



**La présidente**

Le 27 juin 2017

à

Dossier suivi par : Annie Fourmy  
T 02 99 59 85 44  
annie.fourmy@crtc.ccomptes.fr

**Réf.** : n° du contrôle 2016-0088

**Objet** : notification des observations définitives relatives à l'examen de la gestion du département du Morbihan

**P.J.** : 1 rapport d'observations définitives et sa réponse

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le président du conseil départemental du  
Morbihan  
Hôtel du département  
2 rue Saint-Tropez  
CS 82400  
56 009 Vannes Cedex

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du département du Morbihan concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques du Morbihan.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

.../...

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

**Sophie BERGOGNE**



NOTIFICATION FINALE  
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

sur la gestion du département du Morbihan  
au cours des exercices 2012 et suivants

EN INTEGRANT LA REPONSE RECUE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives	p 1 à 60
Réponse de Monsieur François GOULARD, président du conseil départemental du Morbihan	p 61 à 65

## SOMMAIRE

<b>1. PREAMBULE .....</b>	<b>6</b>
<b>2. LA GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE.....</b>	<b>7</b>
<b>3. LES DISPOSITIFS DE CONTROLE ET D’EVALUATION DES POLITIQUES.....</b>	<b>8</b>
<b>4. L’IMPACT DE LA LOI NOTRE SUR LES DISPOSITIFS GERES PAR LE CONSEIL DEPARTEMENTAL .....</b>	<b>10</b>
<b>5. LA FIABILITE DES COMPTES .....</b>	<b>11</b>
<b>6. L’ANALYSE FINANCIERE .....</b>	<b>12</b>
<b>7. LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>16</b>
<b>8. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>20</b>
<b>9. L’ACTION SOCIALE DU DEPARTEMENT .....</b>	<b>27</b>
<b>10. LA POLITIQUE DU CONSEIL DEPARTEMENTAL EN MATIERE D’INSERTION..... .....</b>	<b>34</b>
<b>11. LA COMPETENCE TOURISME.....</b>	<b>45</b>
<b>12. ANNEXES.....</b>	<b>50</b>

**Département du MORBIHAN**

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE  
BRETAGNE**

**Exercices 2012 et suivants**

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du département du Morbihan à compter de l'exercice 2012. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 20 janvier 2016. Un entretien d'ouverture de contrôle a eu lieu le 5 février 2016.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 30 septembre 2016 avec Monsieur François Goulard, président du conseil départemental.

La chambre, lors de sa séance du 8 novembre 2016, a arrêté ses observations provisoires, transmises au président le 15 décembre 2016.

L'ordonnateur a transmis sa réponse dans une lettre reçue au greffe de la chambre le 17 février 2017. Il n'a pas demandé à être entendu.

## RESUME

Le département du Morbihan recense 738 000 habitants, dont près du tiers a au moins 60 ans. Le taux de chômage -12 %- et le taux de pauvreté -11 %- y sont légèrement inférieurs à la moyenne nationale.

Si les politiques que mène le département font l'objet de procédures de contrôle et d'audit internes, elles gagneraient à être accompagnées par une stratégie évaluative de leur efficacité et de leur efficience, sur la base d'indicateurs précisément définis avec les élus et suivis par les services.

La gestion des finances départementales reste maîtrisée malgré le constat d'un effet de ciseau, les dépenses augmentant plus rapidement que les recettes. L'évolution des dépenses de gestion est essentiellement concentrée sur les aides à la personne qui constituent en 2015 la moitié des charges courantes. L'augmentation à un rythme plus réduit des recettes trouve son origine dans la contribution du département à l'effort de réduction des déficits publics et dans la stabilité de la politique fiscale.

La capacité d'autofinancement nette diminue de 13 % au cours de la période 2012-2015, mais sans atteindre un niveau critique. La maîtrise du niveau d'endettement et l'absence d'emprunts à risques concourent à une gestion saine de la dette.

Concernant la commande publique, la collectivité est invitée à fiabiliser la publication de ses listes de marchés et à apporter davantage d'attention à la qualité de l'information publiée dans les avis de marché et d'attribution.

Le département a conclu un bail emphytéotique pour la gestion de son parc de casernes ; il apparaît indispensable d'approfondir le contrôle de l'activité du prestataire.

L'intérêt de la clause d'insertion sociale incluse dans certains marchés passés, facteur d'insertion des bénéficiaires du RSA, est enfin souligné.

Au sujet des ressources humaines, la collectivité a défini une stratégie de stabilisation de la masse salariale incluant une diminution du nombre de postes budgétaires, notamment à travers le non remplacement de certains départs à la retraite, et une réorganisation plus efficiente des services territorialisés.

La chambre relève la qualité de la prise en charge des agents en situation de fragilité, et notamment de ceux qui travaillent dans les collèges.

La gestion reste toutefois perfectible : les arrêtés de recrutement doivent être pris régulièrement. Quant au régime indemnitaire, il apparaissait, avant la mise en place des nouvelles mesures réglementaires en 2017, peu lisible, irrégulier, et pas toujours appliqué conformément aux délibérations prises. L'ensemble du dispositif empêchait au final la commission permanente de se prononcer sur la base d'une vision cohérente de ce régime et d'en maîtriser les enjeux financiers.

À travers sa politique sociale, le conseil départemental vient en aide à un nombre croissant de bénéficiaires (près de 43 000 en 2015 contre 39 000 en 2012). Les incidences financières de cette augmentation sont très sensibles pour la collectivité : 305 M€ en 2015 pour les dépenses obligatoires, soit une augmentation de 16 % sur quatre ans et 7 M€ pour les dépenses à caractère facultatif, en augmentation de 13 %. C'est la politique en faveur des bénéficiaires du RSA qui a connu la plus forte évolution avec une charge financière nette qui double, pour atteindre 43,7 M€ en 2015.

Le conseil départemental mène une politique d'insertion sociale et professionnelle en partenariat avec des structures publiques et privées ; les bilans d'activité de ces dernières mériteraient d'être mieux harmonisés et plus précis quant à l'évaluation qualitative des actions mises en place.

Forte de son attractivité touristique, la collectivité apporte son soutien à un secteur d'activité qui représente près de 21 000 emplois en haute saison. Elle a élaboré en 2012 un schéma de développement touristique aujourd'hui caduc à l'aune du recentrage des compétences redéfinies par la loi NOTRé. Le nouveau document devra prévoir dès son élaboration, des critères permettant d'évaluer à terme son efficacité ainsi que son efficience. L'intérêt d'un rapprochement des stratégies départementale et régionale est également souligné.

Le département consacre en 2015 près de 3,6 M€ à sa politique en faveur du tourisme. En matière d'investissement, il recentre aujourd'hui ses activités autour de l'accompagnement des autres collectivités territoriales, à travers la conclusion de contrats d'attractivité touristique et le cofinancement des itinéraires de randonnée. L'essentiel de son aide au fonctionnement est attribué au comité départemental du tourisme -CDT- qui prépare et met en œuvre sa politique. La convention d'objectifs et de moyens conclue en 2016 entre les deux partenaires pourrait être plus explicite quant aux modalités concrètes de mise en œuvre des objectifs assignés au CDT.

Le conseil départemental dispose par ailleurs de propriétés qui sont vecteurs d'une forte attractivité touristique : une douzaine de sites mégalithiques, les châteaux de Suscinio et Kerguéhennec ainsi que le cloître de Sainte Anne d'Auray. Il contribue chaque année à l'aménagement de ces sites et aux programmes d'animation culturelle, à hauteur de 5,2 M€ en moyenne. Plus de 220 000 visiteurs de ces différents sites ont été comptabilisés en 2015, en progression de 22 % par rapport à 2012.

## Recommandations

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations suivantes :

### *En matière de commande publique :*

**Recommandation n° 1** : fiabiliser la publication des avis de marché (§ 7.1.2) ;

**Recommandation n° 2** : renforcer le contrôle du bail emphytéotique (§ 7.4) ;

### *En matière d'aide sociale :*

**Recommandation n° 3** : améliorer le suivi des créances d'aide sociale à l'hébergement, dans un cadre partenarial (§ 9.5.2.4) ;

### *Concernant la politique de promotion touristique :*

**Recommandation n° 4** : formaliser les modalités de contrôle de l'assemblée délibérante sur l'efficience de l'activité du comité départemental du tourisme (§ 11.4.2.1).

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

## 1. PREAMBULE

Le département du Morbihan recense 738 000 habitants<sup>1</sup>, dont près du tiers a plus de 60 ans. La part des personnes de plus de 75 ans atteint 11 % de la population en 2013. Il regroupe 261 communes, dont 65 sur le littoral. La part des résidences secondaires est de 18 %.

Le taux de chômage départemental -12 %- est légèrement inférieur au taux national -13 %- en 2013<sup>2</sup>. Le revenu médian disponible par unité de consommation en 2012 est de 19 609 € à comparer aux 19 786 € de la France métropolitaine. Le taux de pauvreté s'établissait la même année à 11 %, plus faible que la moyenne nationale de 14 %.

Le niveau des charges de gestion par habitant se situe en dessous des moyennes départementale et nationale.

Charges de gestion 2015			
	Population	Charge de gestion	En € / habitant
Côtes d'Armor	597 085	508 507 210	852
Finistère	903 921	732 070 706	810
Ille et vilaine	1 019 923	768 678 637	754
<b>Morbihan</b>	<b>737 778</b>	<b>534 625 195</b>	<b>725</b>
4 départements Bretons	3 258 707	2 543 881 748	781
Départements métropolitains	63 697 865	55 008 861 977	864

Source : balances des comptes ; Insee (recensement de la population 2013)

Même si l'investissement a diminué en 2015, les charges d'investissement par habitant sont supérieures aux moyennes régionale et nationale, soit respectivement 195 €, 155 € et 146 €. Le département du Morbihan verse historiquement d'importantes subventions d'équipement.

<sup>1</sup> Données Insee 2013.

<sup>2</sup> Taux déterminé par l'Insee, au sens du BIT.

## 2. LA GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE

### 2.1. LES ORGANES DE DECISION

Le conseil départemental, composé de 42 élus, a délégué ses compétences à une commission permanente composée de 22 membres, qui dispose de prérogatives étendues.

Concernant les délégations de portée générale cette dernière a notamment en charge la répartition entre les bénéficiaires des crédits globaux votés par le conseil départemental, l'instruction des demandes de subvention, la passation des marchés publics, à l'exclusion de ceux faisant l'objet d'une délégation d'attribution au président, la fixation des tarifs des différents services départementaux, les admissions en non-valeur ainsi que les opérations nécessaires au fonctionnement des régies d'avances et de recettes. C'est également elle qui définit le régime indemnitaire du personnel départemental. Elle est enfin chargée du conventionnement avec les organismes publics et privés apportant leur concours aux actions du département dans le champ sanitaire et social.

Sept commissions thématiques ont été instituées par délibération du 7 avril 2015.

Par délibérations en date des 31 mars, 15 avril 2011 et 11 mars 2014, le conseil a notamment confié à son président, pour la durée de son mandat, le soin :

- de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics et accords-cadres ainsi que de leurs avenants, dans la limite des crédits budgétaires ouverts et dès lors qu'ils sont inférieurs au seuil de recours aux procédures formalisées en vigueur pour les marchés de travaux ; une délibération du 2 avril 2015 lui demande en outre d'informer la commission permanente au moins une fois par trimestre des conditions de passation des marchés compris entre 90 000 € HT et les seuils précités ;
- de prendre toute décision d'aides, de prêts, de remises de dettes et d'abandons de créances en matière de fonds de solidarité pour le logement.

Le président rend compte chaque année devant l'assemblée départementale de ses délégations de compétences dans des conditions qui n'appellent pas d'observations.

### 2.2. L'EVOLUTION DE L'ORGANISATION DES SERVICES

Les services du département sont organisés en cinq directions générales ; outre les directions supports dédiées aux ressources humaines et aux finances, trois directions assurent la gestion des infrastructures et de l'aménagement, de l'éducation et de la culture et des interventions sanitaires et sociales. Cette récente organisation apparaît de nature à améliorer la lisibilité ainsi que la coordination des actions mises en œuvre.

En 2014, les agents se répartissent ainsi dans leur affectation : 41 % pour la filière technique, 31 % pour les agents administratifs, 20 % pour les filières sociale et médicosociale, 3 % pour la filière culturelle et 1 % dans le secteur médicoteknique<sup>3</sup>.

Trois directions font l'objet d'une territorialisation de certains de leurs services.

Celle des infrastructures et de l'aménagement comprend quatre agences techniques territorialisées et 27 centres d'exploitation des routes. Dans un objectif de sécurité des agents et de réduction des coûts, leur nombre passera à 16 en 2017.

Concernant la gestion des 41 collèges au sein de la direction de l'éducation, la mutualisation des services de maintenance des bâtiments au sein de 4 EMAT<sup>4</sup> sera effective à la rentrée 2017, induisant à moyen terme une économie de 10 postes budgétaires.

L'organisation de la direction des interventions sanitaires et sociales (DGISS) en 11 territoires d'intervention sociale sera abordée dans le chapitre du présent rapport consacré à la politique sociale du département.

### 3. LES DISPOSITIFS DE CONTROLE ET D'EVALUATION DES POLITIQUES

Ces dispositifs apparaissent indispensables dans le contexte actuel de forte contrainte budgétaire.

#### 3.1. LE CONTROLE DE GESTION

Le département du Morbihan a délégué une centaine de services à des tiers ; il a procédé à une analyse de l'activité de ces structures et organisé le suivi spécifique de celles susceptibles de comporter les risques financiers les plus importants.

##### 3.1.1. Le « groupe 56 »

Ce groupe a pour missions « *de renforcer le rôle d'actionnaire du département vis-à-vis de ses entreprises publiques locales et de maîtriser les décisions qui ont un impact stratégique et financier* ». 10 organismes de statuts différents<sup>5</sup>, bénéficiaires d'un concours financier total de près de 45 M€ chaque année, font ainsi l'objet d'un suivi particulier, à travers la constitution d'un dossier unique consultable par tous les services concernés, l'élaboration de tableaux de bord et une rencontre mensuelle avec le directeur général des services.

---

<sup>3</sup> Il convient de nuancer ces données brutes, dans la mesure où chaque secteur fonctionnel bénéficie du travail des agents intégrés au sein des directions générales « ressources humaines » et « finances et moyens ».

<sup>4</sup> Équipe mobile d'assistance technique.

<sup>5</sup> SEML, OPHLM, GIP, Établissements publics, SM et associations. Le SDIS, le comité départemental du tourisme et la MDPH en font notamment partie.

### 3.1.2. Une démarche complémentaire d'analyse des risques

Les services du conseil départemental ont également entrepris, en partenariat avec la DDFIP<sup>6</sup>, une démarche de recensement des risques présentés par les partenaires du département bénéficiant d'un concours financier ou d'une garantie. Le périmètre de cette analyse, menée au cours de la période 2012-2014, s'étend aux principaux « satellites » du département et aux associations subventionnées à hauteur de plus de 50 000 € par an, soit une centaine de structures. Les conclusions de cette étude ont permis d'engager une surveillance accrue de celles présentant un risque pour les finances du département, au premier rang desquelles le bail emphytéotique relatif aux casernes de gendarmerie<sup>7</sup> ; il fera l'objet d'une étude détaillée dans le cadre du présent rapport.

La collectivité a édité un guide précisant les modalités d'attribution des aides aux associations. Reste à régler le problème de la coordination des subventions attribuées à ces structures, qui peuvent émaner de plusieurs directions. La récente constitution d'un groupe de travail chargé de mettre en place des procédures adaptées est relevée.

## 3.2. LE CONTROLE INTERNE

Dans le cadre de la campagne de financement du fonds social européen, une cartographie des risques a également été établie, préalable à l'élaboration d'un référentiel de contrôle et à la formalisation des procédures correspondantes.

Des modalités de contrôle interne intéressantes ont par ailleurs été mises en place au niveau de certaines directions ; c'est notamment le cas de la DGISS qui a, conjointement avec la direction des services informatiques, effectué un important travail sur l'adéquation des moyens attribués par la collectivité départementale aux dispositifs d'aide et d'accompagnement sociaux mis en place. Des données de contexte sont collectées pour chaque territoire d'action sociale - démographie, logement, typologie des ménages, niveau de qualification, d'emploi et de revenus-, permettant de définir un « niveau de difficulté » des habitants. Ces données sont croisées avec des indicateurs d'activité des référents sociaux : nombres d'actes d'accompagnement socio-professionnel, ressources allouées par le département, notamment. C'est ce croisement qui permet ensuite au conseil départemental de définir une allocation optimale des moyens sur chacun de ses territoires d'intervention.

## 3.3. L'AUDIT INTERNE

Cette démarche est nouvelle pour la collectivité. Elle s'est notamment traduite par un audit de conformité de la gestion des frais de déplacement engagés par les agents, mené conjointement avec la DDFIP du Morbihan dans le cadre de la préparation de la convention partenariale de contrôle allégé de la dépense. Des audits de performances ponctuels commencent également à être menés.

Si un réel travail de contrôle et d'audit internes est mis en place au sein de certains services, sur la base de référentiels et de guides de procédures, ce travail devra être développé au sein de toutes les directions et faire l'objet d'une consolidation présentée chaque année aux élus.

---

<sup>6</sup> Direction départementale des finances publiques.

<sup>7</sup> Risque estimé par l'étude conjointe département /DDFIP entre 4 et 44 M €.

### 3.4. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Cette démarche est encore au stade expérimental au sein de la collectivité et n'a pas fait, à ce jour, l'objet de l'élaboration d'une véritable stratégie globale, sur la base d'objectifs précisément identifiés. Une démarche d'évaluation « chemin faisant » des opérations et des travaux immobiliers vient toutefois d'être lancée par la direction des bâtiments et les directions opérationnelles relatives aux interventions sociales et à la gestion des collèges.

L'ordonnateur précise que les différents plans ou schémas départementaux<sup>8</sup> font l'objet d'une évaluation des politiques ayant conduit à leur adoption. Le travail de préparation du futur schéma relatif à « l'autonomie », sur la base de l'évaluation ex-post du schéma gérontologique et de celui dédié aux personnes en situation de handicap mérite notamment d'être relevé. Une démarche identique est en cours pour le schéma départemental des espaces naturels sensibles.

Les différentes politiques mises en place par le conseil départemental gagneraient à faire l'objet d'une stratégie évaluative de leur efficacité et de leur efficience, sur la base d'indicateurs validés par les élus et suivis par les services.

## 4. L'IMPACT DE LA LOI NOTRE SUR LES DISPOSITIFS GERES PAR LE CONSEIL DEPARTEMENTAL

Le législateur a fait évoluer les compétences du département, à partir de la suppression de la clause générale de compétence.

Le département est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité et au développement social.

Ses capacités d'intervention en tant que garant des solidarités territoriales sont encadrées. Son champ d'action est circonscrit à une contribution au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements.

En matière de développement économique, il pourra seulement consentir des garanties d'emprunt à des organismes d'intérêt général, contribuer à l'investissement en faveur des entreprises et des services marchands nécessaires aux besoins de la population rurale et participer, après accord de la région, au financement d'aides dans le secteur de la production agricole ou halieutique. Il ne soutiendra plus les équipements relevant d'un service public industriel et commercial (SPIC), au premier rang desquels les services exerçant des compétences en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement.

Ce sont au total 82 dispositifs d'aide qui sont supprimés, sur un total de 200.

---

<sup>8</sup> Plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale en faveur des personnes en situation de handicap, schéma départemental d'accessibilité des transports collectifs routiers départementaux, schéma gérontologique, schéma départemental des espaces naturels sensibles, schéma départemental de développement des enseignements artistiques, notamment).

Sa compétence en matière de transports non urbains et de transports scolaires est transférée à la région aux 1<sup>er</sup> janvier et 1<sup>er</sup> septembre 2017. Quant à ses prérogatives concernant la gestion portuaire, elles sont désormais remises en cause dans la mesure où le transfert des équipements peut se faire « à toute collectivité ou groupement intéressé ». Le conseil départemental, dans sa décision du 24 juin 2016, a décidé, de demander à conserver sa compétence pour 38 ports, dont les quinze qui sont désormais exploités par la société publique locale -SPL- « ports du Morbihan ».

## 5. LA FIABILITE DES COMPTES

### 5.1. LA TENUE DE L'INVENTAIRE

Si le département tient un inventaire précis de son patrimoine, celui-ci demeure encore incomplet s'agissant notamment des terrains. Ce sont plus de 66 M€ d'immobilisations qui ne figuraient toujours pas à l'inventaire fin 2014 :

au 31 décembre 2014 (en €)		Balance	Inventaire	Ecart
Cpte21	Terrains, bois et forêts	79 909 387	13 425 476	66 483 912

Source : Département

La chambre relève que le sujet est désormais pris en considération par les services départementaux et le comptable public *via* une convention de services comptables et financier.

Par ailleurs, le syndicat mixte des ports et bases nautiques du Morbihan, constitué en 1969, a été dissous le 5 décembre 2012. Les immobilisations portuaires auraient dû à cette date réintégrer les comptes de la collectivité. Or, cette dernière ne disposant pas des titres de propriété, elle n'a pas intégré dans son bilan l'actif considéré,<sup>9</sup> avant de le mettre à la disposition de la SPL qui a pris la suite de cette activité portuaire en 2013. La chambre prend acte de la régularisation en cours des écritures comptables destinées à intégrer dans les comptes de la collectivité la valeur nette comptable au 31 décembre 2016 des immobilisations figurant à l'actif du syndicat mixte.

### 5.2. LA PARTICIPATION AU CAPITAL DE LA SABEMEN<sup>10</sup>

L'article 133 de la loi NOTRÉ stipule que « *le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement.* »

La question se pose pour le département du Morbihan qui détient 3,5 M€ dans le capital social de cette société, évalué à 83,4 M€. Pour sa part, la région n'envisage pas le rachat de ses parts, considérant que « *la SABEMEN n'entre pas dans le champ d'application de la loi NOTRÉ, l'actionariat du département pouvant indiscutablement être rattaché à la compétence touristique, partagée entre communes, départements et régions* ».

<sup>9</sup> Soit près de 92 M€ d'immobilisations brutes déjà amorties à hauteur de 50 % de leur valeur.

<sup>10</sup> Société anonyme Bretonne d'équipement mixte d'équipement naval.

## 6. L'ANALYSE FINANCIERE

Les comptes du département sont retracés dans un budget principal et deux budgets annexes :

Evolution des charges et des produits de <b>fonctionnement</b> du département du Morbihan								
En M€	Charges nettes				Produits nets			
Budget	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
DEP MORBIHAN	561,4	586,5	601,6	620,3	638,1	645,6	641,9	665,7
LABORATOIRE ANALYSE	5,6	5,8	6,1	6,1	5,7	5,8	6,1	6,0
NTIC RESEAU ELECTRONIQUE	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	1,1	0,3	0,4
	567,2	592,6	608,0	626,7	644,2	652,5	648,4	672,0
Résultat	76,7	59,1	40,4	45,4				

Source : balance des comptes

Dépenses et subventions d'équipement (en €)				
	2012	2013	2014	2015
Budget principal	176 584 777	160 864 721	149 978 617	142 633 870
Laboratoire	129 650	157 525	239 764	210 146
NTIC	374 338	970 328	284 905	121 254

Source : CRC Bretagne - Anafi

L'analyse ci-après se concentre sur le seul budget principal.

### 6.1. L'EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT

Les finances départementales décrivent un effet de ciseau, les charges de gestion augmentant plus rapidement que les recettes correspondantes.

Evolution des composantes de l'excédent brut de fonctionnement (en €)					
en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	388 947 752	388 663 395	392 202 394	412 513 970	<b>1,98%</b>
+ Fiscalité reversée	10 825 774	14 479 410	17 325 231	17 805 893	<b>18,04%</b>
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	219 707 423	219 842 713	216 604 471	204 533 031	<b>-2,36%</b>
+ Ressources d'exploitation	14 858 469	18 963 130	12 712 708	13 110 242	<b>-4,09%</b>
+ Prod° immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	
=Produits de gestion (A)	634 339 418	641 948 648	638 844 803	647 963 136	<b>0,71%</b>
Charges à caractère général	47 421 933	46 453 476	46 179 165	44 867 092	<b>-1,83%</b>
+ Charges de personnel	112 613 595	116 076 741	120 539 824	120 809 411	<b>2,37%</b>
+ Aides directes à la personne	160 972 018	168 308 401	178 551 675	185 965 952	<b>4,93%</b>
+ Aides indirectes à la personne	78 148 096	82 087 813	83 515 118	88 481 872	<b>4,23%</b>
+ Subventions de fonctionnement	24 978 665	25 145 608	22 582 296	21 871 614	<b>-4,33%</b>
+ Autres charges de gestion	64 200 116	71 147 230	70 400 159	72 629 254	<b>4,20%</b>
=Charges de gestion (B)	488 334 422	509 219 269	521 768 237	534 625 195	<b>3,06%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>146 004 996</b>	<b>132 729 379</b>	<b>117 076 566</b>	<b>113 337 941</b>	<b>-8,10%</b>

Source : CRC Bretagne - Anafi

L'augmentation des charges de gestion est essentiellement concentrée sur les aides directes (+ 24,9 M€) et indirectes (+ 10,3 M€) à la personne qui représentent en 2015 plus de la moitié des charges courantes. La hausse des allocations versées au titre du revenu de solidarité active constitue la principale source de cette augmentation (+20,4 M€ entre 2012 et 2015), suivie des frais de séjour en établissement (+ 10,5 M€).

L'augmentation à un rythme plus réduit des produits de gestion trouve son origine dans la contribution au financement du déficit public, qui se traduit par une baisse des ressources institutionnelles, mais également dans une stabilité de la politique fiscale du département qui a choisi de baisser le taux de la taxe sur le foncier bâti<sup>11</sup> et de ne pas utiliser la possibilité qui lui était offerte par la loi de finances pour 2014 d'augmenter les droits de mutation à titre onéreux. Compte tenu toutefois de l'évolution des bases, les recettes fiscales restent dynamiques, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Évolution du produit brut des contributions directes (en M€)		2012	2013	2014	2015	Évolution
73111	Taxe foncière sur les propriétés bâties	128,4	132,5	133,7	138,4	8%
73112	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	56,9	59,5	61,0	63,2	11%
73114	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux	1,1	1,3	1,3	1,4	20%
Total		186,5	193,3	196,0	202,9	9%

Source : balances des comptes

## 6.2. LE RESULTAT DE FONCTIONNEMENT

Il diminue sensiblement sans pour autant compromettre les finances du département. Cette baisse provient notamment de l'évolution des dotations aux subventions versées et des dotations aux amortissements.

Elle est atténuée par l'utilisation de la technique récemment autorisée<sup>12</sup> de neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées et des constructions de bâtiments administratifs et scolaires. Il convient également de relever sur l'exercice 2015 un produit atypique correspondant au versement, par une entreprise, d'une indemnité pour préjudice économique. Une fois ces deux écritures neutralisées, la baisse du résultat s'accroît, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Evolution du résultat de fonctionnement retraité (en €)					
	2012	2013	2014	2015	Evolution
<b>Résultat net comptable</b>	<b>76 679 812</b>	<b>59 105 870</b>	<b>40 355 205</b>	<b>45 398 505</b>	<b>-41%</b>
Neutralisation amort. bât. publics				5 922 799	
Contentieux Lacroix				4 400 263	
<b>Résultat retraité</b>	<b>76 679 812</b>	<b>59 105 870</b>	<b>40 355 205</b>	<b>35 075 443</b>	<b>-54%</b>

Source : CRC Bretagne

<sup>11</sup> Ce taux passe de 16,84 % à 16,5 % en mars 2014.

<sup>12</sup> Article [D. 3321-3 du CGCT](#).

Il apparaît que tous les départements bretons ont vu la part de leur résultat rapportée aux produits de fonctionnement diminuer sur la période 2012-2015.

Evolution du résultat rapporté aux produits de fonctionnement (budgets principaux en %)				
	2012	2013	2014	2015
Ille et vilaine	7%	6%	3%	4%
Côtes d'Armor	6%	5%	5%	4%
Finistère	7%	5%	2%	2%
Morbihan	12%	9%	6%	7%

Source : CRC Bretagne

### 6.3. LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT ET LA GESTION DE LA DETTE

La capacité d'autofinancement brute baisse de 19 % entre 2012 et 2015. La réduction de plus de 10 M€ de l'annuité en capital de la dette permet, sans pour autant la compenser, d'atténuer l'impact de cette diminution, pour arriver à un montant de 91 M€ de capacité d'autofinancement net en 2015, soit 14,1 % des produits de gestion contre 5,4 % pour la moyenne des départements métropolitains.

Principaux soldes intermédiaires de gestion (section de fonctionnement en €)					
	2012	2013	2014	2015	Evolution12/15
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	146 004 996	132 729 379	117 076 566	113 337 941	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-5 982 137	-5 718 350	-5 698 321	-5 609 395	
+/- Autres prod et charges excep. réels	359 554	849 996	181 540	5 471 336	
<b>=CAF brute</b>	<b>140 382 413</b>	<b>127 861 025</b>	<b>111 559 785</b>	<b>113 199 882</b>	<b>-19%</b>
- Annuité en capital de la dette	35 419 552	21 635 682	22 943 086	22 004 809	-38%
<b>CAF nette</b>	<b>104 962 861</b>	<b>106 225 344</b>	<b>88 616 699</b>	<b>91 195 073</b>	<b>-13%</b>

Source : CRC Bretagne - Anafi

Concernant la dette, la totalité de l'encours était classé fin 2015 1A ou 1B dans la grille d'analyse issue de la charte Gissler ; aucun emprunt ne présente donc de risques de taux. Avec une capacité de désendettement à deux années, son niveau apparaît maîtrisé.

### 6.4. LES PRINCIPAUX INDICATEURS DE BILAN

Le tableau ci-dessous illustre la diminution très importante de la trésorerie qui ne représente plus en 2015 que 9 jours de charges courantes. L'examen des flux de trésorerie sur l'année 2015 montre qu'il s'agit d'un choix de gestion assumé par la collectivité.

Bilan au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
+ Fonds de roulement global	22 959 002	18 517 828	12 716 271	19 199 532	-4,4%
- Besoin en fonds de roulement global	-502 484	-4 534 761	-5 911 181	5 933 536	
= Trésorerie nette	23 461 486	23 052 589	18 627 451	13 265 996	-13,3%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>17</i>	<i>16</i>	<i>13</i>	<i>9</i>	<i>-15,2%</i>

Source : CRC Bretagne - Anafi

## 6.5. LES PERSPECTIVES FINANCIERES

Une simulation de l'évolution de la situation financière du département peut être faite, sur la base des principales hypothèses suivantes<sup>13</sup> :

- la reproduction sur la période 2016-2020 de l'évolution moyenne constatée entre 2011 et 2015,
- une stabilité de la fiscalité reversée,
- une baisse des dotations et participations reçues de l'Etat à hauteur de 6 % en 2016 et 7 % en 2017, suivie d'une stabilisation,
- un gel de la masse salariale à compter de 2015,
- de nouveaux emprunts contractés sur 15 ans au taux fixe de 2 % et une capacité de désendettement de 8 ans,
- un plan prévisionnel d'équipement ainsi conçu :

Programme pluriannuel d'investissement en M€	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement	78	73	54	47	45
Subventions d'équipement	69	56	45	37	38
Total PPI	147	129	99	84	83

Source : PPI du département

Trois scénarii sont dès lors envisageables pour financer les investissements futurs.

L'ajustement par une augmentation d'un tiers de l'encours de la dette au-delà des mesures déjà envisagées entraînerait une diminution de l'autofinancement brut ainsi qu'une augmentation de la charge de la dette ; cette projection apparaît donc difficilement soutenable.

Un ajustement sur les seules dépenses d'équipement se traduirait par une réduction conséquente des investissements ou des subventions attribuées et une révision majeure du PPI.

Un effort sur le budget de fonctionnement pourrait permettre le dégagement d'un surcroît d'excédent brut de fonctionnement de 0,87 M€ par an. On observe à cet égard une tendance structurelle à la baisse des charges à caractère général, soit 2,5 M€ entre 2012 et 2015. Cette tendance paraît pouvoir se poursuivre. À titre indicatif, en diminuant de 27 à 16 le nombre d'agences techniques du service des routes, le département va dégager d'importantes économies en matière de frais généraux. Cet effort sur les charges pourrait être conforté par une dynamique d'évolution des bases des DMTO plus importante que prévue et par une prévision de stabilité des dépenses de RSA, au moins en 2017.

<sup>13</sup> Un exposé complet de ces hypothèses figure *en annexe* au présent rapport.

## 7. LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

De l'examen d'un échantillon de marchés parmi les plus importants, il ressort que les grands principes de la commande publique sont respectés : liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures. Une analyse des besoins est effectuée préalablement à toute commande et l'offre économiquement la plus avantageuse est systématiquement choisie. Des améliorations apparaissent toutefois nécessaires.

### 7.1. LES PROCEDURES MISES EN ŒUVRE

#### 7.1.1. La liste des marchés passés

Le département a publié chaque année la liste des marchés passés, conformément aux dispositions de l'article 133 du CMP<sup>14</sup>.

Ces listes comportent toutefois des erreurs matérielles de transcription : certains marchés attribués n'y figurent-ils pas<sup>15</sup> et le montant inscrit est parfois incorrect<sup>16</sup>. En outre, dans un nombre significatif de cas, le montant du marché indiqué correspond à la seule tranche ferme<sup>17</sup>. Les listes présentent enfin une confusion entre marchés de fournitures et marchés de travaux : ainsi, en 2013, les quatre lots du marché de travaux sur les routes départementales se retrouvent-ils dans la liste les marchés de fournitures.

Le département s'est engagé à fiabiliser ses listes de marchés publiées.

#### 7.1.2. La publication des avis

##### 7.1.2.1. Les avis de marché

Le nouveau marché de fourniture de sel signé en 2014 a donné lieu à un avis de marché qui n'apparaît pas très clair puisqu'il indique tantôt qu'il s'agit d'un accord cadre tantôt d'un marché à bons de commande, sans minimum ni maximum. Ce type d'avis doit être plus clair et ne pas être à l'origine d'une possible erreur d'interprétation.

---

<sup>14</sup> La référence juridique est désormais l'article 107 du décret n° 2016-360

<sup>15</sup> En 2012 : le marché de fourniture de produits de marquage routier ;

En 2013 : le marché d'engazonnement et celui de l'entretien d'ouvrages d'art, notamment ;

En 2014 : le marché de fourniture de matériaux pour la construction ou l'entretien des chaussées ainsi que celui relatif à la fourniture et au transport de sel.

<sup>16</sup> L'avis d'attribution du marché de travaux de déviation de Locminé (phase 1) indique un montant total de 3,33 M€ quand la liste des marchés pour 2014 évalue ce montant à 2,78 M€.

<sup>17</sup> Ainsi, le marché n° 2012-363 correspondant au lot n°3 du marché de travaux de couverture des silos à sel a-t-il été attribué à l'entreprise CICF pour un montant de 101 819 € alors que la liste des marchés pour 2012 indique un montant quatre fois inférieur, soit 26 705 €.

### 7.1.2.2. Les avis d'attribution

L'article 85 du CMP, en vigueur au cours de la période sous contrôle, dispose que soit publié un avis d'attribution « *pour les marchés et les accords-cadres donnant lieu à l'une des procédures formalisées et pour les marchés de services relevant de l'article 30 d'un montant égal ou supérieur à 207 000 € HT* ». Une requête sur la base *boamp.fr* permet de voir que dans neuf cas, des publications, pourtant obligatoires, n'ont pas été réalisées.<sup>18</sup>

Il est rappelé qu'un avis d'attribution doit être publié pour tous les marchés publics d'un montant supérieur aux seuils européens, en application du décret du 25 mars 2016<sup>19</sup>.

La chambre insiste également sur l'intérêt d'une telle publication concernant l'attribution des marchés passés en procédure adaptée, dans la mesure où elle réduit le délai de recours au référé contractuel de six à un mois.<sup>20</sup>

L'ordonnateur précise à cet égard que les procédures de traitement de ces avis d'attribution ont été modifiées en 2015 dans une perspective de régularité.

## 7.2. LE CAS PARTICULIER DU MARCHÉ DE FOURNITURE DE CARBURANT

Le marché n°2013-671 de fourniture de carburant a donné lieu à la publication d'un avis d'attribution à « Total marketing services » le 23 janvier 2014.

Le prix (30 %) et la valeur technique (70 %) ont été les deux critères retenus pour apprécier les offres. L'absence d'allotissement par zone géographique couplée avec la densité du réseau a de facto conduit à l'attribution de ce marché à la seule société Total, sur la base d'un détail quantitatif estimé à 712 895 € HT, et moyennant un rabais de 0,0418 € HT sur le tarif GR<sup>21</sup>.

Il apparaît toutefois que, même avec ce rabais, il demeure un nombre significatif de cas dans lesquels le prix à la pompe au sein de ce réseau eut été moins cher sans passer de marché, comme le montre le tableau figurant en *annexe*. Par ailleurs, le réseau Total ne couvrant pas tout le territoire départemental, les services doivent s'approvisionner auprès d'enseignes de la grande distribution pour éviter des temps de trajet trop importants. Environ 100 000 € sont ainsi dépensés chaque année, en dehors de tout marché.

L'ensemble de la fourniture de carburant fait l'objet depuis le mois de novembre 2016 d'un marché alloti sur des bases géographiques.

La collectivité devra par ailleurs veiller à négocier, lors de la passation d'un nouveau marché en 2017, des tarifs qui ne soient pas supérieurs au prix pratiqué pour les particuliers ; l'ordonnateur s'engage à « optimiser ces coûts d'approvisionnement ».

---

<sup>18</sup> Voir le tableau en *annexe*

<sup>19</sup> Article 104 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

<sup>20</sup> Conformément à l'article R. 551-7 du code de justice administrative.

<sup>21</sup> Résultante de la moyenne des prix affichés dans les stations du réseau Total.

### 7.3. LES ACHATS SUR FACTURES

Certaines dépenses récurrentes et dont le caractère homogène apparaît établi se font hors marché. Additionnées sur une période de quatre ans, elles ont dépassé le seuil du II de l'article 26 du CMP (207 000 € HT). Deux exemples peuvent illustrer ce propos.

Dépense importante "hors marché" (en €)						
Article	Fournisseur	2012	2013	2014	2015	Σ
60632	RFO	73 476	65 685	65 433	52 510	<b>257 103</b>
61522	LE	104 876	116 621	102 714	76 565	<b>400 777</b>

Source : fichier des mandats

La collectivité s'est engagée à mettre en œuvre, dès 2017, une procédure d'accord-cadre pour ces achats, conformément à l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

### 7.4. LE BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF POUR LA GESTION DES CASERNES DE GENDARMERIE

Le conseil départemental a conclu en 2007 un tel bail pour la gestion de son parc de casernes avec la société *GTM constructions*, filiale du groupe *Vinci*.

#### 7.4.1. Les différentes tranches du contrat

##### 7.4.1.1. La tranche ferme

Moyennant l'abandon de la perception du loyer annuel, le département n'a plus à sa charge ni les gros travaux, ni les frais de gestion et de maintenance que l'emphytéote s'est engagé à assurer sur les 35 ans du bail. Il a également perçu le 31 juillet 2008 un « *canon emphytéotique* » de 20 M€ correspondant aux « redevances annuelles capitalisées ». Il lui reste en revanche à assumer la prise en charge des taxes foncières estimées à 6,3 M€ sur les 35 ans du contrat.

Le taux d'évolution des recettes étant contractuellement fixé à 2,37 % et le taux d'actualisation retenu pour le calcul du financement étant de 5,03 %, l'équilibre de la tranche ferme s'établit à hauteur de 44,8 M€ en charges et en produits.

##### 7.4.1.2. Les tranches conditionnelles

Le bail prévoit également la possibilité de réaliser des travaux d'amélioration du service rendu (tranche 2 d'un montant prévisionnel de 4,98 M€ TTC) ainsi que des extensions neuves (tranche 3 à hauteur de 17,5 M€ TTC) moyennant une revalorisation des loyers perçus par l'emphytéote.

Un premier avenant au BEA a été signé le 18 février 2014 afin d'exclure une caserne de Hennebont. Un second avenant signé le 27 novembre 2014 vient principalement affermir les travaux de la tranche n°2 décidés par la Gendarmerie Nationale et exclure six casernes du périmètre du bail.

## 7.4.2. Le compte d'ajustement

Le bail prévoit la mise en place d'un compte d'ajustement permettant d'intégrer l'évolution de facteurs exogènes dans l'équilibre du contrat<sup>22</sup>. Ce compte met en perspective les loyers perçus (ainsi que la rémunération du compte courant) avec les charges de l'emphytéote. Le montant des loyers perçus par l'emphytéote augmente de façon conséquente - 13 % par an-, au regard des travaux effectués. En 2013 par exemple, la différence entre le loyer prévisionnel et les 3,2 M€ effectivement perçus est de près d'un million. Son équilibre est assumé par la collectivité départementale.

## 7.4.3. Le contrôle de l'exécution du bail

L'article 14 du bail prévoit que « *le département, accompagné d'un représentant de la gendarmerie nationale, sera invité à assister, une fois par trimestre, à des réunions de coordination [...] afin de contrôler le bon déroulement des travaux. Les réunions donneront lieu à l'établissement d'un procès-verbal* ». Or, la rédaction de ce document n'apparaît pas systématique.

Ce même article dispose que l'emphytéote remet chaque année un rapport d'activité « *comprenant au minimum un compte-rendu général d'activité, un état détaillé des travaux et grosses réparations effectués au titre de la maintenance, un plan à 5 ans des grosses réparations programmées ainsi qu'un compte-rendu d'activité de l'agent multi technique mis à disposition* ». Il apparaît que le contrôle du bon déroulement du bail emphytéotique n'a commencé à être organisé qu'en 2014 avec l'aide d'un consultant externe. La poursuite de cette mission par le cabinet d'audit, incluant notamment un meilleur suivi du compte d'ajustement, permet désormais chaque année un meilleur suivi financier du bail et notamment du compte d'ajustement.

La collectivité est par ailleurs invitée à fiabiliser le dispositif de contrôle en exigeant la production de comptes rendus annuels conformes aux dispositions contractuelles.

## 7.5. L'EXAMEN DE LA DSP DU CHATEAU DE SUSCINIO

Un contrat d'affermage entre le département et la société d'aménagement urbain et rural (SAUR) a été signé le 8 février 2011, pour une durée courant jusqu'en décembre 2017. Son article 21 prévoit une revalorisation annuelle de la redevance dans les conditions suivantes :

Revalorisation de la redevance	BT 01	$\frac{BT\ 01_{avril\ n}}{BT\ 01_{mars\ 2011}}$	Montant révisé de la redevance
mars-11	853		10 000
avr.-12	877	1,0282	10 240
avr.-13	882	1,0339	10 535
avr.-14	881	1,0332	10 832
avr.-15	876	1,0265	11 076

Source : le moniteur.fr ; Révision =  $0,15 + 0,85 (BT01_n / BT\ 01_{2011})$

Or, il apparaît que cette clause n'a pas été appliquée jusqu'en 2015.

<sup>22</sup> Taux de TVA, assurance, réglementation, progression des loyers de l'Etat, coût du financement etc.

## 7.6. LA CLAUSE D'INSERTION SOCIALE

En 2011, le département du Morbihan a souhaité développer la clause d'insertion sociale au sein de ses procédures de commande publique, en partenariat avec la fédération régionale des entreprises d'insertion, sur la base du « *calcul d'un nombre d'heures d'insertion par application d'un pourcentage au regard de l'estimation du coût du marché, du poids des salaires dans l'index de prix applicable et d'un coût du salaire chargé de 35 € de l'heure.* »

Cette clause a été développée pour les marchés de travaux concernant les bâtiments, les routes et les forêts. Elle équivalait en 2015 à l'emploi d'un peu plus de 5 agents à temps plein.

La chambre relève son intérêt, notamment pour l'insertion des bénéficiaires du RSA.

## 8. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES<sup>23</sup>

### 8.1. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Les effectifs du département demeurent relativement stables au cours de la période sous revue. Après une légère hausse, le gel de 30 postes budgétaires en 2015 ramène à une situation très proche de celle du début de période, soit près de 2 370 équivalents temps-plein travaillés (ETPT).

La collectivité emploie 52 % d'agents de catégorie C, 31 % de catégorie B et 17 % de catégorie A. Près de 90 % sont titulaires. Leur âge moyen est de 45 ans et demi et 43 % d'entre eux ont une ancienneté supérieure à 20 ans, ce qui n'est pas neutre en termes de gestion prévisionnelle des emplois.

### 8.2. L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

#### 8.2.1. Des facteurs d'augmentation pluriels

85,9 M€ de rémunération brute ont été versés par le département à ses agents en 2015, dont 19,5 % au titre du régime indemnitaire.

S'y ajoutent les frais de personnel extérieur dont l'essentiel est constitué des ouvriers des parcs et ateliers mis à disposition par l'Etat (1,1 M€ en 2014). Ces frais diminuent de 42 % au cours de la période du fait de l'intégration progressive de ces agents au sein du personnel départemental.

---

<sup>23</sup> Les tableaux illustrant les propos figurent en annexe au présent rapport.

Les charges de personnel<sup>24</sup> augmentent au rythme annuel moyen de 2,5 % sur la période 2012-2015, rythme supérieur à la moyenne métropolitaine de + 1,8 %. Cette hausse ne résulte pas tant de l'augmentation des effectifs que de celle des rémunérations individuelles, au regard :

- des avancements de grade et d'échelon, qui évoluent comme suit :

L'évolution du "glissement-vieillesse-technicité" (LDA compris)		
	Valeur GVT positif	Valeur GVT (€)
2012	0,85%	832 455
2013	0,83%	831 579
2014	0,94%	960 960
2015	0,83%	852 492

Source : réponse questionnaire n° 1

- des mesures nationales telles que :
  - les refontes statutaires avec un impact de près de 420 00 € supplémentaires pour 2014 et près de 50 000 € pour 2015 ;
  - le relèvement des cotisations du régime de retraite : 642 000 € d'incidence financière nouvelle en 2014 et 27 000 € en 2015 ;
  - la revalorisation des grilles indiciaires des agents de catégorie C et B : 540 000 € pour 2014 et près de 560 000 € pour 2015.

Plus récemment, le département a été également amené à faire face à une hausse de la valeur du point d'indice (+ 0,6 % en juillet 2016 et + 0,6 % en février 2017) et à des hausses des cotisations retraite effectives depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les deux hausses successives du point d'indice devraient entraîner d'ici à la fin de 2017 une hausse des charges de personnel de plus de 960 000 €.

#### 8.2.2. Des conséquences en termes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Afin de faire face à ces évolutions et de garantir la couverture des mesures nouvelles, dans le cadre d'un dialogue avec les représentants syndicaux, le conseil départemental a décidé :

- de geler des postes budgétaires au fur et à mesure des départs en retraite<sup>25</sup>, afin d'économiser près de 950 000 € chaque année ;
- de réviser les critères de remplacement des personnels ;
- de mutualiser certaines fonctions support, telles que le secrétariat ;
- de réorganiser la territorialisation de certains services ainsi que cela a été vu, ce qui devrait permettre une économie de 30 postes pour la direction des routes et de dix postes pour celles des collèges ;
- d'externaliser certaines prestations techniques.

La mobilité interne constitue le premier mode de recrutement à hauteur de 55 % en 2014. Cette volonté politique est notamment relayée par des actions d'accompagnement et de formation professionnelle.

Il est intéressant de relever l'existence d'un conseil professionnel au sein duquel siège un psychologue du travail, afin d'accompagner les agents concernés par les opérations de restructuration ou de mutualisation des services.

<sup>24</sup> Incluant les assistantes familiales.

<sup>25</sup> 15 % des agents sont amenés à quitter la collectivité dans les six années à venir.

### 8.3. LES MODALITES DE RECRUTEMENT

#### 8.3.1. Des procédures perfectibles

Les recrutements se font sur la base de fiches « métiers » bien documentées et réactualisées au gré des évolutions de postes et des recrutements programmés. Ils font l'objet d'un compte rendu qui, au vu de la réponse des services, n'est pas systématisé.

Par ailleurs, les comptes rendus communiqués à la chambre ne font pas état d'informations sur les candidats et n'évoquent pas de critères de recrutement.

#### 8.3.2. Des arrêtés de recrutement irréguliers

Le conseil départemental procède au recrutement d'agents non-titulaires pour répondre à des besoins temporaires, par voie d'arrêtés. Il apparaît que ces derniers ne font pas référence à la délibération créant l'emploi<sup>26</sup> prévue par l'article D.1617-19 du CGCT, dont les dispositions sont opposables à l'ordonnateur.

Par ailleurs, de nombreux arrêtés sont établis de façon rétroactive, qu'il s'agisse d'un recrutement initial ou d'un renouvellement de contrat<sup>27</sup>. Or, le recrutement effectif ne peut être antérieur à la date de la décision de recrutement (*CE, 10 février 1995, Royer*).

Concernant les renouvellements de contrats, les dispositions du décret du 15 février 1988<sup>28</sup> prévoient que l'autorité territoriale notifie son intention de renouveler le contrat « huit jours avant le terme de l'engagement pour l'agent recruté pour une durée inférieure à six mois ; un mois avant le terme de l'engagement pour l'agent recruté pour une durée égale ou supérieure à six mois et inférieure à deux ans ».

La chambre relève l'engagement de l'ordonnateur de mettre fin à l'édition d'arrêtés de recrutement et de renouvellement de contrat à caractère rétroactif.

---

<sup>26</sup> Référence à indiquer dans l'acte d'engagement produit au titre de l'annexe I à l'article D. 1617-19 du CGCT.

<sup>27</sup> Les tableaux correspondants figurent en annexe au présent rapport.

<sup>28</sup> Article 38-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

#### 8.4. LE REGIME INDEMNITAIRE EN VIGUEUR JUSQU'AU 31 DECEMBRE 2016

Ce régime, confus, ne respectait pas les principes qui prévalent à sa mise en place : légalité et compétence de l'organe délibérant<sup>29</sup>. Par ailleurs, son pilotage échappait à l'instance délibérante. Il a été entièrement revu dans le cadre du RIFSEEP entré en vigueur au premier janvier 2017.

##### 8.4.1. Un régime complexe et confus

Le régime indemnitaire des agents de la collectivité se fondait sur une vingtaine de délibérations, prises entre le 22 mars 1996 et le 4 septembre 2015. Or, l'article D. 1617-19 du CGCT dispose que soit produite à l'appui du paiement [une] « *décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* ».

Cette multiplicité de documents conférait au régime indemnitaire des agents départementaux un caractère illisible.

Ce régime était de surcroît fixé par des délibérations qui pour nombre d'entre elles étaient anciennes. L'absence d'actualisation entraînait l'utilisation de montants de référence anciens alors que des arrêtés ministériels les avaient revalorisés.

Par exemple, pour la liquidation de l'indemnité spécifique de service, le département continuait d'utiliser le taux de base fixé par un arrêté du 26 novembre 2006, alors que ce taux avait été revalorisé deux fois depuis cette date.<sup>30</sup> La prime de service et de rendement était encore servie aux agents de la filière technique en référence au décret du 5 janvier 1972<sup>31</sup>, alors que les conditions de son versement étaient régies par le décret du 15 décembre 2009<sup>32</sup>.

##### 8.4.2. Le non-respect du principe de légalité

###### 8.4.2.1. Un regroupement irrégulier de primes

Le conseil général a fixé par délibération du 16 mars 2007 un montant de « régime indemnitaire » par filière et par grade. Cette décision a été complétée par une délibération de la commission permanente en date du 13 juin 2008, cotant les emplois de catégorie A en sept niveaux de grades et d'emplois afin de fixer le régime indemnitaire correspondant. Ce « régime » remplaçait le paiement de certaines primes réglementaires<sup>33</sup> alors que d'autres restaient payées de façon indépendante, à l'instar de l'indemnité pour travaux dangereux ou insalubres, l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires ou l'indemnisation des permanences assurées dans les salons, foires et expositions.

<sup>29</sup> Principes issus de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, de l'article 88 de la loi N° 84-53 du 26 janvier 1984 et du Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 et rappelés par une jurisprudence constante du Conseil d'État.

<sup>30</sup> Arrêtés du 23 juillet 2010 et du 31 mars 2011.

<sup>31</sup> Décret n° 72-18 visé dans la délibération du 16 mars 2007.

<sup>32</sup> Décret n° 2009-1558 du 15 décembre 2009.

<sup>33</sup> Parmi lesquelles la prime versée au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Le paiement des indemnités sous un tel régime empêchait tout rapprochement explicite entre l'indemnité de référence de l'État et celle adoptée par la collectivité. L'ordonnateur rappelle à cet égard que l'assemblée délibérante peut ne pas reprendre l'intitulé exact des primes de l'État « *sous réserve que le rapprochement entre l'indemnité de référence de l'État et celle adoptée par la collectivité soit explicite* »<sup>34</sup> ; ce n'était pas le cas en l'espèce. Il en était par exemple ainsi du « régime indemnitaire » des psychologues, fixé par délibération du 13 juin 2008. Les conseillers supérieurs socio-éducatifs étaient dans la même situation. En outre, la globalisation des primes par grade ne permettait pas de s'assurer du respect des conditions de liquidation de chacune des primes : certaines d'entre elles, telle l'indemnité spécifique de service, utilisaient un découpage plus fin que celui du grade.

Une telle pratique apparaissait dépourvue de base légale et rendait difficile tout contrôle du bien-fondé des primes perçues par les agents.

#### 8.4.2.2. Le caractère indu de certaines primes

Les conservateurs du patrimoine et les conservateurs de bibliothèque bénéficiaient d'une *indemnité scientifique* et d'une *indemnité de sujétions spéciales -ISS-*<sup>35</sup>. Or, l'indemnité scientifique ne saurait s'appliquer aux conservateurs de bibliothèque ; par ailleurs, aucune délibération n'attribuait d'ISS aux conservateurs en chef, qui en percevaient pourtant une. L'attribution de primes sous ces intitulés était donc irrégulière.

#### 8.4.2.3. Des compétences qui doivent être pleinement assumées

Dans le département du Morbihan, c'est la commission permanente qui a délégué de l'assemblée pour fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires. S'agissant de la prime intitulée « régime indemnitaire », la commission permanente du 16 mars 2007 avait « *fixé le montant des indemnités des agents concernés* » indiquant le montant en euros pour chaque grade<sup>36</sup>, mais elle n'avait fixé ni les conditions d'attribution ni les taux moyens.

Les conditions de liquidation de certaines primes ont été modifiées par voie réglementaire sans que cette commission se soit prononcée. C'est par exemple le cas de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures servies aux attachés, remplacées par la prime de fonctions et de résultat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Par ailleurs, la liquidation de l'indemnité spécifique de service allouée aux agents de la filière technique devait se faire dans la limite d'un crédit global égal au taux annuel moyen applicable à chaque grade multiplié par le nombre de bénéficiaires. Les termes de la délibération de 2004 évoquaient un crédit global de 0,4 M€. Ce sont pourtant près d'1,4 M€ qui ont été payés en 2014<sup>37</sup> sans que ce crédit n'ait fait l'objet d'une décision d'actualisation.

---

<sup>34</sup> JO Sénat, 5 juillet 2007, n°255, réponse publiée le 3 janvier 2008

<sup>35</sup> Délibération du 19 janvier 2001 fixant les taux moyens de l'indemnité scientifique des « conservateurs du patrimoine et de la bibliothèque » et délibération du 2 mars 2001 relative à l'indemnité de sujétions spéciale des seuls conservateurs de 1<sup>ère</sup> classe.

<sup>36</sup> L'arrêt [CE, 22 mars 1993, Commune de Guignen, req. n° 116273](#) rappelle « [...] qu'il n'appartient qu'à l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire au maire, de fixer le montant des primes accordées individuellement aux agents de la commune ».

<sup>37</sup> Source : fichiers de paies.

Si le crédit global peut être déterminé dans le cadre de l'adoption du budget, encore faut-il qu'il soit calculé pour chacune des primes concernées, ce qui n'a pas été le cas au cours de la période sous revue.

Incidentement, le versement de la prime départementale<sup>38</sup> n'est régulier que si la collectivité l'a entériné dans une décision antérieure à 1984<sup>39</sup> ce qui n'était pas non plus le cas.

Concernant le président, il lui appartient de fixer le montant individuel des indemnités attribuées à chaque agent. Or il apparaît que n'ont été établis des arrêtés individuels d'attribution de prime des agents de catégorie B et C que lorsque le montant était différent de celui fixé par la commission permanente pour chaque grade.

#### 8.4.3. Un système qui n'est pas toujours appliqué

Il apparaît que plusieurs agents ont bénéficié d'un régime indemnitaire excédant le plafond mensuel réglementaire<sup>40</sup> :

Grade	Plafond règlementaire <sup>41</sup>	Attribué
Adj administratif 2e cl.	669	1 133
Ad administratif 2e cl.	669	930
Adj administratif 2e cl.	669	935
Adj du patrimoine 2 cl.	353	739
Attaché territorial	1 062	1 541

Source : fichiers de paie

Concernant plus particulièrement l'indemnité spécifique de service, les taux maximum de modulation individuelle prévus par l'arrêté du 25 août 2003 fixant les modalités d'application du décret n° 2003-799 relatif à l'ISS dans la fonction publique de l'État sont dépassés.

Grade	Montant individuel (délibération 2007)	Taux individuel max réglementaire	Paie janvier 2014				
			Grade	Echelon	Base	Taux	Montant
Ingénieur éch. 1 à 6	742,77	1,15	Ingénieur	4	742,77	1,167	867,04
			IP	3	1247,86	1,243	1551,09
Ingénieur principal, éch.1 à 6	1 247,85	1,225	IP	4	1247,86	1,234	1 540,11
			TP 1ère cl	8	475,37	1,334	633,95
Technicien principal	475,37	1,1	TP 2ème cl	4	475,37	1,199	570,16
			TP 2ème cl	12	475,37	1,394	662,76

Source : délibérations et fichiers de paie

En conclusion, les primes des agents départementaux leur étaient, jusqu'à la mise en œuvre du RIFSEEP, attribuées dans des conditions d'illisibilité et d'irrégularité qui ne permettaient pas à la commission permanente d'en maîtriser les enjeux financiers.

La chambre régionale des comptes avait pourtant déjà relevé dans sa lettre d'observations définitives du 17 juin 1996 que certains agents dépassaient les limites individuelles et qu'en moyenne les agents de la filière administrative bénéficiaient d'un régime indemnitaire plus favorable que les agents de l'État.

<sup>38</sup> Prime versée au titre de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dite « indemnité départementale ».

<sup>39</sup> (C. Comptes, 4<sup>e</sup> chambre, 22 janvier 2015, Commune de Lure).

<sup>40</sup> Etant entendu que la prime versée au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 est intégrée à ce plafond.

<sup>41</sup> Plafond déterminé par les services sur la base du maximum des différentes primes constituant le régime indemnitaire (IAT, IEMP etc.).

Elle indiquait « *qu'il serait plus clair que le régime indemnitaire soit fixé par une décision unique, faute de quoi le respect du principe de parité avec l'État, et donc de la légalité de l'ensemble des décisions prises serait délicat à établir puisqu'il serait possible que chaque acte soit régulier mais que leur mise en œuvre combinée aboutisse à une situation qui ne le soit pas* ».

Le régime indemnitaire mis en place par le département du Morbihan a été revu et régularisé dans le cadre du RIFSEEP<sup>42</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et prenant en compte la volonté de l'assemblée délibérante de maîtriser la masse salariale.

#### 8.5. LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Le protocole d'application pour l'aménagement du temps de travail signé le 28 novembre 2001 prévoit une durée annuelle de 1600 heures (1607 avec la journée de solidarité). Deux délibérations successives<sup>43</sup> aménagent des dérogations légales à ce dispositif, conformément à la possibilité qui en est faite par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ; elles portent la durée hebdomadaire de travail à 32 h 30 pour les personnels en charge de l'entretien des locaux et fixent une durée annuelle du temps de travail à 1579 heures dans les collèges du Morbihan.

#### 8.6. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Une analyse des besoins de formation des agents est effectuée chaque année au sein du comité de direction, à l'issue des entretiens professionnels individuels et « *au regard des besoins recensés auprès des services et des fondamentaux des compétences métiers identifiées auprès de l'ensemble du personnel* ». ».

Un bilan financier est présenté chaque année aux élus ainsi qu'aux membres du comité technique du personnel. Le budget consacré à l'ensemble des actions de formation s'établit à 1,45 M€ en 2015, en augmentation de 20 % au cours de la période sous revue.

Ce sont les agents de catégorie C qui partent le moins en formation, même si leur proportion reste importante, conformément au tableau placé en annexe. Les services soulignent le fait qu'à ce jour ces agents sont moins directement impactés par les évolutions de l'environnement des collectivités, mais que cette situation pourrait évoluer notamment avec la dématérialisation des procédures, impliquant pour eux un effort supplémentaire de formation.

---

<sup>42</sup> Régime indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement professionnel institué pour les fonctionnaires de l'Etat par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014.

<sup>43</sup> Celle de la commission permanente du 14 janvier 2005 et celle du 25 septembre 2012.

## 8.7. L'ABSENTEISME ET SES CONSEQUENCES

Le taux d'absentéisme<sup>44</sup> des agents est relativement stable, passant de 5,73 % en 2012 à 6,03 % en 2014 ; il est très proche de la moyenne nationale<sup>45</sup>.

Chez les agents des collèges, 12 760 jours de congés maladie ont été pris en 2014, dont 20 % au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Face à ce constat, la collectivité a amélioré l'ergonomie des postes de travail et mis en place des formations destinées à prévenir les troubles musculo-squelettiques des agents les plus exposés.

Ces mesures devront toutefois être encore développées, afin d'endiguer la hausse de leur taux d'absentéisme, soit 8,3 % en 2012 et 9,2 % en 2015.

Des procédures de reclassement sur des postes administratifs ont été mises en œuvre pour les agents fragilisés par leur travail : agents d'entretien des collèges et assistantes sociales, notamment. Le taux d'emploi de personnes en situation de handicap dans la collectivité est supérieur de 1,6 point au taux légal de 6 %.

## 9. L'ACTION SOCIALE DU DEPARTEMENT

### 9.1. L'ORGANISATION DE LA DIRECTION GENERALE DES INTERVENTIONS SANITAIRES ET SOCIALES-DGISS-

Cette direction générale apparaît largement territorialisée, au plus près des besoins recensés. Elle comprenait, jusqu'à fin 2015, une direction « support » et trois directions dédiées aux politiques sociales : insertion et emploi, autonomie, famille et action sociale. Compte tenu de son manque de lisibilité pour l'usager, cette organisation a été revue et comporte, outre une direction adjointe des affaires générales et un service « habitat-logement », trois grandes directions :

- la nouvelle direction « enfance-famille » se décline en services centraux, complétés par quatre groupements d'intervention territoriaux qui vont mutualiser les acteurs de la protection maternelle et infantile -PMI- et de l'aide sociale à l'enfance -ASE-<sup>46</sup> ;
- la direction du « développement social et de l'insertion » est structurée en quatre pôles centraux et cinq unités territoriales correspondant aux bassins d'emploi ;
- la direction de l'autonomie, dédiée à la gestion des prestations individuelles versées aux personnes âgées ou en situation de handicap, n'est pas territorialisée.

Sont recensés au sein de chacun des onze territoires d'intervention sociale un centre médico-social et ses antennes, dans lesquels travaillent des équipes pluridisciplinaires à vocation sociale et médico-sociale.

---

<sup>44</sup> Nombre de jours d'absence/ nombre de jours théoriques travaillés, hors congés de maternité.

<sup>45</sup> [Synthèse des bilans sociaux 2013 – CNFPT / DGCL](#).

<sup>46</sup> Inspecteurs de l'aide à l'enfance, conseillers, psychologues, puéricultrices, sages-femmes, médecins, notamment.

Les personnels qui concourent à la mise en œuvre de la politique sociale menée par le conseil départemental se répartissent ainsi :

Répartition des emplois des services centraux par dispositifs et catégories				
Dispositif	ETP au 31 décembre 2015			
	A	B	C	Total
Fonctions transversales <sup>47</sup>	30,7	48,2	59,7	138,6
Insertion	4,8	8,6	3	16,4
Personnes âgées -PA-	8,7	12,9	16,7	38,3
Personnes handicapées -PH-	4,8			4,8
Aide sociale à l'enfance -ASE-	3,9	10,6	7,1	21,6
<b>Total services centraux</b>	<b>52,9</b>	<b>80,3</b>	<b>86,5</b>	<b>219,7</b>
Répartition des emplois des services territoriaux par dispositifs et catégories				
Fonctions transversales	115,65	273,8	132,85	522,3
Insertion	5,4	24,4	24,5	54,3
Aide sociale à l'enfance	13,3	96,8	15,9	126
<b>Total services territoriaux</b>	<b>134,35</b>	<b>395</b>	<b>173,25</b>	<b>702,6</b>
<b>Total général</b>	<b>187,25</b>	<b>475,3</b>	<b>259,75</b>	<b>922,3</b>

Source : Département

Au sein des services territorialisés, les agents de catégorie A travaillent majoritairement pour la PMI. Les agents de catégorie B et C sont des éducateurs, des gestionnaires et surtout des agents polyvalents de l'action sociale tels que les assistants sociaux et secrétaires.

Le département noue des partenariats avec les collectivités publiques et les structures privées pour la mise en œuvre de sa politique, par voie de convention ou de marché. Ces prestations génèrent les coûts suivants, en 2015 :

Le réseau territorial des partenaires du conseil départemental				
commune	Organisme gestionnaire du point de contact		Mode de tarification	Coût 2015
Lorient, Vannes Lanester	EPSM Charcot, ADEPAPE ESSOR, Villes de Vannes, Lanester et Lorient, Centre culturel Kervanenc, Association AMPER	ASE	Forfait, % sur dépenses réelles ou tarif horaire	<b>1 314 838</b>
Muzillac, Pontivy, Ploërmel, Auray, Vannes	CC Arc Sud Bretagne, 2 associations, SM du Pays de Ploërmel, Vannes Agglomération	PA	% sur dépenses réelles	<b>1 132 241</b>
Vannes, Lorient, Saint Ave	APF, Mutualité ALCAT, GCSM « santé mentale Golfe du Morbihan »	PH	Forfait	<b>433 213</b>
Toutes communes	10 Associations, CCAS Lorient, Guer coté, CAF et MSA	RSA	Prest° indiv. ou forfaitaires	<b>840 393</b>
<b>Total</b>				<b>3 720 686</b>

Source : Département

<sup>47</sup> Services « supports », services sociaux, service « habitat-logement », PMI et acteurs de santé (gestion par délégation de l'Etat).

## 9.2. LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES

L'attribution et le suivi du revenu de solidarité active (RSA) font l'objet d'une convention de gestion signée avec la caisse d'allocations familiale (CAF) et la mutualité sociale agricole (MSA).

Concernant la prestation compensatoire du handicap (PCH), cette mission est dévolue à la maison départementale des personnes handicapées.

Pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), les espaces autonomie seniors (EAS) contribuent à l'information des personnes et des familles. L'évaluation à leur domicile du GIR<sup>48</sup> des personnes âgées dépendantes est effectuée par l'équipe médico-sociale du département et par certains EAS<sup>49</sup>.

## 9.3. LE DELAI MOYEN DE TRAITEMENT DES DOSSIERS

Si ce délai n'appelle pas d'observation pour la gestion du RSA et de la PCH, la situation est plus délicate, concernant l'APA. Le président de la collectivité dispose, conformément à l'article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles (CASF), d'un délai de deux mois à compter de la date de dépôt d'un dossier de demande pour notifier sa décision d'octroi de l'allocation. Les services font état d'un délai compris entre 69 et 80 jours, en précisant que la loi d'adaptation sur le vieillissement ainsi que l'évolution démographique du département vont alourdir les procédures d'instruction et générer une augmentation des dossiers.

Il est en conséquence demandé à la collectivité de poursuivre la prise en compte de ces évolutions dans sa démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en menant une double réflexion sur l'adaptation des effectifs à la nature du service rendu à la population, d'une part, et sur les possibilités de rationalisation des procédures, d'autre part. La démarche de dialogue de gestion entreprise apparaît de nature à y contribuer ; elle permettra selon l'ordonnateur « d'identifier les périmètres où des marges de manœuvre sont possibles et de renforcer les secteurs où des besoins s'expriment ».

## 9.4. LES BENEFICIAIRES DE L'ACTION SOCIALE

Le conseil départemental est venu en aide à près de 43 000 bénéficiaires en 2015, dont 3 700 enfants, 20 000 personnes âgées, 5 000 personnes en situation de handicap et 14 000 bénéficiaires du RSA. Ce chiffre était de 39 000 en 2012. Cette augmentation est particulièrement sensible pour les personnes touchant la PCH (+ 18 %) et pour celles qui se voient octroyer le RSA (+ 23 %).

Les incidences financières de cette augmentation sont très sensibles pour la collectivité.

---

<sup>48</sup> Groupe iso-ressources, permettant de classer les personnes en fonction des différents stades de perte d'autonomie.

<sup>49</sup> Ces derniers travaillant pour le compte de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail.

## 9.5. LES DEPENSES D'ACTION SOCIALE

## 9.5.1. Les dépenses globales

9.5.1.1. L'importance des dépenses sociales dans le budget départemental<sup>50</sup>

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'ensemble des dépenses directes à caractère social de la collectivité, qu'elles soient obligatoires ou facultatives. Ces dépenses augmentent en valeur absolue et relative<sup>51</sup> au cours de la période sous revue.

Les aides à la personne et frais de séjour (montants inscrits aux comptes 651 et 652) représentent 375 € / habitant dans le département contre 460 € en moyenne pour la strate des départements comparables.<sup>52</sup>

Part des dépenses sociales dans les recettes et les dépenses totales (en M€)						
	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	Evolution 2012-2015
<b>Dépenses sociales directes obligatoires</b>						
Aide à la personne (651)	161,0	168,3	178,6	186,0	693,8	16%
Frais de séjour (652)	78,1	82,1	83,5	88,5	332,2	13%
<b>Total dépenses sociales (651 et 652)</b>	<b>239,1</b>	<b>250,4</b>	<b>262,1</b>	<b>274,4</b>	<b>1 026,0</b>	<b>15%</b>
Assistantes familiales (6412)	12,6	13,4	14,3	14,6	55,0	16%
Autres comptes	10,9	15,3	15,5	15,9	57,7	47%
<b>Total</b>	<b>262,6</b>	<b>279,1</b>	<b>291,9</b>	<b>305,0</b>	<b>1 138,7</b>	<b>16%</b>
<b>Dépenses sociales directes facultatives</b>						
	6,6	7,3	7,6	7,5	28,9	13%
<b>Total dépenses sociales</b>						
	<b>269,2</b>	<b>286,5</b>	<b>299,4</b>	<b>312,5</b>	<b>1 167,6</b>	<b>16%</b>
Total recettes (Crédit-Débit classe 7)	638,1	645,6	641,9	665,7	2 591,2	4%
Part des dépenses sociales dans les recettes	42%	44%	47%	47%	45%	11%
Total des dépenses de fonctionnement (D-C classe 6)	561,4	586,5	601,6	620,3	2 369,7	10%
Part des dépenses sociales dans les dépenses totales	48%	49%	50%	50%	49%	5%

Source : balance des comptes

Le coût moyen d'un emploi affecté à la filière sociale s'établit ainsi, en 2015 :

Filière sociale	Masse salariale / nombre d'ETP au 31 décembre 2015
Catégorie A :	56 664 €
Catégorie B :	44 304 €
Catégorie C :	33 792 €

Source : Département

<sup>50</sup> Un tableau reprenant seulement les comptes 651 et 652 figure en annexe du présent rapport.

<sup>51</sup> Par rapport au total des dépenses de fonctionnement.

<sup>52</sup> De 500 000 à 1 million d'habitants.

9.5.1.2. Une évolution importante et différenciée des dépenses directes obligatoires<sup>53</sup>

On observe une forte augmentation des dépenses liées à l'insertion :

## Évolution des dépenses sociales directes (hors initiative départementale)

Politique	2012	%	2013	2014	2015	%	Evol°15/12
<b>Insertion</b>	<b>59 999 907</b>	<b>23</b>	<b>70 540 693</b>	<b>76 446 974</b>	<b>82 348 372</b>	<b>27</b>	<b>37%</b>
Personnes âgées	83 858 437	32	84 451 113	86 303 802	87 967 138	29	5%
Personnes handicapées	64 627 925	25	67 437 388	68 428 702	71 642 080	23	11%
Aide sociale à l'enfance	54 125 635	21	56 711 166	60 683 815	63 080 257	21	16%
Total	262 611 905	100	279 140 360	291 863 293	305 037 848	100	16%

Source : Département

## 9.5.1.3. Une forte évolution des dépenses à caractère facultatif

Évolution des dépenses sociales directes à caractère facultatif (en €)<sup>54</sup>

Politique publique	2012	2013	2014	2015	Evolution
Insertion (RMI/RSA)	2 600 002	2 679 443	2 665 614	2 561 397	-1,5%
Personnes âgées	1 850 948	2 380 718	2 469 517	2 629 304	42,1%
Personnes handicapées	1 021 611	1 378 504	1 329 525	1 214 350	18,9%
Aide sociale à l'enfance	1 120 331	954 605	1 126 929	1 066 202	-4,8%
<b>Total dépenses sociales directes facultatives</b>	<b>6 592 893</b>	<b>7 343 748</b>	<b>7 557 540</b>	<b>7 451 597</b>	<b>13,0%</b>

Source : Département

L'importante évolution des dépenses en faveur des personnes âgées tient à deux facteurs :

- la consolidation des actions d'information et de coordination : il s'agit de la mise en œuvre de cinq « espaces autonomie seniors », portés ou cofinancés par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>55</sup> ;
- l'amélioration de la gestion de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) pour les personnes âgées vivant à leur domicile, avec notamment les travaux de déploiement de la plateforme de télégestion des prestations d'aide.

## 9.5.1.4. Un taux de couverture par les compensations financières de l'Etat qui cache d'importantes disparités

Le taux de couverture global des dépenses sociales du département apparaît relativement stable au cours de la période ; des concours supplémentaires de l'Etat ont permis de l'améliorer en 2014 mais il s'est dégradé l'année suivante sous le double effet de l'augmentation du nombre d'allocataires et des montants versés :

<sup>53</sup> Ces données s'entendent « hors dépenses de personnel » mais elles incluent le salaire des assistantes familiales.

<sup>54</sup> Un tableau détaillé figure en annexe.

<sup>55</sup> Ces dépenses sont financées à hauteur de 1 210 000 € en 2015 dont 50% apportés par l'ARS.

Taux de couverture des dépenses sociales	2012	2013	2014	2015	Total	Evol°
<b>RMI RMA et RSA</b> <sup>56</sup>	54,77	62,06	69,63	75,26	261,72	37,41%
FMDI (compte 74783)	3,45	3,61	3,76	3,64	14,46	5,51%
TICPE RMI/RMA/RSA partie du 7352	36,24	36,19	35,66	35,66	143,75	-1,60%
<b>Taux de couverture</b>	<b>72,47%</b>	<b>64,13%</b>	<b>56,61%</b>	<b>52,22%</b>	<b>60,45%</b>	<b>-12 pts</b>
<b>APA</b> <sup>57</sup>	70,28	70,12	72,49	73,56	286,45	4,67%
Dotation CNSA (compte 747811)	22,79	23,83	26,17	26,29	99,07	15,37%
<b>Taux de couverture</b>	<b>32,42%</b>	<b>33,99%</b>	<b>36,09%</b>	<b>35,74%</b>	<b>34,59%</b>	<b>+2 pts</b>
<b>PCH</b> <sup>58</sup>	12,59	13,23	13,96	14,84	54,61	17,91%
Dotation CNSA (compte 747812)	6,65	6,13	6,07	6,11	24,95	-8,20%
<b>Taux de couverture</b>	<b>52,85%</b>	<b>46,31%</b>	<b>43,47%</b>	<b>41,15%</b>	<b>45,69%</b>	<b>-7 pts</b>
<b>TOTAL</b>						
<b>Montant des prestations versées</b>	<b>137,63</b>	<b>145,41</b>	<b>156,08</b>	<b>163,66</b>	<b>602,78</b>	<b>18,91%</b>
<b>Compensations affectées</b>	<b>69,13</b>	<b>69,76</b>	<b>71,65</b>	<b>71,69</b>	<b>282,23</b>	<b>3,71%</b>
<b>Dispositif de compensation péréquée Etat</b>			<b>8,38</b>	<b>8,4</b>	<b>16,78</b>	
<b>Fonds de solidarité départemental Etat</b>			<b>1,48</b>	<b>1,34</b>	<b>2,82</b>	
<b>Taux de couverture</b>	<b>50,23%</b>	<b>47,97%</b>	<b>52,23%</b>	<b>49,76%</b>	<b>50,07%</b>	<b>-1,8 pts</b>

Source : Département. Dans ce tableau, les récupérations d'indus sur les prestations versées ne sont pas comptabilisées

Si l'on examine ce taux par mesure catégorielle, on constate une importante diminution pour les prestations « RSA » et « PCH », conséquence de l'augmentation des montants versés conjuguée à une quasi stabilité des concours de l'Etat.

Les services soulignent le fait que les versements reçus de l'Etat au titre du dispositif de compensation péréquée et du fonds de solidarité départemental « sont venus compléter un ensemble de recettes départementales déjà fort complexe, dont la lisibilité ardue rend les anticipations difficiles ».

#### 9.5.2. Les dépenses par domaine d'intervention

##### 9.5.2.1. L'aide sociale à l'enfance

En 2015, 1 400 enfants étaient accueillis, placés dans un établissement ou confiés à des familles d'accueil et près de 2 300 suivis au domicile de leurs parents ; ces chiffres évoluent respectivement de +4 et -9 % au cours de la période sous revue, illustrant les difficultés rencontrées par les enfants et leur famille.

Les dépenses nettes augmentent de 16 % au cours de la période sous revue pour atteindre 63 M€ en 2015.

<sup>56</sup> Ce tableau intègre en dépenses le montant de l'allocation 75,14 M€ et les frais de gestion de l'allocation 0,12 M€ soit un total de 75,26 M€ en 2015. Il n'intègre les dépenses liées aux indus gérés par la CAF et la MSA.

<sup>57</sup> Total des versements effectués pour les personnes à domicile ou en établissement.

<sup>58</sup> Il s'agit de la globalité des versements effectués à ce titre, y compris la part versée pour la rémunération des prestataires de service d'aide à domicile, les frais de transports et les autres frais.

Deux facteurs contribuent notamment aux évolutions constatées :

- l'augmentation de l'effectif des assistantes familiales<sup>59</sup> et les mesures de revalorisation salariale les concernant ;
- l'impact financier de la prise en charge de mineurs étrangers isolés, soit 1,37 M€ en 2014 et 2,52 M€ en 2015.

Le département privilégie le placement familial sur l'accueil en établissement : 80 % des mineurs pris en charge par l'ASE le sont en effet au sein d'une famille, contre 50 % au niveau national.

#### 9.5.2.2. La prise en charge des personnes en situation de handicap

En 2015, le conseil départemental a soutenu financièrement près de 5 000 personnes en situation de handicap, soit une augmentation de 6 % du nombre des bénéficiaires depuis 2012 : la charge financière nette<sup>60</sup> correspondante augmente de 13 % pour atteindre 64,5 M€ en 2015. Quatre facteurs concourent à l'évolution des dépenses : une augmentation des allocataires<sup>61</sup>, grâce à un meilleur accès à l'information relative à leurs droits, une amélioration de leur espérance de vie et des plans d'aide plus conséquents, l'ouverture de nouvelles places dans des structures adaptées.

#### 9.5.2.3. Le suivi des personnes âgées dépendantes

En 2015 comme en 2012, 1 500 personnes âgées ont bénéficié d'une aide sociale à l'hébergement. Elles sont en moyenne un peu plus de 8 200 à toucher l'APA en établissement et 9 700 à avoir perçu chaque année au moins une allocation mensuelle à leur domicile. La charge nette<sup>62</sup> pour la collectivité, soit 57,8 M€ en 2015, est relativement stable depuis 2012.

Le montant de l'APA versé aux personnes vivant en établissement, corrélé à l'évolution de leur niveau de dépendance, a augmenté au cours de la période sous revue.

	2012	2013	2014	2015	
APA en établissement	33 813 098	35 072 729	37 235 427	37 954 001	12%
APA à domicile	36 081 433	34 669 626	34 980 668	34 937 010	-3%

Source : Département

Concernant les personnes vivant à leur domicile, ce montant diminue légèrement, suite à une évaluation plus rigoureuse des plans d'aide attribués ainsi qu'à un meilleur contrôle de l'effectivité de l'allocation versée. Le fait que 70 % des interventions à domicile soient réalisées par des prestataires facilite le contrôle de leur effectivité, dans la mesure où leur paiement se fait sur la base des heures réalisées, à partir des données de réalisation téléchargées. Le montant des indus sera de ce fait limité.

#### 9.5.2.4. L'aide sociale à l'hébergement

On constate une évolution importante des dépenses d'aide sociale à l'hébergement (ASH), toutes catégories de bénéficiaires confondues. Elles augmentent en moyenne de 4 % chaque année au cours de la période sous revue, pour atteindre 85,7 M€ en 2015.

<sup>59</sup> + 18 personnes au cours de la période sous revue.

<sup>60</sup> Déduction faite du concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie -CNSA- et des autres recettes.

<sup>61</sup> +9% par an entre 2012 et 2015.

<sup>62</sup> Déduction faite du concours de la CNSA et des autres recettes.

Frais de séjour et d'hébergement en 2015 en €	Tarifs	Coût 2015
<b>Hébergement des personnes âgées (65243)</b>	Prix de journée	<b>13 396 264</b>
<b>Personnes handicapées (65242)</b>	Prix de journée	<b>48 859 813</b>
<b>Aide sociale à l'enfance</b>		<b>23 500 048</b>
Foyers de l'enfance et hôtels maternels (652411)	Dotation globale	4 974 198
Maisons d'enfants (652412)	Prix de journée	11 620 988
Lieux de vie et d'accueil (652413)	Prix de journée	523 380
Foyers de jeunes travailleurs (652414)	Facturation / nuitée	21 774
Services d'AEMO et d'aide à domicile (652416)	Prix de journée	5 023 858
Autres (652418) : hébergements divers et remboursement des autres départements	Facturation	1 335 850
<b>Total frais de séjour et d'hébergement</b>		<b>85 756 125</b>

Source : Département

Concernant les montants récupérés sur succession, si les services en suivent bien le recouvrement, – 3 M€ en moyenne annuelle pour les personnes âgées et 732 000 € pour les personnes en situation de handicap –, leur logiciel de gestion ne permet pas de rapporter ces montants aux créances globales. Une réflexion est toutefois en cours sur la mise en place d'une interface informatique avec la chambre des notaire

s d'une part, et les services fiscaux d'autre part, afin d'améliorer les délais de recouvrement et les montants remboursés.

Il est demandé aux services de se doter d'un suivi global de leurs créances d'aide sociale à l'hébergement et pris acte de l'engagement de l'ordonnateur d'améliorer les recouvrements dans un cadre partenarial.

## 10. LA POLITIQUE DU CONSEIL DEPARTEMENTAL EN MATIERE D'INSERTION

### 10.1. LA GESTION DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

#### 10.1.1. L'encadrement juridique du dispositif

Généralisée par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, cette prestation, unique sur le plan juridique, inclut trois composantes :

1. le RSA « socle » versé par le département en l'absence de toute activité, sur la base d'un barème révisé chaque année ; son montant tient compte de la composition et des revenus du foyer ;
2. le RSA « socle et activité » versé aux foyers dont les revenus du travail ne permettent pas d'atteindre un minimum forfaitaire ;
3. le RSA « activité » versé seul lorsqu'il existe au sein du foyer des revenus d'activité d'un montant supérieur au barème.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la prime d'activité se substitue au RSA activité.

La Cour des comptes constate, dans un référé adressé au ministre en charge des affaires sociales le 26 novembre 2015, que « *l'allongement continu de la durée de perception des allocations - à la fin de 2013, 88 % des bénéficiaires du RSA percevaient cette allocation depuis plus d'un an, et 52 % depuis plus de trois ans -, ainsi que l'extrême faiblesse des taux de sortie des allocations au profit d'une insertion durable sur le marché du travail - de 2 à 4 % selon les minima sociaux-, témoignent de la difficulté de mettre en œuvre des allocations efficaces pour simultanément lutter contre la pauvreté et favoriser la reprise d'activité.* » [...] « *L'objectif visant à inciter à la reprise d'activité se traduit par l'application de règles complexes et divergentes quant au niveau et à la durée de cumul possible entre les allocations et les revenus professionnels* ».

#### 10.1.2. Des dépenses en augmentation constante

La proportion de personnes percevant le RSA est, en 2015, de 5,2 % dans le Morbihan comme dans la moyenne des départements bretons, contre 7,5 % pour la France métropolitaine. Les allocataires habitent majoritairement en périphérie des villes de Vannes, Lorient et Auray. 82 % sont des personnes isolées. A titre indicatif, le RSA socle « moyen » pour ces dernières s'élève à 524 € par mois en 2014. Leur nombre augmente chaque année, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Nombre de foyers RSA au 31 12 <sup>63</sup>	2012	2013	2014	2015	Evolution
RSA « socle » seul	9 711	10 812	11 369	11 599	19 %
RSA « socle » + « activité »	2 083	2 254	2 438	2 663	28 %
RSA « activité » seul	4 189	4 551	5 016	5 570	33 %
<b>Total foyers bénéficiaires</b>	<b>15 983</b>	<b>17 617</b>	<b>18 823</b>	<b>19 832</b>	<b>24 %</b>
Taux d'activité des foyers RSA	39%	39%	40%	41%	

Source : CAF et MSA à partir de l'extranet ELISA

La seule dépense d'allocation avant déduction des apports de l'Etat passe de 54,3 M€ en 2012 à 75 M€ en 2015, soit une évolution de 38 %. Si l'augmentation du nombre d'allocataires en est la première cause, la revalorisation des prestations n'est pas neutre puisque le plan de lutte contre la pauvreté<sup>64</sup> prévoit une augmentation de leur montant de 10 % sur 5 ans, en sus de l'inflation.

L'impact de l'allongement de la vie professionnelle est également à prendre en considération, avec épuisement des droits au chômage et demande de RSA en attente du versement de la retraite. Une étude réalisée par la CAF en 2012 évalue en effet le coût de l'impact de l'allongement de l'âge de départ pour bénéficier d'une retraite à taux plein à 120 000 € en 2012 et plus de 1,7 M€ en 2016.

La charge nette liée à l'insertion double au cours de la période sous revue :

Évolution des dépenses sociales directes obligatoires et facultatives brutes (en €)					
Insertion (RMI/RSA)	2012	2013	2014	2015	Evolution
Charge brute : <u>allocations</u> + <u>actions d'insertion</u>	62 599 910	73 220 137	79 112 588	84 909 769	36%
Charge nette, déduction faite des recettes dont les apports de l'Etat	20 470 000	31 010 000	38 020 000	43 670 000	<b>113%</b>

Source : Département, retraité par la CRC Bretagne

<sup>63</sup> Ressortissants de la CAF et de la MSA.

<sup>64</sup> Plan adopté par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion en 2013.

## 10.2. LES MODALITES D'ATTRIBUTION DU RSA

## 10.2.1. L'instruction et le suivi des dossiers

Le département, détenteur de la décision d'attribution du RSA, a signé avec la caisse d'allocations familiales (CAF) et la mutualité sociale agricole (MSA), une convention tripartite de gestion administrative et financière. Cette convention, qui prend effet à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012, est renouvelée de façon triennale par tacite reconduction. L'instruction des dossiers et le versement du RSA sont assurés à titre gratuit par ces organismes payeurs ; il en va de même pour la détermination du caractère indu de l'allocation et pour le recouvrement de l'indu, en première instance. Les autres délégations de compétences font l'objet d'une tarification annuelle, estimée à 120 000 € en 2016.

L'appréciation du droit des allocataires se fait sur la base d'une déclaration trimestrielle de ressources ; elle prend en compte les caractéristiques familiales du bénéficiaire, sa situation professionnelle ainsi que les autres prestations sociales qu'il perçoit.

## 10.2.2. La gestion des indus par le conseil départemental

Il convient de préciser en préambule que la majorité des indus ne présente pas de caractère frauduleux. Leur montant évolue comme suit :

Évolution des indus par catégorie de prestations					
Montants en €	2012	2013	2014	2015	observations
<b>RSA : montant résiduel</b>					
Montant des indus <sup>65</sup>	382 724	694 339	519 344	648 261	
Total prestations versées	54 706 303	61 899 448	69 501 058	75 143 993	
% d'indus / prestations	0,70%	1,12%	0,75%	0,86%	
Nombre d'allocataires	271	316	348	451	
Montant moyen / allocataire	1 412,27	2 197,28	1 492,37	1 437,39	
<b>APA: montant total</b>					
Montant des indus (en €) <sup>66</sup>	380 723	382 333	280 077	523 997	
Total prestations versées	16 017 628	15 315 666	15 078 491	14 152 097	
% d'indus / prestations	2,38%	2,50%	1,86%	3,70%	
Nombre d'allocataires	6 592	6 666	6 831	7 071	Alloc. ayant perçu au moins un paiement / an
Montant moyen / allocataire	57,76	57,36	41	74,11	
<b>PCH : montant total</b>					
Montant des indus	283 834	108 428	294 584	122 470	
Total prestations versées	11 937 246	12 832 228	13 860 965	14 747 569	Alloc. + et - de 20 ans
% d'indus / prestations	2,38%	0,84%	2,13%	1 %	
Nombre d'allocataires	1 916	2 001	2 154	2 255	Alloc. ayant perçu au moins un paiement / an
Montant moyen / allocataire	148,14	54,19	136,76	54,31	
<b>TOTAUX</b>					
Montant des indus	1 047 281	1 185 100	1 094 005	1 294 728	
Total prestations versées	82 661 177	90 047 342	98 440 514	104 043 659	
% d'indus / prestations	1 %	1 %	1 %	1 %	
Nombre d'allocataires	8 779	8 983	9 333	9 777	
Montant moyen / allocataire	119	132	117	132	

Source : Département<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Le montant indiqué pour chaque exercice est différent du montant transféré par les organismes payeurs en raison du décalage dans le temps entre le transfert de la créance et le moment de l'émission du titre de recette.

<sup>66</sup> APA à domicile, avec le remboursement des CESU non utilisés depuis 2014, et en établissement « hors Morbihan ».

<sup>67</sup> Ce tableau n'intègre pas les données ASE puisqu'il n'existe pas d'indus pour cette prestation. Pour le RSA, il ne fait référence qu'aux dépenses d'allocation et exclut les frais de gestion versés aux organismes payeurs.

Concernant l'APA ou la PCH, les indus proviennent notamment d'une information tardive sur la rupture du plan d'aide, suite à une hospitalisation ou un décès de personnes sur le compte desquelles les prestations continuent d'être versées pendant quelques mois. Ils peuvent également être la conséquence d'une sous-utilisation de ce plan. Les faibles pourcentages d'indus par rapport au montant des allocations versées sont liés :

- au circuit financier des chèques CESU préfinancés utilisés par les bénéficiaires pour rémunérer les aides physiques dont ils font l'objet : les services du département ont accès à l'extranet du centre national « CESU » ce qui leur permet de repérer très rapidement les anomalies dans les plans d'aide financés, et notamment les sous consommations ;
- au paiement des heures réalisées directement aux prestataires à domicile, après constatation du service fait et télé-déclaré.

Pour le RSA, les montants en jeu sont plus importants, étant entendu qu'il s'agit des indus « résiduels » qui n'ont pas pu préalablement être recouverts par les organismes payeurs, soit en 2015, 648 000 € (sur un total de 8 M€). Ils tiennent essentiellement à une information tardive sur l'évolution de la situation des bénéficiaires : reprise d'emploi, ou incarcération, notamment. Ils peuvent également être d'origine frauduleuse, et repérés comme tels par les organismes payeurs.

Le taux de recouvrement des indus par les services du conseil départemental évolue comme suit au cours de la période sous revue :

Taux de recouvrement des indus de prestations sociales <sup>68</sup>				
Montants des « stocks » en €	2012	2013	2014	2015
<b>RSA</b>				
Montant des indus	382 724	694 339	519 344	648 261
Montant des recouvrements	266 188	404 742	179 227	104 104
Taux de recouvrement <sup>69</sup>	70%	58%	35%	16%
<b>APA</b>				
Montant des indus	380 723	382 333	280 077	523 997
Montant des recouvrements	377 848	374 734	263 790	478 545
Taux de recouvrement	99%	98%	94%	91%
<b>PCH</b>				
Montant des indus	283 834	108 428	294 584	122 470
Montant des recouvrements	279 142	99 118	292 000	72 452
Taux de recouvrement	98%	91%	99%	59%
<b>TOTAL</b>				
Montant des indus	1 047 281	<b>1 185 100</b>	<b>1 094 005</b>	<b>1 294 728</b>
Montant des recouvrements	923 178	878 593	735 017	655 101
Taux de recouvrement	88%	74%	67%	51%

Source : Département

Concernant l'APA, ce tableau rend compte uniquement de l'allocation versée directement aux allocataires, à domicile (et non à un prestataire) ou résidant dans un établissement hors Morbihan. On constate une importante augmentation du montant des indus en 2015, essentiellement due à une régularisation exceptionnelle d'un montant de 185 712 € ;

S'agissant de la PCH, ce tableau rend compte uniquement de la prestation versée directement aux allocataires, hors frais de gestion.

<sup>68</sup> Document issu du tableau des titres restant à recouvrer au 25/02/2016.

Le taux de recouvrement intègre les admissions en non-valeur et les remises gracieuses ; les sommes encaissées sont ventilées en fonction de l'année d'émission des titres de référence.

Un tableau figurant en annexe reprend le taux de recouvrement des indus en prenant pour base les sommes à recouvrer en année n-2.

## 10.2.3. La gestion des indus au titre du RSA par les organismes payeurs du Morbihan

Conformément à la convention signée entre le département et chacun des organismes payeurs, CAF et MSA, ces derniers élaborent un plan de prévention des risques. Ils constatent, le cas échéant, l'indu, déterminent son montant dans la limite d'une prescription biennale et le notifient aux redevables. Son recouvrement est assuré par ces organismes, sur la base de la fongibilité des prestations sociales, et par le département si cela s'avère impossible<sup>70</sup>.

10.2.3.1. Le plan de prévention des risques<sup>71</sup>

Il s'articule autour de trois axes : la formation de plus de 150 collaborateurs en matière de droit et d'utilisation d'outils numériques, l'information de l'ensemble des acteurs concourant à la gestion du RSA et celle du public bénéficiaire, ainsi que la sécurisation des procédures partenariales de gestion des dossiers.

Sur la base d'un plan de contrôle élaboré par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la CAF du Morbihan a affiné localement une cartographie des risques à partir des spécificités de son territoire. Les modalités de ce contrôle sont partagées, associant étroitement « Pôle emploi » et les services de la DGFIP ; elles se traduisent par un plan de lutte contre la fraude comportant :

- des croisements mensuels de fichiers ;
- des contrôles systématiques de multi affiliation dans le répertoire national des bénéficiaires des CAF et dans le répertoire national commun de la protection sociale ;
- des contrôles sur pièces pour 22 % des allocataires considérés comme « à risques » ou faisant l'objet d'un signalement, mettant notamment en perspective leur situation professionnelle et les revenus déclarés ;
- près de 1 000 contrôles sur place chaque année.

La MSA établit également un plan de contrôle et de lutte contre la fraude pour ses ressortissants.

## 10.2.3.2. Les montants financiers en jeu

Le montant des indus détectés par les organismes payeurs, soit en moyenne 10 % de celui des prestations versées, évolue comme suit :

Gestion des indus RSA par la CAF et la MSA	2012	2013	2014	2015
Montant des indus	6 102 141	7 187 077	7 370 732	8 224 921
Nombre d'allocataires indus Total	7 195	8 479	9 428	10 290
Indus transférés sur demandes d'acompte <sup>72</sup>	456 216	531 967	509 537	650 569
Nombre d'indu transférés	271	316	348	451

Source : CAF, MSA et Départemental

<sup>70</sup> En vertu de l'article L. 262-46 du CASF.

<sup>71</sup> Conformément à l'article D. 262-61 du CASF, les organismes payeurs mettent en œuvre un plan de prévention des indus ainsi qu'un plan de contrôle des prestations versées.

<sup>72</sup> Le montant indiqué pour chaque exercice est différent du montant des titres émis par le département en raison du décalage dans le temps entre le transfert de la créance et le moment de l'émission du titre de recette.

L'augmentation du montant des indus est corrélée à celle du montant des prestations puisque le pourcentage d'indus rapporté à ce montant est relativement stable. Elle est également due à l'amélioration des procédures de contrôle.

Concernant la CAF, qui totalise 97 % du montant des indus, le taux de recouvrement initial est élevé, soit 93 % en moyenne au cours de la période, avec une progression de 4 points entre 2012 et 2015. Il est de 96 % pour la MSA.

#### 10.2.4. Les cas de fraude détectés et les suites données

CAF et MSA : données RSA	2012	2013	2014	2015
Nombre de cas de fraude	166	175	138	147
Montant des fraudes détectées	994 743 €	1 009 319 €	923 984 €	1 100 708 €
Montant moyen	5 992 €	5 768 €	6 696 €	7 488 €

Source : CAF et MSA

L'intention frauduleuse est relevée dès lors que le bénéficiaire fait deux déclarations trimestrielles erronées successives quant à sa situation professionnelle ou familiale.

Une commission consultative a pour objet de qualifier la fraude et de statuer sur la sanction à prononcer à l'encontre du bénéficiaire. Elle est ainsi composée :

La CAF	Le Département
L'agent comptable, Le responsable du département prestation, Le responsable du service contentieux, Le responsable « contrôle qualité » (référé fraude), Le responsable maîtrise des risques.	La chef de service de l'assemblée, en charge des contentieux La chef de pôle « gestion du droit RSA » Un représentant de la direction de l'insertion

Les sanctions prononcées dépendent du montant du préjudice, de sa nature et d'une récidive éventuelle : avertissement, pénalité financière, radiation du bénéficiaire, signalement au procureur ou dépôt de plainte.

Par ailleurs, et conformément à l'article L. 362-52 du CASF, « la fausse déclaration ou l'omission délibérée de la déclaration ayant abouti au versement indu du RSA est passible d'une amende administrative prononcée par le président du conseil départemental après avis de l'équipe pluridisciplinaire ». Le département a, dans ce cadre, instauré un régime de pénalités administratives applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2016. 17 dossiers ont été traités au cours du premier trimestre 2016 dont 4 relatifs à des indus frauduleux compris entre 5 000 et 10 000 €. 12 sanctions ont été prononcées dont 8 pénalités<sup>73</sup> et 4 avertissements.

<sup>73</sup> 1 forfait de 107 € et 7 pénalités comprises entre 22 % et 23 % de l'indu.



### 10.3. LA STRATEGIE DU DEPARTEMENT EN MATIERE D'INSERTION

La collectivité a consacré près de 6 M€ à sa politique d'insertion en 2012 et 8 M€ en 2015. Les actions mises en place concernent essentiellement des bénéficiaires du RSA.

Le programme départemental d'insertion, présenté chaque année aux élus, s'apparente plus à des déclarations d'intention qu'à un document de programme et n'engage pas contractuellement les signataires. Il gagnerait à faire l'objet d'un plan d'action plus précis, évalué sur la base d'indicateurs d'efficacité et d'efficacité préalablement définis.

Conformément à l'article L. 263-2 du CASF, le département est tenu de conclure, avec les partenaires<sup>74</sup> associés à la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, un pacte territorial pour l'insertion qui « *définit les modalités de coordination des actions entreprises par les partenaires pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA* ». Le nouveau pacte signé au titre des années 2014 à 2020, construit autour de six orientations<sup>75</sup>, prévoit d'améliorer la lisibilité des politiques partenariales et « *de mieux coordonner les financements ainsi que les moyens humains et logistiques en vue d'une plus grande efficacité,* » dans un contexte budgétaire contraint. Le conseil départemental en est l'animateur, chargé d'organiser la complémentarité de ces actions. Si la loi NOTRe le conforte dans son rôle de chef de file de la politique sociale<sup>76</sup>; cette mission apparaît difficile à remplir, dans la mesure où l'action de l'Etat est encore très prégnante :

- dans le domaine de l'insertion professionnelle, à travers le rôle de la DIRRECTE<sup>77</sup> pour les contrats aidés ;
- en matière de logement, grâce à la politique menée par la direction de la cohésion sociale ;
- pour les actions de santé publique mises en place par l'agence régionale de santé -ARS.

### 10.4. LE PARCOURS DES ALLOCATAIRES

La politique du conseil départemental en matière d'insertion et d'emploi garantit « *aux personnes en situation de précarité un accompagnement de qualité, adapté à la nature des difficultés qu'elles rencontrent* ».

La première étape se déroule sous l'égide des assistants d'insertion du département dans le cadre des « plateformes d'accueil et d'orientation ». Un peu plus de 500 plateformes ont été organisées en 2015 sur 25 lieux d'accueil différents, essentiellement dans les centres médico-sociaux.

Dans ce cadre, l'évaluation et l'orientation se font lors d'un entretien individuel. Des réunions collectives pour les bénéficiaires du RSA sont également organisées, associant les agents de « Pôle emploi ».

---

<sup>74</sup> Département, Etat, Région, CAF, MSA, Pôle Emploi et CPAM.

<sup>75</sup> Agir ensemble pour l'accompagnement des publics les plus vulnérables, maintenir et diversifier les opportunités de mise en situation de travail, améliorer l'accès à la formation professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, articuler la santé et le social pour une continuité des parcours, favoriser l'engagement citoyen et renforcer la coopération des acteurs locaux au plus près des besoins des personnes.

<sup>76</sup> Cette politique englobe les sphères de l'emploi, du cadre de vie et de la santé.

<sup>77</sup> Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Les taux d'orientation et de contractualisation avec les bénéficiaires du RSA sont respectivement de 83 % et 60 %.

#### 10.4.1. L'accompagnement social et professionnel

Les bénéficiaires du RSA ont obligation de s'inscrire dans une démarche d'insertion sociale et professionnelle sous peine de voir leur allocation suspendue. Chacun d'entre eux se voit attribuer un « référent unique » qui a pour mission de l'aider dans son parcours d'insertion socio-professionnelle.

L'accompagnement vers l'emploi est assuré par des référents de « Pôle emploi » prenant en charge les personnes proches de l'insertion professionnelle, soit près de 50 % de ces bénéficiaires, pour qui est élaboré un projet personnel d'accès à l'emploi.

L'accompagnement social ou socioprofessionnel renforcé est assuré dans le cadre d'une démarche partenariale :

- des agents du département, assistantes sociales et conseillers en insertion socio-professionnelle, ainsi que des prestataires externes (à hauteur de 14 ETP) suivent près de 48 % des autres bénéficiaires, plus éloignés de l'employabilité. Ces personnes sont suivies par un référent et signent un contrat d'engagement réciproque avec lui.
- des agents de la MSA suivent notamment les agriculteurs.

Deux marchés d'accompagnement socio-professionnel ont été passés avec des structures associatives, l'un sur le pays de Lorient, l'autre sur le reste du territoire morbihannais.<sup>78</sup> Des référents y sont chargés de mettre en œuvre des parcours adaptés à la personne, de s'assurer de la cohérence des actions mises en œuvre et d'en évaluer la pertinence.

Un premier bilan fait état d'un taux d'absentéisme de 35 % aux rendez-vous d'accompagnement socio professionnel.

En 2015, 2 453 personnes présentant des difficultés d'insertion ont bénéficié de la mise en place d'un accompagnement socio-professionnel renforcé dont 96,5 % allocataires du RSA « socle ».

2 660 personnes ont bénéficié d'accompagnements spécifiques auprès d'organismes conventionnés par le département<sup>79</sup>.

2 390 personnes ont bénéficié d'actions d'insertion (mobilité, diagnostic socio-professionnel, mise en situation de travail, remobilisation sociale, parrainage...).

A titre d'exemple, 46 chantiers d'insertion sont conventionnés en 2015 pour près de 1,2 millions d'euros. Le taux de sortie « dynamique »<sup>80</sup> est en moyenne de 58 % au cours de la période sous revue, dans un contexte de crise du secteur agro-alimentaire.

78

Marché d'accompagnement des publics en insertion	
Accompagnement sur le Morbihan hors pays de Lorient (signé le 3/3/2015) :	302 700 €
Accompagnement sur le pays de Lorient (signé le 13/11/2014) :	318 848 €

Source : Département

<sup>79</sup> Dont 50 % dans le cadre d'un accompagnement social, 13 % dans celui d'un accompagnement socio-professionnel renforcé, 31 % auprès des travailleurs indépendants et 7 % auprès des jeunes bénéficiaires du RSA (< 25 ans).

<sup>80</sup> Emplois aidés, CDD courts, intérim, formation, VAE et toute sortie dotée d'un impact positif sur le retour à l'emploi.

Dix ateliers multi activités sociales s'adressent au public le plus en difficulté ; le taux de sortie vers l'emploi reste faible mais il évolue positivement, passant de 6 % en 2012 à 14 % en 2015.

Il est également intéressant de citer l'action d'« accompagnement des créateurs repreneurs d'entreprise » mise en place par un prestataire ; une quarantaine de personnes titulaires d'une formation initiale de niveau V ont été suivies en 2014 et en 2015. L'accompagnement de leur projet professionnel et le suivi du démarrage de leur activité a permis à cinq d'entre elles de sortir du dispositif en créant leur entreprise.

Les bénéficiaires du RSA disposent également, le cas échéant, d'aides individuelles : contrats aidés et soutiens financiers ponctuels.

#### 10.4.2. Le contrôle du respect des obligations des bénéficiaires du RSA

Une commission dite « doctrine » a été mise en place par le conseil départemental. Composée d'élus et d'agents départementaux, ainsi que de représentants de la CAF, de la MSA, de Pôle emploi et des bénéficiaires du RSA, elle se réunit chaque trimestre et « *contribue à l'élaboration d'une doctrine commune sur l'ensemble du Morbihan en répondant aux différentes interrogations que peut susciter au quotidien la mise en œuvre du RSA.* »

Les bénéficiaires du RSA sont soumis à des conditions d'ouverture et de maintien de leurs droits qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent conduire à la diminution de leur allocation par la CAF ou la MSA : c'est par exemple le cas lorsqu'un parent isolé ne fait pas de démarche pour faire reconnaître son droit à pension alimentaire. Au mois de décembre 2015, les organismes payeurs comptabilisaient 976 foyers.

Conformément à l'article L. 262-37 du CASF, le conseil départemental peut prononcer la réduction ou la suspension des droits au RSA en cas notamment d'impossibilité de contractualiser avec le bénéficiaire, de non-respect par ce dernier de son contrat ou de refus de se soumettre aux contrôles. 1 150 foyers ont été concernés par ce type de sanctions en 2015.

#### 10.4.3. Le suivi et l'évaluation des actions mises en place

Chacune des structures conventionnées au titre de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté transmet au conseil départemental des états de présence mensuels ainsi que les bilans annuels pédagogiques et financiers des actions menées ; ces derniers gagneraient à être plus homogènes, afin de faciliter leur synthèse.

Le département est donc incité à solliciter de la part de ses partenaires la production de bilans d'activité permettant une analyse de l'efficacité des actions conduites et facilitant la consolidation des indicateurs qualitatifs. Il pourrait également leur demander d'effectuer un suivi à court terme des retours à l'emploi des bénéficiaires six mois, voire un an après leur sortie des dispositifs d'insertion.

Les élus départementaux disposeraient ainsi, au moment de prendre des décisions budgétaires, de documents mettant en perspective les demandes de crédits pour chacun des dispositifs avec le bilan des actions financées l'année précédente. <sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Les documents qui leur sont remis en 2015 par exemple, en commission permanente comme en conseil départemental, sont en effet inégaux dans leur présentation. Certains dispositifs apparaissent exposés de façon trop succincte pour permettre des décisions éclairées ; c'est notamment le cas des dispositifs facilitant l'accès et le maintien dans l'emploi présentés devant la commission permanente et des moyens consacrés à l'insertion exposés aux membres du conseil départemental.

Le conseil départemental gagnerait à étendre l'ordre du jour de la commission « doctrine » au suivi et à l'évaluation de l'action de l'ensemble des partenaires publics et privés qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, ce dont l'ordonnateur prend acte.

## 11. LA COMPETENCE TOURISME

### 11.1. UN ENVIRONNEMENT A FORT POTENTIEL

Avec une fréquentation des hébergements touristiques de 33 millions de nuitées<sup>82</sup> en 2014, le Morbihan est le premier département touristique breton. La clientèle française représente 80 % de ces nuitées. L'INSEE recense près de 560 établissements d'hébergement touristique<sup>83</sup> en 2014, soit 2 % de la capacité en France métropolitaine, hors Ile de France. Le camping est le premier mode d'hébergement marchand, avec 60 % des lits.

Une étude commanditée par le Comité départemental du tourisme (CDT) et publiée en 2014 fait état d'un apport économique du tourisme à hauteur de 1 Md€, dont 15 M€ de retombées pour les circuits de randonnées. Ce secteur d'activité a représenté 13 000 emplois en moyenne sur l'année 2014, soit 6 % de l'emploi total.

La politique touristique du Morbihan fait l'objet d'un schéma départemental de développement approuvé le 5 décembre 2012. Ce schéma s'appuie sur un diagnostic et la définition d'orientations stratégiques.

### 11.2. LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL

Etabli en 2012, il fait notamment ressortir l'importance du tourisme pour l'activité économique, ainsi que l'accessibilité des sites touristiques grâce aux infrastructures aériennes, maritimes et routières. Au-delà de la valorisation de son riche patrimoine naturel et culturel, le département s'attache à développer le tourisme d'entreprises, celui d'affaires et de « bien-être ». Le diagnostic fait également état d'une nécessaire mise à niveau des hébergements et des sites touristiques au regard de l'attente des visiteurs.

Sur la base de ces constats, le schéma départemental identifie trois enjeux :

- la qualité de l'accueil des touristes et celle de l'offre d'hébergement ;
- la mise à niveau des stations balnéaires en termes d'aménagement et d'urbanisme ;
- le développement durable et responsable des principaux sites touristiques.

---

<sup>82</sup> Source : comité départemental du tourisme du Morbihan.

<sup>83</sup> Hôtels de tourisme, campings, résidences, villages de vacances et hébergements collectifs. *Source : INSEE.* Leur capacité est estimée à 155 701 lits.

### 11.3. LA STRATEGIE DEPARTEMENTALE

Elle s'articulait jusqu'en 2015 autour de deux axes :

- l'accompagnement des professionnels du tourisme dans l'adaptation et la qualification de leur offre, notamment dans les grandes stations littorales ;
- la diversification du potentiel touristique pour « conforter et sécuriser » l'économie morbihannaise, avec un accent sur le tourisme rural, le tourisme d'affaires et le soutien des évènements à caractère festif ou culturel.

Priorité est donnée aux territoires présentant un fort potentiel d'attractivité et à l'accueil des touristes issus « des catégories socio-professionnelles supérieures ».

Avec l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ, ce schéma devra être revu à l'aune du recentrage des compétences du département ; son premier objectif, l'accompagnement des entreprises touristiques est en effet devenu caduc. Il pourrait prévoir, dès son élaboration, des critères permettant d'évaluer à terme son efficience ainsi que son efficacité.

Le département n'a par ailleurs pas conclu de contrat de partenariat avec la région, compte-tenu de désaccords stratégiques.

La nécessité de réviser le schéma départemental dédié au tourisme et l'intérêt d'une convergence des stratégies départementale et régionale sont soulignés.

### 11.4. LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE STRATEGIE

Il est intéressant de relever que la politique départementale en faveur du tourisme était, jusqu'en 2015, mise en œuvre au sein de la direction du développement économique. Elle est désormais suivie par la direction en charge du développement des territoires, sans toutefois faire l'objet d'un service dédié. Dans les faits c'est le comité départemental du tourisme qui la met en œuvre.

Les élus départementaux ont souhaité créer en 2013 un « cluster tourisme » afin de « mettre en réseau tous les acteurs de la filière ». Composé d'élus et de partenaires privés, il avait pour mission de « coordonner les actions engagées pour soutenir et développer l'activité touristique ». Il a été dissous à l'été 2015, compte tenu des évolutions déterminées par la loi NOTRÉ en matière d'aides financières aux promoteurs privés.

Cette stratégie se traduit conformément au tableau ci-dessous, sur le plan financier :

Développement touristique:	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'investissement	1 241 833	1 405 889	929 808	983 318
Dépenses de fonctionnement	2 891 014	2 824 529	2 647 367	2 595 565
<i>Dont subv* aux personnes privées</i>	<i>2 688 095</i>	<i>2 659 345</i>	<i>2 500 864</i>	<i>2 492 865</i>

Sources : comptes administratifs jusqu'en 2014, Département pour 2015

#### 11.4.1. Les aides à l'investissement

##### 11.4.1.1. Les aides aux structures d'hébergement

*Les aides à l'investissement* étaient majoritairement dédiées aux structures hôtelières, soit 74 % du total des aides en 2015.

Concernant les hôtels, le département soutenait financièrement leur création ou leur modernisation, avec un taux d'intervention variant de 10 à 15 % du montant des travaux, en fonction de la localisation et du classement des établissements, plafonné à 50 000 €.

L'aide variait entre 10 et 25 % d'une dépense maximum subventionnable de 300 000 € HT pour les campings.

Près de 227 000 € ont également été affectés aux équipements de loisirs publics et, dans une moindre mesure, privés.

La loi NOTRE précise que le tourisme demeure l'une des compétences partagées entre les communes, les départements et les régions. L'intervention départementale est toutefois restreinte : conformément à ce que prévoit cette loi, le conseil départemental supprime à compter de 2016 les aides aux structures touristiques appartenant à des personnes privées pour recentrer ses activités autour de l'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs investissements à vocation touristique.

##### 11.4.1.2. La conclusion de contrats d'attractivité touristique

Ce dispositif de soutien s'adresse « *aux collectivités au potentiel touristique avéré* », au regard de leurs atouts, de leur fréquentation et de la volonté des élus locaux. Initié en 2013, il se traduit par des programmes quadriennaux « *d'investissements co-construits* », à destination exclusive des collectivités publiques. C'est le seul programme de financement qui, à travers la bonification du taux départemental de solidarité à hauteur de 10 points, donne au département un droit de regard sur l'équipement qui doit concourir à l'attractivité d'un territoire. Les règles d'intervention financière prévoient une assiette subventionnable de 3 M€ sur quatre ans. Une douzaine de communes sont, à moyen terme, concernées.

A titre d'exemple, le contrat signé en 2013 avec la commune de Josselin prévoit la requalification de l'hyper centre du bourg, la création de liaison douces et l'aménagement d'un site de loisirs. Celui conclu conjointement avec la commune d'Arzon et la compagnie des ports du Morbihan au titre de la période 2016-2019 prévoit l'octroi d'une subvention de 750 000 € pour financer notamment la requalification des accès au port, l'aménagement d'une liaison piétonne sur le front de mer et la réduction de l'impact de la circulation automobile.

##### 11.4.1.3. L'animation et la promotion du territoire

La collectivité a établi un plan départemental des itinéraires de randonnée. Elle assure le développement et l'entretien du réseau de sentiers en maîtrise d'ouvrage pour ses propres itinéraires en confiant aux communes l'entretien et la signalétique et à travers des aides financières pour les itinéraires communaux. Certains sentiers d'intérêt départemental sont accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Elle collabore avec les communes ainsi que les propriétaires privés pour définir les tracés, conduire les négociations foncières, assurer le suivi des travaux et instruire les demandes d'aides financières. Elle s'adjoint enfin le concours du comité départemental de la randonnée pédestre (CDRP) notamment pour l'expertise, la numérisation et le balisage des itinéraires. Elle attribue chaque année dans ce cadre un peu plus de 30 000 € au CDRP, et près de 230 000 € aux autres collectivités.

Concernant le cyclotourisme, près de 400 km de « véloroutes » ont été aménagés ; le département recentre désormais son action sur les itinéraires à vocation touristique.

#### 11.4.2. Le soutien au fonctionnement

La subvention attribuée au comité départemental du tourisme (CDT) représente, en 2015, 87 % du total des *dépenses de fonctionnement*, le solde étant réparti entre les pays d'accueil touristique<sup>84</sup>, les structures d'animation touristique locales et le soutien de la candidature de l'association « *Paysages de mégalithes de Carnac et du sud Morbihan* » pour le classement de ces sites au patrimoine mondial de l'Unesco.

##### 11.4.2.1. Le soutien au comité départemental du tourisme

Le département a donné mission au CDT d'assurer la maîtrise d'œuvre de sa stratégie ; cette répartition théorique des rôles est difficile à retrouver sur le terrain. Conformément à ses statuts, le CDT prépare et met en œuvre la politique touristique du département. La convention annuelle d'objectifs et de moyens signée en 2016 lui confie à cet effet deux fonctions principales :

- concevoir une « *ingénierie vers les acteurs du tourisme* », consistant à développer l'économie touristique du Morbihan par ses actions propres et par la coordination des autres organismes et collectivités, d'une part, et à contribuer à la professionnalisation des acteurs publics et privés, d'autre part ;
- assurer la promotion partenariale du territoire auprès de clientèles prioritaires, en assurant notamment « *une communication équilibrée entre le territoire littoral et le territoire intérieur* » ; le CDT devra apporter son concours au comité régional du tourisme.

Cette association conduit la stratégie « *marketing* » du département avec pour principal objectif « *le renforcement de sa vocation touristique et de son attractivité* ». Elle apporte en outre « *son appui technique dans le cadre de montages d'opérations ou de dossiers initiés et suivis par le département* »

Une étude commanditée par la collectivité en 2012 faisait ressortir « *une collaboration entre le Conseil Général et le Comité Départemental du Tourisme lacunaire.... La convention liant le CDT au Conseil Général n'a pas permis de définir le niveau d'articulation entre la collectivité et son bras séculier, en raison d'un contenu trop général et insuffisamment précis sur les points essentiels de la politique touristique départementale.* »

Le dialogue entre les partenaires s'est toutefois amélioré à la suite de cette publication, notamment dans le cadre de la constitution du « groupe 56 » précédemment évoqué.

---

<sup>84</sup> Les huit pays d'accueil touristique du Morbihan participent au développement touristique par l'aménagement d'équipement, l'animation de l'offre touristique, la promotion, la commercialisation et la formation des acteurs du monde du tourisme.

La convention d'objectifs et de moyens conclue en 2016 reste toutefois peu explicite quant aux modalités de mise en œuvre des objectifs assignés au CDT. La large délégation de compétences dont dispose effectivement cette association doit aller de pair avec la définition d'objectifs précisément identifiés et financièrement encadrés ; ils devront être assortis d'indicateurs destinés à mesurer leur degré de réalisation et l'impact des actions menées sur le développement touristique du département.

La volonté de l'ordonnateur de renforcer, dès 2017, le contrôle de l'efficience de l'activité du CDT est relevée.

Ce caractère peu explicite s'étend également aux partenariats du CDT avec les autres satellites du département<sup>85</sup> à vocation touristique et à l'articulation de ses missions avec celles exercées par la direction départementale en charge de la gestion du patrimoine à vocation touristique et culturelle. Ces partenariats gagneraient à être précisés, clarifiés et formalisés, afin que le conseil départemental dispose d'une vision consolidée de sa politique en faveur du développement touristique, seule à même de lui permettre de jouer pleinement son rôle de pilotage d'une telle politique.

#### 11.5. LA GESTION DU PATRIMOINE A VOCATION TOURISTIQUE ET CULTURELLE

Le département dispose de propriétés, qui sont les vecteurs d'une forte attractivité touristique : une dizaine de sites mégalithiques classés « espaces naturels sensibles », deux Cairns, les châteaux de Suscinio et Kerguéhennec ainsi que le cloître de Sainte Anne d'Auray.

Cette gestion est assurée au sein de la direction de l'éducation et de la culture<sup>86</sup>. Les financements évoluent comme suit au cours de la période sous revue :

	2012	2013	2014	2015
Fonctionnement	1 784 750	1 810 263	1 878 578	1 597 552
Investissement	3 003 500	5 114 159	2 326 254	3 697 121

Source : Département

Le département contribue chaque année à l'aménagement<sup>87</sup> touristique de ces sites et aux programmations d'animation culturelle. L'objectif est pour lui de « *diversifier les publics de son patrimoine historique* ». Plus de 220 000 visiteurs de ces différents sites ont été comptabilisés en 2015, en progression de 22 % par rapport à 2012.

Ces actions gagneraient à être mieux intégrées dans la politique touristique du conseil départemental, dans le cadre d'une coopération approfondie entre les acteurs concernés.

<sup>85</sup> Compagnie des ports du Morbihan, notamment.

<sup>86</sup> La gestion des sites mégalithiques ainsi que celle du domaine de Kerguéhennec sont assurées en régie directe. Les deux cairns ont été gérés dans le cadre d'un marché public jusqu'en 2014 puis dans celui d'une DSP passée avec la « compagnie des ports du Morbihan ». Le cloître est mis à disposition d'une association d'art sacré par convention. Le château de Suscinio fait enfin l'objet d'une délégation de service public.

<sup>87</sup> Aménagements architecturaux et paysagers, accessibilité, signalétique.

## 12. ANNEXES

en %	Hypothèse	Hypothèses d'évolution				
		2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019
<b>Produits de gestion</b>						
Dont ressources fiscales propres	Moyenne annuelle période précédente	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Dont fiscalité reversée	Stabilité	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dont dotations et participations	Baisse dotation mais hausse des participations (cf. onglet 1)	-6,0%	-7,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dont ressources d'exploitation	Moyenne annuelle période précédente	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%
<b>Charges de gestion</b>						
Charges à caractère général	Moyenne annuelle période précédente	-1,1%	-1,1%	-1,1%	-1,1%	-1,1%
+ Charges de personnel	Moyenne annuelle période précédente	0%	0%	0%	0%	0%
+ Aides directes à la personne	Moyenne annuelle période précédente	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%
+ Aides indirectes à la personne	Moyenne annuelle période précédente	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%
+ Subventions de fonctionnement	Moyenne annuelle période précédente	-1,9%	-1,9%	-1,9%	-1,9%	-1,9%
+ Autres charges de gestion	Moyenne annuelle période précédente	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
<b>Nombre d'habitants</b>	Augmentation annuelle moyenne sur 2009-2013 (quatre dernières périodes connues)	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%

en milliers d'euros		Hypothèses en valeur				
		2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019
- Subventions exceptionnelles	Aucune	0	0	0	0	0
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	Recettes Loi NOTRÉ ?	0	0	0	0	0
Intérêts d'emprunts dette ancienne	Plan extinction dette	5 973	5 366	4 797	4 261	3 750
- Remboursement de la dette en capital ancienne		22 569	21 211	20 444	19 760	19 583
+ FCTVA	Taux de 16,4 %	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement reçues	Minimum période précédente	12 500	12 500	12 500	12 500	12 500
+ Produits de cession		0	0	0	0	0
+ Autres recettes		0	0	0	0	0
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	En ce qui concerne les dépenses d'équipement, uniquement scénario 1 et 3	78 025	73 293	53 855	46 585	45 000
- Subventions d'équipement versées (y c. en nature)	PPI 2016-2019	69 024	55 769	45 229	37 442	38 347
- Dons, subventions et prises de participation en nature		0	0	0	0	0
- Participations et inv. Financiers nets		0	0	0	0	0
- Var. stocks de terrains, biens et produits		0	0	0	0	0
- Charges à répartir		0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements		0	0	0	0	0
Durée de l'emprunt		15				
Taux d'intérêt		2,0%				

<b>Scénario n°1 : ajustement par la dette</b>					
en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
EBF	94 137	73 202	65 150	56 494	47 206
CAF brute	87 583	66 091	57 656	48 835	39 296
CAF nette	65 014	41 517	30 218	19 403	7 369
Financement propre disponible	88 318	66 816	54 741	40 737	27 511
Besoin de financement	-58 731	-62 246	-44 343	-43 289	-55 837
<b>Nouveaux emprunts de l'année</b>	<b>58 731</b>	<b>62 246</b>	<b>44 343</b>	<b>43 289</b>	<b>55 837</b>
<b>Encours de dette</b>	<b>263 840</b>	<b>301 513</b>	<b>318 418</b>	<b>332 275</b>	<b>356 185</b>
Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	78 025	73 293	53 855	46 585	45 000
Capacité de désendettement en années	3	5	6	7	9

Source : CRC Bretagne - Anafi

<b>:Scénario n° 2 : ajustement par une diminution dépenses d'équipement</b>					
en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
EBF	94 137	73 202	65 150	56 494	47 206
CAF brute	87 849	66 804	58 548	49 681	40 051
CAF nette	65 280	43 772	33 816	23 151	11 001
Financement propre disponible	88 585	64 699	54 743	44 078	31 928
Besoin de financement	-31 812	-42 442	-41 858	-44 735	-57 791
Nouveaux emprunts de l'année	31 497	42 022	41 444	44 292	57 219
Encours de dette	236 921	256 331	273 457	291 662	320 404
Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	51 372	51 372	51 372	51 372	51 372
PPI initial	78 025	73 293	53 855	46 585	45 000
Ecart	26 653	21 921	2 483	-4 787	-6 372
Capacité de désendettement en années	3	4	5	6	8

Source : CRC Bretagne - Anafi

<b>Scénario n° 3 : ajustement par un surcroît d'excédent de fonctionnement</b>					
en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
EBF	94 137	73 202	65 150	56 494	47 206
CAF brute	88 464	67 871	60 353	52 027	42 992
CAF nette	65 895	43 348	33 072	22 918	11 596
Financement propre disponible	89 200	68 647	57 595	44 252	31 737
Besoin de financement	-57 849	-60 415	-41 490	-39 774	-51 610
Nouveaux emprunts de l'année	57 849	60 415	41 490	39 774	51 610
Encours de dette	262 958	298 851	313 059	323 724	343 938
Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	78 025	73 293	53 855	46 585	45 000
<b>Surcroît cumulé d'EBF</b>	<b>873</b>	<b>1 745</b>	<b>2 618</b>	<b>3 054</b>	<b>3 491</b>
Capacité de désendettement en années	3	4	5	6	8

Source : CRC Bretagne - Anafi

<b>Évolution des ressources du département</b>				
en €	2012	2013	2014	2015
<b>Ressources fiscales</b>				

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bretagne

Département du Morbihan – Exercices 2012 et suivants

Contributions directes	186 455 415	193 306 651	196 036 263	202 907 867
- Reversements et restitutions sur contributions directes	0	0	0	0
<b>=Contributions directes nettes</b>	<b>186 455 415</b>	<b>193 306 651</b>	<b>196 036 263</b>	<b>202 907 867</b>
+ Autres impôts locaux ou assimilés	305 827	1 127 962	0	0
+ Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme	87 466 824	77 730 136	80 358 542	92 999 299
+ Taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine et taxes liées aux activités de services	0	0	0	0
+ Taxes liées aux véhicules (y c. taxes sur conventions d'assurance TSCA)	65 479 446	66 178 036	66 424 978	67 351 207
+ Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y c. taxe intérieure sur les produits pétroliers TIPP et la taxe int. de consommation sur les produits énergétiques à p. de 2014)	50 466 560	51 420 611	50 382 610	50 155 597
+ Autres impôts et taxes	-1 226 320	-1 100 000	-1 000 000	-900 000
<b>= Total ressources fiscales propres</b>	<b>388 947 752</b>	<b>388 663 395</b>	<b>392 202 394</b>	<b>412 513 970</b>
<b>Fiscalité reversée</b>				
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	11 286 543	11 356 338	11 356 338	11 356 338
+ Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à p. 2014)	0	0	8 379 143	8 402 140
+ Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	-460 769	3 123 072	-2 410 250	-1 952 585
<b>= Total fiscalité reversée</b>	<b>10 825 774</b>	<b>14 479 410</b>	<b>17 325 231</b>	<b>17 805 893</b>
<b>Ressources d'exploitation</b>				
Ventes de marchandises et de produits finis	0	0	0	0
+ Domaine et récoltes	2 223 904	1 755 975	1 798 855	1 745 899
+ Travaux, études et prestations de services	957 005	1 046 857	1 188 227	725 758
+ Mise à disposition de personnel facturée	1 225 783	1 081 806	799 097	662 008
+ Remboursement de frais	121 486	125 657	144 204	117 608
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>4 528 178</b>	<b>4 010 295</b>	<b>3 930 382</b>	<b>3 251 273</b>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )	9 529 352	13 745 092	7 562 242	8 457 991
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale	800 938	1 207 743	1 220 083	1 400 977
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>10 330 291</b>	<b>14 952 835</b>	<b>8 782 325</b>	<b>9 858 969</b>
<b>Production stockée (c)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>= Total ressources d'exploitation (a+b+c)</b>	<b>14 858 469</b>	<b>18 963 130</b>	<b>12 712 708</b>	<b>13 110 242</b>
<b>Ressources institutionnelles</b>				
Dotation Globale de Fonctionnement	147 310 303	147 970 029	143 382 641	131 357 704
+ Dotation générale de décentralisation	5 860 658	5 860 658	5 860 658	5 860 658
+ Participations	38 133 695	38 436 903	41 037 186	42 166 622
+ Autres attributions, participations et compensations	28 402 767	27 575 123	26 323 986	25 148 047
- Reversement et restitution sur dotations et participations	0	0	0	0
<b>= Total ressources institutionnelles</b>	<b>219 707 423</b>	<b>219 842 713</b>	<b>216 604 471</b>	<b>204 533 031</b>
<b>Recouvrement des dépenses d'aide sociale (Compte 751)</b>	<b>8 397 046</b>	<b>8 046 827</b>	<b>6 884 367</b>	<b>7 803 238</b>
<b>Produits financiers (Compte 76)</b>	<b>361 112</b>	<b>420</b>	<b>227 717</b>	<b>203 476</b>
<b>Produits exceptionnels (Compte 77)</b>	<b>3 352 884</b>	<b>3 674 568</b>	<b>2 840 906</b>	<b>16 944 159</b>
<b>Reprises sur amortissements et provisions (Compte 78)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>547 164</b>
<b>Transferts de charges (Compte 79)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Source : CRC Bretagne - Anafi

## Gestion de la commande publique

Procédures de marché sans publication d'avis d'attribution			
Objet de l'avis	Type d'avis	Publication	Date de réponse
Entretien des routes départementales du Morbihan à Vannes	Appel d'offres ouvert	26/04/13	04/06/13
Fourniture de services de télécommunication à Vannes	Appel d'offres ouvert	16/04/14	27/05/14
Fourniture de vaccins humains pour le service de la PMI	Appel d'offres ouvert	23/01/13	05/03/13
Fourniture de vêtements de travail à Vannes	Appel d'offres ouvert	18/02/12	27/03/12
Fourniture et installation de mobiliers et de sièges pour les services	Appel d'offres ouvert	04/05/13	11/06/13
Pré-étude d'aménagement foncier à Vannes	Appel d'offres ouvert	10/07/12	10/09/12
Assistance pour la communication et l'insertion d'annonces	Appel d'offres ouvert	13/03/12	18/04/12
Transports scolaires avec des véhicules de moins de 10 places	Procédure restreinte	12/01/13	12/02/13
Prestations et gestion de données pour le Service d'appui technique à l'épuration et au suivi des Eaux à Vannes	Procédure restreinte	15/05/14	17/06/14

Source : Département

## Gestion des ressources humaines

Evolution des effectifs du département du Morbihan (dont budgets annexes et hors assistants familiaux)						
	2012	2013	2014	2015	Evolution	Variation annuelle moyenne
Matricules gérés en base	2 985	3 024	3 083	3 080	3%	1%
ETP/année (d)	2 578	2 614	2 624	2 580	0%	0%
ETPT/année (e)	2 362	2 383	2 403	2 371	0%	0%
ETPT/année personnes en place (f)(g)	0	1 866	1 896	1 889		
ETPT/année fonctionnaires (g)	1 907	1 945	1 966	1 957	3%	1%
ETPT/année titulaires à temps complet (g)	1 095	1 132	1 164	1 174	7%	2%
ETPT non titulaires (g)	48	40	18	13	-72%	-35%
ETPT autre statut	407	397	409	378	-7%	-2%

Source : Altair ; (d) ETP : Equivalent temps plein = rémunération . quotité ; (e) ETPT : Equivalent temps plein travaillé = ETP . 12/nombre de mois travaillés dans l'année ; (f) Personnes en place : présentes en N et N-1 avec la même quotité, postes actifs et non annexes uniquement

Exemples d'arrêtés rétroactifs

## Département du Morbihan – Exercices 2012 et suivants

Date arrêté	Période		Article	
14/01/2014	01/01/2014	31/08/2014	3-1	remplacement momentané
13/01/2014	01/01/2014	14/07/2014	3-1	remplacement momentané
13/01/2014	01/01/2014	30/06/2014	3-1	remplacement momentané
13/01/2014	01/01/2014	30/06/2014	3-1	remplacement momentané
14/02/2014	24/01/2014	26/01/2014	3-1	remplacement momentané
14/02/2014	05/02/2014	11/02/2014	3-1	remplacement momentané
11/07/2014	01/07/2014	30/09/2014	3-2	vacance temporaire
13/01/2014	01/01/2014	30/04/2014	3-2	vacance temporaire
15/07/2014	01/07/2014	31/10/2014	3-2	vacance temporaire
10/07/2014	01/07/2014	31/07/2014	3-2	accroissement saisonnier d'activité
01/07/2014	19/06/2014	21/09/2014	3-2	accroissement saisonnier d'activité

## Exemples de reconductions rétroactives de contrats

Date arrêté	Période	
13/01/14	06/01/14	04/03/14
13/03/14	05/03/14	14/07/14
14/01/14	01/01/14	31/01/14
14/02/14	01/02/14	31/10/14

Evolution des charges de personnel (en €)					
	2012	2013	2014	2015	Evol° totale
Rémunération principale	47 239 322	48 596 421	49 712 665	50 229 677	
Indemnités	12 413 401	12 990 562	13 180 128	13 138 889	
<b>Sous-total Personnel titulaire (a)</b>	<b>59 652 724</b>	<b>61 586 984</b>	<b>62 892 793</b>	<b>63 368 566</b>	<b>6%</b>
Rémunération principale	12 275 181	13 061 749	13 873 746	14 313 154	
Indemnités	338 874	359 403	398 677	334 214	
<b>Sous-total Assistantes maternelles (b)</b>	<b>12 614 055</b>	<b>13 421 152</b>	<b>14 272 423</b>	<b>14 647 368</b>	<b>16%</b>
Rémunération principale	7 939 545	7 849 545	7 645 318	7 876 380	
Indemnités	17 513	4 098	0	0	
<b>Sous-total Personnel non titulaire (c)</b>	<b>7 957 059</b>	<b>7 853 643</b>	<b>7 645 318</b>	<b>7 876 380</b>	<b>-1%</b>
<b>Autres rémunérations (d)</b>	<b>37 910</b>	<b>111 450</b>	<b>305 788</b>	<b>276 991</b>	
<b>Rémunérations totales (a+b+c+d)</b>	<b>80 261 748</b>	<b>82 973 229</b>	<b>85 116 322</b>	<b>86 169 306</b>	<b>7%</b>
Atténuations de charges	96 596	177 618	183 002	219 894	
<b>Rémunérations du personnel(e)</b>	<b>80 165 152</b>	<b>82 795 610</b>	<b>84 933 320</b>	<b>85 949 412</b>	<b>7%</b>
<b>Charges totales :(e) +charges sociales</b>	<b>116 624 487</b>	<b>120 265 510</b>	<b>124 844 643</b>	<b>125 094 222</b>	<b>7%</b>

Source : CRC Bretagne - Anafi, budgets agrégés

**Impact de la hausse de la valeur du point :**

0,6 % en juillet 2016 et 0,6 % en février 2017

Impact de la hausse de la valeur du point (en €)					
Mois	2 015	2 016	2 017	Evolution	
				En %	En valeur
Hausse du traitement et de ses accessoires (NBI, SFT etc)					
1	4 897 409	4 897 409	4 926 793	0,60	29 384
2	4 897 409	4 897 409	4 956 354	1,20	58 945
3	4 897 409	4 897 409	4 956 354	1,20	58 945
4	4 897 409	4 897 409	4 956 354	1,20	58 945
5	4 897 409	4 897 409	4 956 354	1,20	58 945
6	4 897 409	4 897 409	4 956 354	1,20	58 945
7	4 897 409	4 926 793	4 956 354	1,20	58 945
8	4 897 409	4 926 793	4 956 354	1,20	58 945
9	4 897 409	4 926 793	4 956 354	1,20	58 945
10	4 897 409	4 926 793	4 956 354	1,20	58 945
11	4 897 409	4 926 793	4 956 354	1,20	58 945
12	4 897 409	4 926 793	4 956 354	1,20	58 945
Σ	58 768 908	58 945 215	59 446 690	1,15	677 782
		176 307	501 475		
Hausse des charges patronales					
	74 049	210 620			284 668
Hausse des charges de personnel					
	250 356	712 095			<b>962 450</b>

La formation continue des agents du département	2012	2013	2014	2015
% d'agents formés	70 %	75 %	73 %	76 %
Agents de cat C par rapport au total des agents de la catégorie	69 %	74 %	70 %	71 %
Agents de cat B par rapport au total des agents de la catégorie	79 %	72 %	72 %	81 %
Agents de cat A par rapport au total des agents de la catégorie	79 %	83 %	85 %	83 %

## POLITIQUE SOCIALE

Tableau n°2 : Part des charges sociales dans les recettes et les dépenses totales

	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	Evolution 2012-2015
Total compte 651	160 972 018	168 308 401	178 551 675	185 965 952	693 798 045	15,5%
Total compte 652	78 148 096	82 087 813	83 515 118	88 481 872	332 232 898	13,2%
Total charges sociales (651 et 652)	239 120 114	250 396 214	262 066 792	274 447 823	1 026 030 943	14,8%
Total produits (Crédits-débits classe 7)	638 053 414	645 623 636	641 913 427	665 657 935	2 591 248 412	4,3%
Part des charges sociales dans les produits	37,5%	38,8%	40,8%	41,2%	39,6%	10,0%
Total des charges de fonctionnement (Débits-crédits classe 6)	561 373 602	586 517 766	601 558 222	620 259 430	2 369 709 020	10,5%
Part des charges sociales dans les produits totaux	42,6%	42,7%	43,6%	44,2%	43,3%	3,9%

Source : balance des comptes

Tableau n°2 : Part des dépenses sociales dans les recettes et les dépenses totales

	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	Evolution 2012-2015
Dépenses sociales directes obligatoires						
Aide à la personne (651)	160 972 018	168 308 401	178 551 675	185 965 952	693 798 045	15,53%
Frais de séjour (652)	78 148 096	82 087 813	83 515 118	88 481 872	332 232 898	13,22%
Assistants familiales (6412)	12 614 055	13 421 152	14 272 423	14 647 368	54 954 998	16,12%
Total dépenses sociales (651 et 652)	239 120 114	250 396 214	262 066 792	274 447 823	1 026 030 943	14,77%
Autres comptes	10 877 736	15 322 994	15 524 077	15 942 656	57 667 463,00	46,56%
Total	262 611 905	279 140 360	291 863 293	305 037 848	1 138 653 406	16,16%
Dépenses sociales directes facultatives						
	6 592 893	7 343 748	7 557 540	7 451 597	28 945 778	13,02%
Total dépenses sociales						
<b>Total dépenses sociales</b>	<b>269 204 798</b>	<b>286 484 108</b>	<b>299 420 833</b>	<b>312 489 445</b>	<b>1 167 599 184</b>	<b>16,08%</b>
Total recettes (C-D classe 7)	638 053 414	645 623 636	641 913 427	665 657 935	2 591 248 412	4,33%
Part des dépenses sociales dans les recettes	42,19%	44,37%	46,65%	46,94%	45,06%	11,26%
Total des dépenses de fonctionnement (D-C classe 6)	561 373 602	586 517 766	601 558 222	620 259 430	2 369 709 020	10,49%
Part des dépenses sociales dans les dépenses totales	47,95%	48,84%	49,77%	50,38%	49,27%	5,06%

Source : balance des comptes

Tableau n°7 : Évolution des dépenses sociales directes (hors initiative départementale)

Politique publique	Comptes concernés	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bretagne

Département du Morbihan – Exercices 2012 et suivants

<b>Insertion (RMI/RSA)</b>						
RMI	6515		47 017	14 261	3 081	-78,40%
RSA (expérimental)	6516	1 133				
RSA	6517	54 706 303	61 899 448	69 501 058	75 143 993	8,12%
autres frais	autres comptes	5 292 471	8 594 228	6 931 655	7 201 298	
sous total		59 999 907	70 540 693	76 446 974	82 348 372	
<b>Personnes âgées</b>						
APA à domicile	651141, 651142	36 223 709	34 714 187	34 868 389	34 946 297	0,22%
APA en établissement	651143, 651144	33 905 204	35 178 769	37 302 257	38 199 477	2,41%
Autres aides à la personne	65113, 651148	114 205	110 992	94 683	59 918	-36,72%
Frais de séjour	65243	12 397 993	13 115 793	12 646 031	13 396 264	5,93%
autres frais	autres comptes	1 217 327	1 331 371	1 392 442	1 365 183	
sous total		83 858 437	84 451 113	86 303 802	87 967 138	
<b>Personnes handicapées</b>						
PCH	651121	12 569 127	13 169 652	13 896 682	14 789 522	6,42%
ACTP	651122	5 340 536	4 949 880	4 581 392	4 287 088	-6,42%
Autres aides à la personne	651123, 651128	1 534 024	1 575 117	1 665 917	1 737 463	4,29%
Frais de séjour	65242	43 266 933	45 788 548	46 354 828	48 859 813	5,40%
autres frais	autres comptes	1 917 305	1 954 191	1 929 883	1 968 194	
sous total		64 627 925	67 437 388	68 428 702	71 642 080	
<b>Aide sociale à l'enfance</b>						
Assistantes familiales	6412	12 614 055	13 421 152	14 272 423	14 647 368	2,63%
Aides à la personne	65111	6 494 958	6 774 229	6 924 604	6 929 480	0,07%
Accueil familial	6522	6 750 953	6 587 179	6 755 514	6 590 860	-2,44%
Frais de séjour en établissements	65241	14 502 131	15 415 263	16 545 008	18 476 190	11,67%
Frais de scolarité et périscolaires	6521	427 968	541 245	511 366	520 731	1,83%
<b>Frais d'inhumation</b>	6525	495	480	886	862	-2,71%
<b>Autres aides à la personne</b>	65115, 6512, 6513, 6518	89 201	97 210	105 287	119 789	13,77%
autres frais	autres comptes	13 245 874	13 874 408	15 568 727	15 794 977	
sous total		54 125 635	56 711 166	60 683 815	63 080 257	
<b>Total dépenses sociales directes hors initiative départementale</b>		262 611 905	279 140 360	291 863 293	305 037 848	4,51%

Source : Département

Tableau n°8 : Évolution des dépenses sociales directes à caractère facultatif (en €)						
Politique publique	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	Evolution moyenne 2015/2012
<b>Insertion (RMI/RSA)</b>						
<i>Nature des prestations financées</i>						
FAI	145 027	173 863	149 004	185 366	24,4%	8,4%
contrats aidés	2 454 976	2 505 581	2 516 610	2 376 031	-5,6%	-1,1%
<b>Personnes âgées</b>						
<i>Nature des prestations financées</i>						
actions de prévention	398 618	401 340	376 518	380 769	1,13%	-1,50%
modernisation et organisation des SAAD	144 304	149 684	175 438	73 905	-57,9%	-19,8%
actions d'information et de coordination	541 491	922 396	983 896	1 199 374	21,9%	30,0%
APA à domicile -	-	17 931	108 535	176 176	0,6	2,1
APA à domicile - frais de gestion aux services mandataires	238 740	269 811	250 145	264 935	0,1	0,0
ASG à domicile - frais de gestion services mandataires	11 862	91 061	77 591	75 726	-2,4%	84,4%
hébergement temporaire (allocations)	415 932	478 972	494 350	438 764	-11,2%	1,8%
<b>Personnes handicapées</b>						
<i>Nature des prestations financées</i>						
autres participations et subventions	186 675	219 996	301 462	226 674	-24,8%	6,6%
actions collectives favorisant le lien social	50 350	198 724	72 011	31 244	-56,6%	-14,6%
services prestataires d'aide à domicile dédiés	536 931	667 737	610 573	679 306	11,3%	8,1%
PCH - rémunération service émetteur CESU	16 558	56 263	49 166	48 028	-2,3%	42,1%
FDCH	214 475	198 058	194 458	169 742	-12,7%	-7,4%
aide sociale facultatives (allocations)	7 048	26 988	59 026	47 757	-19,1%	88,0%
aides diverses : frais de gestion services mandataires	9 574	10 736	11 829	11 599	-1,9%	6,5%
soutien à l'accueil à la petite enfance			31 000		-100,0%	#DIV/0!
<b>Aide sociale à l'enfance</b>						
<i>Nature des prestations financées</i>						
<b>participations financières (dont FJT)</b>	318 708	316 108	425 500	429 050	0,8%	10,3%
<b>prévention spécialisée</b>	801 623	638 497	701 429	637 152	-9,2%	-7,3%
<b>Total dépenses sociales directes facultatives</b>	<b>6 492 893</b>	<b>7 343 745</b>	<b>7 557 540</b>	<b>7 451 597</b>	<b>-1,4%</b>	<b>4,6%</b>

\*rémunération service émetteur CESU + honoraires pour déploiement plateforme télégestion de la facturation APA

**La gestion des indus**

Montants en €	2012	2013	2014	2015
<b>RMI</b>				
Prises en charge (C/ 7531 n-2) (A)	232 528,60 €	109 691,93 €	37 490,95 €	22 694,91 €
Restes à recouvrer au 31/12/n (par exercice et par compte de tiers 46731) (B)	137 154,81 €	70 707,33 €	8 678,58 €	11 303,09 €
Taux de recouvrement ((A-B)/A)	41%	36%	77%	50%
<b>RMA</b>				
<b>RSA</b>				
Prises en charge (C/ 7534 n-2) (A)	96 836,76 €	358 911,43 €	382 724,10 €	694 338,89 €
Restes à recouvrer au 31/12/n (par exercice et par compte de tiers 46734) (B)	37 847,97 €	215 419,04 €	188 805,87 €	327 950,76 €
Taux de recouvrement ((A-B)/A)	61%	40%	51%	53%
<b>APA</b>				
Prises en charge (C/ 7533 n-2) (A)	429 425,22 €	464 590,59 €	380 723,27 €	382 333,36 €
Restes à recouvrer au 31/12/n (par exercice et par compte de tiers 46733) (B)	17 724,79 €	21 524,22 €	10 892,83 €	8 321,78 €
Taux de recouvrement ((A-B)/A)	96%	95%	97%	98%
<b>PCH</b>				
Prises en charge (C/ 7535 n-2) (A) *	116 203,97 €	165 154,82 €	283 834,09 €	108 427,77 €
Restes à recouvrer au 31/12/n (par exercice et par compte de tiers 46735) (B)	10 136,44 €	9 528,24 €	14 172,62 €	9 531,84 €
Taux de recouvrement ((A-B)/A)	91%	94%	95%	91%
<b>ASE</b>				
<b>TOTAL</b>				
Montant des indus	874 994,55 €	1 098 348,77 €	1 084 772,41 €	1 207 794,93 €
Montant des recouvrements	202 864,01 €	317 178,83 €	222 549,90 €	357 107,47 €
Taux de recouvrement	77%	71%	79%	70%

Source : Département

\* Les indus PCH ont été comptabilisés au compte 7513 jusqu'en 2012.