Chambre régionale des comptes
Bretagne

SYNTHÈSE RÉGIONALE

LE RÉSEAU DES CENTRES ROUTIERS DÉPARTEMENTAUX

Département des Côtes-d'Armor (22)
Département du Finistère (29)
Département d'Ille-et-Vilaine (35)
Département du Morbihan (56)

Exercices 2016 et suivants

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, aux contrôles des comptes et à l'examen de la gestion des quatre départements bretons à compter de l'exercice 2016. Ces contrôles ont plus particulièrement porté sur le réseau des centres routiers départementaux.

La chambre, lors de sa séance du 9 décembre 2021, a arrêté ses observations provisoires. Les rapports d'observations provisoires ont été transmis aux ordonnateurs en fonctions et aux anciens ordonnateurs. Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 10 mai 2022, a arrêté ses observations définitives pour les quatre départements. Les rapports d'observations définitives ont été rendus publics par la chambre le 26 septembre 2022 pour le département des Côtes-d'Armor, le 28 septembre 2022 pour le département du Morbihan, le 30 septembre 2022 pour le département d'Ille-et-Vilaine et le 25 octobre 2022 pour le département du Finistère.

Le présent document constitue la synthèse des observations définitives relatives au réseau des centres routiers des quatre départements.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 4
1 Des efforts d'investissement très variables selon les territoires 5
1.1 Les caractéristiques du réseau routier des départements bretons 5
1.2 Un réseau de plus en plus sollicité 7
1.3 Des efforts financiers très variables selon les départements 7
1.3.1 Les dépenses de fonctionnement 8
1.3.2 Les dépenses d'investissement 9
1.4 Une planification stratégique plus ou moins bien définie 10
2 Une rationalisation qui a contribué à une maîtrise des coûts 12
2.1 Une rationalisation du réseau des centres routiers dans trois départements 12
2.2 Des effectifs et des charges de personnels qui ont été maîtrisés 15
2.3 Un niveau de service qui s'est maintenu 15
3 Des marges de progression pour accentuer l'optimisation de la gestion du réseau 16
3.1 Une réflexion à mener sur l'intérêt départemental de certaines voiries 16
3.1.1 Les voiries urbaines 16
3.1.2 Les voiries infra-communales 17
3.2 Un réseau des centres routiers qui peut encore évoluer dans le temps 17
3.3 Une mutualisation des moyens matériels et immobiliers à renforcer 18
3.3.1 L'optimisation et la mutualisation des moyens matériels 18
3.3.2 La rationalisation des implantations immobilières et des bâtiments 20
3.4 L'annualisation du temps de travail des agents des routes 20
CONCLUSION 23
ANNEXES 24

INTRODUCTION

La gestion du réseau routier départemental, assurée par les centres routiers, est une compétence essentielle pour les départements. Il s'agit de permettre l'accessibilité du territoire en complémentarité avec les réseaux nationaux et communaux, de disposer d'un maillage structurant de la voirie entre les différentes communes et les pôles d'activités des départements et de faciliter la desserte économique et touristique, en associant des enjeux de fluidité et de sécurité.

Cette politique publique pèse de manière significative sur le budget des départements : ainsi, en 2020, plus de 193 M€[1] (5,9 % des budgets) ont été consacrés à la voirie par les quatre collectivités départementales, ce qui représente, selon les départements, la deuxième ou la troisième politique en termes de dépenses après l'action sociale et les collèges. Plus de 1 338 agents[2] exerçaient leurs fonctions dans ce domaine, ce qui représente en moyenne plus de 13 % de l'effectif de ces collectivités.

D'une manière générale, malgré la progression soutenue des dépenses, notamment sociales, la situation financière des départements apparaît équilibrée depuis 2016, grâce à l'augmentation significative des recettes fiscales (taxe foncière sur les propriétés bâties, droits de mutation à titre onéreux (DMTO)). Cette situation reste cependant fragile, en raison de la réforme de la fiscalité locale de 2020 qui a fait perdre aux départements une partie de leur autonomie en la matière (perte de pouvoir sur la fixation des taux d'imposition, dépendance à la conjoncture économique à travers la TVA, et immobilière à travers les DMTO) et des risques et évolutions à venir pesant sur les dépenses sociales (vieillissement de la population, notamment).

Ainsi, en cas de changement de conjoncture, les départements ne peuvent plus agir sur le levier de la recette pour conserver leur équilibre financier global. Ils n'ont alors d'autre choix que d'ajuster cet équilibre en agissant sur leurs dépenses qui demeurent contraintes et difficilement modulables.

Dans ce contexte et afin d'anticiper un tel retournement, les collectivités ont tout intérêt à mener une réflexion globale sur les modalités de gestion et d'évolution de leurs principales politiques publiques, afin de dégager des marges de manœuvres leur permettant de rationaliser et d'optimiser leurs coûts. La politique routière départementale, et plus particulièrement les modalités de gestion du réseau des centres routiers, constitue à cet égard un levier intéressant. L'examen réalisé par la chambre régionale des comptes vise à analyser les modes d'organisation de ces collectivités en ce domaine et à identifier des marges de progression, permettant de renforcer l'optimisation du fonctionnement du réseau routier départemental, à la fois dans une optique de plus grande maîtrise des dépenses et de qualité du service rendu aux usagers.

[1] Comptes administratifs 2020 des quatre départements : dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

[2] 1 338 agents équivalents temps plein.

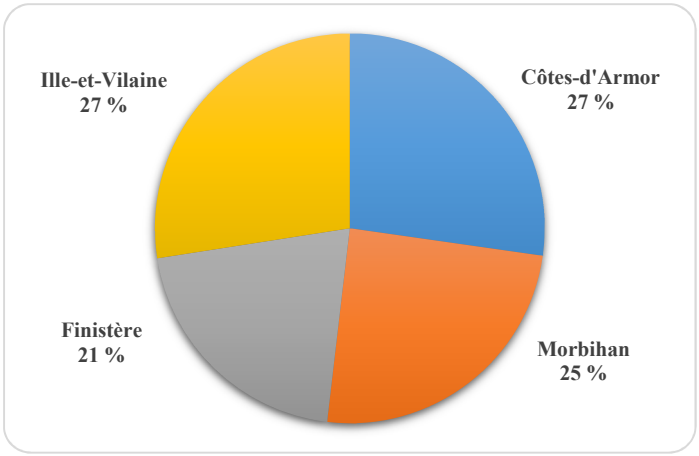
1 DES EFFORTS D'INVESTISSEMENT TRES VARIABLES SELON LES TERRITOIRES

Le domaine public routier départemental comprend l'ensemble des biens du domaine public affectés aux besoins de la circulation terrestre. Il se compose des chaussées et de leurs dépendances, c'est-à-dire les éléments qui sont nécessaires à sa conservation, à son exploitation et à la sécurité de ses usagers[3].

1.1 Les caractéristiques du réseau routier des départements bretons

La voirie gérée par les quatre départements bretons représente 23,1 % du réseau routier breton[4] (75,5 % sont des voies communales et 1,4 % des routes nationales et autoroutes). Le linéaire de voirie départementale est plus important en Ille-et-Vilaine (4 652 km) et dans les Côtes-d'Armor (4 617 km) que dans le Morbihan (4 172 km) et le Finistère (3 503 km).

Graphique n° 1 : Répartition du linéaire de voirie départementale entre les départements bretons en 2021

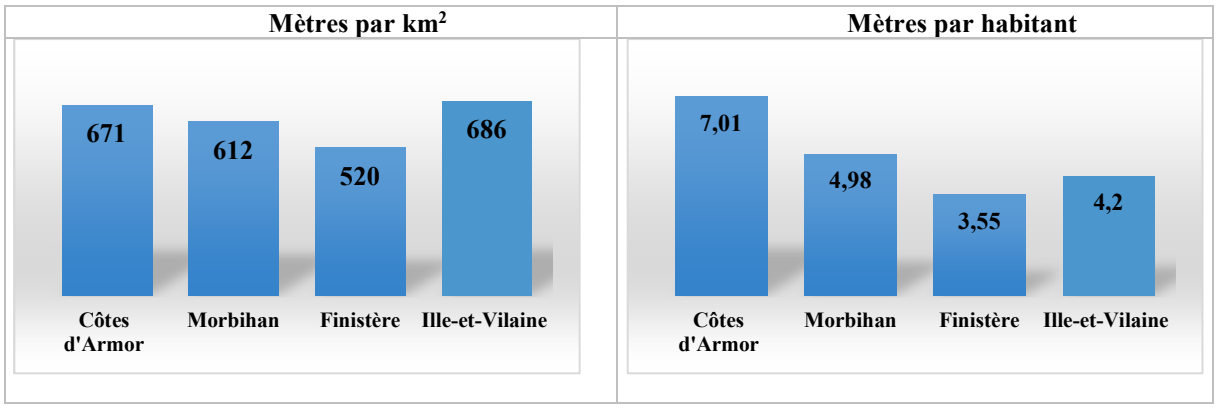


Source : fiches DGF 2021.

L'Ille-et-Vilaine, les Côtes-d'Armor et le Morbihan se caractérisent par une densité importante de leur réseau (612 m/km^2 à 686 m/km^2), comparée à celle du Finistère (520 m/km^2). Ce sont les Côtes-d'Armor qui disposent du linéaire de voirie par habitant le plus important (7,01 m/habitant) parmi les quatres départements.

[3] Talus, accotements, fossés, ouvrages de soutènement, aires de repos, clôtures et murets, trottoirs, pistes cyclables, espaces verts, ouvrages d'art et hydrauliques, parkings attenants.
[4] Chiffres clés « Transports en Bretagne » – édition 2019 – observatoire régional des transports de Bretagne.

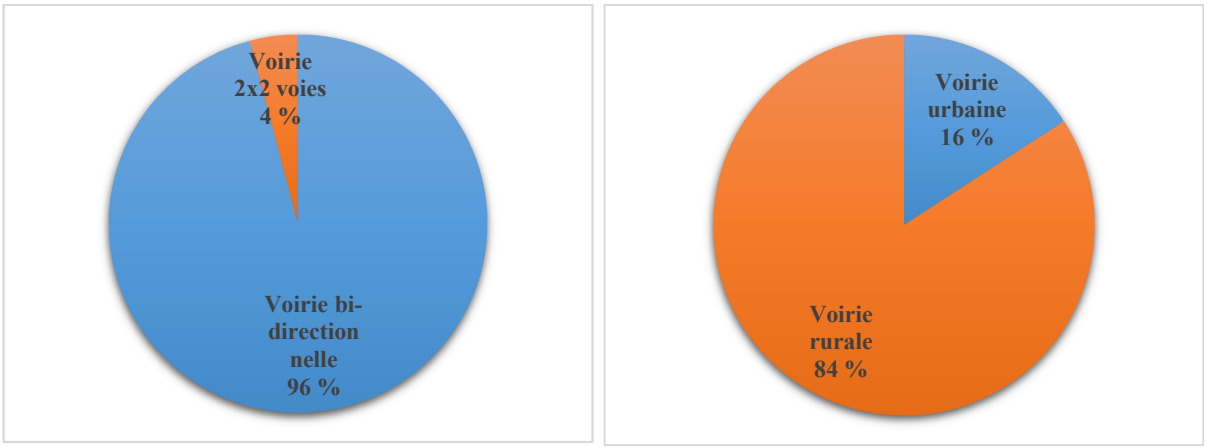
Graphique n° 2 : Linéaire de voirie départementale des départements bretons en 2020



Source : fiches DGF 2020.

Les voiries départementales restent majoritairement bi-directionnelles et rurales. Sur les 16 944 km gérés par les départements en 2021, 96,8 % sont constitués de voirie classique bi-directionnelle (16 411 km) et moins de 4 % de 2x2 voies (533 km). Plus de 84 % de cette voirie se situe en zone rurale (14 326 km) et moins de 16 % en milieu urbain (2 618 km).

Graphique n° 3 : Caractéristiques matérielles et géographiques de la voirie départementale

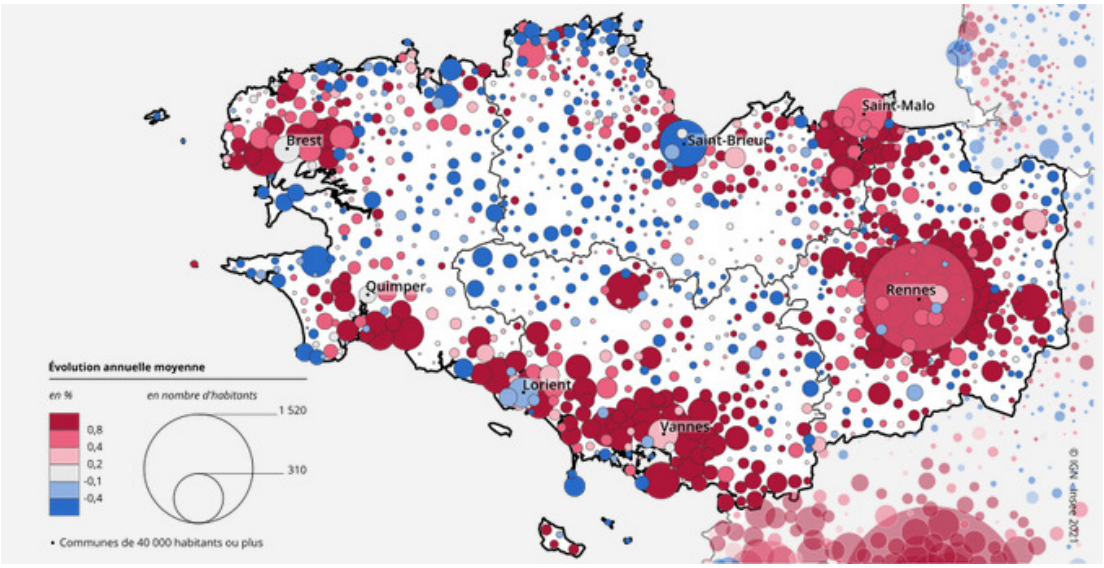


Source : quatre départements breton.

1.2 **Un réseau de plus en plus sollicité**

Avec une croissance moyenne de la population de 0,5 % par an depuis 2013 (15 930 habitants en moyenne par an), le dynamisme démographique de la Bretagne est porté par l'arrivée de nouveaux habitants, majoritairement des retraités et des jeunes actifs. Les premiers s'installent principalement sur les communes littorales, alors que les seconds privilégient les aires urbaines, notamment Rennes et les communes situées le long des principaux axes routiers. Cela se traduit par des mouvements pendulaires toujours plus importants et un trafic en augmentation régulière[5], entrainant des saturations de réseaux sur certains secteurs[6] .

Carte n°1 : Évolution de la population des communes entre 2013 et 2019 en Bretagne



Source : Insee, recensement de la population 2013-2019 paru le 29-12-2021

Le réseau routier est donc de plus en plus sollicité et nécessite un investissement régulier dans un contexte juridique de plus en plus complexe limitant les possibilités de son extension.

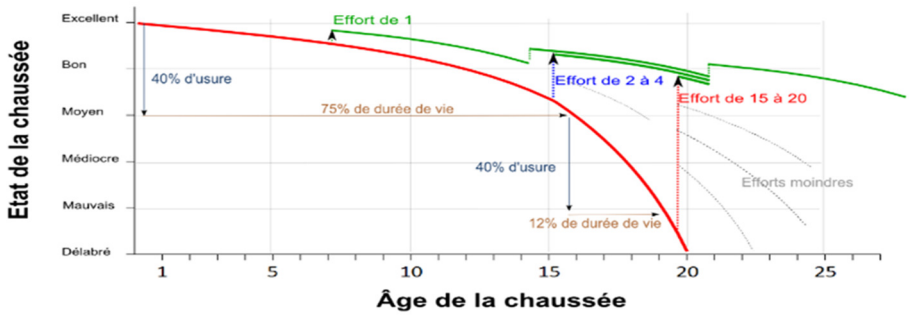
1.3 **Des efforts financiers très variables selon les départements**

Avec un entretien régulier, une voirie initialement en excellent état peut être conservée dans un état satisfaisant pendant 25 années. Sans entretien, l'investissement nécessaire pour revenir à un niveau de service acceptable peut être de 2 à 20 fois plus élevé, selon le moment de l'intervention.

[5] Depuis 2000, le trafic des routes départementales en Ille-et-Vilaine progresse de 1 % par an, dans les Côtes-d'Armor de 1,4 % de 2002 à 2015. Dans le Finistère la progression du trafic est continue sur la période 2014-2019 avec une croissance moyenne annuelle de 1,2 % et de 3,8 % entre 2016 et 2019. L'augmentation moyenne annuelle du trafic est de 1,47 % sur la période 2014-2019 dans le Morbihan.

[6] Entrées et sorties des métropoles rennaise et brestoise, des agglomérations de Lorient, Quimper, Vannes, de l'axe Saint Malo-Dinard,

Graphique n° 4 : Cycle de vie d'une route et effort financier nécessaire à son entretien pour une conservation en bon état

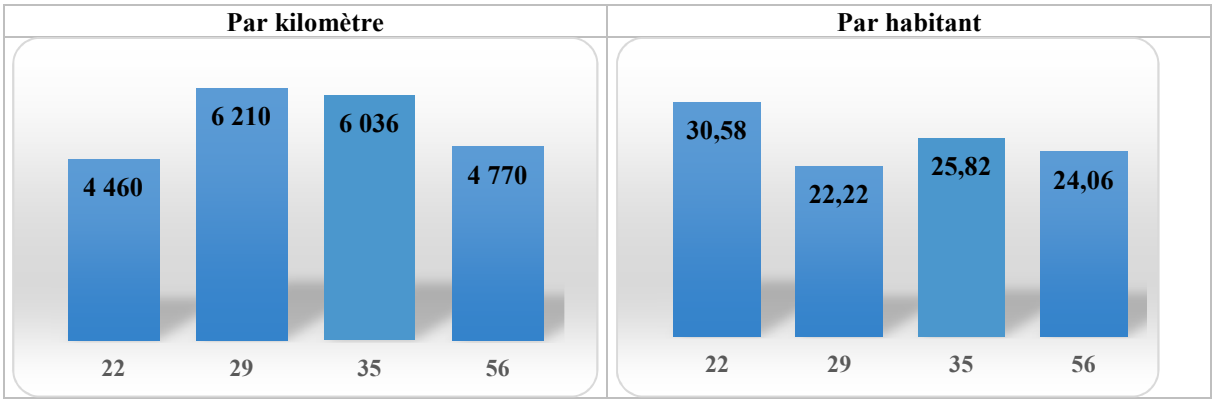


Source : dossier de presse de l'assemblée générale 2015 de l'union des syndicats de l'industrie routière française.

1.3.1 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement consacrées à la voirie départementale ont atteint 89 M€ en 2020. Les dépenses de personnel en représentent plus de 72 %, pour une moyenne nationale s'établissant à 67 %.

Graphique n° 5 : Coût en fonctionnement des voiries départementales, par kilomètre et par habitant en 2019 (en €)



Source : Data.ofgl.fr – observatoire des finances et de la gestion publique locale - comptes des départements 2016-2019.

En 2019, les dépenses de fonctionnement par kilomètre de voirie des Côtes-d'Armor (4 460 €/km) et du Morbihan (4 770 €/km) ont été significativement inférieures à la moyenne des départements bretons (5 337 €/km). Cette situation, résultant à la fois de charges de personnel élevées et d'achats et de charges externes limités, s'explique d'une part, par la réalisation en régie d'une bonne partie de leurs missions et d'autre part, par une priorité donnée aux dépenses d'investissement.

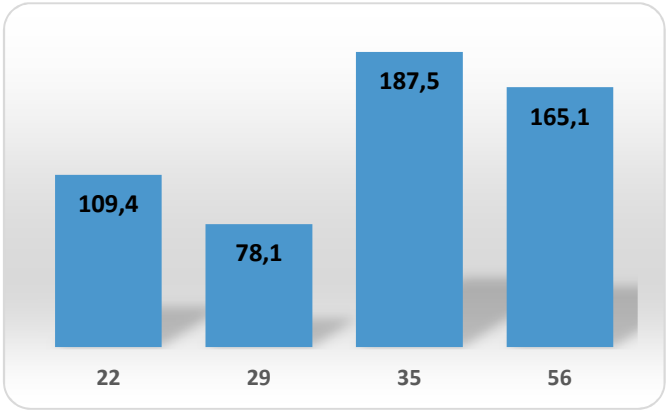
Alors que le Finistère dispose d'un linéaire de voirie plus réduit que les autres départements, son coût par kilomètre est le plus élevé de Bretagne. L'Ille-et-Vilaine connait un niveau de dépenses de fonctionnement par kilomètre supérieur à la moyenne régionale, résultant notamment d'un réseau de 2X2 voies plus important et plus couteux en terme d'entretien.

Le coût par habitant de la voirie départementale dans les Côtes-d'Armor (30,6 €/habitant) reste globalement supérieur à la moyenne des quatre départements (25,3 €/habitant). Ce département est le moins peuplé de Bretagne et dispose de la voirie la plus étendue ainsi que d'un réseau urbain et de 2X2 voies important. Les trois autres se situent à des niveaux comparables, compris entre 22,2 €/habitant pour le Finistère et 25,8 €/habitant pour l'Ille-et-Vilaine.

1.3.2 **Les dépenses d'investissement**

Les quatre départements ont investi 540 M€ entre 2016 et 2020 dans leur réseau routier, soit une moyenne de 108 M€ par an. Alors que l'Ille-et-Vilaine (37,5 M€/an), le Morbihan (33 M€/an) et, dans une moindre mesure, les Côtes-d'Armor (21,8 M€/an), ont mené des politiques d'investissement importantes notamment marquées par la réalisation de voiries nouvelles (axes Rennes-Angers, Rennes-Redon, contournements de Saint-Brieuc, de Locminé), le Finistère apparait nettement en retrait en la matière (15,6 M€/an).

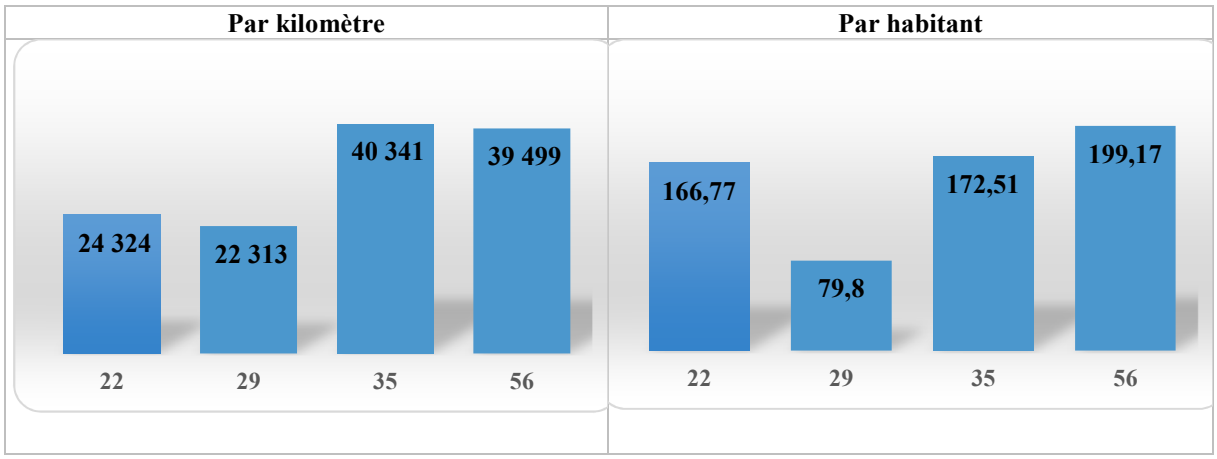
Graphique n° 6 : Dépenses d'investissement des départements 2016-2020 (M€)



Source : « data OFGL 2016-2020 ».

Si l'on rapporte ces dépenses au nombre d'habitants, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan et les Côtes-d'Armor affichent une politique d'investissement soutenue, à l'inverse du Finistère dont les dépenses sont inférieures de moitié à celles des autres collectivités.

Graphique n° 7 : Coût en investissement des voiries départementales, par kilomètre et par habitant en 2016-2020 (en €)



Source : Data.ofgl.fr – observatoire des finances et de la gestion publique locale - comptes des départements 2016-2020.

1.4 Une planification stratégique plus ou moins bien définie

Une politique d'entretien et d'exploitation du patrimoine routier départemental doit reposer sur une stratégie pluriannuelle fixant les objectifs à court et moyen terme, définissant les niveaux de service pour chacune des activités liées et déterminant les moyens financiers et humains que la collectivité entend y consacrer. Si globalement les départements ont une connaissance fine de l'état de leur réseau, ils ne disposent pas tous d'une planification stratégique de l'évolution de leur patrimoine routier.

Le Morbihan se distingue par la mise en place dès 2012 d'un document formalisant sa politique d'entretien et d'exploitation des routes départementales, qui fixe les modalités de mise en œuvre et les moyens humains et financiers correspondants. Elle est régulièrement actualisée. Son objectif est de maintenir l'ensemble du réseau routier et ses annexes dans un état équivalent à la qualité des infrastructures d'alors, partant du constat qu'il lui fallait conserver l'étanchéité de la chaussée et le bon écoulement des eaux, afin d'éviter une dégradation extrêmement rapide.

L'Ille-et-Vilaine et le Finistère disposent d'une pluralité de documents-cadres. Le premier a mis en place dès 2009 un règlement de voirie départementale, défini des niveaux de service et élaboré un schéma d'organisation des centres routiers, qui lui ont permis d'asseoir une stratégie dans ce domaine. Ces documents mériteraient d'être actualisés en 2022, afin d'optimiser les moyens nécessaires aux objectifs qu'il s'est fixés pour l'avenir. Le Finistère a défini ses niveaux de service pour l'entretien et l'exploitation de ses routes en 2013 et organisé ses actions sous la forme de schémas d'infrastructures de déplacements par pays. Il n'a toutefois pas arrêté de document stratégique à proprement parler. Il ne dispose que d'une classification de son réseau en deux catégories, tandis que les trois autres départements utilisent quatre catégories permettant de fixer des niveaux de service différenciés en fonction de l'importance de l'axe. Il gagnerait à se doter d'un schéma départemental formalisant sa stratégie globale en matière routière, incluant la politique de renouvellement et d'entretien, avec des différenciations par niveaux de service.

Le département des Côtes-d'Armor a quant à lui mis en place une classification de sa voirie afin de prioriser certaines de ses actions, et formalisé des objectifs en 2018. Il ne disposait toutefois pas, au moment du contrôle, de schéma directeur des routes départementales, de documents d'organisation, de plans d'exécution (entretien des routes, aménagement du réseau, sécurité routière et matériel), ni de stratégie pluriannuelle sur l'évolution de son réseau de centres routiers. La collectivité s'est engagée à adopter ces documents en 2022.

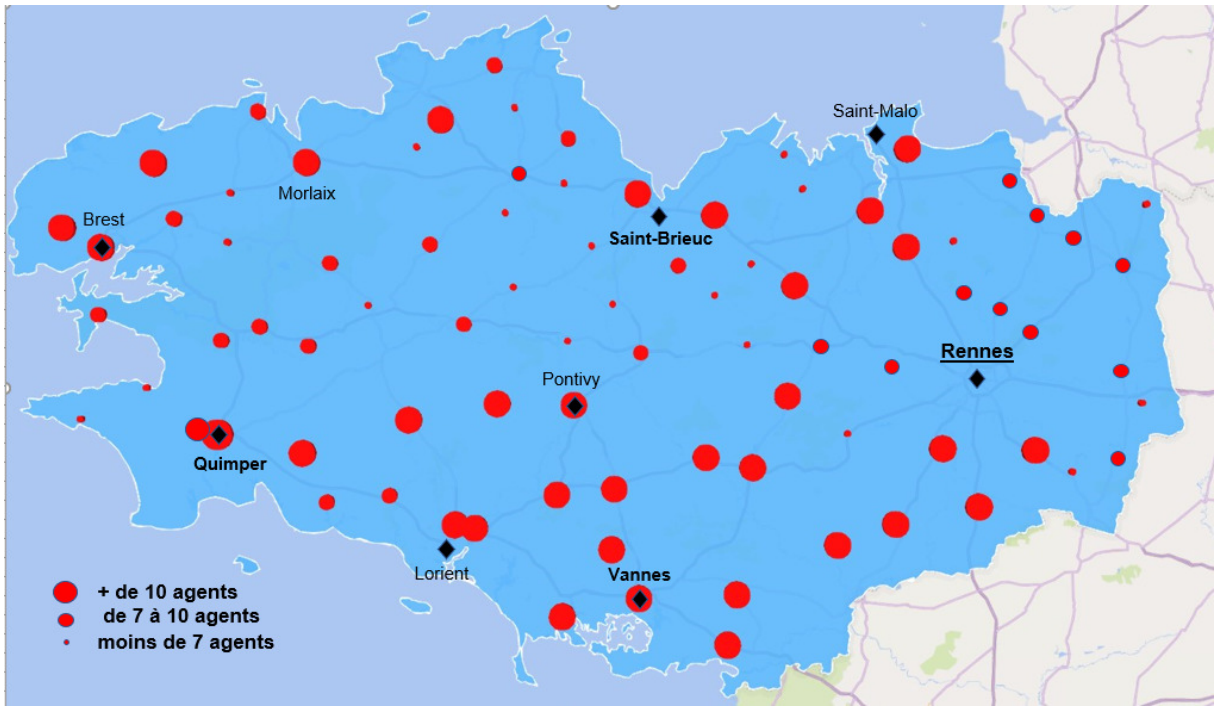
2 UNE RATIONALISATION QUI A CONTRIBUE A UNE MAITRISE DES COUTS

Un centre d'exploitation routier regroupe l'ensemble des moyens humains et matériels permettant d'assurer l'entretien, l'exploitation et la viabilité d'un réseau routier sur un secteur donné. Il s'agit d'entretenir la voirie et ses dépendances, d'assurer la gestion de la signalisation et des marquages, de maintenir et rétablir la circulation en cas d'incidents, de gérer les flux de trafic et la viabilité hivernale.

2.1 Une rationalisation du réseau des centres routiers dans trois départements

Alors qu'en 2016, les quatre départements disposaient de 105 centres d'exploitation routiers répartis sur leur territoire, ceux-ci n'étaient plus que 85 en 2021.

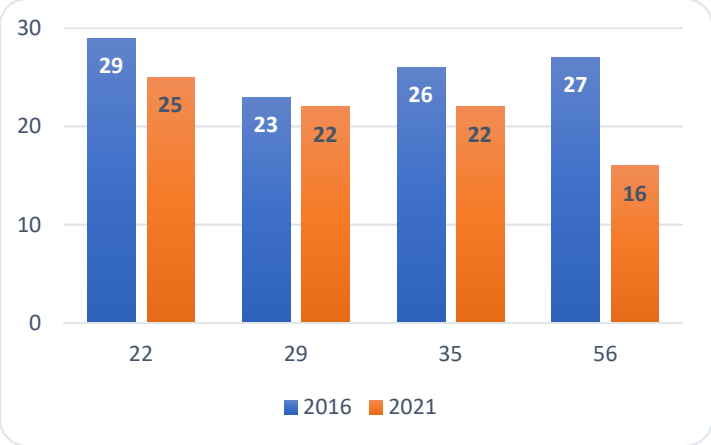
Carte n°2 : Répartition géographique et effectifs des centres routiers en 2020



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par les départements.

Les collectivités se sont réorganisées afin de mutualiser et optimiser leurs moyens humains et leurs matériels d'interventions. Toutefois, cet effort de rationalisation n'a pas été identique sur tous les territoires.

Graphique n° 8 : Évolution du nombre de centres routiers par département 2016-2021



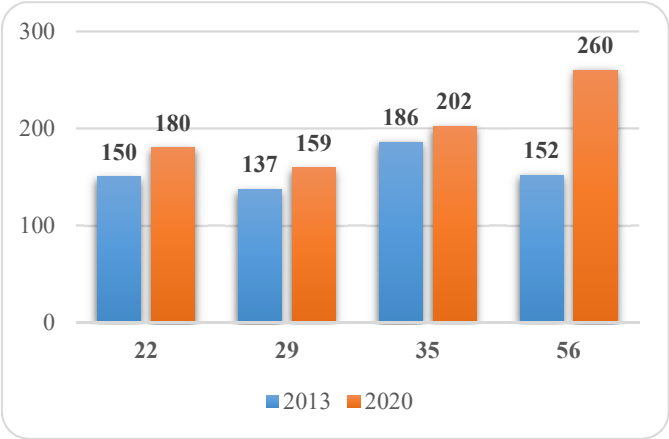
Source : départements.

Le Morbihan a lancé en 2016 un profond mouvement de rationalisation, avec la fermeture de 11 centres routiers (27 en 2016 contre 16 en 2021). La collectivité a souhaité atteindre une taille critique permettant de sécuriser la continuité du service. Le regroupement d'équipes a ainsi permis de mieux organiser le travail et la répartition des agents en leur sein comme sur le terrain, tout en améliorant la sécurité des chantiers avec la présence systématique d'au moins deux agents. L'organisation de la viabilité hivernale et des astreintes en a été également facilitée, grâce à des roulements d'agents plus aisés. Les circuits ont pu être réactualisés, permettant d'optimiser davantage le matériel et les stocks de sel à l'échelle des secteurs. Enfin, la gestion des équipes s'en est trouvée simplifiée en termes d'organisation des congés et la dimension managériale de l'encadrement s'est renforcée.

De leur côté, l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor ont aussi réorganisé leur réseau avec la fermeture de quatre centres dans chacun des deux départements. L'objectif a été de rapprocher de petits centres d'exploitation ne disposant pas de la taille critique (moins de cinq agents), pour en créer de nouveaux, modernisés et mutualisés avec d'autres services (centres d'incendie et de secours et services des espaces naturels sensibles). Seul le Finistère a quasiment maintenu en l'état son réseau avec une seule fermeture de centre en six ans.

En 2020, chaque centre routier gérait en moyenne 200 km de voirie, soit une progression de 7,5 % en huit ans (186 km par centre en 2013). Une différence significative (63 %) apparait entre le Morbihan, dont les centres routiers gèrent en moyenne 260 km de voirie, et le Finistère qui se limite à 159 km par centre.

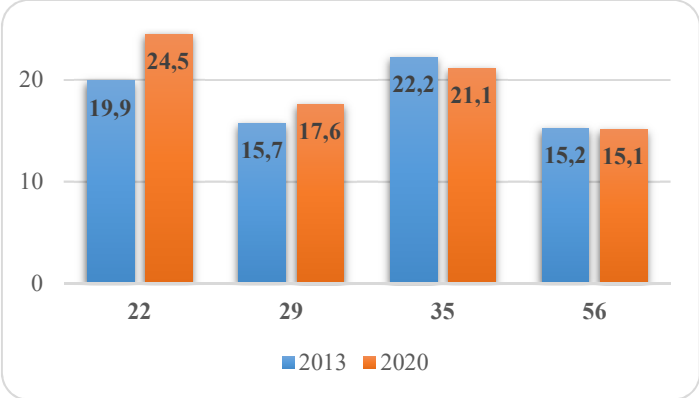
Graphique n° 9 : Nombre de kilomètres de voirie gérés par centre routier dans les départements bretons 2013-2020



Source : 2013 : étude réalisée par le département d'Ille-et-Vilaine
2020 : données communiquées par chaque département

Le nombre de kilomètres gérés en moyenne par agent[7] a progressé de 7,1 %, passant de 18,3 km en 2013 à 19,6 km en 2020. Les Côtes-d'Armor ont enregistré la progression la plus importante (23,1 %), tandis que l'Ille-et-Vilaine a connu dans le même temps une diminution. Cet indicateur est à interpréter avec prudence car, sur la période, la nature de la voirie a évolué, notamment en Ille-et-Vilaine où le kilométrage de 2X2 voies a progressé. Or, ce type de voirie nécessite la présence de plus d'agents pour un même linéaire que les voiries urbaines et plus encore rurales, afin de garantir la sécurisation des interventions et des chantiers. Le Morbihan, s'il a pu rationaliser son réseau des centres routiers, y a tout de même maintenu un effectif important, ne faisant pas évoluer son ratio.

Graphique n° 10 : Nombre de kilomètres gérés par ETP* dans les départements bretons 2013-2020



Source : Département et fiches DGF. 2013 : données provenant d'une étude comparative réalisée par le département d'Ille-et-Vilaine
** ETP dédiés aux routes (hors parc, services centraux et agences) : chefs d'équipe et agents d'exploitation*

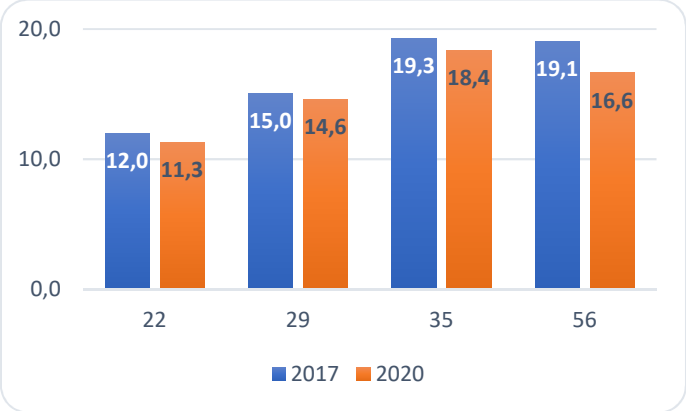
[7] Un agent = un équivalent temps plein

2.2 Des effectifs et des charges de personnels qui ont été maîtrisés

En 2020, les 1 338 agents[8] affectés à la politique routière représentaient en moyenne 13 % de l'effectif des départements. Le nombre d'agents exerçant dans les centres routiers, soit en moyenne 70 % des effectifs intervenant en matière de politique routière[9], s'est réduit de 10,3 % en cinq exercices, passant de 1 016 ETP en 2016 à 911 ETP en 2020 (- 105 ETP).

Cette baisse a entrainé une réduction des charges de personnel de 6,7 % depuis 2017 (- 4,42 M€ par an).

Graphique n° 11 : Évolution des frais de personnel consacrés à la voirie routière (2017-2020)



Source : « data OFGL 2017-2020 » et comptes de gestion.

2.3 Un niveau de service qui s'est maintenu

La rationalisation du réseau des centres routiers n'a pas dégradé le niveau de service en matière d'entretien et de maintenance des voiries départementales. A titre d'exemple, plus de 80 % de la voirie des Côtes-d'Armor et d'Ille-et-Vilaine est classée en bon ou en moyen état. Hors opérations de modernisation (construction de voies nouvelles), les départements ont engagé des niveaux de dépenses de fonctionnement et d'investissement suffisants pour maintenir en état leur voirie (5 369 € par km en moyenne en 2019).

L'exercice des missions générales d'entretien et de maintenance de la voirie départementale est resté stable[10]. Par ailleurs, l'état de ces réseaux n'apparaît pas comme étant une cause de l'accidentologie constatée, aucun axe départemental ne s'avèrant particulièrement accidentogène. La rationalisation du réseau des centres n'a pas non plus induit de développement de l'absentéisme des agents des routes, que ce soit en termes de maladie ou d'accident du travail.

[8] Un agent = un équivalent temps plein
[9] Effectif hors services centraux, agences techniques et parc départemental
[10] Entretien des dépendances dont le fauchage, gestion des signalisations et marquage, entretien courant et périodique de la voirie, entretien des ouvrages d'art, maintien et rétablissement de la circulation (chutes d'arbres, accidents, nettoyage de la chaussée), gestion des flux de trafic (déviations, interdiction), information routière, viabilité hivernale.

3 DES MARGES DE PROGRESSION POUR ACCENTUER L'OPTIMISATION DE LA GESTION DU RESEAU

3.1 Une réflexion à mener sur l'intérêt départemental de certaines voiries

La répartition de compétence entre collectivités (département, commune et intercommunalité dans le domaine de la voirie), l'évolution du trafic dans le temps, la fixation de nouvelles stratégies et d'objectifs en matière d'entretien et d'exploitation imposent que les départements s'interrogent périodiquement sur l'intérêt départemental de certaines voiries. S'il ne fait aucun doute que les liaisons d'intérêt régional (accessibilité du département en complément du réseau national) ou départemental, les dessertes inter-communes d'intérêt départemental ou économique et la majorité des autres voies départementales présentent un intérêt départemental avéré, cela est plus discutable pour certaines typologies de voirie.

3.1.1 Les voiries urbaines

La mission première du département est de disposer d'un réseau permettant d'assurer un trafic routier interurbain fluide, reliant prioritairement les communes entre elles. En parallèle, les agglomérations[11] chargées des questions de mobilité, notamment avec l'organisation des transports en commun, doivent assurer une politique de partage de la voirie entre les différents usagers[12]. La maîtrise par les collectivités de l'ensemble des voies de circulation situées en zone urbaine leur permet de programmer les choix d'aménagement ou les travaux d'entretien en fonction des priorités fixées dans leur stratégie locale de déplacements. Elle donne de la lisibilité à l'action publique en réduisant le nombre de gestionnaires de ce type de voirie. L'enjeu porte sur une partie des voies urbaines, qui représentent au total 15,4 % de la voirie départementale (2 618 km).

Afin de se recentrer sur leur mission première et dans le cadre de pactes locaux de mobilité qui pourraient être signés avec les collectivités à dominante urbaine, les départements doivent réfléchir, au même titre que ce qui a été pratiqué avec les métropoles rennaise et brestoise, aux possibilités et aux modalités de transfert d'une partie de leur voirie urbaine vers les collectivités qui assurent une politique effective de mobilité sur leur territoire.

[11] Communes urbaines ou intercommunalités à dominante urbaine

[12] Transports en commun en site propre ou non, pistes cyclables, développement des dispositifs de type « chaucidou »

3.1.2 **Les voiries infra-communales**

Ces voiries assurent les dessertes entre les communes par un maillage de proximité plus fin. Il s'agit d'itinéraires complémentaires aux liaisons principales, qui permettent une desserte de l'ensemble du territoire. Au regard du trafic et de la nécessité de disposer de connexions adaptées entre des zones de vie, la pertinence de l'intérêt départemental de la majorité de cette voirie est avérée. Toutefois, il apparaît nécessaire de s'interroger sur l'intérêt départemental de certaines liaisons à faible trafic. Celles-ci s'apparentent davantage à une voirie communale ou intercommunale, compte tenu de la faiblesse du trafic constaté (moins de 100 à 250 véhicules par jour) et de sa nature purement locale et infra-communale (limitée à la desserte de hameaux et lieux-dits), et non de transit. Les évolutions institutionnelles de ces dernières années (création de communes nouvelles) ont mis en exergue cette problématique sur certains territoires pour lesquels des liaisons entre bourgs devraient dorénavant relever de la voirie communale et non plus départementale.

Une approche territoriale plus fine du réseau départemental actuel permettrait d'engager des réflexions avec certaines communes ou intercommunalités, sur la base de la subsidiarité et de la détermination du bon niveau d'exercice des responsabilités. Il s'agit d'adapter le statut juridique de ce type de voirie d'intérêt local, afin d'aboutir à un transfert vers ces collectivités *via* des déclassements. La signature de contrats de territoire entre le département et les collectivités pourrait être l'outil adapté pour négocier et contractualiser ce type de transfert.

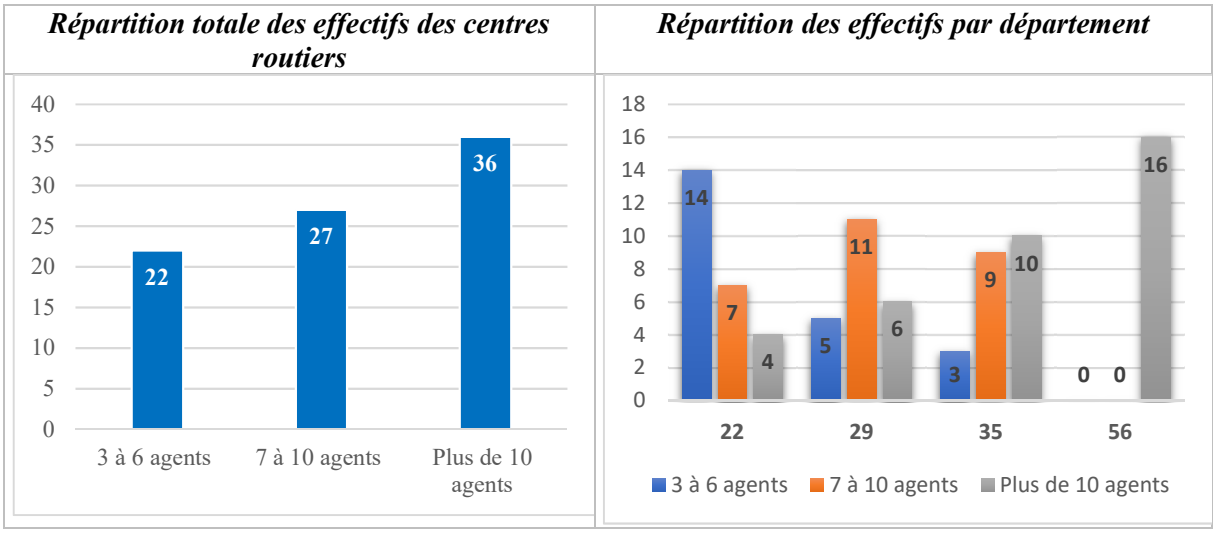
3.2 **Un réseau des centres routiers qui peut encore évoluer dans le temps**

Depuis 2016, un effort de rationalisation du réseau des centres routiers a été réalisé dans trois départements, permettant ainsi d'optimiser les ressources humaines, les équipements et les infrastructures. Toutefois, il apparait que des marges de manœuvre existent encore pour renforcer cette évolution.

L'objectif est de disposer de centres routiers dont la taille critique permette de sécuriser la continuité du service. Le regroupement d'effectifs au sein de centres comprenant une dizaine d'agents facilite en effet l'organisation du travail et renforce la sécurité des chantiers avec la présence systématique d'un nombre minimum d'agents. L'organisation de la viabilité hivernale et des astreintes est plus aisée. Les rapprochements de centres permettent également de mutualiser le parc et la disponibilité des véhicules de service. En effet, les nouveaux véhicules et outils, techniquement plus évolués, permettent d'effectuer davantage de tâches. Leur coût d'achat, qui reste significatif, justifie l'optimisation de leur utilisation, en les mutualisant au sein de centres disposant d'équipes plus importantes.

Plus de 25 % des 85 centres routiers actuels de Bretagne disposent encore d'un effectif compris entre trois et six agents (22 centres). Les Côtes-d'Armor se distinguent par une majorité de centres (56 %) répondant à ces caractéristiques, tandis que ceux du Morbihan ont tous un effectif supérieur à 10 agents. Dans le Finistère et l'Ille-et-Vilaine, le nombre de petits centres reste réduit.

Graphique n° 12 : Répartition des effectifs des centres routiers bretons



Source : départements.

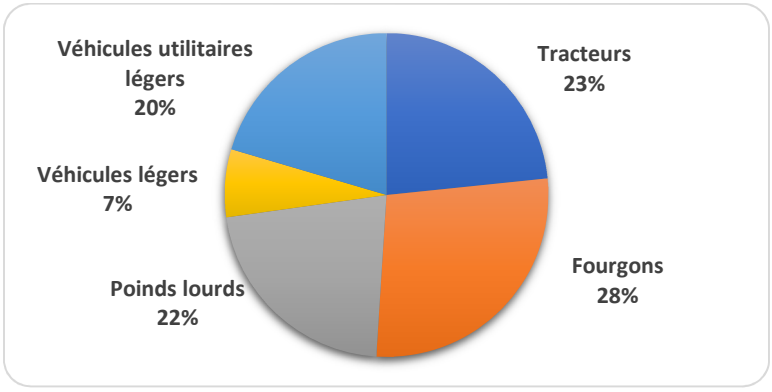
Même si le délai d'intervention sur la voirie doit rester le critère prépondérant, permettant de justifier le maintien sur le territoire de certaines unités de petite taille, le rapprochement de centres ne disposant pas d'une taille critique doit rester un objectif prioritaire pour optimiser les moyens disponibles et maintenir voire améliorer le service rendu.

3.3 Une mutualisation des moyens matériels et immobiliers à renforcer

3.3.1 L'optimisation et la mutualisation des moyens matériels

En 2020, près de 900 véhicules étaient utilisés dans les 85 centres routiers, soit une moyenne de 10,5 véhicules par centre.

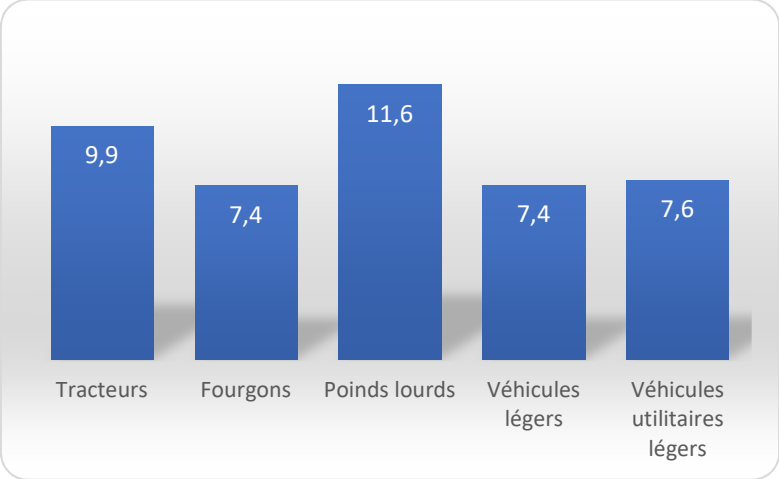
Graphique n° 13 : Répartition des véhicules par catégorie



Source : Calcul CRC à partir des données communiquées par les départements.

L'ancienneté moyenne du parc de véhicules dépasse les sept ans et atteint 10 ans et plus pour les véhicules lourds (tracteurs et camions).

Graphique n° 14 : Ancienneté moyenne par type de véhicule (en années)



Source : Calcul CRC à partir des données communiquées par les départements.

Les départements ont mis en place une mutualisation du parc de véhicules à plusieurs niveaux :

- au niveau central : mutualisation départementale au sein d'une entité unique qui met à disposition des centres routiers des véhicules et des équipements spécifiques (engins multifonctions) ;
- au niveau local : certains véhicules et matériels sont mutualisés entre plusieurs centres routiers en fonction des besoins.

Cette mutualisation pourrait être renforcée en l'élargissant aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui gèrent plus de 1 600 véhicules à l'échelle de la Bretagne. Ces établissements publics départementaux disposent d'un conseil d'administration présidé par les présidents des conseils départementaux et la contribution départementale à leurs budgets atteint en moyenne 60 % de leurs dépenses de fonctionnement. La position prépondérante des départements au sein de ces établissements devrait permettre le renforcement des synergies et la mutualisation des moyens matériels, notamment des véhicules.

Une réflexion sur le développement de synergies avec les SDIS doit être menée pour la création de groupements de commandes afin d'élargir l'achat et l'entretien de proximité des véhicules, ou de plateformes mutualisées permettant d'intégrer un atelier en capacité d'entretenir et de réparer une partie du parc des véhicules du département comme du SDIS (à l'instar de la plateforme technique et logistique mutualisée réalisée par le département d'Ille-et-Vilaine en 2022).

3.3.2 **La rationalisation des implantations immobilières et des bâtiments**

Les quatre départements disposent de plus d'une centaine d'implantations immobilières affectées à l'entretien et à l'exploitation de leur voirie, réparties sur l'ensemble du territoire breton. Plusieurs opérations de réhabilitation ou de restructuration de centres sont intervenues depuis 2016. Elles ont permis de rationaliser les implantations afin de réunir des centres dans des structures modernes et plus opérationnelles (centres de Trévé dans les Côtes-d'Armor, Saint-Méen-le-Grand en Ille-et-Vilaine, Questembert dans le Morbihan)

L'Ille-et-Vilaine se caractérise par la réalisation de plusieurs opérations de restructuration immobilière qui ont permis de mutualiser au sein d'un même site un centre d'exploitation routier, un centre d'incendie et de secours et, en fonction des secteurs, le service des espaces naturels sensibles (Saint-Méen-le Grand, Pipriac, Saint-Aubin-d'Aubigné et Retiers). La mise en place de ce type d'infrastructure a permis d'avoir une réflexion globale sur l'implantation concertée sur un territoire et au sein d'un même pôle de plusieurs services différents, d'optimiser le coût de l'investissement et de disposer de locaux modernisés et partagés.

L'optimisation et la mutualisation des implantations, en privilégiant les rapprochements entre les centres routiers, les centre d'incendie de secours et, le cas échéant, d'autres services, doivent être envisagées pour toutes les nouvelles opérations immobilières.

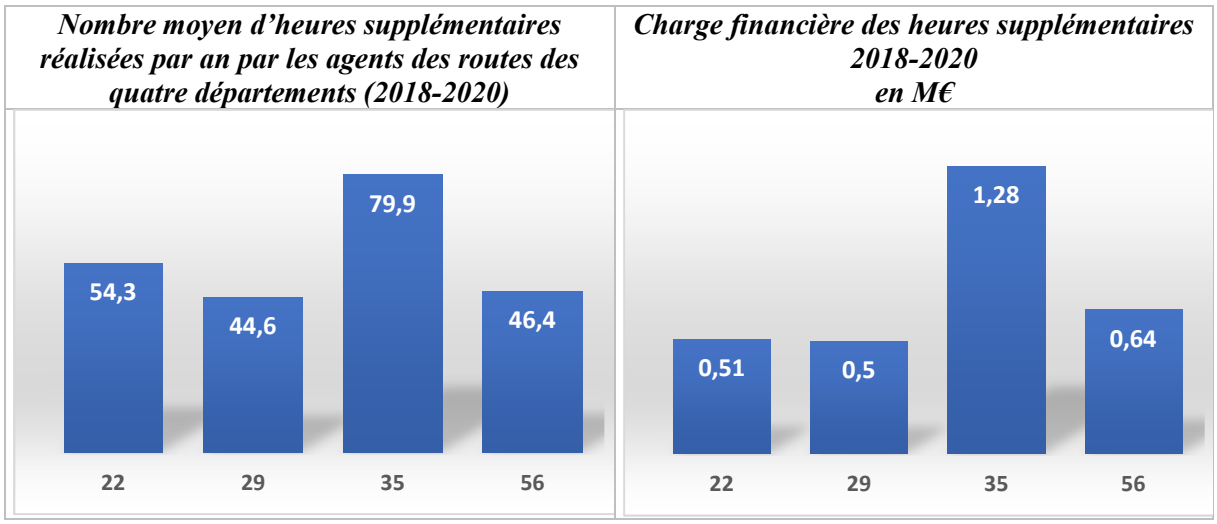
3.4 **L'annualisation du temps de travail des agents des routes**

Le nombre d'heures supplémentaires réalisées par les agents exerçant dans le secteur routier est significatif : en moyenne de 2018 à 2020, 56,3 heures supplémentaires par an, représentant 31 postes équivalent temps plein et un coût moyen annuel de 0,98 M€[13].

Si globalement le Morbihan, le Finistère et les Côtes-d'Armor enregistrent des niveaux moyens d'heures supplémentaires par agent relativement proches (44,6 h/an pour le Finistère, à 46,4 pour le Morbihan et 54,3 pour les Côtes-d'Armor), l'Ille-et-Vilaine se caractérise par un volume significativement plus important (79,9 h/an), tout comme la charge financière qui en résulte.

[13] Heures supplémentaires effectivement payées hors récupération horaire : moyenne des exercices 2018 à 2020 pour les quatre départements bretons.

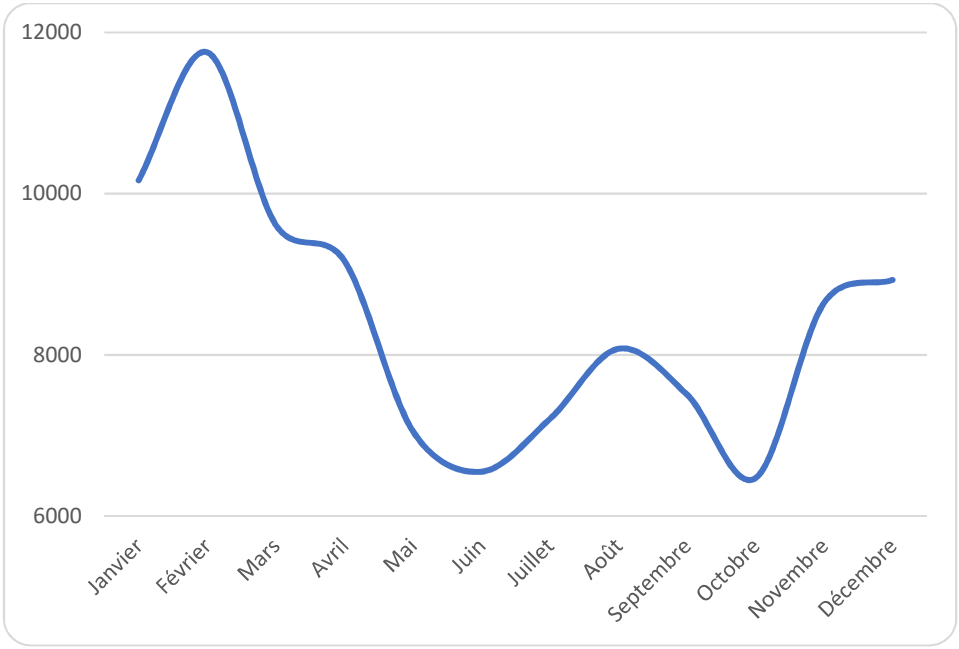
Graphique n° 15 : Nombre moyen et charge financière des heures supplémentaires des agents des routes départements bretons



Source : Calcul CRC à partir des données communiquées par les départements.

Près de 55 % de ces heures supplémentaires sont réalisées sur la période hivernale (octobre à mars), avec un pic lors des mois de janvier, février et mars (32 % du total).

Graphique n° 16 : Heures supplémentaires réalisées mensuellement dans les 4 départements (2018-2020)



Source : CRC à partir des données communiquées par les départements.

L'annualisation du temps de travail des agents exerçant dans le secteur routier pourrait être une piste de réflexion afin de renforcer leur présence sur les routes. Les collectivités pourraient adapter leur organisation aux variations d'activité en période hivernale, et le temps de travail des agents au regard des besoins du service, en limitant les heures supplémentaires et repos récupérateurs aux interventions relevant d'événements réellement imprévisibles et survenant de façon soudaine. En effet, les principaux événements climatiques ne peuvent plus être considérés comme ayant un caractère aléatoire, les outils météorologiques à disposition des services leur permettant généralement d'anticiper et de programmer les interventions sur la voirie. L'équivalent de 15 à 20 agents supplémentaires pourrait être rebasculé vers les centres d'exploitation, soit un abondement potentiel du temps effectif de travail d'environ 3 à 4 % par an.

Cette annualisation permettrait en outre aux agents de disposer d'une plus grande visibilité sur leur temps de travail et d'éviter ainsi la réalisation d'un trop grand nombre d'heures supplémentaires décidées au dernier moment. Ce dispositif ne vise pas à supprimer la réalisation d'heures supplémentaires ou la prise de repos récupérateurs, qui seront toujours nécessaires au regard des besoins non prévus du service, mais de les limiter aux seules interventions exceptionnelles et véritablement imprévues.

- - -

CONCLUSION

Les départements bretons disposent d'un réseau routier étendu qui reste majoritairement bi-directionnel et rural. Il a fait l'objet depuis 2016 d'un effort d'investissement conséquent. 540 M€ ont été consacrés à l'entretien des routes et plus particulièrement, pour trois départements, à une politique de modernisation de leur voirie : mise en 2x2 voies et contournement d'agglomérations.

La gestion du réseau routier départemental est caractérisée par des coûts fixes de structure importants, que ce soit en termes de charges de personnel[14] ou d'infrastructures[15]. Le regroupement des centres d'exploitation routiers, la mutualisation du matériel et de l'encadrement, voire le raccourcissement de la chaîne hiérarchique, restent des leviers d'action significatifs pour des départements qui restent soumis à d'importantes contraintes financières.

L'effort de rationalisation de leur réseau de centres d'exploitation routiers, s'il n'a pas été le même dans tous les départements, a permis de maîtriser les coûts de fonctionnement de la voirie départementale sans qu'une dégradation du service rendu aux usagers puisse être constatée.

Des marges de manœuvres significatives existent encore et doivent permettre aux départements de continuer cet effort de rationalisation. L'optimisation du fonctionnement de leur réseau passe par une adaptation des moyens alloués aux besoins réels du service : évolution du périmètre d'intervention, rapprochement de centres routiers ne disposant pas d'une taille critique, mutualisation des moyens matériels et immobiliers et annualisation du temps de travail des agents des routes.

- - -

[14] Nombre d'agents variant en fonction de la typologie des routes, les 2X2 voies et voiries urbaines réclamant plus de moyens humains en raison de leur sécurisation ou de leur complexité

[15] Bâtiments, véhicules et matériels

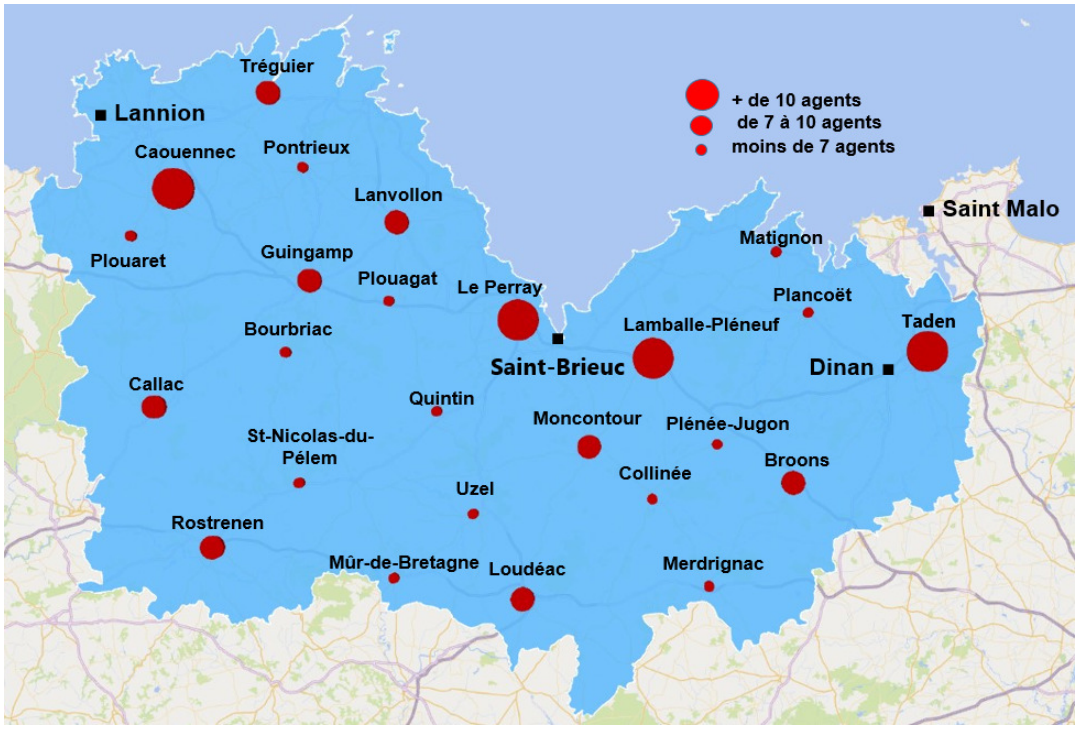
ANNEXES

Annexe n° 1. Implantation des centres routiers départementaux 25
Annexe n° 2. Le domaine public routier 27
Annexe n° 3. La dégradation d'un réseau routier..... 28
Annexe n° 4. Les centres routiers en chiffres..... 29

Annexe n° 1. Implantation des centres routiers départementaux

Côtes-d'Armor

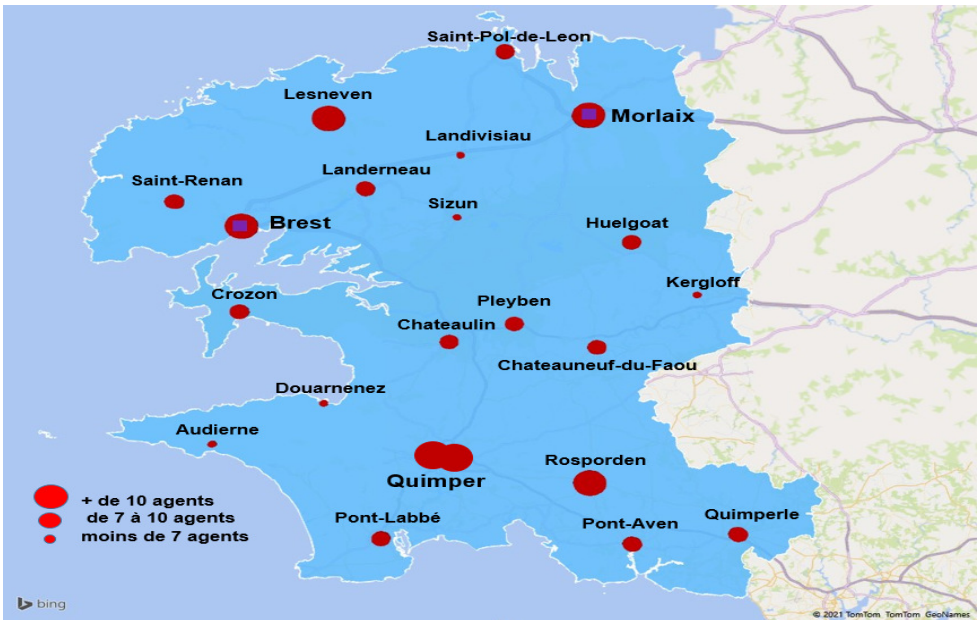
Carte n° 1 : Répartition géographique et effectifs des centres routiers en 2020



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par le département.

Finistère

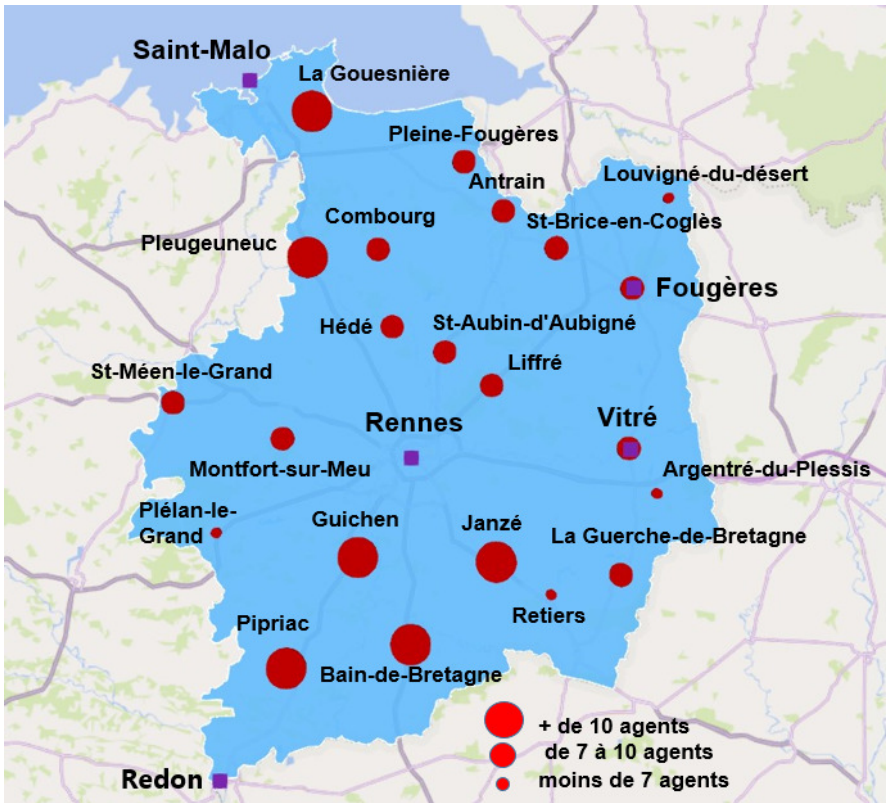
Carte n° 2 : Répartition géographique et effectifs des centres routiers en 2020



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par le département.

Ille-et-Vilaine

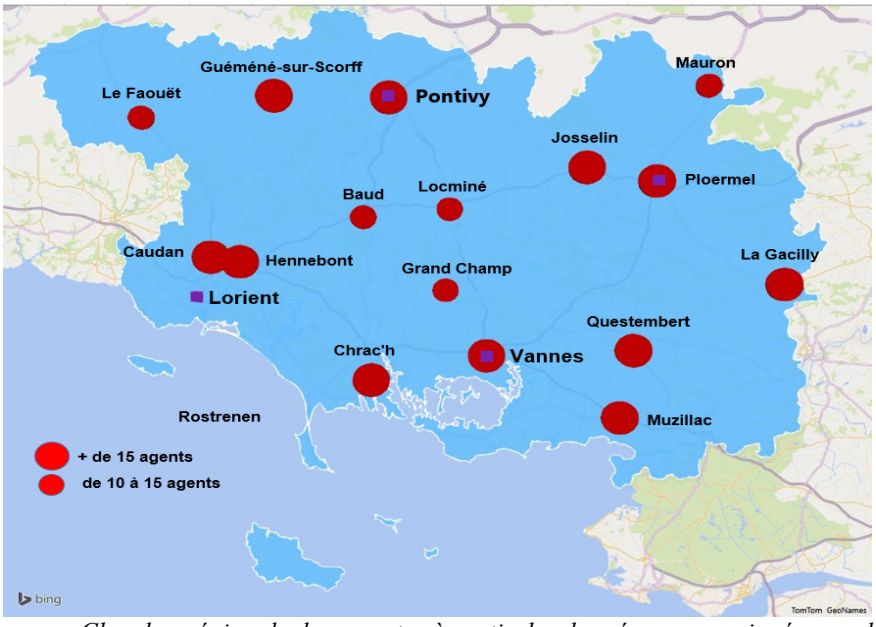
Carte n° 3 : Répartition géographique et effectifs des centres routiers en 2020



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par le département.

Morbihan

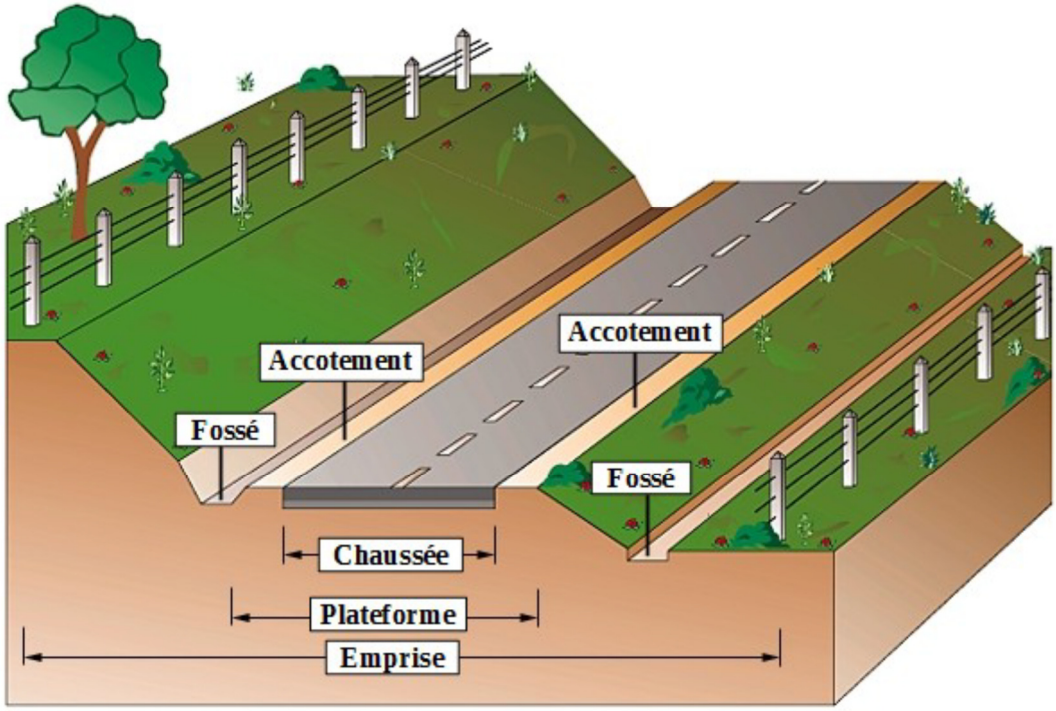
Carte n° 4 : Répartition géographique et effectifs des centres routiers en 2020



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par le département.

Annexe n° 2. Le domaine public routier

Le domaine public routier départemental comprend l'ensemble des biens du domaine public du département affectés aux besoins de la circulation terrestre.



Source : Département du Morbihan et des Côtes-d'Armor

Annexe n° 3. La dégradation d'un réseau routier

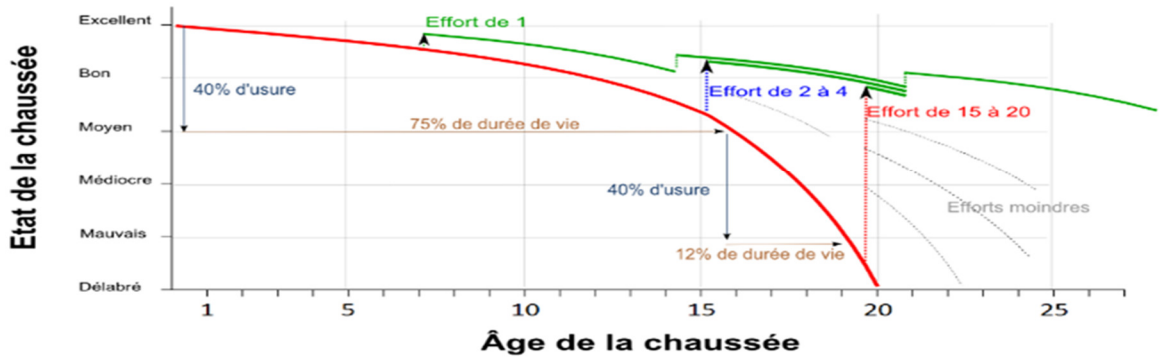
Les chaussées sont réalisées en plusieurs couches : la couche de roulement (enrobé ou enduit), qui assure l'étanchéité de la chaussée, la sécurité (adhérence) et accessoirement le confort de circulation ; la couche de base et la couche de fondation qui assurent la diffusion des efforts liés au trafic ; la couche de forme qui sert d'intermédiaire pour faire reposer l'ensemble sur le sol et dont l'épaisseur peut être importante si la portance du terrain est faible.

La sollicitation de la chaussée par le trafic routier et les intempéries entraîne une usure de la couche de roulement et une dégradation progressive des matériaux la constituant. *Cette dégradation s'aggrave très rapidement dès que l'eau parvient à s'infiltrer par les fissures qui apparaissent.* Il est donc nécessaire de procéder périodiquement au remplacement des couches de roulement, afin de reconstituer l'étanchéité de surface et l'adhérence.

En parallèle, l'accumulation naturelle des herbes coupées et des résidus provenant de la route se traduit par un réhaussement des accotements, qui favorise la stagnation des eaux en rive de chaussée et donc une dégradation prématurée. Un dérasement périodique des accotements, souvent associé à un curage des fossés, est préconisé avant la réalisation de la couche de roulement.

Sans entretien, l'usure est en moyenne de 40 % en 15 ans (75 % de durée de vie), puis à nouveau de 40 % au cours des 4 années suivantes (12 % de durée de vie). Non linéaire, la dégradation s'accélère dès l'apparition des premières fissures. Avec un entretien constant, la route, initialement en excellent état, peut être maintenue en état 25 années. Sans entretien, l'investissement nécessaire pour revenir à un niveau de service acceptable peut coûter de 2 à 20 fois plus, selon le moment de l'intervention.

Graphique n° 17 : Cycle de vie d'une route et effort financier nécessaire à son entretien pour une conservation en bon état



Source : dossier de presse de l'assemblée générale 2015 de l'union des syndicats de l'industrie routière française

L'usure est accentuée par les conditions climatiques (pluviométrie et températures basses en particulier), les opérations de viabilité hivernale, les conditions de site (virages, rampes, zones de freinage), un trafic lourd important[16], une inadéquation entre le revêtement de la route et le trafic, etc.[17].

[16] Selon l'étude « Modélisation des charges à l'essieu », publiée en 2004 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de l'Office fédéral des routes de la Confédération Helvétique, « *comme ordre de grandeur, on admet que le passage d'un seul camion correspond aux passages d'environ 10 000 voitures* ». L'American Association of State Highway Officials (AASHO) pose que l'usure de la chaussée varie comme « *la puissance quatrième du rapport des masses appliquées sur les essieux* » : autrement dit, un poids lourd de 30 tonnes (roulant sur cinq essieux) et une voiture de 1,2 tonne (sur deux essieux) présentent des rapports de 30 000 kg/5 et 1 200 kg/2, soit 6 000 et 600, soit un rapport de 1 à 10, porté à la puissance 4, soit 10 000 au total, qui signifie que la structure de la chaussée s'use jusqu'à 10 000 fois plus vite avec un camion qu'avec une voiture.

[17] Sources : https://www.ifsttar.fr/fileadmin/user_upload/editions/lcpc/MethodeDEssai/MethodeDEssai-LCPC-ME52.pdf

Annexe n° 4. Les centres routiers en chiffres

Tableau n° 1 : Nombre de kilomètres gérés par ETP en 2020 par département

	ETP *(1)*	**Voirie km** *(2)*	**Ratio Km/ETP**
Côtes-d'Armor	184	4 499	24,5
Finistère	199	3 503	17,6
Ille-et-Vilaine	220,3	4 651	21,1
Morbihan	276	4 174	15,1

(1) ETP consacrés aux routes (hors parc, services centraux et agences) : chefs d'équipe et agents d'exploitation
(2) Km de voirie – fiches DGF 2020
Source : Départements et fiches DGF. 2013 : données provenant d'une étude comparative réalisée par le département d'Ille-et-Vilaine
** ETP dédiés aux routes (hors parc, services centraux et agences) : chefs d'équipe et agents d'exploitation*

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs intervenant dans les centres routiers 2016-2020

	2016	**2020**	**2016/2020**
Côtes-d'Armor	209	184	-11,9%
Finistère	224	199	-11,6%
Ille-et-Vilaine	263	220	-16,3%
Morbihan	320	276	-13,7%
Total	**1016**	**879**	**-13,5%**

Sources : départements

Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne

Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
35042 RENNES CEDEX