05- Hautes-Alpes	140 000	1 952	33,3 M€
13- Bouches du Rhône	2 014 000	3 058	92,6 M€
17- Charente Maritime	648 000	6 095	72,6 M€
34- Hérault	1 063 000	4 910	101,2 M€
54- Meurthe et Moselle	747 000	3 316	48,3 M€
70- Haute-Saône	240 000	3 441	42,9 M€
84- Vaucluse	547 000	2 354	72,5 M€
91- Essonne	1 254 000	1 491	56,7 M€

Le budget moyen par an sur les routes départementales correspond à l'investissement et au fonctionnement, charges de personnel comprises.

A partir des documents aisément disponibles (Budgets, rapports budgétaires, comptes administratifs, rapports d'activité), un certain nombre de données ont pu être extraites.

Certains sujets ont nécessité la communication de documents complémentaires et un dialogue avec les services concernés afin de compléter et d'interpréter à bon escient les données globales ; il s'agit principalement des données relatives aux effectifs consacrés à la voirie départementale, aux dépenses de personnel correspondantes et à la segmentation des programmes d'investissement.

Afin d'éviter toute contestation ou exploitation inappropriée, les résultats sont présentés de façon anonyme, globalement ou par catégorie de départements, à partir des données suivantes :

- **Données de caractère général**
 - Population
 - Km RD
 - KM RD d'intérêt régional

- **Données relatives au personnel**
 - Effectif global de la collectivité
 - Effectif affecté à la voirie départementale
 - ingénierie/gestion
 - agents sur la route
 - Effectif de l'ex parc DDE ou équivalent s'il n'est pas intégré dans l'effectif global affecté à la voirie départementale (cas où l'outil est géré sous forme d'un budget annexe, vendant des prestations payés sur le budget principal comme c'est le cas pour les entreprises)
 - Les dépenses de personnel

- **Données relatives à l'ex parc DDE lorsqu'il est géré sous forme de budget annexe, sur le chiffre d'affaires des différentes activités pour le compte de la voirie départementale**
 - Atelier/location de véhicules et engins (fonction garage)
 - Equipements de la route, signalisation
 - Fournitures (sel de déneigement, gravillons...)
 - Travaux routiers

- **Données budgétaires**
 - Fonctionnement total collectivité
 - Fonctionnement voirie
 - Personnel
 - Frais généraux
 - Fournitures de voirie
 - Prestation Parc (si budget annexe)
 - Travaux entreprises
 - Investissement total collectivité
 - Investissement voirie départementale
 - Etudes
 - Acquisitions foncières
 - Travaux

- **Segmentation des programmes de travaux d'investissement sur la voirie départementale :**
 - Grands travaux, grands ouvrages (déviation, mise à 2X2 voies,...)
 - Travaux d'amélioration courants (rectification de tracé, aménagement de carrefour, protections phoniques, ...)
 - Equipements de la voirie (signalisation, glissières, compteurs, ...)
 - Grosses réparations de la voirie (renforcement, mise hors gel, renouvellement des couches de surface, ...)
 - Mobilités alternatives (pistes cyclables, aires de covoiturage, cheminements piétons,...)
 - Transport site propre
 - Divers (aménagements paysagers, matériel de voirie, ...)

2. Principaux enseignements

2.1. L'étude est fructueuse et transposable aux autres collectivités

Même si ce fut parfois laborieux, le test sur les 9 départements a permis de constater qu'il était possible et réaliste, avec des moyens raisonnables de collecter et d'exploiter l'ensemble des données nécessaires.

On peut considérer que ceci demande environ 3 jours de travail par collectivité en moyenne pour les 5 exercices budgétaires.

Certains départements ont réalisé l'essentiel en interne, avec l'appui de MBSC, à partir de la trame fournie à cet effet.

Tous sont intéressés par les résultats et analyses, soit comme outil pédagogique, soit comme outil permettant d'approfondir certaines réflexions internes, soit aux fins d'utilisation de tout ou partie pour les rapports d'activités annuels.

Une fois le dispositif mis au point et rodé, on peut considérer que la mise à jour annuelle est de nature à mobiliser le travail d'une journée d'un ingénieur ou cadre de bon niveau par département. Au regard de l'intérêt des analyses pour les besoins internes de la collectivité, il semble assez aisé de convaincre les collectivités d'effectuer elles-mêmes le travail, à partir d'une trame homogène mise au point en lien avec les associations d'élus ou professionnelles.

Il convient de noter à cet égard que l'ADSTD s'est fortement impliquée dans la démarche, au point de demander à tous les membres de remplir un tableau très proche de celui mis au point par MBSC.

On peut donc imaginer que cette dynamique porte ses fruits et qu'elle soit transposable à toutes les collectivités à terme, moyennant un dispositif d'amorce approprié, comme ce fut de fait le cas pour les départements.

Dans cette perspective, l'observatoire national de la route n'aurait plus qu'à récolter les données fournies par les collectivités et à en effectuer les compilations qui n'auraient pas déjà été effectuées par les associations.

2.2. Les charges de personnel sur les dépenses de voirie sont mal connues

Comme dans de nombreuses collectivités, si les charges de personnel sont globalement connues, les données précises de leur répartition sur les différentes activités ou missions ne sont pas ou peu appréhendées.

Les services techniques des départements n'échappent pas à cette tendance qui est souvent accentuée par un cloisonnement avec l'approche des services en charge des ressources humaines.

Ainsi, les données sur les charges de personnel de la voirie et surtout leur répartition entre les différentes activités (agents sur la route, gestion, ingénierie) se sont avérées laborieuses à obtenir.

Autant, par construction, les coûts des personnels des ex Parc, quand ils ont été transformés en budgets annexes sont parfaitement appréhendés, autant ce n'est pas le cas de la très grande majorité des autres personnels.

Ceci conduit mécaniquement à ce que les arbitrages internes rendus entre le dimensionnement en effectifs et le dimensionnement en crédits budgétaires soient dissociés, sans vision globale et complète de la réalité des dépenses de fonctionnement de la voirie.

Pourtant, les charges de personnel représentent en moyenne plus de 60% de la dépense de fonctionnement consacrée à la voirie...

2.3. La part de travaux effectuée par les Ex Parcs DDE est marginale

Dans la moitié des départements de l'échantillon, les parcs ont été « dissous » dans les services et ne sont plus structurés comme des entreprises.

Dans les autres cas, les parcs sont gérés sous forme de budgets annexes : l'essentiel de leur activité relève du garage/atelier : l'entité achète des véhicules et engins et les loue aux différentes unités territoriales en charge de la voirie. Certains rapprochements avec les SDIS en vue de mutualiser les moyens d'atelier ont été entrepris.

Dans les départements ruraux, les ex Parc continuent d'avoir une activité de travaux : curage de fossés, glissières de sécurité, marquage au sol, viabilité hivernale. Dans quelques cas, cette activité peut être conséquente en matière d'enduits superficiels, ou diversifiée, comme des interventions pour le compte du service d'archéologie dans un département.

2.4. Les effectifs affectés à la voirie sont globalement contenus

Ces effectifs sont en légère baisse sur les 5 ans étudié, en moyenne de 0,7% par an.

Tel n'est pourtant pas le cas des charges de personnel qui continuent malgré tout de croître, du fait du glissement technicité vieillesse, accentué par un départ plus tardif à la retraite, de l'augmentation des cotisations retraite, des efforts salariaux particuliers pour les agents de catégorie C particulièrement peu payés, des augmentations des régimes indemnitaires en compensation du gel du point d'indice... Sur la période, la hausse a été de plus de 7%, soit une moyenne annuelle d'environ 1,4%.

Ainsi, pour maintenir les charges de personnel (en configuration de pyramide des âges constante), c'est une réduction d'au moins 2,1% des effectifs par an qu'il faudrait opérer, bien supérieure si on veut les baisser significativement.

Les agents qui travaillent directement sur la route sont en moyenne au nombre de 6 pour 100 km, dans une fourchette qui varie de 4,0 (pour un gros département ayant totalement externalisé l'entretien routier) à 9. A une exception près, l'effectif par km a tendance à croître avec la population ou avec la rigueur climatique, ce qui s'explique aisément par l'impact des conditions d'exploitation sur les routes à forts trafics, peu nombreuses dans les petits départements ruraux, même si le kilométrage par habitant y est bien supérieur aux gros départements, ainsi que par l'impact des conditions hivernales qui dépendent de la géographie.

2.5. Les crédits de fonctionnement, hors personnel, affectés à la voirie sont en baisse

Cette baisse est d'environ 9% sur les 5 ans, ce qui compte-tenu de l'évolution de l'indice routier entre début 2011 (102,5) et mi 2015 (101,2), équivaut à une baisse en volume de l'ordre de 8%.

Par contre, personnel compris, la hausse des dépenses de fonctionnement avoisine 2%.

La part effectuée par les entreprises dans les dépenses de fonctionnement est en baisse de 13% sur la période.

La part relative des entreprises sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement consacrées à la voirie passe de 28% en 2011 à 24% en 2015.

Ces dépenses de fonctionnement réalisées par des entreprises correspondent, pour la plus grande partie à des travaux de curage de fossés, de fauchage, d'entretien de la signalisation, de panneaux à messages variables, de glissières de sécurité, de bouchage de nids de poule ou de point à temps, de petites réparations d'ouvrages.

2.6. Les travaux d'investissement sur les routes départementales sont en baisse de 7% sur la période

Dans le même temps, les investissements totaux des départements de l'échantillon sont en hausse de près de 14%, ce qui s'explique principalement par un glissement vers des participations aux investissements par d'autres maîtres d'ouvrage à travers les contrats de plan, notamment sur route nationale, comme le cas de la L2 dans les Bouches du Rhône ou de façon plus marquée sur les investissements d'équipement en réseaux haut débit dans les secteurs de carence de l'initiative privée.

Fort heureusement, la part des investissements consacrée aux grosses réparations apparait, approximativement, globalement stable, la baisse s'opérant surtout sur les grands travaux et les travaux d'amélioration.

Mais des fluctuations importantes sont à noter dans certains départements d'une année sur l'autre alors que ce type de programme appelle une certaine continuité : les grosses réparations apparaissant parfois comme une variable d'ajustement, momentanée, des budgets d'investissement routiers.

2.7. Les chiffres moyens cachent d'importantes disparités

Il se confirme en effet, comme on pouvait s'en douter, que les départements réputés en difficulté financière font plus d'efforts sur la baisse des effectifs et la réduction des dépenses de fonctionnement en matière de voirie que les autres.

La baisse des investissements routiers y est nettement plus marquée, jusqu'à -25% sur les départements de l'échantillon (hors échantillon, jusqu'à -45%), contre + 7,5% pour le maximum de progression relevée.

2.8. Les données nationales

- **La dépense routière dans les comptes de transports 2013**

La somme des dépenses publiques constatées en matière de routes et de voirie dans les comptes des transports 2013 (Etat + Bloc communal + Départements + autoroutes concédées) : 18 361 millions d'€ répartis entre section de fonctionnement et section d'investissement.

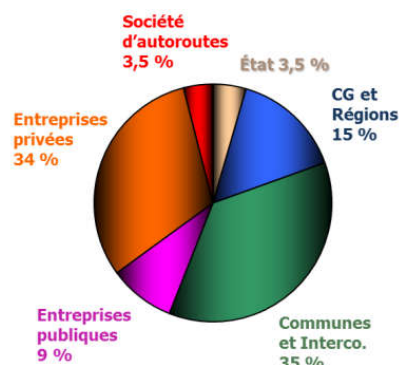
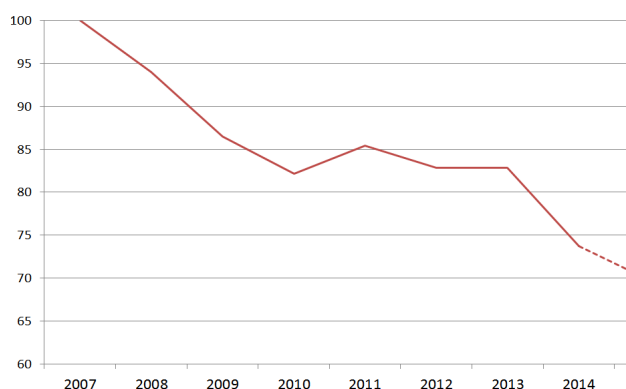
Source DGCL/Comptes des Transports/Faits et Chiffres de l'URF/USIRF – Base Chiffres 2013

Ces dépenses se répartissent en trois parties :

- L'exploitation et l'entretien courant, pour environ 40%, dont la moitié en charges de personnel.
- Les grosses réparations, qui visent au maintien de la valeur patrimoniale (2000 Mds€) du réseau, pour environ 30%.
- Les travaux de modernisation et de développement du réseau, pour environ 30%

réseaux routiers	Montant global 2013 (million euros)	nombre de kms	Ratio Montant global/km (en euros)	Répartition de la dépense (millions d'Euros)				
				Entretien Exploitation réseau existant (1)	dont charges personnel Etat Collectivités	% (1)	Grosses réparations réseau existant	Investiss. Travaux Neufs
routes nationales + réseau non concédé	2 310	12 000	192 500	1 300	780	60%	510	500
autoroutes concédées	1 620	9 000	180 000					
routes départementales	5 627	380 000	14 808	2 354	1 294	55%	1 309	1 964
routes bloc communal	8 804	650 000	13 545	3 522	1 497	43%	1 761	3 522
Total	18 361							

- Evolution de la commande vers les entreprises (source USIRF)



Evolution du chiffre d'affaire global des entreprises routières (-30 % sur la période 2007/2014) et poids des différents maîtres d'ouvrage

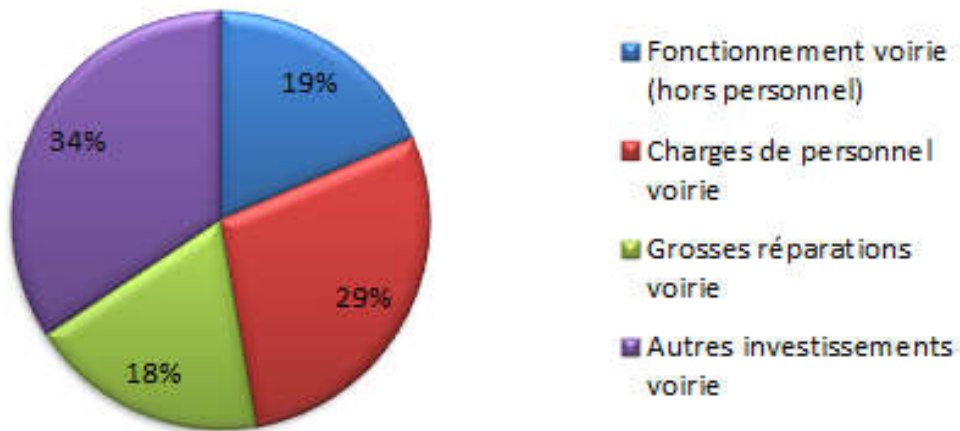
3. Analyse détaillée

Les présentations de graphiques et les analyses ci-après ont été effectuées à partir des données de 9 départements.

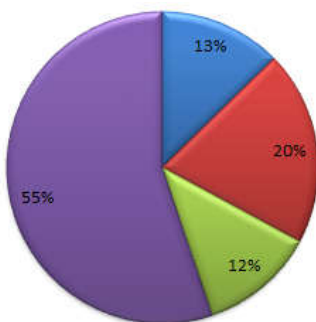
Les chiffres qui en résultent doivent être considérés avec précaution, dans la mesure où ils ne peuvent être considérés comme ayant une valeur statistique.

Les constats qui sont proposés invitent à la réflexion sans qu'il soit pour autant possible de généraliser ou d'extrapoler les résultats.

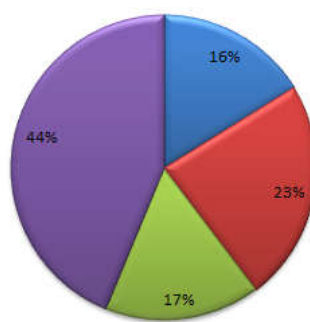
3.1. Répartition des dépenses de voirie départementale



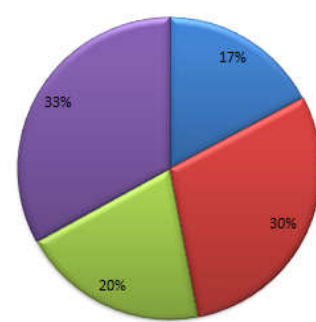
Tous départements



Gros



Moyens

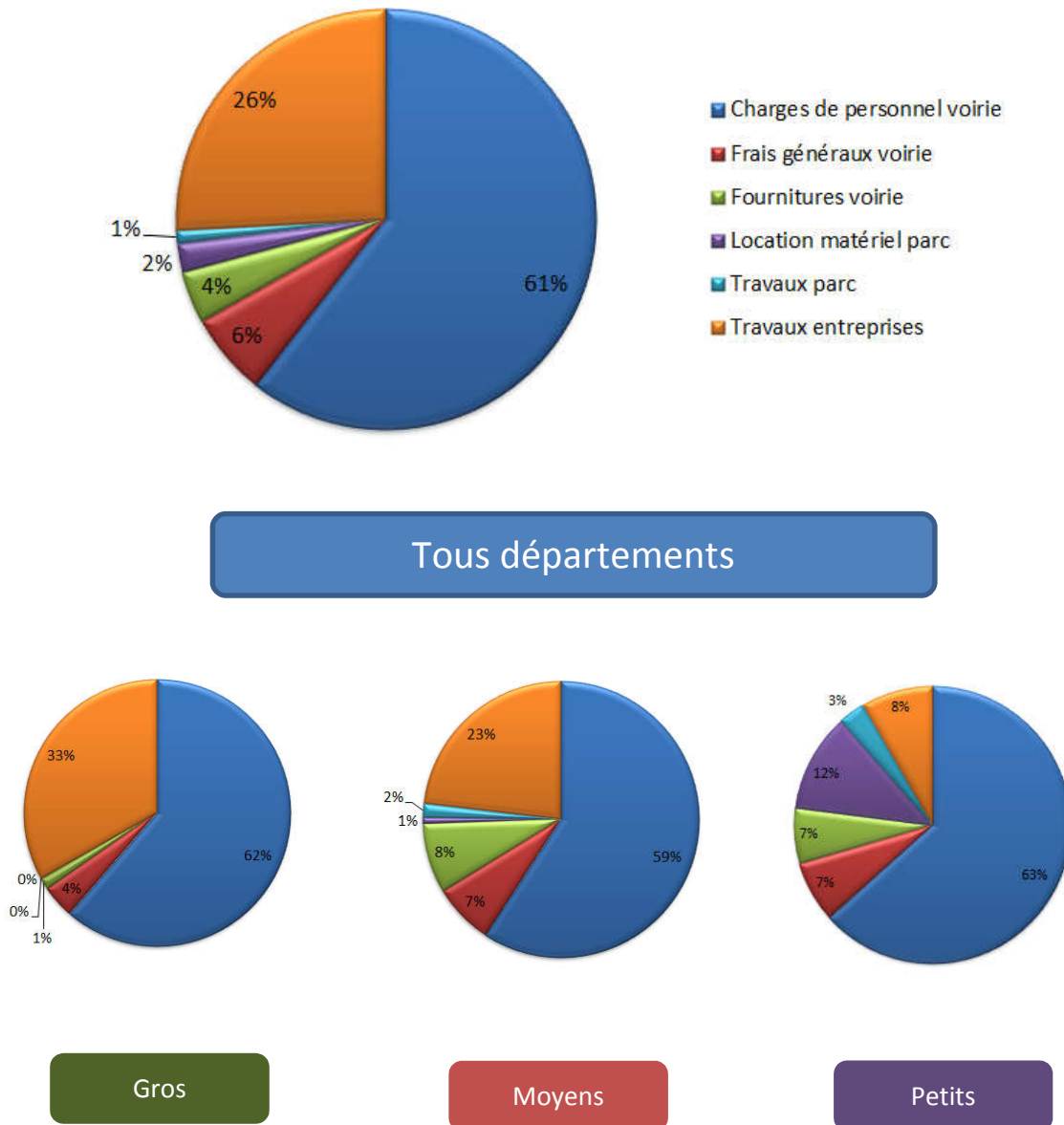


Petits

Des différences notables apparaissent selon la taille des départements

- La part des investissements est d'autant plus élevée que les départements sont gros (67%) ; moyens (63%), petits (53%).
- La part fonctionnement + personnel + grosses réparations est d'autant plus élevée que les départements sont petits (67%) ; moyens (56%), gros (45%).

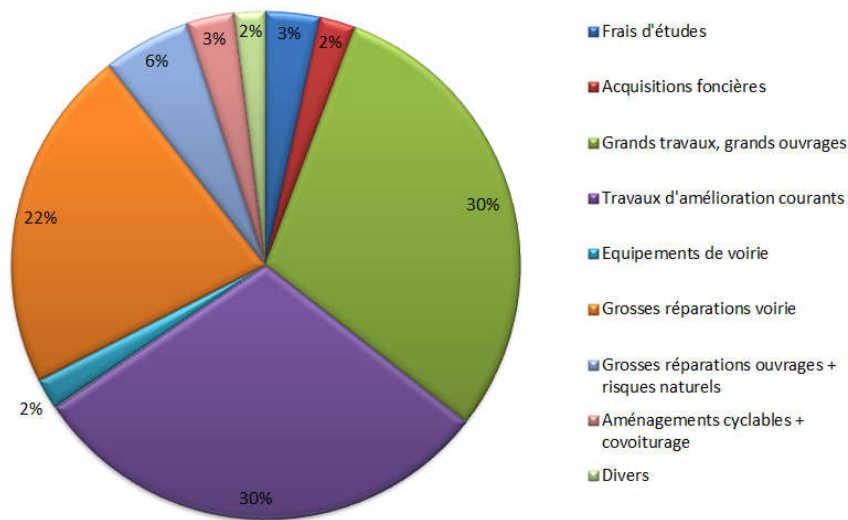
3.2. Répartition des dépenses de fonctionnement de la voirie départementale



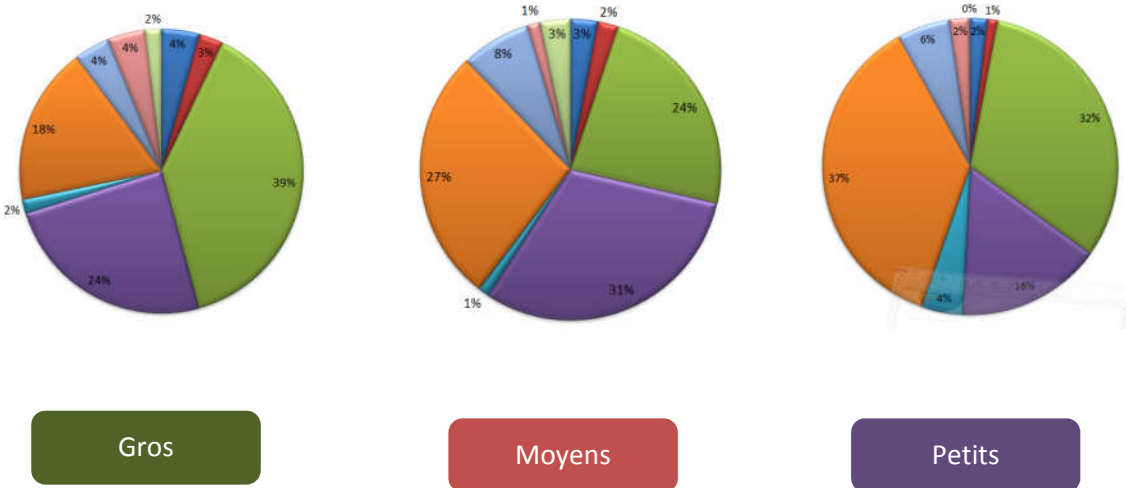
La part de charges de personnel est autour de 60% du fonctionnement, quelle que soit la taille des départements.

La part effectuée par les entreprises représente un quart du fonctionnement. Très minoritaire dans les petits départements (8%), elle croit avec la taille; moyens (23%), gros (33%). Si globalement, la part de travaux des parcs reste marginale (1%), tous les petits départements ont gardé un outil de ce type sous forme d'un budget annexe, qui représente 15% des dépenses de fonctionnement, principalement en location de matériel.

3.3. Répartition des investissements sur la voirie départementale



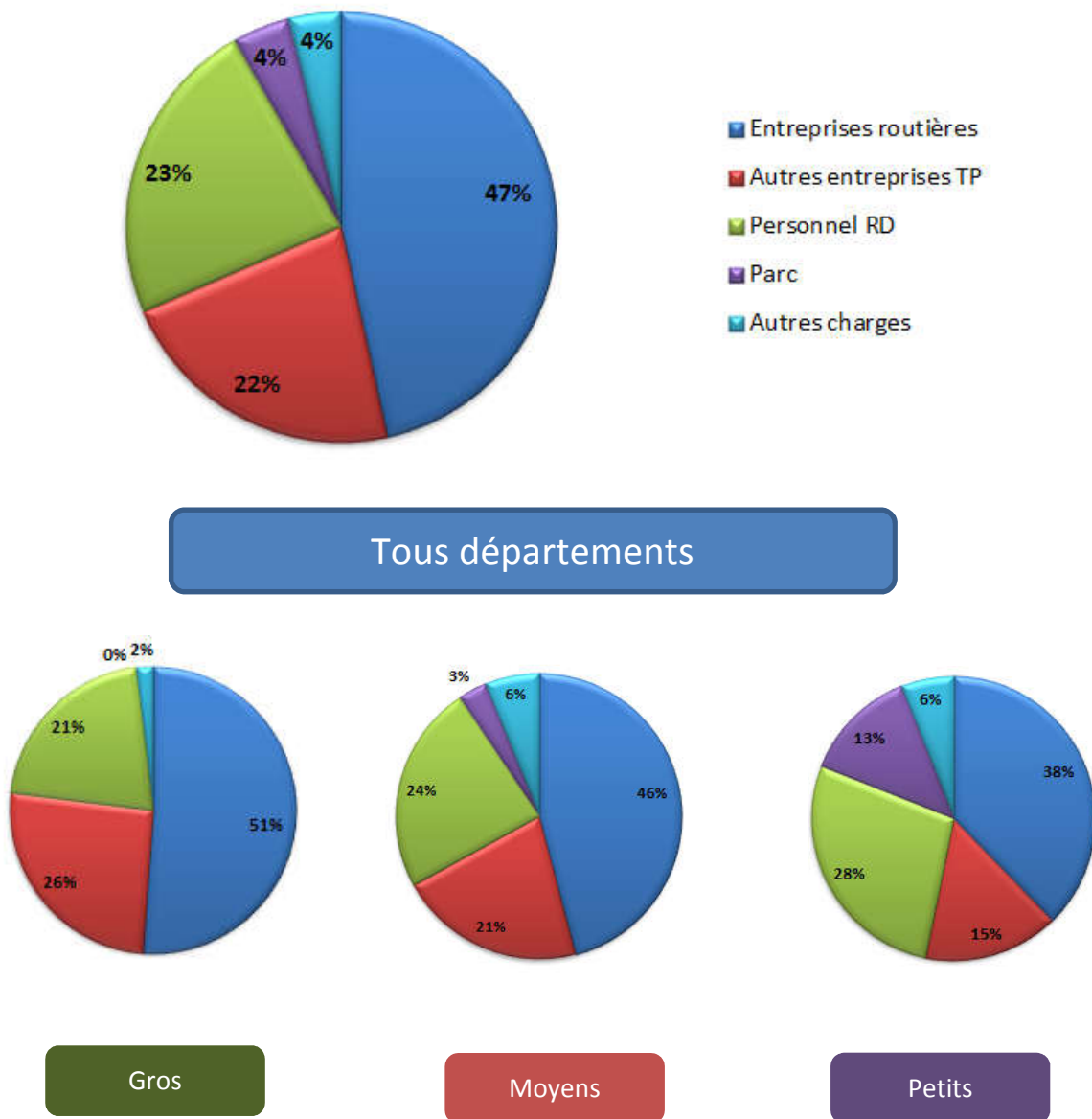
Tous départements



Globalement la part de grosses réparations sur la voirie représente moins d'un quart des dépenses d'investissement avec de nettes différences selon la taille : gros (18%), moyens (27%), petits (37%) soit plus du double que pour les gros, toutes proportions gardées.

A l'inverse pour les grands travaux et les travaux d'améliorations courants, globalement 60% des investissements, le chiffre d'affaires est tiré par les gros départements (63%), puis les moyens (55%), enfin les petits (48%).

3.4. Part des entreprises sur le total fonctionnement + investissement

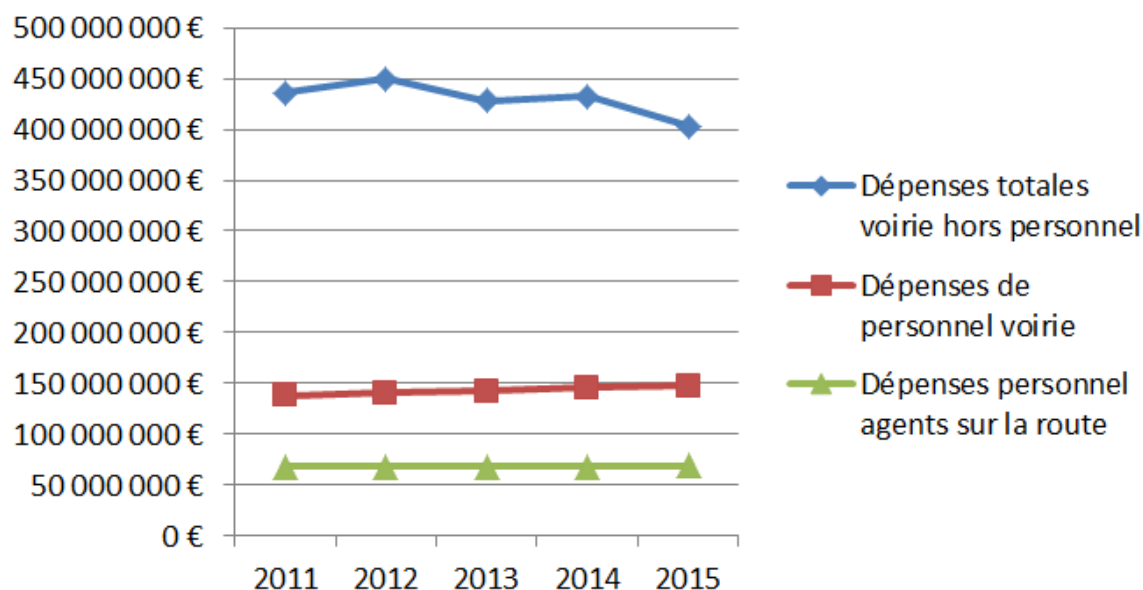


La part des entreprises routières représente environ 47% du total fonctionnement + investissement, un peu moins dans les petits départements (38%), l'écart provenant principalement de la part du parc dans ces derniers.

En effet, dans les départements où ils existent, les parcs interviennent parfois, au-delà du fonctionnement, sur certains investissements, comme les glissières de sécurité, le marquage au sol ou des enduits superficiels.

Comme les charges de personnel des parcs représentent environ 1/3 de leur chiffre d'affaires, ceci conduit à une part réelle des charges de personnel (RD + parc) dans les petits départements d'environ 34%, proche de la part des entreprises routières toutes dépenses confondues.

3.5. Evolution comparée des dépenses de voirie



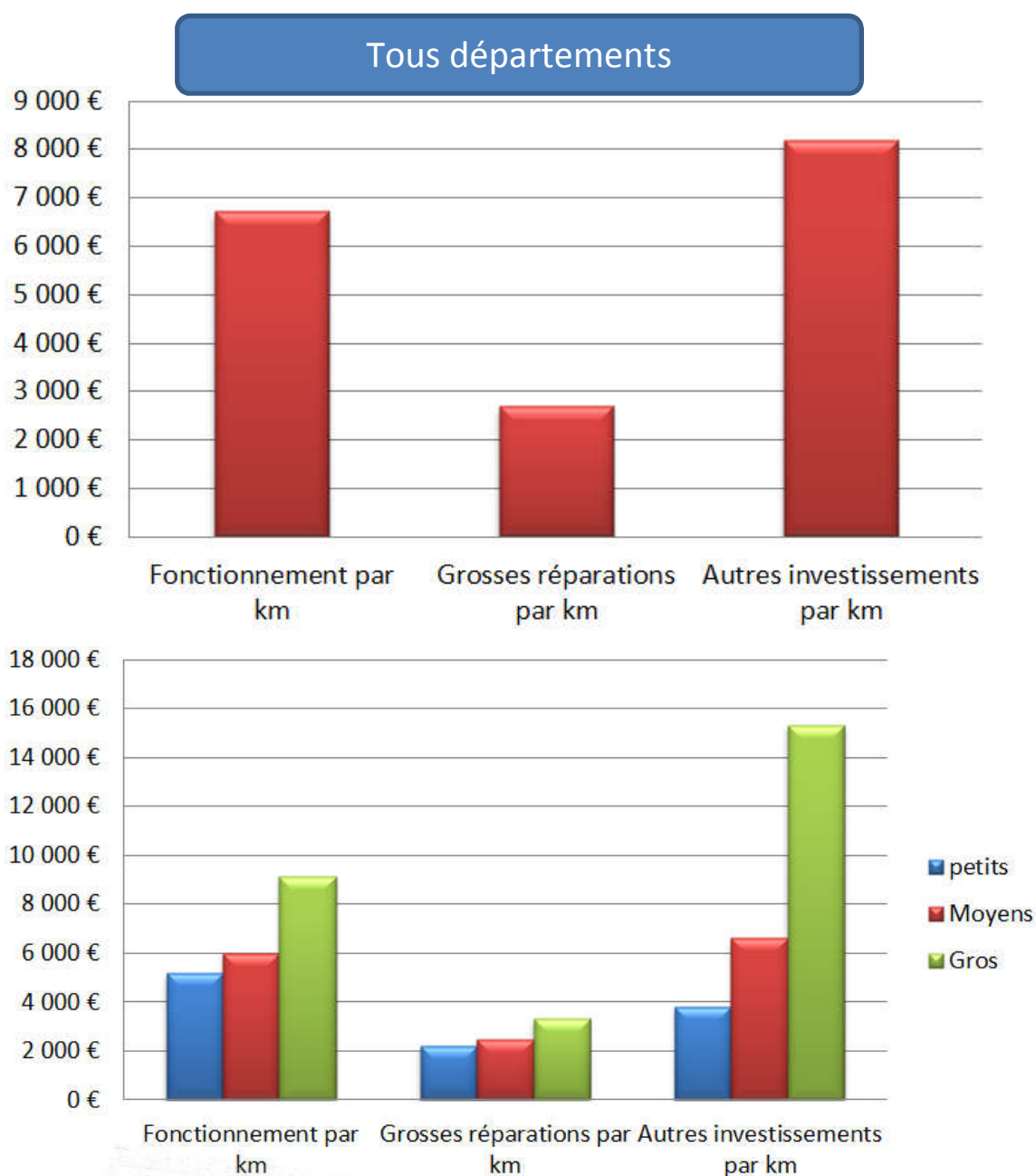
Même si les effectifs sont en légère baisse, les dépenses de personnels affectés à la voirie continuent de croître, d'environ 1,4% par an en moyenne, 7,2% sur la période.

Dans le même temps, les dépenses de voirie hors personnel, investissement et fonctionnement ajoutés, baissent à un rythme notable, 10% en cumulé entre 2012 et 2015.

Sur l'échantillon, la baisse des dépenses de voirie hors personnel est de l'ordre de 40M€, la hausse des dépenses de personnel voirie de 10M€.

En effet d'optique, tout se passe comme si la hausse des dépenses de personnel venait accentuer d'un tiers la baisse des crédits routiers hors personnel, qui n'aurait peut-être été que de 30M€ si les dépenses de personnel avaient été contenues.

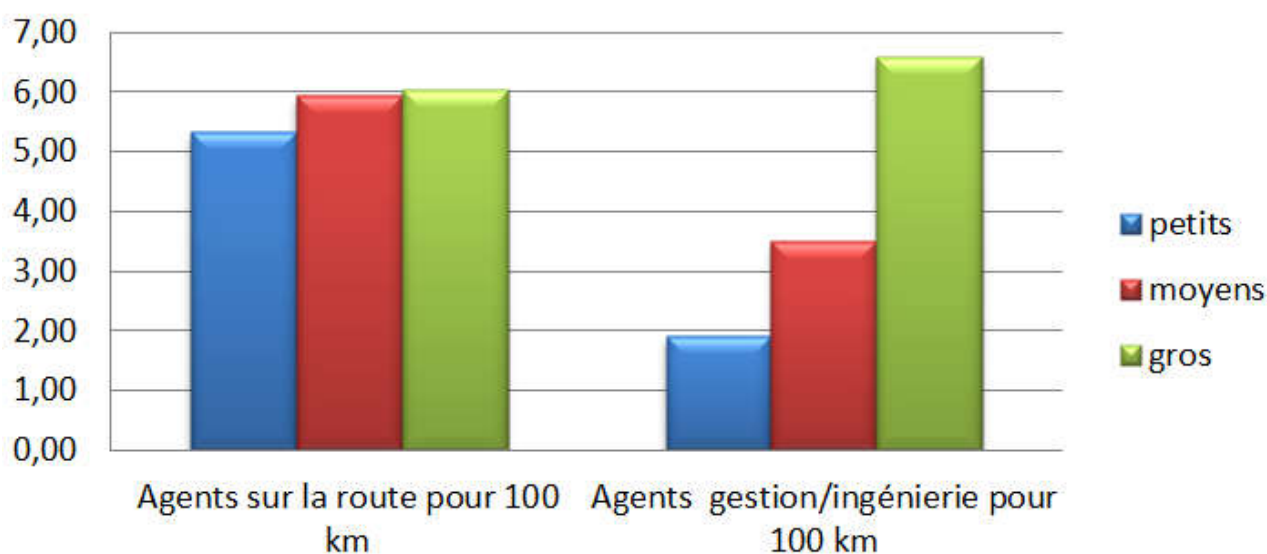
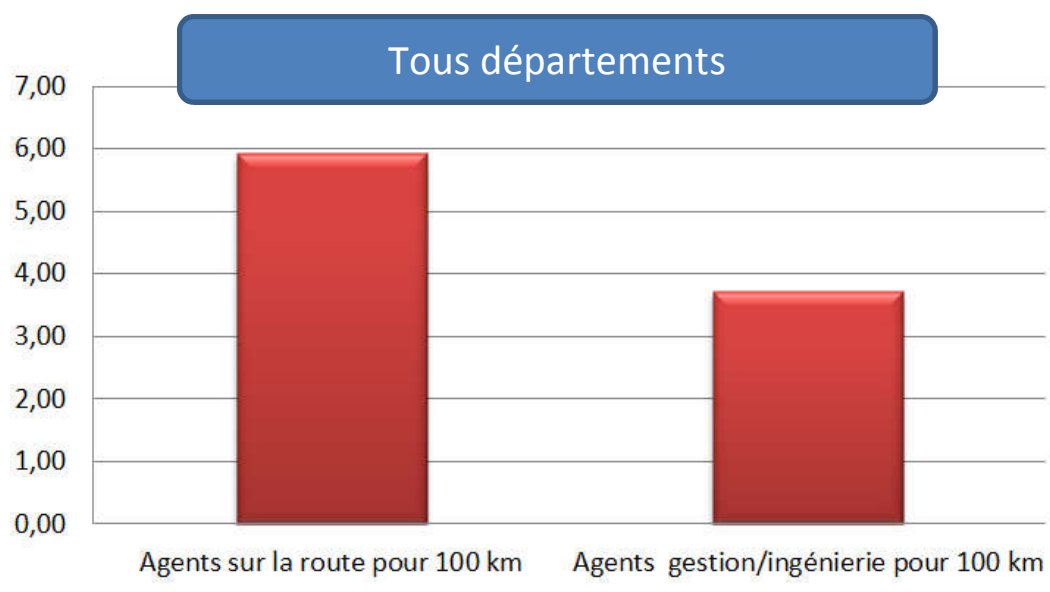
3.6. Ratios budgétaires voirie par km



Ramenée au km de RD, la part relative des grosses réparations n'est que de 2700 € par km et par an, contre 6 700€/km pour le fonctionnement et 8200€/km pour l'ensemble des autres investissements. De façon assez logique, plus les départements sont gros, plus les ratios par km augmentent.

En tendance sur les 5 ans, la part de fonctionnement augmente peu (1,7% en 5 ans) alors que la part des autres investissements diminue de façon continue (moins 11% en 5 ans). La part de grosses réparations augmente de 3% entre 2011 et 2015, mais avec une baisse de 18% entre 2011 et 2013.

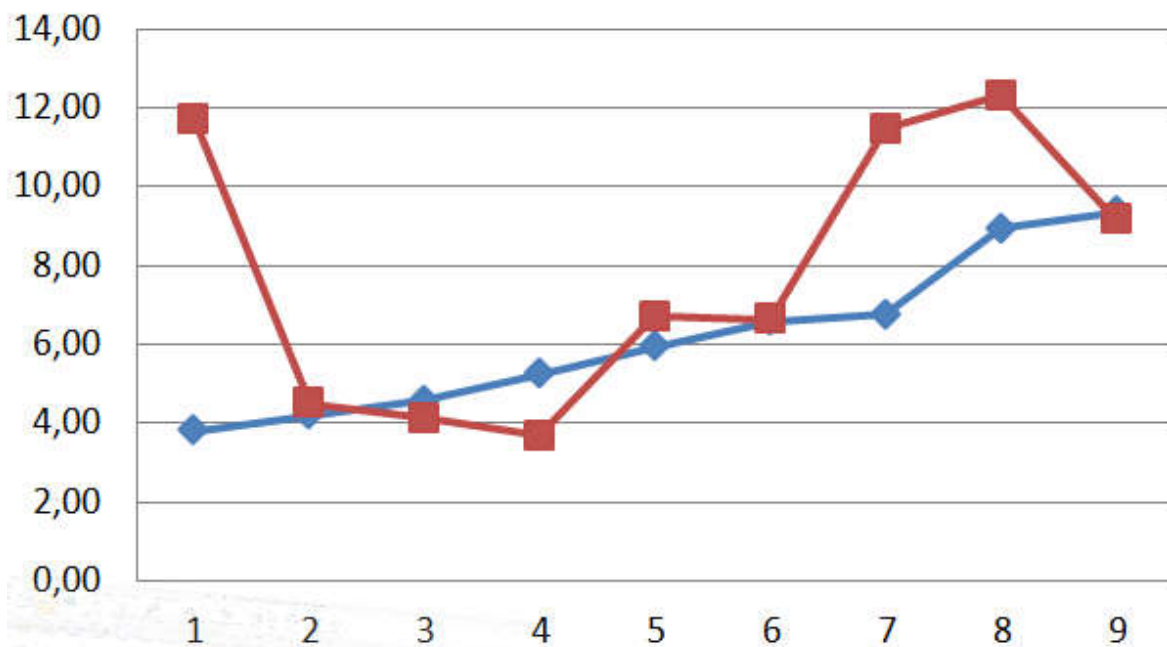
3.7. Ratios agents pour 100 km



Si le nombre d'agents sur la route apparait assez homogène, entre 5 et 6 agents pour 100km, ce chiffre cache d'importantes disparités, qui n'apparaissent pas liées à la taille des départements : l'écart réel sur l'échantillon est de 4 à 9 agents pour 100km.

En matière de gestion et d'ingénierie, l'écart est très substantiel selon la taille des départements, ce qui s'explique essentiellement par l'ingénierie lié aux investissements plus conséquents et difficiles à conduire sur les gros départements.

3.8. Corrélation entre le nombre d'agents sur la route et le budget de fonctionnement routier



La courbe bleue représente, sur les 9 départements de l'étude, le nombre d'agents sur la route pour 100km, triés par ordre croissant.

La courbe rouge représente les dépenses de fonctionnement voirie, personnel compris, en K€/km.

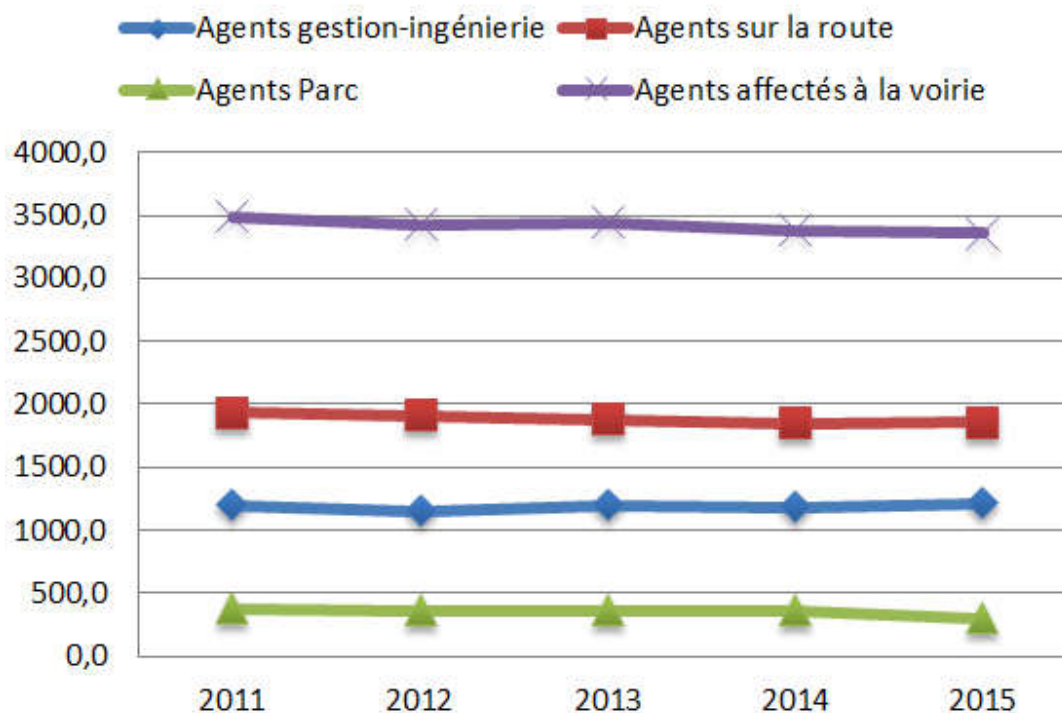
Les courbes montrent qu'il n'y a pas de corrélation directe entre le nombre d'agents sur la route et les dépenses de fonctionnement voirie.

Les départements les plus économes ont un budget de fonctionnement personnel compris autour de 4000€ par km, avec un nombre d'agents sur la route pour 100km compris entre 4 et 5.

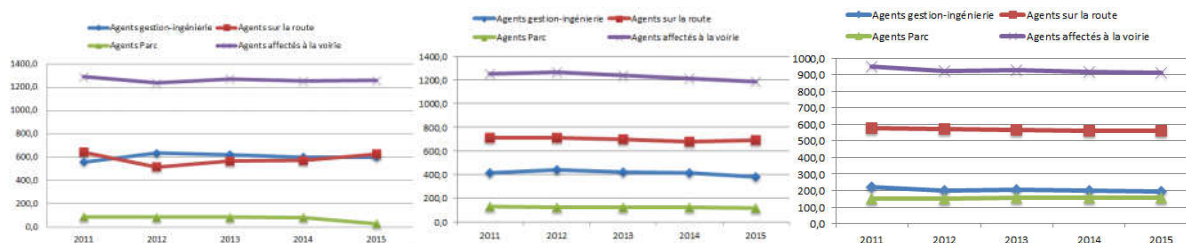
Les deux départements les plus dépensiers ont un budget de fonctionnement personnel compris de l'ordre de 12 000€ du km, l'un d'entre eux avec un nombre d'agents sur la route le plus faible de l'échantillon, 4 agents pour 100km, alors que l'autre a un nombre d'agents sur la route pour 100km de plus du double (9).

Au-delà des politiques de gestion en personnel, des facteurs démographiques et géographiques peuvent expliquer l'absence de corrélation directe entre les deux courbes.

3.9. Evolution des effectifs affectés aux routes départementales



Tous départements



Gros

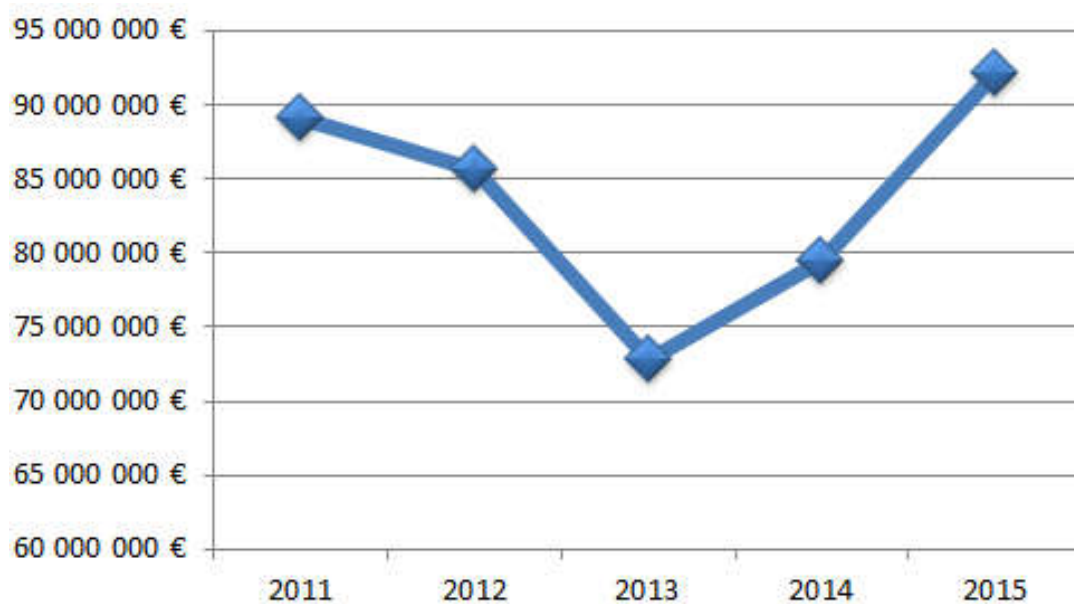
Moyens

Petits

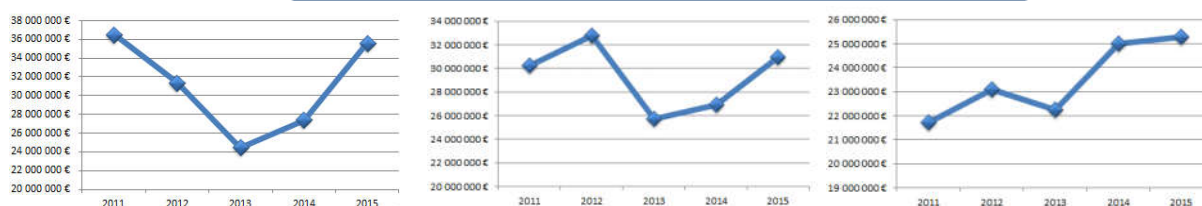
La courbe du haut, agents affectés à la voirie, représente le total des trois autres courbes qui en sont la décomposition.

Les effectifs sont globalement en légère baisse, essentiellement sur les effectifs des parcs, qui sont « dissous » dans les autres effectifs affectés à la voirie dans certains départements.

3.10. Les grosses réparations, variable d'ajustement ?



Tous départements



Gros

Moyens

Petits

Les variations de ces dépenses sont assez brutales d'une année sur l'autre, alors même que ce type d'investissement devrait traduire un effort continu de maintenance du patrimoine routier.

Cette tendance est d'autant plus marquée que les départements sont gros, l'effort étant plus constant sur les petits départements.

Toutefois, les baisses de budget de grosses réparations ne semblent pour l'instant pas durables, le retournement en 2014-2015 étant probablement lié pour partie aux opportunités résultant des prix très bas du pétrole, dont certaines collectivités ont décidé de profiter pour rattraper les retards pris sur les cycles de grosse maintenance.