

## SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion des quatre départements bretons pour les exercices 2016 et suivants en retenant exclusivement deux problématiques, en sus du suivi des recommandations précédentes : la situation financière et le réseau des centres routiers départementaux. Le présent rapport concerne le département du Finistère.

### *Une situation financière actuellement équilibrée, des incertitudes pour l'avenir*

La situation financière ne présente pas aujourd'hui de motif d'inquiétude, mais ses déterminants, en recettes comme en dépenses, ne sont plus maîtrisés par le département, ce qui doit l'inciter à la prudence et à poursuivre la recherche de marges de manœuvre.

### **Des recettes exposées aux variations des cycles économiques**

Les recettes de gestion du département s'élevaient à 853,3 M€ en 2020, en croissance annuelle moyenne de 1 % sur la période 2016-2020, grâce au dynamisme des recettes des droits de mutation (+ 43 M€ entre 2016 et 2020) et des taxes sur les conventions d'assurances. Les recettes de fonctionnement par habitant étaient, en 2019, inférieures de 7,4 % à la moyenne des départements de taille comparable (925 € pour une moyenne de 999 €), notamment en raison d'un potentiel financier inférieur (575 € par habitant pour une moyenne de 610 €), mais aussi de taux de taxe foncière bâtie inférieurs (15,97 % pour une moyenne de la strate de 17,95 % en 2019).

En 2021, le département a perdu son autonomie en matière de recettes fiscales (perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties). Ainsi, la majorité des ressources fiscales provient dorénavant de la fiscalité indirecte (DMTO, TVA) pour laquelle il ne détermine ni les taux, ni l'assiette. Or, ces ressources sont exposées aux variations des cycles économiques et immobiliers et peuvent évoluer à la baisse en cas de crise, ce qui menacerait l'équilibre financier du département.

### **Le poids important des dépenses d'aide sociale et des charges de personnel**

En regard, les charges de gestion du département s'élevaient à 745,8 M€ en 2020, en croissance annuelle moyenne de 0,4 % entre 2016 et 2020. Les dépenses de fonctionnement par habitant étaient, en 2019, inférieures de 5,6 % à la moyenne des départements de taille comparable, en particulier grâce à des besoins en matière de RSA inférieurs à la moyenne des départements.

Les dépenses sociales du département atteignaient 438,2 M€ en 2020, en croissance annuelle moyenne de 2,3 % depuis 2016 et représentant désormais 58,8 % du total des charges de gestion. Les dépenses de personnel, hors assistants familiaux, ont progressé de 1,2 % par an en moyenne entre 2016 et 2020, marquant une pause en 2019, avant une reprise des recrutements en 2020.

### **Un autofinancement en amélioration**

La croissance des produits de gestion, inférieure à celle des charges jusqu'en 2018, a entraîné une diminution de l'excédent brut de fonctionnement, passant de 84,6 à 80,3 M€. En 2019, une meilleure maîtrise des charges et la très forte progression des droits de mutation a permis une augmentation de l'épargne de gestion, remontée de 80,3 à 107,5 M€, niveau qui reste toutefois inférieur à la moyenne des départements comparables (112 €/habitant pour une moyenne de 137 €). Il reste que le remboursement de la dette est largement couvert par l'autofinancement et que la situation financière du département ne présente pas de motif d'inquiétude. En 2021, la croissance maintenue des droits de mutation, conjuguée à une diminution importante du nombre de bénéficiaires du RSA, devrait se traduire par une poursuite de l'amélioration de la situation financière du département.

### **Une volonté de plafonner l'endettement et un effort d'investissement comparativement limité**

Le département a investi pour près de 503 M€ entre 2016 et 2020, dont 52,7 % sous forme de subventions d'équipement. Si les dépenses d'équipement sont inférieures de 40 % à la moyenne des départements de taille comparable, le Finistère a versé plus de subventions d'équipement que ces derniers. Ce niveau d'investissement est en diminution moyenne de 23 M€ par an par rapport à la période 2012-2015 et apparaît faible, même si le département a pu maintenir le niveau de son encours de dette (293 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et 298 M€ au 31 décembre 2020). Cette politique de maintien de l'encours de la dette s'est traduite par une diminution des investissements.

### **Une prudence nécessaire pour les futurs arbitrages budgétaires**

L'imprévisibilité à moyen terme du niveau des recettes et la progression constante des dépenses sociales imposent à la collectivité une prudence dans ses arbitrages budgétaires.

Afin d'anticiper et d'atténuer les effets potentiels d'une hausse importante des dépenses sociales, qui ne pourrait être compensée par une augmentation des recettes, et pour maintenir son autofinancement, le département doit agir prioritairement sur la maîtrise de ses dépenses. Il s'agit de conserver des marges de manœuvre en prévision d'un retournement de conjoncture et de ne pas être contraint de comprimer encore davantage les investissements.

En matière sociale, l'optimisation du niveau de service doit être recherchée pour freiner la progression annuelle. L'évolution des charges de personnel doit par ailleurs être contenue. Le soutien pluriannuel au bloc communal (communes et EPCI) pourrait être réexaminé au regard des marges de manœuvres financières plus favorables de certains territoires.

### ***La gestion des centres routiers : un enjeu majeur pour les départements***

#### **Un réseau routier structurant et constituant une des politiques importantes du département**

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

Cette politique publique pèse de manière non négligeable sur le budget du département. Ainsi, en 2020, plus de 38,7 M€ (4,3 % du budget) ont été consacrés à la voirie départementale, représentant la troisième politique en termes de dépenses après l'action sociale et les collèges. Plus de 357 agents exerçaient dans le domaine de la politique routière, soit 13 % des effectifs de la collectivité.

Si la population départementale croît moins vite qu'aux niveaux national et régional, l'augmentation se concentre le long des principaux axes routiers à l'intérieur du département, en périphérie de Brest et de Quimper, en profondeur par rapport à ces axes en raison de l'attractivité du prix du foncier pour les jeunes actifs, ainsi que sur certains littoraux. En revanche, les principales villes du Finistère perdent des habitants tout comme le centre Bretagne, alors que les emplois restent concentrés sur les agglomérations de Quimper et de Brest. Dans ce contexte le réseau routier connaît un trafic de plus en plus important et conserve un caractère structurant, avec des mouvements pendulaires qui s'accroissent.

### **Un réseau moins étendu, mais proportionnellement plus onéreux et subissant un sous-investissement**

Le département dispose de 3 503 km de voirie et consacre près de 22 € par habitant à son entretien, alors que la moyenne bretonne est de 25,30 € par habitant. Cet écart résulte très largement d'un réseau réduit par rapport à la moyenne régionale : le département compte un réseau à la fois moins dense et moins important rapporté au nombre d'habitants. Ainsi, le coût de son entretien par kilomètre est le plus élevé de la région, ce qui s'explique en partie par un réseau urbain et de 2x2 voies en proportion plus importante et structurellement plus coûteux : le département consacrait 6 212 € par kilomètre en 2019 pour une moyenne régionale de 5 337 €.

Parmi les départements qui ne comptent pas de voirie de montagne, le département du Finistère est le troisième qui a investi le moins par habitant sur la période allant de 2016 à 2019, soit près de 53,5 % d'investissement en moins par habitant par rapport à la moyenne. Ce sous-investissement se traduit par un vieillissement des voiries, notamment rurales, et des risques de dégradation désormais plus élevés et donc des dépenses à terme de plus en plus importantes. De fait, le département doit améliorer sa procédure budgétaire pour incorporer dans sa programmation pluriannuelle les crédits nécessaires au renouvellement de son patrimoine.

### **La nécessité de redéfinir une stratégie complète**

Le périmètre d'intervention pourrait être réfléchi et adapté : notamment, si les départements conservent la mission d'assurer un trafic de transit routier fluide entre les communes et plus particulièrement entre les centres urbains et pôles d'activités, les agglomérations, en charge des questions de mobilité, assument une politique affirmée d'aménagement et doivent pouvoir assurer une mise en œuvre cohérente.

Une catégorisation plus fine des routes apparaît de plus en plus nécessaire pour permettre une adaptation des niveaux de service et une politique de renouvellement et d'entretien adaptée aux besoins réels.

Globalement, le département, ayant privilégié sa relation aux pays et intercommunalités ne dispose pas d'une stratégie au niveau départemental. La direction des routes prend en charge une partie importante du suivi des contrats de pays et mobilise des moyens dans sa relation avec les intercommunalités. Le contenu et le caractère décentralisé de ces relations devraient être réévalués en vue d'une gestion globale au niveau central.

Une stratégie de service embrassant à la fois l'évolution du réseau routier, le périmètre des missions de la direction, l'organisation de son réseau de sites d'exploitation, doit être élaborée et adoptée par l'assemblée délibérante.

### **Un réseau des centres routiers trop dispersé, à optimiser par des regroupements et des mutualisations**

La gestion des centres routiers repose sur de nombreux coûts fixes, notamment des charges de personnels et de bâti. Les sites d'exploitation du département sont les plus petits, en taille et en linéaire de voirie gérée, de la région Bretagne. Cette dispersion et l'absence de taille critique pour un quart des centres doivent conduire le département à réfléchir à amplifier les regroupements, afin d'en faciliter la gestion, de garantir une meilleure continuité de service, mais aussi de mutualiser les équipements.

Enfin, la gestion des routes se caractérise de plus en plus par des politiques différenciées selon les collectivités : si les départements conservent la mission d'assurer un trafic de transit routier fluide entre les communes et plus particulièrement entre les centres urbains, les agglomérations, en charge des questions de mobilité, assument une politique affirmée d'aménagement et de partage de la voirie entre les différents usagers, de plus en plus souvent en réduisant la place de la voiture. Ces objectifs divergents doivent inviter le département à repenser le périmètre d'intervention au regard des enjeux d'aménagement, d'équilibre des territoires et de gestion de ses propres compétences.

## RECOMMANDATIONS

*Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :*

Recommandation n° 1	Procéder chaque année à l'inscription de restes à réaliser dans les documents budgétaires.....	14
Recommandation n° 2	Réduire l'écart entre les effectifs budgétaires autorisés par l'assemblée départementale et les effectifs réellement pourvus.....	25
Recommandation n° 3	Inscrire dans la programmation pluriannuelle des investissements une enveloppe annuelle dédiée aux dépenses récurrentes nécessaires au renouvellement du patrimoine départemental.....	32
Recommandation n° 4	Elaborer, pour le soumettre en 2022 à son assemblée délibérante, un schéma directeur des routes départementales, décliné par des documents d'organisation et des plans d'exécution pour l'entretien des routes, l'aménagement du réseau, la sécurité routière, le matériel des routes et les niveaux de service. ....	53

*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.*

*Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.*