

Le Président

Référence du rapport : n°2019-0067 R

Monsieur Christian MARTIN
Président
Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
6, Cours des Roches
Noisiel-BP 187 – 77315 Marne-la-Vallée

A l'attention du greffe de Chambre

Évry-Courcouronnes, le **03 JUL. 2019**

Monsieur le Président,

Vous m'avez adressé par courrier du 7 juin dernier le rapport d'observations définitives, Cahier n°1, dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion du Département de l'Essonne.

Je soulignerai en particulier la mise à jour en septembre 2015 de la cavalerie budgétaire propre aux pratiques du précédent exécutif, qui m'a conduit à solliciter un examen de la gestion de la collectivité. Un tel contrôle global n'avait pas eu lieu depuis 1997. Celui-ci a été notifié par lettre en date du 2 novembre 2017 sur la période des exercices 2013 et suivants.

Le contrôle a été ouvert au titre de l'article L.211-3 du Code des juridictions financières dont le troisième alinéa dispose que « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante (...). L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le rapport met en exergue l'absence de sincérité des comptes de la Collectivité pour la période antérieure à 2015 ainsi que les mesures qui ont été adoptées et mises en œuvre pour engager le redressement de notre gestion.

En effet, compte tenu de l'exigence de la situation découlant de telles dérives, nous avons veillé à privilégier une démarche volontariste autour de trois objectifs majeurs :

- Rétablir la santé et les marges de manœuvre financières de notre collectivité, condition indispensable à l'efficacité des politiques publiques ;
- Restaurer un mode de gouvernance transparent en s'appuyant sur des outils de pilotage aptes à garantir performance et sécurisation de nos actes ;
- Garantir un niveau d'investissement permettant de faire face aux enjeux du territoire qui accueille 16 000 nouveaux habitants chaque année, donc rompre avec la dette et dégager suffisamment d'épargne.

Le courrier doit être adressé
à Monsieur le Président
du Conseil départemental

*

Hôtel du Département
Boulevard de France
91012 Évry cedex

Tél. : 01 60 91 91 91
Fax : 01 60 91 91 77

1- Le rapport met en évidence :

1-1 L'insincérité de la situation financière constatée en 2015

Je note avec intérêt que le rapport établit l'insincérité des comptes et l'aggravation de cette situation de 2013 à 2015 par le non rattachement massif des dépenses de fonctionnement.

Le rapport indique à cet égard qu'une « *dette sociale* » a été constatée en 2015. Il relève « *l'existence d'un montant important de charges non rattachées à l'exercice et correspondant de fait à des factures demeurées impayées* » s'élevant « *entre 93,5 M€ et 108,2 M€, à la fin de l'exercice 2015* » (pages 3 et 4).

Je rappelle que si la dette était en grande partie issue de dépenses sociales non rattachées, elle portait aussi sur des dépenses liées aux transports pour plus de 10 M€.

La Chambre a observé « *qu'à une pratique ancienne de décalage de paiement, d'un exercice à l'autre des factures du dernier trimestre de l'année, à hauteur d'environ 50 M€, était venu s'ajouter de 2013 à 2015, un montant significatif et croissant de factures supplémentaires* », et plus loin qu'« *à cause du volume important et croissant dans le temps des charges non imputées aux exercices auxquels elles se rattachaient, les résultats de ces derniers ne reflétaient pas l'exhaustivité des charges de la collectivité et leur sincérité était donc en cause* (page 21). » Selon ses propres calculs, ce volume est allé jusqu'à atteindre 9,19 % du montant des dépenses de 2015 (cf. tableau n° 5). Le rapport caractérise ainsi de manière irréfutable l'insincérité budgétaire et comptable de la gestion passée.

En conséquence, comme le rapport le relève, depuis 2016, la Collectivité n'a plus recours au marché financier obligataire « *du fait de la difficulté à obtenir de l'émetteur une attestation de fiabilité de ses comptes, à cause de la problématique susmentionnée du non rattachement des charges à l'exercice* (page 41). »

1-2 Le redressement de la situation financière depuis

Pour sortir de la cavalerie budgétaire atteignant 108,2 M€, la Collectivité a conclu des protocoles de remboursement étalé de cette « *dette sociale* » avec ses partenaires, avec un succès objectif : sur 305 protocoles avec 435 organismes créanciers, seuls 3 organismes cités dans le rapport l'ont refusé et ont saisi la Chambre régionale des comptes. Le rapport note que l'apurement de cette dette sociale a été effectué plus rapidement que prévu initialement, entre 2016 et 2018. L'audit mené par un cabinet extérieur et indépendant avait estimé que sa résorption et le redressement de la situation auraient dû s'étaler jusqu'en 2023.

Je me félicite que le rapport souligne l'amélioration globale de notre gestion financière.

Ainsi, il relève que le « *redressement de l'EBF [Excédent Brut de Fonctionnement], à compter de 2016 (...)* » et que « *les charges ont connu une progression plus modérée, et même une diminution en 2017.* » Il constate que « *le montant des charges de gestion courante reflète les effets des dispositions prises à compter de l'exercice 2015 tant en matière d'économies de gestion que de budgétisation de la dette sociale précédemment évoquée* », de même que « *les efforts d'économie engagés par la collectivité à partir de 2015 en matière de dépenses de personnel* ».

Le rapport indique aussi qu'« *après une progression continue de 866,10 M€ en décembre 2013 à 947,78 M€ en décembre 2015 (+ 9,43 %), l'encours de dette de la collectivité a baissé de 4 % en 2016 et 2017 pour revenir à 910,12 M€ au 31 décembre 2017* ». Cette baisse s'est poursuivie en 2018. En conséquence, notre capacité de désendettement s'est améliorée sensiblement.

J'ai relevé avec la plus grande attention que la hausse du taux de la taxe sur le foncier bâti, votée à l'occasion du budget primitif de l'année 2016, ne suffisait pas à éponger en une année l'ensemble de la dette sociale.

Le rapport précise sur ce sujet que : « *Pour respecter la règle de l'équilibre des dépenses et des recettes, l'inscription au budget 2016 du montant total des charges (...) aurait impliqué une très forte augmentation des recettes, notamment de nature fiscale, venant s'ajouter à la hausse de 30 % du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties* » (note de bas de page n°38, page 23). Cette situation aurait été insoutenable pour le contribuable essonnien.

1-3 La rationalisation de l'exercice des compétences départementales

La majorité issue du scrutin de 2015 a choisi de redéfinir l'action départementale au regard de la nouvelle répartition des compétences définies par la loi NOTRÉ, mise en œuvre à partir de 2016 dans l'organisation budgétaire de la Collectivité.

La Chambre a constaté à cet égard que le Département a décidé de « *recentrer ses actions en direction des politiques publiques obligatoires au regard des dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRÉ)* ». Pour la gestion des ressources humaines, « *ce recentrage s'est traduit par la réorganisation de plusieurs services et (...) l'ajustement des effectifs* ».

Enfin, il est observé que les subventions aux associations « ont pris place dans les mesures de redressement budgétaire mises en vigueur en 2015, avec le recentrage des dépenses de la collectivité vers les dépenses obligatoires ». Ce redressement s'est accompagné d'une volonté constante du Département de soutenir et renforcer le rôle et l'expression du monde associatif, acteur essentiel de notre vie collective

1-4 La modernisation du pilotage et la gestion du Département

Cette thématique est majeure dans le projet d'administration que j'ai impulsé. J'ai notamment veillé à renforcer le pilotage stratégique et l'évaluation des politiques publiques, à redéfinir les procédures d'audit, à mettre en place une comptabilité analytique en coûts complets. Un effort considérable a été entrepris pour moderniser l'ensemble des systèmes d'information.

Je partage le constat que cette démarche doit être « *poursuivie et confortée* », concernant en particulier la mise à niveau des systèmes d'information, le suivi et l'évaluation des politiques, les relations avec les organismes associés et partenaires, ainsi que la cartographie des risques.

Comme le souligne le rapport, la gestion financière a été recadrée à l'occasion de la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement avec une révision des autorisations de programmes et crédits de paiements. Les règles de bonne gestion ont été rappelées à l'occasion de l'adoption du règlement budgétaire et financier en mai 2017 pour remédier aux « *dysfonctionnements antérieurs* ».

*

Je conclus donc de la lecture du rapport que notre Collectivité a pris les mesures qui s'imposent, tant sur le plan des décisions portant sur nos politiques publiques que sur l'organisation et la mise en place des procédures et outils, pour redresser et fortement assainir sa situation financière dans un contexte de réduction des dotations de l'Etat et d'augmentation continue des dépenses sociales obligatoires. Cette réussite a demandé des efforts à tous : collaborateurs, partenaires, Essonnien.

2- La stratégie de la Collectivité s'inscrit pleinement dans les rappels au droit et recommandations du rapport :

2-1 La restauration de la crédibilité financière du département

Dès 2016, les budgets ont été construits pour 12 mois entiers, du 1^{er} janvier au 31 décembre, et présentent des taux d'exécution performants en dépenses de fonctionnement, la date de clôture budgétaire a été fixée au dernier jour ouvré de l'année. Les documents budgétaires et leurs annexes retracent fidèlement la situation des engagements de la Collectivité vis-à-vis de ses partenaires. Cette logique prévaut toujours dans nos relations.

Ainsi, la gestion des protocoles pour le paiement ordonné et soutenable des tiers détenant des créances impayées a donné lieu à une réconciliation des sommes dues qui leur ont été versées après s'être assuré de la réalité du service fait. Vis-à-vis des organismes sociaux, avec ou sans protocole, le Département s'acquitte de ses dettes en totale conformité avec le **rappel au droit n°1 du rapport**.

2-2 Optimiser et sécuriser le processus d'octroi des subventions aux associations

J'indique que le Département a engagé une démarche de modernisation du processus global visant notamment à :

- Instaurer un réel point d'entrée unique pour les associations ;
- Harmoniser et optimiser des procédures d'instruction et de contrôle interne ;
- Prévenir des éventuelles situations de conflit d'intérêt ;
- Contrôler l'utilisation effective de la subvention par le bénéficiaire et respecter les obligations de transparence de l'information financière en la matière.

Aussi, les rappels au droit n°4 et 5 relatifs au dispositif juridique de prévention des conflits d'intérêt et à la transparence financière quant aux conventions de subvention ainsi que la recommandation n° 2 portant sur le contrôle effectif de l'emploi des subventions s'inscrivent pleinement dans notre feuille de route.

3- Certaines observations du rapport appellent plusieurs précisions sur :

3-1 La conduite de la politique d'investissement et d'endettement

Assainir la situation financière de la Collectivité et définir un plan pluriannuel d'investissement constituaient des préalables indispensables à la reprise de ses investissements.

Il était de bon sens de résorber les dettes de fonctionnement héritées et issues de l'insincérité budgétaire et comptable précédente ainsi que de remettre à plat l'ensemble des autorisations de programme et des projets d'investissement, avant de pouvoir déployer une politique d'investissement ambitieuse et dont le territoire a besoin.

Les dépenses d'équipement du Département ont atteint 210 M€ en 2018 et s'amplifient en 2019. Le niveau d'investissement sur le territoire redevient à la fois élevé et « soutenable ». Cela est nécessaire pour rattraper les retards accumulés en matière d'infrastructures de transport, de voirie, de collèges et d'équipements du SDIS.

Enfin, je précise que la provision comptable sur la dette obligataire constituée pour faire face au pic de remboursement de 20 M€ en 2019 a été entièrement reprise.

3-2 La hausse des recettes fiscales du Département

Je souhaite ajouter que la présentation dans le rapport du montant des recettes de DMTO (247 M€ en 2017) :

- N'intègre pas la forte augmentation de 8,9 M€ depuis 2013 des charges de péréquation s'y rapportant ;
- Comprend la taxe d'aménagement affectée aux ENS et au CAUE (14,6 M€ en 2017). Cette dernière devrait être relativisée par une demande en restitution par l'Etat de 3,9 M€ qui fait l'objet d'une procédure contentieuse.

En outre, les surplus de DMTO en 2016 et 2017 ont été destinés prioritairement, comme écrit dans les protocoles, à l'accélération des remboursements de la « dette sociale », conformément aux décisions modificatives adoptées par l'Assemblée départementale et dans le respect du principe budgétaire de non-affectation des recettes aux dépenses.

Je note que le rapport n'indique pas que le transfert en 2017 de 25 % de la CVAE départementale à la Région a conduit le Département à perdre sa dynamique évaluée à 20 M€ cumulés en 2019, alors qu'aucune compétence transport n'avait été reprise par la Région.

Enfin, la hausse de 76 M€ du produit de la taxe foncière en 2016 a été, en tout état de cause, inférieure à la contribution au redressement des finances publiques qui a fait fondre depuis 2014 le montant annuel de la DGF du Département jusqu'à - 80 M€, à laquelle s'ajoute pour la Collectivité l'augmentation des dépenses sociales obligatoires (allocations individuelles de solidarité et prise en charge des mineurs non-accompagnés, notamment) de +17 M€ en moyenne par an de 2013 à 2018.

3-3 L'amélioration de la gestion des ressources humaines (RH)

J'agrée tout à fait aux constats dressés dans le rapport sur l'absence d'outils de pilotage empêchant une information fiabilisée sur les effectifs ainsi que leur suivi. A cette fin, un chantier de transformation conséquent est ouvert afin de construire un système d'information de gestion des RH.

Prenant acte des rappels au droit n° 2 et 3 pour la « régularisation du versement de la prime de fin d'année » (PFA) et « mettre un terme au versement de l'allocation sociale de congés annuels » (ASCA), je m'engage à présenter en Assemblée départementale une solution corrective après concertation avec les représentants du personnel.

En matière d'avantages en nature, la situation mentionnée dans le rapport relative à l'octroi d'un logement de fonction sera réexaminée conformément au droit en vigueur (cf. recommandation n°1).

Comme le retrace le rapport, je tiens à souligner que la Collectivité a mené à bien en 2016 le passage aux 1607 heures de travail effectif par agent. Elle a fait le choix de ne plus rémunérer systématiquement les heures supplémentaires mais de prévoir leur récupération. J'affirme que cette régularisation est totale car elle correspond à 205 jours travaillés, auxquels s'ajoute la journée de solidarité. Il ne s'agit donc pas d'un « rapprochement ». Seuls les personnels de l'IDEF, relevant du statut de la fonction publique hospitalière, ne sont pas concernés par ces mesures.

Les éléments relatifs à l'absentéisme avaient bien été transmis à l'équipe de contrôle, et font l'objet d'une exploitation régulière par l'exécutif et la direction générale du Département.

Je réprécise que l'acquisition et le déploiement en 2019 d'un outil de gestion des temps permet le suivi automatisé et fiabilisé des absences, horaires, et heures supplémentaires.

Enfin, concernant le nouveau régime indemnitaire, un dispositif de contrôle est effectivement en vigueur pour assurer le respect des plafonds réglementaires fixés pour chaque grade.

*

Je confirme, en conclusion, les constats du rapport d'une insincérité révélée en 2015 de la situation financière et comptable du Département, du redressement entrepris depuis lors, et ai pu vous apporter quelques précisions sur notre gestion.

Je souhaite, plus largement, saluer le travail accompli par la Chambre, qui conforte la démarche impulsée par l'actuel exécutif et identifie des marges de progression utiles pour le Département et dans l'intérêt de ses collaborateurs, de ses partenaires, des Essonnais.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.


François DUROVRAY