

COUR DES COMPTES

La démarche stratégique de l'administration wallonne des autoroutes et des routes

*Rapport de la Cour des comptes transmis
au Parlement wallon*

Bruxelles, février 2001



COUR DES COMPTES

La démarche stratégique de l'administration wallonne des autoroutes et des routes

*Rapport de la Cour des comptes transmis
au Parlement wallon*

*Rapport adopté le 19 décembre 2000
par la Chambre française de la Cour des comptes*

Table des matières

Introduction	5
Synthèse	7
1 La cohérence de la démarche	7
2 La mise en pratique de la démarche dans trois secteurs-clés	8
3 L'échec de la programmation des investissements en matière de construction du réseau	9
4 Conclusions	10
Chapitre 1	
Organisation et budget	11
1.1 Place, rôle et structure de la Direction générale des autoroutes et des routes	11
1.2 L'effort budgétaire de la Région wallonne en faveur des infrastructures autoroutières et routières au cours des cinq dernières années	13
Chapitre 2	
La démarche stratégique de la Direction générale des autoroutes et des routes	15
2.1 Le contexte	15
2.2 La cohérence de la démarche	17
2.2.1 Définition d'un horizon à long terme	17
2.2.2 Formulation des missions de la DG.1	18
2.2.3 Les objectifs	18
2.2.4 Détermination des moyens nécessaires	21
2.2.5 Plan d'actions	24
2.2.6 Indicateurs de performance	25
2.3 Trois exemples concrets d'application de la démarche de gestion par objectifs	28
2.3.1 La sécurité routière	29
2.3.2 L'entretien du réseau	31
2.3.3 La gestion des ouvrages d'art	34
2.4 Conclusions et recommandations	36

Chapitre 3	
Le difficile exercice de la programmation des investissements	37
3.1 Contexte	37
3.2 Constats	37
3.2.1 Le lien entre la programmation et l'exécution budgétaires est difficile à opérer	37
3.2.2 A peine 30 % des projets programmés ont fait l'objet d'un engagement comptable au cours de la période considérée	38
3.3 Faiblesse des outils de suivi de l'exécution de la programmation	42
3.4 Quelles perspectives pour la programmation de l'année 2000 ?	42
3.4.1 Contexte particulier	42
3.4.2 Non-respect du <i>Plan stratégique</i>	42
3.4.3 Programmation 2000 compromise	43
3.4.4 Faible incidence de l'évaluation de type multicritères sur la priorité des projets "nouvelles infrastructures"	43
3.5 Conclusions et recommandations	44
ANNEXE	
Réponse du ministre	46

Introduction

Dans le cadre de sa mission traditionnelle de contrôle préalable de légalité et de régularité des dépenses du ministère de l'Équipement et des Transports (MET), la Cour des comptes a régulièrement informé le Parlement de problèmes ayant le plus souvent trait à la passation ou au suivi de l'exécution de marchés publics.

Dans son 156^e Cahier d'observations¹, elle jetait toutefois un regard différent sur cette matière en analysant les principales causes des intérêts de retard supportés par le budget du MET et préconisait, de manière constructive, des améliorations au niveau des procédures internes, particulièrement celles relatives au traitement des décomptes.

En vertu de l'article 5 modifié de sa loi organique², qui lui octroie une compétence en matière de contrôle a posteriori du bon emploi des deniers publics, lui permettant d'éclairer le Parlement sur la manière dont les services et organismes publics sont gérés, la Cour a choisi d'examiner la démarche originale initiée en 1997 par l'une des directions du MET, en l'occurrence la Direction générale des autoroutes et des routes. En effet, à l'heure où, dans son contrat d'avenir pour la Wallonie, le Gouvernement wallon a clairement exprimé son intention de disposer d'une administration modernisée, totalement orientée vers la qualité des services offerts au citoyen, la tentative de la Direction générale des autoroutes et des routes (DG.1) de mettre sur pied une démarche de gestion par objectifs, formalisée dans un document intitulé "*Plan stratégique 1998-2000*", mérite une attention particulière.

Certes, depuis la création des entreprises publiques autonomes il y a une dizaine d'années, et le début du mouvement de contractualisation des engagements réciproques des organismes d'intérêt public qui disposent d'une certaine autonomie de gestion et de leur pouvoir de tutelle, une réflexion s'était engagée au sein des administrations publiques elles-mêmes, en vue d'améliorer la qualité des services publics. Le ministère de l'Équipement et des Transports de la Région wallonne avait mis à l'étude, dès 1994, l'élaboration de "plans qualité", puis exprimé la volonté, en 1998, de traduire certains accents de la déclaration de politique régionale complémentaire du précédent Gouvernement dans un système de gestion par objectifs. L'initiative de l'administration routière est, à ce jour, la plus aboutie. Quelle est sa finalité ? A-t-elle réellement pu être mise en œuvre ? A quelles contraintes se heurte-t-elle ? Voici quelques questions, parmi d'autres, auxquelles ce rapport tente d'apporter une réponse.

¹ 156^e (11^e) Cahier d'observations, Fasc. Ier, *Doc. parl. Rég. w.* 58 (1999-2000) - N°1, pp. 13-18.

² Article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, modifié et complété par la loi du 10 mars 1998.

Après une brève présentation du rôle de la DG.1 et de l'effort consenti par la Région wallonne en faveur des infrastructures autoroutières et routières au cours des cinq dernières années, le rapport situera le contexte dans lequel la volonté d'une démarche de gestion par objectifs s'est développée. Les objectifs que l'administration s'est assignés, le mode d'évaluation des actions pluriannuelles à réaliser, ainsi que la pertinence de certains indicateurs de gestion seront plus particulièrement examinés.

L'observation de l'application concrète de la gestion par objectifs dans trois domaines essentiels – la sécurité, l'entretien du réseau et la gestion des ouvrages d'art – permettra de percevoir les avancées mais également les limites de la démarche.

Le dernier chapitre traitera des difficultés de planifier les investissements dans le cadre étroit de l'exercice budgétaire, difficultés qui devraient néanmoins s'aplanir dès 2001, lorsque sera officiellement reconnu et adopté le principe de la programmation triennale des investissements, notamment dans le secteur routier.

Le rapport provisoire a donné lieu à une procédure contradictoire avec l'administration, qui s'est clôturée à la fin du mois de mai 2000. Le document définitif, adopté par la Chambre française de la Cour des comptes le 27 juin 2000, a été transmis le même jour au ministre des Travaux publics. Par dépêche du 29 novembre 2000, annexée au présent rapport, celui-ci a communiqué à la Cour ses remarques au sujet des conclusions de l'étude.

Synthèse

La Cour des comptes a examiné la démarche de gestion par objectifs initiée en 1997 par la Direction générale des autoroutes et des routes (DG.1), chargée de la construction, de l'entretien et de l'exploitation du réseau autoroutier (837 km) et routier régional (6.677 km).

Cette démarche spontanée de l'administration routière, non concertée avec l'autorité ministérielle ou gouvernementale intègre, pour chacune des missions de la DG.1, la fixation d'objectifs (niveaux de service à offrir à l'utilisateur), ainsi que la description et l'évaluation des moyens nécessaires pour les atteindre.

L'ensemble du processus a été formalisé dans un document unique intitulé *Plan stratégique 1998-2000*. Celui-ci a été étoffé, en février 2000, d'une trentaine d'indicateurs de performance, lesquels introduisent à leur tour quelques nouveaux objectifs implicites, en rapport avec les missions générales de l'administration des Autoroutes et des routes.

1 La cohérence de la démarche

Dans son *Plan stratégique 1998-2000*, l'administration prévoit d'amener l'entretien du réseau autoroutier et routier de la Région wallonne à un niveau satisfaisant après l'an 2000, de contribuer à réduire les accidents de la route de manière significative et d'accroître le confort général offert à l'utilisateur. Elle désire également se doter de l'équipement nécessaire à l'exécution de ses missions et à la réalisation des objectifs fixés.

La concrétisation de cette vision stratégique implique la définition d'objectifs opérationnels précis, un programme spécifiant les actions à mettre en œuvre et la manière de les coordonner pour atteindre de manière performante les objectifs fixés, l'attribution des moyens nécessaires, ainsi que l'élaboration d'indicateurs de performance pour mesurer le degré de réalisation des objectifs.

- Les objectifs opérationnels à réaliser à moyen terme sont bien définis et s'appuient sur un état des lieux relativement précis lorsqu'ils ont trait au métier traditionnel d'ingénieur de la DG.1. Par contre, ceux qui concernent les missions générales de l'administration (recherche d'une adéquation optimale aux besoins de l'infrastructure routière, en tenant compte des contraintes de personnel et de budget ; mise en place d'une structure organisationnelle alliant décentralisation et coordination) sont plutôt flous et donc plus malaisés à quantifier. Par conséquent, ils sont également plus difficiles à programmer.

- Les moyens nécessaires sont essentiellement d'ordre financier. La mise en œuvre complète du *Plan stratégique* aurait nécessité le double du budget effectivement affecté à la politique routière depuis 1998 (hors chantiers SOFICO), mais l'estimation des besoins qui a été réalisée ne s'appuie pas toujours sur une méthodologie rigoureuse.
- Le plan d'actions mériterait à l'avenir une attention toute particulière de façon à mieux faire transparaître que la démarche par objectifs ne se réduit pas à un processus décidé par la hiérarchie mais qu'elle emporte l'adhésion de toutes les forces vives de la Direction routière.
- Les indicateurs de performance destinés à mesurer l'amélioration du fonctionnement ou du rendement de l'administration devraient être explicités de manière non équivoque (plan qualité, rendement du personnel de terrain), comparés à ceux qu'utilisent déjà d'autres services (coût d'utilisation des véhicules), complétés par d'autres indicateurs plus précis, ciblés sur l'effort particulier réalisé par l'administration (sécurité/résorption des zones à risque). Ils devraient également donner lieu à une analyse plus fouillée des fluctuations observées, de façon à mieux maîtriser le phénomène (frais connexes aux investissements), etc.

2 La mise en pratique de la démarche dans trois secteurs-clés

- *La sécurité routière et en particulier la résorption des zones à risque*

La détermination des zones à haut et moyen risque a été réalisée sur une base rigoureuse, incluant la prise en compte du nombre d'accidents corporels. La méthodologie n'est toutefois pas adaptée pour objectiver le sentiment d'insécurité dans d'autres zones où des interventions sont demandées par les usagers ; l'usage permettra de juger de la pertinence de l'évaluation de type multicritères pour régler ce problème.

La procédure envisagée pour élaborer une réelle programmation et la faire appliquer est de combiner une concertation et une formalisation des décisions dans le cadre des Commissions provinciales et de la Commission wallonne de sécurité routière au sein de laquelle siègent des représentants du ministre. L'attribution d'un budget propre conforterait les chances de succès de l'opération en évitant que les moyens d'action ne soient utilisés pour d'autres investissements concernant moins directement l'amélioration de la sécurité.

- *L'entretien du réseau*

Le souci de l'administration de disposer d'informations précises sur l'état de l'infrastructure dont elle a la charge et sur les coûts internes de fonctionnement de ses entités territoriales chargées d'une partie des tâches d'entretien ordinaire du réseau, témoigne de la volonté de gérer au mieux les deniers publics aux plans de l'économie et de l'efficacité. Il est toutefois essentiel que la comptabilité analytique soit considérée par les responsables d'action comme un outil de gestion, facteur de progrès et d'amélioration de la compétitivité.

Au niveau des moyens à consacrer à la mission d'entretien au sens large, la référence à une norme communément admise de 1,5% de la valeur des infrastructures soulève des questions quant à son manque de nuance et aux interprétations divergentes auxquelles elle peut conduire, en l'absence de définition précise de la nature des investissements destinés à conserver le réseau dans son état initial.

Le début de spécialisation budgétaire des missions touchant au service hivernal, à la propreté du réseau et surtout à la réparation des ouvrages d'art, sera de nature à faciliter la programmation des tâches régulières d'entretien des chaussées.

– *La gestion des ouvrages d'art*

Malgré la tenue à jour d'une liste des ouvrages d'art dégradés, la réparation et l'entretien des ponts ont été négligés, faute de crédits. Il en résulte qu'une centaine de ponts sont dans un état inquiétant.

Le *Plan stratégique* se fixait comme objectif d'assainir la situation en deux ans. Le coût se chiffrait à 700 millions de francs pour les ponts faisant actuellement courir un danger important aux usagers et 300 millions pour ceux qui présenteront un tel risque à court terme. Un effort net de 330 millions de francs est consenti en 2000 par la Région wallonne pour entamer le traitement des cas les plus graves.

Dans ce domaine, l'administration souhaitait mettre le plus rapidement possible l'accent sur l'entretien préventif qui est le plus rentable budgétairement parlant. Or, pour l'instant, l'entretien courant et l'inspection de routine des ouvrages d'art ne bénéficient pas toujours de l'attention nécessaire.

Une collaboration plus étroite devrait être établie avec la Direction technique concernée (DG.4) ainsi qu'un meilleur retour d'informations vers les services de ladite Direction chargés de l'inspection approfondie des ouvrages d'art dégradés, de la formulation de recommandations en matière de réparations et de la mise à jour de la liste des ponts dangereux.

3 L'échec de la programmation des investissements en matière de construction du réseau

L'examen du devenir des projets mentionnés dans les programmes justificatifs communiqués au Parlement wallon lors du vote du budget pour les années 1995 à 1998, qui a mis en évidence l'échec de la planification des investissements relatifs à la construction du réseau, a été assez laborieux. A cet égard, un effort de rigueur dans la description des projets programmés permettrait de lever toute ambiguïté et de recenser plus aisément les dépenses engagées sur chaque tronçon routier.

Certains éléments à l'origine de la perturbation de la programmation ont pu être détectés : il s'agit notamment des répercussions du non-respect de la programmation de l'année précédente, de l'inscription de crédits insuffisants pour financer les projets prévus, du manque de fiabilité des estimations de coût des directions territoriales (cette carence s'expliquant elle-même partiellement par le manque de certitude quant à la réalisation des investissements proposés), de la sous-estimation des frais annexes aux investissements, de la longueur des procédures préalables au démarrage des travaux proprement dits, etc.

Le manque de maîtrise de la programmation se traduit également par des engagements massifs en fin d'année, avec tous les effets pervers que cela génère.

La programmation triennale des investissements routiers, annoncée par le Gouvernement pour 2001 devrait améliorer la situation, mais encore faudrait-il que cette programmation soit contraignante pour toutes les parties et que l'administration dispose d'une garantie raisonnable que les crédits nécessaires seront votés chaque année par le Parlement.

Si le respect de la programmation des actions est fondamental dans un système de gestion par objectifs, l'administration doit également être outillée pour en assurer le suivi de manière précise et en temps réel, de façon à pouvoir réagir promptement et à bon escient. A ce jour pourtant, la DG.1 n'est pas parvenue à imposer un système standardisé et complet de collecte des données aux différentes directions territoriales.

4 Conclusions

L'initiative de la DG.1 est méritoire en ce qu'elle témoigne d'un souci d'ouverture aux nouvelles techniques de management et de la volonté de doter la Région wallonne d'une administration routière performante.

Même si la démarche stratégique paraît à certains égards incomplète, timide, voire même quelque peu éloignée de la réalité, ces faiblesses pourraient s'estomper à l'avenir si l'actualisation du *Plan stratégique* se réalise de commun accord et avec le soutien du Gouvernement wallon.

Chapitre 1

Organisation et budget

1.1 Place, rôle et structure de la Direction générale des autoroutes et des routes

Créé en juillet 1989, après la régionalisation des matières afférentes aux travaux publics et aux transports, le ministère wallon de l'Équipement et des Transports a été investi des compétences naguère attribuées au ministère national des Travaux publics et à celui des Communications, au Fonds des routes, à l'Institut géotechnique de l'État à la Régie des voies aériennes et à l'Office de la navigation³.

Le MET comprend, outre un secrétariat général, quatre directions générales : celle des autoroutes et des routes (DG.1), celle des voies hydrauliques (DG.2), celle des transports (DG.3) et celle des services techniques (DG.4).

La DG.1 veille à la construction à l'entretien et à l'exploitation du réseau autoroutier (837 km) et routier (6.677 km) régional, les autres voiries wallonnes étant gérées par les provinces (721 km) et les communes (67.721 km).

Depuis 1994, toutefois, la DG.1 n'est plus la seule gestionnaire des infrastructures autoroutières. En vue d'accélérer la réalisation des grands travaux le financement, la réalisation, la gestion et l'exploitation des infrastructures de l'A8 (E429 – Hainaut occidental) et de l'E25 – E40 (tunnel de Cointe)⁴, deux projets évalués à près de 20 milliards de francs, ont été confiés à la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO).

Nonobstant la mise à disposition de la SOFICO d'une partie du personnel de l'administration, la DG.1 se voit ainsi partiellement privée de sa fonction classique de maître d'ouvrage.

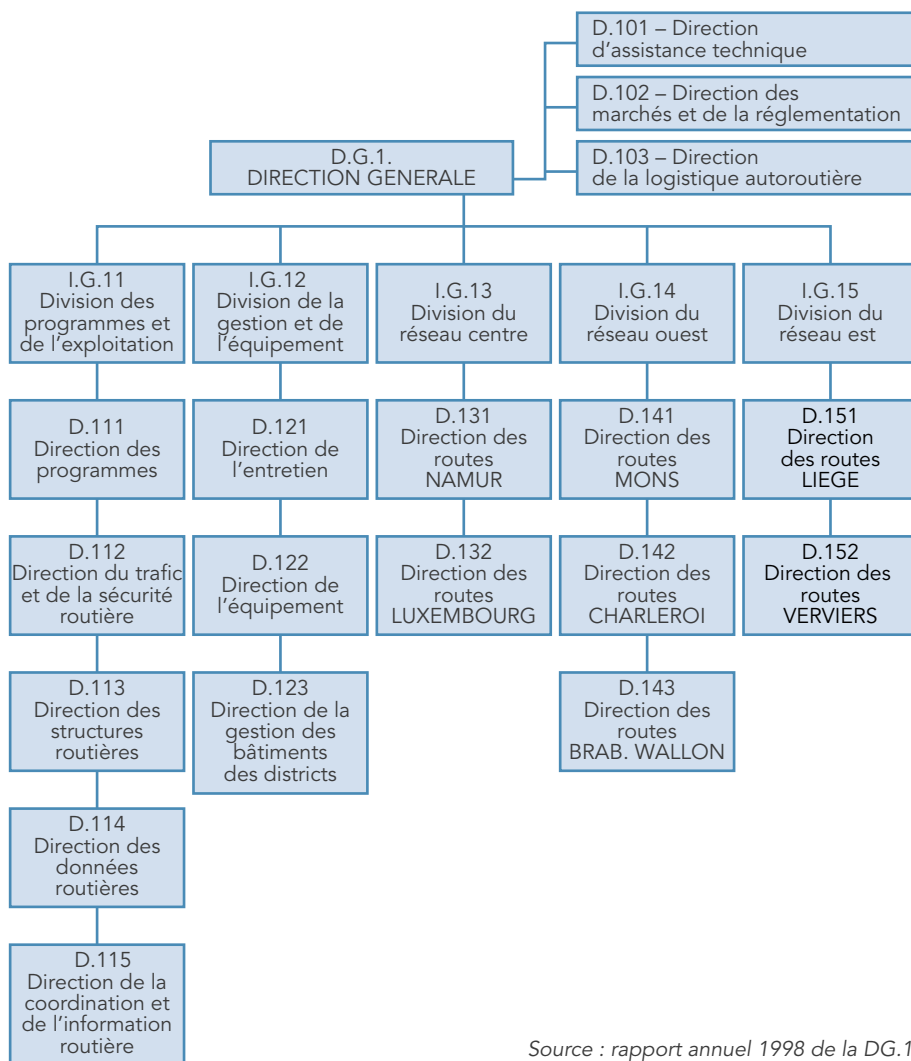
Par ailleurs, la réhabilitation et la maintenance des autoroutes E25 (Bruxelles – Liège) et E411 (Bruxelles – Luxembourg) devraient se réaliser via un marché de promotion portant sur plus de 2 milliards de francs. Enfin, pour la construction d'aires de repos autoroutières, la formule de la concession est régulièrement utilisée.

³ Le pouvoir fédéral a toutefois conservé certaines compétences, notamment pour ce qui concerne l'élaboration des règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports ainsi que les prescriptions techniques afférentes aux moyens de communication et de transports (code de la route, règlement technique sur les véhicules) et la fixation des normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes.

⁴ Décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures.

Schématiquement, l'organisation de la DG.1 comprend cinq divisions (deux sectorielles et trois territoriales) et des services centraux regroupés en huit directions, ainsi que des services extérieurs regroupés en sept directions territoriales ayant autorité sur trente-deux districts routiers et douze districts autoroutiers. Trois autres directions assurent une mission d'assistance au profit de la Direction générale.

Organisation de la D.G. 1



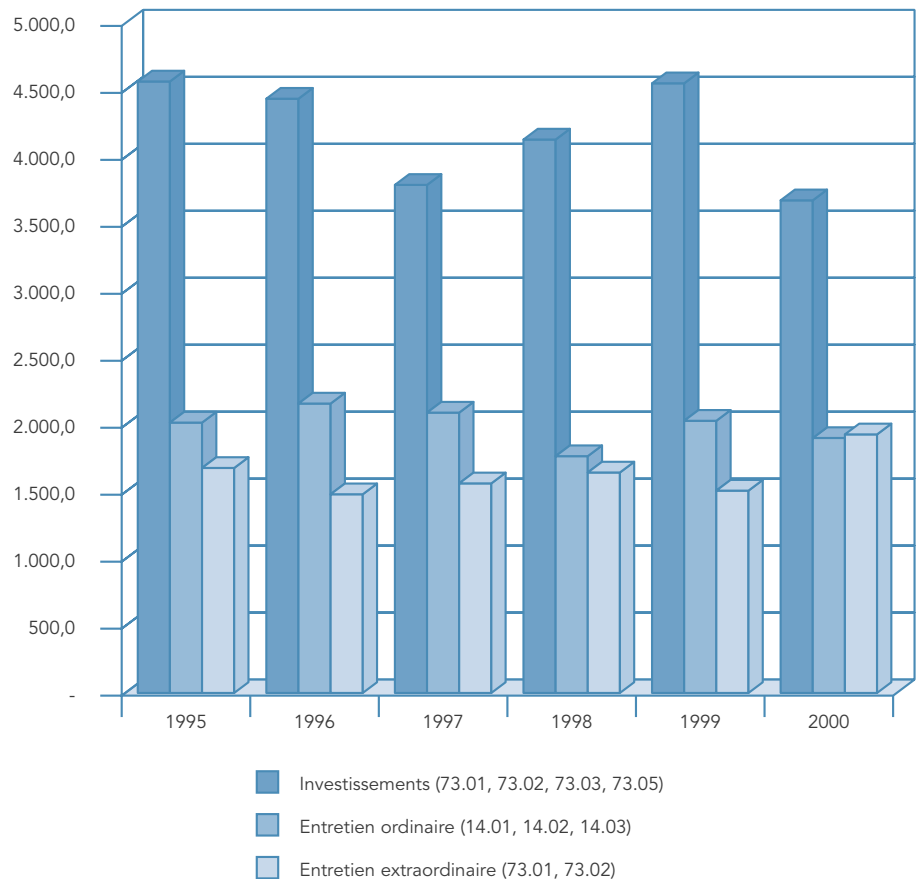
Source : rapport annuel 1998 de la DG.1

La DG.1 est donc une administration fortement déconcentrée, avec les avantages et inconvénients que cela peut comporter.

1.2 L'effort budgétaire de la Région wallonne en faveur des infrastructures autoroutières et routières au cours des cinq dernières années

L'évolution des moyens d'action peut s'illustrer comme suit :

Effort budgétaire de la Région en faveur des infrastructures autoroutières et routières (en millions de francs)



Le graphique ci-avant prend en compte, d'une part, des montants affectés par la Région, de 1995 à 2000⁵, aux travaux relatifs à la construction, l'aménagement, l'équipement des autoroutes et routes financés exclusivement par la Région (Division organique 51, AB 73.01.01 et 73.05.01 en 2000), aux programmes cofinancés par les fonds structurels européens (AB 73.02.01 et 73.03.01), aux chantiers financés par la SOFICO (interventions de la Région sous forme d'apports en capital) et, d'autre part, des crédits réservés à l'entretien extraordinaire et la réhabilitation du réseau routier et des ouvrages d'art (AB 73.01.02 et 73.02.02 en 2000), ainsi qu'à l'entretien ordinaire (AB 14.01.02 et 14.02.02, 14.03.02 en 2000)⁶.

⁵ Après ajustement du budget 2000.

⁶ Définition des notions d'entretien ordinaire et extraordinaire : cf. point 2.3.2), "L'entretien du réseau".

Les frais d'établissement, d'exploitation et d'entretien d'installations électriques et électromécaniques sur les routes et autoroutes (signalisation lumineuse, éclairage routier, etc) sont couverts par des moyens inscrits à la division 53 (programmes 01 et 02). Les moyens d'action inscrits au budget 2000 pour ce type de dépenses s'élèvent à 2,1 milliards de francs.

Si la diminution assez sensible des moyens réservés à la construction du réseau routier en 1997 peut vraisemblablement s'expliquer par l'effort substantiel porté à l'époque sur le programme 05 de la division organique 53 (réseau de télécommunication WIN), celle qui est observée en 2000 doit s'expliquer par le fait que la dotation en capital à la SOFICO, ramenée de 1,6 milliard en 1999 à 1 milliard en 2000 est complétée par un apport de 600 millions sous forme de péages (AB 12.06.01).

Ces péages devraient être affectés, pour une bonne part, au remboursement d'emprunts contractés par la Société pour financer la réalisation des chantiers qui lui ont été confiés.

Chapitre 2

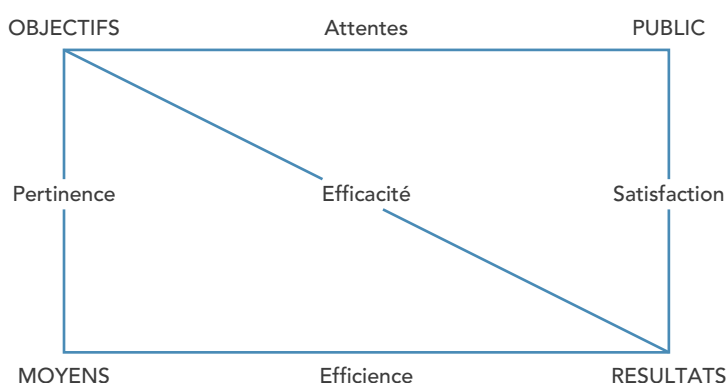
La démarche stratégique de la Direction générale des autoroutes et des routes

2.1 Le contexte

La participation active de la Direction générale des autoroutes et des routes aux travaux de l'O.C.D.E. en matière d'évaluation de la performance des administrations routières des pays membres, et l'émulation que cette collaboration génère, ont vraisemblablement constitué le point de départ de la réflexion engagée par la DG.1. Les déclarations d'intention du pouvoir exécutif en matière de modernisation de l'administration ont ensuite joué un rôle de catalyseur.

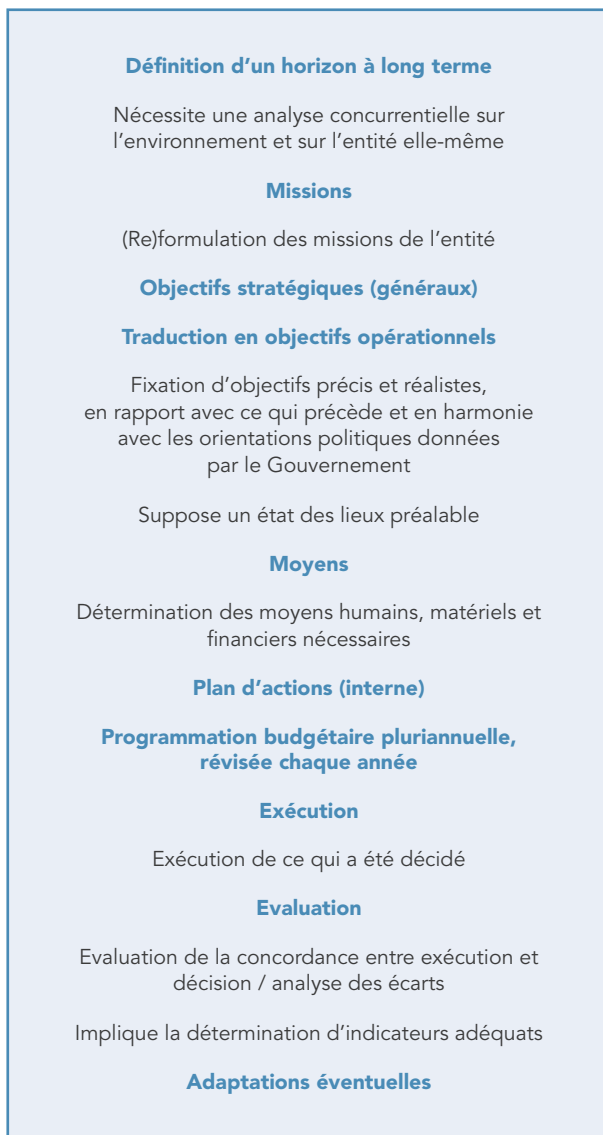
Passer de la notion de service public à celle de service *au* public, jouer la transparence dans la gestion des deniers publics en se dotant des outils nécessaires pour évaluer les performances des actions menées, accepter de remettre régulièrement l'ouvrage sur le métier, tels sont les principaux défis qui attendent les administrations et qui, vu le changement de mentalité que cela implique parfois, doivent emporter l'adhésion de tous au sein des entités concernées.

Tout service ou organisme public qui désire maîtriser sa gestion doit s'engager dans une démarche qui précède l'action, l'accompagne et lui succède, par laquelle il analyse en son sein un périmètre spatio-temporel déterminé, à l'aide d'outils propres, pour découvrir la relation entre les objectifs qu'il s'assigne, les moyens utilisés et les résultats obtenus, en tenant compte de l'usager et des attentes que celui-ci est en droit d'exprimer. Le but premier de la démarche est d'améliorer le fonctionnement interne de l'entité, non seulement par la vérification de la réalisation des objectifs mais également par la recherche d'une meilleure utilisation des ressources disponibles, l'autoévaluation étant facilitée par la comparaison de l'évolution des performances dans le temps.



Source : CHARPENTIER, GRANDJEAN, *Sec-teur public et contrôle de gestion*, Editions d'Organisation, Collection service public, 1998

Dans un domaine aussi neuf et complexe, il n'existe pas de méthodologie unique et standardisée. La démarche décrite ci-après s'inspire de la littérature spécialisée⁷ et de l'expérience qui a pu être acquise par la Cour des comptes lors de l'analyse du fonctionnement de certains organismes publics.



⁷ Notamment, BOUQUIN H., *Le contrôle de gestion*, Presses universitaires de France, 1991 ; BARTOLI A., *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 1997 ; CHARPENTIER M. et GRANDJEAN P., *Secteur public et contrôle de gestion*, Editions d'organisation, 1998.

Dans les pays membres de l'O.C.D.E. ayant participé en 1998 à l'étude précitée au sujet de la performance des administrations routières, le processus de gestion par objectifs était lancé partout mais il avait rarement déjà abouti, le stade de la formulation d'un programme d'actions rencontrant le moins de succès⁸. Cette situation, qui révèle la grande difficulté de traduire, au niveau de l'organisation interne, les conclusions de la réflexion théorique (peut-être parce que les programmes d'actions ont leurs propres besoins, souvent indépendants de la façon dont l'organisation est structurée ?⁹), incite d'emblée à porter un regard indulgent sur l'initiative spontanée de la Direction générale des autoroutes et des routes, laquelle n'a pu qu'être ébauchée, faute d'avoir rencontré un écho suffisamment favorable de la part de l'autorité compétente.

Les documents formalisés à ce jour par la DG.1 sont, d'une part, le *Plan stratégique 1998-2000* et, d'autre part, une batterie d'indicateurs de performance. Par ailleurs, une grille d'analyse multicritères est utilisée depuis 1998 pour objectiver un ordre de priorité parmi les investissements proposés en matière de nouvelles infrastructures routières et autoroutières.

C'est donc essentiellement sur cette base, mais également sur l'analyse des dépenses engagées au cours de la période 1995-1998, complétée par de nombreux entretiens avec des fonctionnaires dirigeants au sein de l'administration centrale et des directions territoriales, que se fonde le présent rapport.

2.2 La cohérence de la démarche

Le *Plan stratégique*, publié en 1998, intègre plusieurs phases, plus ou moins développées, de la procédure théorique synthétisée ci-dessus. L'avantage de disposer d'une mise en perspective des objectifs (niveaux de service à offrir aux usagers), des moyens nécessaires pour les atteindre et de la programmation souhaitée par la Direction générale des autoroutes et des routes est atténué par l'absence d'un véritable plan d'actions complet, les actions envisagées pour réaliser les objectifs de manière performante n'étant pas toujours clairement identifiées. En outre, ce document n'intègre pas des réflexions ou initiatives intéressantes évoquées ailleurs, notamment dans les rapports d'activités annuels, en matière de gestion du personnel ou d'effort entrepris pour objectiver les choix proposés à la Région en ce qui concerne la construction du réseau par exemple¹⁰.

2.2.1 Définition d'un horizon à long terme

Le questionnement sur l'avenir même d'une administration telle que la DG.1, compte tenu de ses points forts et des opportunités dont elle peut profiter, mais également de ses faiblesses et des menaces qui pourraient peser sur son développement ou tout simplement sur le maintien de son *know how*, n'a pas été formalisé dans le *Plan stratégique*. Il faut toutefois

⁸ Rapport final du comité A.I.P.C.R. de la performance des administrations routières (C15), 26/3/99, p. 17.

⁹ MINTZBERG, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, 1994, p. 89.

¹⁰ Sur ces deux points cf. *Rapport annuel 1997* de la DG.1, pp. 21 et 33.

souligner que l'administration ne plaide pas pour le "tout à la route"¹¹ et qu'elle participe à l'élaboration d'une politique concrète en matière d'intermodalité.

La vision que la DG.1 a de l'avenir et qu'elle souhaite développer est synthétisée dans le *Plan* : "Il s'agit d'amener le réseau autoroutier et routier de la Région wallonne après l'an 2000 dans une situation de niveau d'entretien satisfaisant avec diminution significative des accidents de la route et un accroissement du confort général offert à l'usager. Simultanément l'administration sera dotée de tout l'équipement nécessaire à l'exécution de la mission et à la réalisation des objectifs fixés".

2.2.2 Formulation des missions de la DG.1

Lors de sa publication, le *Plan stratégique* comportait onze axes couvrant le champ d'activités de la DG.1 ou certains de ses équipements (investissements relatifs à la construction du réseau, entretien extraordinaire des revêtements, gestion des ouvrages d'art, entretien ordinaire du réseau, développement des aires de repos autoroutières, laboratoires, bâtiments, parc automobile, sécurité et signalisation, gestion du trafic, outil informatique). Le récent recueil d'indicateurs de performance introduit un nouvel axe, relatif aux missions générales de l'administration routière.

Ces axes et les objectifs y associés (cf. infra) ne sont pas hiérarchisés. Ainsi, par exemple, l'amélioration de la sécurité, préoccupation essentielle de l'administration, n'est présentée qu'en dixième position. Plus fondamentalement, ainsi qu'il sera développé ci-après, les axes du *Plan stratégique* se concentrent sur des aspects qui relèvent pour la plupart de la compétence quasi exclusive de la DG.1. Cette option pragmatique, parfaitement compréhensible, surtout dans le cas d'un premier essai, permet à la Direction générale de se fixer des objectifs qu'elle sera seule à assumer, sans l'intervention de tiers. Il est toutefois surprenant que le MET, acquis à l'idée d'une amélioration de l'ensemble de ses services, n'ait pas veillé à imposer une synergie dans des secteurs tout à fait complémentaires. A titre d'exemple, la fluidité du trafic dépend en partie du bon fonctionnement des équipements électriques de signalisation ; la sécurité sur les routes et autoroutes est améliorée par un éclairage adéquat. Ces réalités témoignent de la nécessité sinon d'élaborer un plan stratégique au niveau du MET, du moins d'instaurer une concertation et une collaboration étroite entre les directions concernées, lors de l'élaboration du prochain plan stratégique et de la mise en œuvre des projets qui seront inscrits dans le programme triennal des investissements routiers.

2.2.3 Les objectifs

Dans le cas précis du *Plan stratégique* de la DG.1, la distinction entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels n'est pas toujours aisée à opérer, mais cet aspect revêt somme toute assez peu d'importance dans la mesure où le plan n'a pas été conçu en concertation avec l'autorité politique. De manière pragmatique, on considérera que les objectifs stratégiques sont des objectifs généraux à atteindre à long terme (cf. la vision stratégique citée supra) tandis que les objectifs opérationnels sont des objectifs précis à réaliser à court ou moyen terme.

¹¹ Ibidem, p. 34.

– *Objectifs clairs et précis ?*

Aux objectifs formulés dans le *Plan stratégique*, complétés par ceux relatifs au nouvel axe introduit lors de la finalisation des indicateurs de performance, s'ajoutent des objectifs implicites, qui découlent du choix des indicateurs même.

Mise en parallèle des objectifs et des indicateurs de performance

Objectifs	Indicateurs
AXE 1 : MISSIONS GENERALES	
<ul style="list-style-type: none"> – Recherche d'une adéquation optimale aux besoins de l'infrastructure routière, en tenant compte des contraintes de personnel et de budget – Mise en place d'une structure organisationnelle adéquate alliant décentralisation et coordination – Préservation de l'environnement – Prise en compte de l'usager 	<ul style="list-style-type: none"> – Budget par agent – Taux d'occupation du cadre fonctionnel – Existence d'un plan qualité – Pollution sonore du réseau autoroutier – Pollution par le sel – Baromètre de satisfaction des usagers des autoroute
AXE 2 : REPARTITION BUDGETAIRE DES INVESTISSEMENTS	
<ul style="list-style-type: none"> – Répartition des crédits d'investissements de la manière la plus rationnelle possible 	<ul style="list-style-type: none"> – Evolution des budgets investissement et entretien par rapport au PIB de la Région wallonne – Pourcentage de frais divers par rapport aux investissements – Frais généraux
AXE 3 : ENTRETIEN EXTRAORDINAIRE DES REVETEMENTS	
<ul style="list-style-type: none"> – Organiser la programmation à moyen terme de l'entretien extraordinaire et assurer un suivi généralisé de l'état du réseau 	<ul style="list-style-type: none"> – Rugosité des revêtements – Uni transversal du revêtement – Uni longitudinal du revêtement – Indicateur global d'état de surface – Indicateur global de sécurité
AXE 4 : GESTION DES OUVRAGES D'ART	
<ul style="list-style-type: none"> – Organiser la programmation à moyen terme de la gestion des ouvrages d'art et assurer un suivi généralisé de l'état de ces ouvrages 	<ul style="list-style-type: none"> – Etat des ouvrages d'art
AXE 5 : ENTRETIEN ORDINAIRE DU RESEAU ROUTIER	
<ul style="list-style-type: none"> – Conservation du patrimoine routier idéalement dans un état équivalent à celui d'origine – Maintien des conditions de circulation quasi normales sur toutes les autoroutes et routes régionales par l'imposition d'un service hivernal de haut niveau 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparaison du budget consacré à l'entretien par rapport à la valeur du patrimoine – Coût du service hivernal
AXE 6 : DEVELOPPEMENT DES AIRES DE REPOS AUTOROUTIERES	
<ul style="list-style-type: none"> – Mise en place le long des autoroutes de tout un ensemble d'équipements permettant de rencontrer les besoins et attentes des usagers et d'assurer leur confort 	<ul style="list-style-type: none"> – Niveau d'équipement des aires de repos autoroutières
AXE 7 : MISE EN PLACE D'UN RESEAU DE LABORATOIRES	
<ul style="list-style-type: none"> – Création au sein de chaque Direction territoriale d'un laboratoire territorial et dotation du labo central en personnel et matériel de qualité et en suffisance 	<ul style="list-style-type: none"> – Niveau d'équipement des laboratoires
AXE 8 : GESTION DES BATIMENTS DES DISTRICTS	
<ul style="list-style-type: none"> – Offrir des infrastructures adéquates permettant de mener à bien les missions dévolues aux districts routiers et autoroutiers, laboratoires et ateliers territoriaux 	<ul style="list-style-type: none"> – Investissements dans les bâtiments de régies

AXE 9 : GESTION DU PARC AUTOMOBILE DE L'ADMINISTRATION

- Définir un parc type de véhicules et engins par catégorie de service et appliquer sur le terrain
- Coût d'utilisation des véhicules de service

AXE 10 : AMELIORATION DE LA SECURITE ET DE LA SIGNALISATION

- Réduire le nombre d'accidents graves et le sentiment d'insécurité
- Accidents sur autoroutes
- Accidents sur routes
- Accidents piétons – cyclistes

AXE 11 : GESTION DU TRAFIC

- Mise en œuvre des dispositifs permettant de répartir et de contrôler les flux de trafic dans le temps et dans l'espace afin d'éviter ou d'atténuer les perturbations et leurs conséquences
- Niveau d'occupation des autoroutes
- Niveau de trafic des routes
- Accessibilité aux pôles d'attraction
- Kilométrage parcouru sur autoroutes
- Kilométrage parcouru sur routes

AXE 12 : DEVELOPPEMENT DE L'OUTIL INFORMATIQUE

- Etendre le parc informatique à 0,75 poste par agent
- Niveau d'équipement bureautique

Ainsi, la surveillance des frais généraux et des frais divers suppose logiquement la volonté de maîtriser ceux-ci. De même, selon les commentaires joints à l'indicateur "budget par agent", le rapprochement entre le budget total consacré à la construction et l'entretien du réseau et le nombre d'agents sera utilisé pour comparer le rendement des agents des directions territoriales. Si telle est réellement l'intention de la DG.1, ces objectifs devraient porter clairement leur nom.

En ce qui concerne le degré de précision nécessaire pour permettre une évaluation correcte de leur réalisation, on peut craindre que les objectifs nouveaux (recherche d'une adéquation optimale aux besoins de l'infrastructure routière, mise en place d'une structure organisationnelle adéquate alliant décentralisation et coordination, préservation de l'environnement), soient plus malaisés à quantifier si ce n'est tout simplement à cerner et, partant, difficiles à programmer et à évaluer.

La plupart des objectifs techniques, en rapport avec le métier traditionnel d'ingénieur de la DG.1, sont par contre bien définis et reposent sur un état des lieux plus ou moins précis¹². Ils ne s'accompagnent toutefois pas de sous-objectifs clairement exprimés, en rapport avec une amélioration du fonctionnement interne de l'administration. Des avancées importantes se dessinent néanmoins en la matière, même si l'implantation d'une comptabilité analytique des districts, destinée à favoriser les comparaisons et donc la maîtrise des coûts internes de fonctionnement, n'est évoquée que de manière assez discrète dans le *Plan stratégique* (axe entretien) et si le souhait de voir certaines activités, tant au niveau central que territorial, répondre à des standards de qualité en matière de procédures internes (certification/accréditation) n'en est qu'à ses débuts.

¹² Cf. infra, point 2.3, consacré à l'exposé de trois applications de la démarche stratégique.

– *Objectifs en harmonie avec les orientations données par le Gouvernement ?*

Cette question est quasi sans objet, les objectifs énoncés dans les différentes déclarations de politique régionale étant relativement vagues et consensuels. Le leitmotiv de priorité à la sécurité est effectivement répercuté dans le *Plan stratégique*.

– *Objectifs réalistes ?*

La réalisation de certains objectifs implique une intensification des efforts pour réaliser certains investissements (cf. volet programmation budgétaire ci-après), ce qui entraînerait non seulement une majoration parfois substantielle des moyens budgétaires, mais également une charge de travail supplémentaire pour les directions territoriales. Ces deux points seront évoqués de manière concomitante.

2.2.4 Détermination des moyens nécessaires

La DG.1 estimait pouvoir réaliser son plan ambitieux sans recourir globalement au recrutement de personnel supplémentaire, pour autant que le cadre fonctionnel soit complet¹³. Les ressources indispensables se déclinent dès lors essentiellement en termes de matériel et surtout en moyens financiers. C'est ce dernier aspect qui retiendra ici l'attention.

La définition d'une stratégie, portant par essence sur le long terme, se traduit en objectifs conformes à un programme pluriannuel. Or la règle classique de l'annualité budgétaire contrarie les approches financières prévisionnelles et pluriannuelles et donc la logique stratégique. A cet égard, les organismes publics engagés dans ce type de démarche disposent de la (relative) sécurité que leur confère le contrat de gestion conclu avec le pouvoir exécutif. La démarche de la DG.1 n'en mérite que plus d'intérêt, car elle permet de confirmer en l'illustrant la difficulté de la planification des investissements dans les limites d'une période aussi courte que celle de l'exercice budgétaire.

En raison de son importance, ce point a fait l'objet d'une étude particulière, commentée infra, au chapitre 3. La présente section se limitera dès lors à un examen sommaire du caractère plausible de l'évaluation des besoins globaux en termes de financement.

La mise en œuvre du *Plan stratégique*, aurait nécessité l'allocation au MET (DG.1) de plus de 14 milliards de francs, en 1998, 1999 et 2000. En matière d'investissement, ces projections ne tiennent pas compte des grands travaux pris en charge par la SOFICO ni des frais d'équipements électriques et électromécaniques afférents au réseau routier et autoroutier.

¹³ *Plan stratégique 1998-2000*, p. 10.

Le coût du plan stratégique (en millions de francs)

AXES DU PLAN STRATEGIQUE	1998	1999	2000	Totaux
Investissement (construction du réseau)	3.800	3.876	3.953,5	11 629,5
Entretien extraordinaire des revêtements	6.100	6.100	6.100	18.300
Gestion des ouvrages d'art	1.098	1.098	1.098	3.294
Entretien ordinaire du réseau routier	2.155	2.360	2.585	7.100
Développement des aires de repos autoroutières	148	148	148	444
Mise en place d'un réseau de laboratoires	60,3	41,7	46,5	148,5
Gestion des bâtiments des districts	140	140	140	420
Gestion du parc automobile de l'administration	221,6	221,6	221,6	664,8
Amélioration de la sécurité routière et de la signalisation	330,5	330,3	328,8	989,6
Gestion du trafic	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé
Développement de l'outil informatique	23	25	36	84
TOTAL	14.076,4	14.340,6	14.657,4	43.074,4

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, s'agissant des premiers axes qui mobilisent l'essentiel des ressources du département, les moyens revendiqués valent plus du double des crédits d'engagements qui ont été inscrits au budget régional de 1998 à 2000. La différence la plus significative s'observe au niveau de l'entretien extraordinaire des revêtements et des ouvrages d'art.

Comparaison entre les moyens d'action souhaités et obtenus de 1998 à 2000 pour les premiers axes du plan stratégique (en millions de francs)

Type de dépenses	1998		1999		2000	
	Plan stratégique	Budget régional	Plan stratégique	Budget régional	Plan stratégique	Budget régional
Investissement (construction du réseau), hors SOFICO ¹⁴	3.800	2.627,5	3.876	2.919,5	3.953,5	2.655
Entretien extraordinaire des revêtements et des ouvrages d'art	7.198	1.642	7.198	1.510,9	7.198	1.929
Entretien ordinaire du réseau routier	2.155	1.767,5	2.360	2.030	2.585	1.900
TOTAL	13.153	6.037	13.434	6.460,4	13.736,5	6.484

La simple lecture de ce tableau interpelle : l'administration et surtout les directions territoriales auraient-elles été réellement capables d'assumer la gestion du nombre de marchés en rapport avec les crédits budgétaires ?

¹⁴ Aux montants des crédits budgétaires, il conviendrait d'ajouter la part cofinancée par l'Union européenne, différente selon que les travaux relèvent ou non de l'Objectif 1.

Dans la perspective d'une négociation budgétaire, la DG.1 se devait de soigner tout particulièrement l'évaluation des moyens réellement nécessaires. Il apparaît pourtant que la manière de procéder manque à certains égards de réalisme.

– La construction du réseau

Les investissements en la matière sont classés en quatre catégories selon qu'ils concernent la construction de nouvelles infrastructures, la sécurité, l'amélioration de la qualité de vie ou encore le réseau des voies lentes (RAVeL).

La Cour s'interroge sur la pertinence de la méthodologie qui a été adoptée pour fixer le montant des crédits nécessaires. En effet, si l'évaluation des besoins en matière de sécurité routière a bien été effectuée de manière objective (au départ d'un inventaire des zones d'insécurité à traiter), le calcul des besoins pour les autres types d'investissements résulte de l'application d'une règle de trois : sachant que le *Plan stratégique* fixe la proportion de l'enveloppe que chaque Direction territoriale doit affecter aux investissements à respectivement 40 % pour la sécurité, 30 % pour les nouveaux projets routiers, 25 % pour l'amélioration de la qualité de vie et 5 % pour le RAVeL, les besoins pour chacune des trois dernières rubriques ont été fixés de manière arithmétique, en posant comme base : "dépenses en matière de sécurité = 40 % des dépenses totales"¹⁵. Ensuite, les crédits ainsi calculés ont été ventilés entre chacune des directions territoriales sur la base d'une clé de répartition dont les paramètres sont la population, la superficie et le PIB.

Cette situation où 60 % des crédits annuels pour la construction du réseau (soit 2,28 milliards de francs) sont fixés sans aucune référence aux besoins réels ne répond pas à la volonté affichée dans le *Plan stratégique* de répartir les crédits d'investissements de la manière la plus rationnelle possible. En outre, pour ce qui concerne la sécurité, l'application d'une clé sans rapport avec le degré de priorité des aménagements constaté de manière scientifique, risque de contrarier l'objectif d'atteindre au plus tôt un degré maximum de sécurité routière.

Sur un plan plus général, si l'utilisation d'une clé de répartition forfaitaire était à l'avenir toujours jugée indispensable pour répartir les crédits entre directions territoriales, il s'indiquerait de réexaminer l'adéquation de certains paramètres utilisés, notamment la population et le PIB. Par ailleurs, l'intensité du trafic, particulièrement des poids lourds, source de dégradations importantes à la voirie, mériterait sans doute d'être retenue.

La Cour relève toutefois que la méthodologie envisagée par la DG.1 pour réactualiser les objectifs du *Plan stratégique* en matière de projets d'investissements pour les années 2001 à 2003 est de nature à mieux identifier les besoins. La procédure veillerait à associer les pouvoirs locaux et les directions territoriales à la détermination des besoins, à hiérarchiser ensuite les projets, sur la base d'analyses multicritères et à programmer sur trois ans leur réalisation.

¹⁵ Exemple pour 1998 : besoins objectifs en matière de sécurité = 1,52 milliards de francs, d'où besoins totaux = 3,8 milliards de francs (1,52/40x100). Par conséquent, besoins en matière de nouvelles infrastructures = 1,14 milliard (3,8x30%), besoins pour la qualité de vie = 0,95 milliard (3,8x25%) et 0,19 milliard pour le RAVeL (3,8x5%).

– L'entretien ordinaire

Dans l'attente d'une définition qualitative et quantitative des niveaux de service à offrir aux usagers en matière d'entretien, le *Plan stratégique* se réfère à une norme internationale selon laquelle la conservation de la qualité idéale des infrastructures impose de consacrer un budget d'entretien annuel global¹⁶ équivalent à 1,5% de leur valeur, à savoir, sur base de l'inventaire du patrimoine routier¹⁷ établi au 31 décembre 1995, un montant annuel de 5,05 milliards de francs.

Nonobstant certaines réserves quant au mode de fixation forfaitaire des besoins et à la nature des prestations à y consacrer (cf. infra point 2.3.2), la Cour relève que pour budgétiser le coût de l'entretien ordinaire, la DG.1 s'est contentée de déduire du montant précité de 5,05 milliards de francs un montant de 2,47 milliards, lequel correspond au montant théorique à consacrer annuellement à l'entretien extraordinaire classique, c'est-à-dire la reconstruction progressive du réseau¹⁸, sans tenir compte de l'effort exceptionnel réclamé par ailleurs pour l'entretien extraordinaire précisément, dans le cadre d'une remise en bon état de la totalité du réseau en cinq ans.

Ainsi, selon le *Plan stratégique*, l'entretien extraordinaire exigerait à lui seul 6,1 milliards pendant chacune des cinq premières années (pour retomber ensuite à un montant de 2,47 milliards), soit plus que le budget global "normal" pour les deux types d'entretien.

2.2.5 Plan d'actions

Dans une démarche de gestion par objectifs, l'élaboration du programme d'actions est une phase essentielle. En effet, le plan d'actions, parfois intitulé "plan d'entreprise", constitue l'instrument par excellence destiné à gérer l'efficacité et l'efficacités au niveau de l'organisation. Fruit d'un travail de réflexion interne à tous les niveaux concernés par la mise en œuvre de la démarche, il décrit les actions à entreprendre et précise de quelle manière celles-ci seront coordonnées de façon à atteindre de manière performante les objectifs opérationnels, définis par l'entité dans le prolongement des objectifs stratégiques (grandes orientations) fixés par les sphères dirigeantes.

Le laconisme du *Plan stratégique* ne permet pas toujours d'apprécier le degré de définition des actions annoncées pour réaliser les objectifs prévus. Pourtant, comme le révélera le point 2.3, consacré à trois exemples de démarche par objectifs au sein de la DG.1, la réflexion est parfois beaucoup plus avancée qu'il n'y paraît ; elle aboutit même dans certains cas à mettre en relief les limites de l'exercice.

En tout état de cause, lors de la prochaine actualisation du *Plan stratégique*, la rédaction du programme d'actions mériterait une attention toute particulière de façon à mieux faire transparaître que la démarche par objectifs n'est pas qu'un processus décidé par la hiérarchie, mais qu'elle emporte l'adhésion de toutes les forces vives de la Direction générale des autoroutes et des routes.

¹⁶ Entretien ordinaire et extraordinaire.

¹⁷ Hors ouvrages d'art et équipements électromécaniques.

¹⁸ Ce montant destiné à la reconstruction progressive du réseau, correspond plus ou moins à celui d'un amortissement des revêtements en 33 ou 40 ans selon le cas, et tient également compte d'un resurfage intermédiaire des revêtements hydrocarbonés.

2.2.6 Indicateurs de performance

Ce n'est qu'en janvier 2000, soit un an et demi après la publication du *Plan stratégique*, qu'ont été rassemblés, dans un recueil d'une trentaine de fiches, les indicateurs de performance présentés comme "des outils destinés à permettre une évaluation objective du niveau de réalisation des objectifs fixés, l'administration ayant privilégié les indicateurs quantifiables qui présentent l'avantage supplémentaire d'être facilement interprétables".

La DG.1 s'est donc volontairement dotée d'une batterie limitée d'indicateurs. Cette attitude pragmatique permet de limiter les coûts liés aux mesures régulières de ces indicateurs.

Parmi les indicateurs susmentionnés, près de la moitié, qui visent à juger de l'état du réseau au plan de la qualité du revêtement, du taux d'occupation, de la dangerosité, concernent directement les missions traditionnelles de l'administration routière ; quatre indicateurs mesurent des niveaux d'équipements ou des volumes de dépenses liées à une amélioration globale de ceux-ci¹⁹ ; deux indicateurs doivent évaluer le degré de préservation de l'environnement en matière de pollution par le bruit et par le sel (la pollution de l'air n'est pas mesurée), tandis que deux autres, qui donneront des tendances en termes macro-économiques (évolution des budgets investissements et entretien par rapport au PIB de la Région wallonne, comparaison du budget consacré à l'entretien par rapport à la valeur du patrimoine routier) devraient davantage intéresser le pouvoir politique que l'administration ou l'utilisateur. Enfin, le degré de satisfaction des usagers sera bien pris en compte, mais de manière partielle vu la limitation de l'objet de l'enquête aux autoroutes, et le bon fonctionnement de l'administration sera quant à lui mesuré au moyen de sept indicateurs²⁰.

Même si la pertinence des indicateurs retenus ne pourra se constater qu'à l'usage, la Cour souhaite toutefois d'ores et déjà attirer l'attention sur quelques indicateurs censés mesurer l'amélioration du fonctionnement de l'administration.

– *La mise en place d'un plan qualité*

L'existence de cette démarche, visant à formaliser des procédures structurées pour améliorer le fonctionnement de l'administration et lui permettre d'obtenir une certification/accréditation pour certaines activités, a été mise en exergue par les commentaires relatifs à l'indicateur destiné à mesurer la mise en place d'une structure organisationnelle adéquate alliant décentralisation et coordination. Elle gagnerait à être explicitée, particulièrement pour ce qui concerne les activités autres que celles des laboratoires.

– *L'évolution du budget total (investissements + entretien) par agent*

Une question se pose d'emblée au sujet de la capacité d'un indicateur aussi peu précis à mesurer le rendement des agents des directions territoriales à des fins comparatives. L'utilisation d'un tel outil pour motiver le personnel

¹⁹ Cf. le niveau d'équipement des laboratoires, des aires de repos autoroutières, en matière de bureautique, les investissements dans les bâtiments des régies.

²⁰ Il s'agit en l'occurrence du budget par agent, du taux d'occupation du cadre fonctionnel, le niveau des frais généraux et celui des frais divers par rapport aux investissements, le coût d'utilisation des véhicules et celui du service hivernal, et surtout la mise en place d'un plan qualité.

de terrain s'annonce problématique, dans la mesure où chaque district doit se sentir relativement peu concerné par l'ensemble des dépenses de la Direction territoriale dont il relève, sur lesquelles au demeurant chaque agent, pris individuellement, n'a guère de prise²¹. En outre, qu'en est-il du rendement des agents de l'administration centrale ? La question de la motivation du personnel est suffisamment complexe pour nécessiter une réflexion globale sur la façon de responsabiliser chacun de ses membres.

– *Le coût d'utilisation des véhicules de service*

Cet indicateur de performance de la gestion du parc automobile de la DG.1 s'appuie sur un logiciel (*GENEVE*²²) qui doit permettre de déterminer le coût d'utilisation des véhicules et de comparer leur rendement en fonction de leur motorisation (essence et diesel). Par ailleurs, les coûts moyens au kilomètre devraient être confrontés à ceux publiés par le *Moniteur de l'automobile*.

Or un autre logiciel (*SITAVE*) est actuellement exploité par la Direction de la gestion mobilière (D.012 attachée au secrétariat général du MET) afin de recenser les dépenses engagées pour chaque véhicule du secrétariat général et de la Direction générale des voies hydrauliques, depuis son achat jusqu'à son déclassement. L'exploitation de ces données vise à établir des statistiques permettant de connaître le kilométrage de chaque véhicule et les frais y afférents.

Il paraîtrait utile que la DG.1 développe une synergie avec la D.012 pour comparer les avantages et la fiabilité de ces deux logiciels et, pourquoi pas, regrouper certains achats de façon à mieux faire jouer la concurrence et peser sur les prix.

– *Le pourcentage des frais divers par rapport aux investissements*

Ce ratio rapporte les frais divers (études, essais, expropriations, intérêts de retard, décomptes et révisions, indemnités à verser suite à des litiges, frais liés aux déplacements de canalisations de concessionnaires, etc.) aux investissements, l'objectif étant de ramener le pourcentage – de 15 à 23 %, observé depuis 1991 – à 15%, seuil en deçà duquel il semblerait vain de vouloir descendre.

Le calcul de l'administration tient compte des chantiers de la SOFICO. Afin d'isoler la réalité budgétaire des directions territoriales, la Cour a procédé à une analyse du fichier informatique de la division de la comptabilité du MET (D.032) reprenant l'inventaire des engagements comptabilisés de 1995 à 1998, à la charge de l'AB 73.01.01 (construction du réseau).

Il ressort de l'histogramme ci-dessous qu'au cours de la période de quatre ans considérée, la part des frais divers (37% en moyenne), par rapport aux engagements comptabilisés, est nettement supérieure aux valeurs reprises au *Plan stratégique*.

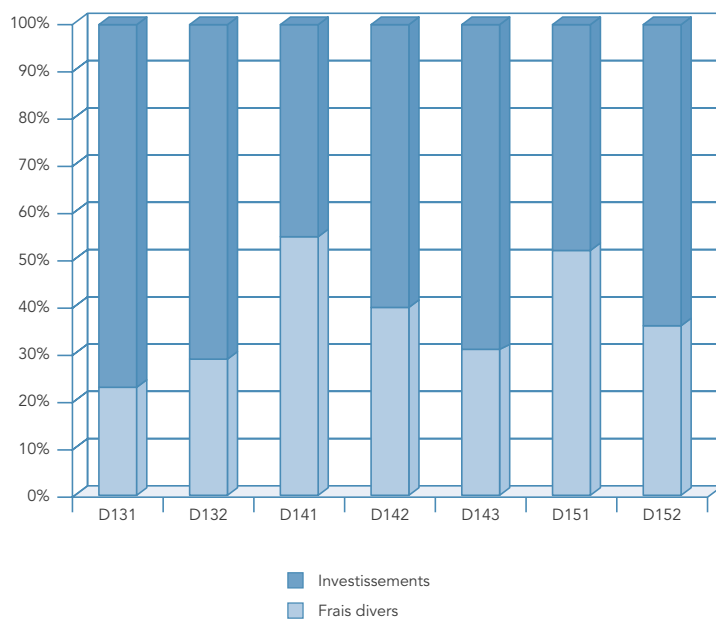
²¹ Les districts n'assument en régie qu'une partie des tâches d'entretien ordinaire du réseau.

²² *GENEVE* = Gestion ENgins Et VEhicules.

Les situations extrêmes sont observées à Namur (23 % de frais divers) par opposition à Liège (52 %) et Mons (55 %). Pour ces dernières directions, ce sont surtout les dépenses d'expropriations²³ qui sont à l'origine de cette situation, et particulièrement les emprises réalisées dans le cadre de l'achèvement des grands chantiers autoroutiers (liaison E5-E9 à Liège et A8 à Mons) gérés par la SOFICO. Contrairement aux autres types de dépenses annexes aux investissements financés par la Société de financement, les emprises continuent en effet d'être imputées sur les crédits directs de l'administration. Même en faisant abstraction de ces charges particulières, les frais divers se situent encore à un niveau de 27% environ, soit bien plus que l'objectif visé.

En tout état de cause, même si les expropriations relatives aux chantiers SOFICO ne concernent pas directement les directions territoriales concernées, elles ont réduit leur marge de manœuvre pour la réalisation d'investissements nouveaux sur le réseau existant.

Moyenne des frais divers et des investissements par Direction territoriale²⁴ (95 à 98)

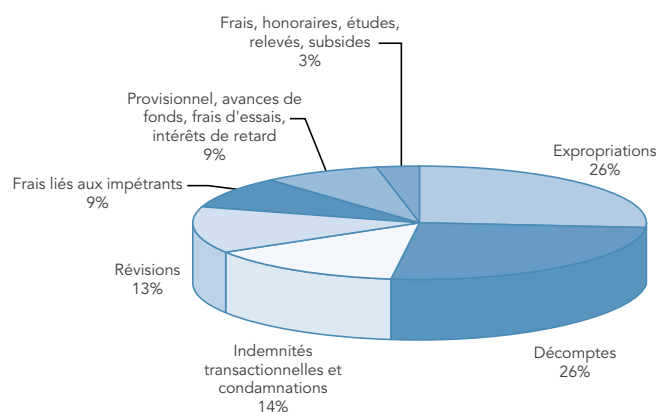


Par ailleurs, comme illustré ci-dessous, les frais divers ont concerné, pour près de 40%, des décomptes d'entreprises et des transactions (à la suite de litiges avec des entrepreneurs).

²³ Liège : 287,5 millions de francs d'expropriations parmi les 663 millions de francs de frais divers, soit 43,4% ; Mons : 315,9 millions de francs d'expropriations sur 717,2 millions de francs de frais divers, soit 44%.

²⁴ D.131 (Namur), D.132 (Luxembourg), D.141 (Mons), D.142 (Charleroi), D.143 (Brabant wallon), D.151 (Liège), D.152 (Verviers).

Ventilation des frais divers (moyenne 1995-1998)



Nonobstant le fait qu'une partie des dépenses contentieuses relève des charges du passé héritées de la gestion du ministère national des Travaux publics, la Cour fait observer que ces deux types de dépenses ne sont pas inéluctables dans la mesure où ils dépendent du degré de préparation et de suivi des chantiers par les directions territoriales.

Dans la ligne des recommandations qu'elle a déjà formulées dans son 156^e Cahier d'observations²⁵ au terme de l'analyse des causes des intérêts de retard supportés par le MET, la Cour considère que le suivi des frais divers devrait être affiné de manière à permettre d'isoler l'origine et les causes de leur fluctuation, afin de pouvoir mieux maîtriser les dépenses qui peuvent l'être.

Il apparaît à cet égard que l'explication de l'administration²⁶ à propos de l'augmentation soudaine de ce type de dépenses en 1998, à savoir que celle-ci résulterait d'un tassement des investissements de la SOFICO durant ladite année, permet tout au plus de confirmer les résultats de l'étude réalisée par la Cour au départ des engagements sur crédits directs des directions territoriales, étude qui laisse présager une détérioration du ratio des frais divers après l'achèvement des grands chantiers SOFICO. Selon l'administration toutefois, ce constat volontairement laconique devrait appeler une réflexion plus approfondie dans le chef des services concernés.

2.3 Trois exemples concrets d'application de la démarche de gestion par objectifs

En guise d'illustration pratique de la démarche de la DG.1, avec ses avancées par rapport au *Plan stratégique* mais également ses limites, la Cour a examiné trois domaines d'activités essentiels de l'administration routière : la sécurité routière, l'entretien des voiries et la maintenance des ouvrages d'art.

²⁵ 156^e (11^e) Cahier d'observations, Fasc. 1er, *Doc. parl. Rég. w. 58 (1999-2000)* - N°1, pp. 13-18.

²⁶ Sur la fiche de l'indicateur de performance.

2.3.1 La sécurité routière

En 1998, les 8.698 accidents corporels survenus sur les voiries régionales (et provinciales) ont fait 13.358 victimes, dont 480 morts et 2.672 blessés graves²⁷. L'accent est donc mis, depuis plusieurs années, sur la nécessité de mettre en œuvre des actions efficaces pour tenter d'enrayer ce fléau et limiter son coût social et humain.

Au sein du MET, la mise en place d'une méthodologie pour rencontrer les problèmes de sécurité routière est relativement récente (1996). Au stade actuel, l'objectif est de réduire le nombre d'accidents corporels au moyen d'aménagements du réseau routier complétés, d'une part, en améliorant la signalisation et, d'autre part, en exerçant une action de sensibilisation ciblée en fonction du profil des conducteurs impliqués dans les accidents.

Si l'action de sensibilisation n'est pas encore finalisée (un marché d'étude est en cours d'attribution)²⁸, l'amélioration de la signalisation fait l'objet d'un schéma théorique d'actions particulièrement structuré tandis que le mode d'intervention sur l'infrastructure est bien systématisé. C'est cet aspect qui retiendra ici l'attention.

– Détermination des objectifs et des outils

L'objectif annoncé dans le *Plan stratégique* est d'aménager toutes les zones à risque de façon à réduire le nombre d'accidents (dans une proportion qu'il était impossible de chiffrer en 1998). L'objectif actuel de la Direction du trafic et de la sécurité routière (D.112) est une diminution du nombre de victimes de 20% en cinq ans.

Pour atteindre ce but, une technique a été élaborée pour identifier de manière rigoureuse, à l'aide d'un modèle mathématique qui prend en compte l'environnement spatio-temporel des accidents corporels, les zones d'insécurité qualifiées de zones à haut risque (ZHR) et à moyen risque (ZMR). Ce travail se concrétise par la réalisation d'une cartographie routière de l'insécurité. Début 2000, 90 zones à haut risque et 400 zones à moyen risque ont ainsi été répertoriées. Cet outil doit servir de base à la programmation des investissements au cours des cinq prochaines années (1,1 milliard de francs pour les ZHR et 2,9 milliards de francs pour les ZMR²⁹) en vue d'optimiser la résorption des zones à risque. Optimiser signifie en l'occurrence réduire les zones à problème avec un budget raisonnable sans contribuer à en créer de nouvelles.

²⁷ Au cours de la même année, 5.931 accidents avec dommages corporels sont survenus sur les voiries communales, faisant 7.894 victimes (127 morts et 1.168 blessés graves). Source : Institut belge de sécurité routière, *Rapport annuel 1998*.

²⁸ L'étude envisagée vise à mettre en évidence - sur la base de la banque de données de l'Institut national de Statistiques - des facteurs déterminants en matière d'accidents, tels que le profil du conducteur impliqué (âge, niveau social, véhicule utilisé, etc.), les conditions météo et de voirie, les circonstances (discothèque, travail, tourisme, etc.), et le moment (heure, saison). Les résultats de cette étude devraient permettre de cibler les campagnes de sensibilisation aux dangers de la route. Pour autant qu'il soit atteint, l'effet recherché bénéficierait à l'ensemble de la Région wallonne et contribuerait donc également à réduire le nombre d'accidents sur les voiries communales.

²⁹ Ces montants, inférieurs à ceux inscrits dans le Plan stratégique (7 milliards), s'expliquent par le fait que certaines zones reprises dans le Plan sur la base d'indices d'insécurité fixés en 1996, ont été traitées depuis lors.

– *Limites de la démarche*

Cette démarche n'est toutefois pas adaptée pour objectiver l'existence d'un troisième type de zones, les ZDU (zones demandées par les utilisateurs), lesquelles font l'objet de requêtes émanant, soit de particuliers, soit d'une administration communale. En effet, pour la plupart des ZDU, l'application de la méthode précitée, basée sur le nombre d'accidents corporels, ne conclurait pas à l'existence d'un réel problème et donc, à la nécessité d'aménagements. Or le budget prévu pour la réduction du sentiment d'insécurité devrait représenter 20 % du total des dépenses en matière d'investissements sécurité, soit 1 milliard de francs (à répartir sur cinq ans).

Même si la définition de niveaux de service à offrir à l'utilisateur implique de tenir compte de l'avis de ce dernier, il conviendrait néanmoins de tenter de définir des critères d'intervention dans ce domaine particulier, plus subjectif, qui concerne le sentiment d'insécurité. L'administration envisage de régler ce problème par l'utilisation de grilles multicritères.

– *Réalisation des objectifs*

Un problème a déjà été soulevé au point 2.2, pour ce qui concerne la répartition des moyens d'actions "sécurité" entre les directions territoriales sur la base d'une clé de répartition forfaitaire, sans rapport avec les priorités dégagées grâce à la cartographie des zones à risque. Par ailleurs, l'imprécision qui subsiste au niveau de la définition des catégories d'imputation des dépenses, et particulièrement de la catégorie sécurité (de nombreux investissements peuvent être considérés comme mixtes³⁰), fait que l'enveloppe qui lui est réservée peut être fortement sollicitée au sein des directions territoriales, autonomes en matière de programmation budgétaire. Cette situation ne favorise pas une stricte programmation, au plan régional, des aménagements des zones à risque.

Pour remédier à cette situation, l'administration a proposé à l'autorité ministérielle d'arrêter un calendrier précis pour arrêter les priorités et les moyens à affecter. La procédure impliquerait la convocation, dans un premier temps, des Commissions provinciales de sécurité routière restreinte pour classer les zones à traiter sur la base d'une grille d'analyse multicritères, définir le type d'aménagements projetés et évaluer le coût de ceux-ci. La Commission wallonne de sécurité routière, associant des représentants du ministre des Travaux publics, interviendrait dans un second temps pour trancher les questions de priorité et les moyens à y consacrer. Enfin, les Commissions provinciales de sécurité routière définiraient *in fine* les aménagements en fonction du budget et du classement des priorités fixés au stade précédent. Pour garantir le succès de l'opération, la procédure préconisée devrait, selon le service promoteur, être formalisée par voie réglementaire et le traitement des zones à risques se voir doté d'un budget spécifique.

En tout état de cause, dans ce domaine de la dangerosité où coexistent des réalités et de simples appréhensions, il conviendra de vérifier dans quelle mesure l'unique grille multicritères permettra réellement d'objectiver des priorités en matière de ZDU, et le rôle qu'elle jouera lors des prises de décision.

³⁰ Par exemple, l'aménagement d'un rond-point peut à la fois améliorer la sécurité et la qualité de vie (esthétique).

– Indicateurs de performance

Pour évaluer l'impact des dépenses relatives à la sécurité, trois indicateurs présenteront l'évolution du nombre total d'accidents (décès, blessés) par type de réseau et par catégorie d'usagers (automobilistes, cyclistes, piétons). De par leur caractère global, ces indicateurs semblent peu aptes à mesurer les résultats de la démarche initiée par la Direction du trafic et de la sécurité routière (D.112) pour améliorer de manière sélective l'infrastructure routière.

Certes, il est communément admis qu'en matière de sécurité routière, l'effectivité³¹ des mesures est particulièrement difficile à mesurer. Etant donné toutefois que l'administration propose un plan d'investissements de quelque cinq milliards de francs sur cinq ans pour réduire le nombre de victimes de 20%, la Cour recommande que les indicateurs généraux retenus soient complétés par d'autres, plus affinés. En ce sens, l'actualisation de la cartographie précise des accidents, par la D.112, paraît nettement plus appropriée pour essayer d'évaluer les résultats de l'action de l'administration routière au niveau des zones traitées.

2.3.2 L'entretien du réseau

L'administration routière a pour mission de mettre des routes sûres et en bon état à la disposition des usagers. Sur un réseau routier et autoroutier de 7.614 km (plus de 53% du réseau géré par les Régions)³², construit en grande partie entre 1960 et 1980, les tâches de maintenance prendront de plus en plus d'importance, d'autant que les grands chantiers d'extension ou de liaison touchent à leur fin. L'entretien vise à conserver le patrimoine dans un état équivalent à celui d'origine.

L'entretien extraordinaire, réalisé selon une périodicité variable, correspond aux travaux de reconditionnement, de modernisation ou de grosses réparations de chaussées. L'entretien ordinaire renvoie aux opérations de gestion journalière du réseau (actions ponctuelles revêtant un caractère d'urgence ou directement liées à la sécurité des usagers, marquages, rétablissement de l'écoulement des eaux, fauchage de sécurité, etc.). Un cas particulier : le service hivernal, qui s'attache à maintenir des conditions optimales de circulation entre la mi-octobre et la fin avril, est également considéré comme relevant de l'entretien ordinaire alors qu'il s'agit en réalité d'un service rendu aux usagers, réalisé à fonds perdus pour la route, voire quelque peu néfaste pour celle-ci et pour l'environnement.

– Détermination des objectifs et des outils

Faute de disposer de critères de qualité objectifs pour fixer les niveaux de service à offrir à l'utilisateur, la stratégie de l'entretien n'a pas encore été définie. La difficulté est en effet d'atteindre le meilleur équilibre possible entre

³¹ Effectivité : à comprendre comme étant la mesure de la contribution de chaque type d'action au résultat constaté.

³² La Région wallonne a en charge 7.614 km de voiries, la Région flamande 6.323 km et la Région de Bruxelles-Capitale 243 km. Le réseau géré par les provinces et les communes belges est de loin le plus important puisqu'il mesure 129.866 km (source : *Rapport annuel 1998* de la DG.1)

la qualité souhaitée de la voirie, les contraintes techniques et les moyens financiers. La préoccupation de l'administration est néanmoins clairement affichée. Tout d'abord, organiser la programmation de l'entretien extraordinaire sur la base d'une connaissance scientifique de l'état de la voirie, de façon à remettre l'ensemble du réseau en bon état en cinq ans et répartir en conséquence les moyens entre les directions territoriales. Ensuite, assurer un suivi généralisé des chaussées et le maintien d'un environnement suffisamment propre. Enfin, lorsque les niveaux de service à offrir à l'utilisateur auront pu être définis, affiner les besoins budgétaires et planifier la distribution des activités entre les districts et les sous-traitants privés grâce à la mise en place progressive d'une comptabilité analytique des districts.

Ce souci de connaître l'état physique réel de l'entièreté du réseau doit se concrétiser par un travail d'auscultation systématique des chaussées, à l'aide d'appareils de mesure à grand rendement, et par l'alimentation d'une banque de données (harmonisée avec celle qui existe déjà pour l'inventaire des voiries) fournissant les renseignements utiles sur l'état de chaque hectomètre du revêtement. Ces données, non encore totalement interprétées à ce jour, alimenteront un logiciel d'optimisation de la gestion de l'entretien routier (SOGER).

Si ce logiciel doit constituer un outil d'aide à la décision au plan technique, l'implantation d'une comptabilité analytique des districts (SYCAD) devrait s'avérer quant à elle, si elle est bien conçue, un précieux outil d'information sur le coût des missions assumées en régie.

– Réalisation des objectifs

Il est prématuré de vouloir tirer des enseignements de l'exploitation des deux instruments de gestion précités. La Cour tient néanmoins à souligner que le souci de l'administration de disposer d'informations précises, d'une part, sur l'état de l'infrastructure dont elle a la charge et, d'autre part, sur les coûts internes de fonctionnement de ses entités territoriales, témoigne de sa volonté de gérer au mieux les deniers publics, aux plans de l'économie et de l'efficacité. Elle attire toutefois l'attention sur le fait que la comptabilité analytique est l'outil de gestion par excellence des responsables d'action. A ce titre, elle doit être perçue par ces derniers comme un facteur de progrès dans le sens d'une amélioration de la compétitivité. Il n'est pas certain que l'administration centrale ait réussi à faire passer ce message. Les propos recueillis auprès de quelques responsables de directions territoriales ont en effet mis en évidence une certaine réticence face à ce qui est perçu par des membres du personnel comme une contrainte, voire une menace.

De manière plus générale, le *Plan stratégique* met en exergue le manque d'entretien du réseau ainsi que des ouvrages d'art (cf. point suivant) en réclamant des moyens substantiels pour amender la situation. Au niveau du budget de la Région, la fusion, au sein de deux allocations de base seulement, des moyens budgétaires limités consacrés aux diverses missions de maintenance de la DG.1, a favorisé le report récurrent de certaines actions jugées moins prioritaires. En matière d'entretien ordinaire par exemple, les dépenses consacrées au service hivernal amputent systématiquement les moyens réservés à l'entretien proprement dit et perturbent une programmation correcte de ce type de travaux. Toutefois, dans le budget 2000, trois nouvelles allocations de base ont été créées : une première consacrée à la propreté du réseau (200 millions de francs), une deuxième réservée à l'achat de fondants chimiques (300 millions de francs) et la troisième pour l'entre-

tien extraordinaire des ouvrages d'art (330 millions de francs). Les moyens d'action globaux réservés à l'entretien (ordinaire et extraordinaire) ne progressent pourtant que de 288 millions de francs par rapport au budget 1999 ajusté, ce qui est encore loin de correspondre aux revendications exprimées dans le *Plan stratégique*³³. Quoi qu'il en soit, la plus grande spécialisation budgétaire devrait éviter, en partie, la dérive précitée.

Quant aux moyens réellement nécessaires pour ces activités de maintenance précisément, il est très difficile d'y voir clair. Le problème déjà évoqué, au sujet du mode très approximatif d'évaluation des besoins, se retrouve au niveau de l'un des indicateurs de performance.

– *Indicateurs de performance*

Sept indicateurs mesureront l'évolution de différentes caractéristiques de la surface du réseau, le coût du service hivernal et l'importance du budget consacré à l'entretien (ratio dépenses entretien / valeur du patrimoine).

A ce propos, la Cour constate que le taux de 1,5 % de la valeur des infrastructures à entretenir serait considéré, au niveau de l'O.C.D.E., comme une valeur de référence pour évaluer les moyens financiers à consacrer à la maintenance des voiries. Cette norme ne tient toutefois pas compte de la localisation géographique (latitude) des réseaux ni des contraintes (intensité et type de trafic) auxquelles les voiries sont soumises. L'indicateur retenu par la DG.1, sans doute dans la perspective de comparaisons à l'échelle nationale et internationale, appelle plusieurs autres réserves.

En effet, la valeur du patrimoine (valeur à neuf ou valeur de reconstruction ?) à prendre en considération n'est pas clairement précisée. Tout en indiquant qu'il s'agit de la valeur de reconstruction, le *Plan stratégique* se base en fait sur la valeur d'inventaire du réseau routier³⁴. Or cette valeur a été fixée jusqu'à présent en Région wallonne de manière très approximative, sur la base d'un examen visuel (pour les routes) ou de l'ancienneté (pour les équipements).

En outre, selon l'acception donnée au terme entretien, les conclusions quant à l'adéquation des moyens financiers consacrés à la maintenance du réseau peuvent diverger sensiblement. Ainsi, alors que les commentaires illustrant l'indicateur en question signalent que le budget consacré à l'entretien en Région wallonne n'a jamais dépassé 0,71 % de la valeur du patrimoine, soit bien moins que le taux de 1,5 % préconisé, un document interne au MET, dont la fiabilité est toutefois contestée par la D.G.1, précise au contraire que la Région aurait consacré de 1993 à 1996, un peu plus de 2 % de la valeur d'inventaire à l'entretien de son réseau.

Cette conclusion se fonde sur une conception plus large de la notion de l'entretien, selon laquelle toutes les dépenses en capital non destinées à des extensions de réseau étaient assimilées à des dépenses de reconditionnement et donc d'entretien des voiries. Depuis lors, le budget réservé à l'entretien extraordinaire (titre II) et ordinaire (titre I) peut être clairement

³³ Cf. supra, point 2.2.4, comparaison des moyens réclamés et obtenus pour les principaux axes du *Plan stratégique*.

³⁴ La valeur d'inventaire s'obtient en multipliant la valeur de reconstruction par un coefficient inférieur à l'unité correspondant au degré d'usure technique du réseau (0,76 en 1995), constaté en principe au départ d'essais et d'analyses multiples.

isolé grâce aux allocations de base spécifiques. Encore faut-il considérer que la prise en compte de l'intégralité des dépenses consacrées à l'entretien ordinaire n'est pas logique : dans la mesure où il s'agit de mesurer l'effort consenti pour assurer la pérennité du patrimoine routier (chaussées), il faudrait exclure les dépenses relatives au service hivernal, à l'entretien agricole et à la propreté, au demeurant susceptibles d'être comprimées grâce à des mesures appropriées³⁵.

La plus grande prudence s'impose donc lors de comparaisons de ratios dont les éléments ne sont pas définis de manière univoque. Enfin, nonobstant la nécessité de consacrer des moyens plus importants à l'entretien du réseau, il convient également de chercher à répondre aux besoins de manière plus rationnelle et performante.

2.3.3 La gestion des ouvrages d'art

La Région wallonne est responsable de la protection et de l'entretien de 3.000 ponts (2.600 ponts sur le réseau routier et environ 400 ponts sur le réseau fluvial), auxquels s'ajouteront prochainement le millier d'ouvrages d'art qui enjambent le réseau des voies lentes (RAVeL) et qui étaient précédemment gérés par la S.N.C.B. L'administration est d'autant plus sensible à cette problématique que sa responsabilité tant civile que pénale, pourrait être mise en cause en cas d'accident. D'ailleurs, la prise de conscience de la nécessité de mettre en place une gestion dynamique des ouvrages d'art n'est pas neuve : la réflexion, entamée dans les années septante au sein du ministère national des Travaux publics s'est poursuivie après la régionalisation de 1988 au niveau du MET où a été créée une *Commission wallonne pour la gestion des ouvrages d'art*. Néanmoins, un état des lieux réalisé lors de la préparation du *Plan stratégique* a révélé qu'une centaine de ponts du réseau routier ou autoroutier présentaient ou allaient présenter à court terme des risques importants pour les usagers, tandis que d'autres nécessitaient des réparations conservatoires ou devaient faire l'objet d'une surveillance renforcée par les services techniques compétents (Direction des ponts et charpentes, Direction de l'expertise des structures) relevant de la Direction générale des services techniques (DG.4).

– Détermination des objectifs

Le *Plan stratégique* proposait un programme volontariste de deux ans au terme duquel tous les ouvrages dangereux ou simplement dégradés seraient assainis tandis que l'accent serait ensuite porté sur la prévention pour éviter les dégradations. Pour ce faire, un budget de 1,1 milliard de francs était jugé nécessaire chaque année³⁶. A moyen terme cette gestion devait conduire à des économies, dans la mesure où elle pourrait être essentiellement axée sur la prévention des dommages plutôt que sur leur traitement.

³⁵ Economies possibles en matière de propreté par des mesures préventives (campagnes de sensibilisation) et la sanction des infractions. Le coût de l'entretien agricole peut être tempéré par le rythme des fauchages, le choix sélectif des zones et types de plantation tandis que le service hivernal fait actuellement l'objet d'une démarche active de l'administration en vue de l'optimiser.

³⁶ A noter que pour évaluer les besoins en matière d'entretien après l'assainissement de la situation, le *Plan stratégique* se réfère de nouveau à une norme très générale, à savoir 1% de la valeur à neuf des ouvrages d'art.

– Réalisation des objectifs

La situation mise à jour lors de l'état des lieux réalisé en 1997 révèle que le problème déjà évoqué en matière d'entretien du réseau, à savoir le report des actions jugées moins prioritaires, se pose également en matière d'entretien des ponts. A cet égard, la nouvelle allocation de base 73.02.02 de la division organique 51 du budget 2000 qui traduit un effort net de 330 millions de francs (moyens d'actions) en faveur de l'entretien extraordinaire des ouvrages d'art, permettra, non pas de couvrir tous les besoins, mais de programmer en priorité les grosses réparations sur les ouvrages qui présentent une situation inquiétante.

La création de cette allocation de base ne constitue toutefois qu'une spécialisation partielle des dépenses nécessaires puisque la rénovation des autres ponts dégradés continuera d'être mise à la charge des moyens inscrits à l'allocation 73.01.02, tandis que l'entretien ordinaire des ponts sera toujours assuré par les crédits destinés à l'entretien du réseau en général (14.01.02).

Or le *Plan stratégique* insiste sur le fait que les travaux d'entretien préventifs sont des investissements considérés comme étant les plus rentables pour les ponts. Sur le terrain toutefois, la mise en œuvre de ce principe ne semble pas idéale.

En effet, si le contrôle de routine des ouvrages d'art (inspection de type A) se réalise au niveau des Directions territoriales selon un protocole précis établi par la commission wallonne précitée, ces entités ne disposent pas toujours du personnel qualifié pour détecter suffisamment tôt des problèmes de dégradation dans ce domaine très spécialisé. Selon les responsables rencontrés, il en résulte une disparité dans la manière d'organiser les moyens humains et matériels, qui rejaillit sur la qualité des contrôles. En conséquence, il serait souhaitable que les Directions territoriales sollicitent davantage l'assistance de la DG.4 précitée, laquelle pourrait éventuellement constituer une cellule spécifique à cet effet. Par ailleurs, il semble qu'une part non négligeable des dégradations des ouvrages d'art résulte d'un défaut de petit entretien (descente d'eau détériorée, étanchéité des joints, etc.). Les équipes de terrain ou les sous-traitants éventuels qui réalisent ce travail dans le cadre de l'entretien courant des voiries devraient être sensibilisés à l'importance de leur travail.

Enfin, lorsqu'un rapport d'inspection de routine conclut à la nécessité de réaliser des investigations approfondies sur certaines zones avariées, l'inspection (de type B) est réalisée par la DG.4³⁷ qui propose des solutions à la Direction territoriale pour régler les problèmes. Cette Direction technique n'ayant qu'une compétence d'avis, elle ne dispose d'aucune information sur la manière dont ses recommandations, notamment en matière de travaux de rénovation, ont été suivies d'effet, alors qu'elle est pourtant chargée de tenir à jour la liste d'ouvrages à réparer en priorité. Cette lacune dans la circulation des informations dénote un cloisonnement entre services et directions qui ne répond pas à la volonté affichée par le MET d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble de ses services.

³⁷ Plus précisément par la D.424.

2.3.4 Conclusions et recommandations

Comme la plupart des administrations routières, la DG.1 se préoccupe depuis longtemps d'évaluer l'état des infrastructures dont elle assume la charge et la responsabilité. L'originalité de l'initiative prise en 1997 est d'avoir greffé la démarche plus théorique du *Plan stratégique* sur les outils et pratiques en vigueur et d'avoir tenté de la structurer pour l'utiliser comme outil de communication vis-à-vis du pouvoir politique. A cet égard, pour gagner en crédibilité, les estimations des besoins financiers, parfois très approximatives et dans tous les cas maximalistes, mériteraient d'être revues sur des bases plus scientifiques, dès que tous les niveaux de service à offrir à l'usager auront été définis, de commun accord avec l'autorité ministérielle ou gouvernementale cette fois, puisque ces instances se montrent à présent clairement favorables à une modernisation de l'administration et à l'instauration d'une culture de l'évaluation.

Au plan budgétaire, si les moyens accordés en l'an 2000 sont toujours loin d'atteindre ceux qu'escomptait l'administration, la plus grande spécialisation au niveau de quelques allocations de base placera la DG.1 devant ses responsabilités en évitant que des actions relatives à la réparation des ouvrages d'art les plus dangereux ou encore d'autres, destinées à améliorer l'image du réseau en termes de propreté, puissent encore être postposées. En outre, une spécialisation complète de la gestion des ouvrages d'art et surtout du service hivernal, permettrait encore d'améliorer la planification des travaux d'entretien des voiries. De manière plus générale, lors de la prochaine actualisation du *Plan stratégique*, les missions touchant à l'entretien du réseau pourraient être redéfinies de manière à exclure celles qui ne concourent pas directement à la préservation du bon état des chaussées et qui, à ce titre, appellent d'autres objectifs, tandis que les missions dans le domaine de la sécurité, l'amélioration de la qualité de vie ou encore la conservation du patrimoine, mériteraient également une redéfinition univoque. Enfin, une meilleure correspondance entre la structure des programmes du budget régional et les missions de l'administration ainsi reformulées conférerait une plus grande transparence et cohérence à l'édifice et faciliterait le suivi de l'exécution budgétaire des objectifs.

Par ailleurs, le *Plan stratégique* et les indicateurs de performance qui l'accompagnent doivent également être un outil de communication interne afin de développer des possibilités de synergie entre services et directions et motiver le personnel. Or le Plan est plutôt discret sur tout ce qui touche à cette matière. Le programme d'actions, de qualité assez inégale, qui est actuellement intégré dans le *Plan stratégique*, devrait dès lors faire l'objet d'une large approbation interne lors de la prochaine actualisation de la démarche et, surtout, les règles du jeu (bases et finalités de l'évaluation, choix d'indicateurs pertinents, sanctions éventuelles en cas de non-respect des objectifs) devraient être clairement énoncées. Mais serait-il raisonnable d'exiger d'une administration pionnière en la matière de s'astreindre à cet effort difficile sans contrepartie, c'est-à-dire sans l'assurance d'obtenir les moyens nécessaires à la réalisation de ses objectifs ? Sous peine de décourager l'ensemble de la DG.1, il semble indispensable que le pouvoir politique détermine à présent de manière concrète comment il entend voir se moderniser les administrations et de quelle manière il les soutiendra dans leur démarche.

Chapitre 3

Le difficile exercice de la programmation des investissements

3.1 Contexte

Pour l'administration routière, la concrétisation de la démarche stratégique implique que la programmation des actions, et particulièrement des investissements, soit respectée. L'effort budgétaire exceptionnel sollicité par la DG.1 pour réaliser son ambitieux plan stratégique dans les délais souhaités n'a pas été consenti par la Région mais la programmation triennale des investissements routiers, fluviaux et portuaires est à l'ordre du jour du Gouvernement wallon³⁸. Jusqu'à ce jour, la Direction des autoroutes et des routes a donc été contrainte d'opérer dans le cadre étroit de l'exercice budgétaire.

En vue d'examiner comment, dans ce contexte, les propositions d'investissements des directions territoriales, telles qu'approuvées par le ministre, s'étaient réalisées et de quelle manière l'administration centrale avait pu en suivre le bon déroulement, la Cour a réalisé une brève étude limitée aux investissements relatifs à la construction, l'aménagement et l'équipement des autoroutes et routes de la Région (AB 73.01.01 de la division 51 du budget régional). Les engagements, visés par le contrôleur des engagements et enregistrés dans le système informatisé GCOM au cours de la même période, ont été confrontés aux programmes physiques (indicatifs) des investissements routiers, tels qu'annexés aux programmes justificatifs 1995-1998 du budget régional.

3.2 Constats

3.2.1 Le lien entre la programmation et l'exécution budgétaires est difficile à opérer

L'absence de standardisation et de précision du libellé des projets ne permet pas de les identifier aisément dans le dictionnaire des engagements issu du GCOM. Au surplus, l'encodage du GCOM ne tient pas compte de la classification des investissements reprise au niveau des programmes justificatifs, mais cette classification diffère parfois elle-même de celle reprise au *Plan stratégique*. Ainsi, alors que ce document prévoit quatre catégories d'investissement (nouvelles infrastructures, sécurité, qualité de la vie, RAVeL), les documents parlementaires ajoutent parfois une rubrique "conservation du patrimoine". Enfin, ce classement en fonction de la finalité de la dépense n'est pas toujours suivi de la même manière suivant les sources consultées.

³⁸ Exposé général relatif aux budgets des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2000, *Doc. parl.*, Rég. w., 4-I a et 4-I bcd (1999 - 2000), p. 114.

3.2.2 A peine 30 % des projets programmés ont fait l'objet d'un engagement comptable au cours de la période considérée

Ainsi que l'indique le tableau suivant, sur les 527 projets programmés de 1995 à 1998, seuls 158 (30 %) ont pu être identifiés avec plus ou moins de certitude dans le dictionnaire des engagements des quatre années considérées³⁹. Parmi ceux-ci, 43 (27 %), n'ont pas reçu un début de concrétisation au cours de l'année de la programmation du chantier.

Directions territoriales	Total projets programmés de 95 à 98	Total projets identifiés au GCOM	Total projets identifiés exécutés en décalage
Namur	119	42 (35,3 %)	8 (19 %)
Luxembourg	80	26 (32,5 %)	11 (42,3 %)
Mons	60	22 (36,7 %)	5 (22,7 %)
Charleroi	50	19 (38 %)	3 (15,8 %)
Brabant wallon	38	15 (39,5 %)	4 (26,7 %)
Liège	113	21 (18,6 %)	9 (42,9 %)
Verviers	67	13 (19,4 %)	3 (23,1 %)
Totaux	527	158 (30 %)	43 (27,2 %)

Plusieurs causes peuvent être avancées pour expliquer cette situation.

– *Les répercussions du non-respect de la programmation de l'année précédente*

Le dépôt au Parlement des propositions budgétaires pour l'année x+1 intervient généralement dans le courant du mois d'octobre ou novembre de l'an x, à un moment où le nombre de procédures d'attribution de marchés qui pourront encore aboutir au cours de ladite année x n'est pas encore connu. Or, ainsi qu'en témoigne l'histogramme au point suivant, la proportion de marchés qui ont été adjugés ou notifiés en fin d'année⁴⁰ n'est pas négligeable. Ceux qui n'ont pu être attribués sont reportés à l'année suivante et perturbent donc le planning initial x+1.

– *L'inscription de crédits insuffisants au regard des projets proposés*

Si l'on excepte l'année 1997, le programme physique d'investissements routiers et autoroutiers soumis au Parlement lors du vote du budget, n'indique jamais le montant estimatif de chacun des projets proposés, mais uniquement un total par rubrique. La comparaison avec les propositions transmises au ministre par les Directions territoriales, via le MET, fait apparaître que les moyens renseignés dans les documents parlementaires paraissent parfois

³⁹ Certains engagements ne portaient toutefois que sur des dépenses annexes (expropriations, déplacements de canalisations) ou sur une première phase du chantier.

⁴⁰ Un marché ne peut être visé par le contrôleur des engagements qu'après l'adjudication et avant la notification de l'attribution du marché au soumissionnaire le moins disant (ou celui qui est jugé le plus intéressant s'il s'agit d'un appel d'offres ou d'une procédure négociée).

insuffisants pour couvrir la totalité des marchés à passer⁴¹, de sorte que certains d'entre eux ne pourront pas être réalisés. Par ailleurs, en cas d'ajustement du budget régional, les programmes physiques d'investissements adaptés ne sont pas joints aux documents parlementaires. Ce manque de transparence fait qu'il subsiste une zone d'ombre quant à l'adéquation des moyens prévus (ou la valeur réelle des programmes justificatifs du ministre concerné) et quant à la manière dont les programmes évoluent au fil des mois.

– *Le manque de fiabilité des estimations du coût des projets par les Directions territoriales*

L'écart entre le coût estimé des projets et les montants visés par le contrôleur des engagements est parfois tel que l'on pourrait se demander s'il s'agit des mêmes chantiers que ceux qui étaient annoncés dans les documents parlementaires⁴². En tout état de cause, les évaluations peu réalistes qui, selon l'administration, découlent souvent de l'absence d'études préalables (cette carence s'expliquant elle-même par le manque de certitude quant à la réalisation des investissements proposés), ne facilitent pas la programmation des investissements au sein d'une enveloppe déterminée. La stabilisation des programmes permettrait de rompre ce cercle vicieux.

– *La sous-estimation du montant des frais annexes aux investissements*

Le programme physique d'investissements comporte, pour chaque Direction territoriale, une réserve pour frais divers. Cette réserve, qui correspond habituellement à la différence entre l'enveloppe attribuée et le coût estimé des investissements, est passée de 19,4% en moyenne en 1995 à 15,2% en 1996, 10,7% en 1997, 12,4% en 1998, 8,5% en 1999 et 10,8% en 2000 mais le taux est parfois très variable d'une Direction à l'autre. Or, comme on l'a vu plus haut au point 2.2.6, la proportion des frais annexes aux investissements imputés à la charge de l'AB 73.01.01 s'est élevée en réalité à 37% en moyenne de 1995 à 1998. Il en résulte une nette réduction des probabilités de mener à bien le programme prévu.

⁴¹ Quelques exemples parmi d'autres. En 1995, deux projets sont repris au programme justificatif en matière de nouvelles infrastructures à Namur, pour un total de 47 millions de francs. L'un de ceux-ci avait été proposé par la Direction territoriale (construction d'un échangeur à Neuville) qui en évaluait le coût à 60 millions de francs. En 1996, le programme justificatif annonce la réalisation de deux chantiers à Mons, classifiés conservation du patrimoine, pour 18 millions de francs alors que la Direction concernée évaluait chacun de ces projets à 15 millions. De même à Charleroi, le programme justificatif 1996 prévoit quatre projets de nouvelles infrastructures sur le réseau interurbain pour 164 millions alors que la Direction évaluait ceux-ci à 170 millions au total.

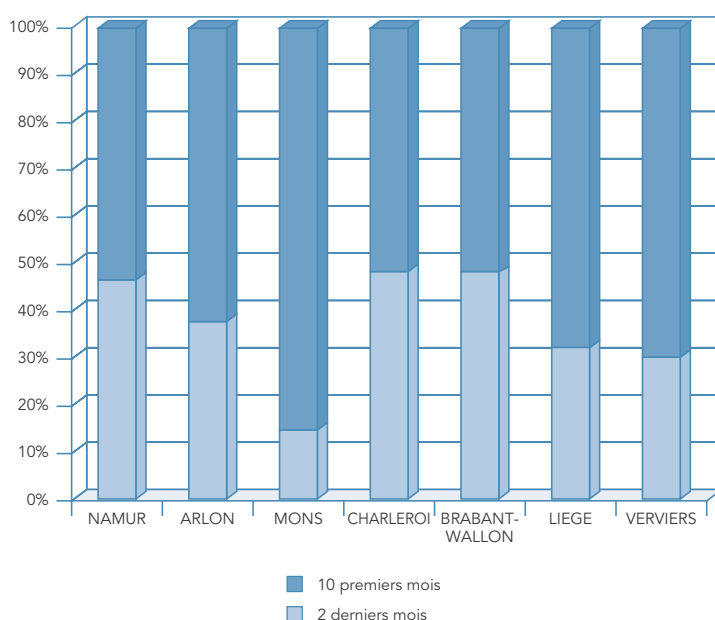
⁴² Ainsi en 1997 (la seule année où le programme justificatif mentionne l'estimation de chaque projet), et à Namur par exemple, sur les 12 projets qui ont pu être pistés, 2 avaient été correctement évalués mais 6 étaient nettement sous évalués : budgétisés pour un total de 136 millions, ils ont été adjugés pour un montant global de 299,7 millions. *A contrario*, quelques projets n'ont débouché que sur des engagements minimales, correspondant sans doute à l'une des phases du projet. A Arlon, 4 projets estimés à 60 millions au total ont frappé les crédits d'engagements de l'AB 73.01.01 à concurrence de 117,2 millions. Le fait que la plupart des Directions territoriales n'évaluent les investissements que par multiples de 5 ou de 10 millions confirme le manque flagrant de précision dans les estimations.

– *La longueur des procédures préalables au démarrage des travaux proprement dits*

Les délais pour disposer des emprises nécessaires via expropriations, s'entendre avec les concessionnaires pour les déplacements de canalisations et surtout obtenir le permis d'urbanisme sont souvent tellement longs que la procédure d'adjudication est parfois lancée sans attendre la finalisation des concertations ou l'obtention formelle du permis. Cette attitude présente évidemment des risques non négligeables de modifications parfois substantielles du projet, avec à la clé des avenants et des décomptes. En tout état de cause, ces difficultés démontrent qu'il est nécessaire de programmer les chantiers au moins un an à l'avance.

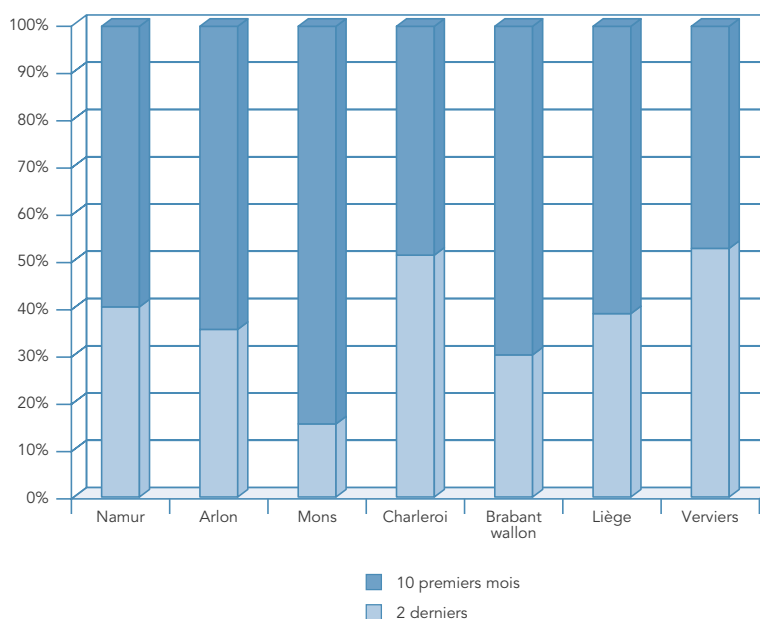
– *Les engagements tardifs de marchés*

Proportion des montants engagés (par Direction territoriale)
durant les deux derniers mois des années 1995 à 1998



Au cours de la période considérée, près de la moitié des crédits d'engagements dévolus aux Directions territoriales de Namur, Charleroi et du Brabant wallon ont été consommés durant les deux derniers mois de l'année. Seule la Direction de Mons présente une situation normale, en apparence du moins, car c'est à Mons que le niveau de frais divers est le plus élevé (plus de 55% des dépenses totales). Si, plutôt que de considérer la masse globale des engagements, l'on prend en considération le nombre d'engagements relatifs aux projets programmés qui ont pu être identifiés dans le GCOM, la tendance n'est modifiée que pour deux Directions territoriales. Les deux graphiques traduisent l'existence d'un goulet d'étranglement en fin d'année, lequel n'est pas synonyme de bonne gestion des deniers publics.

Proportion des engagements comptabilisés
durant les deux derniers mois des années 1995 à 1998



En effet, dans ce cas, soit les marchés sont adjugés dans la précipitation, avec les risques d'impréparation et, à terme, les modifications en cours d'entreprise (et donc les décomptes) que cela comporte, soit la notification de l'attribution du marché est tenue en suspens pendant plusieurs mois⁴³. La Cour rappelle à cet égard que, précédemment, l'engagement comptable des dépenses d'investissements était systématiquement soumis à l'accord du ministre des Travaux publics⁴⁴. Cette manière de procéder visait à assurer, au sein de l'allocation de base, un arbitrage des dépenses, soit entre les Directions territoriales, soit entre les nouveaux investissements et les chantiers en cours. En tout état de cause, cette pratique, aujourd'hui abandonnée, était peu compatible avec le respect de la programmation budgétaire et risquait en outre d'entraîner des conséquences sur les procédures d'attribution des marchés. Ainsi, d'une façon générale, la notification tardive aux adjudicataires peut remettre en question le résultat de la mise concurrence (désistement du soumissionnaire le mieux classé). Mais dans tous les cas, ces problèmes peuvent également se répercuter sur les entrepreneurs (gestion du carnet de commandes perturbée).

⁴³ Selon la Direction générale, la dérogation à la règle des 120 jours de calendrier prévue par le cahier des charges type RW 99 (dérogant lui-même à l'article 116, al 1, de l'A.R. du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics) serait de plus en plus fréquente.

⁴⁴ Cf. article consacré aux intérêts de retard payés par l'administration, publié au 156^e (11^e) Cahier d'observations, Fasc. 1er, *Doc. parl. Rég. w. 58 (1999-2000) N° 1*, p. 15.

3.3 Faiblesse des outils de suivi de l'exécution de la programmation

Au sein de la Direction générale des autoroutes et des routes, la cellule budget de la Direction des programmes (D.111) et la Direction des marchés et de la réglementation (D.102) sont les deux services en charge de la programmation budgétaire et, partant, du suivi administratif et comptable des investissements. Or le manque de coordination entre ces deux services induit un cloisonnement entre les phases de programmation et d'exécution des dépenses.

En effet, si la cellule budget de la D.111 centralise les programmes budgétaires des Directions territoriales et assure le suivi de la consommation des crédits en général, elle n'est pas à même de déterminer à quel stade de la procédure se trouve tel ou tel projet, son seul outil étant apparemment le GCOM lequel, on l'a vu, n'est pas un outil adapté pour ce type de recherche.

La D.102, pour sa part, désireuse d'assurer le suivi des projets depuis leur naissance administrative (étude, projet de mise en adjudication, etc.) jusqu'au terme des travaux (réception définitive), a conçu des tableaux sur support informatique, en vue d'assurer une standardisation des états de situation et permettre des échanges et une actualisation constante des données, par réseau. Il s'avère toutefois que la D.102 n'est pas parvenue à imposer ce type d'outil de gestion informatique, du moins de manière standardisée, aux Directions territoriales. Il existe donc différents systèmes de *reporting*, ce qui ne facilite pas la tâche de gestion et d'analyse des données.

3.4 Quelles perspectives pour la programmation de l'année 2000 ?

3.4.1 Contexte particulier

A l'occasion du changement de gouvernement, la Direction des autoroutes et des routes a plaidé une nouvelle fois pour l'adoption de son *Plan stratégique* et introduit une demande de crédits basée en grande partie sur les besoins exprimés dans ce document pour l'année 2000. Elle a en outre veillé à joindre à ses propositions d'investissements en "nouvelles infrastructures" les résultats de l'analyse multicritères destinée à mettre en évidence l'intérêt de chacun des projets. Pour mieux cerner les probabilités de succès ou d'insuccès de la programmation 2000 proposée dans ce domaine par la Direction routière, la Cour a cette fois comparé trois types de documents : les propositions initiales introduites par les Directions territoriales en août 1999, le programme justificatif (indicatif) du ministre du Budget, de l'Équipement et des Travaux publics communiqué au Parlement en novembre 1999, avant le vote du budget 2000 et enfin, un document officieux transmis par le MET, dressant la situation des programmes à la fin du mois de février 2000, compte tenu du report éventuel des marchés n'ayant pu être engagés en 1999.

3.4.2 Non-respect du *Plan stratégique*

Les moyens d'actions octroyés pour les travaux de construction, l'aménagement et l'équipement des autoroutes et des routes par la DG.1 s'élèvent à 2,5 milliards de francs au lieu des 3,8 milliards sollicités. Il est donc clair que nombre de projets introduits par les Directions territoriales ont dû être

ajournés et que les délais fixés dans le *Plan stratégique* pour améliorer la sécurité routière, par exemple, risquent en principe d'être compromis.

Si le Gouvernement n'a pas suivi les revendications de l'administration, du moins en termes budgétaires, l'administration elle-même, en l'occurrence les Directions territoriales, n'ont pas toujours respecté les consignes du *Plan stratégique*. Ainsi, la répartition préconisée des moyens d'action entre les Directions territoriales a certes été respectée (à un ou deux pour cent près⁴⁵), mais la ventilation interne des crédits entre les quatre rubriques (sécurité, nouveaux investissements, conservation du patrimoine, RAVeL⁴⁶) n'est pas plus conforme au *Plan stratégique* que la fixation de la marge pour les frais divers.

En effet, le volet sécurité auquel les Directions territoriales devraient consacrer 40 % de leurs moyens varie en fait de 19,1 % à 58,4 % dans les propositions initiales. Lors de la confection du budget et l'élimination des projets excédentaires, les investissements en matière de sécurité fluctuent de 13 à 54,9 % selon les entités territoriales, tandis qu'en février 2000, ceux-ci représentent 17,4 à 76,3 % des dépenses d'investissements de chaque Direction, imputables à la charge de l'AB 73.01.01. Au total toutefois, les moyens réservés à la sécurité après l'actualisation des programmes en février dernier se rapprochent enfin de la répartition "idéale" de 40 %⁴⁷. Par contre les frais divers sont censés ne pas dépasser 9,2 % des dépenses totales si l'on se réfère aux propositions des directions territoriales voire même 8,3 % si l'on se base sur la récente actualisation.

3.4.3 Programmation 2000 compromise

Sur les 25 projets introduits (de manière optimiste) par les entités territoriales, 16⁴⁸ ont été retenus lors du vote du budget, ce qui peut paraître logique vu le non-octroi des crédits réclamés ; par ailleurs, 6 projets non programmés ont été intégrés dans le programme justificatif annexé aux documents parlementaires. En février 2000, il ne reste déjà plus que 10 des projets proposés par les Directions territoriales, tandis que 9 chantiers non-prévus initialement pourraient également être réalisés.

3.4.4 Faible incidence de l'évaluation de type multicritères sur la priorité des projets "nouvelles infrastructures"

Comme déjà signalé, les propositions budgétaires de la DG.1 étaient cette fois accompagnées des fiches permettant, d'une part, d'évaluer l'intérêt de chaque projet au regard de critères de type socio-économiques ou touchant à la sécurité, la mobilité, l'environnement et, d'autre part, de situer l'état d'avancement des procédures administratives préalables.

⁴⁵ Pour rappel, le *Plan stratégique* prévoit le calcul des enveloppes des directions territoriales sur la base d'une clé dont les paramètres sont la population, la superficie et le PIB. Ce calcul conduit à réserver 15,87 % des moyens d'actions à la DT de Namur, 13,88 % à celle d'Arlon, 16,92 % à la DT de Mons, 14,17 % à celle de Charleroi, 9,09 % à celle du Brabant wallon, 20,38 % à la DT de Liège et 9,69 % à celle de Verviers.

⁴⁶ La catégorie RAVeL est à présent supprimée, suite à la création dans le budget 2000 d'une allocation de base spécifique pour ce type d'investissements.

⁴⁷ Part moyenne des investissements relatifs à la sécurité : 31,4 % dans les propositions initiales, 28,5 % lors du vote du budget et 38,2 % depuis février 2000.

⁴⁸ Trois autres projets programmés sont inscrits en réserve.

Il apparaît pourtant que les projets classés en première position ne se retrouvent que dans trois propositions émanant des Directions territoriales. Il en va de même pour les projets classés deuxièmes tandis que des projets venant en troisième rang ont été repris par six Directions. En février, il ne reste qu'un projet classé premier, un projet classé deuxième et deux projets classés en troisième position.

Cette situation incite à relativiser l'importance de cet outil d'aide à la décision et laisse planer des doutes quant à l'impact qu'il aura réellement sur le choix des investissements dans d'autres domaines, celui de la sécurité routière notamment.

3.5 Conclusions et recommandations

L'analyse des quatre années 1995 à 1998 a été difficile à mener, en raison du manque de standardisation et de précision du libellé des investissements. A cet égard, un effort de rigueur, à tous niveaux, dans la description des projets programmés, incluant la situation géographique exacte sur la voirie concernée (bornes kilométriques), permettrait de lever toute ambiguïté et, de recenser en outre les dépenses engagées sur chaque tronçon routier.

L'étude réalisée démontre l'échec de la planification des projets en matière de construction du réseau. La volonté du Gouvernement d'introduire l'an prochain une programmation triennale des investissements, notamment dans le secteur autoroutier et routier, devrait contribuer à améliorer la situation. Encore faudrait-il que celle-ci soit contraignante pour chacune des parties et que l'administration dispose d'une garantie raisonnable que les crédits nécessaires seront votés chaque année par le Parlement.

Si le respect de la programmation des actions est fondamental dans un système de gestion par objectifs, l'administration doit également veiller à s'outiller pour en assurer le suivi de manière précise et contemporaine, de façon à pouvoir réagir promptement et à bon escient. A ce jour pourtant, la DG.1 n'est pas parvenue à imposer un système standardisé de collecte des données.

Dans une administration déconcentrée, il appartient à la hiérarchie de veiller à coordonner, sinon standardiser, les procédures de ses services territoriaux après examen des avantages et inconvénients de celles qui coexistent. Ainsi, une Direction territoriale a conçu d'initiative un outil informatique qui rassemble la plupart des informations administratives et techniques relatives aux dépenses depuis leur programmation jusqu'à leur exécution et qui permet en outre, via requêtes en base de données Access, de mettre en évidence des tendances ou des problèmes dans l'organisation du travail (délais des procédures administratives des districts concernés, respect des délais d'exécution par les adjudicataires, importance des décomptes selon les adjudicataires ou les services concernés) et de connaître à tout moment le montant des crédits disponibles, compte tenu des dossiers proposés à l'engagement et en attente d'approbation par les autorités compétentes.

Cette base de données pourrait être enrichie par des indications qui permettraient de savoir s'il s'agit d'un marché conjoint (financé par le MET et par un

pouvoir local)⁴⁹, de connaître le nombre et le type de dossiers connexes (décomptes, révisions, etc.), de disposer d'un récapitulatif du chantier et surtout d'un "dictionnaire" des travaux (avec leur montant) effectués sur chacun des tronçons routiers. Si ce fichier était en outre complété par l'administration centrale de façon à intégrer les informations non connues des Directions opérationnelles, comme par exemple celles relatives à l'avancement des procédures au niveau du traitement des demandes d'approbation de la soumission et ultérieurement des mises en paiement (DG1, Inspection des finances, cabinet du ministre, comptabilité, Cour des comptes, etc.), l'ensemble de la DG1 disposerait d'un support permettant l'établissement de situations claires et en "temps réel" des investissements programmés. Ces données intégrées constitueraient une forme de tableau de bord, synthétisé sur quelques écrans, qui permettrait au(x) décideur(s) d'interpréter immédiatement la plupart des situations anormales (blocage, lenteur à certains niveaux, etc.). Une assurance en matière de fiabilité et de sécurité des données devrait toutefois être prévue afin de réserver l'actualisation des données à ceux qui détiennent effectivement l'information source.

⁴⁹ Les projets d'investissements qui nécessitent l'accord et une bonne coordination avec la commune sont plus longs à mettre au point.

Annexe

Réponse du ministre

Cabinet du Vice-Président,
Ministre du Budget, du Logement,
de l'Équipement
et des Travaux publics

V/réf. : F13-1.716.020 L2

N/réf. : 00/A21/DDS/sr/16.11/23.910

Le 29 novembre 2000

Monsieur W. DUMAZY
Président de la Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

Objet : Démarche stratégique de la Direction générale des Autoroutes et
des Routes en Région wallonne

Monsieur le Président,

Votre rapport d'analyse relatif à l'objet repris sous rubrique m'est bien parvenu et a retenu toute mon attention.

La volonté de gestion accrue témoignée spontanément par cette Direction générale mérite incontestablement d'être soulignée.

Son caractère innovant implique tout naturellement le flou de certains passages par ailleurs moins directement liés au métier traditionnel de l'administration. Il peut aussi expliquer les aspects que vous jugez incomplets, timides, voire quelque peu éloignés de la réalité, à moins que ces éléments ne soient liés à une démarche, par certains égards, revendicative en termes de budget, notamment.

Quoi qu'il en soit, ce document constitue incontestablement un point de départ particulièrement précieux dans une démarche de véritable modernisation de l'administration.

On mesure toute son importance et la nécessité de développer la démarche dans une grande rigueur en rapprochant ce document de la volonté du Gouvernement d'élaborer ses budgets sur base d'une justification détaillée de tous les besoins dans le cadre du budget " base zéro ".

Depuis mon entrée en fonction, diverses décisions, par ailleurs généralement citées dans votre document, démontrent la prise en compte de la philosophie de ce plan stratégique dans mon action.

Je voudrais simplement attirer votre attention sur quelques-uns de ces éléments.

a) La programmation triennale

De manière à permettre une vision à plus long terme de l'équipement de la Région, favorisant la qualité des études, la concertation et la répartition des adjudications au cours de l'année, j'ai mis en place cette programmation triennale.

A cet effet, un courrier a été adressé aux 262 communes avec un modèle de fiche de réponse, de manière à avoir une description la plus précise des projets, les buts poursuivis, les synergies envisagées, les évaluations économiques, techniques et environnementales. Les documents ainsi reçus ont été retransmis à l'administration de manière à mieux juger des priorités et à servir de base à l'établissement du programme 2001 et d'une ébauche de programme triennal jusqu'en 2003.

Certes, une démarche précise est difficile dans ce domaine en raison de l'incertitude sur le coût des projets, sur les délais d'études, de permis de bâtir, sur le coût des expropriations, des déplacements de concessionnaires, sur l'aboutissement des procédures d'attribution des marchés.

Toutefois, elle permet de connaître les projets à suivre, ainsi que ceux pour lesquels les études, les demandes de permis de bâtir, notamment, doivent être préparées, même pour les prochaines années.

Cependant, l'attribution des montants à prévoir dans les prochaines années ne peut être précis puisque liée à l'évolution économique, aux choix budgétaires du Gouvernement wallon. Toutefois, une évolution chiffrée a été précisément établie et devra être réajustée, dans une mesure probablement assez faible, chaque année.

b) Le domaine de l'entretien

Sans vouloir rentrer dans les longs débats quant au taux à prendre en considération par rapport au coût de l'investissement, quant à l'évaluation de ces investissements, quant à la définition des travaux à prendre effectivement en compte dans l'entretien, je voudrais attirer votre attention sur le fait que, de 1999 à 2000, une majoration globale des programmes d'entretien routier de 8,7 % a été constatée.

Entre 2000 et 2001, la même évolution est prévue.

Des efforts budgétaires considérables sont donc entrepris pour améliorer la situation de l'entretien routier dont chacun conviendra de l'importance de l'effort à réaliser.

c) Les articles spécifiques

Par le biais d'articles spécifiques, j'ai voulu éviter les interférences entre le coût de la consommation des fondants chimiques en hiver et le montant consacré à l'entretien.

Cette même procédure m'a permis des actions dans le domaine de la propriété et de l'entretien extraordinaire des ouvrages d'art.

A cet égard, la procédure de mise en place pour l'utilisation de ce dernier article budgétaire impose une véritable concertation entre la Direction générale des Autoroutes et des Routes et la Direction générale des Services techniques, comme vous le souhaitez, de manière à tenir compte dans l'action de chaque jour sur le terrain des avis des experts de directions spécialisées.

d) Les zones à haut risque

Dès 2001, j'ai mis en place des moyens visant à la résorption des zones à haut risque.

Des situations délicates sur le terrain m'incitent, toutefois, à beaucoup de prudence dans les endroits à traiter.

On notera, à cet égard, que l'ensemble des travaux d'investissement sont axés sur la sécurité, composante fondamentale de tout travail sur notre réseau routier.

Comme vous pouvez le constater, la démarche de la Direction générale des Autoroutes et des Routes a été prise en compte dans mon action depuis mon arrivée à la tête de ce département. Vos remarques que je partage pour l'essentiel, devront nous permettre d'apporter un éclairage complémentaire à une collaboration que je tente de rendre la plus efficace possible avec mon administration.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Michel DAERDEN

dépôt légal	D/2001/1128/4
impression	St-Luc Nazareth
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	http://www.courdescomptes.be