



Le 11 juillet 2022

La présidente

à

Dossier suivi par : Gabriel ROSENER, greffier
T 02 99 59 85 24
bretagnegreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2021-0093
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

Monsieur Jean-Luc Chenut
Président
du conseil départemental
d'Ille-et-Vilaine
Hôtel du Département
1 avenue de la Préfecture
CS 24218
35042 Rennes

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9
du code des juridictions financières)*

alain.gillouard@ille-et-vilaine.fr
cecile.fischer@ille-et-vilaine.fr

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du Département d'Ille-et-Vilaine pour les exercices 2016 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations et aux recommandations qui sont formulées dans l'ensemble du rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Sophie Bergogne



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE (Ille-et-Vilaine)

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 d'Ille-et-Vilaine	8
1.1 Une progression ancienne et un vieillissement récent de la population départementale	8
1.2 La métropole de Rennes, poumon économique du territoire	9
1.3 L'environnement financier du département	9
2 Les suites du précédent contrôle	11
2.1 Recommandations en matière financière	11
2.1.1 L'inscription des restes à réaliser	11
2.1.2 Les engagements comptables	12
2.1.3 Le dialogue de gestion et le plan de trésorerie	12
2.2 Recommandation en matière de commande publique	12
2.3 Recommandations en matière de ressources humaines	13
2.3.1 L'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus	13
2.3.2 La durée du travail	14
3 La situation financière	18
3.1 Des recettes exposées aux variations des cycles économiques	18
3.1.1 Des ressources fiscales dont le département ne maîtrise plus les déterminants	18
3.1.2 Les autres ressources du département	21
3.2 Des dépenses sociales et des charges de personnel en hausse régulière	22
3.2.1 La progression constante des dépenses sociales du département	22
3.2.2 L'augmentation des charges de personnel	24
3.2.3 La réduction globale des autres charges	25
3.2.4 L'impact significatif de la crise sanitaire	26
3.2.5 Un niveau de dépenses de fonctionnement conforme aux objectifs définis par l'Etat	26
3.3 Un autofinancement en progression jusqu'en 2019 puis fortement réduit par la crise sanitaire de 2020	26
3.4 Un endettement maîtrisé et une trésorerie adaptée	28
3.5 Les risques limités des engagements hors bilan	29
3.6 Un niveau d'investissement conforme aux prévisions	29
3.7 Une prudence nécessaire dans les futurs arbitrages budgétaires	31
4 Le réseau des centres routiers départementaux	34
4.1 Un réseau routier étendu, qui a fait l'objet d'un effort d'investissement important mais qui nécessite une actualisation de la planification stratégique	35
4.1.1 Les caractéristiques du réseau routier départemental	35
4.1.2 Les moyens financiers consacrés à la voirie départementale	40
4.1.3 Une actualisation nécessaire des documents de planification stratégique	43

4.2 Un effort de rationalisation du réseau des centres routiers qui a contribué à une maîtrise des coûts	44
4.2.1 Une rationalisation du réseau des centres routiers depuis 2016	44
4.2.2 Des effectifs et des charges de personnels qui ont été maîtrisés	46
4.2.3 Un niveau de service qui s'est maintenu	48
4.2.4 L'amélioration possible de la gestion des moyens	49
4.3 Des marges de progression pour accentuer l'optimisation de la gestion du réseau	52
4.3.1 Une réflexion à mener sur l'intérêt départemental de certaines voiries	52
4.3.2 Un réseau des centres routiers qui peut encore évoluer dans le temps	55
4.3.3 Un temps de travail des agents des routes à annualiser	57
4.3.4 Des outils de pilotage à renforcer	58
ANNEXES	60

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 d'Ille-et-Vilaine.

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

La situation financière ne présente pas aujourd'hui de motif d'inquiétude, mais ses déterminants, en recettes comme en dépenses, ne sont plus maîtrisés par le département. En cas de retournement économique, la collectivité pourrait être confrontée à une hausse importante de ses dépenses sociales, sans qu'elle ne dispose d'outils lui permettant de faire progresser ses recettes. Cette situation doit l'inciter à la prudence et à poursuivre la recherche de marges de manœuvre.

Des recettes exposées aux variations des cycles économiques

Les produits de gestion ont progressé de 8,1 %, passant de 898,9 M€ en 2016 à 971,8 M€ en 2020. La baisse des dotations de l'Etat a été compensée par l'augmentation des ressources fiscales (grâce à la progression des taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 11 % et de l'assiette de 11,5 %) et par le dynamisme des recettes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). En 2021, le département a perdu son autonomie en matière de recettes fiscales (perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties). Ainsi, la majorité des ressources fiscales provient dorénavant de la fiscalité indirecte (DMTO, TVA) pour laquelle il ne détermine ni les taux, ni l'assiette. Or, ces ressources sont exposées aux variations des cycles économiques et immobiliers et peuvent évoluer à la baisse en cas de crise, ce qui menacerait l'équilibre financier du département.

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

Les charges de gestion ont augmenté de 8,1 %, passant de 789,5 M€ en 2016 à 854,2 M€ en 2020. Les dépenses sociales, qui représentent 58,6 % des charges de la collectivité, ont progressé de 18,7 % sur la période. Alors que l'alourdissement de ces dépenses depuis 2016 représente 78,8 M€, les dotations de l'Etat qui leur sont affectées sont restées stables, imposant au département de financer l'augmentation de ces charges sans soutien financier complémentaire. La crise sanitaire de 2020 a eu un impact significatif sur la progression des dépenses sociales. Malgré la baisse des effectifs (- 2,9 %) sur la période, à la suite des transferts de compétences vers Rennes Métropole et la région Bretagne, les charges de personnel ont crû de 2,5 % sur la période 2017-2020 et représentent 22,5 % des charges de gestion en 2020.

Un autofinancement en progression et un endettement maîtrisé

L'autofinancement reste positif et progresse de 2016 à 2019, passant de 38,3 M€ à 90,5 M€. Cette évolution résulte d'un accroissement plus rapide des produits que des charges, permettant de dégager un excédent brut de fonctionnement de 153 M€ en 2019. Le dynamisme des recettes fiscales en constitue le facteur principal. La crise sanitaire de 2020 a en revanche entraîné une diminution significative de l'autofinancement (- 41,5 %), qui n'a atteint que 53 M€. L'année 2021 a connu un rebond avec 108,9 M€ d'autofinancement. Alors que les produits de gestion sont restés stables entre 2019 et 2020, les charges, notamment les dépenses sociales, ont augmenté de 5,2 %.

De 2016 à 2020, l'endettement du département reste maîtrisé. La collectivité disposait d'un encours de dette de 494,9 M€ à la fin de 2020, celui-ci s'étant réduit de 14,3 % depuis 2016. Sa capacité de désendettement atteint 4,1 ans, ce qui reste raisonnable. Cette situation lui a permis de financer ses 653,1 M€ d'investissement réalisés entre 2016 et 2020.

Une prudence nécessaire pour les futurs arbitrages budgétaires

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

Afin d'anticiper et d'atténuer les effets potentiels d'une hausse importante des dépenses sociales, qui ne pourrait être compensée par une augmentation des recettes, et pour maintenir son autofinancement et un endettement raisonnable, le département doit agir prioritairement sur la maîtrise de ses dépenses.

En matière sociale, l'optimisation du niveau de service doit être recherchée pour freiner la progression annuelle. L'évolution des charges de personnel doit par ailleurs être contenue. Le soutien pluriannuel au bloc communal (communes et établissement public de coopération intercommunale -EPCI-) pourrait être réexaminé au regard des marges de manœuvres financières plus favorables de certains territoires. Enfin, la future programmation pluriannuelle des investissements 2022-2027 devra être adaptée aux réalités budgétaires du département.

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

La gestion des centres routiers représente une part non négligeable du budget du département (5 % en 2020) et de ses effectifs (8,8 %), tout en revêtant une priorité à la fois en termes d'aménagement du territoire (accessibilité, attractivité) et dans le quotidien des usagers de la route, notamment autour de la métropole rennaise.

La rationalisation du réseau des centres routiers départementaux doit donc être prolongée, dans un cadre stratégique complet et actualisé, dans une optique de rapprochement, de mutualisation et de maîtrise des charges. L'objectif est de conforter l'état du réseau et le niveau de services offert, même sous contrainte financière.

Un réseau routier étendu, qui a fait l'objet d'un effort d'investissement important, mais qui nécessite une actualisation de la planification stratégique

Le réseau routier d'Ille-et-Vilaine est le plus étendu de Bretagne, avec 4 652 km. Il s'agit d'une voirie majoritairement bi-directionnelle et rurale, dont un diagnostic partiel fait apparaître que 88 % des voies sont classées en bon état ou en état moyen. Le département a investi 187,5 M€ entre 2016 et 2020, (soit 172,51 €/habitant sur la période).

La collectivité dispose de plusieurs documents-cadres fixant sa stratégie en matière de politique routière, mais ceux-ci doivent être actualisés pour prendre en compte le futur achèvement du diagnostic de l'état de la voirie et des ouvrages d'art en 2022, la nouvelle programmation pluriannuelle des investissements, qui doit être validée en 2022, et les projets de rationalisation du réseau des centres routiers, jusqu'en 2025. Cette actualisation permettra d'adapter le niveau de services applicables à la voirie départementale en fonction des objectifs définis et servira de cadre d'intervention pour les services pour lesquels les moyens devront être adaptés.

Un effort de rationalisation du réseau des centres routiers qui a permis une maîtrise des coûts

Le département a entamé un effort de rationalisation de son réseau depuis 2016. Le nombre de centres d'exploitation est passé de 26 à 22. Les effectifs ont été réduits de 15,6 % sur la période (soit -43 agents) et les charges de personnel ont baissé de 13,2 % (-1,3 M€). En 2019, les charges de fonctionnement ramenées au kilomètre de voirie se montaient à 6 036 €. Si ce coût reste supérieur à la moyenne des départements bretons (5 337 €/km), il a diminué de 5,3 % depuis 2017. L'optimisation des moyens n'a toutefois pas engendré de baisse du niveau de service (entretien courant, fauchage, patrouillage...), d'augmentation de l'accidentologie sur le réseau ou de progression de l'absentéisme dans les centres routiers.

Des marges de progression qui doivent permettre de renforcer l'optimisation du fonctionnement de ce réseau

L'effort d'optimisation doit perdurer afin d'adapter les moyens humains, financiers et matériels à la stratégie qui sera définie, au maintien en l'état du réseau et aux niveaux de services retenus. A cette fin, le département peut réexaminer son périmètre d'intervention, l'intérêt départemental de certaines voiries (urbaine, infra-communale ou desservant les zones d'activités) et la pertinence de les conserver dans son patrimoine.

Il doit aussi poursuivre le travail de rapprochement de certains centres d'exploitation qui disposent d'un effectif limité. L'objectif est de disposer d'unités en capacité d'assurer une continuité de service optimale sur l'ensemble du territoire, d'améliorer les conditions et la sécurité au travail, de moderniser l'immobilier et de mutualiser les moyens. Une réflexion sur l'annualisation du temps de travail des agents des routes permettrait de l'adapter aux variations saisonnières d'activité et de réduire le niveau des heures supplémentaires et des repos récupérateurs. Enfin, la mise en place d'outils de pilotage permettrait d'assurer un suivi d'activité affiné des centres d'exploitation, dans le but d'objectiver l'activité réelle de chaque unité et de pouvoir réadapter les moyens alloués ou justifier, le cas échéant, l'attribution de moyens nouveaux (personnel ou matériel).

- - -

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1	: Procéder chaque année à l'inscription de restes à réaliser dans les documents budgétaires.	11
Recommandation n° 2	Réduire l'écart entre les effectifs budgétaires autorisés par l'assemblée départementale et les effectifs réellement pourvus.....	14
Recommandation n° 3	Abroger les dispositions irrégulières du règlement du temps de travail des services départementaux fixant le temps de travail à 1 589 heures (hors dispositif dérogatoire) par l'attribution automatique de deux jours dits de « fractionnement »	15
Recommandation n° 4	Abroger le complément indemnitaire annuel dénommé « prime temps de travail » prévu à l'article 8 de l'annexe à la délibération du conseil départemental du 20 décembre 2019 portant modification des dispositions applicables au RIFSEEP mis en œuvre au sein des services départementaux	17

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

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 conseil départemental d'Ille-et-Vilaine à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 6 mai 2021 auprès de M. Chenut, président du conseil départemental, ordonnateur en fonction à cette date.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 20 mai 2021 avec M. Chenut, président, M. Gillouard, directeur général des services et M. Ledru, directeur des finances et de la commande publique. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 21 octobre 2021 avec M. Chenut, président, M. Gillouard, directeur général des services, Mme Fischer, directrice générale adjointe du pôle ressources et M. Gourvennec, directeur général adjoint du pôle construction et logistique.

La chambre, lors de sa séance du 9 décembre 2021, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoire a été reçu par l'ordonnateur le 18 janvier 2022. Ses observations sont parvenues à la chambre le 15 mars 2022. Conformément aux dispositions de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, la chambre a entendu le président du conseil départemental dans le cadre d'une audition qui s'est tenue à sa demande le 10 mai 2022.

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

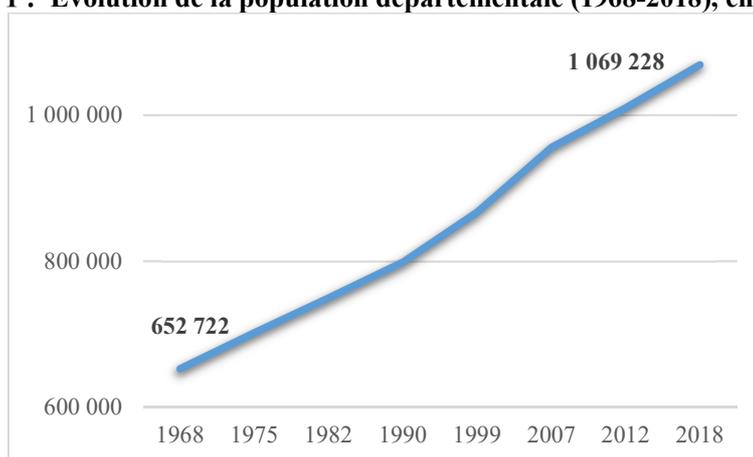
1 PRESENTATION DU DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE

L'Ille-et-Vilaine a vu sa population croître fortement à partir des années 1970 pour devenir le premier département breton par sa population. En 2020¹, le département comptait 1 069 228 habitants, représentant 31,7 % des Bretons.

1.1 Une progression ancienne et un vieillissement récent de la population départementale

La population départementale a augmenté de 63,8 % entre 1968 et 2018 (+ 416 506 habitants). Avec 23,2 % d'augmentation depuis 1999, l'évolution est nettement supérieure aux moyennes régionale (+ 14,7 %) et nationale (+ 10,8 %). Chaque année, le département accueille, en moyenne, 10 000 habitants supplémentaires. Ce dynamisme démographique, qui caractérise l'ensemble du territoire breton, est porté par l'attractivité du département (solde migratoire positif, notamment des étudiants et jeunes actifs) et par le solde naturel (excédent de naissances sur les décès).

Organigramme n° 1 : Évolution de la population départementale (1968-2018), en nombre d'habitants



Source : Insee – évolution et structure de la population en 2018 – données datées du 21 avril 2021.

L'Ille-et-Vilaine est confrontée au vieillissement de sa population. La part des plus de 60 ans a ainsi progressé de 19,5 % de la population départementale en 2007 à 22,9 % en 2017. Même si cette part reste inférieure au niveau constaté aux plans régional (28 %) et national (25,5 %)², il faut noter que la part de la population située entre 60 et 74 ans a progressé d'un tiers en 10 ans (soit plus de 41 000 habitants). Selon le département, les projections de l'Insee croisées avec le profil des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie en Ille-et-Vilaine, permettent de dégager une tendance à l'accélération massive du nombre de plus de 80 ans à partir de 2027 (+ 5 % par an).

¹ Source : Insee – population municipale au 1^{er} janvier 2018 en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

² Source : Insee – dossier complet des collectivités.

L'Ille-et-Vilaine se distingue en outre par un revenu moyen de ses foyers fiscaux supérieur aux moyennes régionale et nationale. Ainsi, en 2018, le revenu de référence moyen des foyers du département s'élevait à 22 230 €³, au-dessus des moyennes bretonne (21 750 €) et nationale (21 730 €).

1.2 La métropole de Rennes, poumon économique du territoire

L'économie breillienne employait 466 303 personnes en 2018, soit 35,2 % des emplois bretons. Elle est principalement tournée vers les activités de services (commerces, transports et services notamment en lien avec le numérique et le tourisme), l'industrie avec le secteur automobile qui représente 6 000 emplois et l'agro-alimentaire (1^{er} département français pour la production laitière).

Le territoire de Rennes Métropole concentre 54,2 % des emplois du département et constitue la principale zone d'emploi du territoire. Les bassins de Saint-Malo, Vitré, Fougères et Redon, répartis tout autour de l'aire urbaine rennaise centrale, regroupent 24,9 % des emplois.

1.3 L'environnement financier du département

Le département⁴ est « chef de file » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Il intervient dans les domaines de l'enfance⁵, du handicap, des personnes âgées et de la dépendance, de la gestion des prestations d'aide sociale, de l'insertion et de l'emploi. La charge financière de ces compétences représentait 58,7 % de ses dépenses de fonctionnement en 2020 (501,3 M€⁶) et a connu depuis 2016 une augmentation moyenne annuelle de 4,4 %. Les trois allocations individuelles de solidarité⁷ représentaient en 2020 une dépense totale de 248,6 M€ et ont progressé de 17,4 % depuis 2016.

Même si le niveau de précarisation⁸ de la population est un peu plus faible que la moyenne régionale, le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) a progressé de 14,8 % entre 2014 et 2020, passant de 16 883 à 19 395 allocataires. Sur cette période, l'augmentation du nombre d'allocataires est plus rapide en Ille-et-Vilaine (+ 14,8 %) qu'en Bretagne (+ 7,9 %). Un pic a pu être constaté durant la crise sanitaire de 2020. Cette évolution a eu des conséquences financières significatives pour le département, qui a subi un accroissement de la charge financière du RSA, de 92,5 M€ en 2016 à 110,4 M€ en 2020.

³ Source : Insee – dossier complet Ille-et-Vilaine revenus des ménages fiscaux année 2018.

⁴ Selon la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

⁵ Protection maternelle infantile, aide sociale à l'enfance, soutien aux familles en difficulté.

⁶ Compte de gestion 2020 : charges de gestion liées aux aides directes et indirectes à la personne, données permettant une comparaison entre les exercices budgétaires et entre les quatre départements bretons.

⁷ Revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH).

⁸ Taux de pauvreté de 10,5 % (contre 10,9 % en Bretagne), taux de population couverte par le RSA de 3,2 % (contre 3,4 % en Bretagne), taux de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique de 0,5 % (contre 0,7 % en Bretagne), selon les données Insee et Drees Bretagne 2019.

Le vieillissement de la population pèse également sur les finances du département. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a progressé de 14,2 % depuis 2014 (contre 9,3 % en moyenne en Bretagne). Cette situation a entraîné une augmentation de la charge financière de cette allocation, qui a crû de 94 M€ en 2016 à 105,1 M€ en 2020. La part des seniors pourrait atteindre, en 2050, près de 25 % de la population de l'Ille-et-Vilaine (18 % en 2018)⁹. Les conséquences financières pour le département, notamment en matière de dépendance, seront très significatives et une progression encore plus soutenue de ces dépenses devrait commencer à intervenir à compter de 2030.

Enfin, le poids pour le département des aides à la protection de l'enfance et au handicap n'a cessé de s'alourdir. Le nombre d'enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance a été multiplié par deux en 18 ans. Le département a consacré au titre de sa politique « famille enfance » 168,5 M€ en 2020. Ces dépenses croissent depuis 2016 compte tenu de l'augmentation du nombre d'enfants confiés et accueillis (+ 20,7 %) et du nombre de mineurs non accompagnés pris en charge (340 en 2016, 730 en 2020). Le nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) a progressé depuis 2016 de 13,5 %. La charge financière de ces prestations et des frais de séjour en établissement a représenté 154,1 M€ en 2020.

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.

⁹ Insee : étude « En 2050, près d'un Breton sur trois serait un senior », 22 juin 2017.

2 LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Le précédent contrôle de la chambre portait sur la période 2012-2016. Il a été rendu public le 30 juin 2017. Sept recommandations avaient été formulées en matière financière, de commande publique et de ressources humaines.

2.1 Recommandations en matière financière

2.1.1 L'inscription des restes à réaliser

La chambre avait relevé en 2017 que le département n'inscrivait pas de restes à réaliser (RAR) dans ses comptes administratifs, alors qu'il avait généralisé la gestion du budget d'investissement en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), en méconnaissance des dispositions de l'article R. 3312-8 du code général des collectivités territoriales. Elle avait alors recommandé à la collectivité de procéder à l'inscription de ces restes à réaliser dans ses documents budgétaires.

Le département n'a pas souhaité mettre en œuvre cette recommandation, en précisant qu'il applique une gestion des crédits d'investissement en AP/CP et des crédits de fonctionnement, correspondants à des engagements contractuels pluriannuels, en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Dans ce cadre, l'inscription des RAR dans les documents budgétaires ne lui apparaît pas justifiée. Il estime que *« l'inscription de RAR liés à des engagements non soldés correspond à des crédits qui doivent être réinscrits au budget. Or, dans le cadre d'une gestion en AP/CP, les engagements sont pris en compte sur la totalité de leur durée et sont imputés sur l'AP correspondante. Seuls les crédits ayant vocation à être dépensés sur l'exercice sont inscrits »*.

La nouvelle nomenclature budgétaire et comptable M 57, qui sera généralisée à compter du 1^{er} janvier 2024 à toutes les collectivités locales, est venue confirmer ce point. Celle-ci prévoit¹⁰ que la définition des RAR s'applique indifféremment, que les crédits de paiement soient ou non compris dans une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme. Dans un cadre pluriannuel, la constitution des RAR porte sur les crédits de paiement afférents à une autorisation de programme ou d'engagement votée, affectée et engagée. En principe, les crédits de paiement compris dans une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme non engagées en fin d'exercice ont vocation à tomber. Toutefois, pour ces crédits de paiement, le règlement budgétaire et financier peut prévoir des reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre.

Il en ressort que le département devra mettre en place au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2024 la M 57 qui imposera l'inscription de RAR malgré le vote d'AP/CP.

La chambre réitère sa recommandation et demande au département de procéder à l'inscription de restes à réaliser dans ses documents budgétaires.

Recommandation n° 1 : Procéder chaque année à l'inscription de restes à réaliser dans les documents budgétaires.

¹⁰ Tome II § 1.3.3.

2.1.2 Les engagements comptables

La chambre avait recommandé à la collectivité de généraliser la saisie directe des bons de commande sur le logiciel comptable et d'incorporer la notion d'engagement comptable dans la procédure relative à la commande publique au sein des agences.

Depuis 2017, le nombre de factures n'ayant pas fait l'objet d'un engagement préalable est passé de 40 % à 10 % en 2020¹¹. Cette évolution résulte de la mise en œuvre de la gestion dématérialisée des factures *via* l'application Chorus. La collectivité a revu ses procédures et a dématérialisé la gestion des factures. Elle a réorganisé ses fonctions comptables suite à la mise en œuvre de la dématérialisation comptable. Une note de cadrage a été élaborée afin de rappeler la notion de comptabilité d'engagement et de fixer les procédures applicables pour la dématérialisation des factures. Seule la gestion des bons de commande n'a pu, à ce jour, être intégrée à la gestion financière. Ce projet, selon la collectivité, sera examiné dans le cadre du déploiement d'une nouvelle version de l'application financière Coriolis, dont la mise en place ne sera effective qu'en 2022.

La chambre constate que la collectivité a fait significativement évoluer ses procédures et son organisation et l'invite à parfaire cette évolution en 2022.

2.1.3 Le dialogue de gestion et le plan de trésorerie

La chambre avait recommandé au département de formaliser le dialogue de gestion dans sa préparation budgétaire et de bâtir un plan de trésorerie adapté à ses besoins.

La chambre constate que la collectivité a mis en œuvre ces deux recommandations.

2.2 Recommandation en matière de commande publique

La chambre avait recommandé qu'une politique d'achat soit mise en place en s'appuyant sur un recensement pluriannuel des besoins. La collectivité a procédé à une refonte de la nomenclature des achats qui a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2020. La gestion des achats relatifs au fonctionnement interne de la collectivité a été revue avec le recrutement d'un agent sur des fonctions spécifiques d'acheteur, intervenu en 2017. Cependant, il n'existe toujours pas de recensement pluriannuel des besoins permettant d'appuyer la politique d'achat.

Le département a indiqué à la chambre que les modalités de recensement des besoins seront réexaminées lors de la mise en œuvre d'une nouvelle version de l'application de gestion financière, prévue pour 2022. Au-delà du recensement quantitatif, la politique achat sera revue pour mieux prendre en compte d'autres dimensions, en particulier dans le domaine environnemental, dans le cadre d'une politique renforcée de commande publique responsable.

¹¹ Comparaison réalisée sur un périmètre identique : dépenses de fonctionnement hors subventions et hors aides sociales.

La chambre constate que la collectivité a fait évoluer sa politique d'achat, mais de manière incomplète, et l'invite à se doter en 2022 d'un recensement pluriannuel des besoins.

2.3 Recommandations en matière de ressources humaines

2.3.1 L'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus

La chambre avait constaté que l'écart entre les effectifs budgétés et ceux pourvus s'était réduit entre 2013 et 2015 (211 postes non pourvus en 2013, 89 en 2015), mais restait important, ce qui permettait le recrutement d'agents sans création nouvelle d'emplois par l'assemblée délibérante. La chambre avait recommandé d'adapter les effectifs budgétaires aux effectifs pourvus, dans un souci de transparence vis-à-vis de l'assemblée départementale, en limitant le nombre d'emplois vacants à une quarantaine.

En 2021, le constat reste identique. L'écart entre les effectifs budgétés et ceux pourvus est même revenu à un niveau élevé : 229 postes non pourvus en 2020, soit 6,6 % des emplois budgétaires, contre 131 en 2016.

Tableau n° 1 : Écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus

	Emplois budgétaires (1)	Effectifs pourvus (2)	Différence (1)-(2)	Part des emplois budgétaires non pourvus
2014	3 331	3 155	176	5,3 %
2015	3 344	3 255	89	2,6 %
2016	3 378	3 247	131	3,8 %
2017	3 413	3 246	167	4,8 %
2018	3 414	3 142	272	7,9 %
2019	3 416	3 240	176	5,1 %
2020	3 486	3 257	229	6,6 %

Sources : Comptes administratifs – annexe D1.1

Pour la collectivité, cet écart se justifie par le fait que ses nouveaux besoins ont été couverts à près de 75 % par des redéploiements (125 postes sur la période 2017-2021), ce qui a induit un nombre important de postes provisoirement gelés. Le nombre de recrutements annuels n'a cessé d'augmenter sur la période examinée (301 en 2016 contre 397 en 2020), notamment du fait de départs à la retraite qui ont eux-mêmes augmenté, passant d'environ 80 à 100 par année, ce qui a généré des mobilités « en cascade » en interne. Par ailleurs, le département a mis en place une commission emploi, qui passe en revue les demandes de remplacement de postes quand un poste se libère du fait d'une mobilité ou d'un départ à la retraite. Cette commission allonge de fait la durée de vacance des postes. La collectivité est confrontée à des difficultés de recrutement, ce qui ajoute encore à la durée de la vacance des emplois.

Ces éléments, s'ils peuvent expliquer une partie du différentiel, ne justifient pas la progression, la récurrence et l'importance de l'écart constaté. Il doit être réduit dans un souci de transparence vis-à-vis de l'assemblée départementale et des agents eux-mêmes, qui voient perdurer un nombre élevé d'emplois vacants, alors que des emplois budgétaires ont été autorisés par l'assemblée délibérante. Enfin, la collectivité est invitée à expliquer chaque année à l'assemblée délibérante les raisons de l'écart annuel constaté, afin qu'elle dispose d'une information précise sur ce sujet.

La chambre réitère sa recommandation et demande au département de réduire l'écart entre les effectifs budgétaires autorisés par l'assemblée départementale et les effectifs réellement pourvus, tout en justifiant chaque année à l'assemblée délibérante les raisons de l'écart résiduel.

Recommandation n° 2 Réduire l'écart entre les effectifs budgétaires autorisés par l'assemblée départementale et les effectifs réellement pourvus

2.3.2 La durée du travail

En 2017, la chambre avait constaté que la durée du travail était de 1 543 heures par an. Elle avait demandé à la collectivité de se conformer à la réglementation en vigueur en appliquant la durée légale fixée à 1 607 heures.

En 2019, le département a fait le choix d'augmenter le temps de travail de ses agents en deux étapes. Le 7 février 2019, par une première délibération, le conseil départemental a décidé de faire passer le volume annuel du temps de travail de 1 543 heures à 1 567 heures au 1^{er} mars 2019, en supprimant trois jours de congés. Le versement d'une prime forfaitaire a alors été décidé pour chaque agent « *afin de compenser en partie ce premier effort* ». Le 21 juin 2019, par une autre délibération, l'assemblée départementale a décidé de faire passer le volume annuel du temps de travail à 1 607 heures au 1^{er} janvier 2020, à l'exception des agents bénéficiant de dérogations.

Si ce dispositif organise une durée du travail conforme aux dispositions législatives pour une partie des agents départementaux, l'analyse détaillée de la situation fait apparaître deux difficultés.

2.3.2.1 L'application irrégulière du dispositif des jours de « fractionnement »

Malgré les différentes délibérations du conseil départemental des 7 février et 21 juin 2019, le règlement du temps de travail des services départementaux, adopté par décision de la commission permanente du 7 décembre 2020, pose le principe que le temps de travail d'un agent est de 1 589 heures et non de 1 607 heures.

Ce principe résulte d'une application irrégulière du dispositif des jours dits de « fractionnement ». En effet, le règlement¹² impose à chaque agent de la collectivité la prise obligatoire de congés durant les périodes prévues par le décret du 26 novembre 1985, ce qui rend automatique l'octroi des deux jours de congés supplémentaires et donc leur prise en compte dans le calcul de la durée annuelle du temps de travail. Ce mécanisme réduit ainsi l'obligation légale de temps de travail.

¹² Chapitre 2 – B Les modalités de prise de congés annuels.

Or, l'article 1^{er} du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit qu'« *un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours* ». Ces deux jours dits de « fractionnement » constituent un droit individuel¹³ et ne peuvent dès lors être intégrés au cadre collectif¹⁴. En conséquence, lorsque les conditions réglementaires sont remplies, ces jours viennent diminuer la durée individuelle du temps effectivement travaillé, mais ne peuvent être pris en compte pour le calcul du respect de la durée légale du temps de travail annuel de 1 607 heures.

Selon la collectivité, l'intégration des jours de fractionnement dans le décompte de la durée annuelle est issue des modalités de calcul du temps de travail antérieures au passage aux 1 607 heures. De plus, une grande majorité des agents respectent la règle d'attribution des jours de fractionnement, ce qui leur permet de disposer tous les ans de ces jours. Elle admet toutefois l'absence de contrôle a priori sur ce sujet.

La décision de transformer irrégulièrement ce droit individuel en une règle collective a cependant été prise en méconnaissance du choix individuel de chaque agent et au détriment de la collectivité qui se prive du temps de travail d'une partie des agents qui n'auraient pas eu droit à tout ou partie de ces jours dits de « fractionnement ».

La chambre a demandé au département de mettre fin à ce dispositif irrégulier rendant obligatoire la prise de congés à certaines périodes de l'année aux fins de rendre automatique l'octroi de deux jours de congés supplémentaires dits « de fractionnement ». Le département a indiqué qu'il mettrait en place en 2023 un dispositif de contrôle et de calcul des jours de congés, via son logiciel de gestion des temps de travail, afin de s'assurer que seuls les agents remplissant les conditions requises bénéficient de l'attribution des jours de fractionnement. Une modification du règlement intérieur du temps de travail sera également proposée aux organisations syndicales, au dernier trimestre 2022.

Recommandation n° 3 Abroger les dispositions irrégulières du règlement du temps de travail des services départementaux fixant le temps de travail à 1 589 heures (hors dispositif dérogatoire) par l'attribution automatique de deux jours dits de « fractionnement »

2.3.2.2 L'irrégularité d'un complément indemnitaire lié au temps de travail

La délibération du 7 février 2019 a décidé du versement d'une prime forfaitaire de 150 € nets par agent « *afin de compenser en partie le premier effort* » d'augmentation du temps de travail annuel. Ce dispositif a été précisé par des délibérations des 21 juin et 20 décembre 2019. La collectivité a mis en place une indemnité complémentaire annuelle.

¹³ Arrêt du Conseil d'Etat, *SDIS du Rhône*, 25 juin 2014, n°354376 ; arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3 mars 2009, n°07BX01532.

¹⁴ Réponse du ministre de la Fonction publique du 24 février 2003 (question écrite n°6393).

Ainsi, en 2020, un complément indemnitaire annuel « temps de travail » de 345 € bruts a été attribué aux titulaires et de 380 € bruts aux contractuels, dans le cadre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)¹⁵. Ce complément « temps de travail » s'ajoute à deux parts déjà définies : une prime plancher variant en fonction des responsabilités prises par l'agent ; une part facultative visant à prendre en compte des prises de responsabilités particulières (tutorat, formateur interne, intérim, charge de travail exceptionnelle, contraintes particulières, prise de nouvelles responsabilités, recrutement-mobilité).

Selon la collectivité¹⁶, le nouveau complément « reconnaît l'engagement des agents de la collectivité dans le cadre de l'évolution du temps de travail » et « accompagne l'augmentation du temps de travail applicable aux services départementaux à compter de 2019, évolution qui traduit l'effort collectif mené par les agents départementaux au service de la population bretonne ».

C'est une somme totale de 1,73 M€ qui a été versée aux agents du département en 2019 et 2020. Le montant alloué au titre de cette prime devrait s'élever à 1,17 M€ en 2021.

Tableau n° 2 : Bilan financier des montants indemnitaires versés en 2019 et 2020 au titre de l'évolution du temps de travail

Exercice	Nombre d'agents concernés	Valeur brute totale du complément indemnitaire annuel	Moyenne par agent
2019	3 622	576 291,90 €	159,11 €
2020	3 746	1 153 898,57 €	308,03 €
TOTAL		1 730 190,47 €	

Source : département d'Ille-et-Vilaine

Le décret du 20 mai 2014 qui a créé le RIFSEEP a institué deux parts cumulables : une part fixe, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), et une part variable, le complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Ces derniers sont appréciés dans les conditions fixées par l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984¹⁷.

L'appréciation de la valeur professionnelle permettant de fixer le niveau du CIA se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct. Il peut être tenu compte de la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs. Plus généralement, doivent être appréciés la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail. La connaissance de son domaine d'intervention, sa capacité à s'adapter aux exigences du poste, à coopérer avec des partenaires internes ou externes comme son implication dans les projets du service ou sa participation active à la réalisation des missions rattachées à son environnement professionnel constituent des dimensions qui peuvent être prises en compte.

De plus, le CIA fait l'objet d'un versement annuel, en une ou deux fractions, et n'est pas par principe reconductible automatiquement d'une année sur l'autre, en application de l'article 4 du décret du 20 mai 2014.

¹⁵ En 2019, les montants respectifs étaient de 172,50 € et 190 €.

¹⁶ Article 8 de l'annexe à la délibération du 20 décembre 2019.

¹⁷ Circulaire du ministre de la Décentralisation et de la fonction publique du 5 décembre 2014.

La jurisprudence confirme que le CIA est un élément de rémunération variable et personnel, modulé en fonction de la manière de servir de chaque agent, dont le montant est fixé chaque année sur la base de l'évaluation professionnelle de l'agent concerné, effectuée dans le cadre de l'entretien professionnel annuel¹⁸.

Le département considère que le dispositif est régulier. Selon lui, le montant du CIA versé aux agents du département, analysé dans la globalité des différentes parts du CIA, est individualisé. En effet, s'il reconnaît que la part de CIA relative au temps de travail est effectivement commune à l'ensemble des agents départementaux, il estime que les montants individuels de CIA effectivement alloués peuvent notablement différer du fait de l'application des autres parts de CIA. Ces autres parts de CIA correspondent en effet à des situations très spécifiques et répondent à des critères d'attribution différents, bien qu'ils traduisent tous un investissement particulier de l'agent bénéficiaire et, ainsi, sa manière de servir.

Comme le reconnaît le département, le dispositif particulier visant à verser de manière pérenne une part de CIA pour accompagner l'augmentation du temps de travail est forfaitaire, commune à tous les agents du départements et identique d'une année sur l'autre. Ce dispositif est donc irrégulier car :

- il ne se fonde pas sur un engagement professionnel et une manière de servir de l'agent appréciée individuellement ;
- il ne peut être considéré comme récompensant un investissement collectif d'une équipe autour d'un projet porté par le service ; l'argument du respect de dispositions applicables de longue date en matière de temps de travail ne peut en effet être retenu, car ce respect constitue simplement l'application de la loi ;
- son versement est forfaitaire et reconduit automatiquement d'une année sur l'autre.

La chambre demande donc au département d'abroger le dispositif irrégulier de complément indemnitaire « temps de travail », prévu à l'article 8 de l'annexe à la délibération du conseil départemental du 20 décembre 2019 portant modification des dispositions applicables au RIFSEEP. Dans sa réponse aux observations provisoires, le département a indiqué à la chambre que dans le cadre de la révision du RIFSEEP prévue en 2022, cette prime serait intégrée à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise des agents et lissée sur 12 mois.

Recommandation n° 4 Abroger le complément indemnitaire annuel dénommé « prime temps de travail » prévu à l'article 8 de l'annexe à la délibération du conseil départemental du 20 décembre 2019 portant modification des dispositions applicables au RIFSEEP mis en œuvre au sein des services départementaux

¹⁸ Jugement du tribunal administratif de Montreuil, 14 mars 2018, n°1609291.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Outre son budget principal, d'un montant de 952,9 M€ de dépenses de fonctionnement et 248,4 M€ de dépenses d'investissement en 2020, le département compte trois budgets annexes¹⁹. L'analyse porte sur le budget principal de la collectivité²⁰ qui représentait, en 2020, plus de 99,1 % des dépenses de fonctionnement. Les trois principaux secteurs d'intervention restent, de manière classique pour un département, l'action sociale (501,3 M€ de dépenses en 2020²¹), les collèges (85,4 M€²²) et la voirie départementale (61,6 M€²³).

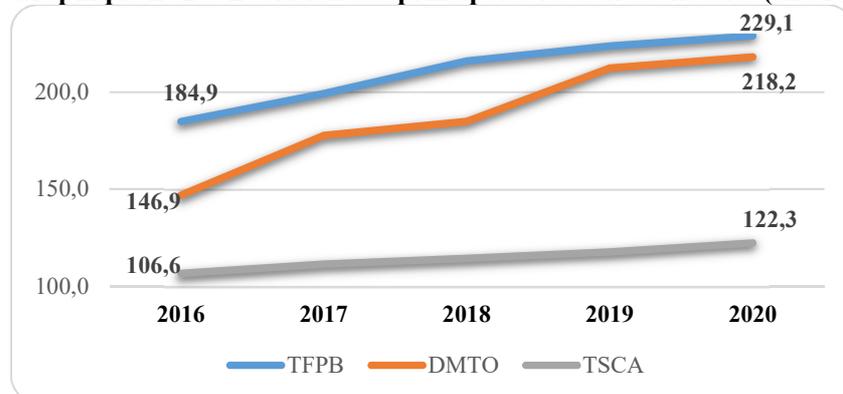
3.1 Des recettes exposées aux variations des cycles économiques

Les produits de gestion (détaillés en annexe) sont passés de 898,8 M€ en 2016 à 971,7 M€ en 2020 (853 €/habitant en 2016²⁴ et 886 €/habitant en 2020²⁵), soit une augmentation en cinq ans de 8,1 %. La baisse des dotations de l'État (- 6,1 %) a été largement compensée par l'augmentation des ressources fiscales (+ 12,4 %). La crise sanitaire de 2020 n'a pas eu d'impact significatif sur le niveau des recettes.

3.1.1 Des ressources fiscales dont le département ne maîtrise plus les déterminants

Les ressources fiscales représentent 70 % des produits perçus par le département. Elles ont progressé de 9,7 % de 2016 à 2020. Trois produits fiscaux constituent plus de 80 % de ces recettes : taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui restait la première ressource du département (33,3 % en 2020) ; droits d'enregistrement (DMTO et taxe d'aménagement, pour 29,7 %) ; taxe sur les conventions d'assurances (TSCA, à hauteur de 17,7 %). Parmi ces ressources, ce sont les recettes de DMTO qui ont connu la progression la plus dynamique depuis 2016 (+ 47 %).

Graphique n° 2 : Évolution des principales ressources fiscales (en M€)



Source : comptes de gestion 2016-2020

Pour les DMTO, total des recettes des comptes 7321 DMTO et 7326 attribution au titre du fonds national DMTO.

¹⁹ Biodiversité et paysages ; cité de biotechnologie Bioagropolis à Fougères ; gestion locative d'un bâtiment de biotechnologie.

²⁰ 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.

²¹ Au compte de gestion 2020, charges de gestion liées aux aides directes et indirectes à la personne.

²² Au compte administratif 2020, somme de 48,1 M€ en fonctionnement et 37,3 M€ en investissement.

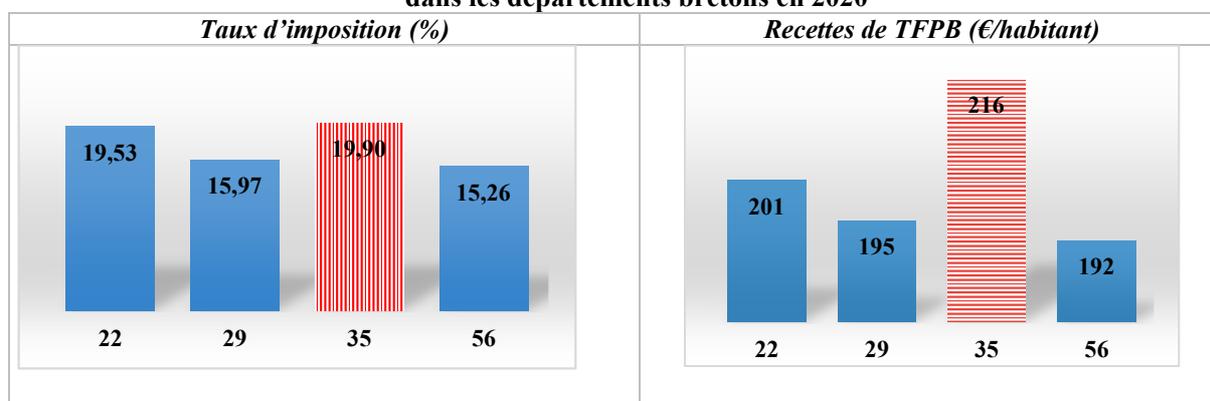
²³ Au compte administratif 2020, somme de 28,5 M€ en fonctionnement et 33,1 M€ en investissement.

²⁴ Population DGF 2016 : 1 053 133 habitants.

²⁵ Population DGF 2020 : 1 096 661 habitants.

La progression du produit de la taxe sur le foncier bâti atteint 5,5 % par an sur la période. Elle résulte d'abord de l'augmentation du taux d'imposition (+ 2 points, soit + 11,1 %) de 2016 à 2020. Le taux a ainsi fait l'objet de trois relèvements successifs, en 2016, 2017 et 2018. La recette annuelle supplémentaire à partir de 2018 est estimée à 32 M€. L'augmentation du produit de la TFPB est également due au dynamisme des bases fiscales, qui ont progressé de 11,5 % entre 2016 et 2020, mais qui restent inférieures (1 084 €/habitant en 2020) à celles observées au niveau national (moyenne de la strate de 1 476 €/habitant). Les taux d'imposition en Ille-et-Vilaine demeurent supérieurs de plus d'un quart aux taux moyens des départements de la strate au niveau national. Le département présentait en outre le taux d'imposition le plus élevé en Bretagne en 2020, lui permettant ainsi de disposer du produit par habitant le plus important au plan régional (216 €/habitant). Celui-ci demeure toutefois plus faible que la moyenne nationale (230 €/habitant).

Graphique n° 3 : Taux d'imposition et recettes de taxe foncière bâtie dans les départements bretons en 2020

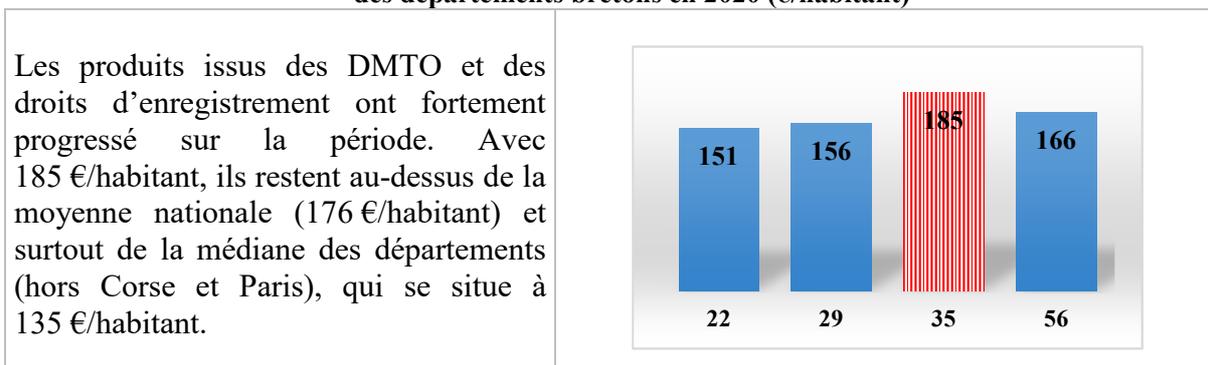


Source : Ministère de l'action et des comptes publics – comptes individuels des départements - exercice 2020.
22 : Côtes-d'Armor. 29 : Finistère. 35 : Ille-et-Vilaine. 56 : Morbihan.

La réforme de la fiscalité introduite par l'article 16 de la loi de finances pour 2020 a eu un impact important sur les finances du département. Pour l'exercice 2021, le produit de la taxe sur le foncier bâti a été attribué aux communes en compensation de la suppression de la taxe d'habitation. En contrepartie de cette perte de recettes, sur laquelle le département disposait d'un pouvoir de taux et d'assiette et qui représentait un tiers de ses recettes fiscales en 2020, la collectivité a perçu une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont l'assiette et le taux sont fixés au niveau national. Ainsi, pour l'exercice 2021, l'État a notifié au département une recette de 229,72 M€, soit une progression de seulement 0,2 % par rapport à 2020 (contre 5,5 % de progression annuelle moyenne du produit de la TFPB entre 2016 et 2020). En outre, la collectivité ne dispose, à ce jour, d'aucune visibilité sur l'évolution de cette nouvelle recette pour les exercices à venir, qui dépendra du montant de TVA collectée au plan national, en fonction de l'activité économique et des multiples autres facteurs influant sur l'évolution de la TVA.

Les recettes provenant des droits de mutation à titre onéreux ont progressé de 71,5 %, passant de 146,9 M€ en 2016 à 252 M€ en 2021. Comme le taux n'a pas été majoré sur la période, cette augmentation s'explique par le dynamisme du marché immobilier. La crise sanitaire n'a pas influé sur le niveau de ces recettes. Le département reverse en moyenne chaque année une somme de 19,7 M€ au fonds national de péréquation de ces droits de mutation. A côté de ces produits, le département enregistre chaque année une recette moyenne de 1,3 M€ provenant de la taxe départementale additionnelle sur les droits d'enregistrement.

Graphique n° 4 : 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

Le département n'ayant aucune marge de manœuvre en matière de taux²⁶, cette ressource est exposée aux variations du cycle du marché immobilier. Lorsque ce dernier est en phase de croissance, les recettes progressent fortement, comme c'est le cas depuis 2013. En cas de retournement de la conjoncture, les recettes peuvent brutalement s'effondrer. Ainsi, à la suite de la crise financière dite des « *subprimes* », le produit des DMTO au niveau national s'est réduit de 33 % entre 2007 et 2009 (- 2,6 Md€). Couplée à la progression des dépenses sociales résultant de la crise économique, la baisse des recettes de DMTO peut se traduire par un fort effet de ciseaux pour les finances du département.

La ressource provenant de la taxe sur les conventions d'assurances²⁷ a augmenté de 14,7 % et de 15,7 M€ depuis 2016. Les taux étant fixés par le code général des impôts, le département ne dispose pas de marge de manœuvre pour faire évoluer à la hausse ou à la baisse cette catégorie de recettes. Celle-ci reste, comme les DMTO, soumise aux variations de l'activité économique.

Les taxes spécifiques liées à la production et à la consommation énergétiques et industrielles²⁸, stables sur la période, représentent 8,5 % des recettes fiscales (58,3 M€). Le département ne dispose pas non plus de marges de manœuvre pour influencer sur le niveau de ces recettes.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) reste, depuis 2021, le seul impôt direct local perçu par le département, sans toutefois que ce dernier puisse en maîtriser le taux, fixé au niveau national²⁹. Les ressources provenant de cette cotisation, qui représentent 10,3 % des recettes fiscales départementales, ont progressé de 14 % entre 2017 et 2020 (+ 8,8 M€), après une forte baisse entre 2016 et 2017 (- 60,9 M€) liée à la compensation du transfert de la compétence transport à la région Bretagne. En 2021, le montant attendu est équivalent (71,7 M€) à celui perçu en 2020 (71,3 M€).

²⁶ Article 1594 D du code général des impôts : taux maximum fixé à 4,5 %.

²⁷ La taxe sur les conventions d'assurances est un impôt national dû sur la formation, la modification ou la résiliation amiable d'une convention d'assurances.

²⁸ Taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe sur les produits énergétiques, imposition sur les entreprises de réseaux.

²⁹ Article 1586 du code général des impôts.

Enfin, la taxe d'aménagement, dont le produit s'élève à 13,15 M€ en 2020, constitue une recette du budget annexe « Biodiversité et paysages ». Son taux est resté globalement stable depuis 2016 (1,9 % en 2016, 1,85 % en 2020). La collectivité dispose d'une marge de manœuvre limitée pour cette taxe. Les dispositions de l'article L. 331-17 du code de l'urbanisme l'autorisent à en fixer le taux sous un plafond de 2,5 % (soit un gain potentiel de 4,6 M€/an).

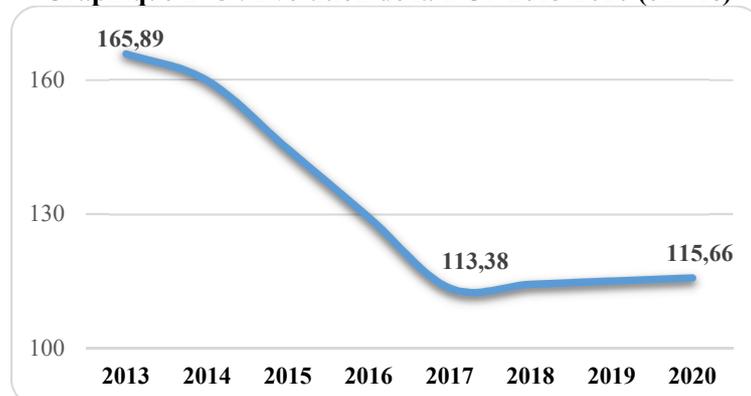
La chambre relève que, depuis 2021, la majorité des ressources fiscales du département provient d'une fiscalité indirecte (TVA, DMTO, TSCA, taxes sur les énergies) déterminée au niveau national. En conséquence, la collectivité ne dispose plus que de très faibles marges de manœuvre (taxe d'aménagement) et est exposée pour ces recettes aux variations des cycles économiques et immobiliers (DMTO, TVA, CVAE, TSCA), sans disposer d'outils permettant d'en atténuer les effets en cas de crise.

3.1.2 Les autres ressources du département

Les autres ressources sont constituées principalement des ressources institutionnelles (dotations de l'État et participations), qui représentent 22 % des produits de gestion, et des ressources d'exploitation.

Les ressources institutionnelles se sont réduites de 6 % sur la période, soit une perte de recettes annuelles de 13,8 M€ depuis 2016. C'est principalement la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), représentant plus de la moitié des ressources institutionnelles, qui explique cette évolution. La diminution constatée de 2016 à 2017 correspond à la dernière année de réduction de la DGF, entamée en 2013 dans le cadre national de réduction des concours financiers de l'État. Ainsi, de 2013 à 2020, la DGF du département est passée de 165,9 M€ à 115,66 M€, soit une baisse de 30,2 % en 8 ans (- 50,23 M€).

Graphique n° 5 : Évolution de la DGF 2013-2020 (en M€)



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

Avec 2,5 % d'augmentation sur la période examinée, les ressources d'exploitations sont restées globalement stables (17,9 M€ en 2020). Toutefois, le département a enregistré en 2020 un doublement de ses recettes, provenant de la facturation des mises à disposition de personnel (+ 3,9 M€) résultant de la création d'un budget annexe « Biodiversité et paysages ». Les charges relatives à 93 agents ETP (équivalents temps plein) sont ainsi refacturées par le budget principal. En neutralisant cette recette, les ressources d'exploitation connaissent en réalité une contraction de 8,3 % entre 2016 et 2020.

Cette baisse importante s'explique essentiellement par les conséquences de la crise sanitaire, qui ont fortement réduit les produits du domaine (- 27 %), en raison des fermetures au public, et les recouvrements de dépenses d'aides sociales (- 30,4 %) le premier confinement ayant fortement ralenti l'activité des agences notariales et du service du département en charge des dossiers de recouvrement. Les recettes issues des travaux, études et prestations pour le compte de tiers externes (- 49,4 %) ont fortement reculé avec un moindre recours à la suite de l'intégration en 2019 des services du parc départemental au sein du budget principal.

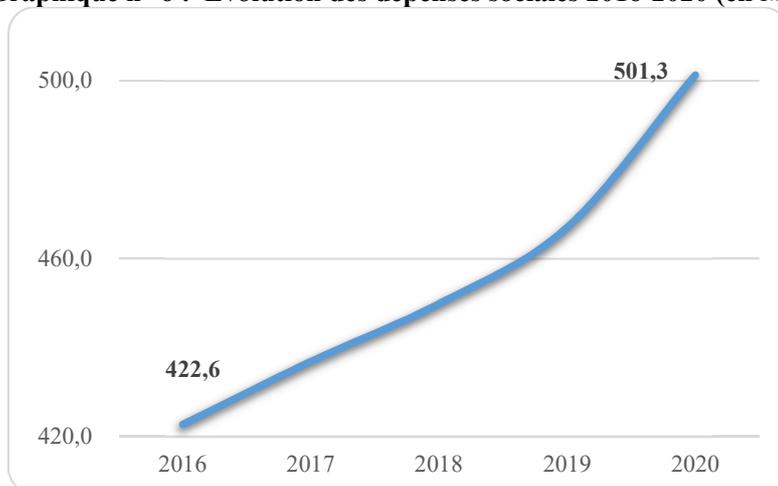
3.2 Des dépenses sociales et des charges de personnel en hausse régulière

Les charges du département (récapitulées en annexe) représentaient 789,5 M€ en 2016 et ont progressé de 8,1 % sur la période pour se situer à 854,2 M€ en 2020. Ce sont principalement les dépenses sociales (aides directes et indirectes à la personne) qui ont augmenté (+ 18,7 %), tandis que les charges à caractère général ont diminué de 29,6 %, pour partie en conséquence du transfert de la compétence transport à la région Bretagne. Les charges de personnel ont progressé de 7,9 %, soit en moyenne de 1,9 % par an, et représentent désormais 22,5 % des dépenses de fonctionnement.

3.2.1 La progression constante des dépenses sociales du département

Les dépenses sociales représentaient 422,6 M€ en 2016 et ont crû de 18,7 % sur la période, pour s'établir à 501,3 M€ en 2020, soit une augmentation annuelle moyenne de 4,4 %. Elles ont connu une forte augmentation en 2020 (+ 34,3 M€), liée aux conséquences sociales de la crise sanitaire.

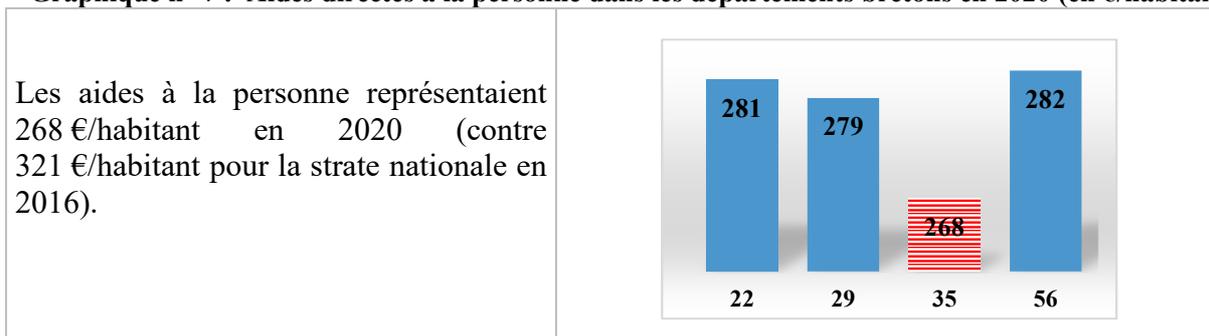
Graphique n° 6 : Évolution des dépenses sociales 2016-2020 (en M€)



Source : compte de gestion – Anafi

Les aides directes à la personne constituent le premier poste de dépenses, avec 284,2 M€ en 2020 (33,2 % des charges) : elles progressent de 17,1 % entre 2016 et 2020 (soit + 41,6 M€). La dynamique des charges liées aux trois allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH³⁰) résulte des évolutions démographiques (vieillesse de la population), de la montée en puissance de la politique du handicap et des décisions de l'État (revalorisation du RSA et de l'APA³¹). La progression des dépenses d'APA constatée entre 2016 et 2017 découle de la mise en œuvre, en année pleine, de la loi d'adaptation de la société au vieillissement de 2015. Ce sont le RSA (dont la distribution a augmenté en raison de la crise sanitaire) et la PCH qui présentent les taux de progression les plus importants sur la période, avec plus de 31 % d'augmentation.

Graphique n° 7 : Aides directes à la personne dans les départements bretons en 2020 (en €/habitant)



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

Le financement des aides à la personne repose à la fois sur des ressources affectées et complémentaires (dotations, fonds de compensation et péréquation), qui sont versées par l'État au département, et sur des ressources propres de ce dernier. La hausse plus importante du coût de ces aides sur la période (+ 17,4 %) que celle des recettes provenant des dotations et des ressources affectées (+ 2,1 %) a entraîné une augmentation du reste à charge pour le département de 34,9 M€. Le taux de couverture des aides par les recettes dédiées se dégrade à chaque exercice (- 13 %).

Graphique n° 8 : Couverture des dépenses d'aides à la personne (en M€)



Source : Département d'Ille-et-Vilaine.

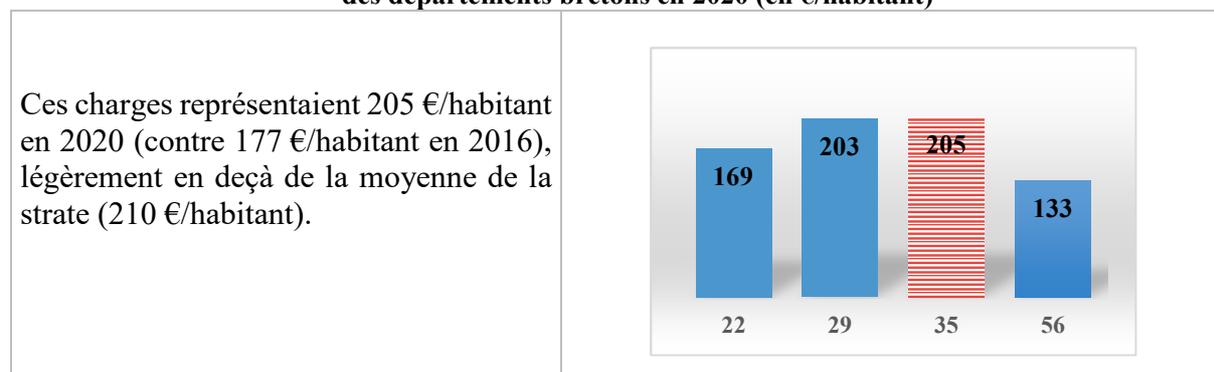
Ressources affectées : ressources versées par l'État (cf. annexe).

³⁰ RSA : revenu de solidarité active. APA : allocation personnalisée d'autonomie. PCH : prestation de compensation du handicap.

³¹ Rapport d'information du Sénat, « Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain », 15 septembre 2020.

Les frais de séjours et d'hébergement (aides indirectes à la personne) progressent significativement de 20,6 % depuis 2016 (+ 37,1 M€), notamment l'accueil familial et les frais de séjours « enfance » (+ 42,8 %) et les frais de séjours pour adultes handicapés (+ 10,9 %), les frais de séjours pour personnes âgées se contractant légèrement (- 1,8 %).

Graphique n° 9 : Frais de séjours et d'hébergement des départements bretons en 2020 (en €/habitant)



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

La crise sanitaire de 2020 a entraîné une augmentation notable de certaines dépenses, particulièrement de celles liées à l'aide sociale à l'enfance, à hauteur de 12,2 M€.

3.2.2 L'augmentation des charges de personnel

Le département a vu ses effectifs se réduire de 2,9 % (- 103,6 ETP³²) sur la période 2016-2020, dont 53,4 ETP ont été transférés à Rennes métropole (25 ETP) et à la région (28,4 ETP) en 2017 et 2018 dans le cadre des transferts des compétences transport et voirie. Sur la période 2017-2020, la contraction est limitée à 1,2 %.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs du département

En ETP	2016	2017	2018	2019	2020	2017/2020
Nombre de titulaires	2 974,62	2 924,93	2 919,78	2 885,28	2 895,07	- 1,0 %
Nombre de non titulaires	591,05	577,77	585,12	548,05	567,03	- 1,9 %
Nombre total	3 565,70	3 502,90	3 504,90	3 433,30	3 462,10	- 1,2 %

Source : département d'Ille-et-Vilaine

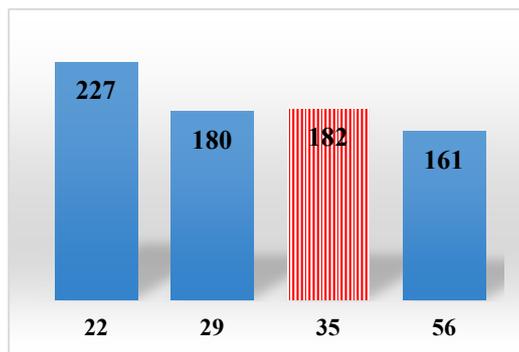
Cette baisse des effectifs a permis de limiter la progression de la masse salariale, sans qu'une diminution n'ait toutefois pu être engagée. Celles-ci connaissent en effet une progression de 2,6 % sur la période 2017-2020³³ (pour une moyenne des départements bretons de 1,4 %), soit une augmentation annuelle moyenne de 0,9 % et 4,86 M€.

³² ETP : équivalent temps plein.

³³ La période 2016-2017 n'a pas été prise en compte dans le calcul du fait de l'intégration dans le budget principal, en 2017, du budget annexe du parc départemental, qui a fait progresser les charges de personnel constatées.

Graphique n° 10 : Masse salariale des départements bretons en 2020 (en €/habitant)

Avec 182 € par habitant en 2020, le niveau de ces charges se situe au-dessus de la moyenne de la strate (178 €/habitant). Elles représentent 22,5 % de l'ensemble des charges de gestion du département, part stable sur la période examinée.



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

Le Département d'Ille et Vilaine assure en régie l'entretien des espaces naturels sensibles (130 ETP), certains travaux routiers et certaines mesures éducatives à domicile.

La rémunération des personnels a connu une progression annuelle de 1,3 % entre 2017 et 2020. La progression s'est élevée à 1 % pour les personnels titulaires, qui représentent 71,3 % des charges de rémunération totale, 2,4 % pour les assistantes maternelles et 5,5 % pour les non-titulaires. Le régime indemnitaire a progressé de 14,9 % sur la période (+ 4,8 % par an), ce qui résulte pour partie de la mise en œuvre du RIFSEEP pour les agents titulaires et du versement irrégulier, en 2019 et 2020, de la nouvelle « prime temps de travail » d'un montant annuel de 1,15 M€.

3.2.3 La réduction globale des autres charges

Les charges à caractère général se sont réduites de 29,6 % sur la période, passant de 67,4 M€ en 2016 à 47,4 M€ en 2020. Une partie de cette baisse est intervenue au cours des exercices 2017 (- 7 M€) et 2018 (- 17 M€), en conséquence du transfert de la compétence transport à la région Bretagne. Ce transfert aurait dû être effectif au 1^{er} janvier 2017, mais une re-délégation est intervenue durant cet exercice sur 8 mois, afin de faire correspondre l'exercice de la compétence par la région avec l'année scolaire 2017-2018. Les charges à caractère général ont de nouveau progressé sur la période 2018-2020 de 10 % (+ 7,4 M€), du fait de la reprise au budget principal de la gestion du parc départemental. Les achats de fournitures de voirie, qui figuraient antérieurement dans un budget annexe, sont désormais enregistrés au budget principal.

Les autres charges de gestion (93,7 M€ en 2020), constituées principalement des versements au SDIS³⁴ (31,2 M€ en 2020), de charges liées aux collèges (13,8 M€), des participations du département (24,9 M€) et des frais des élus (2,8 M€), diminuent de 2,7 % sur la période examinée (soit - 2,7 M€).

³⁴ Service départemental d'incendie et de secours.

3.2.4 L'impact significatif de la crise sanitaire

L'impact financier de la crise sanitaire pour l'exercice 2020 est substantiel. Les charges de gestion ont augmenté de 5,2 % entre 2019 et 2020 (contre + 2,4 % entre 2018 et 2019), en raison d'une progression des aides directes à la personne (RSA, APA et PCH) et des frais de séjours et d'hébergement de 7,3 %. La hausse de 2020 s'explique aussi par une augmentation des charges à caractère général de 4,6 % et de personnel de 1,3 %. En parallèle, les produits de gestion sont restés stables avec une très légère augmentation de 0,7 % (contre + 3,8 % entre 2018 et 2019). Le coût réel de la crise sanitaire est estimé, par la collectivité, à 26,3 M€ pour l'exercice 2020, soit une dépense de 23,9 € par habitant³⁵.

3.2.5 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 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.

Contrairement à de nombreux autres départements, l'Ille-et-Vilaine a signé le 30 juin 2018 un contrat avec l'État qui prévoyait un montant maximum de dépenses de fonctionnement annuel et un taux d'évolution annuel de ces dépenses pour les exercices 2018 à 2020. Selon les données communiquées par le département et la préfecture, cette dernière a considéré que la collectivité avait respecté ses engagements. L'application de ce contrat a été suspendue pour l'année 2020 du fait de la crise sanitaire³⁶.

3.3 Un autofinancement en progression jusqu'en 2019 puis fortement réduit par la crise sanitaire de 2020

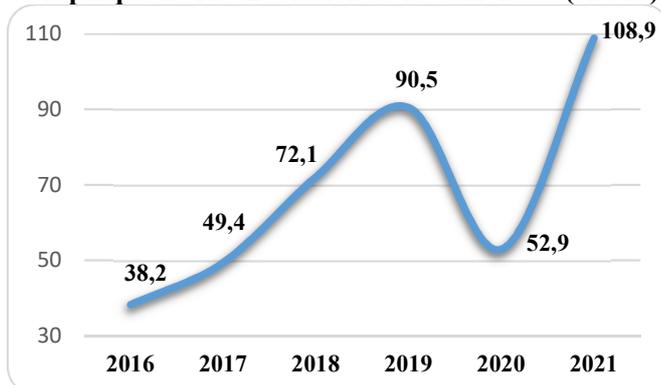
La capacité d'autofinancement (CAF) nette du budget principal reste positive et progresse significativement sur la période 2016-2019, passant de 38,2 M€ à 90,5 M€. La progression des charges de gestion a été compensée par l'augmentation des recettes résultant du dynamisme des produits fiscaux (augmentation des taux, progression régulière des bases de la TFPB et des recettes DMTO). Produits et charges de gestion ont augmenté au même rythme sur la période examinée, les premiers restant supérieurs aux secondes de plus de 110 M€ par an et formant un résultat constamment positif. Cette situation masque cependant une augmentation encore plus nette des recettes en 2018-2019, puis, en 2020, une stabilisation des recettes et une augmentation plus forte des dépenses.

³⁵ Population DGF 2020 : 1 096 661 habitants.

³⁶ Article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

En 2020, l'autofinancement a ainsi diminué de 41,5 %, se rétractant de 90,5 M€ à 52,9 M€. La crise sanitaire de 2020 a en effet entraîné une forte augmentation des dépenses sociales du département (+ 34 M€), alors que les recettes sont restées stables, réduisant mécaniquement l'autofinancement. Selon le département, l'exercice 2021 fait apparaître un redressement significatif de l'autofinancement, qui atteindrait 108,9 M€. Pour construire sa trajectoire financière, la collectivité a par ailleurs indiqué que son objectif était de maintenir une épargne nette prévisionnelle de l'ordre de 50 M€ par exercice, afin de pouvoir faire face à d'éventuels chocs externes, comme en 2020.

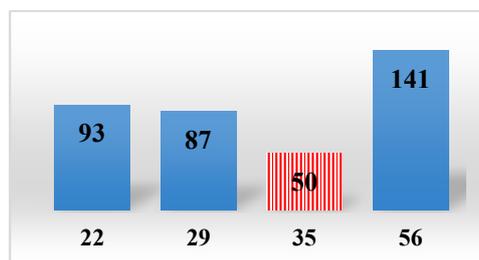
Graphique n° 11 : Évolution de la CAF nette (en M€)



Source : compte de gestion

Graphique n° 12 : CAF nette des départements bretons en 2020 (en €/habitant)

La CAF nette représente 50 €/habitant en 2020 (contre 77 €/habitant en 2016). Elle se situe en dessous de la moyenne de la strate, qui s'élève à 59 €/habitant.



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

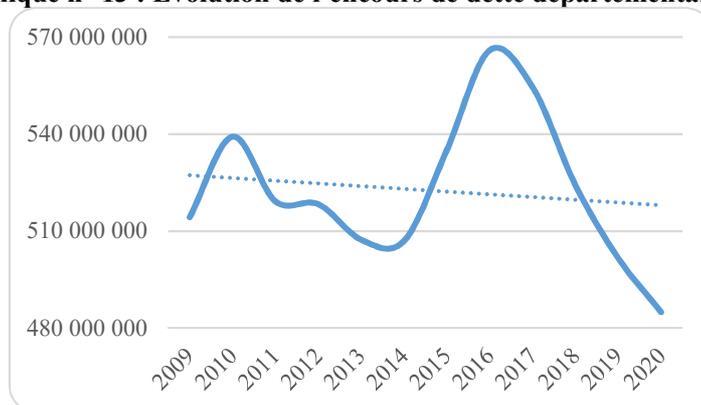
La fragilité du profil budgétaire du département a été mise en exergue en 2020. Face à la forte progression des dépenses sociales due à la crise sanitaire, le département n'a pu adapter le niveau de ses recettes du fait de l'absence de leviers à sa disposition, en particulier sur les taux d'imposition³⁷. L'autofinancement s'en est trouvé fortement dégradé et aurait pu l'être encore davantage si les recettes s'étaient elles aussi contractées en conséquence de la conjoncture économique. Dans cette hypothèse, le département aurait été dans l'obligation de réduire son niveau de dépenses et donc son niveau de services pour préserver *a minima* sa situation financière. La collectivité partage cette appréciation en constatant la fragilité d'un mode de financement excessivement dépendant de l'évolution des DMTO et de la TVA, sans aucun pouvoir de taux.

³⁷ 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.

3.4 Un endettement maîtrisé et une trésorerie adaptée

De 2016 à 2020, l'endettement du département reste maîtrisé et montre même une tendance au repli. La collectivité disposait d'un encours de dette de 484,9 M€ à la fin de 2020 pour le budget principal (494,9 M€ en incluant les budgets annexes), en réduction de 9,4 % depuis 2016.

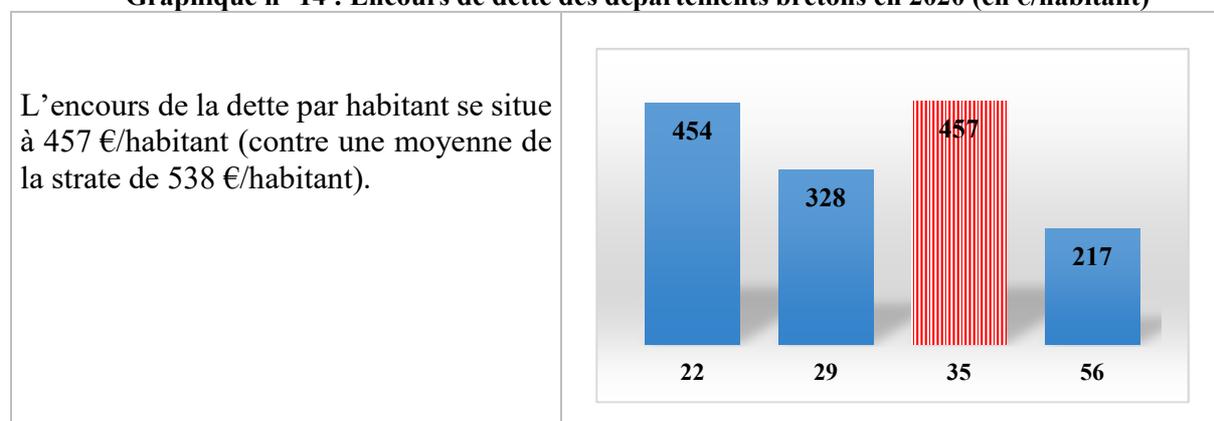
Graphique n° 13 : Évolution de l'encours de dette départementale (en €)



Source : compte de gestion

Le taux moyen de la dette s'établit à 1,5 % et la capacité de désendettement de la collectivité est de 4,1 années (contre 5,6 années en 2016). Au niveau national, la capacité de désendettement des départements français est passée de 5,4 années en 2015 à 3,4 années en 2019 (contre 5 années pour le bloc communal et 4,3 années pour les régions)³⁸.

Graphique n° 14 : Encours de dette des départements bretons en 2020 (en €/habitant)



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

A la fin de l'exercice 2020, le fonds de roulement net global du budget principal s'élève à 8 M€ ; il a diminué de 38,3 % par rapport à 2016. Cette baisse tient principalement au fait que la collectivité a préféré, en 2020, utiliser son fonds de roulement (à hauteur de 9 M€) pour financer une partie de ses investissements, plutôt que de recourir au levier de la dette.

³⁸ Rapport d'information du Sénat n°706 du 15 septembre 2020.

La mise en place d'un plan de trésorerie à partir de 2017 permet d'expliquer sa tendance à la baisse entre 2017 (19,9 M€ au 31 décembre) et 2019 (11,8 M€ au 31 décembre), avant sa forte réduction en 2020 (0,8 M€ au 31 décembre) sous l'effet de l'utilisation du fonds de roulement.

3.5 Les risques limités des engagements hors bilan

La collectivité est actionnaire de six sociétés d'économie mixte et de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour un engagement total de 14 M€. Si les risques financiers pour la collectivité résultant de ces engagements apparaissent globalement limités, le département doit être vigilant en raison de la situation de la société d'aménagement et de développement d'Ille-et-Vilaine (SADIV) et de la société anonyme bretonne d'économie mixte d'équipement naval (SABEMEN).

Le département d'Ille-et-Vilaine est le principal actionnaire de la SADIV (71,2 % de son capital). Cette société connaît depuis de nombreuses années une situation financière tendue et fragile qui a obligé la collectivité à la soutenir financièrement à plusieurs reprises (4 M€ versés entre 2013 et 2020). La SABEMEN appartient conjointement aux quatre départements bretons, à la région Bretagne et à Brittany Ferries. Elle a garanti les emprunts (22,7 M€³⁹) contractés par deux sociétés filiales de la Brittany Ferries. Les difficultés financières de cette dernière en raison de la crise sanitaire imposent que le département soit également vigilant sur l'évolution économique et financière de la Brittany Ferries.

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

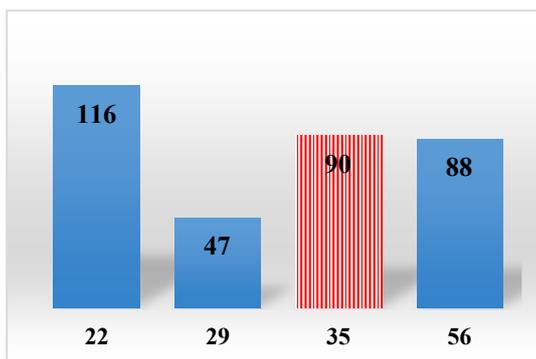
3.6 Un niveau d'investissement conforme aux prévisions

Sur la période 2016-2020, les dépenses d'investissement du département se sont élevées à 653 M€, dont plus de 67 % de dépenses d'équipement (442,4 M€) et le solde versé sous forme de subventions d'équipement (210,6 M€). La programmation pluriannuelle des investissements envisageait d'investir 130 M€ par an entre 2016 et 2020. Le département s'est inscrit dans cet objectif avec une moyenne annuelle de 130,6 M€ de dépenses.

³⁹ Au 31 octobre 2017, capital restant dû couvert par la garantie de la SABEMEN : 12,8 M€ pour la SOMABRET et 9,9 M€ pour la SNC Armorique.

Graphique n° 15 : Dépenses d'équipement des départements bretons en 2020 (en €/habitant)

Les dépenses d'équipement se montaient à 90 €/habitant en 2020 (87 €/habitant en 2016), en dessous de la moyenne de la strate (101 €/habitant).

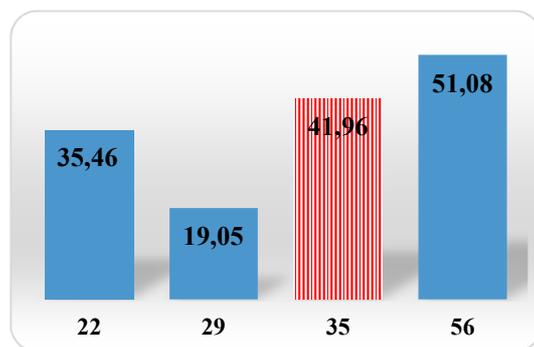


Source : Ministère de l'action et des comptes publics.

Les principaux postes de dépenses portent sur la voirie départementale et les collèges, qui représentent en moyenne la moitié des investissements réalisés.

Graphique n° 16 : Dépenses d'équipement en matière de voirie des départements bretons en 2015-2019 (en €/habitant/an)

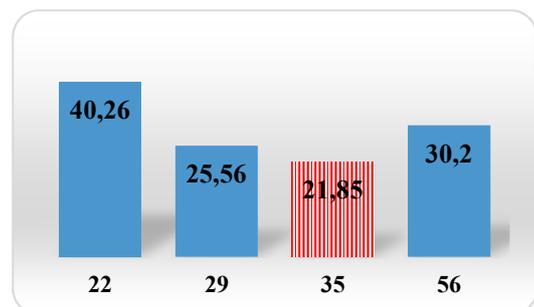
L'Ille-et-Vilaine a consacré en moyenne 41,96 €/habitant/an à ses investissements de voirie. Le département leur a donné la priorité, entre 2015 et 2019, en aménageant notamment en 2x2 voies les axes Rennes-Redon et Rennes-Angers, en menant des opérations d'aménagements localisées de sécurité et en résorbant des « points noirs » pour un montant total de 215,5 M€ sur la période.



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

Graphique n° 17 : Dépenses d'équipement en matière de collèges des départements bretons en 2015-2019 (en €/habitant/an)

L'Ille-et-Vilaine a consacré en moyenne 21,85 €/habitant/an aux investissements dans les collèges. La collectivité leur a consacré 104 M€ de 2015 à 2019. En 2020, le département a consacré 33,4 M€ à ses collèges, soit 31,2 € par habitant



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

Sur la période 2016-2020, le département a financé ses investissements à hauteur de 46,4 % par du financement propre (303,3 M€), à 34 % par de l'emprunt (222,1 M€), à 16,9 % par des subventions, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les amendes de police (110,9 M€), et enfin par des cessions (9,3 M€).

3.7 Une prudence nécessaire dans les futurs arbitrages budgétaires

Les services du département ont réalisé en avril 2021 une prospective financière pour la période 2021-2024 en envisageant quatre scénarios, afin de permettre aux élus de la nouvelle mandature de définir une stratégie financière et une programmation pluriannuelle des investissements. Si les hypothèses de recettes et de dépenses de fonctionnement apparaissaient crédibles à la date d'élaboration de cette prospective, elles se traduisaient par une baisse significative de la capacité d'autofinancement nette, à un niveau moyen de 31 M€/an, imposant un endettement significatif et majoritaire de la collectivité pour assurer le financement de son programme d'investissement estimé à 148,5 M€/an en moyenne (supérieur aux 130 M€/an réalisés entre 2016 et 2020).

Il convient toutefois d'interpréter cette simulation avec prudence pour trois raisons.

- Elle repose sur des hypothèses retenues en avril 2021 sous l'ancienne mandature. Ces hypothèses ne pourront qu'évoluer au regard des objectifs définis par la nouvelle majorité départementale.
- La collectivité ne maîtrise plus le niveau de ses recettes, puisqu'elle ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre en matière de taux et d'assiette fiscales. Le niveau de ses ressources est incertain et dépendant des fluctuations de la situation économique. De plus, la simulation ne tenait pas compte des recettes importantes de DMTO perçues en 2021.
- S'agissant de ses charges et notamment de ses dépenses à caractère social (58,6 % des charges totales), le département dispose d'une marge de manœuvre très limitée pour maîtriser leur progression. Le risque le plus significatif porte sur l'évolution des dépenses du RSA, dans la perspective de la réforme des allocations de chômage, qui pourrait accélérer l'entrée dans le dispositif RSA de nouvelles personnes en cas de dégradation du marché de l'emploi. De même, à côté des mesures prises pour les services d'aide à domicile du secteur associatif dont le département estime le coût net à 7 M€ en année pleine, pourraient s'ajouter des mesures s'inscrivant dans la suite du « Ségur de la santé » (prévoyant une revalorisation de 183 € par mois pour les personnels de santé). Le département a prévu des crédits supplémentaires au budget primitif 2022 à hauteur de 5,7 M€ pour prendre en charge tout ou partie des conséquences de ces mesures. De même, les conséquences de la loi « dépendance-autonomie » et l'annonce par le gouvernement d'une augmentation de 40 à 85 € nets par mois pour les agents de catégorie C rémunérés au niveau du SMIC auront des répercussions sur la masse salariale du département (+ 430 000 €/an).

La collectivité ne pouvant plus assurer son équilibre global par la recette en cas de difficulté, l'ajustement ne peut 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 2022-2027.

- Même si la majorité des dépenses sociales sont fortement contraintes, le département dispose de quelques leviers : adaptation des plans d'aide aux personnes âgées ou aux personnes handicapées (dans la nature des prestations, le nombre d'heures d'intervention, le plafonnement des dépenses), choix des modes d'hébergement, régulation de l'offre et des tarifs d'hébergement et de services des établissements sociaux et médico-sociaux, renforcement du suivi des allocataires du RSA et des actions d'insertion, maîtrise de l'augmentation des effectifs des services sociaux⁴⁰ afin de la limiter aux seuls besoins nouveaux résultant de la progression de la population départementale (+ 10 000 habitants par an).
- En matière de charges de personnel, le département doit poursuivre et étendre le travail de rationalisation des services et des effectifs (services centraux, collègues, services sociaux, service espaces naturels et sensibles).
- Sur la période 2016-2020, le soutien du département au bloc communal (communes et EPCI) a atteint 38,4 M€ en investissement et 17,8 M€ en fonctionnement. Le département pourrait, le cas échéant, réévaluer sa politique de soutien, notamment pour les territoires ou les entités disposant de marges de manœuvre financières suffisantes (avec un autofinancement conséquent et un endettement limité) pour assumer la réalisation de certains investissements. Le département pourrait ainsi soit redéployer ces moyens vers des territoires moins favorisés, soit concentrer ces moyens sur des opérations territorialisées relevant de sa compétence (collège, routes, autres infrastructures).
- Les recettes importantes de DMTO, notamment en 2021, doivent permettre de dégager un autofinancement significatif qui doit servir en priorité à financer les investissements en limitant le recours à l'emprunt. Le remboursement anticipé de certains emprunts pourrait être envisagé afin de diminuer l'annuité de la dette (57,99 M€ en 2020).
- Le niveau d'investissement envisagé de 148,5 M€ par an est un objectif très optimiste au regard de ce qui a été réalisé sur la période précédente (130 M€ par an). Il doit être adapté aux réalités budgétaires qui pourraient, en fonction des circonstances, entraîner une forte progression de l'endettement. Cette situation impose qu'une programmation pluriannuelle des investissements puisse être établie, validée et régulièrement adaptée au regard de la situation financière du département. Si la conjoncture économique venait à se dégrader significativement, le gel ou le report de certaines opérations d'investissement pourrait être pertinent afin d'anticiper d'éventuelles difficultés financières (forte baisse des recettes de DMTO, de CVAE et de TVA et hausse concomitante des dépenses sociales).

⁴⁰ Cour des comptes, rapport sur les finances locales, octobre 2017, chapitre V « L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements » (II - Des marges d'action à mieux exploiter).

Conclusion intermédiaire

Sur la période 2016-2019, la situation financière du département lui a permis de disposer d'une épargne durable en progression. L'autofinancement qu'il a réussi à dégager résultait d'une augmentation des recettes (augmentation des taux de la taxe sur le foncier bâti, progression régulière des bases fiscales et des recettes de DMTO) qui permettait de compenser la baisse des dotations de l'État et l'augmentation des charges, notamment des dépenses sociales. Cette situation lui a permis de mener à bien son programme d'investissements (653 M€ depuis 2016) tout en se désendettant sur la période.

Sans conduire à un déséquilibre budgétaire, la crise sanitaire de 2020 a fait brutalement chuter l'autofinancement de la collectivité (- 41,4 %), en conséquence d'une progression importante des dépenses sociales, non compensées par une augmentation des recettes.

En 2021, le profil financier du département s'est profondément modifié, avec la perte de son autonomie fiscale⁴¹. La collectivité ne peut plus assurer son équilibre financier global par le levier de la recette (augmentation des taux et progression de l'assiette fiscale de la taxe sur le foncier bâti) ; l'ajustement ne peut intervenir que par le niveau de la dépense, qui reste elle-même contrainte et difficilement modulable. L'imprévisibilité à moyen terme du niveau des recettes du département (DMTO, TVA, CVAE) et la progression constante des dépenses sociales (+ 4,4 %/an de 2016 à 2020) imposent à la collectivité une prudence dans ses futurs choix et arbitrages budgétaires.

Les conséquences financières de la crise sanitaire sur l'exercice 2020 constituent un exemple de la fragilité du contexte financier du département. Afin d'anticiper et d'atténuer les effets potentiels d'une progression importante des dépenses sociales non compensée par une augmentation des recettes (en raison des aléas économiques et immobiliers) et pour maintenir une épargne nette positive et un endettement raisonnable permettant le financement de ses investissements, le département doit continuer à agir prioritairement sur la maîtrise de ses dépenses dans le domaine social, sur ses charges de personnel, sur le niveau du soutien pluriannuel du bloc communal et sur la programmation pluriannuelle de ses investissements.

⁴¹ Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales, novembre 2021.

4 LE RESEAU DES CENTRES ROUTIERS DEPARTEMENTAUX

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, près de 62 M€⁴² (5 % du budget) ont été consacrés à la voirie départementale, ce qui représente la troisième politique en termes de dépenses après l'action sociale et les collèges. Plus de 305 agents⁴³ exerçaient dans le domaine de la politique routière, constituant 8,8 % de l'effectif de la collectivité⁴⁴.

Malgré la progression soutenue des dépenses, notamment 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 reste cependant fragile, à la suite de 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 aux risques et aux 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 (à l'exemple des conséquences de la crise sanitaire de 2020), 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 manœuvres 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.

⁴² Au compte administratif 2020, somme de 28,5 M€ de dépenses de fonctionnement et 33,1 M€ de dépenses d'investissement.

⁴³ 305,7 agents équivalents temps plein.

⁴⁴ Effectif du département d'Ille-et-Vilaine au 31 décembre 2020 : 3 462,1 ETP (au 31 décembre 2016, 3 565,7 ETP).

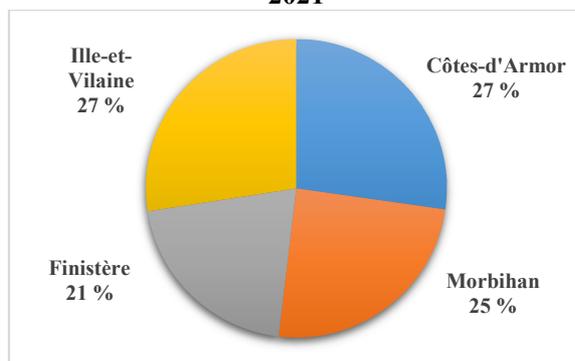
4.1 Un réseau routier étendu, qui a fait l'objet d'un effort d'investissement important mais qui nécessite une actualisation de la planification stratégique

4.1.1 Les caractéristiques du réseau routier départemental

Le domaine public routier départemental comprend l'ensemble des biens du domaine public départemental 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 usagers⁴⁵.

La voirie gérée par les quatre départements bretons représente 23,1 % du réseau routier breton⁴⁶ (75,3 % sont des voies communales et 1,4 % des routes nationales et autoroutes). La répartition de la voirie départementale entre les quatre départements bretons fait apparaître un linéaire de voirie plus important en Ille-et-Vilaine (4 652 km) et dans les Côtes-d'Armor (4 617 km) par rapport au Morbihan (4 172 km) et au Finistère (3 503 km).

Graphique n° 18 : Répartition du linéaire de voirie départementale entre les départements bretons en 2021



Source : fiches DGF 2021

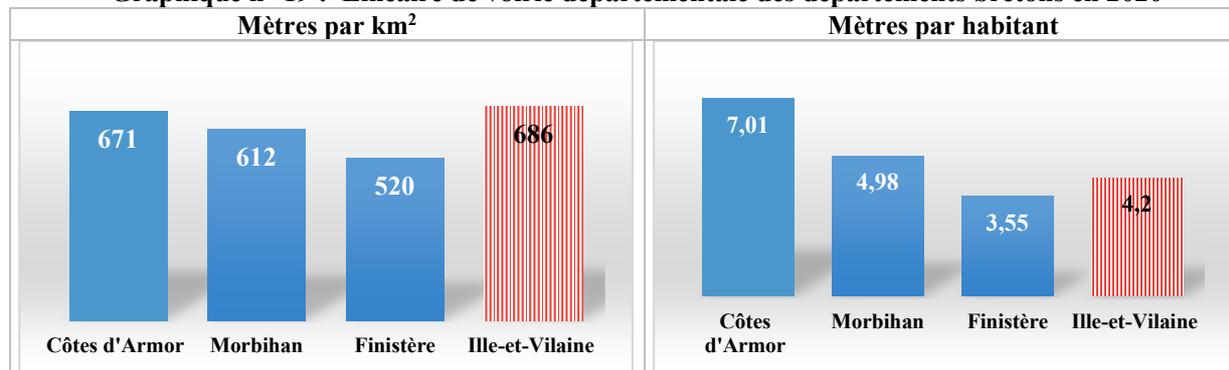
L'Ille-et-Vilaine se caractérise par une densité de son réseau plus importante (686 m/km²) que la moyenne régionale (623 m/km²), mais dispose d'un linéaire de voirie par habitant (4,2 m/habitant) se rapprochant de la moyenne régionale (4,72 m/habitant)⁴⁷.

⁴⁵ Talus, accotements, fossés, ouvrages de soutènement, aires de repos, clôtures et murets, trottoirs, pistes cyclables, espaces verts, ouvrages d'art et hydrauliques, parkings attenants.

⁴⁶ Chiffres clés « Transports en Bretagne » – édition 2019 – observatoire régional des transports de Bretagne.

⁴⁷ En prenant en compte la population DGF, car celle-ci inclut les résidences secondaires, qui induisent bien une utilisation de la voirie à certaines périodes de l'année ou de la semaine.

Graphique n° 19 : Linéaire de voirie départementale des départements bretons en 2020



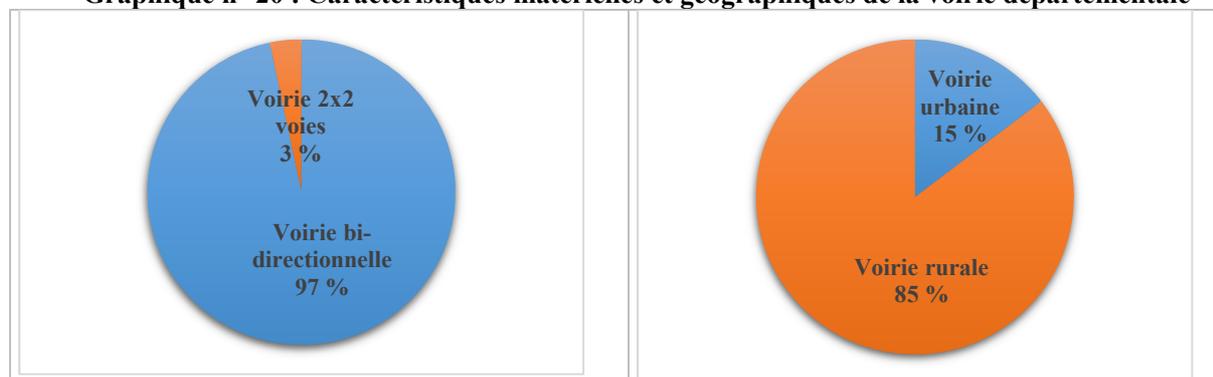
Source : fiches DGF 2020

4.1.1.1 Une voirie départementale majoritairement bi-directionnelle et rurale

L'Ille-et-Vilaine est traversée par 314 km d'autoroutes et de routes nationales, 4 652 km⁴⁸ de routes départementales et 12 125 km de routes communales. En 2017, le département a transféré 9,6 % (502 km) de sa voirie à la métropole rennaise⁴⁹, réduisant alors sa voirie propre de 5 182 km à 4 680 km.

Sur les 4 652 km de voirie gérés par le département en 2021, 97 % sont constitués de voirie classique bi-directionnelle (4 499 km) et 3 % de 2x2 voies (153 km). Plus de 85 % de cette voirie se situe en zone rurale (3 975 km) et 15 % en milieu urbain (677 km).

Graphique n° 20 : Caractéristiques matérielles et géographiques de la voirie départementale



Source : Département d'Ille-et-Vilaine.

4.1.1.2 Une hiérarchisation de la voirie fondée sur quatre catégories de routes

Le département dispose d'une double hiérarchisation de son réseau : une hiérarchisation nationale applicable à tous les départements et une hiérarchisation propre fondée sur quatre catégories de voies.

⁴⁸ Kilomètres DGF 2021.

⁴⁹ En application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite MAPTAM).

S'agissant de la hiérarchisation nationale, la collectivité distingue les routes classées à grande circulation (RCGC) et le reste de la voirie départementale. Les RCGC sont des itinéraires à fort trafic définis par décret⁵⁰. Ces routes permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire. Elles justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation. Il s'agit de 23 axes majeurs dans le département, représentent 256 km soit 5,5 % de la voirie départementale.

À côté de cette hiérarchisation nationale, le département a réparti en 2008 son réseau routier en quatre catégories en fonction de critères reposant sur le trafic et les enjeux stratégiques pour les habitants et le développement du département⁵¹ :

le réseau A, constitué de 183 km de voirie⁵², concerne le réseau stratégique (Rennes-Saint Malo/Redon/Angers/Antrain)⁵³. Ces voies sont dotées du niveau de service le plus élevé avec une gestion d'exploitation 24h/24, un patrouillage systématique pendant les heures de services, une viabilité hivernale N2⁵⁴ (24h/24), des accès nouveaux interdits et une suppression progressive des accès. Cette catégorie recoupe largement les RCGC ;

le réseau B (440 km) est composé des voies d'intérêt interdépartemental et/ou d'équilibre territorial⁵⁵. Il irrigue le reste du département sans passer par Rennes. Il assure des liaisons fluides entre les pays d'Ille-et-Vilaine et avec les départements limitrophes en complément du réseau A. Il bénéficie de l'entretien préventif de chaussées et d'un niveau de service élevé : patrouillage fréquent, viabilité hivernale N3 (possibilité N2), limitation des accès par regroupement ;

le réseau C (595 km) est formé des autres routes d'intérêt départemental et d'intérêt économique⁵⁶. Il complète le maillage prioritaire en reliant les chefs-lieux de cantons directement entre eux et/ou au réseau A ou B ;

le réseau D (3 414 km) regroupe le maillage fin d'intérêt local⁵⁷.

⁵⁰ Décret n° 2010-578 du 31 mai 2010 modifiant le décret n° 2009-615 du 3 juin 2009 fixant la liste des routes à grande circulation.

⁵¹ Règlement de voirie départementale – annexe 1.

⁵² Conseil départemental – SIG banque de données routières 3 juin 2021.

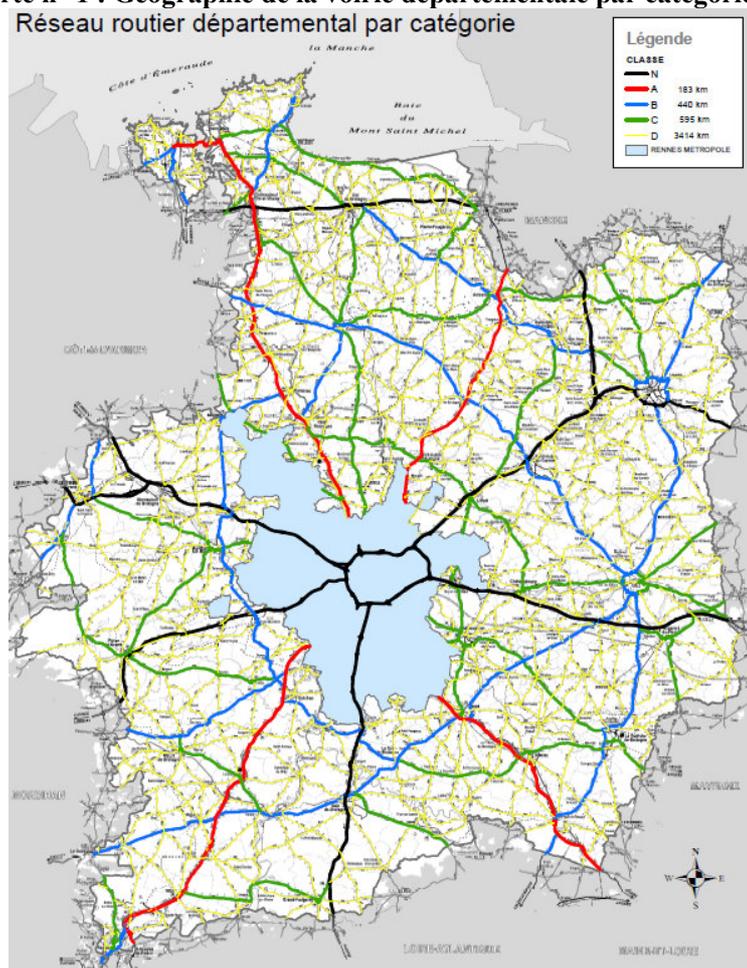
⁵³ En rouge sur la carte.

⁵⁴ C'est le niveau le plus élevé en Ille-et-Vilaine. Il nécessite des moyens performants et affectés en permanence (astreinte continue). Compte tenu du trafic supporté, la totalité du réseau routier national est classée à ce niveau. Le département décide d'affecter, sur une partie du réseau routier départemental, des moyens équivalents à ceux affectés sur le réseau routier national. Par conséquent, le niveau de service le plus élevé pour le réseau départemental est donc également de niveau N2.

⁵⁵ En bleu sur la carte.

⁵⁶ En vert sur la carte.

⁵⁷ En jaune sur la carte.

Carte n° 1 : Géographie de la voirie départementale par catégories

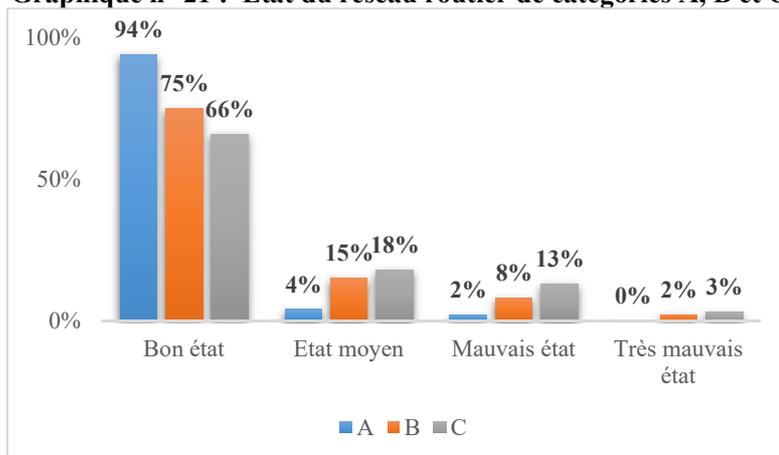
Source : département d'Ille-et-Vilaine.

4.1.1.3 Une connaissance de l'état de la voirie départementale à finaliser

Le département a lancé un diagnostic sur l'état de son réseau en 2020 qui devrait être finalisé en 2022. Les premiers éléments de cette analyse font apparaître que 88,2 % du réseau composé des trois premières classifications de routes (A, B et C) sont classés en bon état ou en état moyen. Ces trois catégories ne représentent que 26,2 % du linéaire de la voirie départementale.

Un écart significatif existe entre l'état du réseau A, stratégique, qui est classé en bon état ou en état moyen pour 98 % de son linéaire, et le réseau C, secondaire, qui présente des voiries à 84 % en bon état ou état moyen. Plus de 11 % de la voirie analysée (soit 143 sur les 1 218 km concernés) est classée en mauvais état ou en très mauvais état. Une route ainsi classée n'est pas une route dangereuse au regard de la sécurité. Mais la chaussée doit faire l'objet d'une surveillance particulière et des travaux doivent être réalisés à court terme pour assurer sa pérennité. La collectivité a indiqué que la programmation des travaux de renouvellement des chaussées s'appuiera sur ce diagnostic pour les années à venir.

Graphique n° 21 : Etat du réseau routier de catégories A, B et C

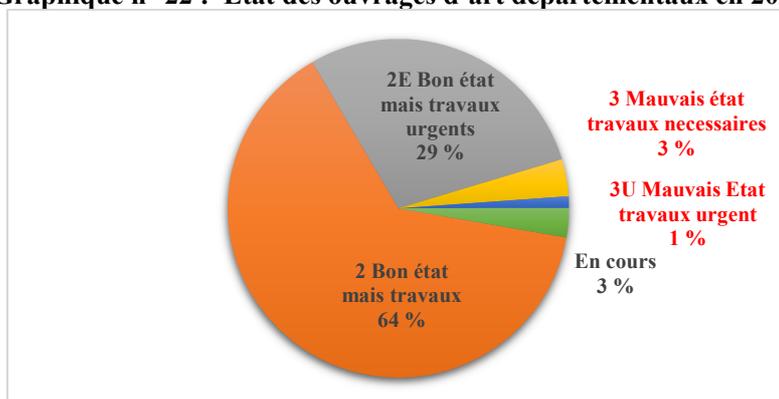


Source : département d'Ille-et-Vilaine.

En 2021, le département disposait en outre de 1 007 ponts et 52 murs de soutènement affectés à la voirie départementale. Le département n'a également qu'une connaissance partielle de l'état de ses ouvrages d'art. S'il dispose d'un état précis de l'état de ses ponts, un diagnostic de l'état de ses murs de soutènement et de ses autres ouvrages est actuellement en cours de réalisation.

En 2020, 92,6 % des ponts du département étaient classés en bon état, avec la nécessité de réaliser des travaux d'entretien plus ou moins rapidement. 4,6 % des ponts (soit 46 ponts) sont classés en mauvais état et nécessitent la réalisation rapide, voire urgente, de travaux. Sur la période 2016-2021, ce sont 65 opérations de réhabilitations lourdes qui ont été réalisées sur les ponts départementaux.

Graphique n° 22 : Etat des ouvrages d'art départementaux en 2020



Source : département – 2 à 3U classement IQOA (image de la qualité des ouvrages d'art)⁵⁸

La chambre observe que le département doit finaliser son diagnostic notamment pour les autres ouvrages (murs de soutènement, digues...), afin de disposer d'un état des lieux précis, complet et actualisé de l'état de son patrimoine routier. Selon la collectivité, ce diagnostic ne pourra être achevé en 2022 et pourrait être finalisé en 2023.

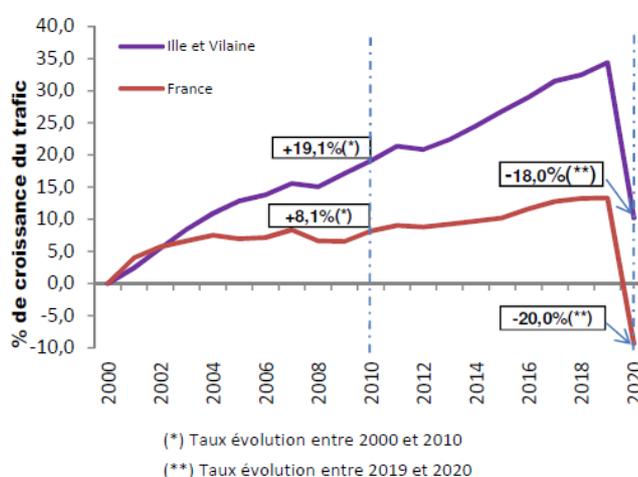
⁵⁸ 1 : bon état apparent. 2 : bon état apparent, présence de défauts mineurs nécessitant un entretien spécialisé non urgent. 2E : bon état apparent, présence de défauts mineurs nécessitant un entretien spécialisé urgent pour prévenir le développement rapide de désordres dans la structure. 3 : structure altérée nécessitant des travaux de réparation sans caractère d'urgence. 3U : structure altérée nécessitant des travaux de réparation urgents.

4.1.1.4 L'évolution du trafic routier tendancielle haussière

Le département assure un suivi annuel de l'évolution du trafic sur le réseau départemental. Le comptage physique sur les routes départementales est réalisé de façon permanente sur les principaux axes. Pour le reste de la voirie, il intervient sur trois ans⁵⁹.

Depuis 2000, le trafic sur les routes départementales a progressé de 1 % par an, cette augmentation a été deux fois plus forte qu'au niveau national (0,4 %/an). Elle est équivalente à l'évolution du trafic sur les réseaux national et métropolitain présents sur le territoire départemental. Les restrictions de circulation lors de la crise sanitaire de 2020 ont provoqué une perte conjoncturelle de trafic de 18 %.

Graphique n° 23 : Évolution du trafic en Ile-et-Vilaine 2000-2020



Source : département d'Ile-et-Vilaine.

Plus de 42 % des parcours sont réalisés sur 6 % du réseau routier d'Ile-et-Vilaine. Depuis 2010, c'est le trafic sur le réseau départemental classé A qui a connu la plus forte progression. En dehors de la voirie métropolitaine et du trafic sur les routes nationales, l'axe Rennes-Saint Malo (RD 137) reste le plus fréquenté, avec en moyenne plus de 40 000 véhicules par jour, dont des pics sur certaines portions supérieurs à 47 000 véhicules par jour⁶⁰. Sur certains secteurs, le réseau est saturé soit en saison estivale (RD 168 axe Saint-Malo-Dinard), soit en permanence à certains horaires (RD 137 aux heures de pointe à l'entrée de la métropole rennaise, par exemple).

4.1.2 Les moyens financiers consacrés à la voirie départementale

4.1.2.1 Les dépenses de fonctionnement

Ces dépenses, qui contribuent à la gestion courante de la voirie départementale (charges de personnel, entretien et maintenance courante, viabilité, fauchage), ont atteint 28 M€ en 2019, soit une diminution de 5,9 % sur la période 2017-2019. L'année 2020 est atypique compte tenu des conséquences de la crise sanitaire.

⁵⁹ Un tiers de la voirie chaque année, les deux autres tiers faisant l'objet d'une estimation annuelle.

⁶⁰ Département - trafic moyen journalier 2019 – novembre 2020.

Tableau n° 4 : Dépenses de fonctionnement consacrées à la voirie routière

En €	2016	2017*	2018	2019	2020
Achat et charges externes	6 844 162	10 341 494	9 764 358	9 468 232	8 545 421
Frais de personnel	14 701 507	19 273 415	18 748 540	18 484 898	18 350 723
Autres dépenses	38 541	176 737	74 931	114 549	95 896
Total dépenses de fonctionnement	21 584 209	29 791 645	28 587 829	28 067 678	26 992 040
Longueur de voirie en km (DGF)	5 182	4 680	4 667	4 651	4 651
Coût d'entretien par km	4 165	6 366	6 126	6 036	5 803

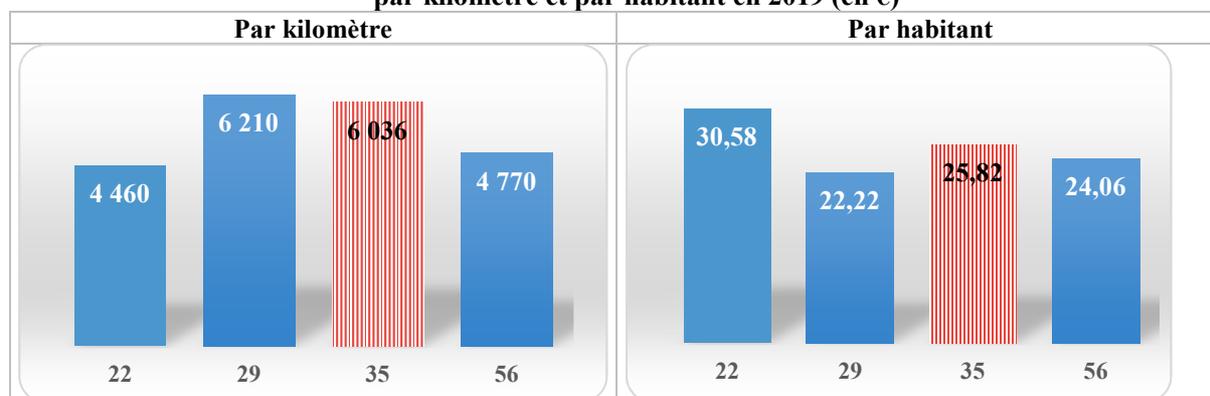
* L'évolution 2016-2017 résulte de l'intégration dans le budget principal du budget annexe de l'ancien parc DDE (direction départementale de l'équipement).

Source : « data OFGL 2016-2020 » et comptes de gestion

Les dépenses de personnel représentent plus de 65 % des dépenses de fonctionnement consacrées à la voirie (pour une moyenne nationale de 67 %). En 2019, les dépenses de fonctionnement par kilomètre de voirie s'élevaient à 6 036 €. Si ce coût reste supérieur à la moyenne des départements bretons (5 337 €/km), il a diminué de 5,3 % depuis 2017.

Ces dépenses connaissent chaque année des pics sur deux périodes : en mai-juin lors des périodes de fauchage et de travaux sur le réseau et en novembre-décembre à l'approche de la clôture de l'exercice et pour préparer la viabilité hivernale (stocks).

Compte tenu des résultats atypiques de l'exercice 2020, les résultats de l'exercice 2019 ont été retenus pour comparer les quatre départements. Le coût par habitant de la voirie départementale (25,8 €/habitant) en Ille-et-Vilaine reste au niveau de la moyenne régionale (25,3 €/habitant).

Graphique n° 24 : 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.

4.1.2.2 Les dépenses d'investissement

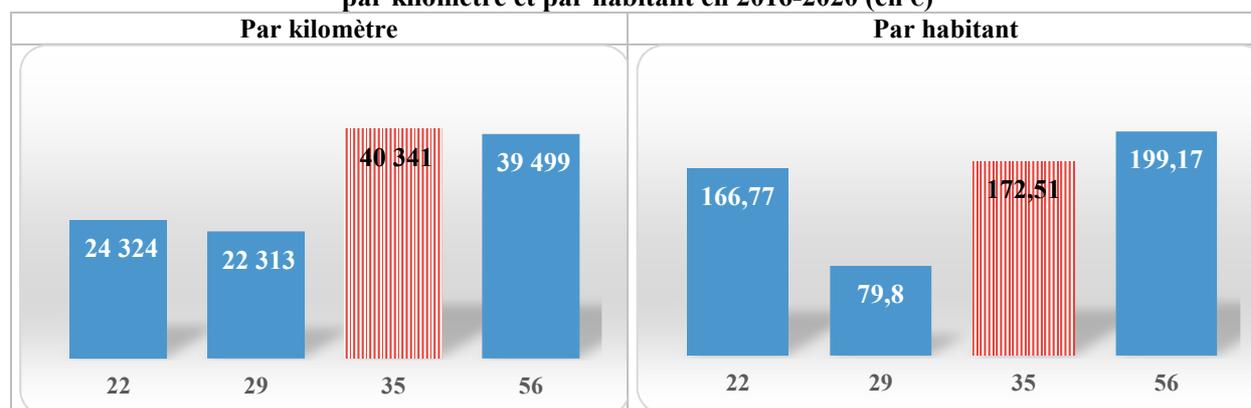
Le département a investi 187,5 M€ entre 2016 et 2020 dans son réseau routier et versé 4,9 M€ de subventions d'équipement en matière de voirie à des communes et des intercommunalités. Son niveau d'investissement reste au-dessus de la moyenne régionale : alors qu'il dispose de 27,6 % du linéaire de voirie breton, sa part dans l'investissement total régional atteint 34,7 %.

Tableau n° 5 : Dépenses d'investissement consacrées à la voirie routière

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'équipement	50 868 074	34 740 701	33 886 577	34 912 773	33 137 799	187 545 925
Subventions d'équipement versées	759 949	1 714 088	1 784 773	151 391	493 197	4 903 399
Autres dépenses d'investissement		116 726	237 839		48 000	402 565
Dépenses d'investissement	51 628 024	36 571 516	35 909 189	35 064 164	33 678 997	192 851 889
Longueur de voirie en km (DGF)	5 179	4 680	4 667	4 651	4 651	
Dépenses d'équipement par km	9 969	7 814	7 694	7 539	7 241	

Source : « data OFGL 2016-2020 » et comptes de gestion.

Si les dépenses d'investissements montrent une baisse de 7,9 % sur la période, l'évolution s'explique par l'achèvement progressif des lourds programmes d'investissement résultant de mise en 2x2 voies des axes Rennes-Redon et Rennes-Angers.

Graphique n° 25 : 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.

Sur les 187,5 M€ d'investissements réalisés entre 2016 et 2020, 68,2 % (128 M€) ont été consacrés aux travaux neufs de modernisation du réseau : mise en 2x2 voies des axes Rennes-Redon (33 M€) et Rennes-Angers (45,9 M€), contournement RD 777 Louvigné-de-Bais (9 M€).

Hors subventions d'équipement versées, une somme totale de 79,4 M€ a été affectée aux dépenses d'entretien et d'exploitation du réseau. L'effort réalisé pour maintenir à niveau le réseau a été progressif et constant, passant de 12 M€ en 2017 à 17,6 M€ en 2020.

La baisse significative des dépenses en 2017 résulte du transfert à Rennes Métropole de la gestion de la voirie départementale présente sur le territoire de cette dernière. Il s'est traduit par le versement de dotations de compensation (4,8 M€/an) calculées sur la base de la valorisation de dépenses moyennes. L'exercice 2017 a aussi été marqué par la suppression du budget annexe du parc départemental et l'intégration des missions exercées à ce titre au sein du budget principal. Ce changement s'est notamment traduit par la prise en charge sur le budget principal des achats de fournitures de voirie d'une part et la valorisation de travaux en régie d'autre part.

La chambre note que, sur la période 2016-2020, l'Ille-et-Vilaine est, avec le Morbihan, le département qui a le plus fortement investi pour ses routes, notamment dans son programme de modernisation de voirie (mise en 2x2 voies des axes Rennes-Redon et Rennes-Angers). Il a maintenu et fait progresser les sommes consacrées à l'entretien de sa voirie.

Le département s'est doté en 2016 d'une programmation pluriannuelle des investissements. Celle-ci a été validée par l'exécutif dans le cadre de réunions d'arbitrage (décembre 2015 et janvier 2016), mais n'a pas été soumise à l'assemblée délibérante. L'exécution de la programmation pluriannuelle des investissements pour l'entretien de la voirie est globalement conforme aux prévisions.

- En matière d'entretien et de maintenance de la voirie départementale⁶¹, le département avait prévu d'y consacrer 72,9 M€ sur la période 2016-2020. La réalisation effective a atteint 73,2 M€, se conformant ainsi aux prévisions initiales.
- Concernant les ouvrages d'art, le département avait initialement prévu de dédier 3,15 M€ à leur maintenance et à leur entretien. La réalisation effective atteint 4,1 M€, ce qui est supérieur à l'estimation pluriannuelle.

4.1.2.3 La valorisation du réseau

Le département n'a pas procédé à une estimation de la valeur de son patrimoine routier. Il dispose seulement d'un inventaire comptable repris par le compte de gestion et portant sur les opérations de voirie (routes et ouvrages) réalisées depuis 2004, qui s'élèvent à 1,07 Md€.

L'article 110 de la loi NOTRe⁶² a lancé une expérimentation de la certification des comptes du secteur public local. Un bilan en sera rendu public en 2022 afin d'organiser une éventuelle généralisation de ce dispositif à tout ou partie des collectivités territoriales. Si la certification des comptes devait être élargie aux départements, il leur sera nécessaire de disposer d'une valorisation économique de leur patrimoine routier afin de pouvoir présenter des données précises et chiffrées.

La chambre invite donc la collectivité, au regard des résultats de cette expérimentation, à affiner la valorisation économique de son patrimoine routier.

4.1.3 Une actualisation nécessaire des documents de planification stratégique

Le département dispose de plusieurs documents-cadres fixant sa stratégie en matière de politique routière et de gestion de son réseau de centres routiers :

- le règlement de la voirie départementale. Adopté par une délibération du 17 décembre 2009 et révisé le 19 novembre 2012, il définit l'ensemble des dispositions juridiques régissant les droits et obligations du département et des riverains sur la voirie départementale, les modalités d'occupation du domaine public routier par des tiers, ainsi que sa gestion, sa police et sa conservation ;

⁶¹ Travaux de sécurité, grosses réparations et revêtement des chaussées hors dépenses d'équipements des agences et centres routiers (matériels, immobiliers).

⁶² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

- l'annexe 15 du règlement de voirie détermine les niveaux de service. Il fixe les engagements du département vis-à-vis des tiers et usagers en matière d'exploitation de la voirie (viabilité du réseau, gestion du trafic, aide au déplacement) et d'entretien des routes (chaussées, dépendances et équipements de la route) ;
- un dossier d'organisation de la viabilité hivernale 2020-2021, qui établit les principes et les modalités d'action des services du département pour assurer la viabilité de la voirie départementale durant l'hiver et définit les niveaux de service ;
- un schéma d'organisation des centres routiers validé par une délibération du 9 février 2017, qui précise les modalités d'organisation et d'implantation des centres d'exploitation routiers sur le territoire.

Or, depuis 2017 et le transfert à Rennes Métropole de la voirie départementale située sur le territoire métropolitain, le réseau des centres routiers s'est adapté. Ainsi, plusieurs projets de mutualisation et de restructuration ont été réalisés ou sont programmés. De plus, des études et diagnostics sont en cours de finalisation sur l'état de la voirie et des ouvrages qui devraient s'achever en 2022.

Ces nouvelles données, ainsi que la programmation pluriannuelle des investissements 2022-2027 qui sera validée en 2022, permettront de définir les objectifs de la collectivité en matière de politique routière et de gestion de son réseau des centres d'exploitation. Ils permettront de quantifier précisément le niveau d'investissement et de fonctionnement nécessaire pour l'entretien et l'exploitation de la voirie départementale. Les moyens humains et matériels des centres routiers devront être adaptés en conséquence.

Ainsi, au vu de l'ensemble de ces évolutions récentes, en cours et à court terme, la chambre invite la collectivité à actualiser ses documents stratégiques (niveau de service et schéma d'organisation des centres routiers notamment) afin d'optimiser les moyens nécessaires aux objectifs qu'elle se sera fixés. Le département a indiqué en réponse qu'un travail de révision de certains documents stratégiques était d'ores et déjà en cours : niveaux de service, règlement de la voirie départementale, critères de répartition des effectifs entre centres d'exploitation.

4.2 Un effort de rationalisation du réseau des centres routiers qui a contribué à une maîtrise des coûts

4.2.1 Une rationalisation du réseau des centres routiers depuis 2016

En 2021, l'Ille-et-Vilaine compte 22 centres d'exploitation routiers (CER) gérés par 5 agences départementales⁶³. Depuis 2016, leur nombre s'est réduit d'un sixième avec la suppression de quatre centres routiers (Cardroc, Maure-de-Bretagne, Châteaugiron et Rennes).

⁶³ Agences de Saint-Malo, Fougères, Vitré, Brocéliande et Redon. L'agence de Rennes n'exerce plus de missions en matière de routes depuis le transfert de la voirie à Rennes Métropole.

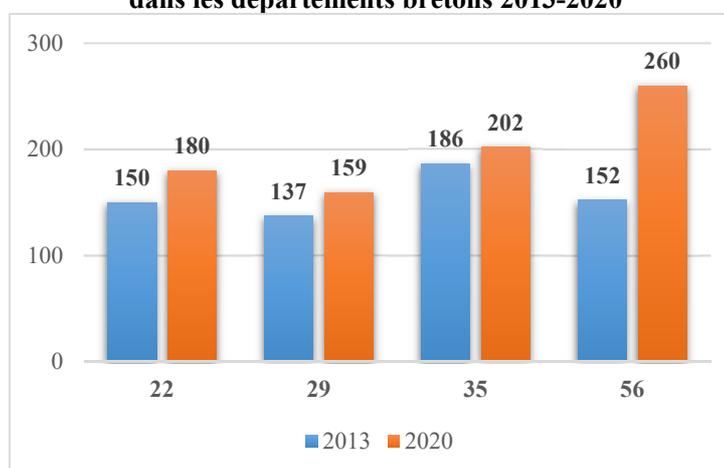
En 2020, chaque centre routier gérait en moyenne 202 km de voirie (186 km/centre en 2013). L'Ille-et-Vilaine se situe au niveau de la moyenne régionale, qui atteint 200 km de voirie par centre routier. Ce chiffre varie significativement selon les centres, de 56,9 km (centre de Pleugueneuc, responsable de la gestion de la 2x2 voies Rennes-Saint-Malo) à 338 km (centre de La Gouesnière).

Tableau n° 6 : Évolution du nombre de kilomètres de voirie gérés par centre routier

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de centres routiers	26	23	23	23	23	22
Nombre total de kilomètres de voirie (DGF)	5 182	4 680	4 667	4 651	4 651	4 652
Nombre moyen de kilomètres de voirie par centre	199	203	202	202	202	211

Source : département d'Ille-et-Vilaine.

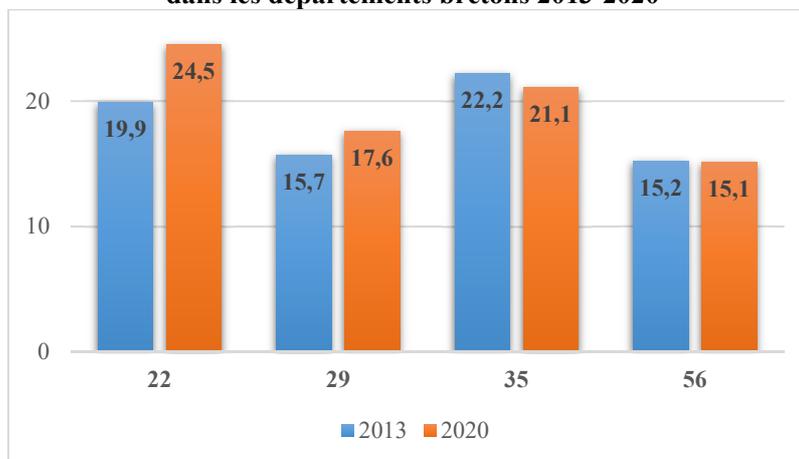
Graphique n° 26 : Nombre de kilomètres de voirie gérés par centre routier dans les départements bretons 2013-2020



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

En 2020, 305,7 agents ETP intervenaient dans la gestion des routes départementales dont 80 % exerçant dans les 5 agences techniques (24,4 ETP) et les 22 centres routiers (220,3 ETP). 20 % des effectifs travaillent dans les services centraux du département (61 ETP). Le nombre de kilomètres gérés par ETP est en légère diminution sur la période 2013-2020, passant de 22,2 à 21,1 km/ETP. Il reste au-dessus de la moyenne régionale (19,1 km/ETP).

Graphique n° 27 : 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.

Le réseau des centres routiers a été adapté en 2014 et en 2016, avec la fermeture de trois centres d'exploitation (Plerguer en 2014, Cardroc et Maure-de-Bretagne en 2016). En 2017 pour prendre en compte le transfert de 502 km de routes départementales à la métropole de Rennes, la mission routes de l'agence de Rennes a été supprimée et les routes départementales hors du territoire métropolitain ont été réparties sur les centres routiers situés à proximité.

À partir de 2019, un programme a été lancé pour établir ou restructurer certains centres d'exploitation routiers en les mutualisant, en fonction des possibilités, avec les centres d'incendie et de secours et les services des espaces naturels sensibles (centre de Pipriac en 2019, centre de Saint-Méen-le-Grand en 2021, centres de Retiers et Saint-Aubin-du-Cormier en 2023). En 2021, le centre de Châteaugiron a été fermé. Les moyens ont été réaffectés au centre de Janzé. La fin de la mise en 2x2 voies des axes Rennes-Redon et Rennes-Angers en 2021 devrait conduire à une évolution du réseau en 2022, entraînant le renforcement des moyens d'intervention des centres en charge de leur entretien et leur exploitation (capacité d'intervention rapide). Enfin, un projet de création d'un nouveau CER à Tremblay, en lieu et place des unités d'Antrain et de Saint-Brice-en-Coglès, est envisagé pour 2025.

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

Entre 2016 et 2020, l'effectif des agents ETP exerçant dans le domaine des routes s'est réduit de 14,9 % ou de 53,6 ETP, passant de 359,3 à 305,7 agents. Cette baisse s'explique pour partie par le transfert en 2017 de 25 postes à Rennes Métropole, simultanément à la prise en charge de la voirie départementale présente sur son territoire. En neutralisant ces postes transférés, les effectifs se sont néanmoins réduits de 8,5 % ou de 28,6 ETP.

Après ce transfert, les effectifs des services centraux sont stables (- 2,8 %, - 1,8 ETP), les effectifs exerçant dans les agences connaissent une progression contenue (+ 7 %, + 1,6 ETP) et les effectifs dans les centres routiers diminuent (- 5,4 %, - 12,8 ETP). Ce sont les missions d'encadrement de proximité (- 7,8) et d'exploitation (- 32,4) qui ont connu la plus forte réduction d'effectifs, tandis que les missions administratives de support (+ 1) et d'encadrement (- 0,8) sont restées stables.

Tableau n° 7 : Évolution du nombre d'ETP exerçant pour la politique routière 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Total des ETP du département	3 565,7	3 502,7	3 504,9	3 433,3	3 462,1	- 2,9 %
Total des ETP dédiés au réseau routier	359,3	318,7	302,8	305,5	305,7	- 14,9 %
Dont ETP services centraux	70,0	62,8	59,6	62,6	61,0	- 12,8 %
Dont ETP agences départementales*	26,0	22,8	21,7	24,4	24,4	- 6,2 %
Dont ETP centres routiers	263,3	233,1	221,5	218,5	220,3	- 16,3 %

* Effectif des seuls services « construction », partie « routes » des agences départementales.

Source : département d'Ille-et-Vilaine.

La baisse des effectifs entre 2016 et 2020 a induit une réduction des charges de personnel de 11,1 % (- 1,4 M€).

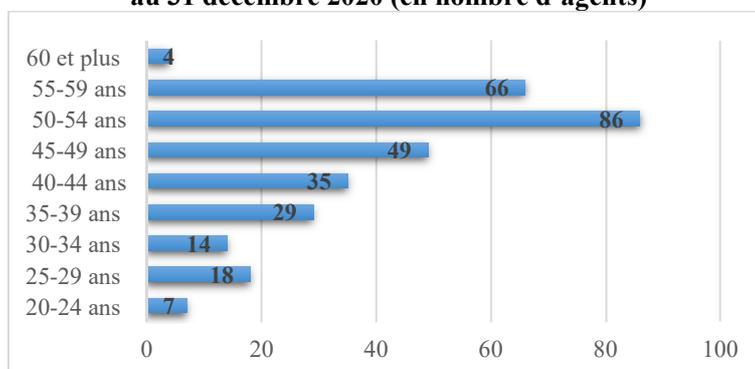
Tableau n° 8 : Évolution des charges de personnel

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Charges de personnel totales du département	150 989 268	153 990 266	153 841 323	155 565 120	156 254 548
Charges du personnel dédié au réseau routier	12 893 930	11 866 740	11 543 596	11 712 170	11 455 147
Dont charges des services centraux	2 583 057	2 791 987	2 498 385	2 668 231	2 511 488
Dont charges des centres routiers	10 310 873	9 074 752	9 045 212	9 043 940	8 943 659

Source : département d'Ille-et-Vilaine.

La pyramide des âges des agents exerçant dans les CER montre que 50 % des agents ont plus de 50 ans (soit 156 agents), 22,7 % partiront en retraite dans les dix prochaines années (soit 70 agents), dont 1,2 % dans les cinq ans (4 agents).

Graphique n° 28 : Pyramide des âges des agents exerçant dans le domaine des routes au 31 décembre 2020 (en nombre d'agents)



Source : département d'Ille-et-Vilaine.

La chambre constate qu'en raison de la pyramide des âges des agents travaillant dans le secteur des routes, le département dispose d'une marge de manœuvre significative, à moyen terme, lui permettant de définir le niveau de remplacement adapté aux objectifs, qu'il aura définis, de niveaux de service et de rationalisation du réseau de centres d'exploitation. Il convient toutefois de veiller à ne pas perdre de culture technique, particulièrement importante dans ce domaine, notamment en fonction des types de voiries gérées et des types d'opérations menées.

4.2.3 Un niveau de service qui s'est maintenu

La rationalisation du réseau des centres routiers n'a pas dégradé le niveau de service d'entretien et de maintenance de la voirie départementale. Hors dépenses d'investissement touchant à la modernisation de sa voirie (construction de voirie neuve sur les axes Rennes-Redon et Rennes-Angers), le département a maintenu des niveaux de dépenses de fonctionnement et d'investissement suffisants pour maintenir en état sa voirie.

Ainsi, l'état du réseau départemental n'apparaît pas comme étant la cause de l'accidentologie en Ille-et-Vilaine. Les statistiques de l'accidentologie sur le réseau routier départemental montrent une baisse du nombre d'accidents routiers corporels depuis 2016 et une évolution à la baisse du nombre de tués. La moitié des tués recensés ces deux dernières années en Ille-et-Vilaine l'ont été sur le réseau départemental. Les principales causes restent les accidents liés à une conduite sous l'emprise d'alcool et/ou de stupéfiants, la vitesse inadaptée entraînant une perte de contrôle de la trajectoire, le non-respect des règles de priorité. Aucun axe départemental n'apparaît comme étant très accidentogène. Les accidents mortels sont répartis sur l'ensemble du territoire départemental.

La rationalisation du réseau des centres n'a pas non plus induit de développement de l'absentéisme des agents des routes. Si le nombre de jours moyens d'absence pour un motif de santé des agents exerçant dans le domaine routier (titulaires et non titulaires) a progressé de 7,4 % sur la période (13,4 jours par an en 2016 et 14,4 en 2020), il reste très au-dessous de la moyenne nationale constatée en 2016 pour les conseil départementaux (20 jours⁶⁴). En neutralisant l'exercice 2020, atypique du fait de la crise sanitaire, ce ratio a même baissé de 26,8 % entre 2016 et 2019.

Le nombre d'agents ayant déposé un congé maladie ordinaire a diminué entre 2016 et 2019, de 38,7 % des agents à 30,2 % (en 2020, 35,9 % en conséquence de la crise sanitaire). Ces congés maladie ordinaire touchent moins d'agents, avec un nombre de jours limités. Ainsi, en 2020, les 3 074 jours de congés maladie ordinaire représentaient 2 195 jours ouvrés⁶⁵, équivalant à 15 365 heures non travaillées⁶⁶, soit 9,5 ETP⁶⁷ (pour un coût estimé à 529 589 €⁶⁸). En 2019, le coût pour la collectivité des congés maladie ordinaire pouvait être estimé à 6 agents ETP et 327 117 €.

⁶⁴ Étude des bilans sociaux de 92 départements réalisée en mars 2015 par la fondation Ifrap - donnée 2014 - départements strate 4 - <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/departements-la-gestion-passee-au-crible>

⁶⁵ 2 195 jours ouvrés de congés maladie ordinaire = 3 074 jours de congés maladie ordinaire x 5 / 7.

⁶⁶ 15 365 heures non travaillées = 2 195 jours ouvrés de congés maladie ordinaire x 7 heures.

⁶⁷ 9,5 agents ETP = 15 365 heures non travaillées / 1 607 heures.

⁶⁸ 529 589 € = 9,5 ETP x 55 746 € (coût moyen annuel 2020 d'un ETP en charges de personnel).

Les accidents du travail sont restés globalement stables sur la période 2016-2019 (38 accidents). La forte baisse relevée en 2020 (24 accidents) est principalement due aux effets de la crise sanitaire, qui a réduit l'activité des services durant une partie de l'année. Les jours d'arrêts liés à ces accidents ont connu une baisse de 28,8 % entre 2016 et 2019 (- 11,2 % sur 2016-2020). Entre 2016 et 2019, la collectivité a constaté autant d'accidents, mais dont les conséquences en termes d'arrêts sont moins importantes. Ainsi, en 2016, le nombre moyen de jours d'arrêts consécutifs à un accident du travail atteignait 24,6, alors qu'en 2019, il était de 17,5 jours (en 2020, 34,6 jours). Il s'agit essentiellement d'accidents de service touchant au nettoyage et à l'entretien de la voirie. Le coût des accidents du travail a représenté 143 824 €⁶⁹ en 2020, soit 2,6 agents ETP (contre 2,9 ETP et 145 952 € en 2016).

4.2.4 L'amélioration possible de la gestion des moyens

4.2.4.1 En matière de ressources humaines

Le dispositif des astreintes, s'il se fonde sur un cadre d'application précis validé par la commission permanente du conseil départemental et daté du 26 mars 2007, laisse apparaître des différences significatives entre les centres routiers. Le coût moyen annuel des astreintes atteint 236 278 €.

Tableau n° 9 : Évolution des astreintes 2018-2020

	2018	2019	2020
Nombre d'ETP sous astreinte	202	201	198
Charge financière	233 824 €	236 624 €	238 388 €

Source : département d'Ille-et-Vilaine.

La charge liée aux astreintes des agents est directement corrélée aux effectifs des centres. En effet, les centres qui disposent d'un effectif réduit (moins de 7 agents) présentent une charge plus importante. Il en ressort que le montant moyen d'astreintes perçu par les agents de ces centres est en moyenne 28 % plus important que dans les centres disposant de plus de 10 agents.

Tableau n° 10 : Répartition annuelle des astreintes pour dix centres routiers

	Effectif	Moyenne astreinte/agent* 2018	Moyenne astreinte/agent* 2019
La Gouesnière	16	995 €	1 237 €
Pipriac	15	879 €	995 €
Bain-de-Bretagne	13	833 €	798 €
Guichen	12,9	996 €	988 €
Liffré	10,8	719 €	863 €
Louvigné-du-Désert	4	1 418 €	1 195 €
Châteaugiron	5	1 323 €	1 249 €
La Guerche	5,8	1 597 €	1 211 €
Fougères	6	1 967 €	1 442 €
Retiers	6	1 142 €	1 189 €

Source : département d'Ille-et-Vilaine.

* Agents exerçant dans les centres routiers hors responsables entretien exploitation routes (15 ETP en 2019).

⁶⁹ 832 x 5 / 7 = 594 jours. 594 x 7 = 4 159 heures. 4 159 / 1 607 = 2,58 ETP. 2,58 x 55 746 = 143 824 €.

La chambre considère que la rationalisation du réseau des centres routiers (rapprochement des centres de moins de 7 agents) permettrait de réduire cet écart et de mieux répartir les charges des astreintes pour les agents.

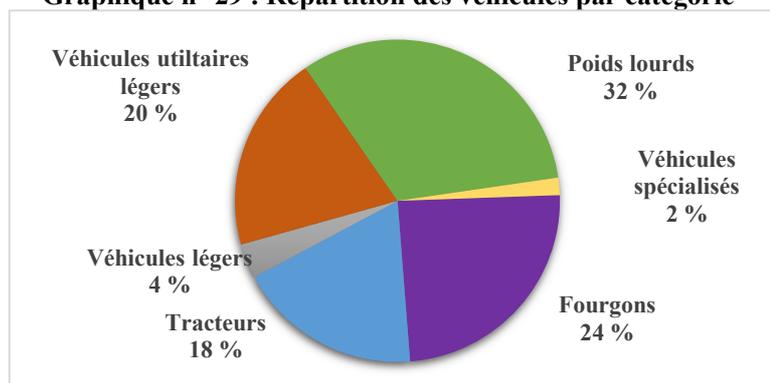
En ce qui concerne la formation professionnelle, la collectivité a disposé d'un plan de formation pluriannuel pour la période 2018-2021. Si celui-ci a reçu un avis favorable du comité technique, il n'a pas été soumis pour avis au conseil départemental comme le prévoit l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

La chambre invite la collectivité à établir un bilan précis du plan de formation pluriannuel et à faire valider en 2022, par le conseil départemental, un nouveau plan annuel ou pluriannuel de formation conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

4.2.4.2 En matière de gestion du parc de véhicules

En 2020, la collectivité disposait de 296 véhicules intervenant dans le domaine routier⁷⁰. Plus de 63 % de ces véhicules étaient affectés dans les centres routiers (189 véhicules) avec une moyenne de 8,2 véhicules par centre (4 à 15 véhicules en fonction de l'importance des centres). Le reste des véhicules est affecté au sein du service travaux (ex parc).

Graphique n° 29 : Répartition des véhicules par catégorie



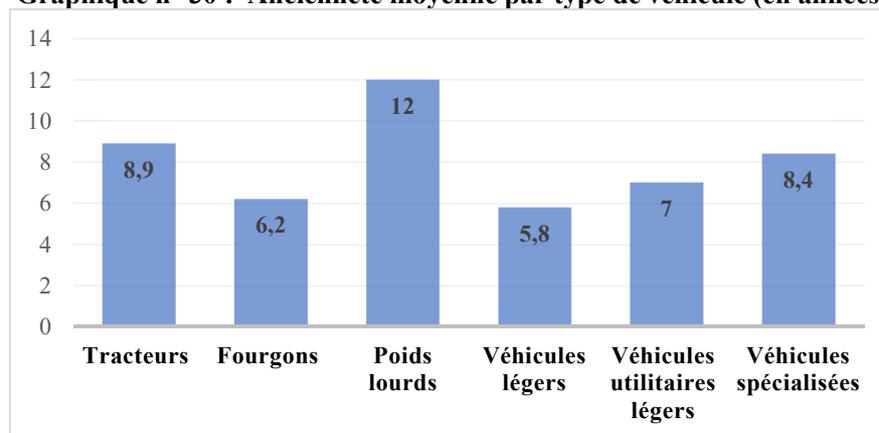
Source : département d'Ille-et-Vilaine.

La crise sanitaire de 2020 a entraîné une forte contraction du trafic routier général. Toutefois, la baisse d'activité des services en charge de l'exploitation de la route a été limitée, au regard du kilométrage parcouru par les véhicules du service, qui ne s'est réduit que de 11,4 % par rapport à 2019.

L'ancienneté moyenne du parc de véhicules dépasse les 5,8 ans et atteint plus de 12 ans pour les poids lourds.

⁷⁰ Véhicules légers, véhicules utilitaires légers, fourgons, poids lourds, tracteurs et véhicules spécialisés.

Graphique n° 30 : Ancienneté moyenne par type de véhicule (en années)



Source : Calcul CRC à partir des données communiquées par le département.

L'ancienneté du parc de véhicules, notamment des poids lourds (32 % du parc), des tracteurs et des véhicules spécialisés, n'est pas négligeable. Les services du département arrêtent annuellement un programme d'acquisition des véhicules des centres d'exploitation selon des critères prédéfinis (âge et kilométrage).

Tableau n° 11 : Volume et coût du renouvellement du parc de véhicules

	2019	2020	2021	Total
Nombre de véhicules renouvelés	21	28	30	79
Coût	2,51 M€	2,68 M€	2,86 M€	8,06 M€

Source : département d'Ille-et-Vilaine.

Une mutualisation du parc de véhicules a été mis en place à deux niveaux :

- au niveau central : mutualisation départementale par le service « travaux » des véhicules et équipements spécifiques (engins multifonctions) ;
- dans le cadre des agences départementales : les véhicules et matériels affectés dans les centres routiers d'une même agence sont mutualisés en fonction des besoins.

La collectivité ne dispose pas de programmation pluriannuelle de renouvellement des véhicules, qui permettrait de fixer une stratégie et des objectifs de fréquence de renouvellement, afin de limiter l'ancienneté, de lisser l'achat de véhicules dans le temps et de privilégier, le cas échéant, l'acquisition de véhicules polyvalents multi-activités et/ou de véhicules d'occasion (poids lourds, tracteurs).

La chambre invite la collectivité à valider une programmation de renouvellement des véhicules pour la durée de la mandature 2022-2027 afin d'anticiper un renouvellement régulier des véhicules et des matériels sur le moyen terme. Le département a précisé à la chambre qu'une telle programmation était en cours de mise au point et serait proposée aux élus.

4.3 Des marges de progression pour accentuer l'optimisation de la gestion du réseau

4.3.1 Une réflexion à mener 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.

Cette répartition des compétences clairement définie ne fait cependant pas obstacle à l'octroi par les départements de subventions affectées aux dépenses d'entretien ou d'équipement des voies communales, dès lors que l'intérêt départemental de ces voies est reconnu. Cette aide concertée, dont les modalités, les conditions et le montant sont laissés à la libre initiative du conseil départemental, permet aux départements de contribuer, souvent de façon importante, au financement des travaux touchant la voirie communale. Ainsi, sur la période 2016-2020, le département a versé plus de 4,9 M€ de subventions d'équipement aux autres collectivités pour le financement de travaux de voirie.

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 en outre 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 (accessibilité du département en complément du réseau national, soit 183 km), les liaisons d'intérêt interdépartemental et/ou d'équilibre territorial (440 km), les liaisons inter-communes d'intérêt départemental et d'intérêt économique (595 km) et la majorité des autres voies départementales présentent un intérêt départemental avéré, cela est plus discutable pour certaines typologies de voirie.

4.3.1.1 Les voiries urbaines

La mission originelle et première du département est de disposer d'un réseau permettant d'assurer un trafic routier interurbain fluide, permettant 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 dispositifs de type « chaucidou »⁷¹, etc.).

⁷¹ Ou « chaussidou », 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.

Comme c'est déjà le cas pour les métropoles qui disposent d'une compétence générale en matière de voirie⁷², 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.

L'enjeu porte sur une partie des voies urbaines, qui représentent un volume total significatif de 15 % du total de la voirie départementale (677 km).

La chambre considère que, s'il n'est pas envisageable de transférer l'ensemble de la voirie urbaine gérée par le département vers le bloc communal (intercommunalité et commune), il est en revanche pertinent que la collectivité départementale, dans le cadre des pactes locaux de mobilité qu'elle entend signer avec les intercommunalités, mène une réflexion sur les possibilités et modalités de transfert d'une partie de sa voirie urbaine vers les collectivités qui assurent une politique effective de mobilité sur leur territoire. L'objectif de cohérence 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 à éviter de ruptures dans les liaisons et les modalités de circulation. Le département pourrait ainsi concentrer ses moyens sur son réseau interurbain. Le département a indiqué qu'il souhaitait réactiver ces transferts de voirie, dans le cadre de l'élaboration des pactes de mobilité qu'il s'apprêtait à négocier avec les collectivités infra-départementales.

4.3.1.2 Les voiries infra-communales

La voirie départementale assure les dessertes entre les communes par un maillage de proximité plus fin (3 414 km). Il s'agit d'itinéraires complémentaires aux liaisons principales, qui permettent une desserte fine de l'ensemble du territoire. Au regard du trafic et de la nécessité de disposer de connexions adaptées entre des zones de vie, la pertinence de l'intérêt départemental de la majorité de cette voirie est avérée.

Toutefois, il apparaît nécessaire de s'interroger sur l'intérêt départemental de certaines liaisons à faible trafic. Celles-ci s'apparentent davantage à 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.

En 2020, les routes départementales qui comptabilisaient moins de 250 véhicules par jour représentaient 7,4 % de la voirie départementale (soit 331 km).

⁷² En vertu de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

La chambre estime qu'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. La signature de contrats de territoire entre le département et les collectivités concernées pourrait être l'outil adapté pour négocier et contractualiser ce type de transfert.

4.3.1.3 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 qui sont 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.

4.3.1.4 Le transfert éventuel de routes nationales

La loi 3DS⁷³ 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.

L'Ille-et-Vilaine est traversée par plusieurs routes nationales (N 157 Paris-Rennes, N 12 Rennes-Brest, N 24 Rennes-Lorient, N 137 Rennes-Nantes, A 84 Rennes-Caen) représentant un linéaire de 264 km (999 km en Bretagne). Comme tous les départements, l'Ille-et-Vilaine a été saisie par l'État⁷⁴ pour connaître sa position sur une éventuelle demande de transfert. Il ne s'agit pour le moment que d'une expérimentation. Le conseil départemental s'était déclaré intéressé⁷⁵, en 2018, pour un éventuel transfert des routes nationales qui pourraient intégrer ce dispositif (N 157, N 12 et N 24).

Avant de finaliser cet 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, N 12 gérée par le département d'Ille-et-Vilaine puis gérée par l'État si les Côtes-d'Armor et le Finistère ne souhaitent pas le transfert).

⁷³ 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

⁷⁴ Lettre reçue fin septembre 2021.

⁷⁵ Lettre du président du département d'Ille-et-Vilaine au ministre chargé des Transports du 5 décembre 2018.

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'exploitation, des personnels), afin que ces charges de fonctionnement et d'investissement ne viennent pas peser sur des finances départementales tendues. Le département s'est porté candidat pour étudier la prise en gestion de toutes les routes nationales proposées par l'État, y compris les N 176 et N 164.

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

Le rapprochement et l'optimisation immobilière déjà entamés entre le département et le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a permis de réaliser plusieurs opérations de réhabilitation ou de restructuration immobilières. Elles ont abouti à la réunion, sur un même site, d'un centre routier, d'un centre d'incendie et de secours et, dans certains cas, du service des espaces naturels sensibles du département (centres de Saint-Méen-le-Grand et de Pipriac).

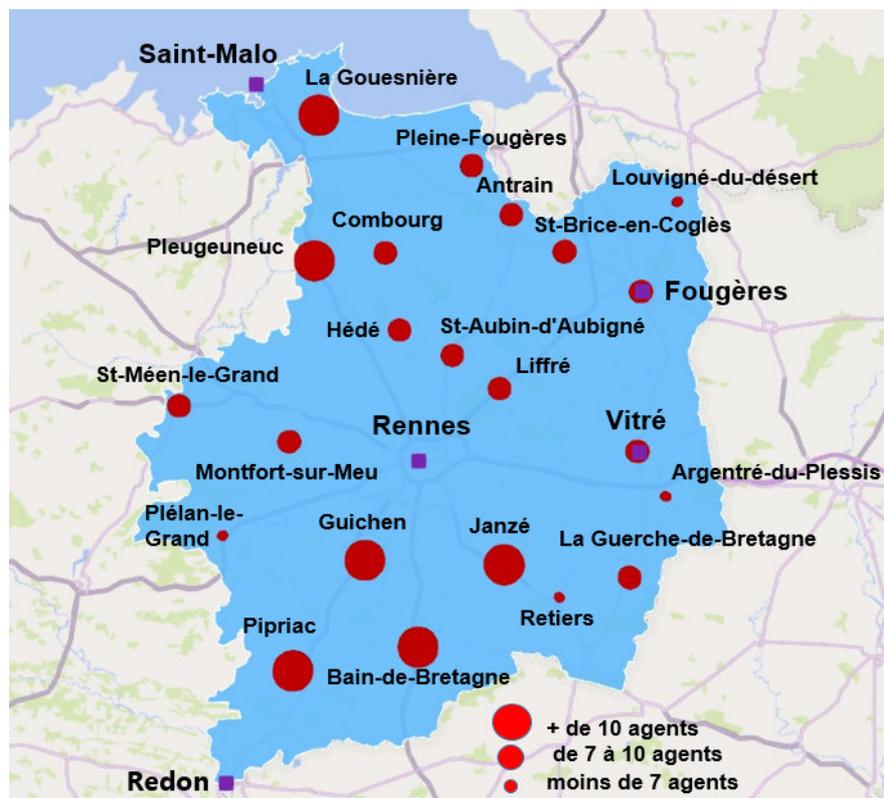
Un projet de mutualisation des activités de maintenance et de logistique entre le SDIS et le département est également en cours à Noyal-Châtillon-sur-Seiche. L'objectif est de créer un service unifié de plus de 67 agents (33 du département et 34 du SDIS) qui permette de mutualiser plusieurs activités (logistique, maintenance de 1 600 véhicules et matériels, magasins habillement, matériels et pièces détachées) et certaines infrastructures (restauration, aires de lavage, stationnement...). Le projet s'accompagne de la rénovation partielle du site du Hil qui accueille actuellement une partie de la logistique, le service « coordination ressources », le service « garage » et le service « travaux » du département. Le coût de l'opération est estimé à 17 M€ et les travaux doivent être achevés en 2022.

La chambre invite la collectivité à poursuivre et renforcer ces rapprochements immobiliers et techniques.

La rationalisation du réseau des centres routiers par le rapprochement et la fusion de centres a déjà fait significativement évoluer le réseau depuis 2016, en rapprochant et en supprimant quatre centres. De nouvelles rationalisations doivent intervenir à partir de 2022 avec la restructuration et la mutualisation de nouveaux centres (centres de Retiers et de Saint-Aubin-du-Cormier en 2023, centre de Tremblay en 2025).

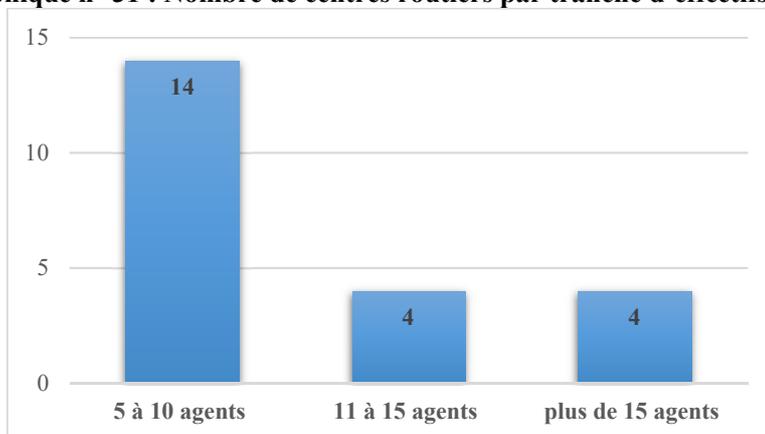
En moyenne, un centre routier dispose de 9,5 agents. Cet effectif varie significativement d'un centre à l'autre : de 5 (centre de Louvigné-du-Désert) à 16 agents (centre de Pipriac). 63 % des centres routiers comprennent entre 5 et 10 agents.

Carte 2 : répartition géographique et effectifs des centres routiers en 2020



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

Graphique n° 31 : Nombre de centres routiers par tranche d'effectifs en 2020



Source : département d'Ille-et-Vilaine.

Trois centres comportent moins de 7 agents : centre de Louvigné-du-Désert (5 agents), centre de Plélan-le-Grand (6 agents) et centre d'Argentré-du-Plessis (6,5 agents). Ces CER sont proches de la taille critique. En effet, entre les congés des agents, les congés maladies éventuels et les formations, l'organisation du travail devient complexe à 6 agents et moins, surtout lorsqu'il s'agit de réaliser un chantier en respectant les normes de sécurité. Pour atténuer ces difficultés le département a retenu une logique de rattachement de ces centres à un centre principal, afin de mettre en place des mutualisations renforcées (humaines et matérielles).

Le délai d'intervention sur la voirie doit rester le critère prépondérant, permettant de justifier le maintien sur le territoire de ce type d'unité. La fusion avec un centre voisin pourrait, à moyen terme, être examinée dans les cas suivants : Louvigné-du-Désert/Fougères, Argentré/Vitré/La Guerche, Plélan-le-Grand/Montfort-sur Meu.

La chambre invite le département, au regard de la situation de ces centres de taille réduite à engager une réflexion sur leur devenir à moyen terme. En réponse, le département a précisé qu'il tiendrait compte de la double dimension proximité et maintien des services publics en zone enclavée pour établir le devenir des « petits centres » d'exploitation de la route.

4.3.3 Un temps de travail des agents des routes à annualiser

En 2019, 93 % des agents des routes ont réalisé en moyenne 82 heures supplémentaires par an (21 515 heures totales par an), représentant 13,2 ETP et un coût de 447 379 €.

Tableau n° 12 : Heures supplémentaires réalisées

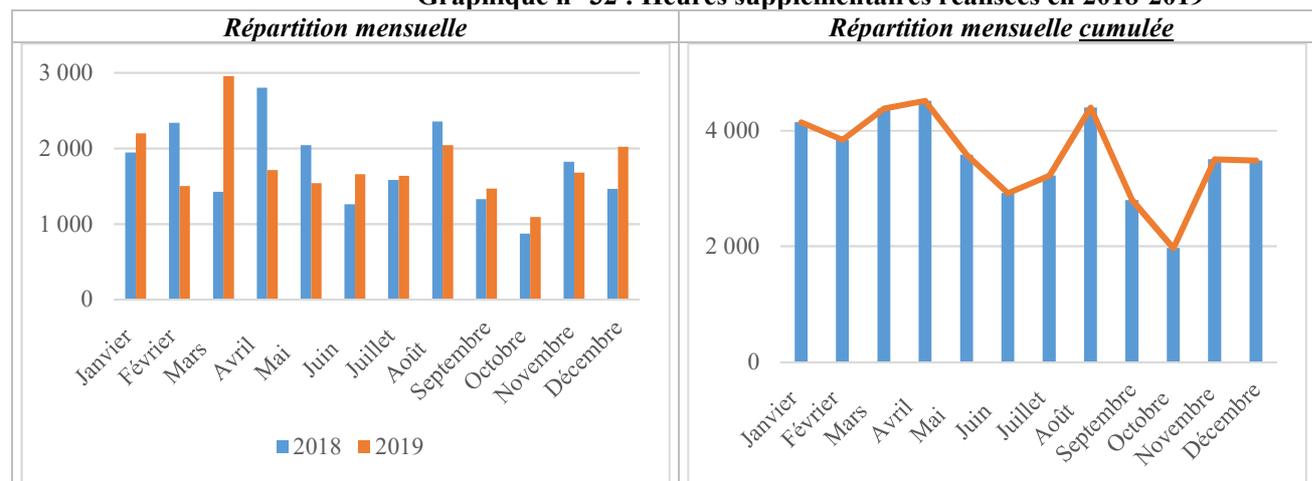
	2018	2019	2020
Nombre d'heures supplémentaires	21 248	21 515	18 788
Nombre d'agents concernés	255	262	253
Heures supplémentaires exprimées en ETP*	13,2	13,4	11,7
Charge financière équivalente	447 379 €	446 484 €	390 396 €

Source : département d'Ille-et-Vilaine.

* Nombres d'heures supplémentaires / 1 607 heures = nombre d'ETP.

En 2018-2019, 40 % de ces heures supplémentaires ont été réalisées sur la période hivernale (janvier à avril), avec un pic sur les mois de mars et avril (20 % des heures supplémentaires réalisées dans l'année) et au mois d'août (12 %).

Graphique n° 32 : Heures supplémentaires réalisées en 2018-2019



Source : données du département d'Ille-et-Vilaine.

Plus de de la moitié du volume des heures supplémentaires a été réalisée par :

- les agents exerçant dans les services centraux : 9 018 heures, soit 41 % du volume d'heures supplémentaires réalisées (35 % en 2018) alors qu'ils ne représentent que 19,9 % des effectifs intervenant dans le domaine routier ;
- les agents de 3 centres routiers (Pleugueneuc, Hédé et Janzé) : 3 310 heures soit 15,3 % du volume d'heures supplémentaires réalisées (15,1 % en 2018). Ces centres concentrent le niveau d'heures supplémentaires par agent le plus élevé (plus de 80 h/agent/an), alors que la moyenne départementale n'est que de 58 h/agent/an.

Le département a mis en place une adaptation des horaires hebdomadaires pour les agents exerçant dans les centres routiers : pour les agents d'exploitation, du 1^{er} mars au 31 octobre, 40 heures en moyenne, du 1^{er} novembre au 28 ou 29 février de l'année suivante, 37h30 hebdomadaire en moyenne. Mais cette adaptation n'empêche pas la réalisation de nombreuses heures supplémentaires.

L'annualisation du temps de travail des agents exerçant dans le secteur routier pourrait être une piste de réflexion afin de renforcer la présence des agents sur les routes. En annualisant le temps de travail, la collectivité pourrait adapter son organisation aux variations d'activité en période hivernale, ce qui permettrait, non pas de supprimer ces heures supplémentaires, mais de les limiter. Il s'agirait ainsi d'adapter le temps de travail des agents au regard des besoins du service. C'est un total de 5 à 8 ETP supplémentaires qui pourraient être rebasculés vers les centres d'exploitation, soit un abondement potentiel du temps effectif de travail au service de l'entretien et de l'exploitation des routes départementales d'environ 3 à 4 % par an.

Pour l'agent, cette annualisation lui permettrait de disposer d'une visibilité annuelle sur son temps de travail et d'éviter ainsi la réalisation d'un trop grand nombre d'heures supplémentaires décidées au dernier moment. Ce dispositif ne vise pas à supprimer la réalisation des heures supplémentaires ou de repos récupérateurs, qui seront toujours nécessaires au regard des besoins non prévus du service, mais d'en limiter l'usage aux seules interventions exceptionnelles et imprévues.

La chambre invite la collectivité à mener une réflexion sur les modalités d'annualisation de temps de travail des agents exerçant dans le domaine routier.

4.3.4 Des outils de pilotage à renforcer

La collectivité ne dispose plus depuis 2010 d'outils de suivi de l'activité des centres d'exploitation. Elle a développé d'autres instruments qui permettent un suivi précis de l'état de son réseau et a déployé des outils numériques déportés (*smartphones*) qui permettent de rendre compte des situations rencontrées sur le réseau (incidents sur les routes, conditions de circulation en période hivernale, renseignements sur l'état du réseau, des ouvrages d'art, des panneaux de signalisation).

Le suivi d'activité est assuré par la chaîne hiérarchique, chacun à son niveau. Cette organisation peut rendre complexe pour les services centraux et les chefs des services « constructions » le suivi fin et l'analyse précise de l'activité opérationnelle des centres d'exploitation. Il est ainsi difficile de disposer de données comparatives par période, par secteur, par activité, de manière pondérée en fonction du statut et de l'usage des voies ou du niveau de service.

L'intérêt de tels outils est d'objectiver l'activité réelle de chaque unité, afin de pouvoir réadapter les moyens alloués ou justifier, le cas échéant, l'attribution de moyens nouveaux (personnel ou matériel). Il s'agit aussi de disposer de données sur l'activité réelle des services pour mettre en évidence les différences de pratiques entre unités, de développer celles qui apparaissent les plus efficaces et les généraliser. Le but est enfin de faciliter la prise de décision, qu'il s'agisse de confirmer, modifier, améliorer, augmenter ou redéployer les moyens : ces outils permettent ainsi de renforcer l'efficacité des moyens alloués à travers un pilotage des ressources.

Sans mettre en place un dispositif lourd et contraignant, la chambre préconise de généraliser des outils informatiques de compte rendu d'activité (via smartphone ou tablette), ce qui permettrait de disposer d'un suivi d'activité en temps réel en 2022.

Le département a précisé qu'il engagerait une réflexion en 2022-2023 afin de déployer un nouvel outil plus facile d'utilisation, garantissant un suivi d'activité en temps réel via un smartphone.

Conclusion intermédiaire

L'Ille-et-Vilaine dispose d'un réseau routier étendu qui a fait l'objet, sur la période examinée, d'un effort d'investissement important, notamment en matière de modernisation de voiries (mise en 2x2 voies des axes Rennes-Redon et Rennes-Angers). Si la collectivité dispose de documents stratégiques et de planification organisant les modalités de gestion de son réseau routier et de son réseau de centres routiers, il lui appartient de les actualiser afin d'optimiser les moyens nécessaires aux objectifs qu'elle doit se fixer pour la période 2022-2027.

La collectivité a commencé à rationaliser son réseau des centres d'exploitation routiers, ce qui lui a permis de maîtriser les coûts de fonctionnement de la voirie départementale sans dégrader le service. Des marges de manœuvres significatives existent encore, qui doivent permettre au département de continuer cet effort de rationalisation, afin d'optimiser le fonctionnement de son réseau en adaptant les moyens alloués aux besoins réels du service : évolution du périmètre d'intervention, rapprochement de centres routiers, annualisation du temps de travail, mise en place d'outils de pilotage.

ANNEXES

Annexe n° 1.	La situation financière	61
Annexe n° 2.	Le réseau des centres routiers départementaux	72

Annexe n° 1. La situation financière
Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion 2016-2020

CD 35 - en €	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
Ressources fiscales propres	627 229 278	617 206 257	646 473 560	686 602 001	687 758 594	9,65%
+ Fiscalité reversée	25 395 859	44 983 285	44 225 671	41 074 646	46 258 273	82,15%
= fiscalité totale (nette)	652 625 137	662 189 542	690 699 231	727 676 647	734 016 867	12,47%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	228 737 866	239 634 206	217 092 041	214 226 769	214 900 660	-6,05%
+ Ressources d'exploitation	17 513 396	16 263 520	15 946 210	17 189 449	17 960 117	2,55%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	3 617 760	4 985 152	5 387 153	4 919 167	
Total Produits de gestion	898 876 399	921 705 029	928 722 634	964 480 018	971 796 811	8,11%

Source : Logiciel Anafi - comptes de gestion 2016-2020

Tableau n°2 : Évolution des ressources fiscales 2016-2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Taxe foncière sur les propriétés bâties	184 961 038	199 373 273	216 129 879	223 824 374	229 104 163	24,4 %
Droits d'enregistrement et taxe d'urbanisme	150 896 998	181 741 105	190 475 707	215 933 395	204 443 802	36,2 %
Taxe sur les conventions d'assurance	106 614 802	111 436 532	114 446 730	117 666 248	122 385 607	14,8 %
Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielle	58 859 486	59 723 527	59 865 008	59 517 131	58 366 051	-0,8 %
Cotisation VAE	123 466 848	62 556 076	63 278 091	69 689 458	71 365 297	-42,2 %
Autres (dont IFER)	2 430 106	2 375 744	2 278 145	2 151 748	2 066 895	-14,9%
Ressources fiscales propres	627 229 278	617 206 257	646 473 560	686 602 001	687 758 594	9,6 %

Source : comptes de gestion 2016-2020

Tableau n°3 : Évolution des taux de fiscalité 2016-2020

	Taux 2016	Taux 2020	Taux moyen national (strate)
Taxe foncière sur les propriétés bâties	17,90	19,90	15,72

Source : États 1253 DEP

Tableau n°4 : Évolution des bases fiscales 2016-2020

En €	Bases 2016	Bases 2020	Évolution 2016-2019
Taxe foncier bâti	1 030 055 000	1 148 858 000	+ 11,5 %

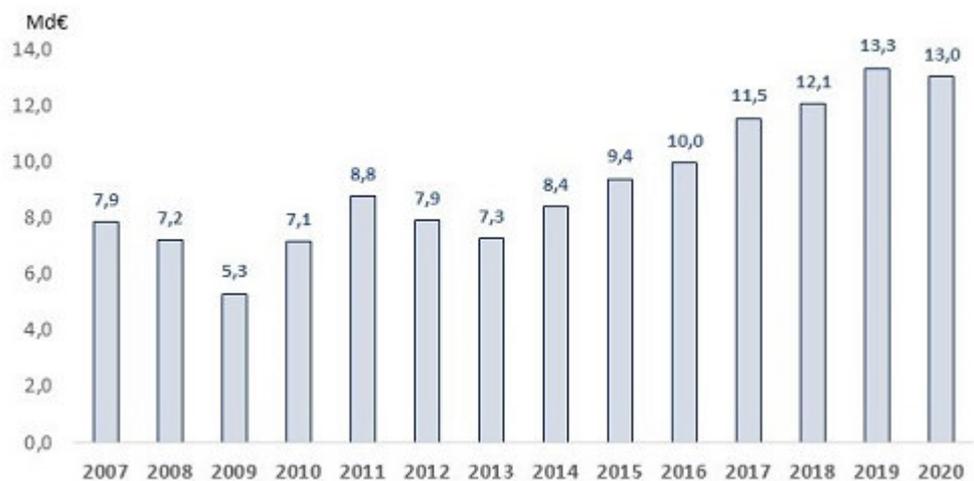
Source : États 1253 DEP

Tableau n°5 : Évolution des recettes de DMTO

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
DMTO (c/7321 et 7326)	146,9	177,8	185	212,4	218,2	+48,5 %

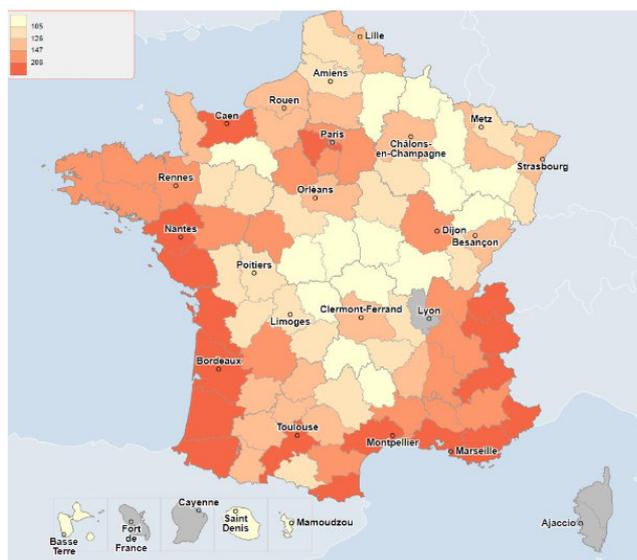
c/7321 : Taxe départementale publicité foncière – c/ 7326 Attribution fonds de péréquation sur les DMTO
 Source : comptes administratifs

Graphique n°1 : Évolution du produit des DMTO perçu par les départements (2007-2020)



Source : Fédération nationale des travaux publics

Carte n°1 : Montant des DMTO bruts par habitants (en €) en 2019



Source : Cour des comptes – rapport sur les finances publiques locales 2021

Tableau n°6 : Évolution des dotations et participations de l'État 2016-2020

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	228 737 866	239 634 206	217 092 041	214 226 769	214 900 660	- 6 %

Source : comptes de gestion, Anafi

Tableau n°7 : Évolution de la DGF 2013-2020

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013/2020
DGF	165,89	159,91	144,55	129,23	113,38	114,24	114,96	115,66	- 30,2 %

Source : Ministère de l'action et des comptes publics – les comptes des départements

Tableau n° 8 : Évolution des principales dotations et compensations 2016-2020

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Dotation globale de fonctionnement	129 234 112	113 386 760	114 242 822	114 965 571	115 664 929	- 10,5%
DCRTP (compte 74832)	27 047 647	24 341 069	24 278 105	23 832 864	23 832 864	- 11,8%
RSA – FMDI (compte 74783)	4 941 816	4 861 252	4 787 668	4 944 791	4 719 979	- 4,5 %
Compensation RMI/RSA (compte 73)	40 336 733	40 336 733	40 336 733	40 336 733	40 336 733	0,0 %
Dotation APA (compte 747811)	31 585 395	32 503 877	38 024 557	36 419 000	32 938 845	+ 4,2 %
Dotation PCH (compte 747812)	9 649 841	8 886 497	9 826 602	10 121 791	10 308 339	+ 6,8%

DCRTP : dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. FMDI : fonds de mobilisation départementale pour l'insertion. RMI : revenu minimum d'insertion.

Source : comptes de gestion, compte administratif 2020

Tableau n°9 : Évolution des ressources d'exploitation 2015-2020

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Ventes de marchandises et de produits finis	11 525	104 956	74 243	79 546	62 862	X 5,4
+ Domaine et récoltes	1 093 831	932 896	806 717	1 103 763	805 856	-26,3%
+ Travaux, études et prestations de services	593 331	876 999	1 155 151	698 259	353 453	-40,4%
+ Mise à disposition de personnel facturée	3 333 384	3 360 796	3 387 913	3 404 805	7 320 256	X 2,1
+ Remboursement de frais	356 972	415 406	411 428	447 038	522 145	+46,2%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	5 389 044	5 691 053	5 835 451	5 733 411	9 064 573	+68,1%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	916 232	702 685	838 088	917 186	846 833	-7,5%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	1 169 586	0	0	0	0	
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale	2 118 994	1 923 571	1 619 433	1 667 613	1 876 204	-11,4%
+ Recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé	7 919 540	7 931 672	7 679 249	8 871 238 (1)	6 172 507	-22%
= Autres produits de gestion courante (b)	12 124 352	10 557 929	10 136 771	11 456 038	8 895 544	-26,6%
= Ressources d'exploitation (a+b)	17 513 396	16 274 994	15 972 222	17 189 449	17 960 117	+2,5%

Source : comptes de gestion

(1) le montant exceptionnel de l'année 2019 résulte de 4 dossiers de successions sur les personnes handicapées pour lesquels le montant total récupéré a avoisiné de façon exceptionnelle 1,3 M€

Tableau n°10 : Évolution des charges de gestion 2016-2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Charges à caractère général	67 412 745	60 413 152	43 003 207	45 301 416	47 414 802	-29,6%
+ Charges de personnel	178 839 334	188 133 140	188 560 521	190 511 323	192 999 199	+7,9%
+ Aides directes à la personne	242 598 733	252 947 726	257 670 878	265 013 423	284 206 284	+17,1%
+ Frais de séjours et d'hébergement	180 019 486	183 918 658	192 129 096	201 982 842	217 170 312	+20,6%
+ Subventions de fonctionnement	24 310 306	19 625 665	18 033 100	17 686 784	18 706 376	-23 %
+ Autres charges de gestion	96 415 048	100 294 237	92 679 823	90 927 957	93 755 627	-2,7%
=Charges de gestion	789 595 653	805 332 579	792 076 625	811 423 744	854 252 601	+8,1%

Source : Comptes de gestion 2016-2020 - Anafi

Tableau n°11 : Évolution des dépenses sociales

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	242 598 733	252 947 726	257 670 878	265 013 423	284 206 284	4,0%
Dont RSA	92 495 434	93 055 431	96 082 085	96 605 476	110 407 822	4,5%
Dont APA	94 051 936	100 560 890	99 767 586	102 900 654	105 160 034	2,8%
Dont APH	34 044 317	36 143 966	37 744 148	39 820 876	41 873 512	5,3%
Dont famille et enfance	19 291 821	20 192 967	20 834 444	22 439 558	23 779 943	5,4%
Dont Personnes âgées	779 543	784 994	757 621	747 078	680 877	-3,3%
Dont autres frais	1 935 683	2 209 478	2 484 994	2 499 781	2 304 097	4,5%
Aides indirectes à la personne (b)	180 019 486	183 918 658	192 129 096	201 982 842	217 170 312	4,8%
Dont accueil familial frais séjours aide sociale à l'enfance	62 770 016	65 409 968	71 416 351	77 465 439	89 683 036	9,3%
Dont frais séjours adultes handicapés	97 830 489	99 221 744	101 585 656	104 482 299	108 565 803	2,6%
Dont frais séjours personnes âgées	18 417 091	18 174 425	17 928 189	18 787 074	18 080 029	-0,5%
Dont autres frais	9 564	24 254	23 679	46 218	28 661	31,6%
= Dépenses d'intervention (a+b)	422 618 219	436 866 385	449 799 974	466 996 265	501 376 597	4,4%

Source : Comptes de gestion

Tableau n°12 : Couverture des dépenses d'aides à la personne par les dotations et ressources affectées

en M€	2 016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses RSA	92,50	93,05	96,08	96,60	110,40	488,63
Dépenses APA	94,05	100,54	99,74	102,90	105,16	502,39
Dépenses PCH	25,16	27,42	28,77	30,86	33,04	145,25
Dépenses AIS	211,71	221,01	224,59	230,36	248,60	1 136,27
Compensation RMI/RSA	40,30	40,30	40,30	40,30	40,30	201,50
FMDI	4,94	4,86	4,78	4,90	4,70	24,18
Dotation APA	31,58	32,50	38,02	36,40	32,90	171,40
Dotation PCH	9,65	8,88	9,82	10,10	10,30	48,75
Ressources affectées	86,47	86,54	92,92	91,70	88,20	445,83
DCP c/73125	10,70	10,98	11,70	11,77	11,99	57,14
FSD Attribution c/73262 puis c/7326	1,08	1,08	1,24	1,53	15,11	20,04
FSD Contribution c/739262 puis c/73926	-6,53	-7,17	-8,22	-12,29	-21,60	-55,81
Ressources complémentaires	5,25	4,89	4,72	1,01	5,50	21,37
Ressources affectées et complémentaires	91,72	91,43	97,64	92,71	93,70	467,20
Reste à charge AIS	119,99	129,58	126,95	137,65	154,90	669,07
Taux de couverture AIS	43,32%	41,37%	43,47%	40,25%	37,69%	41,12%

FMDI : fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, DCP : disposition de compensation péréquée, FSD : fond de solidarité des départements

Source : compte de gestion, comptes administratifs et conseil départemental 35

Tableau n°13 : Évolution des charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	178 839 334	188 133 140	188 560 521	190 511 323	192 999 199	1,9%

Source : compte de gestion

Tableau n°14 : Évolution des rémunérations

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	71 645 569	75 228 811	75 349 437	75 891 530	75 679 907	1,4%
+ Régime indemnitaire	15 406 765	16 005 893	16 831 164	17 567 528	18 401 482	4,5%
+ Autres indemnités	2 265 664	2 281 760	2 284 389	2 250 365	2 200 305	-0,7%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	89 317 999	93 516 464	94 464 990	95 709 424	96 281 694	1,9%
Rémunération principale	23 393 145	24 202 463	24 648 296	25 359 674	26 076 919	2,8%
+ Régime indemnitaire	37 246	31 837	64 574	64 850	64 890	14,9%
+ Autres indemnités	453 973	312 154	372 511	365 838	199 257	-18,6%
= Sous-total Assistantes maternelles (b)	23 884 364	24 546 454	25 085 380	25 790 362	26 341 066	2,5%
Rémunération principale	9 109 889	10 143 301	10 548 438	11 056 828	11 908 064	6,9%
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	9 109 889	10 143 301	10 548 438	11 056 828	11 908 064	6,9%
Autres rémunérations (d)	2 228 479	2 299 806	1 982 643	1 299 199	902 892	-20,2%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	124 540 731	130 506 026	132 081 452	133 855 812	135 433 716	2,1%
Atténuations de charges	457 966	465 740	423 245	466 594	393 606	-3,7%
= Rémunérations du personnel	124 082 765	130 040 286	131 658 206	133 389 218	135 040 110	2,1%

Source : compte de gestion

Tableau n°15 : Évolution des charges à caractère général

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Charges à caractère général	67 412 745	60 413 152	43 003 207	45 301 416	47 414 802	-29,6%

Source : compte de gestion

Tableau n°16 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement – contrat dit de « Cahors » - bilan 2018-2019 (en €)

	Objectif fixé par le contrat Niveau maximum DRF	Dépenses réelles de fonctionnement	Variation constatée % N par rapport N+1	Variation constatée % DRF / objectifs fixés
Base 2017 (1)		819 294 010		
2018	829 128 574	824 128 503	+ 0,59 %	0,6 %
2019	839 078 117	836 426 274	+ 1,49 %	-0,3 %

(1) Base 2017 : montant des dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017

DRF : dépenses réelles de fonctionnement

Source : préfecture d'Ille-et-Vilaine et conseil départemental 35

Tableau n°17 : Évolution de la CAF nette 2016-2020

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution
Produits de gestion (A)	898 876 399	921 705 029	928 722 634	964 480 018	971 796 811	+ 8,1 %
Charges de gestion (B)	789 595 653	805 332 579	792 076 625	811 423 744	854 252 601	+ 8,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	109 280 746	116 372 450	136 646 009	153 056 273	117 544 210	+ 7,5 %
+/- Résultat financier (1)	-22 496 720	-12 059 050	-9 265 609	-8 319 086	-7 424 005	- 67 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	580 010	732 171	74	905 634	266 207	- 54,1%
=CAF brute	87 364 035	105 045 572	127 380 473	145 642 821	110 386 412	+ 26,3 %
- Annuité en capital de la dette	49 079 852	55 609 799	55 256 693	55 137 152	57 440 094	+ 17 %
= CAF nette ou disponible (C)	38 284 183	49 435 772	72 123 781	90 505 668	52 946 318	+ 64 %
<i>CAF brute en % des produits de gestion</i>	9,7%	11,4%	13,7%	15,1%	11,4%	

(1) les intérêts d'emprunt passent de 22,5 M€ en 2016 à 12 M€ en 2017

Source : Comptes de gestion 2016-2020

Tableau n°18 : Évolution de la CAF nette consolidée de l'ensemble des budgets

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution
Recettes consolidées, tous budgets (A)	1 008 075 851	1 012 798 898	967 159 874	1 010 855 559	1 064 264 676	5,57%
Dépenses consolidées, tous budgets (B)	932 139 006	921 361 783	894 605 960	919 045 920	960 938 109	3,09%
Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	92 521 748	110 997 348	99 780 411	110 916 240	122 279 252	32,16%
CAF brute consolidée tous budgets	90 018 604	105 648 521	127 981 687	146 247 538	119 386 702	32,62%
Annuité des emprunts et dettes	49 079 852	56 144 489	55 819 536	55 651 250	57 993 865	18,16%
CAF nette consolidée tous budgets	40 938 752	49 504 032	72 162 152	90 596 288	61 392 837	49,96%

Source : Comptes de gestion 2016-2020

Tableau n°19 : Situation de l'encours de dette consolidée au 31 décembre de chaque année

Situation de la dette au 31 décembre en €	2016 (1)	2017	2018	2019	2020
Budget principal - capital restant dû	535 081 622	554 530 005	524 166 566	501 609 764	484 935 360
Budget annexe - capital restant dû	12 865 611	11 658 913	11 101 559	10 593 036	10 039 264
Total général	547 947 233	566 188 919	535 268 125	512 202 800	494 974 624
CAF brute consolidée tous budgets	98 685 993	105 648 521	127 981 687	146 247 538	119 386 702
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	5,55	5,36	4,18	3,5	4,15

Source : Comptes de gestion 2016-2020

(1) situation au 1^{er} janvier 2016

Tableau n°20 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

en €	2016 (1)	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	13 112 310	24 975 932	16 885 915	16 658 499	8 077 724
- Besoin en fonds de roulement global	15 687 925	5 025 880	3 789 393	4 861 367	7 318 981
=Trésorerie nette	2 575 615	19 950 052	13 096 522	11 797 132	758 743
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-1</i>	<i>8,91</i>	<i>5,97</i>	<i>5,25</i>	<i>0,32</i>

Source : Comptes de gestion 2016-2020

(1) situation au 1^{er} janvier 2016

Tableau n°21 : Évolution des dépenses d'investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Dépenses d'investissement (1)	133 356 265	115 137 988	127 401 515	150 601 539	126 612 865	653 110 172

(1) dépenses d'investissements hors remboursements d'emprunts = dépenses d'équipement + subvention d'équipement

Source : compte de gestion – Anafi

Tableau n°22 : Modalités de financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total
CAF nette ou disponible (C)	38 284 183	49 435 772	72 123 781	90 505 668	52 946 318	303 295 722
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	20 744 950	27 028 698	21 589 914	24 006 958	26 874 905	120 245 426
Financement propre disponible (C+D)	59 029 133	76 464 470	93 713 695	114 512 627	79 821 223	423 541 148
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	86 579 997	70 252 139	85 979 131	107 696 278	91 913 057	442 420 603
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	46 776 268	44 885 848	41 422 384	42 905 261	34 699 808	210 689 569
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	32 195	2 576 911	-163 963	-2 089 927	-491 589	-136 372
- Participations et investissements financiers nets	2 146 734	-483 322	-294 486	-768 759	2 007 557	2 607 723
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	-36 765	-57 907	-40 564	54 106	-81 130
+/- Variation autres dettes et cautionnements	80 808	81 158	77 915	240 831	76 010	556 722
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	570 845	145 874	75 912	1 203 076	-984 747	1 010 961
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-76 016 024	-40 665 625	-33 173 467	-32 227 416	-49 422 474	-231 505 007
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	78 900 000	45 400 000	25 000 000	32 000 000	40 841 700	222 141 700
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	2 883 976	4 734 375	-8 173 467	-227 416	-8 580 774	-9 363 307

Source : Comptes de gestion 2016-2020

Tableau n°23 : Liste des sociétés dans lesquelles la collectivité est actionnaire

	% Détention part capital	Montant de l'engagement en €
SADIV	71,29 %	3 564 592 €
SABEMEN	11,75 %	9 939 588 €
Energ'iv	6,7 %	400 000 €
Sembreizh	1,26 %	76 679 €
SEM Espace entreprise pays de Fougères	2,39 %	24 996 €
Rennes cité média	5,69 %	22 252 €
SAFER de Bretagne	4,32 %	80 000 €

Source : compte administratif 2020

Tableau n°24 : Estimation du coût de la crise sanitaire pour le département (M€) en 2020

Dépenses supplémentaires	
Dépenses de fonctionnement liées à la gestion de la crise sanitaire	25,4
Aides exceptionnelles établissements sanitaires et sociaux (dont prime covid)	4,0
Prime assistants familiaux	1,0
Dépenses enfance hors prime (hébergement temporaire...)	0,7
prime agents départementaux	0,3
masques, gels, tests, lingettes, lunettes Covid	4,6
autres dépenses logistiques, ...	0,4
chèques vacances pour les collégiens boursiers	1,2
subventions de fonctionnement	1,0
Indemnisation des taxis élèves handicapés	0,4
Estimation surcoût RSA lié au COVID	11,9
Dépenses d'investissement liées à la gestion de la crise sanitaire	2,3
Participation au fonds Covid Résistance, Région Bretagne	1,1
Matériel informatique pour les collégiens	0,8
Autres matériels	0,4
TOTAL (A)	27,7

Dépenses non réalisées	
Frais scolaires et périscolaires protection de l'enfance	0,6
Frais de taxi transport élèves handicapés	0,4
Edition et diffusion d'un Nous, Vous Ille	0,2
Réduction dépenses pôle construction	0,4
Réduction repas, réceptions, ...	0,1
Dépenses Ressources humaines	0,7
TOTAL (B)	2,4

Recettes supplémentaires	
Participation jeunes majeurs	0,9
Participation prime covid	0,8
Participation masques (762 000 € attendus au minimum)	0,76
TOTAL (C)	2,46

Pertes de recettes	
Participation des familles restauration/ hébergement collèges	0,9
Taxe additionnelle de séjour	0,1
retard de recouvrement PSH sur succession	1,5
Diminution de la TICPE transferts de 2004	1,0
TOTAL (D)	3,5

TOTAL GENERAL (A-B-C+D)	26,34
--------------------------------	--------------

Source : Chambre régionale des comptes à partir de données collectivité arrêté au 31-12-2020

Tableau n°25 : Prospectives financières 2021-2024

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Observations
Produits de gestion (a)	964 480 018	971 796 811	970 676 258	981 238 283	1 004 401 608	1 020 712 913	
Dont TVA (2019-2020 recettes TFB)	223 824 374	229 104 163	229 724 777	236 616 520	241 348 850	246 175 827	+3% 2022 +2% 2023/2024 hypothèse CD 35
Dont DMTO	215 300 000	219 500 000	219 500 000	219 500 000	230 475 000	241 998 750	2021 et 2022 identique 2020, +5% en 2023 hypothèse CD 35
Dont CVAE	69 689 458	71 365 297	67 797 032	64 407 183	69 237 721	70 622 475	2021 et 2022 - 5%/an, +7,5% en 2023 +2% 2024 hypothèse CD 35
Dont TSCA	117 666 248	122 385 607	124 833 319	127 329 985	129 876 585	132 474 117	2021 à 2024 : +2%/an
Autres produits	337 999 938	329 441 744	329 441 744	329 441 744	329 441 744	329 441 744	2021 à 2024 : stable
Charges de gestion (b)	811 423 744	854 252 601	871 337 653	888 764 406	906 539 694	924 670 488	2021 à 2024 : +2%/an hypothèse CD 35
EBF (a-b = c)	153 056 274	117 544 210	99 959 219	88 531 026	93 840 206	96 042 425	
Résultat financier et autres produits et charges exceptionnels (d)	- 7 413 452	- 7 157 798	- 7 285 625	- 7 285 625	- 7 285 625	- 7 285 625	Moyenne 2019-2020
CAF Brute (c-d = e)	145 642 821	110 386 412	92 673 594	81 245 401	86 554 581	88 756 800	
Annuité en capital de la dette (f)	55 137 152	57 440 094	58 716 497	59 053 788	56 213 373	49 789 954	
CAF nette (e-f = g)	90 505 668	52 946 318	33 957 097	22 191 613	30 341 208	38 966 846	
Recettes d'inv hors emprunt (h)	24 006 958	26 874 905	24 049 085	24 049 085	24 049 085	24 049 085	Moyenne 2016-2020
Financement propre disponible (g+h =i)	114 512 627	79 821 223	58 006 182	46 240 698	54 390 293	63 015 931	
Dépenses d'investissement (j)	150 601 539	126 612 865	159 500 000	151 700 000	141 400 000	141 400 000	hypothèse CD 35
Besoin de financement (i-j =h)	- 36 088 912	- 46 791 643	-101 493 818	-105 459 302	- 87 009 707	- 78 384 069	
Nouveaux emprunts	32 000 000	40 841 700	86 269 745	89 640 407	73 958 251	63 015 931	Financement à 85% par de nouveaux emprunts
Encours de dettes au 31/12	535 952 611	478 512 517	506 065 765	536 652 384	554 397 262	571 233 767	hypothèse amortissement zéro pour capital des nouveaux emprunts 2022 -2024
Capacité de desendettement du BP en années (encours dette/ Caf Brute)	3,7	4,3	5,5	6,6	6,4	6,4	

Source : simulation réalisée par la chambre sur la base des données communiquées par le conseil départemental provenant d'une simulation établie en avril 2021

Annexe n° 2. Le réseau des centres routiers départementaux

Tableau n°1 : Caractéristiques départementales bretonnes en 2020

	Superficie en km ²	Population DGF	Voirie totale en mètre	Mètre de voirie par hab	Mètre de voirie par Km ²
Côtes d'Armor	6 878	658 666	4 617 219	7,01	671
Morbihan	6 823	838 267	4 172 215	4,98	612
Finistère	6 733	986 245	3 502 995	3,55	520
Ille-et-Vilaine	6 780	1 106 836	4 652 530	4,20	686
Bretagne	27 213	3 590 014	16 944 959	4,72	623

Source : fiches de recensement DGF 2021

Tableau n°2 : Listes des routes classées à grandes circulations en Ille-et-Vilaine

Département	Route	Route de début de section	Commune de début de section	Route de fin de section	Commune de fin de section
35	D 126	D 301	SAINT-MALO	Le port	SAINT-MALO
35	D 155	D 80	DOL-DE-BRETAGNE	D 706	LECOUSSE
35	D 163	N 136	RENNES	D 41	CORPS-NUDS
35	D 164	D 775	REDON	Limite département 35 / 44	REDON
35	D 166	Limite département 35 / 22	QUEDILLAC	N 164	ST-ONEN-LA-CHAPELLE
35	D 168	D 266	PLEURUIT	2	SAINT-MALO
35	D 175	D 155	ANTRAIN	N 136	CESSON-SEVIGNE
35	D 177	N 136	ST-JACQUES-DE-LA-LANDE	Limite département 35 / 44	REDON
35	D 266	D 168	PLEURUIT	Limite département 35 / 22	PLEURUIT
35	D 288	D 29	PACE	D 21	CHAVAGNE
35	D 29	D 288	PACE	D 175	BETTON
35	D 296	Limite département 35 / 50	SAINT-OUEN-LA-ROUERIE	D 155	ANTRAIN
35	D 301	D 126	SAINT-MALO	D 168	SAINT-MALO
35	D 34	D 21	CHAVAGNE	D 163	VERN-SUR-SEICHE
35	D 41	D 163	CORPS-NUDS	D 94	RETIERS
35	D 706	N 12	LECOUSSE	D 155	LECOUSSE
35	D 77	D 177	BRUZ	D 277	LAILLE
35	D 775	Limite département 35 / 56	REDON	Limite département 35 / 56	REDON
35	D 775	D 164	REDON	Limite département 35 / 56	REDON
35	D 80	N 176	DOL-DE-BRETAGNE	D 155	DOL-DE-BRETAGNE
35	D 94	D 41	RETIERS	Limite département 35 / 49	MARTIGNE-FERCHAUD
35	D 166	Limite département 35 / 56	GAEL	N 164	SAINTE-MEEN-LE-GRAND
35	D 137	D 168	SAINT-MALO	N 136	SAINT-GREGOIRE

Source : annexe règlement de voirie départementale

Tableau n°3 : Évolution du nombre d'ouvrages d'art

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'ouvrages d'art	1115	993	995	1001	1053	1059
dont ponts	1115	993	995	1001	1004	1007
dont murs de soutènement ⁽¹⁾	non recensés				49	52

(1) recensement en cours 2016-2019

Source : conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

Tableau n°4 : Etat des ouvrages des ponts départementaux

Classe IQOA	1	2	2E	3	3U	En cours ⁽¹⁾
Ponts		63,81%	28,75%	3,54%	1,07%	2,83%
Autres dont murs de soutènement, digues ⁽¹⁾	En cours					

Source : département classement IQOA : image de la qualité des ouvrages d'art

(1) Diagnostic en cours de réalisation, résultats en 2022

Classement IQOA

Classe 1 : Bon état apparent

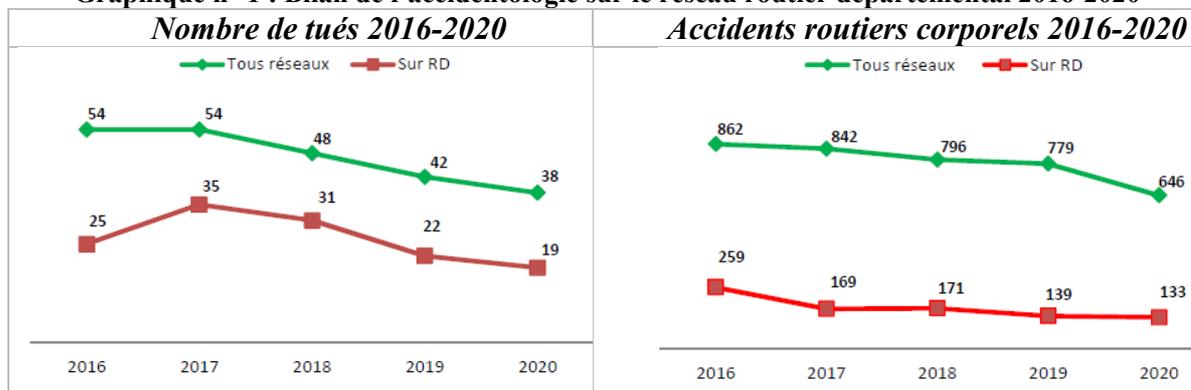
Classe 2 : bon état apparent, présence de défauts mineurs qui nécessitent un entretien spécialisé non urgent

Classe 2E bon état apparent, présence de défauts mineurs qui nécessitent un entretien spécialisé urgent pour prévenir le développement rapide de désordre dans la structure

Classe 3 : structure altérée nécessitant des travaux de réparation sans caractère d'urgence

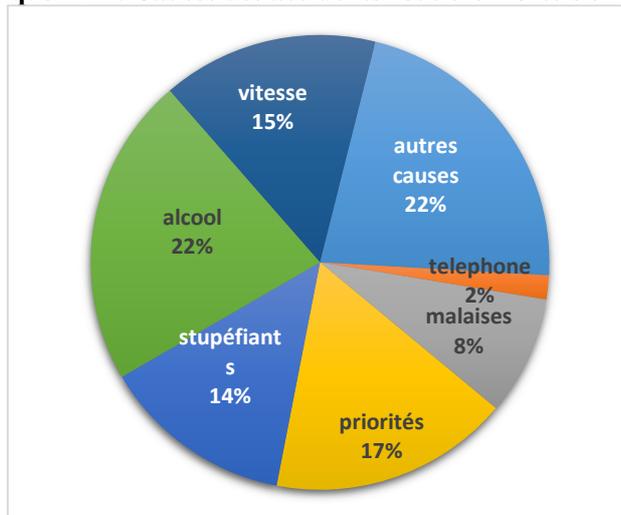
Classe 3 U : : structure altérée nécessitant des travaux de réparation urgent

Graphique n° 1 : Bilan de l'accidentologie sur le réseau routier départemental 2016-2020



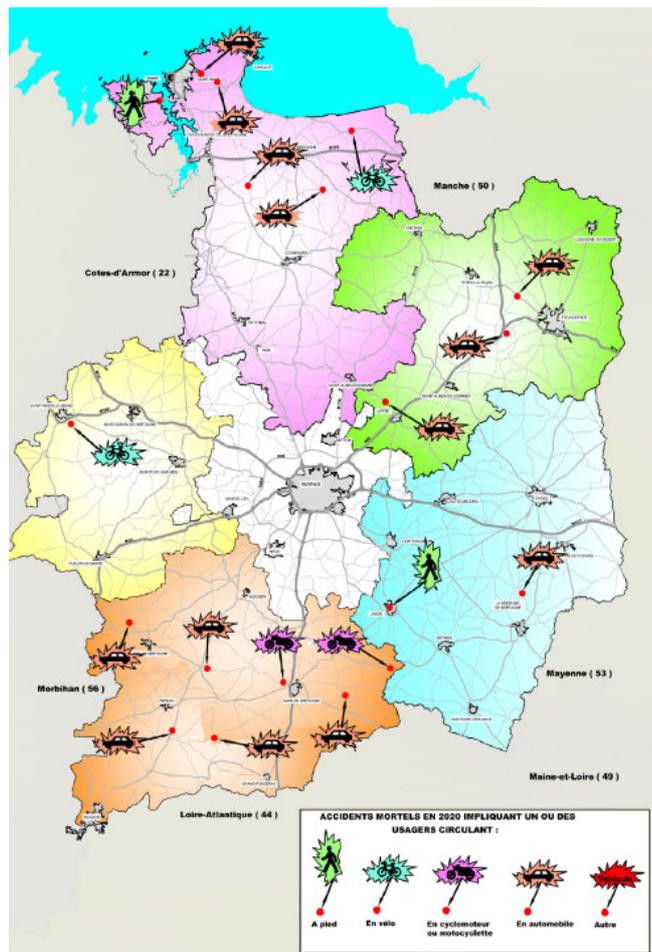
Source : conseil départemental

Graphique n° 2 : Causes des accidents routiers mortels en 2020



Source : Préfecture d'Ille-et-Vilaine – accidentalité bilan 2020

Carte n°1: Localisation des accidents mortels sur route départementale en 2019



Source : département

Tableau n°5 : Évolution du nombre d'ETP exerçant dans les centres routiers

	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
ETP Dédiés au réseau routier	359,3	318,7	302,8	305,5	305,7	- 14,9 %
Dont ETP services centraux	70	62,8	59,6	62,6	61	- 12,8 %
Dont ETP agences départementales (1)	26	22,8	21,7	24,4	24,4	-6,2 %
Dont ETP centres routiers	263,3	233,1	221,5	218,5	220,3	- 16,3 %

(1) effectif de seuls services construction – partie routes des agences départementales

Source : conseil départemental 35

Tableau n°6 : Caractéristiques des centres routiers en 2021

Centres routiers	Nombre total km de voirie en gestion	Nombre ETP	Km voirie/agent
Combourg	317,8	12,8	24,83
Hédé	146,0	8	18,25
La Gouesnière	338,6	16	21,16
Pleine-Fougères	182,9	7	26,13
Pleugueneuc (1)	56,9	16	3,56
St-Aubin-d'Aubigné	164,3	7,0	23,48
Antrain	180,6	7	25,81
Fougères/La Selle-en-Luitré	193,0	8	24,12
Liffré	232,1	10,8	21,49
Louvigné du Désert	125,6	5	25,12
Maën-Roch (St-Brice)	172,1	7,0	24,59
Argentré du Plessis	174,1	6,5	26,78
Janzé	223,8	15,8	14,16
La Guerche de Bretagne	189,0	7	27,00
Retiers	144,3	6	24,05
Vitré	325,1	11,0	29,56
Montfort sur Meu	238,3	10	23,83
Plélan le Grand	167,2	6	27,87
St Méen le Grand	164,6	9,0	18,29
Bain de Bretagne	314,0	13,5	23,26
Guichen	284,4	14,9	19,09
Pipriac	287,6	16,0	17,98

Source : conseil départemental (1) CER de Pleugueneuc en charge de la 2X2 voies Rennes-Saint-Malo

Tableau n°7 : Exécution du PPI entretien et maintenance de la voirie départementale

M€	2016	2017	2018	2019	2020	Total
PPI : sécurité et grosses réparations (1)	14,7	13,6	13,6	15,5	15,5	72,9
Montant effectivement réalisés (2)	14,7	11,2	14,9	16,5	15,9	73,2

Source : département

(1) programmation prévisionnelle des investissements pour la durée de la mandature 2015-2021. Cette programmation a été approuvée par l'exécutif départemental dans le cadre de réunions d'arbitrage (décembre 2015 et janvier 2016).

(2) Montants réalisés au compte administratif portant sur le revêtement des chaussées et la sécurité de la voirie

Tableau n°8 : Exécution du PPI entretien et maintenance des ouvrages d'art

M€	2016	2017	2018	2019	2020	Total
PPI (1)	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	3,15
Montant effectivement réalisés (2)	0,59	0,43	1	0,82	1,3	4,16

Source : département

(1) programmation prévisionnelle des investissements pour la durée de la mandature 2015-2021. Cette programmation a été approuvée par l'exécutif départemental dans le cadre de réunions d'arbitrage (décembre 2015 et janvier 2016).

(2) Montants prévus au budget primitif et réalisés au compte administratif

Tableau n°9 : Évolution du nombre d'ETP exerçant pour la politique routière 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
ETP total CD 35	3565,7	3502,7	3504,9	3433,3	3462,1	- 2,9 %
ETP Dédiés au réseau routier	359,3	318,7	302,8	305,5	305,7	- 14,9 %
Dont ETP services centraux	70	62,8	59,6	62,6	61	- 12,8 %
Dont ETP agences départementales (1)	26	22,8	21,7	24,4	24,4	-6,2 %
Dont ETP centres routiers	263,3	233,1	221,5	218,5	220,3	- 16,3 %

(1) effectif de seuls services construction – partie routes des agences départementales

Source : conseil départemental 35

Tableau n°10 : Évolution du nombre d'ETP par centre routier 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Responsables entretien exploitation route	14,8	16	15	15	
Centre routier Argentré du Plessis	7	5	7	7	6,5
Centre routier Bain de Bretagne	12	13	13	13	13,5
Centre routier Chartre de Bretagne	13				
Centre routier Chateaugiron	12	6	5	5	6
Centre routier La Gouesnière	17	17	16	16	16
Centre routier Louvigné du Désert	5	5	5	4	5
Centre routier Maen Roch	7	7	7	7	7
Centre routier Pleine Fougères	8	8	7	7	7
Centre routier Plélan le Grand	6	6	6	6	6
Centre routier Pleugueneuc	17	16	15	15	16
Centre routier St Aubin d'Aubigné	7	8	7	6	7
Centre routier St Méen le Grand	6	7	7	7	9
Centre routier Antrain	7	6	5	7	7
Centre routier Cardroc	6				
Centre routier Combourg	13,6	11,8	10,8	10,8	12,8
Centre routier Fougères	11,6	10	8	6	8
Centre routier Guichen	14,9	13,9	13,9	12,9	14,9
Centre routier Hédé	6	7,8	7	7	8
Centre routier Janzé	10,9	10,9	10,9	9,7	9,8
Centre routier La Guerche	7	8	6,8	5,8	7
Centre routier Liffré	6	6,8	8,8	10,8	10,8
Centre routier Montfort	6,9	9,9	9	7,5	10
Centre routier Pacé	8,9				
Centre routier Pipriac	13,7	14	12,5	15	16
Centre routier Retiers	7	7	7	6	6
Centre routier Vitré	12	13	11,8	12	11
TOTAL	263,3	233,1	221,5	218,5	220,3

Source : conseil départemental 35

Tableau n°11 : Nombre de jours moyen d'absence pour raison de santé par agent titulaire et non titulaire

Nombre de jours moyen par agent	2016	2019	2020	2016/2019
Maladie ordinaire	8,4	6,8	10,9	- 19 %
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	1,4	0	0	-
Accidents de travail	2,8	2,3	2,9	- 17,8 %
Maladies professionnelles	0,8	0,6	0,5	- 25 %
Maternité, paternité, adoption	0	0	0	-
Total	13,4	9,8	14,4	- 26,8 %

Sources : Calcul CRC à partir de données transmises par le conseil départemental 35

Tableau n°12 : Décompte des jours d'absence - Répartition par type d'absence (titulaires et non titulaires)

Type d'absence	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016/2020 %
Maladie ordinaire	2798	2461	2429	1930	3074	+9,9%
Congé longue maladie	461	0	0	0	0	-
Congé longue durée	0	231	365	0	0	-
Accident du travail	937	1017	324	667	832	-11,2%
Maladie professionnelle	289	0	90	169	141	-51,2%
Congés maternité-pathologiques	0	0	0	0	0	-
Total Collectivité	4485	3709	3208	2766	4047	-9,8%

Sources : Conseil départemental 35

Tableau n°13 : Évolution du nombre d'accidents du travail

	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2019
Nb d'accidents du travail	38	41	32	38	24	0 %
Nb de jours d'absence liés à un accident du travail	937	1 017	324	667	832	-28,8%

Source : conseil départemental 35

Tableau n°14 : Évolution du nombre de jours de formation par agents 2018-2020

	2018	2019	2020
Nombre total d'heures de formation	5 616	5 775	2 777
Nombre d'agents concernés	202	186	151
Nb moyen d'heures de formation par agent	27,8	31	18,4
Nb moyen de jours de formations	3,9	4,4	2,6

Source : conseil départemental 22

Tableau n°15 : Évolution kilométrage moyen 2019-2020 par type de véhicule

	kilométrage moyen 2019	kilométrage moyen 2020	2019/2020
Tracteurs (1)	433	486	+ 12,2 %
Fourgons	18 231	17 450	- 4,2 %
Poids lourds	10 511	9 759	- 7,1%
Véhicules légers	14 741	10 496	28,7%
Véhicules utilitaires légers	17 781	16 536	-7 %
Véhicules spécialisés	8 794	7 708	-12,3%
Km moyen total	11 749	10 406	-11,4%

Source : Calcul CRC à partir des données communiquées par le conseil départemental 35 (fichier Excel Q46 Flotte véhicule et engins) sur un périmètre de véhicules présents en 2019 et 2020- véhicules centres routiers + services travaux / (1) Tracteurs : donnée utilisée : heures de fonctionnement et non km

Tableau n°16 : Nombre et coût du renouvellement du parc de véhicules

	2019	2020	2021	Total
Nombre de véhicules renouvelés	21	28	30	79
Coût	2,51 M€	2,68 M€	2,86 M€	8,06 M€

Source : département



Le Président

Chambre régionale des comptes
Madame Sophie Bergogne
Présidente
3, rue Robert d'Arbrissel
35 000 Rennes

REÇU
Par GREFFE , 14:46, 17/06/2022

Rennes, le 17 juin 2022

Madame la Présidente,

Nous avons eu communication du rapport d'observations définitif de la Chambre régionale des comptes portants sur les finances, les ressources humaines et les centres routiers du Conseil départemental d'Ille et Vilaine.

Vous trouverez en pièce jointe les éléments de réponse du Département que je souhaite porter à connaissance lors de la publication de votre rapport.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Luc Chenut

REÇU

Par GREFFE , 14:48, 17/06/2022



Réponse du Conseil départemental au rapport d'observations définitif de la Chambre régionale des comptes portants sur les finances, les ressources humaines et les centres routiers du Conseil départemental d'Ille et Vilaine.

Le 17 juin 2022

I. De manière générale, les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes appellent les remarques suivantes de la part du Conseil départemental d'Ille et Vilaine

Le Département partage les constats de la Chambre sur la situation financière du Département, qui s'est caractérisée sur la période 2016 – 2019 par un autofinancement en progression et un endettement maîtrisé, avec une diminution de l'encours de dette, qui s'est poursuivie, puisqu'au 31 décembre 2021, celui-ci s'établissait à 460,5 M€ contre 558 M€ au 31 décembre 2016. Les marges de manœuvre dégagées sur la gestion des années 2016 à 2019 ont permis au Département de faire face aux conséquences de la crise sanitaire, qui s'est traduite d'une part, par une hausse très sensible des dépenses sociales, d'autre part, par des dépenses de fournitures sanitaires, à destination notamment des établissements sanitaires et sociaux et enfin, un soutien de la collectivité apporté aux partenaires associatifs. Il en a résulté une chute importante de l'épargne nette dégagée sur l'exercice qui est toutefois restée largement positive.

Il convient de souligner que les marges dégagées sur la période 2016 à 2019 ont résulté, non seulement de l'augmentation des recettes dues à la progression des bases de fiscalité et à celle des droits de mutation, mais également à des efforts de gestion ainsi qu'à la stabilisation des dépenses pour les secteurs relevant des politiques volontaristes auxquels s'est ajouté un recours au levier fiscal pour préserver un niveau d'épargne minimal. Ce recours au levier fiscal a été rendu nécessaire pour faire face à la progression sensible des dépenses d'action sociale alors même que, dans le même temps, le Département enregistrait une diminution de sa DGF de 53 M€ (la DGF passant de 166 M€ en 2013 à 113 M€ 2017). En outre, le Département d'Ille-et-Vilaine dispose de bases foncières historiquement plus faibles que la moyenne, conduisant à un produit par habitant à fin 2019 qui demeure inférieur à la moyenne nationale, malgré les hausses des taux décidées sur la période.

La suppression de tout levier fiscal pour les Départements ne leur permet désormais plus d'ajuster leurs recettes en cas de nécessité. Le Département partage donc le constat de la Chambre sur la fragilité des Départements induite désormais par leur nouveau modèle financier. La Chambre indique à juste titre que les recettes du Département sont exposées aux variations des cycles économiques et qu'il n'en maîtrise plus les déterminants. C'est particulièrement vrai pour le produit des droits de mutation à titre onéreux, qui ont fortement progressé au cours des dernières années, mais qui, comme le souligne la Chambre, peuvent connaître des chutes brutales, à l'image de l'effondrement de cette recette intervenue à la suite de la crise financière entre 2007 et 2009.

La Chambre indique donc que le seul levier d'ajustement porte sur les dépenses. S'agissant cependant pour près des deux tiers, de dépenses à caractère social, donc très largement contraintes, la capacité de réaction des Départements à une hausse sensible des besoins dans ce secteur restera toutefois limitée, ce qui montre bien l'inadaptation de ce modèle économique à la situation et aux compétences de ces collectivités.

II. Divers points financiers du rapport de la Chambre appellent les précisions, en repartant de la structuration et de la numérotation du rapport de la Chambre pour plus de clarté

Sur la partie dite « synthèse »

Des recettes exposées aux variations des cycles économiques

La Chambre précise que « 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 ».

Il convient en effet de souligner que mécaniquement, en cas de crise, les dépenses sociales et les moyens humains nécessaires pour y faire face seraient à l'inverse à la hausse.

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

La Chambre indique que « malgré la baisse des effectifs sur la période, à la suite des transferts de compétences vers Rennes Métropole et la région Bretagne, les charges de personnel ont crû de 2,5 % sur la période 2017 – 2020 et représentent 22,5 % des charges de gestion 2020 ».

Il n'y a pas eu de baisse d'effectifs sur la période considérée. Par ailleurs, les créations de postes de la collectivité ont été prioritairement tournées vers le secteur social du fait de nos dépenses obligatoires, du fait aussi de l'internalisation de services comme le soutien à domicile (créations de postes d'AEDFG) qui auraient pu être externalisés.

Ces évolutions sont aussi à mettre en lien avec une croissance démographique soutenue, génératrice de nombreux besoins : en moyenne, 9 à 10 000 habitants supplémentaires par an, près de 4000 collégiens de plus entre 2015 et 2021, ...

Une prudence nécessaire pour les futures arbitrages budgétaires

La Chambre indique que « l'évolution des charges de personnel doit par ailleurs être contenue ». Il convient de noter que pour l'essentiel, l'évolution des charges de personnel résulte d'une pression à la hausse des besoins du secteur social, protection de l'enfance en particulier mais aussi MDPH.

La Chambre indique également que « la future programmation pluriannuelle des investissements 2022 – 2027 devra être adaptée aux réalités budgétaires du Département ». Sur ce point, le Département dispose de marges de manœuvre pour élaborer la prochaine programmation des investissements : l'endettement a en effet fortement diminué de 98 M€ entre 2016 et 2021.

1 – PRESENTATION DU DEPARTEMENT D'ILLE ET VILAINE

1.1. Une progression ancienne et un vieillissement récent de la population départementale + p.12 du rapport

La Chambre souligne la dynamique démographique de l'Ille et Vilaine. Elle rappelle également la trajectoire démographique de l'Ille et Vilaine qui place le département face à des évolutions massives

qui impacteront fortement les compétences de la collectivité. Ainsi, sur la période 2012-2022, la part de la population âgée de plus de 60 à 74 ans a progressé de 32% (soit plus de 41 000 habitants). C'est 8% de plus que la moyenne nationale et, au total, ce sont 55 500 habitants supplémentaires qui ont atteint les classes d'âges supérieures à 60 ans. En proportion et en effectifs, cette évolution place l'Ille et Vilaine face à un défi majeur à moyen terme.

Comme l'indique la chambre dans son rapport, les projections de l'INSEE croisées avec le profil des bénéficiaires de l'APA en Ille et Vilaine permettent de dégager les grandes tendances qui se dessinent dans les années qui viennent avec une accélération massive du nombre de plus de 80 ans à partir de 2027 (sachant que les ¾ des bénéficiaires de l'APA à domicile ont plus de 80 ans).

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Population 80 ans et +	61 061	61 389	61 953	62 611	63 656	66 879	70 601	74 454	78 076
Variation volume		328	564	658	1 045	3 223	3 722	3 853	3 622
Variation %		0,54%	0,92%	1,06%	1,67%	5,06%	5,57%	5,46%	4,86%

1.3. La métropole de Rennes, poumon économique du territoire

La chambre rappelle la diversité de l'économie breillienne, facteur important de performance, d'innovation et de résilience. Il est à rappeler que malgré ses atouts, l'économie breillienne n'est pas épargnée par les fluctuations de l'économie nationale et internationale.

La chambre souligne également le poids en emplois des activités de service et de la Métropole. Si la Métropole tient effectivement une place centrale dans l'activité économique, cela se fait au sein d'un environnement avec lequel les interactions sont denses et dans une proportion plus équilibrée que dans beaucoup d'autres territoires dotés d'une métropole.

1.4. L'environnement financier du département

La Chambre indique que la charge financière des compétences sociales du Département représentait 58,7 % de ses dépenses de fonctionnement en 2020 (501,3 M€). Il convient de préciser que, en intégrant l'ensemble des lignes budgétaires portant sur des compétences sociales du Département, ces dépenses représentaient, hors personnel, 66 % des dépenses de fonctionnement en 2020. Sur la base des dépenses relevant des seules fonctions 51, 52,54, 55, 56, hors dépenses de personnel à l'exception des assistantes familiales, la proportion du budget de fonctionnement hors péréquation consacrée à ces dépenses ainsi calculées, soit 537 M€ pour l'Ille-et-Vilaine sur un total de 574 M€, ressort à 62% pour une moyenne nationale de 59 %.

2- LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

2.1. Recommandations en matière financière

2.1.1. L'inscription des restes à réaliser

La Chambre réitère sa recommandation de procéder à l'inscription des restes à réaliser dans les documents budgétaires. La Chambre indique en particulier que la nomenclature budgétaire et comptable M57 est venue préciser la gestion des restes à réaliser, notamment dans le cas de crédits de paiement compris dans une autorisation de programme ou une autorisation d'engagement.

Il convient de rappeler que le Département n'a pas adopté l'instruction budgétaire et comptable M57 et reste régi par l'instruction M52. Les principes de la M57 ne peuvent donc lui être appliqués sur la gestion des exercices concernés.

Par ailleurs dans ce cadre, comme il a été indiqué en réponse au précédent contrôle et rappelé lors des échanges préalables à ces observations provisoires, l'inscription de restes à réaliser n'apparaît ni adaptée ni justifiée dans le cadre de la gestion des crédits en autorisations de programme et autorisations d'engagements mise en œuvre au Département d'Ille-et-Vilaine. En effet, dans le cadre d'une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement, ces derniers, comme précisé au point 1.3.1. du chapitre 1 du titre 1 du tome 2 de l'instruction M52, « *correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes* ». Il est également précisé que « *l'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement* ». Ces crédits de paiement sont ajustés chaque année sur la base de l'estimation des dépenses devant effectivement être mandatées sur les engagements pluriannuels pris dans le cadre des AP en cours Il en est de même pour les autorisations d'engagement. Dès lors, les crédits non mandatés en fin d'exercice ne reflètent en rien les engagements de la collectivité puisqu'ils ne portent que sur la part annuelle de l'engagement devant être couvert. Dans le cadre d'une gestion en AP/CP, les engagements sont pris en compte sur la totalité de leur durée et sont imputés sur l'AP correspondante. Seuls les crédits ayant vocation à être dépensés sur l'exercice sont inscrits. Ce mode de gestion permet de traduire la réalité des engagements contractés sur la totalité de leur durée et par ailleurs, d'optimiser la gestion budgétaire en prévoyant l'inscription des seuls crédits devant être réellement utilisés sur un exercice.

C'est la raison pour laquelle le Département ne procède pas à l'inscription de restes à réaliser à son budget, étant précisé que la quasi-totalité des crédits d'investissement sont gérés dans le cadre d'autorisations de programme et que la section de fonctionnement comporte des autorisations d'engagement pour traduire les engagements pluriannuels pris par la collectivité.

2.2. Recommandations en matière de commande publique

La Chambre indique que le Département a fait évoluer sa politique d'achat mais de manière encore incomplète et invite le Département à se doter d'un recensement pluriannuel des besoins. Comme il l'a été précisé lors des échanges préalables, les modalités de recensement des besoins seront réexaminées dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle version de l'application de gestion financière, prévue pour 2022. Un examen des possibilités fonctionnelles sera effectué pour définir les meilleures modalités de ce recensement. Au-delà du recensement quantitatif, la politique achat sera réexaminée pour mieux prendre en compte d'autres dimensions en particulier dans le domaine environnemental, dans le cadre d'une politique renforcée en matière de commande publique responsable.

2.3.1 Réduire l'écart entre les effectifs budgétaires autorisés par l'assemblée départementale et les effectifs réellement pourvus

La Chambre régionale des comptes indique un écart significatif entre les effectifs budgétés et les postes pourvus, pointant une augmentation entre 2016 et 2020. Comme cela a pu être indiqué lors des échanges avec les magistrats, il s'agit là d'une photographie d'une situation à un instant T, à savoir le 31/12 de chaque année. Au regard de la concentration des recrutements en 2020 sur le dernier trimestre du fait du COVID, de nombreux postes se sont libérés en cours d'année et n'ont pu être remplacés que début 2021. Comme le rappelle la Chambre dans son rapport, le nombre de recrutements annuels effectués n'a cessé d'augmenter sur la période étudiée, de 301 en 2016 à 397 en 2020, notamment du fait de départs à la retraite passés d'environ 80 à 100 par année, générant des mobilités « en cascade » en interne. La vacance de poste n'est donc pas due à l'absence de recrutements pendant toute une année sur de nombreux postes mais bien au cumul de phénomènes

de mobilités importantes ces dernières années et d'un décalage de la temporalité des recrutements spécifiquement en 2020.

Par ailleurs, la collectivité a créé un dispositif de postes temporaires pour les agents en reclassement ou en reconversion professionnelle. Afin de rapidement pouvoir intervenir pour des agents dont les situations sont sensibles, la collectivité dispose de 40 supports budgétaires vacants. De la même manière, certains recrutements pour Labocéa sont réalisés directement par le GIP : les supports budgétaires s'en trouvent ainsi vacants.

Enfin, le Département compte 22 % de ces agents qui travaillent à temps partiel ce qui représente l'équivalent de 130 ETP et explique donc une partie de l'écart repéré entre les emplois budgétaires et les effectifs pourvus du tableau p 15.

2.3.2.2. Abroger le complément indemnitaire annuel dénommé « prime temps de travail » prévu à l'article 8 de l'annexe à la délibération du conseil départemental du 20 décembre 2019 portant modification des dispositions applicables au RIFSEEP mis en œuvre au sein des services départementaux

Le Département réaffirme la légalité et la légitimité de cette prime temps de travail, issue de la démarche de révision du temps de travail dans la collectivité, dans le cadre d'un dialogue social que l'Exécutif départemental a porté avec exigence et esprit de responsabilité, sans attendre comme d'autres les injonctions ou les référés. Toutefois, pour tenir compte des remarques de la Chambre Régionale des comptes, il sera proposé lors de la révision prévue du RIFSEEP à la mi-année 2022 que cette prime soit intégrée à l'IFSE des agents, lissée sur 12 mois.

3. LA SITUATION FINANCIERE

3.1. Des recettes exposées aux variations des cycles économiques

3.1.1. Des ressources fiscales dont le département ne maîtrise plus les déterminants

Les données de recettes de DMTO indiquées par la Chambre intègrent dans la recette, le montant perçu par le Département au titre des dispositifs de péréquation nationaux. Or il convient de préciser que le Département reverse au titre de ces mêmes dispositifs, une partie des recettes de DMTO perçues, ces reversements étant supérieurs aux montants perçus par le Département dans le cadre de la péréquation, comme le montre le tableau suivant :

	2016	2017	2018	2019	2020
7326	8,8	9,8	10,0	11,0	15,1
73926	15,6	16,7	20,3	24,8	21,2
Solde péréquation	-6,7	-7,0	-10,3	-13,8	-6,1

En n'intégrant pas les données de la péréquation, le montant des DMTO perçus par le Département s'établit comme suit :

	2016	2017	2018	2019	2020
7321	138,1	168,0	175,0	201,4	203,1
7322	1,3	1,5	1,1	1,4	1,4
Total recette DMTO	139,4	169,6	176,1	202,9	204,5

3.2.2. L'augmentation des charges de personnel

Tableau 3 évolution des effectifs du Département

Le périmètre retenu pour ce tableau tient compte des postes permanents mais également des emplois qui ne sont pas rattachés à des postes budgétaires, comme les renforts, les apprentis ou encore les emplois aidés.

La baisse d'effectifs présentée dans ce document ne tient pas compte de la réalité des emplois permanents mais est le reflet de la fin des emplois d'avenir, décidée par l'Etat. Le Département, qui en employait 80 en 2016 a donc mis fin à ce dispositif, ce qui explique en quasi-totalité la baisse apparente présentée dans le tableau.

Graphique n°10

Ce graphique comparatif ne tient pas compte des différences de périmètre dans les activités réalisées en régie par les Départements. Le Département d'Ille et Vilaine entretient ses espaces naturels sensibles en régie, représentant 130 ETP. De la même manière, les travaux routiers (ancien Parc départemental) sont réalisés en régie totale jusqu'en 2020. Enfin, de nombreuses mesures éducatives à domicile sont assurées également en régie (AEDFG).

« La rémunération des personnels a connu une progression annuelle de 1,3 % entre 2017 et 2020. La progression s'est élevée à 1 % pour les personnels titulaires, qui représentent 71,3 % des charges de rémunération totale, 2,4 % pour les assistantes maternelles et 5,5 % pour les non-titulaires.

Cette phrase tend à confondre rémunération et masse salariale. En effet, les données sur la base desquelles est construit le commentaire sont des données comptables brutes. Elles ne tiennent aucun compte de la variation du nombre d'agents recrutés qu'ils soient titulaires ou contractuels. Or, la collectivité a vu le nombre de contractuels recrutés sur postes permanents ces dernières années augmenter plus rapidement que le nombre de titulaires du fait des modalités offertes par la loi de transformation de la fonction publique de 2019 et avant cela le passage des travailleurs sociaux en catégorie A ouvrant la possibilité de les recruter via des CDD de 3 ans. Cette dernière disposition est de fait de plus en plus actionnée compte tenu des tensions de plus en plus fortes de recrutement statutaire sur ce métier.

La mise en œuvre du RIFSEEP s'est traduite par une revalorisation du régime indemnitaire qui a progressé de 14,9 % sur la période (+ 4,8 % par an), en incluant le versement irrégulier, en 2019 et 2020, de la nouvelle « prime temps de travail » d'un montant annuel de 1,15 M€. »

Concernant le régime indemnitaire, la Chambre régionale des comptes s'appuie pour en faire l'analyse sur les montants annuels mandatés sur l'article comptable 64118-*Autres rémunérations*. Or, d'une part, ce dernier n'intègre pas le RIFSEEP des contractuels. D'autre part, il intègre des rémunérations qui ne sont pas du régime indemnitaire comme par exemple les indemnités d'astreinte, les congés formation, les indemnités d'encadrement de CAE, l'indemnité dégressive de CSG – toutes réglementaires - ou encore la prime « indemnité du conseil général » qui n'est pas intégrée au RIFSEEP. Il n'est pas donc pas possible sur cette base d'en tirer des conclusions quant à l'augmentation du régime indemnitaire dans la collectivité.

3.6. Un niveau d'investissement conforme aux prévisions

S'agissant des dépenses d'équipement en matière de collèges (graphique 17), la Chambre indique un montant de 21,85 € par habitant, ce qui conduit à un montant de dépenses de 23 M€. Or, l'analyse du Département des données d'investissement n'aboutit pas au même chiffre.

Le compte administratif 2019 fait apparaître, sur la fonction 221 correspondant aux collèges, un montant de dépenses d'équipement de 34,9 M€, soit une valeur par habitant de 33,2 €.

Sur l'année 2022, comme le mentionne la Chambre, le montant de dépenses d'équipement pour les collèges au compte administratif 2020 s'établit à 33,4 M€, soit 31,2 € par habitant.

3.7. Une prudence nécessaire dans les futurs arbitrages

La Chambre indique que même si la majorité des dépenses sociales sont fortement contraintes, le département dispose de quelques leviers, dont la maîtrise des effectifs sociaux. Sur ce point, il convient de rappeler, toutefois, que l'augmentation des besoins en matière sociale, générée notamment par la hausse de la population d'Ille-et-Vilaine de l'ordre de 10 000 habitants par an, se traduit mécaniquement par des besoins en personnel pour mettre en œuvre ces politiques.

La collectivité, au regard de sa responsabilité d'employeur, ne peut ignorer les fortes tensions dans les différents services, CDAS notamment, et les risques psycho sociaux qui en découlent. L'examen de l'activité du CHSCT est assez éclairante sur ces sujets, et leur acuité croissante. Il est de la responsabilité de l'employeur de prendre les décisions nécessaires afin de préserver la santé de ses agents et la qualité de vie au travail.

4- LE RESEAU DES CENTRES ROUTIERS DEPARTEMENTAUX

Sur la gestion des routes, le Département partage les conclusions de la Chambre, en soulignant qu'il a d'ores-et-déjà engagé un diagnostic sur les murs et digues (achèvement à l'horizon 2023), ainsi que la refonte de certains documents stratégiques (critères de répartition des effectifs, définition des niveaux de service de la voirie, programmation du renouvellement des véhicules de service...).

En outre, il poursuivra l'optimisation de la gestion de son réseau au travers des réflexions engagées sur le devenir des centres à effectif réduit et le transfert des voies n'ayant plus d'intérêt départemental, en accord avec les communes ou EPCI concernés.

Enfin, la gestion du personnel reste une préoccupation permanente avec un plan de formation élaboré en 2022 qui rentrera en application aussitôt, et la mise en place d'outils informatiques dédiés pour permettre le suivi d'activité en temps réel des équipes en charge de la maintenance et de l'exploitation des routes (réflexion engagée en 2022 pour une mise en application programmée en 2024).



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