

## 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.*