

Vannes, le **13 JUIN 2022**

Madame Sophie BERGOGNE
Présidente
Chambre régionale des comptes de Bretagne
3, rue Robert d'Arbissel – CS 64 231
35 042 RENNES Cedex

REÇU

Par GREFFE , 14:18, 13/06/2022

Objet : Observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du département du Morbihan (exercices 2016 et suivants)

Réf. : contrôle n° 2021-0094

PJ : lettre du 28 février 2022 à l'attention de M. le Préfet de la Région Bretagne

Madame la Présidente,

Par correspondance du 19 mai 2022, vous avez bien voulu me transmettre le rapport d'observations définitives dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion du département du Morbihan au titre des exercices 2016 et suivants.

Deux thématiques sont ciblées plus particulièrement : la situation financière et le réseau des centres routiers du département.

Pour la clarté du propos, les remarques qu'appellent de ma part les autres observations et les 6 recommandations qui en découlent sont exposées suivant le même plan que celui exposé par la Chambre.

I. La situation financière du département du Morbihan

1-1 Le constat d'une situation financière saine

A titre liminaire, je ne peux que me réjouir du constat d'une situation financière saine posé par la chambre, alors même que le poids des dépenses sociales (311,4 M€ en 2020), qui constituent le cœur des compétences départementales, a progressé de 28,7 M€ entre 2016 et 2020, soit une croissance annuelle moyenne de 2,4 %.

Comme vous le soulignez, ce constat actuellement favorable se traduit par :

- ✓ une maîtrise globale des charges de fonctionnement : 538,7 M€ en 2020, en croissance annuelle moyenne de 0,1 % entre 2016 et 2020 ;
- ✓ un autofinancement confortable (avec une capacité d'autofinancement brute s'établissant à 129 M€ en 2020) en progression de 4,7 % sur la période 2016 - 2020, avec une dette maîtrisée (faisant du Morbihan, le département proportionnellement le moins endetté de la région Bretagne) ;

- ✓ une capacité d'autofinancement nette (ou disponible) de 141 € / habitant en 2020 (nettement au-dessus de la moyenne de la strate, soit 88 € / habitant) permettant notamment de mobiliser un niveau important de dépenses d'investissement soit directement (voirie départementale, équipements des collèges publics notamment) soit indirectement (via les subventions départementales). Le département a investi ainsi pour près de 597,2 M€ entre 2016 et 2020, dont 43,6 % (260, 6 M€) sous forme de subventions d'équipements.

L'attractivité du territoire morbihannais, se traduisant notamment par le dynamisme de son marché immobilier, impacte directement le volume des recettes fiscales perçues par le département au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), soit 144,4 M€ en 2020 en croissance annuelle moyenne de 9,7 % depuis 2016. Cette manne financière impacte directement le volume des recettes de gestion du département (669,5 M€ en 2020). J'observe que la politique fiscale départementale, particulièrement incitative comme l'attestent la diminution des taux d'imposition sur le foncier bâti (en diminution de 7,5 % entre 2016 et 2020) ainsi la décision de ne pas augmenter la fiscalité indirecte sur les DMTO, y contribue également (à l'attractivité territoriale). Comme vous le soulignez, la pression fiscale dans le Morbihan est inférieure de 11,5 % à la moyenne nationale des départements de la strate. Le département présentait ainsi en Bretagne le taux le plus faible en 2020.

Enfin et comme la chambre le souligne à juste titre, je mesure bien à quel point la réduction de l'autonomie financière du département, lequel ayant perdu son autonomie en matière de recettes fiscales (perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et ne déterminant plus ni les taux ni l'assiette de la fiscalité indirecte (DMTO, TVA), doit être prise en compte.

1-2 Observations du département suite aux recommandations formulées par la chambre

La chambre formule 3 recommandations, les deux premières se rapportant à la fiabilité des comptes, la 3^{ème} ayant trait à la programmation budgétaire.

Recommandation n° 1 : rattacher les charges et les produits aux bons exercices

Le titre du point 2.1.1 « L'absence de rattachement » pourrait laisser penser que le département ne procède à aucun rattachement de dépense à l'exercice comptable, ce qui n'est pas exact.

Le principe de la permanence des méthodes comptables conjugué à une volonté d'efficacité conduit la collectivité à procéder au rattachement des charges des dépenses liées à la gestion des dette (ICNE) et des participations accordées au titre de dispositifs d'aide sociale dans le domaine de l'insertion.

Ces opérations qui sont menées en application du principe d'indépendance des exercices sont particulièrement complexes et, à ce titre, centralisées à la direction des finances et des achats.

Comme l'attestent les tableaux ci-après, l'impact des rattachements (D&R) effectués par le département a un impact limité sur le résultat de la section de fonctionnement puisque représentant moins de 4% du résultat de fonctionnement cumulé.

	ICNE	PARTICIPATIONS AIDES SOCIALES	TOTAL	RESULTAT DE fonctionnement de l'année N	RESULTAT DE FONCTIONNEMENT CUMULE
Exercice 2019	1 592 306,01	1 639 716,36	3 232 022,37	124 267 628,49	170 963 887,92
Exercice 2020	1 396 190,92	1 937 460,50	3 333 651,42	123 073 199,38	170 901 056,08
Exercice 2021	1 210 172,67	1 580 235,57	2 790 408,24	166 137 494,18	221 124 371,23

Au titre des recettes, le département identifie des produits constatés d'avance au titre des concours octroyés par la CNSA dans le cadre de la conférence des financeurs.

	Concours AAP
Exercice 2019	1 545 871,49
Exercice 2020	2 001 135,21
Exercice 2021	2 491 889,41

S'agissant plus particulièrement des charges à caractère général au chapitre 011, pour lesquelles aucun rattachement de charges n'est opéré, le traitement de 12 mois de dépenses sur un exercice budgétaire est respecté, notamment pour les fluides et les loyers. De plus, depuis le transfert de la compétence transport à la région au 1^{er} janvier 2017, le chapitre 011 a baissé significativement. La nature des dépenses qui y figurent est très diverse et rend peu pertinente la pratique des rattachements de charges à l'exercice.

Recommandation n° 2 : absence de restes à réaliser

Il convient, tout d'abord de rappeler que le département du Morbihan vote son budget à la mi-décembre N-1. Les crédits budgétaires de l'année N sont donc ouverts en totalité dès le 1^{er} janvier de l'exercice N.

Les dépenses de la section d'investissement, à l'exception de la dette, sont gérées en autorisations de programme depuis 2004, date d'application de l'instruction budgétaire et comptable M52. L'abandon de la pratique des restes à réaliser depuis cette date se justifie par le fait qu'elle n'est pas en cohérence avec la logique de gestion pluriannuelle. Un état des restes à réaliser basés sur les seuls crédits ne donne pas une vision complète des engagements juridiques de la collectivité.

Les engagements juridiques et comptables sont, en effet, constatés et effectués sur les AP et non sur les crédits de paiement annuels ouverts sur les AP, qui ne représentent qu'une partie des AP.

La prise en compte globale des AP, dans leur dimension pluriannuelle, donne de façon réelle, exhaustive et fiable, l'état des engagements effectifs du département et donc des sommes qu'il lui reste à financer. C'est sur la base de ces informations que les crédits de paiement nécessaires au financement des AP sont inscrits dès le budget primitif.

Un travail récurrent de mise à jour (particulièrement accentué en fin d'exercice) des encours d'AP, de leurs affectations et de leurs engagements, est assuré par la direction des finances et des achats en lien avec les directions opérationnelles afin de réviser et de caler les échéanciers au plus près de la réalité physique des opérations.

En ce qui concerne les recettes d'investissement, l'application de restes à réaliser ne se justifie pas puisque toutes les recettes certaines sur un exercice budgétaire donné font l'objet de l'émission de titres sur ce même exercice.

La consultation des comptes administratifs de plusieurs grandes collectivités, expérimentatrices de la M57, permet de constater que la pratique des restes à réaliser n'est pas déployée.

Recommandation n° 3 : établir, afin de l'inclure chaque année dans le rapport d'orientations budgétaires, un programme pluriannuel d'investissement

La chambre invite le département à construire une véritable programmation pluriannuelle des investissements, comportant une prévision des dépenses et des recettes. Elle mentionne ainsi que la prévision des recettes implique nécessairement de projeter l'autofinancement, ce qui implique d'anticiper l'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement.

En matière de programmation budgétaire, il convient de prendre en compte les aspects suivants :

En raison de l'absence de besoin de recours à la ligne de trésorerie (cf encart supra *), la collectivité a délaissé la programmation annuelle de la trésorerie. Cet exercice d'anticipation ne se justifie plus lorsque la collectivité présente une situation bancaire confortable. On peut d'ailleurs, à ce titre, regretter l'obligation de dépôt auprès du Trésor et toute absence de rémunération de leurs comptes à vue des collectivités locales.

Par contre, la collectivité assure un suivi quotidien de la situation de trésorerie via l'application Hélios et en retrace l'exécution via un tableau de bord à périodicité mensuelle.

Les évolutions permanentes apportées en matière de finances locales, le renforcement accru de la complexité des dispositions réglementaires et juridiques (notamment en matière de recettes) ont conduit la collectivité à interroger ses procédures et ses travaux de prospective. La crise sanitaire à laquelle le département, comme l'ensemble du territoire, a été confronté, a conforté cette analyse.

La collectivité s'est donc dotée d'un outil spécifique (déjà adopté par de nombreuses collectivités). Il s'agit du logiciel REGARDDS, logiciel d'analyses et de prospective en finances locales, développé par la société Ressources Consultant Finances (RCF). Son acquisition récente ne permet pas encore d'en maîtriser toutes les fonctionnalités et de l'exploiter pleinement mais d'ores et déjà la projection conduite depuis quelques mois vise une programmation sur la mandature, soit jusqu'en 2028, comme d'ailleurs le plan pluriannuel d'investissement « PPI ».

Si cet exercice de projection est indispensable pour esquisser des trajectoires et envisager des évolutions, il reste néanmoins « fragile » car sujet aux aléas et aux soubresauts conjoncturels que tout analyste ne peut anticiper. C'est pourquoi, le plan pluriannuel d'investissement ne comporte pas, à ce stade, de projections en matière de recettes.

Le département réfléchit à la possibilité d'intégrer cette donnée dans une version actualisée de son PPI.

En matière de gestion de la dette départementale*

Le département constate au 1er janvier 2022, un encours de dette à taux fixe représentant 75,3 % de l'encours. Les taux longs restés très bas ont encouragé et incité la collectivité à emprunter à taux fixe. Ces emprunts apportent une bonne vision sur les flux futurs et sécurisent la dette. Comme l'a d'ailleurs confirmé notre conseil, la dette à taux fixe ne présente aucune opportunité de renégociation, en raison de trop fortes pénalités actuarielles.

24 % de la dette est sur du taux variable. Le contexte a été très favorable à cette nature de dette, les index court terme ayant été négatifs en zone euro sur une longue période. Même si elle présente un excellent taux moyen, la collectivité est vigilante sur cet encours. Ainsi au cours du dernier trimestre 2021, un passage d'un prêt à taux fixe nul a été concrétisé avec une réduction de 2 ans de sa maturité pour un capital restant dû de 1,3 M€.

Quatre emprunts retiennent notre attention soit parce qu'ils présentent une opportunité de renégociation ou des opportunités d'arbitrage à taux fixe nul ou s'en approchant. En ce qui concerne la première alternative, elle demande à être consolidée avec le prêteur. Pour les 3 autres prêts, le contexte actuel ne s'avère pas propice à cet exercice que nous espérons, toutefois, concrétiser au cours de l'année 2022.

Quant à la dette structurée, compte tenu de son risque limité et de maturité proche, aucune action n'est opportunément à envisager.

1-3 : Autres observations

La chambre invite le département à suivre particulièrement la situation de la société anonyme bretonne d'économie mixte d'équipement naval (SABEMEN). En raison de la persistance des difficultés économiques (impact du Brexit, crise ukrainienne et renchérissement des coûts du carburant) auxquelles est confrontée la compagnie maritime Brittany Ferries, le département du Morbihan, comme l'ensemble des coactionnaires bretons, est attentif à sa situation et n'exclut pas le cas échéant à prendre des mesures adéquates. A ce jour, il semble prématuré de provisionner les risques de perte de valeur des actions détenues.

S'agissant du contrat de partenariat « réseau départemental de communication électronique » (RDCE), la décision de mettre fin au contrat de partenariat avec une clôture au 31 décembre 2019 est opportune.

II. La gestion du réseau routier départemental

Avec 4 176 km, le réseau routier départemental constitue une des priorités départementales. Effectivement, il s'agit là d'une compétence essentielle pour le département qui pèse de manière significative sur le budget départemental.

Comme le souligne la chambre, la stratégie d'optimisation de l'organisation du réseau routier départemental et de son périmètre d'intervention mise en œuvre par le département se traduit par un coût d'entretien par kilomètre de voirie inférieur à 4 800 €, alors que la moyenne des départements bretons s'élève à 5 337 € et celle des départements (hors ceux comprenant des voiries de montagne) à 6 000 €.

Des marges de progrès existent encore et le département poursuivra sa stratégie d'amélioration constante de ses politiques publiques et de son organisation au services des Morbihannais, dans le cadre des orientations qui seront définies par l'assemblée départementale.

La chambre formule 3 recommandations :

- formaliser, pour le soumettre à l'assemblée délibérante, un schéma directeur des routes départementales, déclinés en documents d'organisation et plan d'exécution sectoriels ;
- supprimer les jours de congés exceptionnels dits « jours président » ;
- mettre fin à l'octroi automatique de congés de fractionnement sans contrôle des conditions d'éligibilité.

Lors de la session du 26 novembre 2021 consacrée aux orientations budgétaires 2022, j'ai acté que l'année 2022 sera consacrée à différentes priorités au titre de la politique sectorielle relatives aux infrastructures routières.

Notamment, le département finalisera « un schéma des mobilités », incluant les mobilités douces et les infrastructures routières. Le volet infrastructures routières de ce schéma aura vocation à décliner l'orientation stratégique du département, compatible avec les orientations des établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) et de la région Bretagne. Quant au « volet cyclable » différents types d'interventions pourront être prévus. Certains projets d'infrastructures cyclables pourront être directement portés par le département en qualité de maître d'ouvrage. En complément, un soutien fort pourra être apporté par le département aux investissements portés par les collectivités sur le territoire (30% du coût des projets y compris les études).

Avant d'établir une PPI comme pour les projets routiers, il convient de déterminer, après échanges avec les EPCI, les orientations d'intervention du département. Les premières pistes pourraient être de déterminer des priorités d'aménagement le long de routes départementales hors agglomération (souvent en sortie d'agglomération et en liaison avec les pôles d'attractivité et les pôles touristiques majeurs), sur lesquels des réponses pourraient être apportées aux enjeux suivants : sécurité liée au fort trafic routier, déplacements domicile-travail souvent courts, quotidiens de proximité.

C'est donc une approche nouvelle qui sera soumise à approbation de l'assemblée départementale en cours d'année 2022 avec une première déclinaison opérationnelle envisagée pour le printemps 2023.

S'agissant plus spécifiquement du réseau routier départemental, la chambre invite le département à des améliorations en matière de connaissance de l'état du réseau routier et dans son pilotage. Des actions sont déjà engagées qui permettront d'améliorer les indicateurs de suivi : ainsi la démarche de saisie informatique embarquée permettra d'optimiser le recueil des informations,

des tests sont actuellement en cours avec le département du Finistère sur des dispositifs de suivis innovants (type Road AI ou équivalent).

La valorisation du réseau routier départemental s'effectue actuellement via la gestion de l'inventaire patrimonial départemental (soit 1,3 Md€) figurant à l'actif comptable de la collectivité. Il s'avère extrêmement complexe d'intégrer la vétusté d'une route et je tiens à souligner que la méthode de gestion du patrimoine routier actuel (avec des critères de hiérarchisation, de niveau de service et de proposition d'entretien et d'exploitation) permet au département d'avoir un réseau routier départemental globalement bon. Je note toutefois qu'une démarche de valorisation, intégrant les dimensions âge, usure des voiries, murs et ouvrage d'art pourrait être engagée à l'avenir.

En matière de gestion des ressources humaines, le département poursuivra sa politique d'adaptation des moyens selon le niveau de service nécessaire. Comme c'est déjà la pratique, chaque nouvelle vacance de poste (consécutive à un départ définitif d'un agent pour un motif de retraite ou de mobilité) donne lieu systématiquement à une analyse du besoin de remplacement qui n'est jamais systématique. La prise en compte de l'environnement et des caractéristiques du centre routier d'affectation sont en prendre en compte. Ainsi, la proximité d'un réseau de 2*2 voies nécessite une adaptation des moyens notamment en zone périurbaine comme cela est le cas pour les sites de CAUDAN et de SAINT-AVE. De même, l'évolution démographique, notable sur le bassin vannetais (plus forte augmentation de population après le bassin rennais), influe grandement sur les évolutions de trafic et de saturation de celui-ci, avec une implication des services d'entretien routiers départementaux.

Je vais donc continuer à analyser la bonne adéquation des ressources aux projets et je poursuivrai la politique d'amélioration continue des services.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est déjà intégrée lors des dialogues de gestion annuels.

En matière de temps de travail, différentes mesures ont déjà été prises et d'autres sont en cours. Ainsi, la suppression des « deux jours président » a déjà été actée lors du comité technique du 19 novembre 2021. Un travail de consolidation du protocole temps de travail de la collectivité pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023 et de ses annexes spécifiques à certaines directions est par ailleurs engagé, afin d'être en totale adéquation avec le cadre légal. Celui-ci sera d'ailleurs prochainement clarifié, le conseil constitutionnel étant actuellement saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (2022-QPC 1006 du 1^{er} juin 2022) relative à l'application des règles sur le temps de travail dans les collectivités territoriales. S'agissant plus spécifiquement de la direction des routes et de l'aménagement, les dimensions adaptation des cycles de travail et adaptation du régime des astreintes sont d'ores et déjà engagées. De plus ces règles pourront être adossées au déploiement concomitant pour l'ensemble des personnels de la DRA (c'est actuellement le cas pour les personnels du siège uniquement) d'une gestion automatisée de la gestion du temps. Cette gestion informatisée permettra notamment de s'assurer de la bonne attribution des jours de fractionnement (prévus par l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux).

S'agissant enfin des réflexions à conduire en matière d'intérêt départemental de certaines voiries, (voiries urbaines, voiries infra-communales, dessertes internes des zones d'activités et des itinéraires départementaux parallèles) ces aspects pourront être abordés dans le cadre des travaux préparatoires au futur schéma des mobilités (cf. infra) en articulation étroite avec les EPCI.

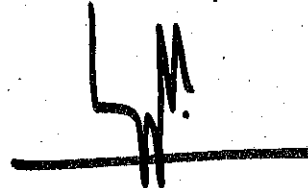
Pour ce qui relève du transfert éventuel des routes nationales aux départements volontaires (article 38 de la loi n° 2022-217 du 22 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation,

la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale), j'ai déjà fait part par courrier en date du 28 février 2022 à l'attention de Monsieur le Préfet de la région Bretagne, des interrogations légitimes que cette hypothèse soulève (cf. PJ – annexe 1).

Telles sont les remarques dont je tenais à vous faire part.

Je vous prie de croire, Madame, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président du Conseil départemental

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials 'L.M.' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

David LAPPARTIENT



Vannes, le 28 février 2022

David LAPPARTIENT
Président du
Conseil départemental

Monsieur Emmanuel BERTHIER
Préfecture Région Bretagne
3 avenue de la Préfecture
35026 RENNES Cedex 9

N/Réf. : DL/OG/NB/2022-02-28

Monsieur le Préfet,

Vous avez bien voulu solliciter mon appréciation sur le périmètre des routes nationales susceptibles d'être transférées au département sur le territoire du Morbihan, à savoir les RN 165, RN 166 et RN 24.

Sans préjuger de la décision qui sera la nôtre lorsque la question effective du transfert sera posée, il me semble que le périmètre proposé suscite des interrogations légitimes qu'il me paraît souhaitable de vous exposer.

La réalisation de ces itinéraires structurants pour la Bretagne est consécutive à la décision du Général de Gaulle, en 1969 lors de son discours de Quimper le 2 février, d'engager le Plan Routier Breton afin de doter notre région d'un réseau moderne à 2X2 voies. Même si, au fil du temps, les financements de collectivités territoriales ont été mobilisés, y compris dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, il y a, avec ce réseau, la concrétisation de l'engagement de l'Etat envers la Bretagne, et singulièrement envers le Morbihan. Mettre fin à cet engagement, ne serait-ce que sur le plan du symbole, me paraîtrait particulièrement dommageable d'autant que les itinéraires en question présentent, par ailleurs, des intérêts stratégiques, non seulement régionaux mais également et surtout nationaux.

J'observe d'ailleurs qu'en 2004, lors de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, ils n'avaient pas fait l'objet de transfert pour des raisons qui ne semblent pas aujourd'hui encore infondées.

J'ajoute que plusieurs opérations importantes, visant à améliorer ces routes, sont en discussion. Il serait très regrettable que l'aménagement de la RN 165 en particulier, notamment avec l'échangeur du Liziec à Vannes, point noir le plus important en Bretagne à l'intersection entre les itinéraires Nantes - Brest et Vannes - Rennes, ne constitue plus, pour l'Etat une préoccupation majeure. Au demeurant, même si la RN 165 demeurerait classée dans le domaine public routier national, cela n'entraînerait en aucune manière le désintérêt du département pour les opérations qui y seraient conduites.

Département du Morbihan

Hôtel du département - 2 rue de Saint-Tropez - CS 82400 - 56009 Vannes Cedex
Tél. 02 97 54 80 00 - www.morbihan.fr

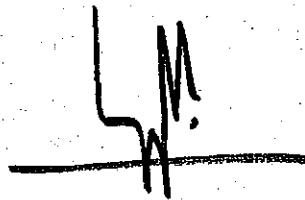
Je rappelle que, pour l'échangeur du Liziec, l'assemblée départementale a d'ores et déjà prévu une enveloppe de 15 millions €.

De plus les nouvelles dispositions législatives, article 41 de la loi du 21 février 2022, permettraient le cas échéant au département d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. L'inscription au futur volet mobilité du CPER serait alors de nature à stabiliser les engagements de chacun en la matière.

Pour ces raisons de principe, et parce que l'intérêt national de ces itinéraires ne souffre d'aucune contestation sérieuse, il me semblerait regrettable qu'ils soient inscrits dans le périmètre des routes nationales transférables. J'y suis, pour ma part, défavorable.

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

Bien à vous,

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials 'L.M.' with a horizontal line underneath.

David LAPPARTIENT