



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DU MORBIHAN (Morbihan)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 mai 2022.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 Présentation du département du Morbihan.....	8
1.1 Des dynamiques démographiques géographiquement structurantes	8
1.2 Les caractéristiques socio-économiques contrastées du département	9
1.2.1 Un taux de pauvreté inférieur à la moyenne nationale	9
1.2.2 Les effets du vieillissement de la population départementale	10
1.2.3 L'augmentation des bénéficiaires de la protection de l'enfance et de l'aide au handicap.....	11
2 La situation financière	13
2.1 La fiabilité des comptes	14
2.1.1 L'absence de rattachements.....	14
2.1.2 L'absence de restes à réaliser	14
2.2 Des produits de gestion exposés aux variations des cycles économiques	15
2.2.1 Des produits fiscaux dont le département ne maîtrise plus les déterminants	16
2.2.2 Le repli des ressources institutionnelles	18
2.3 L'augmentation contenue des charges de gestion.....	18
2.3.1 La progression continue des dépenses sociales	19
2.3.2 La maîtrise des dépenses de personnel.....	21
2.3.3 Les économies réalisées sur les autres charges de gestion	23
2.3.4 Un niveau de dépenses de fonctionnement conforme aux objectifs définis par l'État	23
2.4 Un autofinancement confortable et en progression, avec une dette maîtrisée	23
2.5 La situation patrimoniale	26
2.5.1 Les risques hors bilan	26
2.5.2 Le contrat de partenariat « réseau départemental de communications électroniques » (RDCE)	26
2.5.3 Un niveau de dépenses d'équipement significatif.....	27
2.5.4 Un autofinancement largement majoritaire des investissements.....	29
2.6 Une programmation budgétaire à améliorer	31
2.6.1 La qualité perfectible de la prévision budgétaire	31
2.6.2 La nécessité de construire une véritable programmation pluriannuelle des investissements	31
2.7 Les perspectives budgétaires.....	32
3 Le réseau des centres routiers.....	34
3.1 Un réseau de taille moyenne, bénéficiant d'une politique de renouvellement active et de coûts maîtrisés	35

3.1.1 Un réseau moins important que la moyenne nationale mais équivalent à la moyenne régionale.....	35
3.1.2 L'environnement organisationnel et le positionnement des centres routiers	39
3.1.3 Les moyens financiers alloués à la gestion des routes	41
3.2 Une stratégie d'optimisation de la gestion du réseau qui a permis une maîtrise des coûts	43
3.2.1 Une stratégie de gestion précoce et constante	43
3.2.2 Un déclinaison opérationnelle rationalisée.....	46
3.2.3 La maîtrise de la masse salariale	49
3.3 Des marges de manœuvre supplémentaires possibles	50
3.3.1 Des améliorations possibles dans la connaissance de l'état du réseau et dans son pilotage.....	50
3.3.2 Les pistes d'optimisation de la gestion des ressources humaines	51
3.3.3 Une meilleure mutualisation des moyens matériels à étudier	55
3.3.4 Une réflexion à poursuivre sur l'intérêt départemental de certaines voiries	56
TABLE DES ANNEXES	59

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 Morbihan.

Une situation financière saine et qui s'améliore

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 maintenir sa vigilance et à prolonger sa recherche de marges de manœuvre.

Des recettes exposées aux variations des cycles économiques

Les recettes de gestion du département sont passées de 647,1 M€ en 2016 à 669,5 M€ en 2020, en croissance moyenne annuelle de 0,9 %, en particulier grâce au dynamisme des recettes des droits de mutation (+ 44,5 M€ entre 2016 et 2020) et des taxes sur les conventions d'assurances. Les recettes de fonctionnement par habitant étaient, en 2019, inférieures de 11 % à la moyenne des départements de taille comparable (887 € pour une moyenne de 999 €), notamment en raison d'une richesse fiscale inférieure (460 € par habitant pour une moyenne de 522 €), mais aussi de taux de taxe foncière bâtie inférieurs (15,45 % pour une moyenne de la strate de 17,95 % en 2019) et même en diminution, de 16,50 % en 2016 à 15,26 % en 2020.

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.

L'évolution globalement contenue des charges, malgré le poids des dépenses sociales

En regard, les charges de gestion du département s'élevaient à 538,7 M€ en 2020, en croissance annuelle moyenne de 0,1 % entre 2016 et 2020. Les dépenses de fonctionnement par habitant étaient de 709 € en 2019, nettement inférieures à la moyenne des départements de taille comparable (862 €). Le département a ainsi pu maîtriser ses dépenses, avec une croissance modérée de sa masse salariale de 0,5 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2020, mais aussi une réduction significative de ses charges courantes.

La crise sanitaire s'est traduite par une forte augmentation des dépenses de RSA (+ 7,4 M€ entre 2019 et 2020). Cependant, le nombre de bénéficiaires du RSA a diminué fortement à la fin de 2020 pour revenir à un niveau proche de la situation antérieure, ce qui, conjugué à des recettes très élevées de droits de mutation, devrait permettre une nouvelle amélioration de la situation financière du département.

Un autofinancement très confortable et un endettement limité avec un investissement soutenu, qui doivent permettre une gestion financière plus dynamique

La situation financière du département s'est en effet améliorée depuis 2016, avec un autofinancement passé de 107,3 à 129,1 M€ sur la période examinée, tandis que l'encours de dette a été fortement comprimé de 224,6 à 162,9 M€. En particulier grâce au dynamisme du marché immobilier et à la croissance des encaissements des droits de mutation, le département a reconstitué ses marges de manœuvre, tout en concédant un niveau d'investissement de 597 M€, supérieur à la moyenne des départements de taille comparable.

La gestion du département se traduit par l'inscription de recettes et une programmation pluriannuelle des investissements prudente, qui pourraient être mieux construites par le déploiement d'outils de gestion plus prospectifs (plan de trésorerie, perspectives financières calées sur la durée de la programmation pluriannuelle des investissements, gestion plus active de la dette, etc.).

Une gestion dynamique du réseau des centres routiers, à approfondir**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 significative sur le budget du département. Ainsi, en 2020, plus de 54,1 M€ (9,6 % du budget) ont été consacrés à la voirie départementale, représentant la deuxième politique en termes de dépenses après l'action sociale, mais devant les collèges. Plus de 369 agents exerçaient dans le domaine de la politique routière, soit près de 20 % des effectifs de la collectivité.

La population départementale augmente un peu plus vite qu'au niveau national et sa croissance se répartit le long de la côte atlantique, renforçant encore les agglomérations déjà pourvoyeuses d'emploi de Vannes et Lorient, mais aussi des principaux axes routiers à l'intérieur du département (Ploërmel-Vannes, Loudéac-Pontivy-Lorient, Loudéac-Pontivy-Vannes, voire Plouay-Lorient). De plus, le nombre de résidences secondaires a fortement progressé entre 2015 et 2019, de 1 % en moyenne annuelle. L'attractivité du littoral, où les revenus moyens par habitant sont plus élevés, provoque une augmentation des prix de l'immobilier, ce qui entraîne un développement des intercommunalités situées plus en profondeur du territoire départemental, où s'installe une population plus jeune et moins aisée.

Aussi, le trafic routier départemental se caractérise par une affluence croissante et des mouvements pendulaires de plus en plus importants, rendant le réseau de 4 174 km toujours plus structurant pour le développement du territoire.

Une optimisation structurée selon une stratégie précoce et déclinée sur le plan opérationnel, mais qui présente encore quelques marges de progrès

La gestion des centres routiers entraîne de nombreux coûts fixes notamment des charges de personnel et de bâti. La stratégie du département s'est orientée dans le sens d'une optimisation de son organisation et de son périmètre d'intervention :

- regroupement des sites d'exploitation des routes départementales, afin de réduire le nombre d'encadrants intermédiaires et de faciliter la gestion des équipes dans l'organisation des astreintes : le département est ainsi passé de 27 sites en 2016 à 16 en 2020, tandis que le nombre d'agences territoriales est passé de quatre à trois ;
- amélioration de l'organisation de la direction, avec une recentralisation des fonctions supports, une réduction du nombre de strates hiérarchiques, ce qui s'est traduit par une réduction des effectifs ; à périmètre constant, la masse salariale de la direction, hors siège, a diminué de 1,7 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2020 ;
- réduction du périmètre d'intervention, avec le transfert de routes en milieu urbain aux communes et intercommunalités lorsque l'intérêt départemental de ces voies n'était plus évident (interdiction des poids lourds, aménagements particuliers, etc.) ou avec une réflexion sur le niveau d'intervention lors d'incidents ;
- politique de renouvellement, mobilisant plus de 165,1 M€ d'investissements pour le réseau routier entre 2016 et 2020 et 5,8 M€ de subventions versées en matière de voirie. Le Morbihan est le département breton qui a le plus investi pour ses routes en euros par habitant (177 € entre 2016 et 2019 pour une moyenne régionale de 129 €) ; sur la même période, l'investissement est de 31 634 € par kilomètre pour une moyenne régionale de 25 247 €.

Avec moins de 4 800 € de dépenses d'entretien par kilomètre de voirie, le département supporte moins de charges que la moyenne des départements (hors départements comprenant des voiries de montagne), qui est de 6 000 €, et que la moyenne bretonne de 5 337 €.

Toutefois, le réseau des centres routiers présente encore des marges possibles de progrès. La connaissance de son patrimoine reste à compléter et à dynamiser, afin d'affiner sa politique de renouvellement et de limiter les risques liés à l'usure de son réseau. Par ailleurs, la taille de chacun des sites, héritée de l'ancienne direction départementale de l'équipement avec une dotation en nombre d'agents déconnectée du linéaire de voirie en gestion, pourrait être réexaminée. Enfin, le matériel pourrait être davantage renouvelé et mutualisé.

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	Rattacher les charges et les produits aux bons exercices.	14
Recommandation n° 2	Procéder chaque année à l'inscription de restes à réaliser dans ses documents budgétaires.....	14
Recommandation n° 3	Etablir, afin de l'inclure chaque année dans le rapport d'orientation budgétaire, un programme pluriannuel d'investissement.	32
Recommandation n° 4	Formaliser, pour le soumettre à l'assemblée délibérante, un schéma directeur des routes départementales, décliné en documents d'organisation et plans d'exécution sectoriels.....	45
Recommandation n° 5	Supprimer les jours de congés exceptionnels dits « du président ».	53
Recommandation n° 6	Mettre fin à l'octroi automatique de congés de fractionnement sans contrôle des conditions d'éligibilité.	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.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes 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 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettres des 6 mai et 2 juillet 2021, adressées respectivement à MM. François Goulard, ancien président, et David Lappartient, président.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 30 septembre 2021 avec MM. Goulard et Lappartient.

La chambre, lors de sa séance du 8 décembre 2021, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 1^{er} février 2022 à MM. François Goulard, ancien président, et David Lappartient, président. Ce dernier a transmis ses réponses à la chambre le 31 mars 2022. M. Goulard n'a pas communiqué d'observations.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 10 mai 2022, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la forte hausse des prix constatée particulièrement depuis le milieu de l'année 2021. Les possibles incidences de cette forte inflation sur les thématiques abordées, notamment la situation financière, n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 PRESENTATION DU DEPARTEMENT DU MORBIHAN

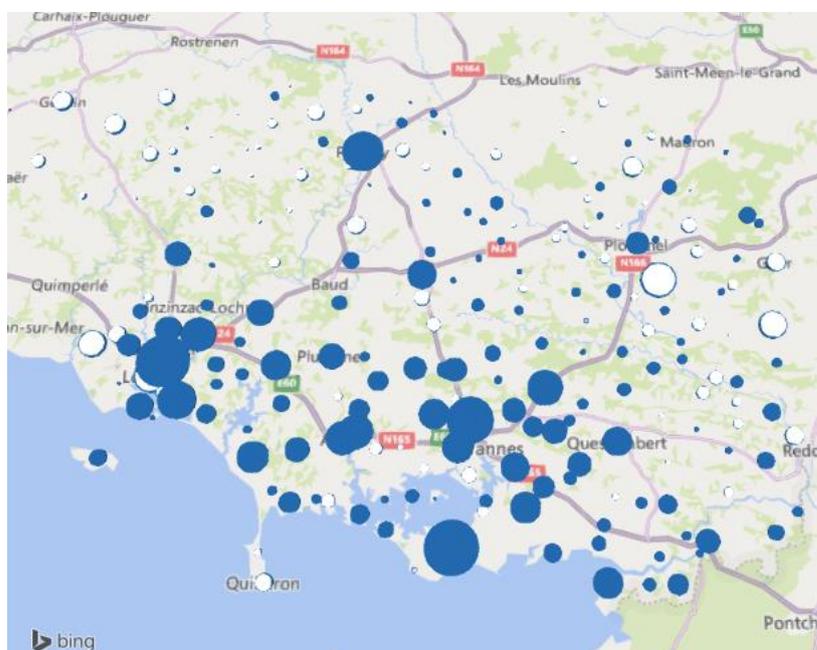
1.1 Des dynamiques démographiques géographiquement structurantes

Le département comptait 750 863 habitants en 2017 selon l'Insee, en croissance annuelle moyenne de 0,5 % depuis 2012 (soit + 18 500 habitants), supérieure à celle constatée au niveau national, de 0,4 %. Selon les fiches de recensement des critères DGF (dotation globale de fonctionnement), le Morbihan est le 27^{ème} département ayant connu la plus forte croissance démographique sur cette période.

L'accroissement de la population se répartit le long de la côte atlantique, mais aussi le long des principaux axes routiers à l'intérieur du département (Ploërmel-Vannes, Loudéac-Pontivy-Lorient ou Loudéac-Pontivy-Vannes, voire Plouay-Lorient). Le nombre de résidences secondaires est passé de 79 448 à 82 654 entre 2015 et 2019¹, soit 1 % d'augmentation annuelle moyenne.

L'attractivité du littoral, où les revenus moyens par habitant sont plus élevés, provoque une augmentation des prix de l'immobilier, ce qui entraîne un développement des intercommunalités situées un peu plus en profondeur du territoire départemental. En revanche, la population du centre Bretagne diminue. Les communes éloignées du littoral mais situées le long des axes routiers structurants accueillent une population plus jeune.

Carte n° 1 : Evolution de la population 2017-2020



Source : CRC d'après les fiches de recensement DGF – la taille des disques est proportionnelle à la variation de la population, une croissance étant figurée par un fond bleu, une diminution par un fond blanc.

¹ Sources : fiches de recensement DGF.

La croissance démographique morbihannaise est la conséquence d'un solde migratoire positif de 0,6 %, le solde naturel étant négatif. En particulier, le nombre de personnes âgées de 60 à 74 ans est passé de 124 000 à 145 600 entre 2012 et 2017, tandis que le nombre de personnes âgées de moins de 29 ans a diminué passant de 242 800 à 237 500 habitants.

Le phénomène du vieillissement apparaît donc également dans le Morbihan, malgré son dynamisme démographique comparé. Dans son schéma d'autonomie 2017-2022, le département note que « *la croissance démographique du Morbihan témoigne de son attractivité. Cette progression est cependant déséquilibrée. Le nombre d'habitants de moins de 60 ans stagne depuis plusieurs années alors que celui des seniors progresse fortement. Cette tendance devrait se confirmer selon les projections de l'Insee (scenarrio central). Ainsi, en 2030, nous compterions 522 000 habitants âgés de moins de 60 ans (un peu moins qu'aujourd'hui), alors que le nombre de Morbihannais de 60 ans et plus passerait de 214 000 à près de 300 000. Cette représentation toujours croissante des seniors soulève d'importants enjeux sur l'accompagnement à la perte d'autonomie qu'il s'agisse de prestations, d'établissements ou de services* ».

Par ailleurs, les entreprises contributrices à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et créant le plus de valeur ajoutée sont concentrées principalement dans les agglomérations de Lorient et de Vannes, induisant des trajets domicile-travail plus nombreux, ce qui rend le réseau routier départemental plus structurant encore pour le territoire.

Le département comprend cinq principales zones d'emploi (Lorient, Vannes, Pontivy, Ploërmel, Auray), quelques communes frontalières se situant dans l'aire d'attraction de zones centrées à l'extérieur du territoire, vers Carhaix-Plouguer, Quimperlé ou Redon. Le taux de chômage, à 12,7 % en 2017, est inférieur à la moyenne nationale de 13,9 %. Le nombre d'emplois s'est toutefois réduit entre 2012 et 2017, passant de 280 728 à 279 253, de même que le taux d'activité des personnes de plus de 15 ans, de 54,2 à 53 %.

1.2 Les caractéristiques socio-économiques contrastées du département

1.2.1 Un taux de pauvreté inférieur à la moyenne nationale

Si le revenu moyen par habitant de 14 937 € en 2019 est inférieur à la moyenne nationale de 15 503 €², le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), rapporté à la population, s'établit à 1,85 %, niveau inférieur à la moyenne métropolitaine de 2,62 %. De fait, les inégalités de revenus mesurées par l'indice de Gini³ restent inférieures à la moyenne nationale dans le Morbihan⁴ et le taux de pauvreté⁵ se situait à 11,2 % en 2018 pour une moyenne nationale supérieure à 14 %.

² Source : fiche de recensement DGF 2020 pour les départements.

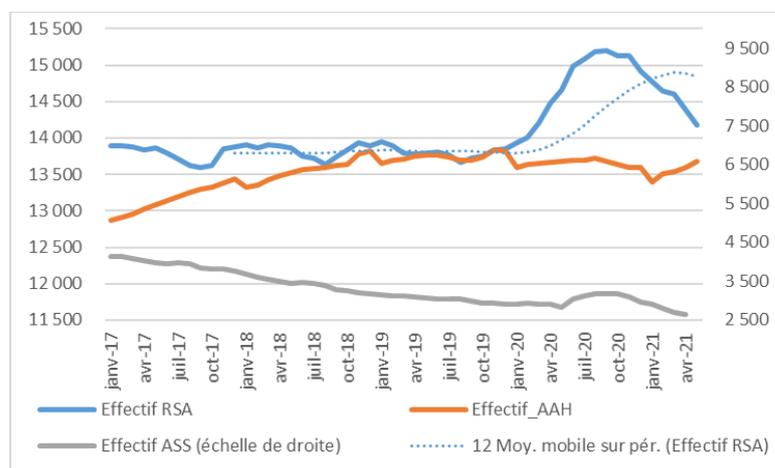
³ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême).

⁴ En 2019, l'indice de Gini y est de 0,42 pour une moyenne nationale de 0,47 pour les revenus fiscaux de référence. Ainsi, en 2019 (revenus 2018), 27,6 % des foyers français percevaient moins de 12 000 € par an contre 25 % dans le Morbihan (source : CRC d'après les statistiques ouvertes du site impots.gouv.fr). Pour les revenus 2015, les proportions étaient respectivement de 29 % et 27 %.

⁵ Le seuil de pauvreté monétaire est fixé à 60 % du niveau de vie médian (1 041 euros par mois en 2017).

Le nombre de bénéficiaires du RSA, d'environ 14 000 au début de 2017, est resté stable jusqu'au premier confinement instauré en mars 2020, date à laquelle le nombre de bénéficiaires s'est rapidement dégradé pour atteindre un pic de 15 200 à l'été 2020, avant de diminuer à nouveau à 14 770 en janvier 2021 et 14 170 en mai 2021.

Graphique n° 1 : Evolution du nombre de bénéficiaires du RSA, de l'ASS et de l'AAH janvier 2017-mai 2021



Source : CRC d'après Data.gouv.fr DREES.

AAH : allocation adulte handicapé. ASS : allocation de solidarité spécifique, accordée aux personnes ayant épuisé leurs droits aux allocations chômage.

1.2.2 Les effets du vieillissement de la population départementale

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a augmenté de 14 820 à 16 112 entre 2016 et 2019, soit une croissance annuelle moyenne de 2,8 %, en particulier s'agissant des aides à domicile. Cette progression est nettement supérieure à celle constatée sur la même période au niveau national, qui s'élève à 1,2 % en moyenne.

Le département compte une légère surreprésentation du nombre de bénéficiaires de l'APA, en aidant 2,14 % de la population à ce titre, pour une moyenne nationale métropolitaine de 2,01 %. Les dépenses en faveur des personnes âgées atteignent ainsi 103 € par habitant en 2018, pour une moyenne métropolitaine de 90 €. Cet écart ne s'explique pas par un GIR⁶ moyen plus dégradé puisque, à 2,97 dans le Morbihan, il est équivalent à la moyenne nationale de 3. En revanche, les dépenses par bénéficiaire sont supérieures de près de 500 € à la moyenne nationale pour l'accueil en établissement (4 829 € par bénéficiaire dans le Morbihan) et de 554 € pour le maintien à domicile (4 917 € par bénéficiaire dans le département), en 2018 ; elles présentent globalement un écart de 400 €, la proportion de bénéficiaires à domicile y étant moindre (48,4 %, pour une moyenne de nationale 57,8 %).

⁶ Le GIR (groupe iso-ressources) correspond au niveau de perte d'autonomie d'une personne âgée. Il existe six niveaux : le GIR 1 est le niveau de perte d'autonomie le plus fort et le GIR 6 le plus faible. Il est calculé à partir des capacités mentales et corporelles évaluées dans le cadre de la grille AGGIR. Les personnes évaluées en GIR 1 à 4 peuvent bénéficier de l'APA.

De plus, selon les prévisions de l'Insee, le département devrait connaître une forte augmentation du nombre de personnes âgées résidentes d'ici 2030, en particulier dans le sud-est du département.

Tableau n° 1 : Nombre de Morbihannais bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

	2016	2017	2018	2019	Evolution annuelle moyenne
<i>Domicile</i>	6 913	7 674	7 655	7 939	+ 4,7 %
<i>Établissements</i>	7 907	8 024	8 171	8 173	+ 1,1 %
Total APA	14 820	15 698 + 5,9 %	15 826 + 0,8 %	16 112 + 1,8 %	+ 2,8 %

Source : DREES, enquête « Aide sociale ».

Toutefois, le schéma départemental d'autonomie observe que « *le Morbihan est le département breton le moins bien doté en lits médicalisés. L'offre est inégalement répartie sur les territoires, le territoire lorientais étant sous doté. L'évolution de cette offre résulte d'une programmation conjointe entre l'ARS et le département. (...) Le Morbihan a, par contre, une offre en Résidences autonomie et EHPA supérieure aux autres départements bretons. Les Petites unités de vie (PUV), établissements d'une capacité inférieure à 25 places, représentent une offre conséquente d'accueil de personnes majoritairement dépendantes nécessitant une organisation spécifique de prise en charge du soin* ». Ainsi, malgré une population plus âgée, le département ne compte pas plus de places en lits médicalisés pour 1 000 habitants de 75 ans et plus en 2015 que la moyenne nationale (103,4 dans le Morbihan pour une moyenne métropolitaine de 103) et même moins que la moyenne régionale (120,1).

Aussi, les besoins en matière d'aide aux personnes âgées, déjà croissants, s'annoncent potentiellement très importants à terme.

1.2.3 L'augmentation des bénéficiaires de la protection de l'enfance et de l'aide au handicap

Au-delà du contexte pesant sur les dépenses de RSA et d'APA, le département connaît également une forte augmentation du nombre de bénéficiaires de la protection de l'enfance et de la compensation du handicap. Les demandes adressées à ces dispositifs sont en plus forte hausse dans le Morbihan qu'en moyenne métropolitaine, même si le nombre de bénéficiaires des aides sociales aux personnes handicapées s'est stabilisé après 2017.

**Tableau n° 2 : Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (ASE)
et des aides sociales au handicap**

<i>au 31 décembre</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution annuelle moyenne	Evolution moyenne nationale
<i>Enfants confiés à l'ASE</i>	1 212	1 340	1 403	1 634	1 620	+ 7,5 %	
<i>Enfants accueillis à l'ASE</i>	1 322	1 431	1 488	1 719	1 697	+ 6,4 %	+ 4,7 %
<i>Aides sociales aux personnes handicapées</i>	5 430	6 090	6 343	6 427	6 308	+ 3,8 %	+ 2,6 %

Source : DREES, enquête « Aide sociale ».

La chambre observe que les finances du département sont et seront de plus en plus contraintes par une progression soutenue des dépenses sociales, pour la grande majorité d'entre elles obligatoires et difficilement modulables.

2 LA SITUATION FINANCIERE

Outre son budget principal qui comptait 563,8 M€ de dépenses de fonctionnement et 147,4 M€ de dépenses d'investissement en 2020⁷, le département dispose d'un seul budget annexe dédié au laboratoire départemental d'analyse, pour un montant de 10,4 M€. Jusqu'en 2019, il existait également un budget «réseau départemental de communications électroniques»⁸.

Les trois principaux secteurs d'intervention de la collectivité restent, de manière classique pour un département, l'action sociale (434,7 M€ de dépenses en 2020⁹), les réseaux et infrastructures et principalement la voirie départementale (63,6 M€¹⁰) et les collèges (52,4 M€¹¹).

Les changements de périmètre

Des transferts de compétences vers la région et les agglomérations sont intervenus en application de la loi NOTRÉ¹², pendant la période examinée.

La commission d'évaluation des transferts de charges aux autres collectivités a arrêté à 20,48 le nombre d'équivalents temps plein (ETP) pris en compte, soit 1 068 528 € pour les charges définitives de personnel liées aux compétences transférées (dont 956 079 € pour le transport, y compris les fonctions support, 38 303 € pour les ports et 74 146 € pour la planification en matière de déchets).

Un arrêté préfectoral a constaté le transfert de 32,4 M€¹³ de CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), ainsi que des dépenses suivantes :

- évaluation des charges indirectes : 189 223 € liés à l'ensemble des compétences transférées,
- planification en matière de déchets : 137 068 €,
- transport non urbain et transport scolaire : 27 494 144 €,
- transport maritime de passagers : 1 467 316 €.

⁷ Compte administratif 2020.

⁸ Sauf indication contraire, les données utilisées et les tableaux sont extraits de la plateforme dématérialisée des juridictions financières Anafi pour la période 2016-2020. Ces tableaux sont largement repris en annexe.

⁹ Dont 7,9 M€ d'investissement.

¹⁰ 20,7 M€ de fonctionnement et 42,9 M€ d'investissement.

¹¹ 32 M€ de fonctionnement et 20,4 M€ d'investissement.

¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹³ Afin d'accompagner les transferts de compétences entre les départements et les régions résultant de la loi NOTRÉ, l'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 porte la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant aux régions en application de l'article 1599 bis du code général des impôts (CGI) de 25 % à 50 %. Corrélativement, la part revenant aux départements en application de l'article 1586 du CGI est ramenée de 48,5 % à 23,5 %.

2.1 La fiabilité des comptes

2.1.1 L'absence de rattachements

Le département ne procède à aucun rattachement des dépenses du chapitre des charges à caractère général, malgré l'existence de dépenses qui nécessitent de l'être.

Cette pratique étant obligatoire, afin de respecter le principe comptable d'indépendance des exercices, la chambre demande à la collectivité de rattacher les charges et les produits aux bons exercices, sans que puissent y faire obstacle les arguments avancés par le département, tirés de la permanence des méthodes et d'une « volonté d'efficacité ».

Recommandation n° 1 Rattacher les charges et les produits aux bons exercices.
--

2.1.2 L'absence de restes à réaliser

La collectivité n'inscrit pas dans ses comptes administratifs de restes à réaliser, qui correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Une telle inscription est pourtant posée par l'article R. 3312-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et aucune dérogation n'est prévue. En outre, la nomenclature M 57 (tome II, § 1.3.3), référentiel le plus avancé pour ce qui est de la qualité comptable et qui sera généralisée à l'ensemble des collectivités en 2024, rappelle que « *la définition des restes à réaliser s'applique indifféremment que les crédits de paiement soient ou non compris dans une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme* ».

L'absence d'inscription de restes à réaliser, déjà requise par la M 52 applicable aux départements, prive les tiers d'informations relatives à des engagements donnés et constitue un défaut de qualité des comptes.

Dans le contexte de préparation à une potentielle certification des comptes, la chambre recommande au département de procéder chaque année à l'inscription de restes à réaliser dans ses documents budgétaires.

Recommandation n° 2 Procéder chaque année à l'inscription de restes à réaliser dans ses documents budgétaires.

2.2 Des produits de gestion exposés aux variations des cycles économiques

Les recettes de gestion du département s'élevaient à 669,5 M€ en 2020, en croissance annuelle moyenne de 0,9 %, grâce au dynamisme des recettes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et aux taxes sur les conventions d'assurances (TSCA).

Tableau n° 3 : Produits de gestion à périmètre fiscal constant

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	419 344 613	416 905 049	421 950 845	443 704 224	453 177 570	+ 2,0 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	18 255 574	18 103 070	16 565 807	16 876 156	13 836 535	- 6,7 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	196 279 950	206 769 406	189 897 101	187 783 757	190 885 996	- 0,7 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	13 220 069	12 862 629	13 109 796	13 235 898	11 645 153	- 3,1 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	0	0	
=Produits de gestion (A)	647 100 206	654 640 154	641 523 550	661 600 035	669 545 254	+ 0,9 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

La diminution observée entre 2017 et 2018 est liée à la perte de la compensation par la région des transports scolaires.

Les recettes de fonctionnement par habitant apparaissent nettement inférieures, de 11 %, à la moyenne des départements de taille comparable (887 € en 2019 pour une moyenne de 999 €¹⁴), notamment en raison d'un potentiel financier inférieur (536 € par habitant pour une moyenne de 610 €), mais aussi de taux d'imposition votés inférieurs (15,45 % pour une moyenne de la strate de 17,95 % en 2019).

Le département a en effet diminué ses taux d'imposition sur le foncier bâti, progressivement ramenés de 16,5 % en 2016 à 15,26 % en 2020, soit une réduction de 7,5 % sur la période et équivalente à 11,5 M€ de baisses d'impôts pour l'exercice 2020.

¹⁴ Moyenne des départements de 500 000 à 999 999 habitants en 2019.

2.2.1 Des produits fiscaux dont le département ne maîtrise plus les déterminants

Tableau n° 4 : Recettes fiscales à périmètre constant

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
<i>Contributions directes</i>	171 173 128	174 831 595	175 510 251	179 290 431	182 822 044	- 2,8 %
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	140 719 834	142 418 324	142 006 709	142 592 050	144 477 148	+ 0,7 %
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	30 453 294	30 903 732	32 024 368	35 173 257	36 784 105	+ 4,8 %
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)</i>	1 405 693	1 509 539	1 479 174	1 525 124	1 560 791	+ 2,7 %
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	790 130	816 907	232 407	-493 055	211 595	- 28,1 %
+ <i>Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme</i>	99 898 951	117 725 383	124 226 168	141 054 921	144 425 312	+ 9,7 %
+ <i>Taxes liées aux véhicules (y c. taxes sur conventions d'assurances)</i>	64 303 059	73 923 888	72 414 136	74 272 425	77 014 971	+ 4,6 %
+ <i>Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y c. taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques)</i>	50 176 529	50 442 275	50 402 884	50 279 502	49 667 312	- 0,3 %
+ <i>Autres impôts et taxes (dont fraction de TVA à compter de 2018)</i>	-800 000	-835 000	-835 000	-700 000	-963 664	+ 4,8 %
= Ressources fiscales propres	386 947 491	416 905 049	421 950 845	443 704 224	453 177 570	+ 4,0 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

L'augmentation des recettes fiscales de 33,8 M€ entre 2016 et 2020 se fonde principalement sur le dynamisme du marché immobilier, avec une hausse des DMTO de 44,5 M€, en croissance annuelle moyenne de 9,7 %¹⁵, et de 39,8 M€ même après déduction des dispositifs de péréquation qui s'alourdissent pour le département¹⁶. Entre 2015 et 2019, par exemple, le nombre de logements a augmenté de 3,35 % sur le territoire départemental, passant de 413 392 à 457 252 biens assujettis à la taxe d'habitation (TH). Le nombre de locaux assujettis à la taxe foncière est lui-même passé de 493 725 à 507 909 entre 2016 et 2020, soit 0,7 % de progression annuelle moyenne, avec en outre des valeurs locatives foncières supérieures¹⁷. Dans ces conditions, la baisse des taux d'imposition décidée par le département a pu atteindre 1,9 % en moyenne annuelle.

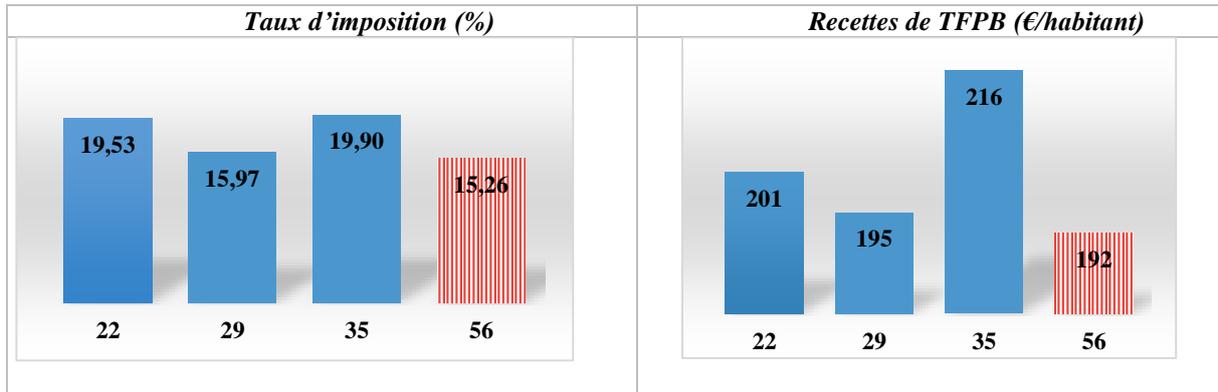
Il en ressort que la pression fiscale dans le Morbihan est inférieure de 11,5 % à la moyenne nationale des départements de la strate. Le département présentait le taux le plus faible en Bretagne en 2020.

¹⁵ 13,2 % de 2016 à 2021, avec un montant de 185 987 536 € cette dernière année.

¹⁶ La croissance nette des dispositifs de péréquation sur les DMTO est de 8,9 % par an en moyenne.

¹⁷ Les valeurs locatives ont augmenté en moyenne de 1,9 %, dont 0,9 % lié à la revalorisation légale des bases.

Graphique n° 2 : Taux d'imposition et recettes de taxe foncière bâtie dans les départements bretons en 2020

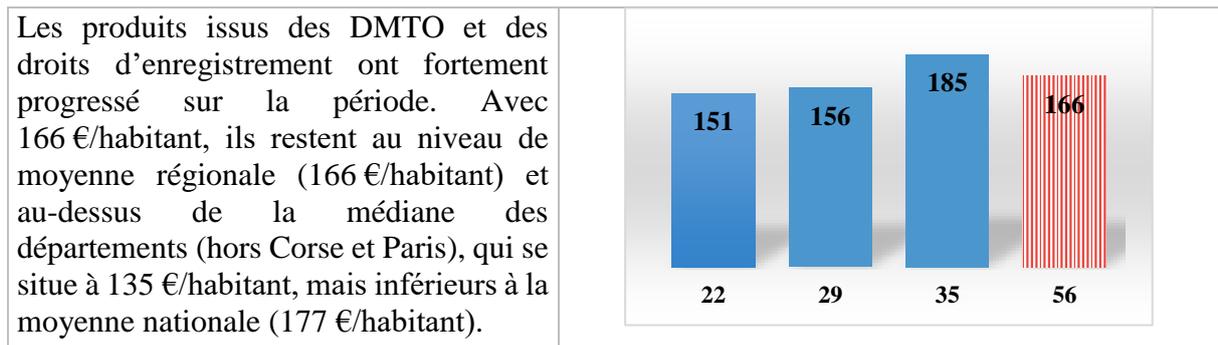


Source : Ministère de l'action et des comptes publics – comptes individuels des départements - exercice 2020.
22 : Côtes-d'Armor. 29 : Finistère. 35 : Ille-et-Vilaine. 56 : Morbihan.

La croissance des droits de mutation (DMTO) est liée au nombre de transactions qui excède, depuis janvier 2017, le nombre moyen des transactions enregistrées avant la crise de 2008, pour le dépasser même de 48 % en 2021. De plus, l'assiette des DMTO a même augmenté de 148 % par rapport à la moyenne 2004-2007. Le développement des produits issus des DMTO résulte donc à la fois d'une croissance de la valeur des biens et d'une hausse du nombre de transactions. Alors que le département était, depuis la crise de 2008, dans la tendance du marché immobilier provincial, sa situation est désormais plus dynamique.

Enfin, seul en Bretagne, le département n'a pas recouru à une augmentation possible (jusqu'à hauteur de 0,7 point) de sa fiscalité indirecte sur les DMTO¹⁸.

Graphique n° 3 : Recettes issues des DMTO et droits d'enregistrement des départements bretons en 2020 (€/habitant)



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL), taxes perçues + fonds de péréquation.

Par ailleurs, la croissance de la CVAE s'est montée à 6,3 M€ soit + 4,8 % en moyenne annuelle (+ 20,8 % en cumulé), supérieure à celle du PIB sur la période (4,6 % d'inflation et 6,9 % de croissance réelle).

¹⁸ La faculté est ouverte aux départements de majorer les taux des DMTO pour financer l'accroissement des dépenses sociales. Le taux du régime de droit commun peut être fixé jusqu'à 3,8 %. La loi de finances pour 2014 a ouvert la possibilité de majorer ce plafond et de le porter à 4,5 %, ce que n'a pas fait le département du Morbihan.

Enfin, alors que le produit de la TSCA¹⁹ n'avait crû que de 2 M€ entre 2012 et 2015 et avait même diminué en 2016, il a repris une progression de 12,7 M€ entre 2016 et 2020.

2.2.2 Le repli des ressources institutionnelles

La réforme de la taxe professionnelle et la loi NOTRe se sont traduites par un gel de l'évolution des ressources institutionnelles, à hauteur de près de 14,9 M€. À l'issue de la première, le département a perçu 11,4 M€²⁰, perdant davantage de bases taxables évolutives qu'il n'a reçu de produits nouveaux. Principale ressource institutionnelle, la dotation globale de fonctionnement versée par l'État s'est réduite de 119,4 M€ en 2016 à 106,7 M€ en 2017, avant de remonter ensuite légèrement de 0,3 M€ en moyenne par an, en conséquence de la croissance démographique.

2.3 L'augmentation contenue des charges de gestion

Les charges de gestion du département s'élevaient à 538,7 M€ en 2020 en croissance moyenne annuelle de 0,1 % entre 2016 et 2020. Les charges à caractère général se sont significativement réduites en début de période. En revanche, si elles ont pu être maîtrisées jusqu'en 2018, les dépenses sociales ont fortement augmenté en 2019 (+ 3,8 M€ pour la seule aide sociale à l'enfance) et en 2020, dans le contexte de crise sanitaire et de restrictions d'activités, entraînant une forte hausse des versements de RSA (+ 7,4 M€). L'augmentation globale des dépenses a donc été de 2,5 % pour la seule année 2020.

Tableau n° 5 : Charges de gestion

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	42 585 548	36 402 886	24 841 962	24 899 698	25 561 621	- 12,0 %
+ <i>Charges de personnel</i>	119 007 707	121 366 087	120 899 367	120 434 184	121 243 107	+ 0,5 %
+ <i>Aides directes à la personne</i>	190 750 616	192 663 675	196 095 440	199 509 903	211 807 760	+ 2,7 %
+ <i>Aides indirectes à la personne</i>	91 956 873	94 106 233	95 478 834	99 956 423	99 559 219	+ 2,0 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	17 802 915	15 102 588	16 345 667	14 723 109	14 584 654	- 4,9 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	73 832 072	75 453 177	67 052 999	66 182 628	65 947 023	- 2,8 %
= Charges de gestion (B)	535 935 731	535 094 646	520 714 268	525 705 945	538 703 384	+ 0,1 %

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

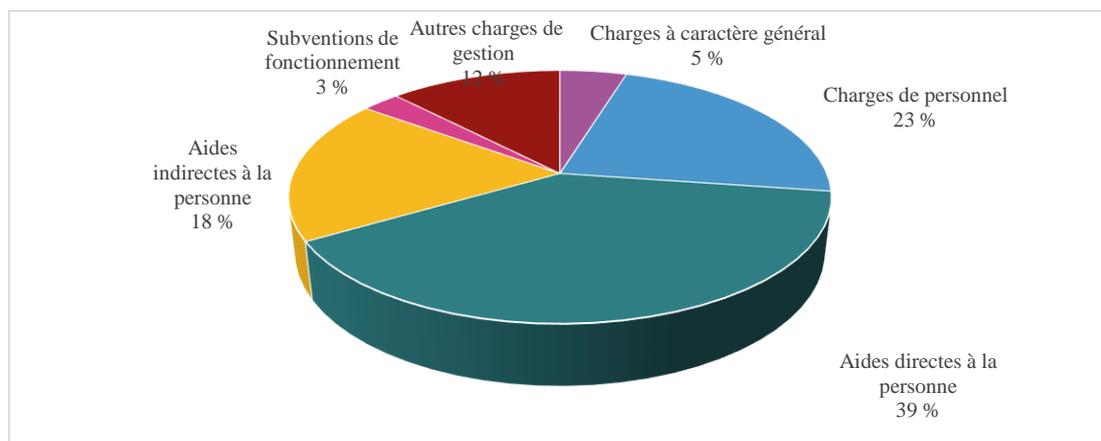
¹⁹ Généralement payée par tout souscripteur de contrat d'assurance, la taxe sur les conventions d'assurances finance les services départementaux de lutte contre les incendies et de secours, ainsi que divers fonds de solidarité. Son taux dépend du type de contrat souscrit. Elle est régie par les dispositions des articles 991 à 1004 bis du code général des impôts (CGI). À la suite de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'État a transféré une partie du produit de la taxe aux départements en compensation des nouvelles compétences qui leur furent attribuées et pour contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours. Son produit augmente ainsi avec le nombre de logements ou de véhicules couverts.

²⁰ Montant du FNGIR, fonds national de garantie individuelle de ressources, destiné à assurer la neutralité financière de la réforme de la taxe professionnelle.

Les charges de fonctionnement, à 709 € par habitant, sont bien inférieures à celles de la moyenne de la strate, à 862 € en 2019. Selon l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, le Morbihan se situe dans le premier décile des départements en matière de dépenses de fonctionnement par habitant et dans le premier quartile pour ce qui est des recettes de fonctionnement.

De fait, si le département comptait 2,1 bénéficiaires de l'APA pour 100 habitants en 2017 pour une moyenne des départements de la strate de 2,03²¹, les besoins sociaux et en services publics sont globalement inférieurs à la moyenne des départements comparables, qu'il s'agisse du handicap ou des situations précaires. Ainsi, en 2019, le département comptait par exemple près de 1,8 bénéficiaire du RSA pour 100 habitants, contre une moyenne de 2,2 dans les départements de taille comparable. Par ailleurs, son linéaire de voirie par habitant, de 5,5 mètres en 2021, est inférieur à la moyenne nationale de 6,6, induisant moins de dépenses.

Graphique n° 4 : Répartition des charges par nature



Source : comptes de gestion 2019.

Le département a globalement chiffré à 7,5 M€ les effets financiers de la crise sanitaire²². Les dépenses d'aide sociale supplémentaires sont valorisées à 1,9 M€, sans compter la croissance des dépenses de RSA. Les marchés de travaux routiers ont été revalorisés de 0,5 M€, les dépenses en faveur des personnels ont été accrues de 2,9 M€, l'achat de masques a représenté 2 M€, tandis que des aides aux familles et des subventions exceptionnelles ont été versées pour 1,1 M€.

2.3.1 La progression continue des dépenses sociales

Les dépenses sociales du département atteignaient 311,4 M€ en 2020, en croissance annuelle moyenne de 2,4 % depuis 2016 (+ 28,7 M€). Plus des deux tiers de ce montant sont versés directement aux bénéficiaires des aides, le tiers restant relevant principalement de frais de séjours ou d'accueil familial.

²¹ Le département comptait en 2017 plus de personnes âgées de plus de 75 ans que la moyenne nationale (11,2 % de sa population, pour une moyenne nationale de 9,3 %).

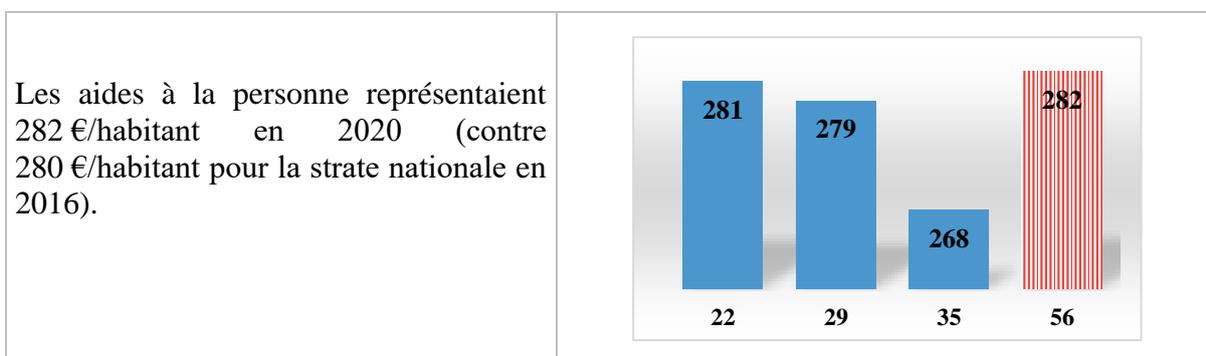
²² En prenant en compte 1,3 M€ d'aides de l'État pour l'achat d'équipements de protection et pour financer une prime dite « Covid » aux professionnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile.

Tableau n° 6 : Les dépenses d'intervention

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	190 750 616	192 663 675	196 095 440	199 509 903	211 807 760	+2,7 %
Dont RSA	77 701 783	77 035 680	79 671 355	79 576 589	86 950 156	+2,9 %
Dont APA	74 912 787	76 283 470	77 312 007	79 794 310	83 712 393	+2,8 %
Dont allocations personnes handicapées	21 984 355	22 867 588	22 587 316	23 612 630	24 403 534	+2,6 %
Dont famille et enfance	6 476 088	6 798 253	7 023 900	7 180 938	7 099 460	+2,3 %
Dont Personnes âgées	598 675	597 315	571 791	353 262	127 603	- 32,1 %
Dont autres frais (bourses-prix-secours, cotisations pour tiers)	9 076 928	9 081 368	8 929 071	8 992 174	9 514 614	+1,2 %
Aides indirectes à la personne (b)	91 956 873	94 106 233	95 478 834	99 956 423	99 559 219	+2,0 %
Dont accueil familial et frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance	25 057 037	26 289 590	26 943 410	30 753 363	29 727 804	+4,4 %
Dont frais de séjours pour adultes handicapés	51 969 046	52 661 594	53 510 891	54 680 973	55 152 014	+1,5 %
Dont frais de séjours pour personnes âgées	13 814 119	14 038 455	13 936 068	13 489 221	13 770 382	- 0,1 %
Dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)	600 938	522 011	500 480	501 439	500 240	- 4,5 %
= Dépenses d'intervention (a+b)	282 707 489	286 769 908	291 574 274	299 466 326	311 366 979	+2,4 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

Les allocations versées au titre du RSA ont augmenté de 12,3 M€ sur la période 2016-2020, avec un premier accroissement significatif de 2,7 M€ en 2018, principalement lié à la revalorisation des montants unitaires par l'État²³ et de 7,4 M€ (+6,8 %) entre 2019 et 2020 en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

Graphique n° 5 : Aides directes à la personne dans les départements bretons en 2020 (en €/habitant)


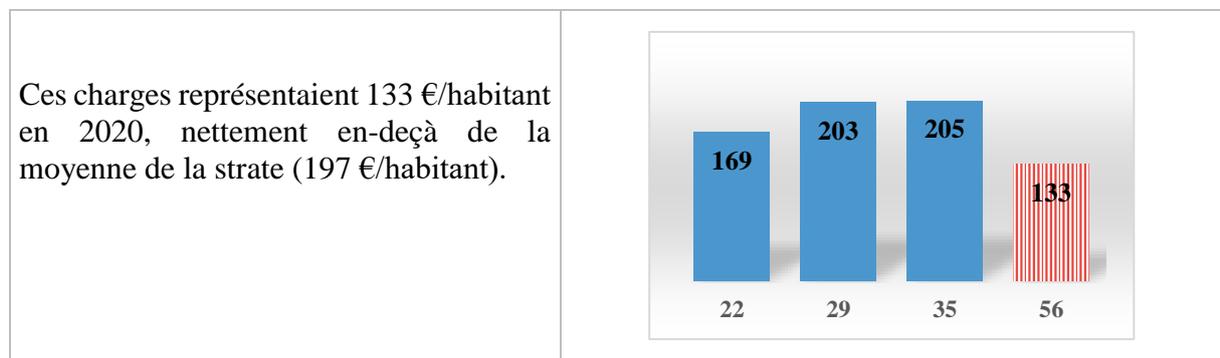
Source : Ministère de l'action et des comptes publics.

²³ 550 € pour une personne seule en 2018, contre 535 € au 1^{er} mars 2017.

Si le département a pu maîtriser les dépenses d'APA en établissement, les dépenses à domicile se sont accrues de 8,8 M€ entre 2016 et 2020, notamment entre 2018 et 2020 (+ 6,4 M€).

Les dépenses d'accueil dans le cadre de la protection de l'enfance sont en hausse de 4,4 % par an en moyenne depuis 2016. Stable jusqu'en 2016 (moins de 1 430 enfants placés), le nombre d'enfants placés a atteint 1 719 mineurs en 2019. En outre, alors que le nombre de mineurs non accompagnés (MNA), étrangers, pris en charge au niveau national est passé de 18 600 à 41 700 entre 2016 et 2019, le département, qui en accueillait 0,9 % en 2015, doit désormais en prendre en charge 1,19 %. Au 31 décembre 2020, un total de 260 MNA étaient accueillis et le département a pu évaluer les coûts qui en résultent à 8 M€.

Graphique n° 6 : Frais de séjours et d'hébergement des départements bretons en 2020 (en €/habitant)



Source : Ministère de l'action et des comptes publics.

2.3.2 La maîtrise des dépenses de personnel

La progression des dépenses de personnel, hors assistants familiaux, a été limitée à 0,1 % par an en moyenne entre 2016 et 2020, grâce à une réduction des effectifs de 2 177,5 équivalents temps plein (ETP) en 2016 à 2 127,56 en 2019²⁴. En particulier, la masse salariale des agents titulaires et stagiaires a été comprimée sur la période, le département ayant recruté en parallèle une cinquantaine d'agents contractuels.

Le transfert des transports scolaires à la région s'est traduit par une diminution de la masse salariale de 0,9 M€, tandis que la restructuration des centres routiers a permis une réduction de 0,8 M€. Le nombre d'agents titulaires de la filière technique est ainsi passé de 963 ETP à 895,48 entre 2016 et 2020²⁵.

²⁴ Source : bulletins de paie 2016 à 2019.

²⁵ Sources : annexes du compte administratif.

Tableau n° 7 : Evolution de la masse salariale

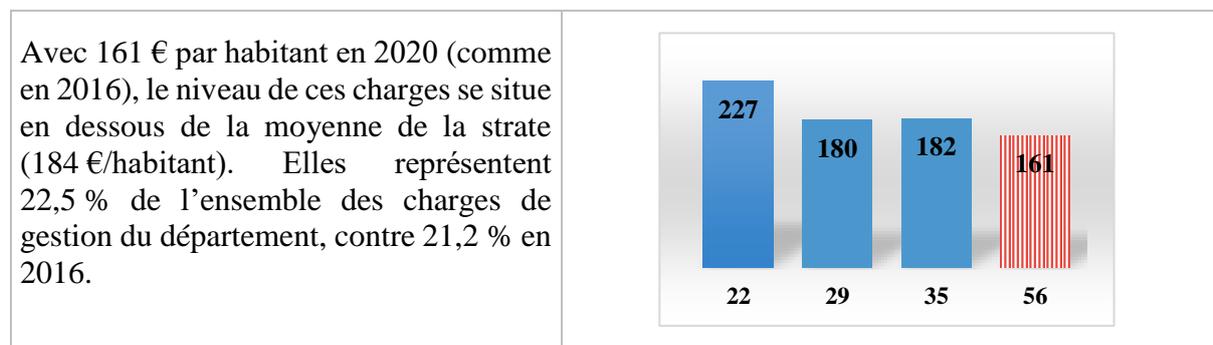
en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	48 584 105	49 010 736	48 197 484	48 129 376	47 486 181	- 0,6 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	10 762 436	10 832 834	11 664 664	10 824 263	11 049 401	+ 0,7 %
+ Autres indemnités	1 424 239	1 384 966	1 350 295	1 318 145	1 294 552	- 2,4 %
= Sous-total Personnel titulaire (a)	60 770 779	61 228 535	61 212 443	60 271 784	59 830 135	- 0,4 %
Rémunération principale	15 083 963	15 973 611	16 503 441	16 058 511	17 421 958	+ 3,7 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	289 222	289 483	314 432	489 458	458 721	+ 12,2 %
+ Autres indemnités	167 176	154 230	146 574	178 408	143 183	- 3,8 %
= Sous-total Assistants familiaux (b)	15 540 361	16 417 323	16 964 447	16 726 378	18 023 861	+ 3,8 %
Rémunération principale	6 022 551	6 391 468	6 790 139	7 387 449	7 233 821	+ 4,7 %
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	6 022 551	6 391 468	6 790 139	7 387 449	7 233 821	+ 4,7 %
Autres rémunérations (d)	203 971	110 364	78 962	60 872	42 076	- 32,6 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	82 537 662	84 147 691	85 045 990	84 446 483	85 129 894	+ 0,8 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

La rémunération des assistants familiaux a en revanche augmenté entre 2016 et 2020, notamment en raison de l'augmentation des effectifs d'enfants accueillis en famille (1 010 en 2016, 1 090 en 2018 et 1 064 en 2019), mais aussi de conditions de rémunérations plus favorables. En 2020, l'assemblée départementale a adopté une revalorisation de l'indemnité de disponibilité et de l'indemnité forfaitaire de spécialisation en accueil relais, pour un coût total estimé à 120 000 €.

Par ailleurs, le coût de l'indemnité exceptionnelle liée au confinement était évalué à 550 000 € la même année.

Graphique n° 7 : Charges de personnel des départements bretons en 2020 (en €/habitant)



Source : Ministère de l'action et des comptes publics.

2.3.3 Les économies réalisées sur les autres charges de gestion

Les contributions obligatoires et participations ont diminué de 2,8 % en moyenne annuelle, passant de 73,8 à 65,9 M€ entre 2016 et 2020. Les dotations aux collèges privés et publics ont été allégées de près de 0,8 M€. Le coût de la compétence collèges a ainsi diminué de 32,8 à 32 M€, en tenant compte de changements de périmètre, le département ayant pris en charge directement des dépenses, notamment des fournitures de petit équipement.

Le niveau des subventions versées (20 € par habitant) est inférieur à la moyenne des départements (29 €). À l'instar, globalement, des départements de taille comparable, le département du Morbihan a réduit le volume de subventions versées, à hauteur de 4 € par habitant.

2.3.4 Un niveau de dépenses de fonctionnement conforme aux objectifs définis par l'État

En 2017, l'État a fixé comme objectif de réduire de trois points la dépense publique dans le produit intérieur brut et de diminuer la dette publique de cinq points à l'horizon 2022. L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques avait prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales progresseraient, dans leur ensemble, de moins de 1,2 % par an. Il s'agissait également d'engager un processus global de désendettement des collectivités publiques. Ces objectifs devaient donner lieu à des contrats entre l'État et les plus importantes collectivités territoriales, dont les départements.

Le département du Morbihan avait estimé que, « *fondé sur une approche discutable, et que la Cour des comptes a vivement critiquée dans son dernier rapport annuel sur les finances publiques locales, ce dispositif prévoyait un simulacre de contractualisation, à laquelle le département du Morbihan n'a pas souscrit et à laquelle nous étions et restons cependant soumis* ». Malgré son refus de signer ce contrat, le département a, de fait, largement respecté le plafond d'évolution de dépenses.

2.4 Un autofinancement confortable et en progression, avec une dette maîtrisée

La croissance des produits de gestion, supérieure à celle des charges, a permis d'augmenter l'excédent brut de fonctionnement de 111,2 à 135,9 M€, entre 2016 et 2019. Toutefois, l'importante hausse des dépenses sociales en 2020 a réduit cet excédent à 130,8 M€. Cette contraction, probablement exceptionnelle, est essentiellement liée à la crise sanitaire et à l'augmentation, qu'elle a induite, des bénéficiaires du RSA, désormais en recul en 2021.

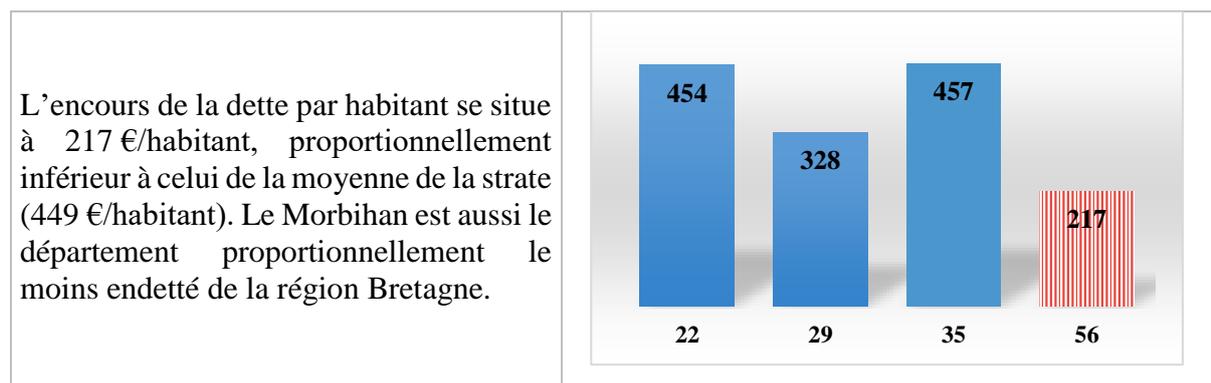
Tableau n° 8 : Formation de l'autofinancement net

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	647 100 206	654 640 154	641 523 550	661 600 035	669 545 254	0,9 %
Charges de gestion (B)	535 935 731	535 094 646	520 714 268	525 705 945	538 703 384	0,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	111 164 475	119 545 508	120 809 282	135 894 090	130 841 870	4,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,2%</i>	<i>18,3%</i>	<i>18,8%</i>	<i>20,5%</i>	<i>19,5%</i>	
+/- Résultat financier	-5 972 159	-4 909 287	-4 467 734	-4 020 863	-3 553 273	-12,2 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	2 069 624	2 299 081	1 160 325	1 228 790	1 774 003	-3,8 %
=CAF brute	107 261 941	116 935 301	117 501 872	133 102 017	129 062 599	4,7 %
- Annuité en capital de la dette	22 787 725	22 572 368	24 606 055	22 608 189	23 549 938	0,8 %
= CAF nette ou disponible (C)	84 474 216	94 362 933	92 895 817	110 493 828	105 512 661	5,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,6%</i>	<i>17,9%</i>	<i>18,3%</i>	<i>20,1%</i>	<i>19,3%</i>	

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

Les charges financières acquittées par le département se sont réduites de 6 à 3,6 M€ entre 2016 et 2020, principalement grâce à la diminution de l'encours, mais aussi grâce à la réduction du taux moyen de la dette. Ainsi, l'encours de la dette est passé de 224,6 à 162,9 M€ et le taux apparent de 2,7 à 2,2 %. Le taux d'intérêt réel de la dette était même de 1,98 % en 2020.

Graphique n° 8 : Encours de dette des départements bretons en 2020 (en €/habitant)



Source : Ministère de l'action et des comptes publics.

Sur la période examinée, le département ne détient pas de prêts structurés à hauts risques, 99 % de son encours étant soit à taux fixe soit à taux variable, qui ne présentent pas d'autre risque que celui lié à une baisse des taux, ce qui est de fait déjà advenu.

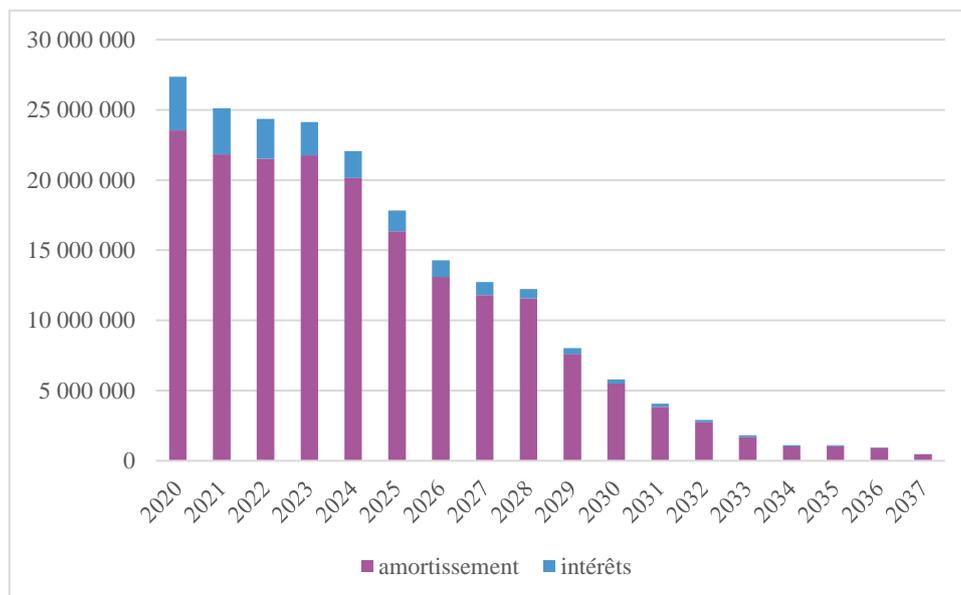
Tableau n° 9 : Ratios d'analyse de la dette

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	5 972 465	4 909 547	4 467 997	4 021 105	3 553 310	- 12,2 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,7%	2,3%	2,1%	2,2%	2,2%	
Encours de dettes du budget principal (BP) au 31 décembre	224 628 644	218 056 276	208 450 057	185 841 868	162 900 650	- 7,7 %
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du BP)	2,1	1,9	1,8	1,4	1,3	
Durée apparente de la dette (Dette / annuité en capital)	9,9	9,7	8,5	8,2	6,9	

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

Avec les bons résultats d'exploitation et cette gestion prudente et efficiente de la dette, l'autofinancement, qui atteint 129,1 M€ en 2020, s'est donc encore accru sur la période (+ 21,8 M€ par rapport à 2016). Son niveau est très supérieur à celui constaté en moyenne dans les départements comparables : par habitant, il atteint 178 € en 2020 contre 137 € pour la moyenne de la strate.

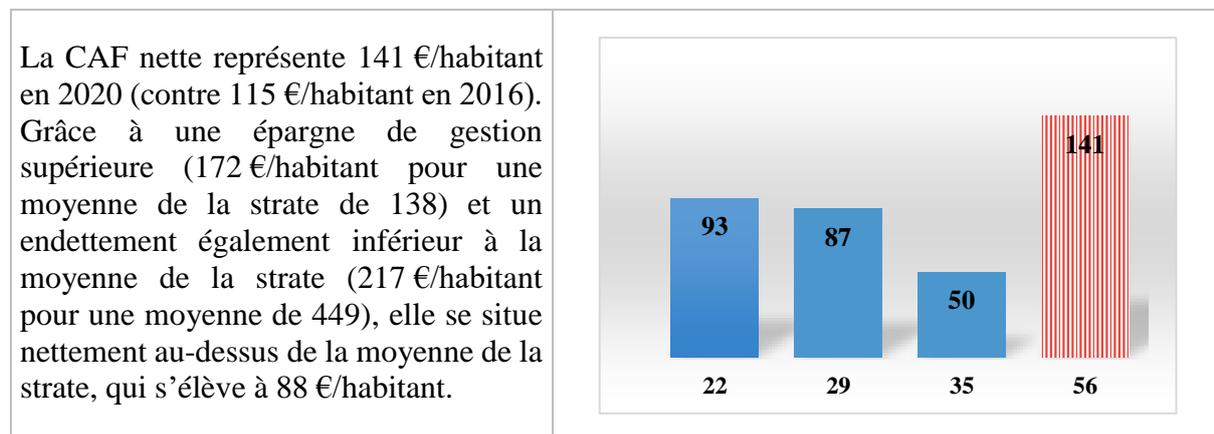
Graphique n° 9 : Profil d'amortissement de la dette (en €)



Source : CRC d'après tableau d'amortissement 2020 de la dette produit par le département.

Le remboursement de la dette, en moyenne de 23,2 M€, est ainsi largement couvert par un autofinancement en augmentation. La capacité de désendettement du département s'est ainsi améliorée et affiche désormais un niveau nettement meilleur que celui de la moyenne des départements de taille comparable (1,3 an contre 3,3 ans). La durée de vie résiduelle moyenne de la dette du département du Morbihan n'est elle-même que de 5,9 ans.

Graphique n° 10 : CAF nette des départements bretons en 2020 (en €/habitant)



Source : Ministère de l'action et des comptes publics.

La situation financière du département est donc bonne et s'est même améliorée sur la période, malgré la diminution des taux d'imposition votés.

2.5 La situation patrimoniale

2.5.1 Les risques hors bilan

La SABEMEN (société anonyme bretonne d'économie mixte d'équipement naval) appartient conjointement aux quatre départements bretons, à la région Bretagne et à Brittany Ferries, le département du Morbihan détenant 3,525 M€ d'actions. Les difficultés financières de cette dernière en raison de la crise sanitaire imposent que le département soit vigilant sur l'évolution économique et financière de la Brittany Ferries.

La chambre invite le département à suivre particulièrement la situation de la société et, le cas échéant, à provisionner les risques de perte de valeur des actions détenues.

2.5.2 Le contrat de partenariat « réseau départemental de communications électroniques » (RDCE)

Un contrat de partenariat relatif à l'établissement et à l'exploitation d'un réseau de communications électroniques morbihannais a été signé avec Orange, le 9 juillet 2009, pour une durée de 10 ans. Par avenant du 8 novembre 2010, il a été transféré à la société anonyme Morbihan Haut Débit, filiale du groupe Orange.

Au terme de ce contrat et par délibération adoptée par la commission permanente lors de sa réunion du 7 décembre 2018, le RDCE a été cédé à Orange au prix de 100 000 €. Cette cession du réseau a eu pour conséquence de mettre fin au service public départemental de communications électroniques, dénommé réseau MHD, et a également conduit à la clôture du budget annexe, ouvert lors de la réunion du conseil général du 23 juin 2009. La date de clôture a été fixée au 31 décembre 2019. Le compte administratif 2019 valorise la moins-value réalisée sur la vente à 8,9 M€.

Entre 2010 et 2019, le département a investi 9,5 M€, tout en étant subventionné à hauteur de 6,4 M€ par des fonds Feder et régionaux. À la fin de 2018, le réseau avait raccordé 39 entreprises ou sites, répartis sur sept parcs d'activités, dont neuf nouveaux raccordements en 2017 et huit en 2018. Le réseau n'a permis de recueillir que 1,5 M€ de chiffre d'affaires, amenant le budget principal à subventionner le budget annexe à hauteur de 4,8 M€ entre 2010 et 2019²⁶.

La chambre constate que ce projet coûteux pour le contribuable, notamment départemental, n'a trouvé qu'un très faible nombre d'utilisateurs, tandis que la charge pour chacune des lignes raccordées s'est élevée à 232 000 € en investissement, doublée d'un déficit commercial moyen de 0,2 M€ par an.

2.5.3 Un niveau de dépenses d'équipement significatif

Le département a investi pour près de 597,2 M€ entre 2016 et 2020, dont 43,6 % sous forme de subventions d'équipement. Si les dépenses d'équipement sont proches de la moyenne des départements de taille comparable, le département a versé plus de subventions d'équipement et a même dépassé ses objectifs, fixés à l'occasion de sa programmation pluriannuelle d'investissement (PPI)²⁷.

Tableau n° 10 : Dépenses d'investissement hors remboursement de la dette

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul</i>
<i>Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	77 758 925	62 368 617	63 449 055	68 322 385	64 655 025	336 554 007
<i>Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)</i>	54 791 498	54 445 606	47 074 966	53 787 160	50 529 829	260 629 058
<i>Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés</i>	-2 234 039	-1 842 320	-1 242 351	-1 166 026	-1 431 002	-7 915 739
<i>Participations et investissements financiers nets</i>	-2 452 351	-1 386 809	-725 952	946 347	4 530 055	911 290

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

²⁶ Un total de 5,1 M€ de subventions, diminué par la reprise des excédents à la clôture du budget de 241 000 €.

²⁷ Dans son précédent rapport de 2017, la chambre rapportait des objectifs d'investissements pour 297 M€ et de versements de subventions d'équipement pour 245 M€ entre 2016 et 2020.

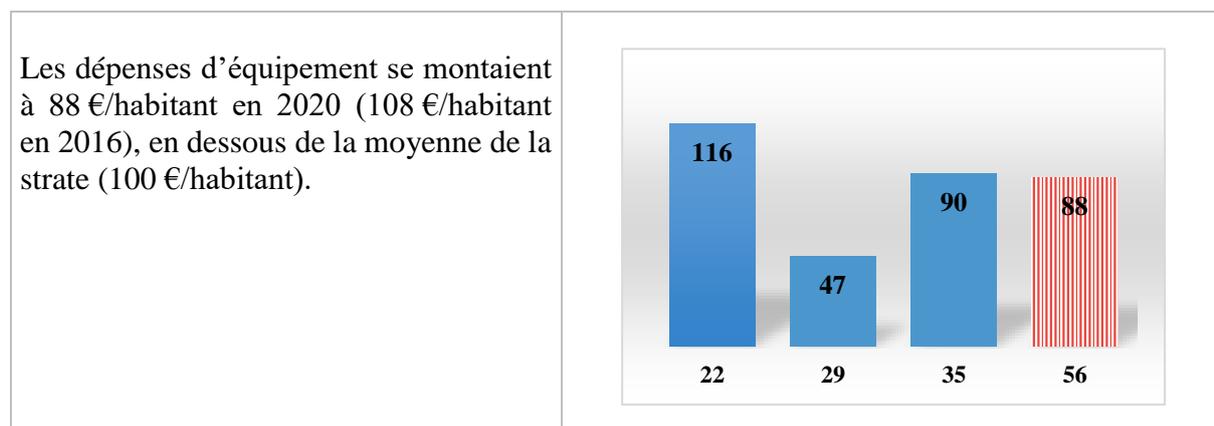
En 2019, la médiane des dépenses de subventions d'équipement versées par l'ensemble des départements était de 49,88 € par habitant (38,24 pour le premier quartile et 71 € pour le troisième quartile) et celle des dépenses d'équipement de 103,92 € par habitant (83,73 pour le premier quartile). Le département du Morbihan, avec 72 € par habitant, subventionne donc bien davantage son territoire et intervient en facilitateur de projets tiers.

Tableau n° 11 : Dépenses d'équipement par habitant

(en €/habitant)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Département du Morbihan - investissements	108	85	87	93	88	461
Département du Morbihan - subventions d'équipement	75	73	64	72	68	352
Strate comparable - investissements	81	95	96	104	100	476
Strate comparable – subventions d'équipement	52	51	52	51	50	256

Source : fiches individuelles - collectivités-locales.gouv.fr

Graphique n° 11 : Dépenses d'équipement des départements bretons en 2020 (en €/habitant)



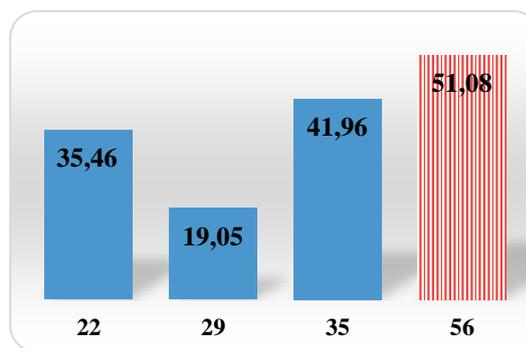
Source : Ministère de l'action et des comptes publics.

De manière classique pour un département, les principaux postes de dépenses portent sur la voirie départementale et les collèges.

Selon l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, les dépenses de voirie par habitant et par an, varient en moyenne de 19 € à 184 €. Pour les collèges, les dépenses se situent entre 5 € et 55 €. Ces écarts illustrent l'hétérogénéité des situations individuelles des départements. Le Morbihan investit donc dans la moyenne pour sa voirie (51 €) comme pour les collèges (30 €). Toutefois, rapporté au nombre de collégiens du public, le département du Morbihan présente le quatrième budget national (1 181 € par collégien entre 2015 et 2019).

Graphique n° 12 : Dépenses d'équipement en matière de voirie des départements bretons en 2015-2019 (en €/habitant/an)

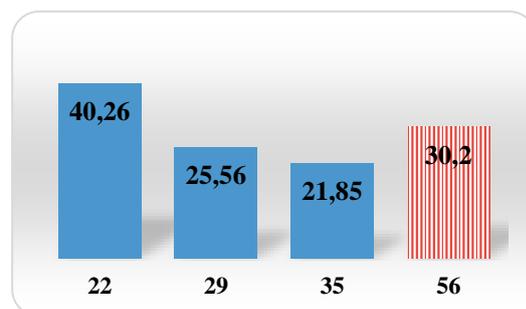
Le Morbihan a consacré en moyenne 51,08 €/habitant/an à ses investissements de voirie, niveau le plus élevé en Bretagne.



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – dépenses des départements 2015-2019.

Graphique n° 13 : Dépenses d'équipement en matière de collèges des départements bretons en 2015-2019 (en €/habitant/an)

Le Morbihan a consacré en moyenne 30,2 €/habitant/an aux investissements dans les collèges. La collectivité y a consacré 102,6 M€ de 2015 à 2019.



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – dépenses des départements 2015-2019.

2.5.4 Un autofinancement largement majoritaire des investissements

En regard, le département a autofinancé ses investissements à hauteur de 80 % et a assuré un financement par des ressources définitives à plus de 98 %. S'il a mobilisé 50 M€ d'emprunts nouveaux, ses réserves se sont accrues de 45,9 M€. Les réelles difficultés d'anticipation d'encaissement des DMTO ont amené le département à mobiliser un emprunt en 2018 avant de recevoir de recettes à une hauteur inattendue.

Tableau n° 12 : Le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF nette ou disponible (C)	84 474 216	94 362 933	92 895 817	110 493 828	105 512 661	487 739 455
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	10 061 773	10 710 398	9 570 907	9 921 367	10 949 667	51 214 112
+ Subventions d'investissement reçues	7 681 882	1 743 338	1 845 015	1 398 293	811 007	13 479 534
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	5 614 466	5 937 885	5 584 163	3 511 951	3 346 824	23 995 289
+ Produits de cession	1 021 789	1 136 190	2 305 538	281 044	4 888 400	9 632 961
+ Autres recettes	0	0	0	0	20 000	20 000
=Recettes d'inv. hors emprunt (D)	24 379 910	19 527 811	19 305 623	15 112 655	20 015 898	98 341 897
= Financement propre disponible (C+D)	108 854 126	113 890 744	112 201 440	125 606 483	125 528 560	586 081 352
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	19 000 000	16 000 000	15 000 000	0	0	50 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-9 907	16 305 650	18 645 559	3 716 618	7 244 652	45 902 572

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

En augmentant ses réserves, le département a abondé le niveau de sa trésorerie qui atteint désormais 43 jours de dépenses de fonctionnement. Alors qu'il sollicitait sa ligne de trésorerie à hauteur de 51,7 M€ en cumulé en 2016, il ne la mobilisait plus en 2019²⁸. Aucune renégociation n'étant intervenue sur la période, le département pourrait envisager une gestion plus active de sa dette, en comparant les éventuelles indemnités qui seraient dues avec des charges financières qui ne seraient plus versées. En 2020, le département a remboursé un emprunt de 1,07 M€ sans indemnité²⁹.

Tableau n° 13 : L'équilibre du bilan fonctionnel

au 31 décembre, en €	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	19 286 954	35 592 604	54 238 162	57 954 781	65 561 163
- Besoin en fonds de roulement global	8 010 295	2 990 766	4 506 980	7 527 398	2 300 746
=Trésorerie nette	11 276 658	32 601 838	49 731 183	50 427 383	63 260 417
en nombre de jours de charges courantes	8	22	35	35	43

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

²⁸ Les emprunts contractés en 2019 sur 15 ans présentaient des taux de 0,38 % en fixe et de Eonia + 0,61 % avec un *floor* de 0 %.

²⁹ Un emprunt Dexia Crédit local au taux fixe de 4,48 % a fait l'objet d'un remboursement anticipé à hauteur de 1 074 423 € sans frais et a permis l'économie des intérêts de la dernière échéance pour un montant proche de 50 000 €.

2.6 Une programmation budgétaire à améliorer

2.6.1 La qualité perfectible de la prévision budgétaire

Les taux de réalisation des prévisions budgétaires sont affectés par les changements de cycles économiques, avec une dégradation de la qualité de la prévision des recettes, en particulier en raison de droits de mutation en forte croissance. Les taux de réalisation des recettes apparaissent ainsi en moyenne de 108 %, mais de 104 % sans compter les dépassements des DMTO. Les prévisions de ces derniers se basent en effet sur des réalisations enregistrées trois à quatre années auparavant.

Particulièrement prudentes, les prévisions de recettes pourraient être perfectionnées. À titre d'exemple, la prévision budgétaire des droits de mutation pourrait être calculée sur une moyenne mobile de deux ou trois années. En outre, ces prévisions trop sommaires ne sont pas accompagnées de tableaux de bord financiers suffisamment précis, ni de plan de trésorerie permettant d'adapter le budget, voire d'éviter une mobilisation inutile d'emprunts en début de période. Si un plan de trésorerie existait jusqu'en 2018, il a été abandonné en raison de la volatilité des DMTO. Les difficultés de prévisions de ces derniers sont certes réelles, mais il reste que le département doit se doter d'outils plus efficaces pour affiner ses prévisions et alerter en cas d'écarts. À cet égard, l'actuel tableau de bord sur les DMTO, qui reste pertinent, doit être complété.

Le taux de réalisation de l'autofinancement est donc nettement supérieur à la moyenne de la strate, selon l'analyse financière réalisée par la Banque postale³⁰ et communiquée par le département, en conséquence de budgets plus prudents que la moyenne.

La chambre invite le département à se doter d'outils plus performants en matière de prévisions de recettes : comité d'analyse économique prospective, outils de prévision statistiques plus élaborés, renouvellement des outils de gestion de trésorerie, etc.

2.6.2 La nécessité de construire une véritable programmation pluriannuelle des investissements

Le département ne dispose pas de prospectives financières actualisées : les dernières portent sur la période 2019-2022, trois exercices étant plus facilement prévisibles, mais correspondant à un horizon temporel différent de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) qu'elles devraient encadrer. Dès lors, la PPI ne repose pas sur une anticipation d'autofinancement. Par ailleurs, les prospectives produites prévoient une évolution de 0,8 % des recettes de fonctionnement et même une diminution des DMTO, malgré une augmentation de la CVAE, ce qui apparaissait très prudent.

³⁰ En 2017, le taux de réalisation de l'épargne brute était de près de 210 % pour le département du Morbihan et de 180 % pour la moyenne des départements de 0,7 à 1,2 million d'habitants. En 2019, ces taux de réalisation étaient respectivement de 190 et 160 %.

Au regard des exigences fixées par les articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du CGCT concernant les informations devant figurer dans le rapport d'orientation budgétaire, le département du Morbihan ne dispose pas d'une véritable PPI, mais seulement d'une programmation des dépenses d'investissement. Le CGCT exige en effet une « *présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* ». La prévision des recettes implique nécessairement de projeter l'autofinancement, ce qui nécessite d'anticiper l'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement.

De fait, la programmation des dépenses d'investissement du département de 504,1 M€ entre 2021 et 2024 apparaît compatible avec les capacités financières ressortant de l'exercice 2020, permettant même l'accroissement de marges de manœuvres en matière d'endettement.

La chambre recommande toutefois d'arrêter une prospective financière de la section de fonctionnement et de l'autofinancement dont l'horizon temporel soit compatible avec une véritable programmation pluriannuelle des investissements.

Recommandation n° 3 Etablir, afin de l'inclure chaque année dans le rapport d'orientation budgétaire, un programme pluriannuel d'investissement.
--

2.7 Les perspectives budgétaires

Le budget 2021 prévoyait une hausse des recettes de gestion de 3 M€, soit +0,5 %, et des dépenses de gestion en augmentation de 20,3 M€ (+ 3,6 %). Malgré une diminution de la masse salariale (- 3,5 M€), la forte augmentation du RSA à verser (+ 15,2 M€), de l'APA (+ 4,6 M€) et des dépenses à destination de la compensation du handicap (+ 2,5 M€) alourdit le total des charges. En regard, les droits de mutation sont estimés stables à 100 M€, tandis que la CVAE était prévue en érosion de 35,8 à 30,4 M€.

Au 30 juin 2021, l'encaissement des DMTO atteignait déjà 84 M€, soit un niveau supérieur de 37 % par rapport à 2019. Le département anticipait en juillet 2021, pour l'exercice 2021, un excédent budgétaire de 56 M€, un autofinancement de 129 M€ et aucun emprunt nouveau. En particulier, les recettes fiscales s'avèreraient plus élevées et les dépenses de RSA moindres que prévu, le département ayant simplement prolongé la hausse de 2020. Le département tablait désormais, en juillet 2021, sur 182 M€ de droits de mutation pour l'exercice, permettant de réduire l'endettement à 100 M€.

Malgré cette conjoncture de nouveau favorable pour le Morbihan, après l'année particulière 2020, les départements se caractérisent désormais par des finances très sensibles aux variations économiques, avec des dépenses sociales qui augmentent fortement en période de crise et des recettes indexées sur la croissance (CVAE, droits de mutation voire taxe sur les conventions d'assurance et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

De fait, la situation des départements jusqu'en 2019 s'explique par une modération de l'augmentation des dépenses sociales, liée à une croissance meilleure que celle observée sur la période 2012-2016, mais aussi et principalement par des recettes de droits de mutation, en raison d'un volume de transactions immobilières qui trouve en partie son origine dans la baisse des taux d'intérêt. Le département du Morbihan a ainsi connu une croissance des droits de mutation de 44,5 M€ qui a permis une amélioration de l'autofinancement de 21,8 M€ sur la période examinée, et ce malgré la diminution des taux d'imposition sur le foncier bâti.

La situation des départements est ainsi devenue assez largement tributaire de ces cycles économiques et immobiliers. La réforme de la taxe d'habitation, qui substitue pour les départements une part de la TVA collectée par l'État à la taxe foncière, induit en effet une logique contra-cyclique de dépenses en augmentation et de recettes moindres dans les périodes de crise. La quote-part du produit de la TVA attribuée au département est figée, car déterminée par la part historique du produit départemental du foncier bâti au sens large (y compris les compensations, etc.) dans le produit de la TVA. D'une part, les départements sont désormais dans l'impossibilité de moduler les taux d'imposition ; d'autre part, les produits fiscaux sont déconnectés de la dynamique démographique locale³¹.

La suppression des possibilités de modulation en matière fiscale doit, en conséquence, conduire le département à anticiper des cycles économiques défavorables, ses marges de manœuvre reposant désormais sur ses seules dépenses.

Dans l'hypothèse d'une crise sanitaire qui se prolongerait et se transformerait en crise économique, le département connaîtrait une réduction de ses marges de manœuvre aujourd'hui confortables. Ainsi, la crise sanitaire s'est traduite sur l'exercice 2020 par une contraction de 4 M€ de l'autofinancement départemental. L'imprévisibilité à moyen terme du niveau des recettes du département et la progression constante des dépenses sociales imposent à la collectivité de rester vigilante dans ses futurs arbitrages budgétaires.

La collectivité ne pouvant plus garantir son équilibre global par la seule recette en cas de difficulté, l'ajustement ne pourra intervenir que par la dépense, qui est elle-même largement contrainte et difficilement modulable. Afin d'anticiper et d'atténuer les effets potentiels d'une progression importante des dépenses sociales et pour maintenir une épargne nette positive et pérenne et un endettement raisonnable, il apparaît donc nécessaire que la collectivité continue, pour maîtriser ses dépenses, à agir sur un certain nombre de leviers et les intègre dans sa future prospective financière.

³¹ La Cour des comptes, dans son rapport d'évaluation sur le RSA de janvier 2022, a appelé l'attention des pouvoirs publics sur la fragilité de ce dispositif de financement et recommandé de « le réformer (...) en privilégiant le transfert aux départements de ressources durables dont la dynamique est cohérente avec celle de la dépense », afin qu'ils puissent disposer de recettes stables sécurisant pour partie leur modèle financier.

3 LE RESEAU DES CENTRES ROUTIERS

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 avec les réseaux nationaux et communaux, de disposer d'un maillage structurant de la voirie entre les différentes communes et les pôles d'activités du territoire départemental 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 du département : ainsi, en 2020, plus de 54,1 M€³² (9,6 % du budget) ont été consacrés à la voirie départementale, ce qui représente la deuxième politique en termes de dépenses après l'action sociale et devant les collèges. Plus de 369 agents exerçaient dans le domaine de la politique routière, constituant 20 % des effectifs de la collectivité.

Malgré la progression soutenue des dépenses sociales, la situation financière du département apparaît équilibrée depuis 2016 grâce à l'augmentation significative des recettes fiscales (taxe foncière sur les propriétés bâties, droits de mutation à titre onéreux). Cette situation est cependant fragilisée par la réforme de la fiscalité locale de 2020, qui a fait perdre au département son autonomie fiscale (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 par les risques et les évolutions à venir pesant sur les dépenses sociales (vieillesse de la population, notamment).

Ainsi, si le département se trouvait confronté à un changement de conjoncture, il ne pourrait plus agir sur le levier de la recette pour conserver son équilibre financier global. Il devrait ajuster cet équilibre en agissant sur ses dépenses qui demeurent contraintes et difficilement modulables.

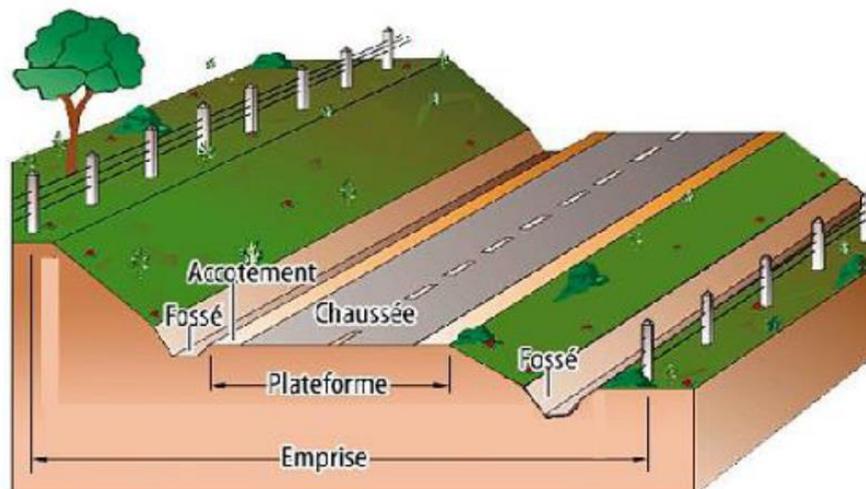
Dans ce contexte et afin de prévenir et anticiper un tel retournement, la collectivité a tout intérêt à mener une réflexion globale sur les modalités de gestion et d'évolution de ses principales politiques publiques, afin de dégager des marges de manœuvre lui permettant de rationaliser et d'optimiser ses 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 la collectivité en ce domaine et à dégager des marges de progression, permettant de renforcer l'optimisation du fonctionnement du réseau routier départemental, à la fois dans une optique de limitation des dépenses et de qualité du service rendu aux usagers.

³² Au compte administratif 2020, somme de 20,7 M€ de dépenses de fonctionnement et 33,4 M€ de dépenses d'investissement (y compris subventions).

3.1 Un réseau de taille moyenne, bénéficiant d'une politique de renouvellement active et de coûts maîtrisés

Le domaine public routier départemental comprend l'ensemble des biens du domaine public affectés aux besoins de la circulation terrestre. Il comprend les chaussées et leurs dépendances c'est-à-dire les éléments qui sont nécessaires à sa conservation, à son exploitation et à la sécurité de ses usagers³³. La situation d'une route, à l'intérieur ou à l'extérieur des limites d'une agglomération, ne modifie pas la nature de la voie et de ses dépendances, qui conservent leur statut en fonction de l'autorité propriétaire. Toutefois, le maire continue d'y détenir un pouvoir de police. Il lui appartient ainsi de procéder aux aménagements qu'exige la sécurité, qu'il s'agisse de veiller au bon fonctionnement de la signalisation ou de l'éclairage, mais aussi de doter en tant que de besoin la section de route d'un trottoir ou d'un accotement.

Schéma n° 1 : Le domaine public routier



Source : règlement de voirie du département du Morbihan.

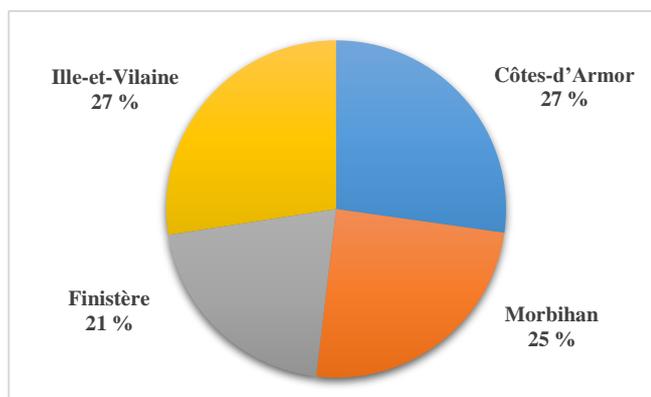
3.1.1 Un réseau moins important que la moyenne nationale mais équivalent à la moyenne régionale

La voirie gérée par les quatre départements bretons représente 23,1 % du réseau routier breton³⁴ (75,3 % sont des voies communales et 1,4 % des routes nationales et autoroutes). Si les départements bretons présentent des superficies comparables de près de 6 800 km², la longueur de leur voirie, en moyenne de 4 200 km, est disparate, avec un linéaire de voirie 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 surtout le Finistère (3 503 km).

³³ Talus, accotements, fossés, ouvrages de soutènement, aires de repos, clôtures et murets, trottoirs, pistes cyclables, espaces verts, ouvrages d'art et hydrauliques, parkings attenants.

³⁴ Chiffres clés « Transports en Bretagne » – édition 2019 – observatoire régional des transports de Bretagne.

Graphique n° 14 : Répartition du linéaire de voirie départementale entre les départements bretons en 2021



Source : fiches DGF 2021.

3.1.1.1 Les caractéristiques physiques et la hiérarchisation du réseau

En 2021, la voirie bi directionnelle représente 4 025 km et 607 km sont situés en milieu urbain. La proportion de 2x2 voies s'établit à 3,6 % du linéaire total et celle de voiries urbaines à 14,5 %. Par ailleurs, le département doit entretenir de nombreux ponts et murs de soutènement.

Tableau n° 14 : Consistance du patrimoine routier départemental

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Voirie départementale (en km)	4 139	4 118	4 106	4 100	4 097	4 100
dont bi-directionnelle (en km)	3 476	3 413	3 415	3 420	3 416	3 418
dont 2x2 voies (en km)	72	72	75	75	75	75
dont urbaine (en km)	591	633	616	605	606	607
Nombre d'ouvrages d'art	1 138	1 138	1 138	1 138	1 138	1 138
dont ponts	947	947	947	947	947	947
dont murs de soutènement	191	191	191	191	191	191

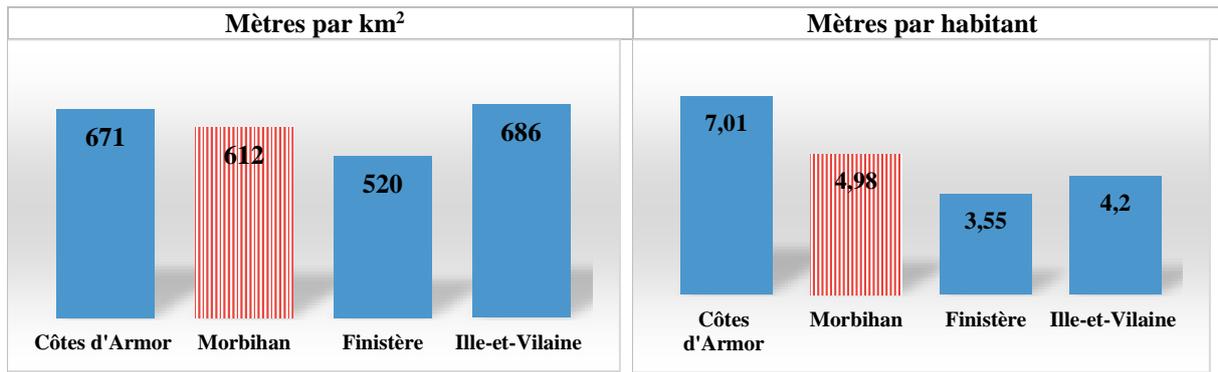
Source : Département du Morbihan.

NB : comptage en cours d'analyse pour les murs de soutènement - données non fiables

NB : les voiries en 2x2 voies ne sont pas comptées double en kilométrage.

Le Morbihan compte ainsi 4,98 mètres de linéaire de voirie départementale par habitant en 2021, niveau inférieur à la médiane de 8,2 mètres des départements métropolitains. Le département est le 27^{ème} comptant le plus faible linéaire de voirie par habitant et le 23^{ème} pour la couverture par km², avec 612 mètres de voirie par km². La couverture routière de son territoire se situe toutefois dans la moyenne bretonne (4,72 mètres par habitant et 623 mètres par km²).

Graphique n° 15 : Linéaire de voirie départementale des départements bretons en 2020



Source : fiches DGF 2020.

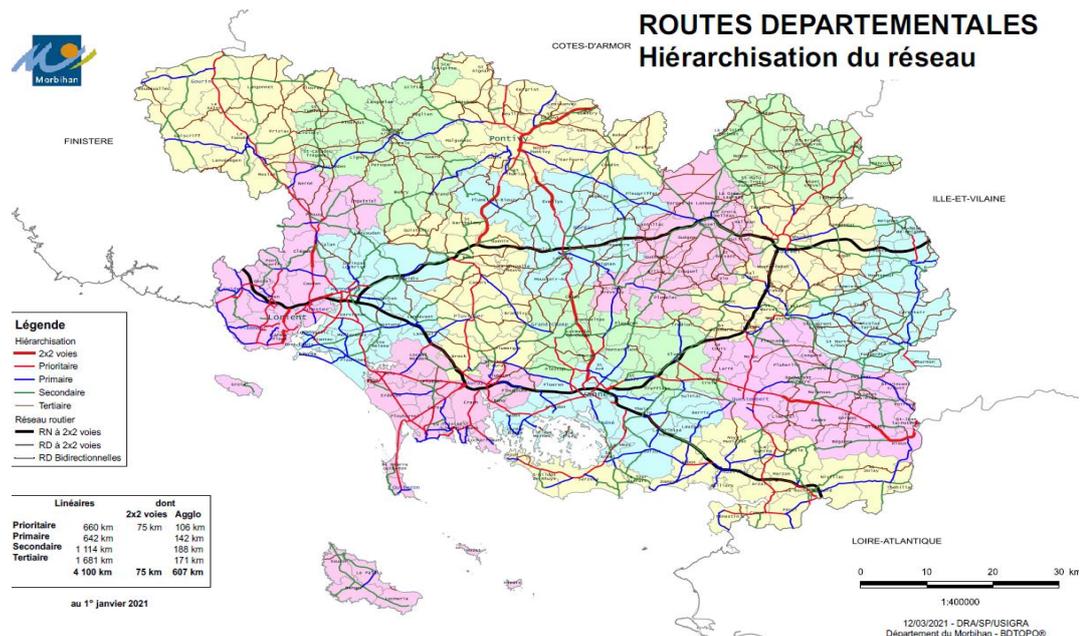
Le département distingue quatre catégories de routes départementales en fonction du trafic :

- 627 km de routes dites « prioritaires », dont 75 km à 2x2 voies,
- 651 km de routes dites « primaires »,
- 1 141 km de routes dites « secondaires »,
- 1 680 km de routes dites « tertiaires ».

Par ailleurs, le règlement de voirie distingue également les routes classées à grande circulation, définies par le décret modifié n° 2009-615 du 3 juin 2009, et les routes départementales à caractère touristique.

La hiérarchisation du réseau routier départemental tient compte des trafics (classement en réseau prioritaire au-dessus de 5 000 véhicules/jour), des plans pluriannuels d'investissement, du classement du réseau au regard du plan d'intervention en matière de viabilité hivernale et de gestion de crise (réseaux R1, R2 et R3), mais aussi des liaisons économiques (routes nationales et zones d'activités).

Carte n° 2 : Hiérarchisation du réseau routier départemental



Source : département du Morbihan.

3.1.1.2 La valorisation du réseau

Le département a procédé en 2012 à une estimation de la valeur de son patrimoine routier, calculée sur la base du linéaire de voies et du coût au kilomètre correspondant. La valeur totale s'élève à environ 4,5 Mds€, montant éloigné de l'actif comptable qui enregistre un patrimoine inférieur à 1,3 Md€, ce dernier chiffre ne présentant cependant pas une fiabilité suffisante.

Le département estime que la méthode de gestion du patrimoine routier actuel, intégrant des critères de hiérarchisation, de niveau de service et de proposition d'entretien et d'exploitation, permet de disposer d'un réseau routier départemental globalement de bonne qualité. Ainsi qu'il l'admet cependant, la démarche de valorisation, utile pour améliorer l'information des tiers et mieux piloter le budget départemental, pourrait être encore affinée en tenant compte de l'âge et de l'usure des voiries, murs et ouvrages d'art, la valeur actuelle étant forfaitaire. Ce travail permettrait également de préparer une éventuelle certification des comptes, les commissaires aux comptes exigeant de pouvoir justifier la valeur économique du patrimoine.

3.1.1.3 Le trafic routier

Le trafic moyen journalier annuel (MJA) sur les routes départementales du Morbihan s'élève en moyenne à 2 701 véhicules par jour, équivalant à un kilométrage annuel parcouru de 4,05 Mds km. L'augmentation annuelle moyenne du trafic a atteint 1,47 % sur la période 2014-2019.

Plusieurs sections départementales dépassent les niveaux de gêne, voire de saturation³⁵. Ainsi, le tronçon Le Faouët-Caudan se monte, en se rapprochant de Lorient, à 16 000 véhicules/jour, dont 9,5 % de poids lourds. De même, le tronçon Pontivy-Locminé-Vannes passe de 7 500 véhicules à 13 000 à Locminé, dépassant le seuil de saturation, puis atteint 24 700 véhicules à Vannes sur une quatre voies, proche du seuil de gêne. Globalement, les voiries départementales sont fréquemment saturées autour de Lorient et Vannes. La fréquentation de ces routes est croissante en raison des dynamiques démographiques et du développement de la population dans la bande centrale du département³⁶.

D'autres routes connaissent d'importantes variations saisonnières, selon le caractère touristique du secteur traversé³⁷. Enfin, la desserte des presqu'îles et le trafic routier le long des côtes s'accroissent de manière exponentielle durant l'été, en comparaison du trafic MJA.

³⁵ Selon Hervé Brunel, de l'université d'Orléans, pour une route à 2 voies, le seuil de gêne se situe à 8 500 unités de véhicule particulier (UVP) par jour (unité pour laquelle les poids lourds sont affectés d'un coefficient multiplicateur de deux) et le seuil de saturation à 15 000. Pour une route à 3 voies, le seuil de gêne est de 12 000 UVP et le seuil de saturation de 20 000. Une 2x2 voies est saturée à 45 000 UVP, pour un seuil de gêne de 25 000 UVP.

³⁶ Ainsi, le trafic de la RD 767 entre Vannes et Locminé a augmenté de 3 451 véhicules/jour (+ 15,6 %) au droit de Meucon, entre 2014 et 2019, et de 1 659 véhicules/jour (+ 14,3 %) au sud de Locminé. De même, la RD 768 entre Pontivy et Loudéac a connu un accroissement de 2 015 véhicules/jour (+ 19,3 %) à Saint-Gérand, sur la même période.

³⁷ Ainsi, le tronçon Auray-Saint-Philibert passe de 8 600 véhicules/jour en janvier à 16 257 en août. La D 768 reliant Auray à la côte dépasse les seuils de saturation (11 250 véhicules en janvier et 24 400 en août 2019). De même, la D 780 à Sarzeau est saturée passant de 10 450 véhicules en janvier à 25 754 en août 2019. Ce dernier tronçon a même connu une croissance de son trafic de 1 000 véhicules entre 2015 et 2019.

Les points d'échanges entre réseaux routiers structurants (routes nationales et départementales) constituent les points stratégiques et critiques, en termes de volume et de fluidité du trafic, pour éviter une saturation du réseau structurant et, indirectement, du réseau inter-agglomérations ou secondaire. Certains échangeurs ont déjà fait l'objet d'engagement d'amélioration ou de travaux, visant à une efficacité accrue dans la continuité de réseau³⁸. Néanmoins, la croissance démographique soutenue du département, la périurbanisation d'une partie du territoire et le développement de l'urbanisation de la côte, avec la construction de résidences secondaires, sollicitent plus fortement le réseau et entraînent des besoins supplémentaires en investissements.

3.1.2 L'environnement organisationnel et le positionnement des centres routiers

3.1.2.1 L'organisation de la direction des routes et de l'aménagement (DRA)

La DRA, créée le 1^{er} décembre 2018 en remplacement d'une direction générale adjointe, est directement rattachée à la direction générale des services. Elle est composée d'un directeur, de deux adjoints au directeur, chargés respectivement de l'entretien et de l'exploitation des routes et de l'aménagement (espaces naturels, eau, foncier, littoral), d'une unité administrative et de quatre services centraux chargés de la programmation, des études routières, des ouvrages d'art et des acquisitions foncières, de l'urbanisme et des procédures environnementales. Outre un positionnement physique au siège, la DRA gère des services territoriaux, les 16 sites d'exploitation des routes départementales (SERD). Les services centraux de la DRA comptent 102 agents³⁹, dont 77 pour la partie routes.

3.1.2.2 Les trois agences techniques départementales (ATD)

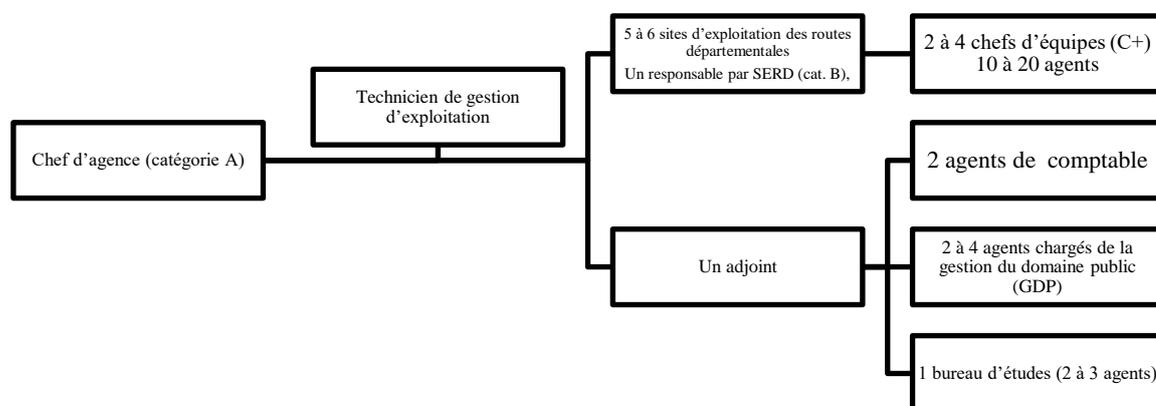
Les ATD, situées à Hennebont, Josselin et Questembert et comptant 293 agents, sont chargées de l'organisation des activités et des actions des centres routiers, dénommés sites d'exploitation des routes départementales (SERD) et assurent la délégation de maîtrise d'œuvre des chantiers. Elles assument la mise en œuvre de la politique de gestion de la route sur le territoire concerné, jouant un rôle de concepteur et d'opérateur. Enfin, elles sont plus spécifiquement chargées des relations avec les services de police et recueillent les informations nécessaires à la gestion du patrimoine, en relation avec les services concernés.

Chaque ATD rassemble 5 à 6 SERD. L'organisation-type d'une ATD rattache plusieurs chefs de site, un bureau d'études, des agents chargés de la gestion du domaine public, du secrétariat du personnel et de la gestion comptable.

³⁸ Echangeur de Saint-Antoine à Ploërmel, travaux du croisement de la RN 24 et du contournement de Locminé, etc.

³⁹ Sources : fichiers de paie.

Organigramme n° 1 : Organisation type d'une agence technique départementale (ATD)



Source : CRC d'après organigramme DRA.

3.1.2.3 Les caractéristiques du réseau des centres routiers départementaux

En 2021, le département du Morbihan compte 16 sites d'exploitation des routes départementales (SERD), après une importante restructuration puisqu'en 2016, existaient 27 SERD, dont 9 secondaires⁴⁰.

Tableau n° 15 : Evolution du nombre de centres routiers

2016	2017	2018	2019	2020	2021
18 + 9 = 27	16 + 4 = 20	16 + 2 = 18	16 + 1 = 17	16	16

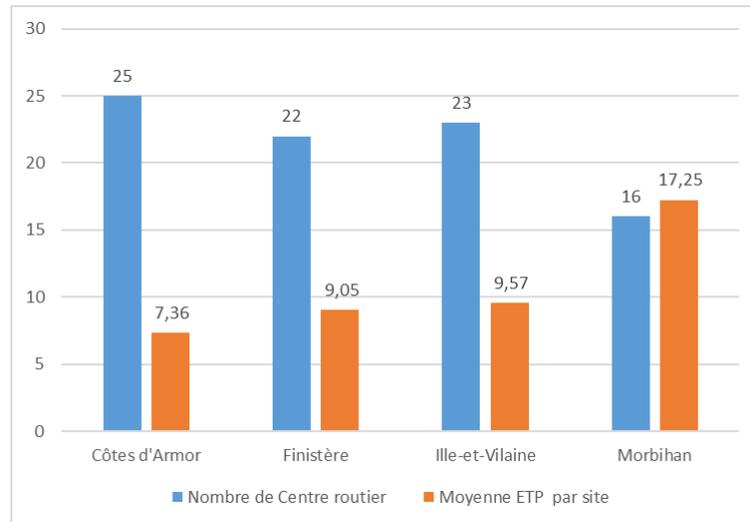
Source : département du Morbihan.

Le réseau du département du Morbihan est celui qui compte le plus d'agents en Bretagne, avec 276 agents. Un SERD est composé en moyenne de 17 agents (dont deux à quatre chefs d'équipe), gère 261 km de voirie et entretient 15 km de voirie par agent.

La fixation du nombre d'agents par site est indépendante du nombre de kilomètres gérés, les centres gérant des 2x2 voies étant toutefois mieux dotés en personnel. Le département se caractérise par un nombre de sites le plus faible de la région Bretagne, malgré une superficie comparable, mais également par une taille moyenne par site très supérieure à la moyenne bretonne.

⁴⁰ Les 11 SERD fermés sont ceux de Gourin, Guer, La Roche-Bernard, La Trinité-Porhoët, Malestroit, Plouay, Pluvigner, Redon, Rohan, Saint-Jean Brévelay, Sarzeau.

Graphique n° 16 : Nombre de centres routiers et effectif moyen par site en 2020 dans les départements bretons



Source : CRC, à partir des données communiquées par chaque département.

Les SERD procèdent au traitement des dégradations de chaussée, réalisent les différents travaux d'entretien et d'équipements de la route, recensent le patrimoine en termes d'exploitation et proposent les mesures à mettre en œuvre. Ils adaptent la signalisation quand les conditions de circulation l'exigent. Ils interviennent également dans la gestion des dépendances et suivent l'entretien des ouvrages d'art. Ils interviennent directement dans la gestion de crise ou des phénomènes de risques liés aux inondations. Ils peuvent enfin assurer le suivi des travaux.

3.1.3 Les moyens financiers alloués à la gestion des routes

Les dépenses d'entretien et construction de la voirie constituant des dépenses obligatoires⁴¹, il incombe au département de consacrer les moyens financiers nécessaires aux voies qui lui appartiennent, y compris les dépendances. Un défaut d'aménagement ou d'entretien normal de la chaussée ou le mauvais état des dépendances peuvent mettre en jeu sa responsabilité en cas d'accident. Les dépenses en matière de gestion de la voirie représentent en moyenne 3,7 % des dépenses de fonctionnement, un quart des dépenses d'investissement et près de 11 % des dépenses de personnel des départements bretons.

3.1.3.1 Les dépenses de fonctionnement

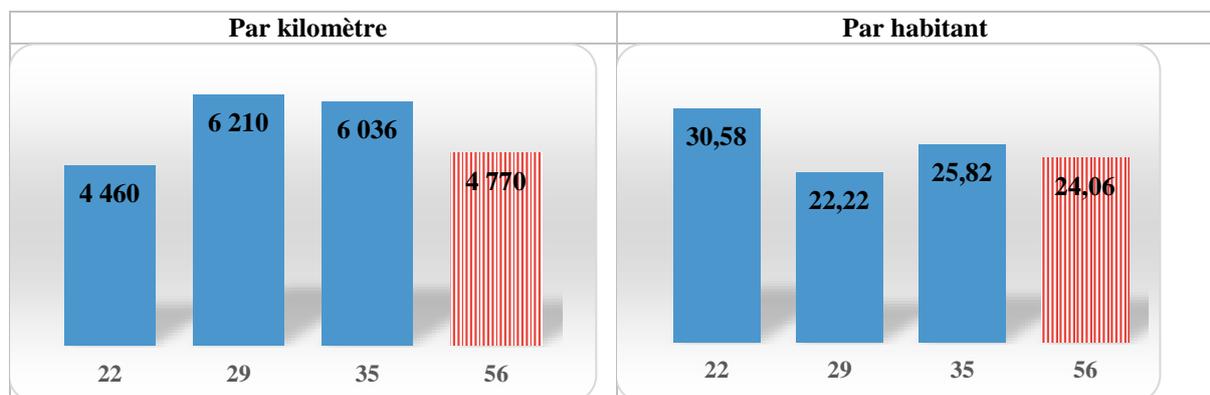
Les dépenses de fonctionnement affectées à l'entretien et à la gestion du réseau routier représentaient 20 M€ en 2020. Ces dépenses sont composées à 84 % de dépenses de personnel, alors que la moyenne nationale est de 67 %⁴². Le département garde de nombreuses prestations en régie, mais semble aussi privilégier l'investissement.

⁴¹ Article L. 3321-1 16° du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴² Source : « OFGL data ».

Les dépenses de 24,06 € par habitant sont inférieures à la moyenne bretonne de 25,30 €. Les dépenses de fonctionnement par kilomètre de voirie s'élèvent à 4 770 € ce qui est inférieur à la moyenne nationale des départements hors départements de montagne (6 040 €/km), mais aussi à la moyenne régionale de 5 337 €/km.

Graphique n° 17 : 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.

NB : des périmètres d'activité différents selon les départements peuvent expliquer des différences non significatives au regard de l'importance des dépenses affectées à la gestion du réseau routier dans l'ensemble du poste budgétaire.

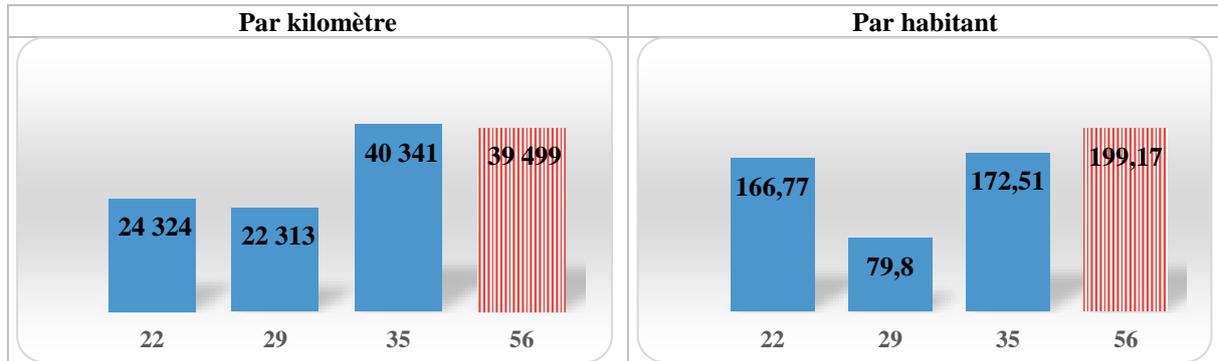
Les dépenses connaissent une saisonnalité significative, avec des montants plus importants à l'approche de la clôture de l'exercice. Le département organise la viabilité hivernale du 15 décembre au 15 mars et remplit ses stocks à proximité de cette période. Le niveau plus élevé de dépenses en fin d'exercice est décorrélé de la consommation réelle mais contribue à constituer des stocks de précaution.

Dans le cadre de la certification des comptes, la valorisation des stocks s'impose afin de disposer de comptes exhaustifs et fiables, mais aussi pour améliorer le pilotage de la collectivité. La chambre invite donc le département à tenir une comptabilité de stocks pour les fournitures de voirie sans attendre d'y être, le cas échéant, contraint réglementairement.

3.1.3.2 Les dépenses d'investissement

Le département a investi pour plus de 165,1 M€ entre 2016 et 2020 pour son réseau routier et versé 5,8 M€ de subventions aux communes en matière de voirie. Le Morbihan est le département breton qui a le plus investi pour ses routes en valeur relative par habitant. De même, la création de voiries nouvelles (comme le contournement de Locminé, par exemple) explique des coûts par kilomètre supérieurs à la moyenne. Sur 48 départements ne comptant pas de voirie de montagne, le Morbihan présente le 15^{ème} budget en valeur absolue et le 23^{ème} en dépenses par habitant. Le département consent donc un effort financier significatif au renouvellement de ses routes et à l'amélioration de son réseau.

Graphique n° 18 : 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.

Entre 2016 et 2020, le département a consacré en particulier 50,9 M€ à des opérations de grosses réparations et 30,8 M€ à l'axe reliant Vannes à Saint-Brieuc *via* Pontivy (dans le cadre du programme routier Triskell).

Le département envisage de maintenir un haut niveau d'investissement, à hauteur de 142 M€ entre 2021 et 2024, dont 36,6 M€ pour les axes du Triskell, 9,4 M€ pour l'axe Lorient-Roscoff, 12 M€ pour l'axe Vannes-Redon. Les programmes routiers départementaux atteindraient 84 M€ sur quatre ans et le programme de grosses réparations 43 M€ (avec un montant de 11,5 M€ par an à partir de 2022).

3.2 Une stratégie d'optimisation de la gestion du réseau qui a permis une maîtrise des coûts

3.2.1 Une stratégie de gestion précoce et constante

3.2.1.1 Le cadre des orientations stratégiques

Le département a arrêté, en commission « des infrastructures, de l'équipement du territoire, de l'environnement et de la mobilité » du 25 avril 2012, une politique d'entretien et d'exploitation des routes départementales. Elle définit les modalités de mise en œuvre de cette politique et les moyens humains et financiers correspondants. Son objectif est de maintenir l'ensemble du réseau routier et de 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 qui peut être extrêmement rapide.

La dégradation d'un réseau routier

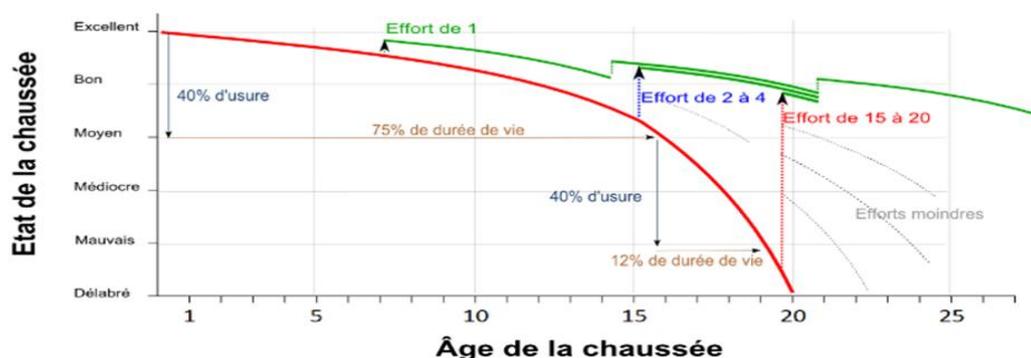
Les chaussées sont réalisées en plusieurs couches : la couche de roulement (enrobé ou enduit), qui assure l'étanchéité de la chaussée, la sécurité (adhérence) et accessoirement le confort de circulation ; la couche de base et la couche de fondation qui assurent la diffusion des efforts liés au trafic ; 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° 19 : 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'USIRF, union des syndicats de l'industrie routière française, <https://www.routesdefrance.com/wp-content/uploads/dossier-de-presse-AG-2015-USIRF.pdf>

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 important⁴³, une inadéquation entre le revêtement de la route et le trafic, etc.⁴⁴.

⁴³ 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.

⁴⁴ Sources : https://www.ifsttar.fr/fileadmin/user_upload/editions/lcpc/MethodeDEssai/MethodeDEssai-LCPC-ME52.pdf

Cette politique se décline au niveau technique par la définition d'un niveau de service attendu en fonction de la hiérarchisation du réseau. C'est à ce moment-là que le département a arrêté une classification des voies passant de deux à quatre catégories. Sur le plan des usages, le département a précisé ses objectifs en réaffirmant que la logique est d'assurer les liaisons de transit (y compris régionales) et inter-agglomération, en desservant systématiquement l'ensemble des anciens chefs-lieux de canton.

Si cette politique désormais ancienne est régulièrement actualisée, son adoption par une commission non habilitée devrait conduire à mieux la formaliser dans une délibération de l'assemblée délibérante ou d'une instance qui en aurait reçu délégation.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le département annonce vouloir adopter en 2022 « un schéma des mobilités », incluant les mobilités douces et les infrastructures routières.

Recommandation n° 4 Formaliser, pour le soumettre à l'assemblée délibérante, un schéma directeur des routes départementales, décliné en documents d'organisation et plans d'exécution sectoriels.

3.2.1.2 Des adaptations du périmètre d'intervention

Chaque année le département transfère des voiries dans le domaine public routier communal. Dans sa politique d'entretien de 2012, le département estimait en effet que « *les réflexions de classements et de déclassements organisés en concertation avec les collectivités locales permettent de réduire le linéaire routier départemental, notamment en agglomération. Il peut exister des non continuités du réseau routier départemental, notamment en agglomération* ». Ainsi, le département considère qu'il « *n'y a plus d'intérêt de conserver une route départementale en agglomération, si une interdiction de la continuité des poids-lourds est mise en œuvre par une collectivité locale* ».

En conséquence, des analyses de transfert entre le département et les communes de Lorient ou Pontivy ont été mises en œuvre, les situations de Vannes et Locminé restant à finaliser. Enfin, aux voiries en agglomération, s'ajoutent les aménagements urbains, comme les sens uniques ou les « chaucidou »⁴⁵ qui peuvent justifier des transferts de domanialité.

Le département a ainsi pu réduire son périmètre d'intervention entre 2016 et 2021 de 39 km, notamment en zones urbaines : le coût d'entretien y est en général plus élevé, en raison d'un usage plus intense et d'une plus grande complexité de gestion, notamment avec la présence de réseaux enterrés nécessitant de plus fréquentes ouvertures de voirie. L'importance des participations versées aux communes a pu permettre au département de négocier de tels transferts de domanialité avec ses partenaires.

⁴⁵ Ou « chausaidou », soit « chaussée à circulations douces » : visant à sécuriser les déplacements mais aussi à favoriser le partage de la route, ce dispositif partage la chaussée en trois espaces : une voie centrale banalisée, sans marquage au centre pour les voitures, camions et motos, deux voies latérales dédiées à la circulation non motorisée, sur lesquelles les engins motorisés peuvent ponctuellement empiéter, sans priorité, pour se croiser.

Par ailleurs, le département a abandonné certaines missions ou les a confiées à des tiers (SDIS⁴⁶ par exemple), notamment les interventions sur accidents. Ainsi, aucune astreinte systématique n'est organisée et, faute de numéro d'appel dédié, toute demande d'intervention est adressée aux forces de l'ordre ou au SDIS, à qui le département fournit les produits absorbants éventuellement nécessaires. Aussi, les activités non planifiables (accidents, viabilité hivernale, phénomènes naturels) ne représentent que 3 % de l'activité du service. De même, le département estime ne pas être compétent en matière de ramassage d'animaux errants ou morts, ces missions relevant selon lui des missions de l'État ou des communes.

Enfin, le département n'a pas souhaité développer de services aux communes, tandis que les relations avec le bloc communal sont caractérisées par un système de subventions versées sur la base d'un guide des aides et des demandes et par le biais un extranet simplifiant leur traitement.

3.2.2 Un déclinaiison opérationnelle rationalisée

3.2.2.1 Les choix techniques d'entretien

Conséquence de sa classification fine, le département décline la politique d'entretien de sa voirie selon une grille d'analyse. Si le classement n'est en réalité qu'indicatif, il présente l'avantage de fournir une trame utile pour la gestion des chantiers. Ainsi, des périodicités de renouvellement, comme les techniques à utiliser, sont définies selon la catégorie de la voirie.

Sur une majorité du réseau lorsque le trafic est inférieur à 2 500 véhicules/jour, le département recourt à la technique de l'enduit⁴⁷, afin de prolonger la durée de vie de ses routes avec une imperméabilisation à coûts réduits, même si cette solution comporte des inconvénients en termes de gravillonnages, de bruit et d'inconfort pour les usagers, notamment les cyclistes. Le recours à des enrobés sur le réseau primaire (moins de 5 000 véhicules/jour) doit cependant être justifié au regard de critères particuliers (part de trafic poids lourds, déflexions importantes, proximité d'habitations...).

Le département s'est enfin doté de grilles d'analyse de l'état de la voirie homogènes et de bonne qualité.

L'accidentologie constatée sur le département ne paraît d'ailleurs pas trouver sa cause dans l'état du réseau routier départemental.

⁴⁶ Service départemental d'incendie et de secours.

⁴⁷ Couche de roulement de très faible épaisseur, réalisée en place et constituée de couches de liant bitumineux et de granulats répandues successivement. Le renouvellement de la couche de roulement en enduit superficiel d'usage permet de retrouver l'étanchéité et l'adhérence d'une portion complète de la chaussée. (source : https://www.routesdefrance.com/wp-content/uploads/RDF_Vademecum_2018_sept18.pdf).

3.2.2.2 La définition des enveloppes budgétaires

La commission du 25 avril 2012 avait arbitré une répartition budgétaire différenciée entre les quatre agences techniques allant de 1 à 1,7 M€ et a arrêté une enveloppe annuelle de travaux de renouvellement de 7,3 M€, hors une ligne exceptionnelle en cas d'hiver rigoureux, calculée sur des prix unitaires et des surfaces physiques. Ces montants sont régulièrement mis à jour, permettant de justifier voire de garantir l'inscription d'une dotation budgétaire significative.

3.2.2.3 Les réorganisations de services

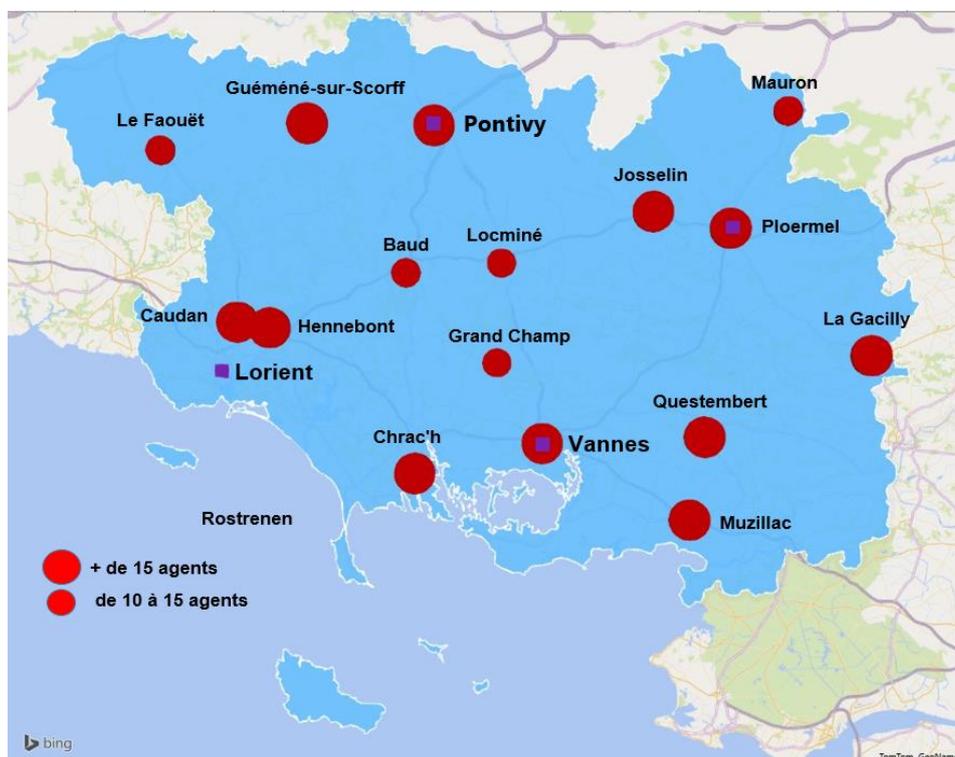
La gestion des centres routiers entraîne de nombreux coûts fixes, notamment des charges de personnel et de bâti. La stratégie du département s'est donc orientée dans le sens d'une optimisation de son organisation, en réfléchissant sur la mutualisation de l'encadrement, des services supports et du bâti.

En 2018, une réorganisation s'est articulée autour des priorités politiques et a intégré des efforts de maîtrise de la masse salariale, grâce à un resserrement des niveaux hiérarchiques, au redéploiement de postes vers les secteurs prioritaires et à la concentration de certaines fonctions en matière comptable et administrative.

La réorganisation a fait passer la direction d'un statut de direction générale adjointe à une direction des routes et de l'aménagement (DRA) et permis la suppression de huit postes et le redéploiement de postes issus de modifications au niveau territorial. Par ailleurs, l'état des locaux du siège de l'ATD nord-ouest (ATDNO), qui nécessitait 650 000 € de travaux, les difficultés de recrutement sur des postes de cadres à forte technicité et une technicité de plus en plus importante dans les ATD ont conduit à la recherche d'une meilleure répartition des charges de travail et finalement à la suppression de l'ATDNO.

En matière d'organisation du réseau des centres routiers, le département a constaté que le fonctionnement d'un site d'exploitation des routes départementales (SERD) n'est raisonnablement viable qu'avec un nombre minimum d'agents affectés. En effet, pour garantir leur sécurité, de nombreuses activités demandent la présence de plusieurs intervenants, ce qui devient délicat avec seulement 5 ou 6 agents quand certains subissent des restrictions médicales et que d'autres demandent des congés ou autorisations d'absence. La suppression ou le regroupement des plus petits centres devait permettre de pallier ces inconvénients. Le principe en a été soumis au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en janvier 2016.

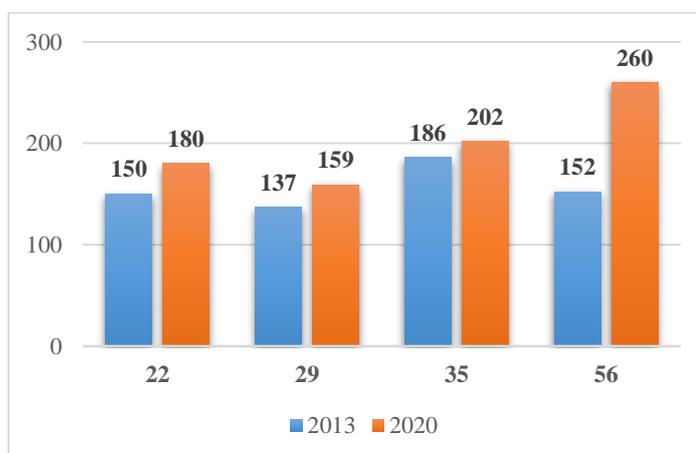
Carte n° 3 : Centres routiers en fonction de la taille de leur effectif en 2021



Source : CRC à partir des données du département.

Le département a alors retenu le scénario du maintien de 16 SERD, chaque site étant dirigé par un technicien et constitué de 2 à 4 agents de maîtrise encadrant 10 à 20 agents techniques. À la suite de ces réorganisations, le département dispose désormais des centres routiers les plus importants de la région Bretagne en effectifs comme en nombre de kilomètres gérés par centre.

Graphique n° 20 : Nombre de kilomètres de voirie gérés par centre routier dans les départements bretons 2013-2020



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

Le regroupement des SERD a permis d'atteindre une taille critique et de sécuriser ainsi la continuité du service, notamment après des astreintes ou des travaux programmés. De même, le regroupement d'équipes a permis de mieux organiser le travail et la répartition des agents dans les équipes 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 est simplifiée en termes d'organisation des congés, tout en renforçant la dimension managériale de l'encadrement.

Les missions des agents des centres routiers

Les agents du réseau routier sont affectés à 69 % à des tâches d'entretien (dont 30 % d'activités de fauchage, élagage ou débroussaillage), 11,6 % à des missions d'exploitation et 19,6 % à des missions de gestion (dont l'encadrement pour 12 % ou la gestion du domaine public, y compris pour le compte d'autres collectivités, pour 3,9 %). Les activités non planifiables (accidents, viabilité hivernale, phénomènes naturels) ne représentent que 3 % de l'activité des SERD.

3.2.3 La maîtrise de la masse salariale

Les effectifs des centres d'exploitation et des ATD sont passés de 320 agents ETP au 31 décembre 2016 à 292 au 31 décembre 2020. À périmètre constant, la masse salariale correspondante a diminué de 1,7 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2020. Par ailleurs, les charges à caractère général de la gestion de la voirie représentent 3,4 M€⁴⁸ en 2020 mais varient selon les exercices.

Tableau n° 16 : La masse salariale des ATD et SERD

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
Frais de personnel	12 849 763	12 638 406	12 650 990	11 989 881	12 013 255	- 1,67 %

Source : département du Morbihan.

⁴⁸ Source : fichier des mandats, fonction 621 « réseau routier ».

3.3 Des marges de manœuvre supplémentaires possibles

3.3.1 Des améliorations possibles dans la connaissance de l'état du réseau et dans son pilotage

Le département du Morbihan ne tient pas de statistique, ni de carte sur l'état d'usure du réseau routier départemental, malgré une surveillance de l'état de dégradation des chaussées, voire des abords, lors des patrouilles par les agents des SERD. De même, la connaissance de l'état et l'inventaire des petits ouvrages d'art restent à compléter. Ces derniers sont en effet nombreux et leur défaillance peut avoir des conséquences socio-économiques significatives au niveau local.

Selon l'institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM), la connaissance du patrimoine routier est une condition préalable à toute politique de gestion optimisée. L'amélioration de la connaissance du réseau, aujourd'hui trop parcellaire et insuffisamment formalisée, permettrait de mieux fonder et prioriser la programmation des travaux et de limiter les risques de rupture de service sur des petits ouvrages d'art.

L'âge moyen du réseau

L'âge moyen du réseau départemental est de 11,21 ans⁴⁹, correspondant à un renouvellement des couches de roulement en moyenne tous les 22 ans, en dépit de la volonté de renouveler les voiries en moyenne tous les 15 ans pour les quatre catégories de routes.

Selon la collectivité, la constatation de signes effectifs de dégradation qui nécessitent une intervention pourrait appeler des optimisations dans la programmation des travaux notamment pour les réseaux secondaire et tertiaire.

La direction dispose de tableaux de bord de suivi des ATD permettant un relevé annuel des heures effectuées par tâche et par SERD et des heures supplémentaires pour chaque année de la période examinée. Si ces documents sont complets et témoignent d'une remontée satisfaisante des informations, ils restent trop statiques et descriptifs, faute de comparaisons avec des objectifs ou un historique permettant de détecter au plus tôt un écart et ainsi améliorer le pilotage de la direction et ses arbitrages.

Aussi, la chambre invite le département à améliorer son dispositif de suivi de l'état du réseau routier et à fonder son pilotage sur des outils plus dynamiques, pluriannuels et comparatifs.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la collectivité indique avoir engagé des actions visant à améliorer les indicateurs de suivi, avec une démarche de saisie informatique embarquée permettant d'optimiser le recueil des informations, tandis que des tests seraient en cours avec le département du Finistère sur des dispositifs de suivis innovants.

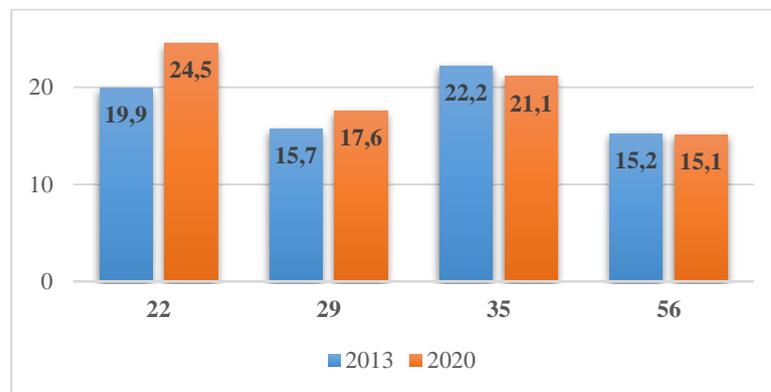
⁴⁹ 9,50 ans pour le réseau prioritaire, 10,94 ans pour le primaire, 10,28 ans pour le secondaire, 12,36 ans pour le tertiaire, selon une étude du département portant sur 3 431 km sur un total de 4 100 km.

3.3.2 Les pistes d'optimisation de la gestion des ressources humaines

3.3.2.1 Le dimensionnement des sites

Héritée des transferts issus de la direction départementale de l'équipement (DDE), la ventilation du nombre d'agents par centre au sein des départements ne répond généralement pas à une logique de gestion telle que la fixation d'un nombre d'agents par kilomètre. Il ressort pourtant de l'observation des effectifs par centre des quatre départements bretons que leur affectation augmente avec le linéaire de voirie géré, même si la répartition peut varier en fonction de la nature des routes (rurales, urbaines et 2x2 voies). Ainsi, les départements bretons affectent un effectif moyen par site moins important pour les voiries rurales que pour l'entretien des 2x2 voies ou, dans une moindre mesure, des voiries en zones urbaines⁵⁰.

Graphique n° 21 : 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.

Dans le Morbihan, si le regroupement des sites a permis des économies tout en améliorant le fonctionnement du réseau par l'optimisation de son organisation hiérarchique, le département n'a pas réexaminé sa politique d'affectation des agents par site, se contentant de reconduire une répartition historique sans tenir compte de la consistance des réseaux en gestion. De fait, outre un nombre de kilomètres entretenus par agent à la fois stable et le plus faible des quatre départements bretons, le département du Morbihan est celui qui affecte le plus d'agents à ses centres routiers (276⁵¹), sans que la longueur et la consistance de son réseau ne l'expliquent.

La chambre invite le département à prolonger la réorganisation des SERD en réexaminant le nombre d'agents affectés à chacun des sites.

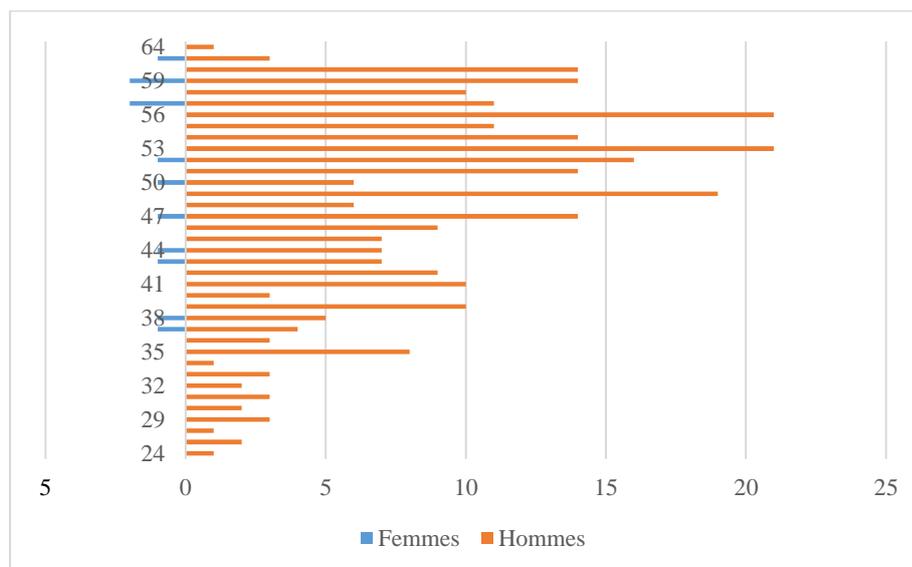
⁵⁰ Chiffres obtenus par régression linéaire multiple sur la base des questionnaires envoyés aux départements, avec un coefficient de détermination r^2 de 57 % (le modèle explique 57 % des observations). Le coefficient de corrélation est de 0,75 ce qui est relativement significatif.

⁵¹ Les centres routiers des Côtes-d'Armor, du Finistère et d'Ille-et-Vilaine comptent respectivement 184, 199 et 220 agents pour 4 617, 3 503 et 4 652 km.

3.3.2.2 La pyramide des âges

En 2019, la moyenne d'âge dans les ATD était de 48,9 ans, avec une pyramide des âges en forme de champignon, indiquant des charges salariales élevées et des reconversions difficiles mais aussi des souplesses d'organisation pour les prochaines années, avec un renouvellement des effectifs au fur et à mesure des départs en retraite.

Graphique n° 22 : Pyramide des âges des agences territoriales départementales en 2019 (effectif par âge)



Source : CRC, d'après les réponses du département.

Face au prochain départ massif d'anciens agents de la direction départementale de l'équipement, la chambre invite le département à mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, spécifique à la direction des routes, afin de définir le niveau de remplacement adapté aux besoins et aux objectifs, mais aussi d'éviter une perte d'expérience et de culture technique, particulièrement importantes dans ce domaine, en assurant la transmission des compétences.

3.3.2.3 Le temps de travail

Le département accorde aux agents d'exploitation 25 jours de congés annuels, 20 jours de réduction du temps de travail (RTT) et deux jours de fractionnement, pour une durée hebdomadaire de travail de 38h30. Par ailleurs, les agents bénéficient de jours de congés exceptionnels accordés par le président du conseil départemental, tandis que le décompte des jours de congés retient un chiffre de 7 jours fériés.

Le décompte effectué par le département appelle les remarques suivantes :

- le nombre forfaitaire de jours fériés utilisé par le ministère de l'Intérieur, qui s'applique aux collectivités territoriales par principe de parité avec la fonction publique d'État, est de 8 et non de 7 ;

- les jours de fractionnement ne se déduisent pas du total du temps réglementaire mais leur caractère forfaitaire est ici irrégulier car l'octroi de ces jours est subordonné à des conditions de prise de congés dans des périodes de l'année définies réglementairement ;
- l'octroi de congés exceptionnels accordés par le président n'est fondé sur aucun texte réglementaire et apparaît donc irrégulier.

Dès lors, comme le temps de travail réel n'est pas de 1 607 heures mais de 1 586, la chambre demande au département de ne plus octroyer de jours de congés de fractionnement systématiquement et sans contrôle, ni de jours exceptionnels dits « du président ».

Recommandation n° 5 Supprimer les jours de congés exceptionnels dits « du président ».

Recommandation n° 6 Mettre fin à l'octroi automatique de congés de fractionnement sans contrôle des conditions d'éligibilité.

3.3.2.4 Les heures supplémentaires

Selon les périodes d'intervention, de jour, de nuit, en semaine, en jours fériés ou en astreinte, des coefficients de majoration sont appliqués aux heures supplémentaires effectuées et devant être récupérées. Le choix entre le paiement ou la récupération des heures est individuel. Au total, les effets de majoration d'heures supplémentaires et de repos récupérateurs représentent une perte annuelle en effectif « de production » de près de 6 900 heures soit 4,3 agents ETP.

Tableau n° 17 : Heures supplémentaires rémunérées

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'heures supplémentaires	7 197	8 047	8 753	7 879	8 135
Nombre d'agents concernés	170	182	177	188	191
Charge financière (en €)	144 645	170 937	178 499	159 652	164 856

Source : fichiers de paie.

L'activité des centres routiers est marquée par des saisonnalités qui ne sont pas prises en compte dans l'organisation du temps de travail de la direction. Un dispositif d'annualisation du temps de travail pourrait donc être étudié. Il ne viserait pas à supprimer la réalisation des heures supplémentaires ou de repos récupérateurs, qui seront toujours nécessaires au regard des besoins non prévus du service, mais permettrait d'en limiter l'usage aux seules interventions exceptionnelles et imprévues.

La chambre invite le département à étudier la possibilité d'une annualisation du temps de travail pour tenir compte des saisonnalités inhérentes à l'entretien des routes.

3.3.2.5 Les astreintes

Le département indique dans son plan de viabilité hivernale que les hivers rigoureux sont très anciens et que ces situations paraissent devenir exceptionnelles. Estimant rares les épisodes neigeux et les inondations, il a en conséquence limité son système d'astreintes. Par ailleurs, il organise une permanence téléphonique alternée entre les trois ATD, par tours de cinq à sept semaines tout au long de l'année. Le système d'astreintes départemental repose donc largement sur le volontariat, voire le bénévolat des agents.

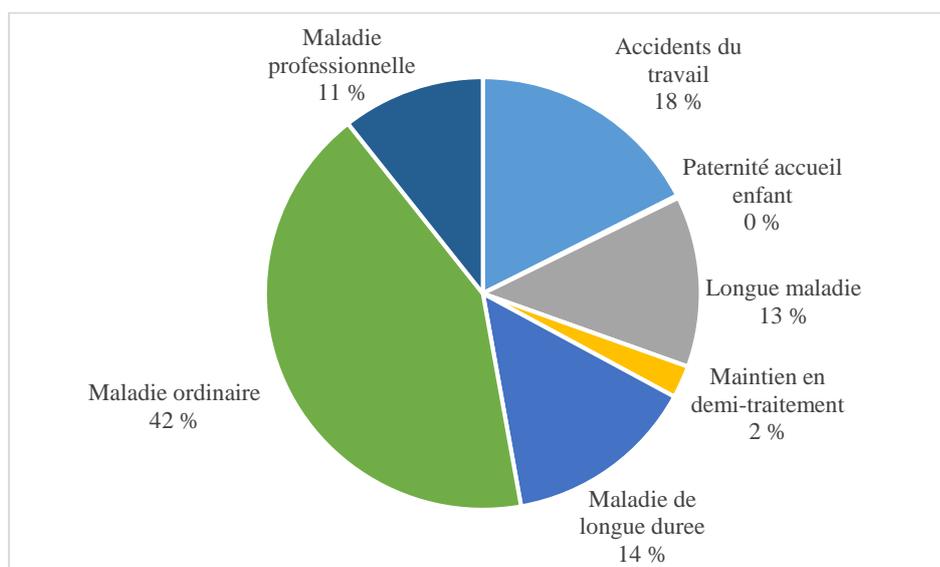
Si ce système permet au département de limiter ses coûts, il est particulièrement défavorable aux agents qui ne bénéficient pas de compensations aux sujétions accompagnant ces astreintes. De surcroît, en cas d'accident d'un bénévole ou d'un volontaire pendant une intervention, l'absence de cadre juridique serait de nature à engager la responsabilité de l'employeur.

3.3.2.6 Les absences et la taille critique des centres routiers

Avec en moyenne 24,7 jours d'absences par agent entre 2016 et 2020, dont 10,4 pour maladie ordinaire, les services des routes paraissent subir un absentéisme comparable à la moyenne des départements (24,5 jours en 2017) et inférieur à la moyenne des autres services de la collectivité. La proportion de maladie ordinaire dans le total des arrêts maladies dans les ATD est même inférieure à la moyenne de la collectivité (42 % pour une proportion de 50 % dans la collectivité en 2019). Toutefois, la proportion de maladies professionnelles ou d'accidents du travail y est plus élevée, le service étant le plus touché par l'accidentologie.

L'absentéisme s'est réduit sur la période, y compris pour la maladie ordinaire et les maladies professionnelles, en forte diminution. En revanche, les arrêts maladie moyens sont passés de 11 à 12,7 jours entre 2016 et 2019 et à 16,6 en 2020, année cependant particulière sur le plan sanitaire.

Graphique n° 23 : Répartition des causes d'absences pour raison médicale 2016-2020 au sein des ATD



Source : CRC d'après les données du département.

Le département met finalement en évidence que, toutes absences confondues (y compris congés divers), un agent est absent en moyenne 29 % du temps (150 970 heures d’absences pour 364 017 heures travaillées). Ainsi, un SERD doit fonctionner avec près d’un tiers des effectifs absent ou indisponible pour assurer une continuité de service. Ce ratio rend nécessaire une taille critique des SERD de plus de six agents, car un site ne peut fonctionner avec quatre agents, les sorties exigeant, pour des raisons de sécurité, un minimum de deux agents, en dehors des tâches administratives comprenant la gestion du domaine public et les arrêtés d’occupation du domaine public à prendre.

3.3.3 Une meilleure mutualisation des moyens matériels à étudier

Les SERD disposent au total de 215 véhicules, tandis que les ATD disposent par ailleurs en propre de trois véhicules légers chacune.

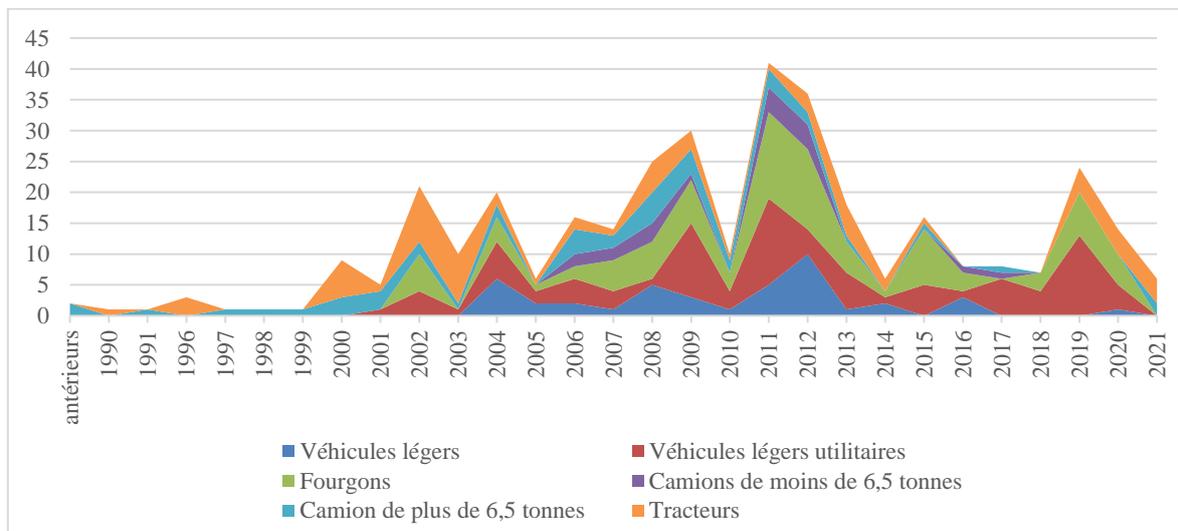
La moyenne d’âge du matériel est assez élevée, même si elle ne reflète pas la diversité du parc en raison d’une politique de renouvellement inégale depuis 2009.

Tableau n° 18 : Âge moyen des matériels par catégorie

Catégorie	Nombre d’engins	Moyenne d’âge
Véhicules légers (VL)	19	9,39
Véhicules légers utilitaires (VLU)	53	7,46
Fourgons	62	7,98
Camions de moins de 6,5 tonnes	16	10,38
Camions de plus de 6,5 tonnes	30	16,31
Tracteurs	45	10,35
Total	225	9,73

Source : département du Morbihan.

Graphique n° 24 : Répartition du parc de matériels selon l’année d’acquisition (en nombre de véhicules)



Source : CRC d’après les données du département du Morbihan.

Par ailleurs, la mutualisation pourrait être renforcée en élargissant son champ au service départemental d'incendie et de secours. Cet établissement public départemental dispose d'un conseil d'administration présidé par le président du conseil départemental, ce qui doit favoriser le renforcement des synergies et la mutualisation des moyens, notamment d'entretien du patrimoine roulant.

3.3.4 Une réflexion à poursuivre sur l'intérêt départemental de certaines voiries

La répartition des compétences de gestion de la voirie entre les différents niveaux de collectivités locales est fixée par le code de la voirie routière, lequel consacre le titre III à la voirie départementale et le titre IV à la voirie communale. Les compétences dévolues aux départements et aux communes en matière de voirie sont visées, pour les premiers, aux articles L. 131-1 et suivants du code de la voirie routière, pour les secondes, aux articles L. 141-1 et suivants du même code ainsi que, pour les deux, aux articles L. 2122-21 et L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales.

L'évolution du trafic, de l'organisation territoriale, des objectifs et de la stratégie poursuivie en matière d'entretien et d'exploitation de la voirie impose que le département s'interroge périodiquement sur l'intérêt départemental de certaines voies. S'il ne fait aucun doute que les liaisons d'intérêt stratégique régional, les liaisons d'intérêt interdépartemental et/ou d'équilibre territorial, les liaisons inter-communes d'intérêt départemental et d'intérêt économique et la majorité des autres voies départementales présentent un intérêt départemental, cela est plus discutable pour certaines typologies de voirie.

3.3.4.1 Les voiries urbaines

La mission originelle et première du département est de disposer d'un réseau permettant d'assurer un trafic routier fluide interurbain, afin de relier prioritairement les communes entre elles. En parallèle, les agglomérations (communes urbaines ou intercommunalités à dominante urbaine) en charge des questions de mobilité, notamment par le biais de l'organisation des transports en commun, doivent assurer une politique de partage de la voirie entre les différents usagers (transports en commun en site propre ou non, pistes cyclables, développement des « chaudiou », etc.).

Comme c'est déjà le cas pour les métropoles qui disposent d'une compétence générale en matière de voirie⁵², la maîtrise par les collectivités de l'ensemble des voies de circulation situées en zone urbaine ou agglomérée leur permet de programmer les choix d'aménagement ou les travaux d'entretien en fonction des priorités fixées dans leur stratégie locale des déplacements. Elle facilite, ensuite, la gestion du partage des voies de circulation afin de donner la priorité éventuelle aux lignes de transport en commun, aux pistes cyclables, etc. Enfin, elle donne de la lisibilité à l'action publique en réduisant le nombre de gestionnaires de ce type de voirie.

⁵² En vertu de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

L'enjeu porte sur une partie des voies urbaines, qui représentent au total 14,5 % de la voirie départementale (607 km).

Le département du Morbihan a déjà mené une politique active de transfert de sa voirie et, s'il n'est bien entendu pas envisageable qu'il transfère l'ensemble de la voirie urbaine qu'il gère vers le bloc communal (intercommunalité et commune), il serait en revanche pertinent qu'il poursuive sa réflexion dans ce domaine. Les pactes locaux de mobilité que le département entend signer avec les intercommunalités pourraient lui servir à préciser les modalités de transfert d'une partie de sa voirie urbaine vers les collectivités qui disposent d'une politique de mobilité effective sur leur territoire. L'objectif est de leur permettre d'être compétentes sur l'ensemble de la voirie urbaine située sur leur territoire, en veillant toutefois à l'adaptation aux caractéristiques géographiques, au rôle de transit de certains axes départementaux et au risque de ruptures dans les liaisons et les modalités de circulation. Le département pourrait ainsi prolonger son effort de concentration des moyens sur son réseau interurbain.

3.3.4.2 Les voiries infra-communales

La voirie départementale assure les dessertes entre les communes par un maillage de proximité. Il s'agit d'itinéraires complémentaires aux dessertes principales, qui permettent une desserte fine de l'ensemble du territoire. Au regard du trafic et de la nécessité de disposer de liaisons adaptées entre des zones de vie, l'intérêt départemental de la majorité de cette voirie est avéré.

Toutefois, il apparaît nécessaire de s'interroger sur l'intérêt départemental de certaines liaisons à faible trafic. Celles-ci s'apparentent davantage à de la 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 organisationnelles 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 affinée du réseau départemental actuel permettrait d'engager des réflexions, sur la base de la subsidiarité et de la détermination du bon niveau de responsabilité, avec certaines communes ou intercommunalités pour adapter le statut juridique de ce type de voirie d'intérêt local, afin d'aboutir à un transfert vers ces collectivités *via* des déclassements.

3.3.4.3 Les dessertes internes de zones d'activités et les itinéraires départementaux parallèles

Dans la même logique, les dessertes internes des zones d'activités qui relèvent maintenant de la compétence des intercommunalités ont vocation à leur être transférées. L'intérêt départemental apparaît également limité, s'agissant de voirie permettant d'accéder ou de circuler au sein de zones gérées et aménagées par les intercommunalités.

Enfin, les itinéraires départementaux parallèles, peu nombreux, qui permettent d'assurer une double liaison entre des communes et/ou des pôles d'activité doivent aussi faire l'objet d'un examen de l'intérêt du département à les conserver dans son patrimoine.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la collectivité indique que les réflexions à conduire en matière d'intérêt départemental de certaines voiries pourront être abordées dans le cadre des travaux préparatoires au futur schéma des mobilités, en articulation étroite avec les intercommunalités.

3.3.4.4 Le transfert éventuel de routes nationales

La loi 3DS⁵³ prévoit la possibilité pour l'État de transférer des routes du réseau national aux départements volontaires. L'objectif est de permettre aux départements de mettre en place une politique routière cohérente sur l'ensemble de leur territoire, en récupérant certaines portions qui leur échappent. Le Sénat a introduit dans la loi la possibilité pour les collectivités volontaires de se prononcer en connaissance de cause, en renforçant la liste des informations à leur communiquer et en approfondissant la phase de concertation. Selon l'étude d'impact du projet de loi, ce sont « *entre 1 000 et 4 000 km de voies* » qui sont susceptibles d'être transférés, soit 10 à 15 % du domaine routier public national non concédé. Il ne s'agit pour le moment, dans la loi, que d'une expérimentation.

Le Morbihan est traversé par plusieurs routes nationales qui le connectent au reste de la région et qui relient ses grandes agglomérations et pôles d'activités entre eux, structurant fortement le territoire départemental : RN 165 Nantes-Vannes-Lorient-Quimper ; RN 24 Rennes-Lorient ; RN 166 Ploërmel-Vannes). Ces routes représentent un linéaire de 248 km (999 km en Bretagne).

Avant de finaliser un éventuel transfert, il est souhaitable que cette évolution se fonde sur une stratégie interdépartementale, voire régionale, sur le futur mode de gestion de cette voirie nationale. En effet, les axes concernés traversent deux ou trois départements et ne pourraient faire l'objet d'une gestion différenciée par territoire (par exemple, RN 24 gérée par le département d'Ille-et-Vilaine puis gérée par l'État si le Morbihan ne souhaite pas le transfert).

Même si le kilométrage potentiellement cédé est limité, la chambre souligne la nécessité de bien apprécier l'impact financier pour le département de ces éventuels transferts (en fonction de l'état des lieux et du coût de l'entretien d'une voirie 2x2 voies très fréquentée, des ouvrages, des centres d'exploitations, des personnels), afin que ces charges de fonctionnement et d'investissement ne viennent pas peser sur des finances départementales tendues.

Dans un courrier au préfet daté du 28 février 2022, le département a exprimé un avis défavorable au transfert de ces voiries dont l'intérêt national lui apparaît incontestable, en soulignant que d'importantes opérations d'aménagement devaient être opérées, notamment à Vannes sur la RN 165, à l'intersection particulièrement congestionnée des itinéraires Nantes-Brest et Vannes-Rennes.

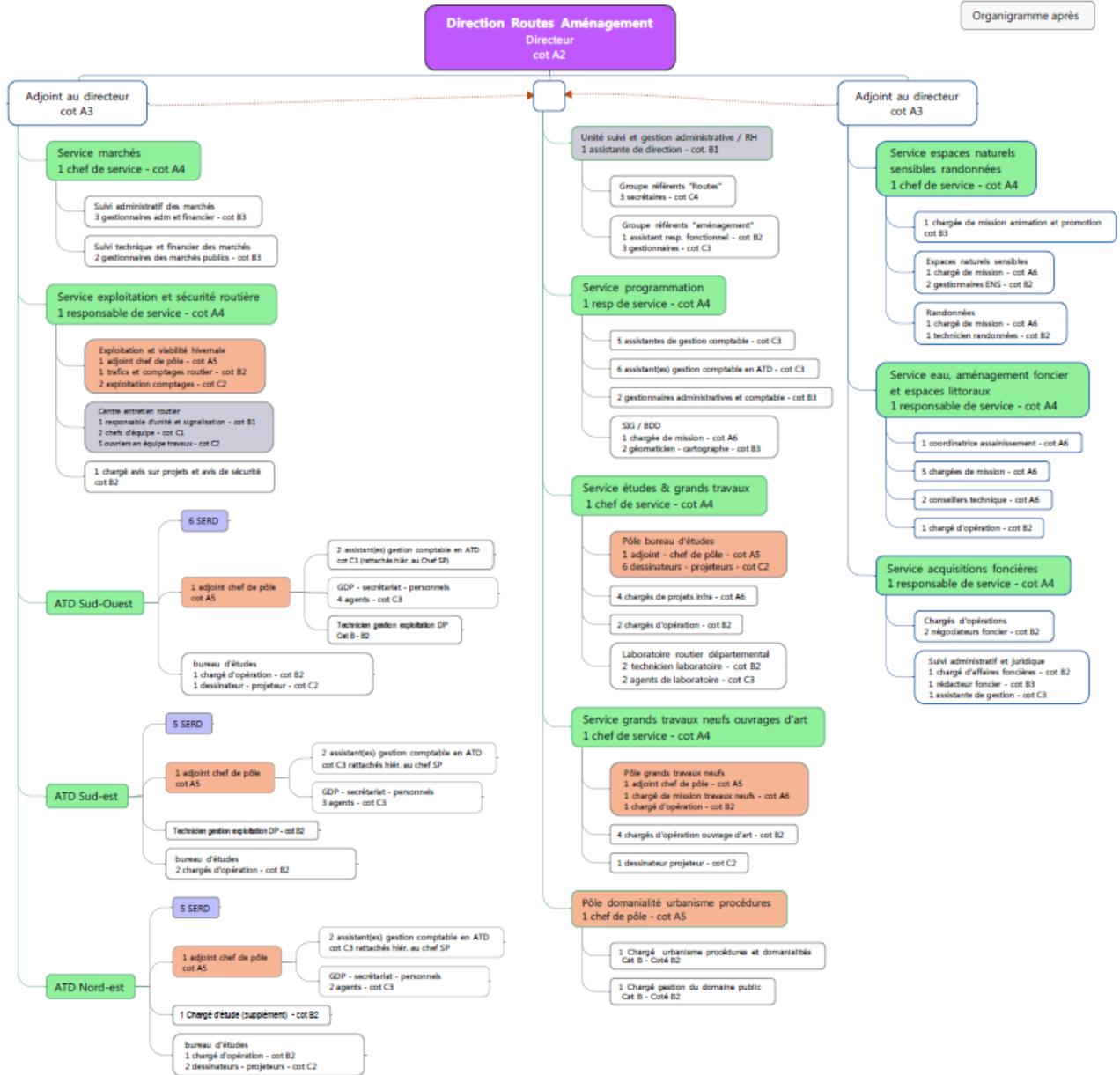
⁵³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	L'organisation de la DRA	60
Annexe n° 2.	Données financières	64

Annexe n° 1. L'organisation de la DRA

Organigramme n° 2 : La direction des routes et de l'aménagement



Source : département du Morbihan.

Les services de la DRA

- **Service des Études Routières et Grands Travaux – SERGT – 18 agents**

Le service assure l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre « études » pour les opérations d'aménagement d'infrastructures structurantes (hors ouvrage d'art). Ses principales missions consistent à accompagner l'aide à la décision stratégique sur les projets, à planifier les études en corrélation avec la PPI, à concevoir les projets depuis les études de faisabilité jusqu'aux marchés de travaux, à évaluer l'environnement des projets et intégrer sa juste prise en compte dans la conception, à développer les projets au travers des concertations et coordinations diverses, à mener les différentes procédures réglementaires et foncières, à organiser l'activité des intervenants extérieurs qui participent à l'avancement des projets.

Le laboratoire routier est rattaché au SERGT. Il apporte conseil et appui technique expert aux différents services de la DRA, dans les domaines des sols, des matériaux, des chaussées, des revêtements, du béton, dans le cadre des travaux neufs et des travaux d'entretien du réseau routier départemental. Il participe aux études de conception et de dimensionnement, contribue à la préparation des pièces techniques des marchés travaux. Il assiste les maîtrises d'œuvre « travaux » (SGTNOA, ATD), notamment pour la réalisation du contrôle extérieur.

- **Service Grands Travaux Neufs et Ouvrages d'Art – SGTNOA – 9 agents**

Ce service assure les missions suivantes :

- le suivi de travaux des infrastructures linéaires neuves (exemples : RD 767 contournement de Locminé et liaison Locminé Siviac, RD 306 contournement de Guidel, RD 769...),
- le suivi de travaux des ouvrages d'art (ponts, écrans acoustiques,...) associés à ces infrastructures linéaires neuves ainsi que pour les opérations d'aménagement de chemins de grande randonnée,
- le pilotage de la surveillance des ouvrages d'art en association avec les ATD, les diagnostics structurels, les études et le suivi des travaux d'entretien et de réparations des ouvrages d'art et des infrastructures portuaires restées sous gestion départementale.

Le patrimoine « ouvrage d'art » est constitué de 950 franchissements (pouvant regrouper plusieurs ouvrages) et de près de 300 murs de soutènement, situés sur le réseau routier départemental.

- **Services des Marchés Routiers et de l'aménagement – SMRA – 6 agents**

Le service a pour mission l'organisation, la gestion des flux des marchés, le pilotage de l'ensemble de la chaîne de traitement des marchés publics, l'appui aux services opérationnels par un suivi administratif et juridique des marchés. Il assure la sécurité juridique des procédures de passation des marchés et organise le contrôle interne.

Ce service a pour mission le lancement des marchés routiers (marchés formalisés et marchés à procédure adaptée). Il gère de manière totalement dématérialisée les publicités, les dossiers de consultation des entreprises, les commissions d'appel d'offres. La direction des routes et de l'aménagement étant maître d'œuvre pour tous ses dossiers, le SMRA gère toutes les modifications liées à la vie de ceux-ci (avenants, bordereaux des prix supplémentaires, sous-traitance, ordres de service...), il assure également la gestion des états de règlement correspondant à la vérification de factures et des états d'acompte liés aux marchés.

- 3 agents principalement chargés du suivi administratif des marchés (du lancement de la procédure jusqu'à la notification des marchés),
- 2 agents chargés du suivi technique et financier des marchés, de la gestion et du calcul des acomptes.

- Service Programmation - SP – 13 agents

Le service assure

- la préparation, la gestion et le suivi des budgets de la DRA (autorisations de programme et crédits de paiement),
 - la gestion comptable des dépenses directes (unité comptable DRA),
 - la gestion administrative et comptable des subventions (dépenses indirectes),
 - la préparation, la gestion et le suivi des programmes d'entretien routier,
 - le suivi des programmes pluriannuels d'intervention routier, cyclotourisme et ENSR.
- Service Acquisitions Foncières, Domanialité, Urbanisme et Procédures Environnementales - SAFDUPE – 9 agents

Service support à l'action de la DRA, il est constitué en deux pôles :

- le Pôle Acquisitions Foncières se charge de l'acquisition des terrains nécessaires aux projets d'aménagement (routes, voies vertes, itinéraires de randonnée ou bien encore ENS) soit par voie amiable soit par voie d'expropriation. Il dialogue avec des partenaires institutionnels comme les services fiscaux (cadastre et hypothèques) ou la SAFER ;
- le Pôle Domanialité, Urbanisme et Procédures Environnementales intervient sur plusieurs thématiques. Il est référent de la gestion du domaine public routier en appuyant les agences techniques pour les rédactions d'arrêtés d'alignement ou de permission de voirie, tout en rédigeant par ailleurs les avis du département sur les documents d'urbanisme et sur certains grands projets.

Ce pôle est également l'interface privilégiée avec les services de l'État dans le cadre des demandes d'autorisations environnementales (loi sur l'eau, espèces protégées, monuments historiques, sites inscrits et classés...). Il appuie alors les services opérationnels dans la réalisation d'études d'impact ou d'expertises environnementales. Il anime enfin l'Observatoire du Bruit.

- L'Unité de Suivi et Gestion Administrative Ressources Humaines - USGARH – 8 agents

L'unité a pour mission de centraliser toutes les sollicitations administratives et organisationnelles de l'ensemble des collaborateurs des services de la DRA : téléphone, courriers, notes, préparation réunions, commissions, convocations, réservations, demandes de formations, dossiers spécifiques, suivi de procédures, gestion RH.

Une boîte mail unique : BP_DRA_dra-secretariat@morbihan.fr, par laquelle toutes les demandes transitent obligatoirement. Tous les collaborateurs de la DRA suivent leur demande grâce aux dossiers numérisés communs enregistrés dans un tableau Excel.

- Service Exploitation et Sécurité Routière – SESR - 14 agents

Dans le domaine de la sécurité routière, le SESR prépare les projets de politique de prévention et de sécurité routière pour les agents de la collectivité, les procédures de mise en œuvre et d'assistance aux services opérationnels et apporte une expertise sur les projets et assure une veille technique et réglementaire. Ce service recueille, analyse et synthétise également les données d'accidentologies ainsi que l'ensemble des données liées au trafic routier tout en intégrant les critères de déplacements, intervient lors de consultation en amont des projets et apporte conseil au niveau des réalisations et avant les mises en services, apporte également un œil d'expertise lors des demandes des services opérationnels et répond techniquement aux sollicitations et courriers des personnes extérieures (riverains, élus, etc.).

Dans le domaine de l'exploitation routière, le SESR élabore les procédures et assiste les services territoriaux, élabore et suit les dossiers d'exploitation, assure le pilotage de la gestion de crise et notamment la viabilité hivernale et formule des avis sur les dossiers de grandes manifestations, etc.

Annexe n° 2. Données financières

Ressources institutionnelles

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	119 388 120	106 676 655	107 019 376	107 246 993	107 568 322	- 2,6 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	68 574 572	55 819 189	56 161 910	56 389 527	56 710 856	- 4,6 %
<i>Dont DGF concours particuliers</i>	50 813 548	50 857 466	50 857 466	50 857 466	50 857 466	0,0 %
+ <i>Dotation générale de décentralisation</i>	5 860 658	5 860 658	5 860 658	5 860 658	5 860 658	0,0 %
+ <i>FCTVA</i>	0	371 782	347 392	326 645	318 922	
+ <i>Participations</i>	46 122 924	72 326 646	54 778 041	52 977 933	56 784 007	+ 5,3 %
<i>Dont Etat (dont fonds d'appui aux politiques d'insertion à compter de 2018)</i>	1 967 942	1 645 009	2 834 780	1 681 883	3 535 568	+ 15,8 %
<i>Dont régions</i>	43 500	24 054 395	3 642 649	3 518 161	3 528 161	+ 200,1 %
<i>Dont départements</i>	395 918	415 306	138 727	148 729	154 616	- 20,9 %
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	1 140 745	835 732	325 623	526 039	594 200	- 15,0 %
<i>Dont autres groupements de collectivités et établissements publics</i>	721 676	592 757	453 264	249 966	395 620	- 14,0 %
<i>Dont Sécurité sociale et organismes mutualistes</i>	10 000	10 000	0	0	0	-100,0 %
<i>Dont fonds européens</i>	432 214	168 264	2 422 587	2 660 112	2 288 941	+ 51,7 %
<i>Dont autres</i>	41 410 930	44 605 183	44 960 411	44 193 042	46 286 900	+ 2,8 %
+ <i>Autres attributions, participations et compensations</i>	24 908 248	21 533 665	21 891 634	21 371 529	21 140 975	- 4,0 %
<i>Dont péréquation</i>	23 445 337	20 497 396	20 454 910	19 936 751	19 709 186	- 4,2 %
<i>Dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion...)</i>	1 462 911	1 036 269	1 436 724	1 434 778	1 431 789	- 0,5 %
- <i>Reversement et restitution sur dotations et participations</i>	0	0	0	0	786 889	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	196 279 950	206 769 406	189 897 101	187 783 757	190 885 996	- 0,7 %

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

Fiscalité reversée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	11 356 338	11 356 338	11 356 338	11 356 338	11 356 338	0,0 %
+ Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	8 713 112	8 784 792	9 072 259	9 193 620	9 019 498	+ 0,9 %
+/- Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	-1 813 876	-2 038 060	-3 862 790	-3 673 802	-6 539 301	+ 37,8 %
= Fiscalité reversée	18 255 574	18 103 070	16 565 807	16 876 156	13 836 535	- 6,7 %

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

Les autres charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Contributions obligatoires (a)	43 667 487	44 245 860	43 226 012	43 160 199	41 800 750	- 1,1 %
<i>Dont dotation de fonctionnement des collèges</i>	16 986 562	16 955 942	16 421 222	16 241 450	15 162 809	- 2,8 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	23 384 785	23 571 863	23 807 582	24 093 273	24 382 392	+ 1,0 %
<i>Dont contributions à des fonds sociaux</i>	3 296 141	3 565 524	2 758 249	2 616 441	2 046 514	- 11,2 %
Participations (b)	25 864 007	26 718 859	19 346 536	18 620 958	19 483 518	- 6,8 %
<i>Dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)</i>	2 193 030	2 149 331	1 732 445	1 589 745	974 838	- 18,3 %
<i>Dont contrats aidés</i>	497 926	69 654	15 515	0	0	- 100,0 %
<i>Dont coopération décentralisée</i>	0	0	0	0	0	
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus (c)	2 065 318	2 084 619	2 096 431	2 096 975	2 104 830	+ 0,5 %
<i>Dont indemnités (y compris cotisation) des élus</i>	1 829 354	1 841 664	1 865 746	1 895 458	1 893 482	+ 0,9 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	62 456	54 624	54 608	42 068	32 642	- 15,0 %
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	173 508	188 331	176 078	159 450	178 706	+ 0,7 %
Autres charges diverses de gestion (d)	2 235 259	2 403 840	2 384 019	2 304 496	2 557 925	+ 3,4 %
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	2 003 457	1 988 794	1 959 195	1 805 427	1 800 000	- 2,6 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	185 765	311 960	263 209	442 651	721 634	+ 40,4 %
=Autres charges de gestion (a+b+c+d)	73 832 072	75 453 177	67 052 999	66 182 628	65 947 023	- 2,8 %

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

Subventionnement en fonctionnement

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Subventions de fonctionnement</i>	17 802 915	15 102 588	16 345 667	14 723 109	14 584 654	- 4,9 %
<i>Dont subventions aux services publics industriels et commerciaux</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont subventions aux autres établissements publics</i>	4 231 218	3 301 762	3 865 717	3 298 399	3 252 408	- 6,4 %
<i>Dont subventions aux personnes de droit privé</i>	13 529 908	11 771 808	12 466 837	11 386 766	11 319 445	- 4,4 %
<i>Dont remises gracieuses</i>	41 789	29 018	13 113	37 945	12 801	- 25,6 %

Source : Anafi d'après comptes de gestion.



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