

Engagements routiers des Conseils généraux

Octobre 2000

PREFACE

Lancée par l'Assemblée des Départements de France (ADF) en liaison avec l'Union des Syndicats des Industries Routières de France (USIRF), cette enquête synthétise les engagements routiers des Conseils généraux.

Elle porte sur les réalisations routières départementales, sur leur évolution ces dernières années (1995-2000), ainsi que l'orientation des départements dans les nouveaux contrats de plan Etat/Régions.

Pour les départements, l'enjeu est d'appréhender la part de leurs crédits dans le chiffre d'affaires des entreprises routières et l'impact de leurs dépenses sur l'économie, en termes d'emploi et de création d'entreprises sur leurs territoires.

Pour l'USIRF, l'intérêt est d'en dégager éventuellement des tendances en termes de besoins en matière de voirie départementale, pour parvenir à un meilleur positionnement de ses entreprises routières dans l'avenir.

Nous remercions vivement les départements qui ont apporté leur précieuse contribution à la réalisation de cette étude, ainsi que l'Association des Directeurs des Services Techniques des Départements.

SOMMAIRE

I. AVERTISSEMENT ET METHODOLOGIE.....	4
II. LES GRANDES TENDANCES	5
1. PERIODE 1995 - 2000.....	5
2. CONTRAT DE PLAN ETAT/REGION	5
III. LES TAUX DE REALISATION EN MATIERE DE CREDITS ROUTIERS GLOBAUX SUR LA PERIODE 1995-1999 (ROUTES NATIONALES, DEPARTEMENTALES ET COMMUNALES). ..	6
IV. LES CREDITS ROUTIERS GLOBAUX SUR LA PERIODE 1995-2000 (INVESTISSEMENT ET FONCTIONNEMENT CONFONDUS).....	7
1. DES "DEPENSES NOUVELLES PREVUES" EN INVESTISSEMENT ET EN FONCTIONNEMENT EN LEGERE HAUSSE.	7
2. DES PREVISIONS BUDGETAIRES CONSTANTES JUSQU'EN 1998 ET GLOBALEMENT EN HAUSSE DEPUIS AVEC UN PIC IMPORTANT EN 1999.....	8
3. DES STOCKS REPORTES RELATIVEMENT STABLES, SAUF EN 1999, ANNEE OU ILS ACCUSENT UNE NETTE AUGMENTATION.....	9
4. UNE ACTIVITE EN HAUSSE AVEC UN PIC MARQUE EN 1999.....	9
5. DES DEPENSES GLOBALES SUR LE PLAN ROUTIER TOUTEFOIS EN BAISSSE PAR RAPPORT AUX DEPENSES TOTALES.	10
V. ORIENTATION DES DEPARTEMENTS SUR LES CREDITS ROUTIERS DES NOUVEAUX CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION (CPER) 2000/2006. COMPARAISON AVEC LES CPER 1994/1999	11
1. ORIENTATION DES CPER 2000/2006 GLOBALEMENT SATISFAISANTE.	11
2. UNE TRES BONNE IMPLICATION DES DEPARTEMENTS DANS L'ELABORATION DES CPER 2000/2006.....	11
3. CRITERES QUI ONT DETERMINE L'ENGAGEMENT DES DEPARTEMENTS DANS LES CPER 2000/2006.	11
4. UN TAUX DE PARTICIPATION EN AUGMENTATION.....	12
VI. CONCLUSION.....	13

I. Avertissement et méthodologie

Afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation à donner à la nature des dépenses analysées et aux terminologies présentées dans cette étude, nous vous rappelons rapidement leur définition.

Il faut entendre par le terme "**global**", la prise en compte à la fois de la section investissement et de la section fonctionnement des comptes analysés, routes nationales, départementales et communales confondues. En outre, il faut entendre par terme "**total**", la prise en compte des dépenses des départements au sens large, c'est à dire toutes activités confondues.

Budget primitif global = dépenses prévues pour une année, y compris les stocks reportés de l'année précédente, section investissement et section fonctionnement confondues pour les trois catégories de routes.

Comptes administratifs globaux = crédits consommés et mandatés, section investissement et section fonctionnement confondues pour les trois catégories de routes.

Dépenses nouvelles prévues = budget primitif global (défini ci-dessus) hors stocks reportés de l'année précédente.

Stocks reportés = prévisions budgétaires non consommées pendant l'année n et reportées dans les prévisions budgétaires de l'année $n+1$.

Cette enquête a été réalisée à partir des réponses de 50 départements. Ce nombre correspond à un taux de réponses de 49% dont le poids en terme de dépenses, de population et de taille de réseau routier départemental atteint 55% - par rapport aux 102 départements interrogés.

Les chiffres annoncés dans ce présent rapport sont donc extrapolés.

La formule d'extrapolation est établie non pas à partir du nombre de réponses mais à la fois à partir du poids en terme de dépenses décrit ci-dessus et à partir d'une comparaison avec des chiffres annoncés par le ministère de l'économie des finances et de l'industrie.

Aux chiffres bruts tirés des 50 réponses enregistrées, il est appliqué un coefficient multiplicateur de 1,91.

Les résultats présentés proviennent de l'analyse des budgets primitifs globaux, des comptes administratifs globaux ainsi que des dépenses nouvelles prévues, tirés des comptes des Conseils généraux sur le volet routier.

L'intérêt d'avoir traité en particulier les dépenses globales, s'intègre parfaitement dans l'objet de l'étude. En effet, cette étude présentant les engagements routiers des départements, a pour but à la fois de décrire les finances des départements et leur poids sur le volet routier ainsi que leurs tendances basées sur une évolution de ces dépenses depuis 1995.

II. Les grandes tendances

1. Période 1995 - 2000

Des taux de réalisation satisfaisants et stables dans le temps aux alentours de 80%.

Des dépenses globales routières inscrites au budget primitif et des consommations de crédits routiers (compte administratif) qui suivent les mêmes tendances : évolution constante (1 à 2%) avec un pic en 1999 (+12%).

En revanche, leurs parts respectives dans les dépenses globales totales (investissement + fonctionnement) sont en baisse sur la période (- 0,3% par an).

Les budgets primitifs oscillent entre 27 et 28 milliards (en investissement et en fonctionnement) avec un pic à hauteur de 30 milliards de francs en 1999.

En volume, ces crédits consommés se situent en moyenne entre 20 milliards et 21 milliards de francs avec un pic à hauteur de 23,5 milliards de francs en 1999.

Ce pic constaté en 1999 est la conséquence de la mise en place de projets spécifiques locaux et de la phase finale des CPER 1994-1999.

La part des dépenses globales inscrites au budget primitif dans les prévisions budgétaires globales totales des départements (investissement + fonctionnement) baisse de 12,9% en 1995 à 11,3% en 1998. En ce qui concerne les consommations de crédits, leur part passe de 10,3% en 1995 à 9,3% en 1998.

Cette baisse correspond à un basculement de "priorité" du secteur routier vers d'autres secteurs comme le social et les secteurs liés à la normalisation.

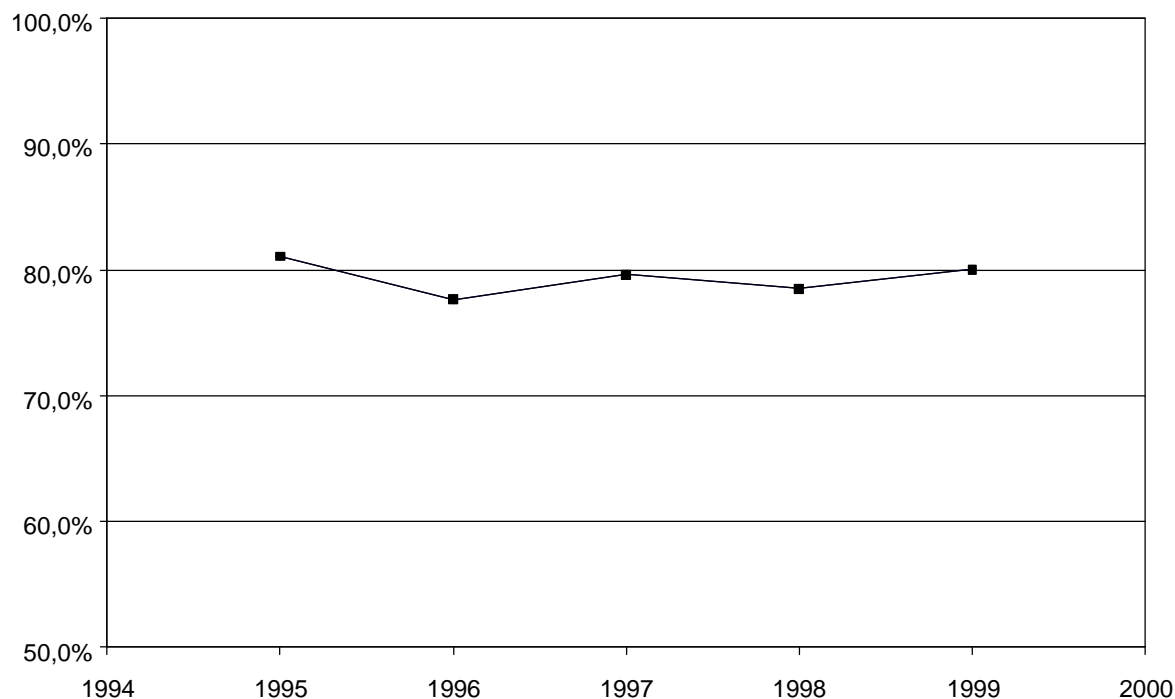
2. Contrat de Plan Etat/Régions

Une satisfaction de l'orientation des nouveaux contrats de plan Etat-Régions (CPER) 2000/2006.

77% des départements se déclarent satisfaits de l'orientation des CPER 2000/2006, ce qui s'est traduit par :

- **Une très bonne implication des départements (80%) dans l'élaboration des CPER**
- **Un taux de participation dans les CPER en hausse de 10% en moyenne. Il passe de 19% à près de 21%**

III. Les taux de réalisation en matière de crédits routiers globaux sur la période 1995-1999 (routes nationales, départementales et communales)



Le taux de réalisation est le rapport des montants mandatés de l'année n sur les montants budgétisés de la même année.

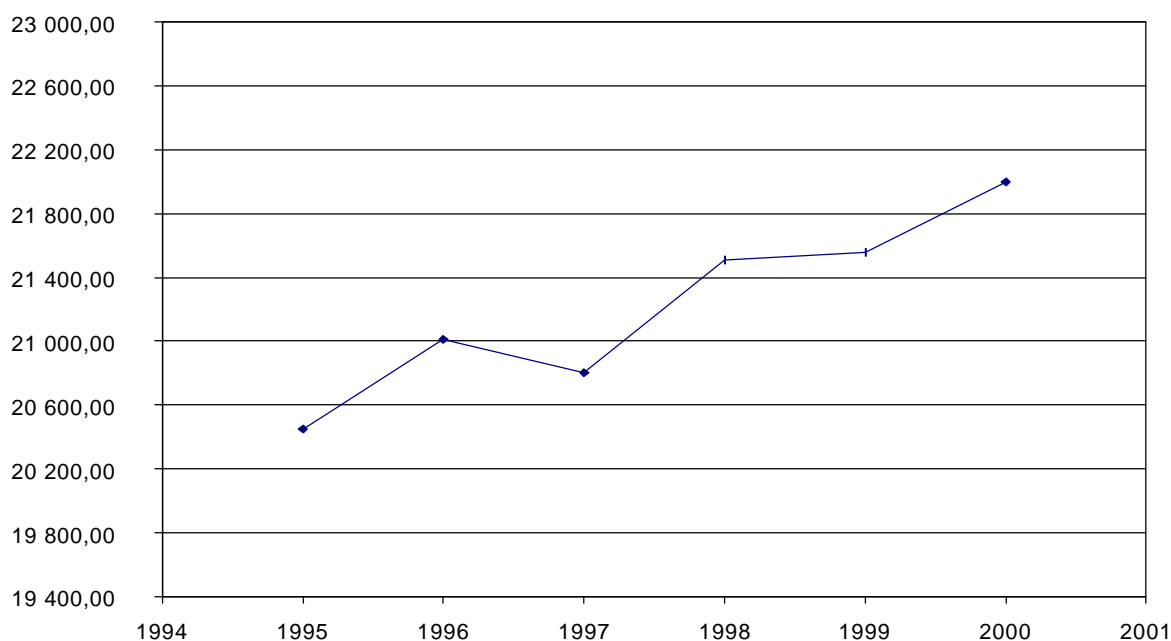
Sur la période de 1995 à 1999, ces taux sont quasiment stables et atteignent des valeurs particulièrement satisfaisantes, entre 78% et 81%. Les départements s'engagent donc chaque année, à dépenser à hauteur de 80%, en moyenne, de leurs prévisions budgétaires en matière de crédits routiers.

Cette stabilité démontre que les départements ont une très bonne maîtrise de la planification et de la programmation des travaux comme du montage des dossiers et de la gestion de ces travaux.

Elle démontre également la fiabilité et la crédibilité des départements sur le plan de la programmation et la planification des investissements routiers en particulier.

IV. Les crédits routiers globaux sur la période 1995-2000 (investissement et fonctionnement confondus)

1. Des "dépendes nouvelles prévues" en investissement et en fonctionnement en légère hausse



Les "dépendes nouvelles prévues" correspondent aux dépenses globales inscrites au budget primitif hors stocks reportés de l'année précédente.

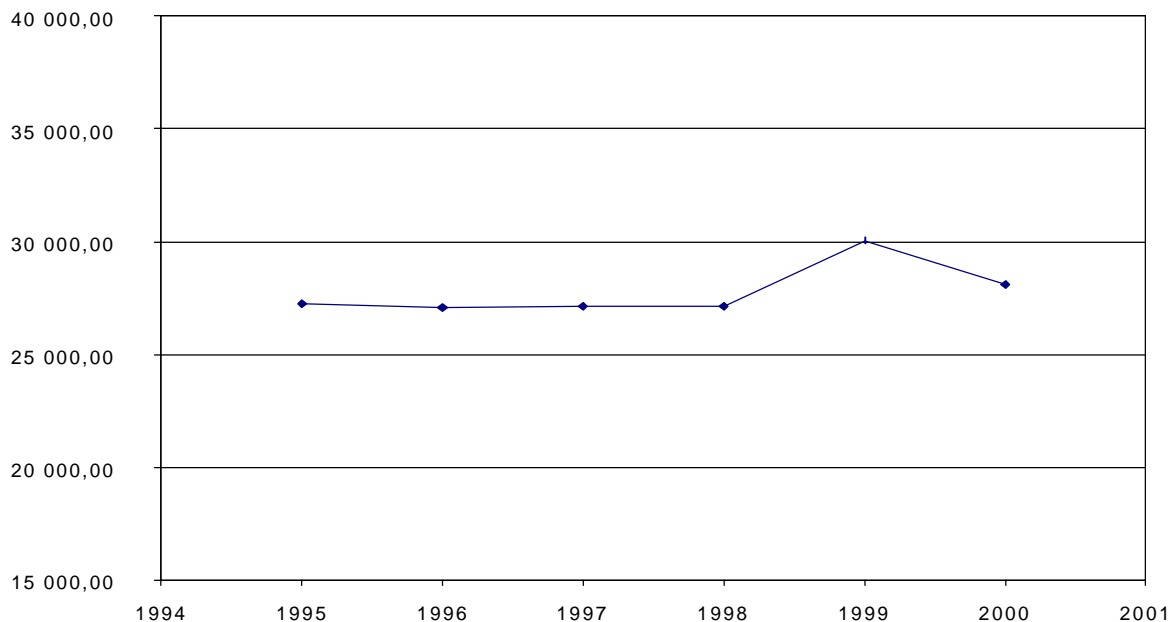
Sur la période allant de 1995 à 2000, ces dépenses (investissement et fonctionnement confondus) évoluent de 1,5% en moyenne par an.

Elles passent de 20,5 milliards de francs en 1995 à 22 milliards de francs en 2000. Soit une hausse de près de 1,5 milliard de francs en 5 ans.

On constate que les Conseils généraux engagent chaque année toujours plus, et en moyenne près de 300 millions par an.

En 1997, ces dépenses accusent une baisse sensible qui s'explique par une augmentation des stocks reportés de 1996 ; année de baisse de l'activité.

2. Des prévisions budgétaires constantes jusqu'en 1998 et globalement en hausse depuis avec un pic important en 1999



Les prévisions budgétaires des départements entre 1995 et 1998 sont très stables. Elles sont comprises entre 27,1 milliards de francs et 27,3 milliards de francs.

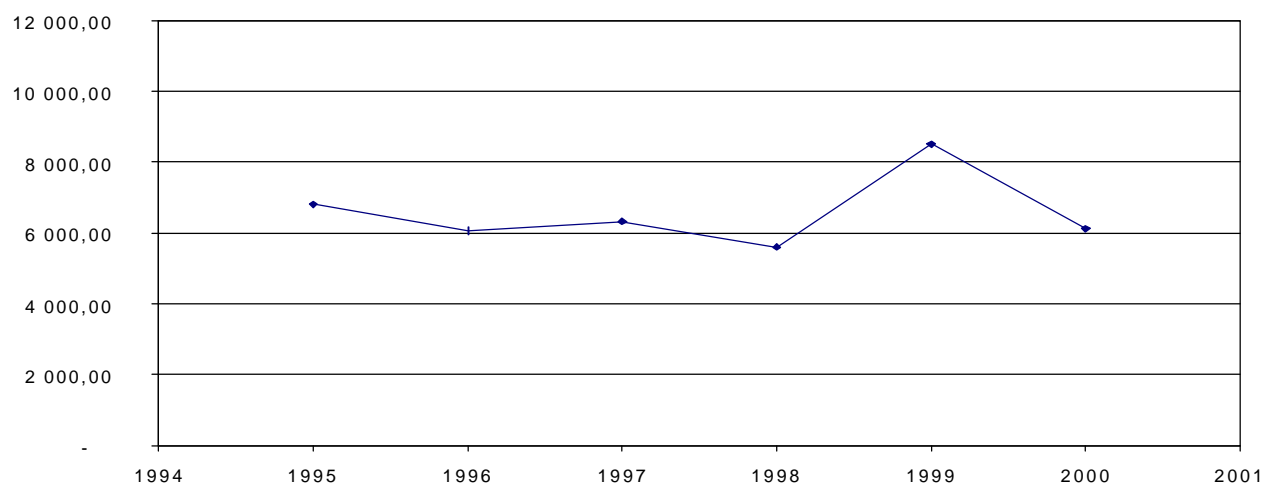
Elles sont globalement en hausse par la suite. En 1999, les prévisions atteignent plus de 30 milliards de francs. Elles retombent à 28,1 milliards de francs pour l'année 2000.

La hausse de 1999 s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :

- Premièrement, le Conseil général du Rhône connaît une dépense supplémentaire considérable (aux alentours d'un milliard de francs) liée à l'indemnisation payée à la communauté urbaine relative à une concession non retenue pour un tronçon du périphérique Nord en 1999 ;
- Deuxièmement, cette hausse s'explique par la reprise d'activité en 1999 (notamment programmation de plus grandes opérations) qui engendre des prévisions budgétaires plus importantes ;
- Troisièmement, les contrats de plan Etat-Régions 1994-1999 sont en phase terminale et ont engendré une augmentation des stocks reportés liée au mode de financement de l'Etat.

En outre, la stabilité des prévisions budgétaires permet de définir avec précision et assurance les engagements routiers des départements en matière de voirie. Cette fiabilité permettra aux entreprises routières de se positionner plus facilement dans l'avenir.

3. Des stocks reportés relativement stables, sauf en 1999, année où ils accusent une nette augmentation



Les stocks reportés correspondent aux prévisions budgétaires non consommées pendant l'année n et reportées dans les prévisions budgétaires de l'année $n+1$.

Ces restes à réaliser demeurent constants en volume, autour de 6,5 milliards de francs.

Sur la période 1995-1999, ils varient de 5,6 milliards de francs à 6,8 milliards de francs. Cependant en 1999, ils dépassent les 8,5 milliards de francs.

Cette hausse est la conséquence de la réalisation de la dernière année des contrats de plan Etat-Régions 1994/1999 (voir 2).

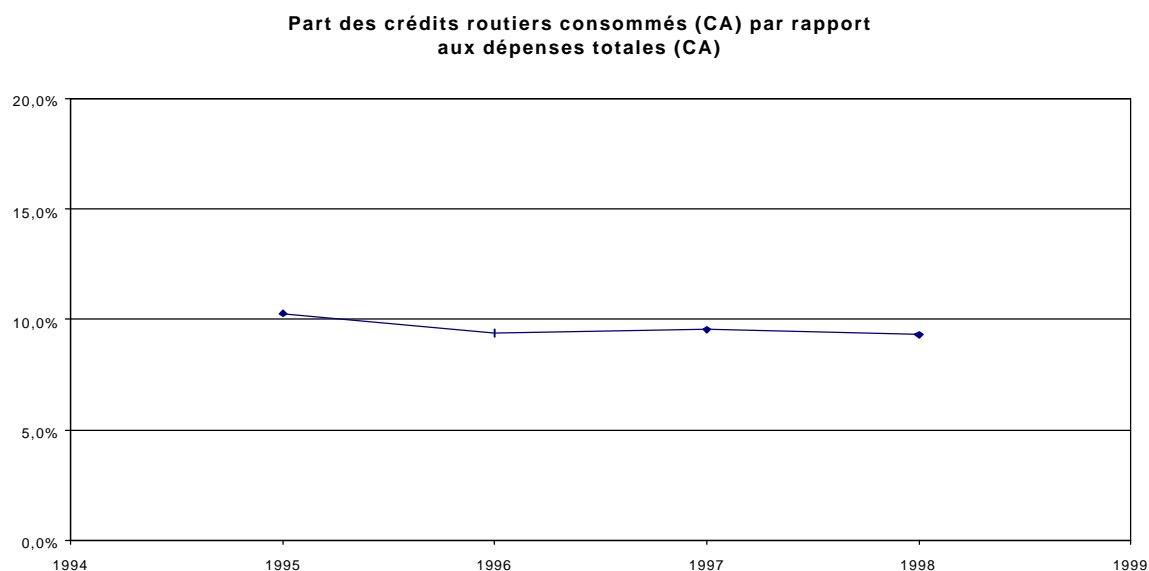
4. Une activité en hausse avec un pic marqué en 1999

Les crédits routiers globaux consommés correspondant à l'activité annuelle, sont globalement en hausse. Ils passent de 21,6 milliards de francs en 1995 à près de 23,6 milliards en 1999 avec un léger fléchissement en 1996.

Les variations de l'activité ne sont pas très importantes jusqu'en 1998. Ce sont pratiquement les mêmes que celles du budget primitif puisque le taux de réalisation est quasi constant pendant cette période.

Les explications de la hausse de 1999 sont les mêmes que celle du budget primitif (Voir 2).

5. Des dépenses globales sur le plan routier toutefois en baisse par rapport aux dépenses totales



La part des dépenses routières dans les dépenses globales totales de l'ensemble des Conseils généraux passe de 10,3% en 1995 à 9,3% en 1998.

Les dépenses totales des départements, quant à elles, sont en nette hausse sur la période 1995/1998 et passent de 209,7 milliards à 225,8 milliards.

Pour les dépenses inscrites au budget, les évolutions sont similaires : la part des dépenses budgétisées sur le plan routier dans les budgets globaux totaux est en baisse sur la période 1995/2000, alors que les prévisions budgétaires totales des départements augmentent chaque année de 7,6 milliards en moyenne.

Cette inversion des tendances montre que les dépenses routières des départements augmentent (voir 4) mais évoluent moins vite que les dépenses globales totales.

Certains secteurs d'activité, autres que celui de la route, connaissent donc des évolutions plus importantes à la fois en volume mais aussi en pourcentage.

L'évolution des dépenses du secteur social, qui reste le principal poste du budget de fonctionnement, explique cette tendance. En effet, alors qu'elles représentent environ 35% des dépenses totales des départements, les dépenses d'aide sociale ainsi que leur part dans les dépenses totales ne cessent d'augmenter.

D'autres secteurs soumis à la normalisation - tels que les collèges, les subventions aux équipements d'environnement - connaissent également une augmentation de leur activité donc de leurs investissements qui explique autrement cette tendance.

V. Orientation des départements sur les crédits routiers des nouveaux contrats de plan Etat-Régions (CPER) 2000/2006. Comparaison avec les CPER 1994/1999

1. Orientation des CPER 2000/2006 globalement satisfaisante

Parmi les départements ayant répondu, nombreux sont ceux qui valident les orientations des CPER.

Plus précisément, 8% sont très satisfaits, 42% satisfaits, 27% moyennement satisfaits, 8% peu satisfaits, 6% pas satisfaits, seuls 8% sont sans opinion.

2. Une très bonne implication des départements dans l'élaboration des CPER 2000/2006

Une majorité de départements ayant répondu (40) a été impliquée en amont dans l'élaboration des CPER.

Ce chiffre démontrerait un véritable changement dans le comportement de l'Etat quant à sa politique menée en matière de partenariat. En effet, l'enquête menée en 1999 par l'ADF avait rappelé l'insatisfaction des départements et leur regret vis à vis des procédures conduites pour l'ancien CPER. En effet, le concours financier des départements avait été imposé sans que ceux-ci soient véritablement associés.

Il semble à présent que les départements aient réussi à convaincre et à faire entendre les priorités de leur politique.

3. Critères qui ont déterminé l'engagement des départements dans les CPER 2000/2006

Ces critères ont été classés par ordre de priorité :

1) Favoriser la politique d'aménagement du territoire du département,

2) Contribuer au développement économique du département,

3) L'implication du département dans l'élaboration des contrats de plan,

et bien après,

4) L'acceptation par le Conseil général de subventionner des projets proposés (choix contraint).

La satisfaction des départements sur les orientations des nouveaux contrats de plan va évidemment de pair avec le degré d'implication dans l'élaboration des contrats.

Elle démontre la volonté des départements de s'orienter vers une politique d'aménagement et de développement économique de leur territoire. Elle démontre également le souhait d'être reconnu à part entière comme partenaire et de travailler avec l'Etat.

4. Un taux de participation en augmentation

Le taux de participation des départements aux CPER 94/99 était de 19%.

Pour les nouveaux, le taux prévu atteint 21%.

Le taux de participation augmente donc de près de 10%.

Ceci démontre que les Conseils généraux souhaitent conduire une véritable politique de partenariat et de concertation, efficace et constructive, avec les acteurs locaux et l'Etat.

VI. Conclusion

Le réseau routier des départements de France compte près de 400.000 kilomètres, soit 40% du réseau routier français. Dans le domaine de la voirie, les départements ont un rôle essentiel à jouer. Ils ont également une lourde charge, notamment en termes d'entretien.

Il aurait été intéressant de faire une analyse qui distingue les charges d'entretien et les dépenses en matière d'investissement. Cependant, les réponses relatives à ces questions sont insuffisamment renseignées ou ont un taux de réponse trop faible donc peu significatif.

Toutefois, une étude menée par la Fédération Nationale des Travaux Publics avait montré que les départements dépensaient en moyenne 20% dans l'entretien du réseau routier et 80%, dans l'investissement. Ces dépenses d'entretien ont tendance à augmenter depuis 1993.

En outre, les taux moyens de réalisation de ces dépenses d'entretien sont plus que parfaits puisque depuis 1994, ils atteignent voire dépassent 100%. Ce chiffre témoigne une fois de plus de la fiabilité et de la crédibilité des départements en terme d'engagement routier.

Les tendances observées dans cette présente étude, confirment :

- En premier lieu, que les départements ont une capacité d'investissement accrue : les dépenses nouvelles prévues des départements connaissent une hausse assez constante sur la période ;
- En deuxième lieu, une bonne maîtrise de la planification et de la programmation ainsi qu'une véritable politique propre au développement et à la promotion du territoire : les dépenses globales routières sont garanties puisque les départements dépensent réellement à hauteur de 80% de leur prévision en terme de crédits routiers.

Cette situation confirme la volonté des départements de s'investir dans la politique routière qu'ils ont affirmée lors des consultations pour les nouveaux contrats de plan. Ils ont en effet su convaincre leurs partenaires (l'Etat et la Région) de la pertinence de leurs priorités et de leurs orientations pour promouvoir leurs territoires.

Toutefois, il est important de préciser que la part du volet routier dans les dépenses globales totales des départements est en baisse depuis au moins 1995.

D'autres secteurs ont donc un rythme d'évolution plus élevé que celui du secteur routier. Parmi ces secteurs, on peut trouver l'aide sociale ou encore les secteurs liés à la normalisation tels que les collèges ou les secteurs liés à l'environnement (eau, déchets...).

Notons enfin que les variations remarquées en particulier pour l'année 1999, sont fonction :

- de l'activité économique,
- de la mise en place de projets spécifiques locaux,
- de la réalisation de la dernière année des contrats de plan Etat-Régions 1994 - 1999,
- et de la capacité financière des départements d'une année sur l'autre.