



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE
(91)

*Cahier n°1 : Qualité des comptes, situation financière,
gestion des ressources humaines et
relations avec les associations*

Exercices 2013 et suivants

Observations
délibérées le 14 mai 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	9
OBSERVATIONS	10
1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE	10
2 PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE	10
3 ORGANISATION ET GOUVERNANCE.....	11
3.1 Organisation et pilotage des services départementaux.....	11
3.1.1 Les audits organisationnels.....	11
3.1.2 La démarche d'évaluation des politiques publiques.....	13
3.2 Relations avec les organismes associés.....	13
4 LES CHARGES NON RATTACHÉES	15
4.1 Estimation du montant des charges non rattachées.....	15
4.1.1 Premier signalement	15
4.1.2 L'audit du 28 septembre 2015	15
4.1.3 Correspondances avec la chambre régionale des comptes	16
4.1.4 Rapport de la mission d'information et d'évaluation (MIE)	17
4.1.5 Des estimations en partie divergentes	18
4.2 Exercices d'origine des factures non rattachées.....	19
4.2.1 Rappel de la réglementation	19
4.2.2 Obstacles à l'identification dans le temps des charges non rattachées.....	19
4.2.3 Typologie des charges non rattachées et impact sur le résultat	20
4.3 Traitement comptable des charges non rattachées	22
4.3.1 Budget primitif 2016 et factures non rattachées	22
4.3.2 L'étalement du paiement des charges non rattachées, via l'intervention de protocoles.....	22
4.3.3 Position des organismes concernés.....	23
4.3.4 L'apurement des factures impayées	24
4.3.5 Ressources mobilisées en vue de cet apurement	25
4.4 La procédure de rattachement des charges à compter de 2016.....	25
4.5 Des protocoles insuffisamment précis	26
5 SUIVI DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME, DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT	28
5.1 Les autorisations de programme et d'engagement.....	28
5.1.1 Crédits de paiement (CP).....	29
5.1.2 Mesures d'amélioration du suivi des AP/CP et des AE/CP	30
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	30
6.1 Excédent brut de fonctionnement et capacité brute d'autofinancement.....	30
6.2 Produits et charges de gestion.....	31
6.2.1 Produits de gestion	31
6.2.2 Les charges de gestion courante	34
6.3 Le financement propre disponible.....	37
6.4 Le besoin de financement.....	38

6.5	L'endettement	39
6.5.1	Encours de la dette et capacité de désendettement	39
6.5.2	Gestion active de la dette.....	40
6.6	Crédits de trésorerie	42
7	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	43
7.1	Les effectifs.....	43
7.1.1	Fiabilité de l'information.....	43
7.1.2	Emplois permanents	44
7.1.3	Emplois non permanents	50
7.2	Nouvelle bonification indiciaire (NBI)	51
7.3	Régime du temps de travail.....	52
7.3.1	Organisation du temps de travail.....	52
7.3.2	Le respect du temps de travail	54
7.3.3	Les heures supplémentaires	54
7.3.4	Compte épargne temps	55
7.4	L'absentéisme	55
7.5	La protection sociale	56
7.6	Le régime indemnitaire	57
7.6.1	Les dispositifs antérieurs à la refonte du régime indemnitaire	57
7.6.2	L'instauration d'un nouveau régime indemnitaire	57
7.6.3	La prime de fin d'année et l'allocation sociale de congés annuels.....	59
7.7	Les avantages en nature	61
7.7.1	Les logements de fonction.....	61
7.7.2	Véhicules de fonction	62
7.7.3	Frais de représentation.....	63
8	LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	63
8.1	Le soutien aux associations.....	63
8.1.1	Montant des subventions	63
8.1.2	Avantages en nature	65
8.2	Organisation et procédures d'attribution et de contrôle	65
8.2.1	Organisation et procédures d'attribution	65
8.2.2	Procédures de contrôle	69
8.3	Les principaux constats en matière de suivi.....	70
8.3.1	Le champ du contrôle	70
8.3.2	Le bilan du contrôle.....	70
8.4	Le vote des subventions	72
8.5	Publication électronique des subventions	73
	ANNEXES.....	74

SYNTHÈSE

Situé au sud de Paris, le département de l'Essonne comptait selon l'Insee¹ une population de 1 276 233 habitants en 2015². Il connaît un réel dynamisme démographique, puisque sa population s'est accrue de 12,9 % entre 1990 et 2011, contre 11,2 % en Île-de-France. Son taux de croissance annuel a encore été de 1,0 % en moyenne de 2010 à 2015.

Bénéficiant de sa proximité avec Paris et d'une bonne desserte en moyens de transports, l'économie du territoire, largement tournée vers les services, la recherche et l'innovation, fait également preuve d'un dynamisme certain. L'Essonne met à disposition de nombreuses petites et moyennes entreprises et de grandes sociétés produisant dans des secteurs de technologie avancée une forte concentration de centres de recherche, d'établissements d'enseignement supérieur et de pôles d'excellence de rang mondial.

La plus grande partie de la population et de ces activités se concentrent dans la partie centrale, autour des villes de Corbeil-Essonnes et d'Évry et dans la partie nord du département, zone urbanisée qui fait partie de l'agglomération parisienne, alors que la partie sud est à dominante agricole et rurale.

Une amélioration des outils de pilotage à conforter

La collectivité a entrepris depuis 2014 une démarche visant à rationaliser et sécuriser l'exercice de ses compétences en prenant en compte les orientations issues de plusieurs audits organisationnels et en adoptant une procédure d'évaluation de ses politiques.

Cette démarche doit sans doute être poursuivie et confortée en ce qui concerne la mise à niveau des systèmes d'information, le suivi et l'évaluation des politiques, les relations avec les organismes associés, sociétés d'économie mixte locales, associations, et de la cartographie des risques, afin de renforcer les actions destinées à conforter la qualité du service, la maîtrise de la croissance de la masse salariale, et d'améliorer ainsi l'efficacité de la gestion.

Origine et apurement des charges non rattachées à l'exercice

La procédure du rattachement des charges à l'exercice résulte du principe d'indépendance des exercices. Elle a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat de la collectivité l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours de l'exercice, même si les pièces comptables correspondantes, les factures, n'ont pas encore été reçues. Dans ces conditions, la non prise en compte ou la sous-évaluation des charges rattachées peut affecter la sincérité du résultat de l'exercice.

À cet égard, un certain nombre de documents, dont un audit établi par un cabinet-conseil au lendemain des élections départementales de 2015, puis un rapport réalisé par la mission d'information et d'évaluation (MIE) créée par le département, ont mis en évidence en 2015 l'existence d'un montant important de charges non rattachées à l'exercice et correspondant de fait à des factures demeurées impayées, pour des durées plus ou moins importantes, en provenance, pour près de 90 % d'entre elles, d'associations de protection de l'enfance et d'établissements médico-sociaux pour personnes âgées ou adultes handicapés.

¹ Insee : Institut national de la statistique et des études économiques.

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-91>.

Ces factures demeurées impayées et non prises en compte dans les charges rattachées à l'exercice s'élevaient, selon les sources, entre 93,5 M€ et 108,2 M€, à la fin de l'exercice 2015. Par ailleurs, le logiciel comptable du département ne permettant pas un traitement automatisé des paiements par date ou année de service fait, il n'a pas été possible à la chambre de déterminer précisément à quels exercices auraient dû se rattacher ces factures non acquittées.

Il est toutefois apparu 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.

Une fois estimé l'encours de cette dette sociale, le département a inscrit une part de ces charges en dépenses obligatoires au budget primitif 2016, complétée par de nouvelles inscriptions au budget supplémentaire et en décision modificative.

Au 31 décembre 2016, le montant inscrit en vue de l'apurement de cette dette sociale s'est élevé à 44,69 M€, dont 0,67 M€ au titre d'intérêts moratoires. Lors de l'élaboration du budget primitif 2017, le conseil départemental a inscrit un montant de 20 M€ à ce programme, prévision réévaluée au budget supplémentaire (BS) puis en décisions modificatives (DM) à 27,3 M€, avant d'être arrêté à 31,13 M€. Enfin, le projet de budget primitif 2018 a prévu une inscription de crédits à hauteur de 18 M€, montant qui, selon la collectivité, a été exécuté à hauteur de 17 823 663,60 €, soldant ainsi les derniers paiements dus au titre des protocoles conclus avec les créanciers.

Le traitement comptable de ces factures non rattachées et leurs modalités d'apurement appellent les observations suivantes :

- le département a conclu 305 protocoles couvrant 463 établissements, étalant dans un premier temps le paiement des sommes dues sur 6 exercices ;
- aucun protocole ne mentionne les factures, leur numéro, leur date d'émission ainsi que leur date de réception par la collectivité, ni les modalités de contrôle mises en œuvre par la collectivité pour la constatation du service fait. Le département a indiqué à cet égard que le paiement des factures a reposé sur un système purement déclaratif de la part des établissements créanciers ;
- au titre des protocoles, le département a pris l'engagement d'affecter toute recette nouvelle ou exceptionnelle au paiement des échéances convenues, ce qui paraît contrevenir aux dispositions de l'instruction comptable et budgétaire M52 interdisant l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Selon le département, cet engagement n'impliquait aucun caractère automatique et a été pris dans le respect des principes budgétaires et de l'autonomie de gestion de la collectivité.

À défaut d'inscription du montant total des charges non rattachées au budget primitif 2016, la collectivité a décidé de retracer en tant qu'engagements hors bilan, en annexe des documents budgétaires, le solde des charges non rattachées, ce qui ne correspond pas à la prise en compte prévue par la réglementation comptable et budgétaire en ce qui concerne l'inscription de dépenses obligatoires. Au demeurant, le département en a convenu dans un courrier du 18 novembre 2015 adressé à la chambre où, après avoir fait état de la mise à jour du stock de charges non rattachées et de sa volonté d'établir pour 2016 un budget sincère, il indiquait « *Malheureusement, la préparation du budget primitif 2016 tend à démontrer l'impossibilité de procéder à une budgétisation de la totalité de ses dépenses antérieures et des douze mois de l'année 2016 pour la couverture des dépenses obligatoires* ».

D'une manière générale, les protocoles conclus avec les créanciers et les modalités de leur suivi ne paraissent pas présenter toutes les garanties souhaitables en ce qui concerne la vérification par la collectivité de la réalité du service fait et de celle du montant de la créance à acquitter.

La situation financière

La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui reflète la capacité de la collectivité à maîtriser sa gestion courante et à dégager une épargne pour faire face à ses besoins d'investissement, après avoir sensiblement diminué de 2013 à 2015, passant de 135,76 M€ à 111,46 M€, a nettement augmenté en fin de période pour atteindre 168,01 M€ en 2017. Ce redressement de l'EBF à compter de 2016 peut être mis en relation avec la forte croissance des ressources fiscales, qui a plus que compensé la baisse des concours financiers de l'État, et avec la maîtrise des charges de fonctionnement qui ont connu une progression ralentie et même une diminution en 2017.

Dans ces conditions, la capacité d'autofinancement (Caf) brute, c'est à dire l'épargne de gestion augmentée des produits réels financiers et exceptionnels et diminuée des charges réelles financières et exceptionnelles, qui renseigne sur la capacité de la collectivité à faire face au remboursement en capital de la dette et à financer par elle-même ses opérations d'équipement, a fortement augmenté au cours des deux derniers exercices, passant de 97,18 M€ en 2015 à 156,61 M€ en 2017, où elle représentait 13,0 % des produits de gestion. Quant à la capacité d'autofinancement (Caf) nette, c'est-à-dire la Caf brute diminuée du remboursement en capital de la dette, elle a aussi progressé pour atteindre 73,61 M€ en 2017.

Les produits de gestion

Malgré l'érosion de ses ressources institutionnelles qui s'élevaient à 182,76 M€ en 2017 contre 272,32 M€ en 2013, résultant principalement de la diminution de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État, dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics, le montant des produits de gestion a continué à progresser, plus particulièrement à compter de l'exercice 2016, pour atteindre 1 203,62 M€, du fait de l'augmentation très sensible des ressources fiscales propres de la collectivité.

En 2016, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été fortement revalorisé, passant de 12,69 % à 16,37 %. Cette décision, conjuguée à l'augmentation des bases d'imposition, a permis d'accroître les recettes fiscales de 76,68 M€, soit de 31 %. Elle a été présentée par le département comme étant destinée à compenser l'impact budgétaire de la baisse précitée de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et l'augmentation des charges.

Le département a par ailleurs décidé en 2014 de porter le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus sur les transactions immobilières au niveau du plafond légal de 4,5 %, au lieu de 3,8 %. Conjuguée à la reprise qui s'est progressivement affirmée sur le marché de l'immobilier, cette décision a induit une augmentation très significative du produit des DMTO, de 154,62 M€ en 2013 à 247,82 M€ en 2017, soit une hausse d'environ 60 %.

Les charges de gestion

Le montant des charges de gestion courante reflète, à compter de l'exercice 2015, les effets des dispositions prises tant en matière d'économies de gestion que de budgétisation de la dette sociale précédemment évoquée. Les mesures d'économies prises à compter de 2015 devaient s'élever à 14 M€ en 2015 et à 15 M€ en 2016 et concerner notamment les charges à caractère général et les autres charges de gestion, ainsi que les subventions de fonctionnement. Dans ce contexte, toutefois, les charges de gestion courante ont encore significativement progressé en 2016 du fait de la budgétisation précitée d'une partie de la dette contractée auprès des établissements médico-sociaux. Leur montant global a toutefois connu une première baisse de 0,8 %, en 2017, où elles se sont élevées à 1 048,07 M€.

Les dépenses d'intervention qui comprennent les aides directes à la personne, c'est-à-dire les allocations versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) et de l'allocation pour personne handicapée (APC), et les aides indirectes à la personne, accueil familial et frais de séjour en établissement d'accueil, occupent une part prépondérante et croissante dans les charges de gestion courante. Leur part est ainsi passée de 48,29 % en 2013 à 51,19 % en 2015, puis à 55,72 % et 55,78 % en 2016 et 2017.

S'agissant des charges de personnel, elles sont passées de 194,88 M€ en 2013 à 200,79 M€ en 2017, soit une hausse d'environ 3 %, qui reflète la volonté de la collectivité de maîtriser la croissance de la masse salariale. Leur part dans le total des charges de gestion courante a légèrement reculé, de 19,67 % à 19,13 % en 2013 à 2017. Quant à l'objectif inscrit dans le rapport d'orientation budgétaire de 2017 de stabiliser la masse salariale, notamment grâce au non-remplacement de 50 agents, il ne produira que progressivement ses effets.

Le financement de l'investissement

Le financement des dépenses d'équipement est assuré par les ressources propres du département et par des ressources externes. Le financement propre disponible agrège la Caf nette et les recettes réelles d'investissement hors emprunt, Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), subventions d'investissement reçues et produits de cessions immobilières. Le financement propre disponible a fortement augmenté en 2017 pour atteindre 113 % du montant des dépenses d'équipement, du fait de la forte progression de la Caf nette et de la baisse sensible du volume des dépenses d'équipement en 2016 et en 2017.

Le besoin de financement des dépenses d'investissement est égal à la différence entre le montant du financement propre disponible et le total des dépenses d'investissement hors remboursement du capital des emprunts. En sus des dépenses d'équipement, le besoin de financement prend également en compte les subventions d'équipement accordées à d'autres collectivités qui, pour le département, constituent un important secteur de dépenses. Son montant détermine le volume d'emprunts qu'il devra souscrire et constitue à ce titre un indicateur-clé pour apprécier la situation financière de cette dernière.

Au cours de la période 2013-2017, le recours à l'emprunt a assuré le financement d'environ 57 % des dépenses d'investissement de la collectivité. À cet égard, les exercices 2016 et 2017 font apparaître une sensible diminution du recours à l'emprunt, qui s'est encore accentuée en 2017 pour s'élever à 66 M€, contre 114 M€ en moyenne lors des exercices 2013 à 2015. Ce moindre recours à l'emprunt, qui participe à la politique de désendettement de la collectivité, résulte à la fois de l'amélioration du financement propre disponible et de la sensible diminution précitée du montant des dépenses d'équipement.

L'endettement

Après une progression continue de décembre 2013 à décembre 2015, période où il est passé de 866,10 M€ à 947,78 M€, soit une hausse de 9,43 % l'encours de la dette de la collectivité a baissé de 4 % au cours des exercices 2016 et 2017 et s'élevait à 910,12 M€ au 31 décembre 2017. Cette diminution est notamment due à celle du montant des nouveaux emprunts souscrits lors de ces exercices, en raison de la réduction précitée du besoin de financement des dépenses d'investissement.

Dans ces conditions, la capacité de désendettement du département, qui mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant la totalité de la Caf brute de l'exercice, s'est améliorée de 2015 à 2017 et s'élevait à 5,8 années en 2017, sensiblement en deçà du seuil de 12 ans où l'on considère désormais que la situation d'une collectivité devient préoccupante au regard de son endettement.

En ce qui concerne l'encours de la dette, la collectivité, en sus de l'engagement d'une politique de désendettement, met en œuvre une gestion active qui repose notamment sur la diversification des produits, emprunts obligataires et emprunts auprès des établissements bancaires, par exemple, et la sécurisation des sources de financement, en matière de taux notamment.

*

En revanche, alors que les objectifs visés par le pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, prévu par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2020, paraissaient s'inscrire dans la politique mise en œuvre par le département depuis 2015 en matière de maîtrise des charges de gestion et de désendettement, celui-ci a décidé de ne pas signer de contrat de partenariat financier avec l'État.

La gestion des ressources humaines

Le recentrage des actions du département en direction des politiques publiques obligatoires s'est traduit par la réorganisation de plusieurs services, entraînant l'ajustement des effectifs : à la fin de l'année 2017, la collectivité comptait 4 265 agents occupant des emplois permanents et non permanents.

Cependant, les différentes sources d'information, rapports sur l'état de la collectivité (REC), annexes des comptes administratifs (CA), rapports d'activité ou données des débats d'orientation budgétaire, présentent des données chiffrées qui divergent, notamment parce qu'elles ne recouvrent pas le même périmètre et sans que les précisions nécessaires soient apportées : effectif physique, nombre d'équivalents temps pleins (ETP) ou équivalents temps plein travaillé (ETPT), par exemple. Or, la fiabilité de ces données est une condition essentielle tant de la qualité de l'information apportée à l'assemblée départementale et aux administrés qu'à la mise en œuvre d'une politique efficace de maîtrise de la masse salariale.

En vue d'optimiser la gestion des ressources humaines et améliorer l'efficacité de la gestion, la collectivité a notamment décidé d'instituer un nouveau régime du temps de travail, à compter du 1^{er} septembre 2016, qui a eu pour effet d'augmenter la durée de travail des agents pour la rapprocher de la durée réglementaire annuelle de 1 607 heures. Elle a également décidé la mise en vigueur, à partir du 1^{er} janvier 2018, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) qui, au regard des équivalences à respecter avec la fonction publique de l'État (FPE), devrait concerner environ 40 % des agents à l'horizon 2019.

Pour autant, la collectivité ne s'est toujours pas dotée d'un système automatisé de suivi du temps de travail et des heures supplémentaires et le régime indemnitaire, s'agissant de l'existence de la prime de fin d'année et de l'allocation sociale de congés annuels, implique la mise en œuvre de mesures de régularisation. Quant à l'absence de données communiquées en ce qui concerne l'absentéisme, tant en ce qui concerne son évaluation que les actions entreprises en matière de prévention et de contrôle, elle paraît difficilement explicable dans la mesure où il s'agit d'un indicateur-clé pour la définition et l'engagement d'une véritable politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Les relations avec les associations

Le montant des subventions accordées aux associations est passé de 35,25 M€ en 2015 à 28,96 M€, en 2016, avant de remonter quelque peu en 2017, pour atteindre 30,15 M€. Nombre d'associations concourent en effet à la mise en œuvre des politiques départementales, dans des domaines aussi variés que le secteur social, la politique de la ville, la culture, le sport et le tourisme, ce qui explique l'importance de ces montants.

Comme il a été dit, 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. Selon la collectivité, il ne s'est pas agi de procéder à une réduction uniforme des taux de subventionnement, mais d'optimiser les marges de manœuvre utilisables en réexaminant les politiques départementales et leurs modalités de mise en œuvre par le tissu associatif.

Toutefois, l'efficacité de la politique de subventionnement de la collectivité, au vu des dossiers examinés, peut sans doute être renforcée en matière d'attribution, de suivi de l'utilisation des subventions et de mesure des résultats obtenus par les associations bénéficiaires par rapport aux objectifs définis contractuellement.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Avant paiement des sommes dues aux établissements sociaux et médico-sociaux, s'assurer de la réalité du service fait et vérifier le montant de la créance à acquitter, en application de l'article 31 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. 27

Rappel au droit n° 2 : Régulariser le versement de la prime de fin d'année, afin de lui conserver le caractère d'avantage acquis, conformément aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. 60

Rappel au droit n° 3 : Prendre les dispositions nécessaires pour mettre un terme au versement de l'allocation sociale de congés annuels, qui ne constitue pas une prestation sociale au sens de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. 60

Rappel au droit n° 4 : Adopter les arrêtés prévus par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 relatif aux modalités d'application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. 72

Rappel au droit n° 5 : Prévoir l'accès aux données essentielles des conventions de subvention, conformément aux obligations d'information définies par les dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à leur accès sous forme électronique..... 73

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Réexaminer les conditions d'attribution d'un logement par nécessité absolue de service au directeur des archives, conformément aux dispositions du code général de la propriété publique. 62

Recommandation n° 2 : Mettre en place une organisation et des méthodes de suivi assurant un contrôle effectif de l'emploi des subventions par les associations bénéficiaires. 72

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et l'examen de la gestion du département de l'Essonne, de 2013 à la période la plus récente, doit donner lieu à deux rapports d'observations distincts, dont l'un sera consacré à la politique du département en matière sociale. Cet examen a été ouvert par courriers adressés le 2 novembre 2017 à M. François Durovray, président du conseil départemental depuis le 2 avril 2015, et à M. Jérôme Guedj, son prédécesseur.

Le présent rapport d'observations définitives, qui porte sur la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaine et les relations avec les associations, a été arrêté au vu des observations provisoires notifiées le 28 novembre 2018 à l'actuel ordonnateur, à son prédécesseur et à deux tiers concernés, et des réponses adressées par M. Durovray le 22 février 2019, M. Guedj le 4 mars 2019, le directeur général des services le 22 janvier 2019 et le directeur des archives départementales, le 29 janvier 2019.

Ont participé au délibéré du 14 mai 2019 qui a été présidé par M. Geneteaud, président de section, M. Sigalla, Mme Salmon et M. Preciado-Lanza, premiers conseillers, M. Lesquoy, Mme Mesnard et M. Perez, conseillers.

Ont été entendus :

- en leur rapport, M. Sigalla et Mme Salmon, premiers conseillers ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

Mme Mimbourg, auxiliaire du greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse du Président du conseil départemental, au rapport d'observations définitives qui lui a été adressé par la chambre le 7 juin 2019, a été reçue à la chambre le 3 juillet 2019. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE

Situé au sud de Paris et faisant partie des quatre départements de la grande couronne francilienne, le département de l'Essonne comptait en 2015, selon l'Insee³, une population de 1 276 233 habitants. Sa population relativement jeune, 26 % de moins de 20 ans, s'est accrue de 12,9 % entre 1990 et 2011, contre 11,2 % en Île-de-France, et son taux de croissance annuel a encore été de 1,0 % en moyenne de 2010 à 2015.

Bénéficiant de sa proximité avec Paris et d'une bonne desserte en moyens de transports, avec notamment la présence des autoroutes A6 et A10 et de la RN 20, d'une gare TGV à Massy et de trois lignes du réseau express régional (RER B, C, D), ainsi que de la proximité de la zone aéroportuaire d'Orly, l'économie du département, largement tournée vers les services, la recherche et l'innovation, fait preuve d'un dynamisme certain.

Alors que le sud demeure à dominante agricole et rurale, le centre, autour des villes de Corbeil-Essonnes et d'Évry notamment, et le nord du département constituent les parties les plus urbanisées, incluses dans ce qu'il est convenu d'appeler l'agglomération parisienne. Elles concentrent la plus grande partie de la population et de l'activité économique avec la présence de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) et aussi de grandes entreprises

³ Insee : Institut national de la statistique et des études économique.

(Safran/Snecma, Renault, Sanofi Aventis, Thalès, Danone, Arianespace), ainsi que d'importants centres de recherche comme le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ou le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

L'Essonne met à disposition des entreprises innovantes et produisant dans des secteurs de technologie avancée une forte concentration de centres de recherche, d'établissements d'enseignement supérieur et de pôles d'excellence de rang mondial. Avec 15 % du potentiel des activités de recherche et de développement en France, elle offre des infrastructures scientifiques réputées qui ont permis le développement de filières d'excellence. Plus de 35 000 étudiants fréquentent les grandes écoles qui y sont implantées, Polytechnique, Supélec, Agro Paris Tech, et la grande université Paris Saclay.

D'après les dernières informations fournies par l'Insee⁴, le taux de chômage s'élevait à 7,1 % en Essonne, 8,0 % en Île-de-France et 8,8 % au niveau national.

3 ORGANISATION ET GOUVERNANCE

3.1 Organisation et pilotage des services départementaux

En raison des problèmes de rattachement de charges à l'exercice (cf. *infra*), des difficultés rencontrées par les services pour assurer le suivi de l'activité, au regard des moyens mis en œuvre, et des écarts observés entre les règles définies par la collectivité et leur application, il est apparu utile de présenter la démarche entreprise, depuis quelques années, en vue de fiabiliser et d'améliorer l'efficacité de la gestion.

La démarche⁵ de la collectivité a notamment visé à renforcer le pilotage stratégique des politiques publiques. Elle s'est accompagnée d'une redéfinition des procédures d'audit et de suivi des recommandations.

3.1.1 Les audits organisationnels

3.1.1.1 Constats et mises en œuvre

3.1.1.1.1 Les résultats de l'audit organisationnel de 2014 : un dispositif de pilotage à parfaire

Certes, l'audit organisationnel de la fonction « ressources des services »⁶, réalisé en janvier 2014 par un cabinet-conseil, faisait état de l'existence d'un dispositif de pilotage au sein du Conseil général portant sur quelques secteurs comme, par exemple, le suivi mensuel par la direction générale de la situation budgétaire, de la dette et de la trésorerie (dépenses de fonctionnement, taux de mandatement par rapport au budget prévisionnel), et les risques liés aux contentieux.

Cependant, cet audit relevait l'absence d'outils permettant d'obtenir une vision consolidée et stratégique des activités de la collectivité : absence de contrôle de gestion conçu sur la base d'objectifs et d'engagements des services et permettant de mieux apprécier les coûts et les résultats obtenus, absence de dispositif interne d'évaluation des risques liés aux organismes avec lesquels le département est engagé financièrement : sociétés d'économie mixte (Sem), service départemental d'incendie et de secours (SDIS), associations subventionnées, notamment.

⁴ 3^{ème} trimestre 2018.

⁵ Le département a fait valoir qu'une comptabilité analytique en coûts complets a été mise en place durant l'année 2017 pour entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2018.

⁶ L'audit portait sur les fonctions suivantes : pilotage, finances, achat, ressources humaines, système d'informations (SI), juridique, documentation, autres services communs (direction générale adjointe (DGA) administration et ressources).

3.1.1.1.2 La réorganisation des services à compter de 2015

1) La réorganisation des services

La réorganisation des services, présentée aux agents lors du comité technique paritaire du 2 octobre 2015, a notamment entraîné la création de cinq directions générales adjointes (DGA), l'installation auprès de chaque DGA d'un secrétariat général ressources (SGR), ainsi que la mise en place d'une inspection générale de l'administration départementale (IGAD).

La fonction de SGR a notamment eu pour objet de déconcentrer certaines fonctions supports, de mieux faire respecter les règles de bonne gestion et de permettre aux directions ressources de se recentrer sur leur cœur de métier.

La mise en place des SGR a fait l'objet d'un rapport d'évaluation le 21 mars 2018. Au-delà du bilan général qui met en avant la qualité globale des prestations rendues, ce rapport fait état de difficultés parfois rencontrées en matière d'exécution comptable (impayés de factures, délais de mandatement et de paiement) ou encore d'écarts de pratiques entre les services, en matière de gestion des subventions.

La réorganisation des services constituait un préalable qui devait être suivi par la mise à niveau des systèmes d'information.

2) La mise à niveau des systèmes d'information

L'état des lieux précité a mis en avant la nécessité de moderniser les outils informatiques de gestion, le retard pris pénalisant le fonctionnement et la performance des services, ainsi que les conditions de travail des agents et la qualité du service rendu aux usagers.

Le système d'information financière (SIF), déployé dans le logiciel de gestion Grand Angle, qui comporte différentes catégories de tableaux de bord, a permis aux utilisateurs d'adapter leur outil à l'exercice de leurs missions : préparation, prévision et exécution budgétaires, suivi des marchés, instruction des subventions et gestion du patrimoine.

En revanche, l'adaptation des outils métiers, destinés à assurer la gestion financière, la gestion des achats, la tenue du patrimoine et de l'inventaire, est en cours. Sont notamment lancés, avec comme échéance le 1^{er} janvier 2019, la construction d'un système d'information (SI) « solidarités », conçu pour améliorer la gestion des relations avec les usagers, et d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) visant à faciliter le pilotage de la masse salariale, la maîtrise des flux de personnel et des affectations.

La dématérialisation des procédures concerne également la commande publique, l'octroi des aides sociales, la gestion de l'ensemble du secteur associatif et l'archivage.

3.1.1.2 L'évolution des fonctions d'audit et de contrôle

Le département s'est engagé dans une démarche d'évaluation des politiques publiques, qui a trouvé son aboutissement en 2017.

3.1.1.2.1 Des audits réguliers mais non suivis d'effets

Au cours de la période 2013-2016, l'activité des services a fait l'objet de cinq audits internes, réalisés par la mission d'inspection de l'administration départementale (MIAD)⁷. Toutefois, ces audits ne proposaient pas de plan d'action et n'ont fait l'objet d'aucun suivi.

⁷ La mission d'inspection de l'administration départementale (2013-2016), est devenue l'Inspection générale, à partir de 2017.

3.1.1.2.2 La mise en place d'un suivi

La démarche d'évaluation, à compter de 2017, a débuté par la création d'une inspection générale relevant du directeur général des services (DGS), dont les missions se réfèrent aux normes définies par les instituts d'audit IIA⁸ et IFACI⁹, relatives à l'indépendance et à l'objectivité des travaux.

La délibération du 26 septembre 2016 a créé un comité d'audit, composé de trois élus de la majorité, d'un élu de l'opposition et, depuis la délibération du 24 septembre 2018, d'une personnalité qualifiée extérieure. Son rôle a été défini dans une charte qui précise qu'il assiste l'exécutif dans ses responsabilités de surveillance concernant l'information financière, la gestion des risques, le contrôle interne et la mise en œuvre des conventions de partenariat.

Les nouvelles modalités de suivi des recommandations ont été fixées par une note de service du 11 avril 2017. À cet égard, les rapports d'audit intègrent désormais les observations et les plans d'action des audités.

3.1.2 La démarche d'évaluation des politiques publiques

Jusqu'en 2014, la « *mission inspection qualité innovation* » rattachée au secrétariat général, comportait une cellule d'évaluation de politiques publiques constituée de deux agents. Elle avait ainsi réalisé trois missions d'évaluation, en 2013, dont seule la dernière mentionnait les modalités de suivi. Il s'agissait des missions sur les contrats de développement culturel, la politique de la ville et le projet Climate, financé par le programme européen Life +.

En complément des démarches d'évaluation de politiques publiques, les actions menées par les services pouvaient faire l'objet de travaux bilan/perspectives, conduits en interne ou par un prestataire extérieur. Au cours de la période examinée, les études réalisées ont concerné les politiques relatives à la jeunesse, à l'éducation, aux solidarités, à l'environnement et aux équipements.

Une démarche d'évaluation des politiques publiques a été définie par une note de l'inspection générale du 21 février 2017. Les modalités de suivi des recommandations devaient être fixées au cours de l'année 2018, une fois constitué et réuni le comité de pilotage de l'évaluation.

3.2 Relations avec les organismes associés

Conscient du caractère partiel et non standardisé de l'information dont il disposait pour établir une cartographie des organismes associés et des risques y afférents, le département avait souhaité, depuis 2012 notamment, renforcer sa maîtrise des relations avec ses partenaires institutionnels les plus importants.

En octobre 2016, les organismes associés au département ont fait l'objet d'un rapport de l'inspection générale, actualisé en novembre 2017, visant à définir les principaux types de risques encourus par la collectivité au regard de ses engagements financiers et du contrôle exercé sur l'activité des organismes.

Les 19 organismes concernés, relevant de 6 statuts juridiques, ont fait l'objet d'une fiche de suivi :

- 3 groupements d'intérêt public (GIP) : Génopôle, Fonds de solidarité logement, Maison départementale des personnes handicapées de l'Essonne (MDPHE) ;
- 5 syndicats mixtes : parc naturel régional du Gâtinais, Essonne numérique, route nationale 20 (RN 20), aménagement et gestion des bases de loisirs (Smeag) d'Étampes et de Draveil ;
- 2 établissements publics : SDIS et service essonnien du grand âge (Sega) ;
- 1 société publique locale (SPL) : Territoire de l'Essonne ;

⁸ IIA : Institut of Internationals Auditors.

⁹ IFACI : Institut français de l'audit et du contrôle interne.

- 4 SA/Sem : Essonne aménagement, Génopôle, société d'économie mixte d'actions pour la revalorisation des déchets et des énergies locales (Semardel), société anonyme d'habitation à loyer modéré (SA HLM) Résidences Yvelines Essonne¹⁰ ;
- 4 associations : agence Essonne développement, conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), comité départemental du tourisme (CDT), Orly international aéroport sud.

Selon le niveau d'engagement financier du département, la collectivité a mis en œuvre des démarches de désengagement financier ou de rationalisation des dépenses et de suivi. En effet, certains organismes publics reçoivent uniquement des concours financiers, comme le SDIS, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), les îles de loisirs de Draveil et d'Étampes, alors que d'autres organismes, de statut privé, en sus de concours financiers, bénéficient de prêts et/ou de participations au capital et/ou de garanties, comme la Semardel, la Sem Génopôle, la Sem Essonne aménagement. Enfin, au titre des organismes privés recevant uniquement des concours financiers, certains, du fait de l'importance des engagements, font l'objet d'un niveau de contrôle élevé de la part de la collectivité, comme Essonne Développement.

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) représente un enjeu financier de premier plan. Le montant de la contribution du département s'est élevée à 92,8 M€¹¹ en 2016 et à 93,2 M€ en 2017, soit 96 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'organisme. Cette situation est atypique dans la mesure où, au plan national, la part du département dans le financement des SDIS de catégorie A s'élève en moyenne à 56 %, le solde provenant principalement des intercommunalités et des communes¹².

Les difficultés financières du SDIS ont notamment pour origine des décisions prises en matière d'emprunts. Par arrêté du 30 mars 2007, le SDIS a en effet conclu avec Dexia deux conventions de refinancement de contrats souscrits en 2005, d'un montant de 5 M€ chacun, dont un dit de pente¹³ et l'autre fixant une indexation de la formule de taux sur le cours euro/franc suisse.

Sollicité par le SDIS, qui souhaitait rembourser par anticipation les emprunts en cause, le fonds de soutien aux collectivités et établissements ayant souscrit des contrats de prêt structurés a proposé une aide, acceptée par le conseil d'administration le 15 décembre 2015, les modalités de refinancement auprès de la société de financement local (SFIL) étant les suivantes :

- au titre du contrat indexé sur le franc suisse, souscription d'un nouvel emprunt d'un montant de 12,2 M€¹⁴, incluant l'indemnité de refinancement de 8,25 M€ ;
- au titre du contrat de pente, souscription d'un nouvel emprunt de 4,6 M€¹⁵, incluant une indemnité de refinancement de 1,15 M€.

Cette opération de refinancement a eu pour effet de faire baisser de plus de 500 000 € les frais financiers du SDIS, mais a accru son niveau d'endettement qui atteignait 51,15 M€ au 31 décembre 2016¹⁶.

Les principaux enjeux pour le SDIS relèvent désormais de la poursuite de son désendettement et de la mise en œuvre de réformes de structure destinées à accroître sa capacité d'autofinancement. À cet égard, le SDIS s'est engagé à atteindre, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens¹⁷ conclue avec le département pour la période de 2018 à 2021, une capacité de désendettement inférieure à six années.

¹⁰ La société anonyme d'habitation à loyer modéré Résidences Yvelines Essonne a été créée à l'initiative conjointe des deux départements, à la suite de la dissolution de l'OPIEVOY.

¹¹ Rapport relatif au compte administratif 2016, délibération du 29 mai 2017.

¹² Rapport public thématique de la Cour des comptes sur les SDIS de novembre 2011. La situation de l'Essonne résulte d'une décision prise en 1973, en soutien à l'expérimentation de la départementalisation, et n'a pas été remise en cause depuis.

¹³ Emprunt dont le taux dépend d'un différentiel de taux entre un taux long et un taux court.

¹⁴ Terme du contrat de prêt : novembre 2031.

¹⁵ Terme du contrat de prêt : août 2031.

¹⁶ L'encours prévisionnel au 31 décembre 2017 est estimé à 47,1 M€.

¹⁷ Convention approuvée par la délibération n°2017-0 1-0065 du 18 décembre 2017. Le département a fixé sa contribution en fonctionnement à 0,35 % par an.

Mais, sa situation financière demeure fragile dans la mesure où la mise en vigueur de la réforme des carrières des sapeurs-pompiers va générer, de 2017 à 2020, une augmentation des charges de fonctionnement (mise en place du PPCR¹⁸, revalorisation des carrières des sapeurs-pompiers volontaires qui constituent la majorité des effectifs¹⁹).

4 LES CHARGES NON RATTACHÉES

La procédure du rattachement des charges, telle que formalisée dans l'instruction budgétaire et comptable applicable à la gestion d'une collectivité publique, résulte du principe d'indépendance des exercices. Elle a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours de l'exercice, même si les pièces comptables correspondantes, les factures, n'ont pas encore été reçues ou émises. La non prise en compte ou la sous-évaluation des charges rattachées à un exercice peut affecter la sincérité de son résultat.

4.1 Estimation du montant des charges non rattachées

4.1.1 Premier signalement

Dans les jours qui ont précédé le renouvellement du conseil départemental, une note d'analyse du 30 mars 2015 consacrée à la situation financière du département, adressée par le directeur des finances au directeur général des services, faisait état des risques inhérents à « *un très grand décalage [...] entre la date du service fait et la date de mandatement* », portant sur un montant de 67 M€ au minimum, au titre des mandats émis par la collectivité au cours des six premières semaines de 2015 et relevant d'un service fait antérieur à 2015.

Cette note indiquait que le département s'était en l'espèce affranchi de l'application stricte de la réglementation comptable qui aurait dû conduire à rattacher ce montant à l'exercice 2014 et, par voie de conséquence, à ramener l'épargne brute de cet exercice à 48 M€, au lieu de 115 M€.

Le département a précisé à cet égard que ce décalage avait déjà été relevé, notamment par une note de septembre 2014 adressée aux élus par le vice-président du conseil départemental en charge des finances.

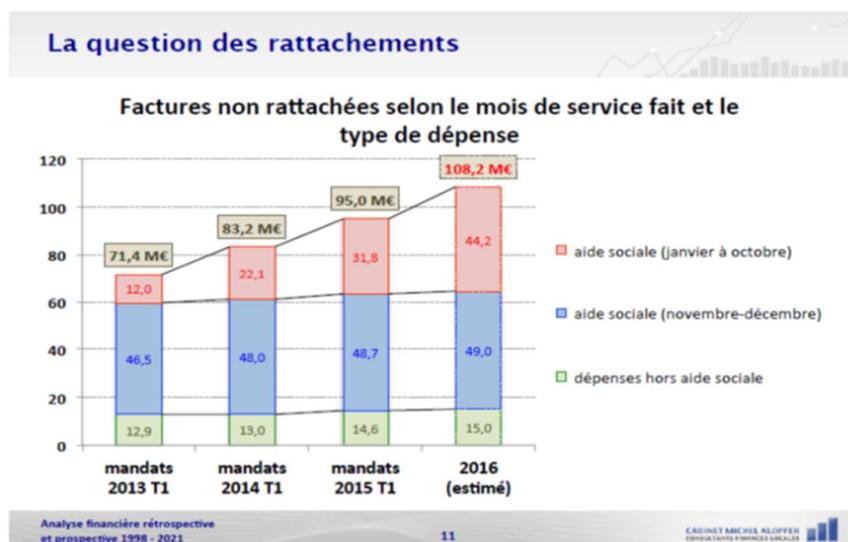
4.1.2 L'audit du 28 septembre 2015

Dans ce contexte, le nouveau président du conseil départemental a demandé à un cabinet-conseil de réaliser un audit portant sur la situation financière et budgétaire de la collectivité. Dans ses conclusions, présentées à l'assemblée délibérante le 28 septembre 2015, celui-ci faisait état de la forte croissance du montant des factures non rattachées lors de la période 2013-2015 et estimait, comme le fait apparaître le graphique ci-après que ce montant, évalué sur la base de l'examen des mandats émis par la collectivité au premier trimestre de l'exercice, pourrait atteindre 108,2 M€ au titre de 2016. Ces charges non rattachées concernaient à titre principal l'aide sociale, à hauteur de 93,2 M€, et plus particulièrement les factures en provenance des établissements d'accueil des personnes handicapées (EPH) et des personnes âgées en situation de dépendance.

¹⁸ PPCR : parcours professionnel, carrières et rémunérations (déroulement de carrière, refonte des grilles indiciaires, transformation d'une partie des primes en points d'indice). Ce plan de revalorisation des carrières concerne les agents de catégorie C.

¹⁹ Effectif du SDIS : 996 professionnels et 1 904 volontaires.

Graphique n° 1 : Estimation du montant des charges non rattachées



Source : rapport du cabinet-conseil

Le rapport du cabinet-conseil concluait ainsi :

Pour le CD 91, une dérive est perceptible : **le montant des non rattachements a progressé chaque année d'une douzaine de M€ sur les derniers exercices.**

- ➔ Amélioration fictive des comptes (épargne brute surestimée de 12 M€ ces dernières années)
- ➔ Accumulation d'une dette latente non recensée dans les comptes ≈ 108,2 M€ fin 2015

4.1.3 Correspondances avec la chambre régionale des comptes

Par courrier du 18 novembre 2015 adressé à la chambre, le président du conseil départemental (CD) décrivait la situation budgétaire en ces termes : « Près de 110 M€ relevant des dépenses de fonctionnement (soit 10 % du budget de fonctionnement) n'ont pas été inscrits au BP 2015 [...] la majorité départementale a la volonté de rétablir le plus rapidement possible la situation et d'établir pour 2016 un budget sincère. Malheureusement, la préparation du budget primitif 2016 tend à démontrer l'impossibilité de procéder à une budgétisation de la totalité de ses dépenses antérieures et des douze derniers mois de l'année 2016 pour la couverture des dépenses obligatoires. »

L'exécutif départemental indiquait ensuite qu'il envisageait de recenser les dépenses antérieures qui ne feraient pas l'objet d'une inscription au budget primitif 2016 et de proposer à chaque organisme concerné un paiement échelonné sur cinq ou six exercices, dans le cadre d'un protocole transactionnel à conclure. En se référant à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, le président du Conseil départemental sollicitait enfin « l'avis motivé de la chambre sur la solution envisagée par le département afin de revenir à la sincérité budgétaire ».

Le président de la chambre régionale des comptes a répondu par lettre du 25 novembre 2015 que, dans le cadre de l'article précité, la chambre régionale pouvait assurer l'examen de la gestion d'une collectivité sur demande motivée de la collectivité territoriale, mais qu'il ne lui appartenait pas, dans le cadre des missions définies par le législateur, de rendre un avis ponctuel sur la stratégie de gestion de cette collectivité.

Le 5 février 2016, le président du conseil départemental a alors sollicité la réalisation d'un examen de la gestion de la collectivité, demande à laquelle le président de la chambre régionale, par courrier du 10 février 2016, a apporté une réponse favorable, précisant que cet examen serait engagé en 2017.

4.1.4 Rapport de la mission d'information et d'évaluation (MIE)

Le Conseil départemental, par délibération du 30 mai 2016, a créé une mission d'information et d'évaluation (MIE). Cette instance, dont l'inspection générale des services du département assurait le secrétariat, a remis son rapport en décembre 2016.

Le rapport final de la MIE est intitulé : « *État des factures non rattachées aux budgets 2015 et précédents révélées par l'audit du cabinet-conseil « Identification de l'origine de ces non rattachements »*²⁰. Le rapport témoigne des difficultés rencontrées pour déterminer le volume et l'origine des factures non rattachées. La mission évoque un montant de « *50 M€ (de) niveau récurrent de décalage de paiement de factures qui se répétait chaque année depuis une date non identifiée (mais possiblement antérieurement à 2000 et qui respectait un exercice comptable de 12 mois d'octobre à octobre)* » auquel se serait ajouté « *le montant des glissements supplémentaires constatés de 2013 à 2015 s'élevant selon l'Inspection générale à 28 M€* »²¹. La MIE atténuait l'impact de ces irrégularités considérant qu'elles témoignaient d'un choix de politique budgétaire et « *que les factures non payées en fin d'année étaient réglées en totalité, sauf situation particulière, dans les premiers mois de l'année n+1 [...] Ce financement était assuré par la reprise du résultat de l'année n. Les décalages de paiement des factures étaient donc financés par le résultat dégagé [...] et ce décalage n'était donc pas motivé par une insuffisance de crédits votés par l'assemblée départementale.* »²²

En définitive, le rapport évaluait « le montant des factures non rattachées à 101,38 M€. »

Pour parvenir à cette estimation, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, la MIE a confronté la totalité des mandats émis au 1^{er} trimestre de chaque exercice considéré, hors rémunérations, frais de personnel, dépenses de groupes d'élus, et la date du service fait.

Tableau n° 1 : Synthèse des travaux de la MIE

Période de mandatement étudiée	Année de service fait (SF)								Total des mandats en €	Dont SF < à l'année du mandat (crédits non rattachés)
	SF2015	SF2014	SF2013	SF2012	SF2011	SF2010	SF2009	SF Indéterminé		
1er trimestre 2013			114 646 394	71 374 593	1 293 676	10 316	1 903	10 149 575	197 476 457	72 680 488
1er trimestre 2014		127 004 144	85 896 718	1 138 876	178 474	17 642	23 340	13 261 775	227 520 969	87 255 050
1er trimestre 2015	131 712 224	99 199 965	1 878 769	141 550	121 243	38 042		17 873 107	250 964 900	101 379 569

Source : rapport de la MIE (p.7)

Pour autant, le rapport final ne comporte aucun état des factures ni aucune information relative aux modalités d'apurement de cette dette qui s'est constituée sur plusieurs exercices. Le département a fait valoir à cet égard que la mission de la MIE était limitée « *à faire l'état des factures non rattachées aux budgets 2015 et précédents, révélées par l'audit, et à identifier l'origine de ces non rattachements* ». Il n'est pas anormal, selon lui, que le rapport ne présente qu'une évaluation globale des volumes de dépenses non rattachées, en raison des difficultés rencontrées pour en déterminer exactement le montant, établissement par établissement et facture par facture.

Le département a précisé par ailleurs que la MIE était une instance qui revêtait nécessairement un caractère strictement politique, et non technique et comptable. Ses travaux étaient menés à la demande et par des élus départementaux aux fins de produire un rapport à l'attention du Conseil départemental, conformément aux articles 10 du règlement intérieur de l'Assemblée départementale et L. 3121-22-1 du CGCT.

²⁰ Délibération n°2017-01-0005 du 30 janvier 2017.

²¹ Rapport de la MIE, p. 12.

²² Rapport de la MIE, p. 12 et 13.

Les travaux de la MIE, comme le montre le tableau ci-après, ont également mis en évidence la diminution tendancielle, depuis 2004, du montant des charges rattachées.

Tableau n° 2 : Crédits rattachés

CA	Crédits ouverts	Mandats émis	Charges rattachées	Restes à réaliser	Crédits annulés	% Charges rattachées sur crédits ouverts
2004	707 392 042	663 701 089	24 875 001	3 719 369	15 096 582	3,52
2005	718 341 218	683 516 760	12 951 767	4 608 883	17 263 806	1,80
2006	772 300 375	736 839 815	8 799 260	5 289 242	21 239 365	1,14
2007	828 241 651	804 387 711	7 710 559	5 346 208	10 507 969	0,93
2008	870 889 892	845 837 208	7 180 165	5 873 589	11 995 482	0,82
2009	893 865 537	866 961 388	6 172 711	7 647 984	13 064 732	0,69
2010	922 047 062	890 077 517	8 046 998	8 993 725	14 909 934	0,87
2011	974 444 845	941 681 098	6 249 336	1 856 607	21 656 451	0,64
2012	984 315 414	969 185 065	4 856 805	5 784 184	4 489 358	0,49
2013	1 006 757 740	981 298 853	1 597 808	6 360 799	17 500 278	0,16
2014	1 042 835 199	1 010 964 870	1 554 829	591 876	29 723 623	0,15
2015	1 044 434 600	1 034 564 440	1 754 466	148 094	7 967 599	0,17

Source : rapport MIE – en euros

4.1.5 Des estimations en partie divergentes

De fait, le montant des charges non rattachées a donné lieu à des estimations divergentes, selon les sources, et doit plutôt être considéré, compte tenu des difficultés méthodologiques relatives à son chiffrage, comme un ordre de grandeur.

Tableau n° 3 : montant des charges non rattachées suivant l'intervenant considéré et la date de l'évaluation

Source	Montant	Documents afférents
Cabinet-conseil	108 200 000,00	Rapport du 21 septembre 2015, p. 16
Mission d'information et d'évaluation	101 380 000,00	Rapport MIE, décembre 2016, p. 27
Conseil départemental de l'Essonne	100 790 000,00	Rapport relatif au compte administratif 2015, séance du 30 mai 2016, dont 88,2 M€ de « dette sociale », p. 9 ²³
Conseil départemental de l'Essonne	81 055 379,67	Rapport relatif à la délibération 2016-03-0203, avenant aux protocoles, séance du 26 septembre 2016, « dette sociale », p. 1
Cabinet-conseil	102 300 000,00	Analyse financière rétrospective 2013-2016 et prospective 2016-2021, 4 juillet 2017, p. 31
Conseil départemental de l'Essonne	81 000 000,00	ROB 2018, montant de la dette sociale, séance du 13 novembre 2017, page 40
Conseil départemental de l'Essonne	93 500 000,00	Rapport relatif au compte administratif 2017, séance du 28 mai 2018, estimation paiement 2016 (44,7 M€) et 2017 (30,8 M€), p. 9 et ROB 2018, séance du 13 novembre 2017, inscription de 18 M€ au BP 2018 pour solder la « dette sociale », page 40

Source : chambre régionale des comptes

À cet égard, le département a fait état du caractère convergent des estimations figurant dans le tableau ci-dessus et a fait valoir qu'elles les différences résultaient des périmètres distincts sur lesquels elles se fondaient.

²³ « Plus de 7 000 factures 2015 n'ont pu être honorées ni rattachées à l'exercice, faute d'inscription suffisante de crédits au BP 2015, voté le 25 janvier 2015. Une annexe réglementaire au sein du compte administratif, IV C4 « engagements hors bilan – État des autres engagements donnés », fait apparaître les montants de dette due par nature d'engagement et d'organismes bénéficiaires, pour un montant total de 100,79 M€, dont 88,2 M€ au titre de la « dette sociale ».

4.2 Exercices d'origine des factures non rattachées

4.2.1 Rappel de la réglementation

Le montant des charges devant être rattachées à l'exercice est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement, dont la tenue relève du seul ordonnateur. À cet égard, le rattachement des charges ne peut être correctement évalué que si, conformément à l'article D. 2342.10 du CGCT, « *les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont consignées dans la comptabilité administrative* ».

Le rattachement nécessite la constatation du service fait : l'ordonnateur enregistre dans la comptabilité d'engagement la date de livraison des fournitures ou la date d'exécution de la prestation demandée. L'attestation du service fait doit s'appuyer sur des documents permettant d'établir la correspondance entre la commande et ce qui a été reçu ou réalisé. Pour les livraisons de biens, le suivi se réalise assez facilement à partir du bon de livraison alors que, s'agissant des prestations de services, il appartient à la collectivité de s'assurer de leur réalisation par la mise en place de procédures et/ou de contrôles.

La collectivité a indiqué que l'instruction budgétaire et comptable M52 prévoyait des dispositions spécifiques compte tenu de la nature particulière des dépenses sociales, en termes d'engagement et de rattachement, ces derniers n'étant pas assimilables à de simples constats de service fait.

4.2.2 Obstacles à l'identification dans le temps des charges non rattachées

Le rapport à l'appui de la délibération du 25 janvier 2016²⁴ précise ainsi que « *ces sommes ne constituent hélas qu'un état des lieux provisoires car il n'y a pas d'engagement systématique des dépenses dans le logiciel comptable du département, permettant d'avoir un état des lieux exhaustif à la clôture des comptes au 31 décembre* ».

Quant au rapport de la MIE²⁵, il précisait que « *l'analyse faite sur les mandats du premier trimestre s'appuie exclusivement sur l'interprétation des libellés de l'objet de la liquidation. À notre connaissance, aucun rapprochement n'a été fait entre ces libellés et les pièces justificatives du service fait détenues par les services gestionnaires* ».

La MIE mentionnait par ailleurs l'existence d'un certain nombre d'obstacles rendant illusoire de chercher à retracer dans le temps l'origine des charges non rattachées :

- « *L'exhaustivité du volume des dépenses non rattachées sur une année ne peut être connue [...] le logiciel comptable du département ne permet pas un traitement automatisé des paiements par date ou année de service fait. Ainsi pour déterminer de façon exhaustive le volume de crédits non rattachés sur une année et suivre le rythme des mandatements, il conviendrait de pointer manuellement de l'ordre de 80 000 mandats.* »
- *Le calendrier infra annuel des paiements des factures non rattachées en année N n'est pas disponible.*
- *Le volume des non rattachements avant 2012 et l'exercice à partir duquel s'est constitué le premier volume de factures non rattachées et son évolution dans le temps n'ont pu être identifiés* »²⁶.

Le cabinet-conseil précité, intervenant en juillet 2017 en vue de la réalisation d'une analyse financière rétrospective 2013-2016 et prospective 2016-2021, précisait pour sa part que « *déterminer l'exercice d'origine des dépenses non rattachées n'est pas possible avec précision* ».

²⁴ Rapport du président au Conseil départemental, délibération n°2016 01 0018 du 25 janvier 2016 — État des dépenses non payées sur l'exercice 2015 devant faire l'objet d'un protocole de paiement échelonné, p.3.

²⁵ Rapport de la MIE, page 8.

²⁶ Rapport de la MIE, p. 12

4.2.3 Typologie des charges non rattachées et impact sur le résultat

Typologie des charges non rattachées

Une typologie des charges non rattachées a toutefois pu être esquissée :

- *Type n°1* : les factures se rapportant aux prestations couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 octobre de l'exercice N-1 et exercices antérieurs ;
- *Type n°2* : les factures relatives aux prestations des mois de novembre et décembre de l'exercice N-1 et exercices antérieurs ;
- *Type n°3* : les factures « indéterminées »²⁷.

Sur les factures de type n°1 :

Ce volume de dépenses n'a pas fait l'objet de rattachements et comprenait des factures couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 octobre N-1 et des factures relevant d'exercices antérieurs. C'est ce type de factures dont le montant s'est alourdi régulièrement depuis 2013.

Sur les factures de type n°2 :

Il résulte des constats des audits, rapports et notes de services précités, que la collectivité opérait depuis plusieurs années un décalage de paiement des mois de novembre et décembre de l'exercice N sur l'exercice N+1. Ainsi, la collectivité ne mandatait pas les dépenses de janvier²⁸ à décembre N, mais de novembre de N -1 à octobre de N.

Aussi bien le rapport de la MIE que celui du cabinet-conseil attestent d'une relative indulgence à l'égard de cette pratique. Ainsi, le rapport du cabinet-conseil souligne que « *bien peu de collectivités sont irréprochables en matière de rattachement. Dans l'absolu, on tolère un glissement d'un exercice sur l'autre, s'il se répète chaque année : l'essentiel est que chaque exercice comptable recense bien 12 mois de dépenses.* »

Le département a fait valoir à cet égard que le décalage du règlement des factures de novembre et de décembre sur l'année suivante se répétant d'année en année constituait non pas une pratique mais une politique délibérée affectant la sincérité du budget qui n'était pas exécuté du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Sur les factures de type n°3 :

Il s'agit des factures dont la date de prestation n'a pu être déterminée par les services.

Sur le traitement des factures par la collectivité

In fine, jusqu'en 2015, la collectivité acquittait ses charges sur une période de 12 mois mais pas en totalité. Les services liquidait les factures des mois de novembre et décembre au cours des premières semaines de l'exercice suivant. La répétition de cette pratique rend néanmoins possible de comparer les comptes de la collectivité d'une année sur l'autre.

Sur la base des fichiers comptables que le département a transmis, la chambre a procédé à un retraitement des données au titre des exercices 2013, 2014 et 2015, afin d'identifier les liquidations effectuées par la collectivité :

²⁷ Service fait à une date indéterminée, sans précisions dans l'outil financier de l'exercice correspondant.

²⁸ Rapport du cabinet-conseil – page 16.

Tableau n° 4 : Traitement des liquidations de dépenses

	1 ^{er} Trimestre 2013	1 ^{er} Trimestre 2014	1 ^{er} Trimestre 2015
Liquidations 2009		23 340,79	-
Liquidations 2010	10 316,17	17 642,24	38 042,39
Liquidations 2011	1 293 676,12	178 474,42	121 243,14
Liquidations 2012		1 138 876,81	141 107,60
Liquidations 2013			1 856 806,62
sous – total 1	1 303 992,29	1 358 334,26	2 157 199,75
janvier à octobre N-1	16 586 484,64	22 549 563,94	34 462 695,37
sous-total 2	16 586 484,64	22 549 563,94	34 462 695,37
novembre N-1	24 051 964,56	22 748 375,08	29 386 279,09
décembre N-1	28 664 019,47	30 720 037,78	28 041 252,50
sous-total 3	52 715 984,03	53 468 412,86	57 427 531,59
Indéterminé	2 072 125,25	7 438 301,78	3 209 954,70
Total (sous-total 1+2+3+ indéterminé)	72 678 586,21	84 814 612,84	97 257 381,41

Source : retraitements de la chambre à partir des données transmises par le département

Le montant total des dépenses non rattachées, qui correspondent à des factures présentant un retard de paiement plus ou moins important, a ainsi augmenté de 24,57 M€ entre 2013 et 2015, soit de 33,82 %. C'est surtout le stock de factures reçues de janvier à octobre de l'exercice N-1 qui a fortement augmenté, passant de 16,58 M€, en 2013, à 34,46 M€, en 2015, ce qui reflète les difficultés croissantes de la collectivité à faire face à l'acquittement de ses dettes, en particulier dans le domaine de l'aide sociale.

La comparaison avec le total des dépenses de fonctionnement de la collectivité mandatées au titre de l'exercice 2015 permet d'en mesurer l'importance, comme il apparaît dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Typologie et part respective dans les dépenses de fonctionnement de l'exercice 2015

Dépenses fonctionnement CA 2015	1 058 625 022
Type 1 - Factures < novembre 2014	36 619 895
en % des dépenses de fonctionnement	3,46
Type 2 - Factures novembre et décembre 2014	57 427 532
en % des dépenses de fonctionnement	5,42
Type 3 - Factures indéterminées	3 209 955
en % des dépenses de fonctionnement	0,30
Total	97 257 382
en % des dépenses de fonctionnement	9,19

Source : retraitements de la chambre à partir des données transmises par le département

Impact sur la formation du résultat

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. Pour autant, il ne paraît guère possible d'évaluer avec précision l'impact de ces pratiques sur le résultat des exercices antérieurs à 2015.

Le rapport du cabinet-conseil précité considère à cet égard que le non rattachement des charges a eu pour conséquence une « *amélioration fictive des comptes (épargne brute surestimée de 12 M€ ces dernières années)* » sans procéder à un retraitement exercice par exercice, ni expliciter ce montant.

La MIE aborde cette question dans la conclusion de son rapport estimant que « *les résultats des exercices concernés, en particulier les taux d'épargne brute et les taux d'épargne nette, ont inmanquablement été présentés inexacts par ces pratiques de non rattachement* »²⁹.

²⁹ S'agissant des exercices 2016 et 2017, le traitement hors bilan de tout ou partie des charges non rattachées identifiées par les deux rapports précités aboutit à ce que le résultat des exercices soit de fait majoré à hauteur de leur montant. En effet, cf. *infra*, le résultat 2016 ne prend pas en compte un montant de 48,75 M€ de charges non rattachées et celui de 2017 un montant de 18 M€.

4.3 Traitement comptable des charges non rattachées

4.3.1 Budget primitif 2016 et factures non rattachées

Afin de procéder au paiement de ce stock de dépenses non rattachées, correspondant à des factures en retard de paiement, le département a adopté par délibération du 25 janvier 2016 un calendrier prévisionnel d'apurement sur plusieurs exercices. Ainsi qu'il sera mentionné *infra*, cette décision d'étalement du règlement des factures impayées a suscité des réserves de la part de certains établissements concernés, confrontés à leur tour à des difficultés de trésorerie.

La durée d'étalement a au demeurant été modifiée à plusieurs reprises : sept ans, six ans³⁰, puis cinq ans³¹. Le paiement de ces factures ayant pu s'effectuer plus rapidement que prévu, le terme de l'apurement du stock a finalement été fixé à l'exercice 2018. Le département a précisé sur ce point que les échéanciers ont été révisés en raison du dynamisme du produit des DMTO qui a permis l'apurement effectif des protocoles en 2018.

Dès la préparation du budget primitif 2016, le département a prévu la mise en place d'un programme de paiement des factures impayées de 15 M€. À l'occasion du vote du budget supplémentaire 2016 et de la décision modificative 3 (DM 3), le montant des crédits de ce programme a été porté à 25 M€, puis à 45 M€. Au 31 décembre 2016, le montant acquitté à ce titre s'élevait à 44,69 M€, dont 0,67 M€ au titre des intérêts moratoires calculés au taux légal. A ce montant, il convient d'ajouter un montant de 8,5 M€ de factures réglées hors programme de résorption de la dette et hors protocoles transactionnels conclus avec les organismes créanciers³².

4.3.2 L'étalement du paiement des charges non rattachées, via l'intervention de protocoles

Par lettre du 28 décembre 2015, le département informait les organismes concernés de la décision d'étaler le paiement des sommes dues par la collectivité sur une période de six années, selon les termes d'un protocole à conclure³³. Puis, par délibération précitée du 25 janvier 2016, la collectivité a décidé « *de conclure un protocole de versement des créances restant dues avec les tiers qui n'ont pu être payées en 2015 et qui sera soumis à l'approbation de l'assemblée départementale* ».

Les protocoles conclus avec les organismes tiers comprennent des stipulations qui s'écartent du cadre habituel des relations qu'entretiennent les collectivités territoriales avec leurs créanciers, qu'il s'agisse des délais de paiement réglementaires qui s'imposent aux collectivités pour s'acquitter de leur dette, nonobstant l'insertion de clauses prévoyant le paiement d'intérêts moratoires, ou de la référence à une ligne de crédit spécifique d'un montant de 8 M€ provenant de ressources exceptionnelles liées aux droits de mutation à titre onéreux et ayant vocation à être abondée au gré des excédents de recettes éventuellement constatés en cours d'exercice³⁴.

³⁰ Délibération 2016-01-0018 du 25 janvier 2016.

³¹ Communiqué de presse du 28 septembre 2016.

³² L'apurement du stock de créances, à compter de 2015, a été effectué en plusieurs étapes. Ainsi, dès 2015, le Conseil départemental a mandaté les factures d'hébergement, ainsi que les participations au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et à Comutitres dans la limite des autorisations budgétaires de l'exercice (STIF : 5,7 M€ de factures non rattachées / Comutitres : 5 M€ de factures non rattachées au titre des dispositifs PAM et Améthyste).

³³ L'ordonnateur ajoutait dans cette même lettre que « *cette solution vient d'être validée, dans son principe, par la chambre régionale des comptes* ». Certains établissements s'étant alors adressés à la chambre, cette dernière, tout en faisant état des échanges précités avec le département, a rappelé dans sa réponse n'avoir pas « *validé la mise en place d'un protocole étalant sur six ans les sommes qui seraient dues par le Conseil départemental à certains de ses créanciers, cette décision relevant de la seule stratégie de l'exécutif départemental* ».

³⁴ L'affectation de recettes spécifiques au paiement de factures dues à des structures intervenant dans le domaine social peut notamment contrevenir à la règle de non affectation des recettes aux dépenses, ce dont le département a lui-même convenu lors de l'instruction. Selon le département, cet engagement a été pris dans le respect des principes budgétaires et de l'autonomie de gestion de la collectivité, et n'impliquait aucun caractère automatique.

4.3.3 Position des organismes concernés

Au total, le département a conclu 305 protocoles avec 435 organismes créanciers. Certains établissements ont toutefois refusé de contractualiser avec la collectivité et ont saisi la chambre régionale des comptes au titre de l'article L. 1612-15 du CGCT afin d'obtenir le paiement des sommes dues³⁵.

Par ailleurs, par un courrier commun du 12 janvier 2016 adressé au département, cinq fédérations représentatives ont contesté le bien-fondé de cette procédure³⁶, rappelant le caractère obligatoire de ces dépenses et demandant à ce qu'elles soient inscrites d'office au budget du département, à travers une décision modificative.

Les mêmes intervenants ont également adressé une lettre commune au préfet de l'Essonne, le 22 février 2016, indiquant que le budget primitif 2016 du département ne prévoyait pas les crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires d'aide sociale restant à régler par le département au 31 décembre 2015 et que, selon eux, ce budget n'était pas en équilibre au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales³⁷ (CGCT). En conséquence, ils demandaient au préfet de saisir la chambre afin qu'elle propose les mesures visant au rétablissement de l'équilibre du budget, demande rejetée par le préfet par courrier du 26 février 2016.

*

En inscrivant au budget 2016 les crédits nécessaires à l'apurement d'une partie seulement du stock des charges non rattachées et en inscrivant le solde de ces dépenses en engagements hors bilan en annexe des documents budgétaires, compte administratif, puis budget primitif, le département s'est de fait écarté des règles budgétaires qui s'imposent aux collectivités et qui sont notamment rappelées par les instructions budgétaires et comptables.

En effet, les engagements hors bilan font référence à des engagements contractés par la collectivité pouvant générer une dépense sans que l'on sache s'ils vont réellement se concrétiser (cas, par exemple, de garanties d'emprunt ou de contrats assortis de conditions résolutoires) et/ou que l'on connaisse le montant des dépenses éventuelles en résultant. Or, en l'espèce, les factures non rattachées correspondaient à des prestations exécutées et donc à des dépenses obligatoires pour la collectivité qui avaient vocation à être budgétées dans les conditions régies par la réglementation relative aux délais de paiement des dépenses exigibles.

Au demeurant, le département en a convenu ainsi qu'en atteste le courrier précité du 18 novembre 2015 adressé à la chambre. Après avoir fait état de la mise à jour du stock de charges non rattachées et de sa volonté d'établir pour 2016 un budget sincère, il indiquait « *Malheureusement, la préparation du budget primitif 2016 tend à démontrer l'impossibilité de procéder à une budgétisation de la totalité de ses dépenses antérieures et des douze mois de l'année 2016 pour la couverture des dépenses obligatoires*³⁸. »

Le département a fait valoir qu'il n'existe pas, et pour cause, d'annexe réglementaire permettant de recenser les dépenses obligatoires impayées en l'absence de crédits budgétaires suffisants. L'annexe des engagements hors bilan n° IV-C4 était selon lui le format le mieux adapté pour présenter ces dépenses non rattachées. Il a également indiqué que cette pratique n'avait pas été remise en cause par les services préfectoraux dans le cadre de la transmission du compte administratif 2015.

³⁵ Avis A.07/2016 ADSEA du 14 avril 2016, avis A.39/2016 Secours catholique et avis A.40/2016 Altérité du 18 novembre 2016.

³⁶ Dont l'Uriopss Île-de-France (Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés non lucratifs Sanitaires et Sociaux) citée dans le rapport de la MIE, p. 18.

³⁷ L'article L. 1612-4 du CGCT précise que « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».

³⁸ Pour respecter la règle de l'équilibre des dépenses et des recettes, l'inscription au budget 2016 du montant total des charges à rattacher qui venaient d'être évaluées par le cabinet-conseil et la MIE 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 décidée par ailleurs par la collectivité pour faire face, notamment, aux effets de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics et à la baisse des dotations de l'État en résultant.

4.3.4 L'apurement des factures impayées

Comme il a été dit *supra*, le département a inscrit au budget primitif 2016 un montant de crédits lui permettant de mandater les factures relatives à une partie du stock des charges non rattachées, reportant le règlement du solde sur les prochains exercices. Par ailleurs, la collectivité a décidé d'assurer le suivi de ces charges non rattachées dans une annexe spécifique du compte administratif³⁹, à partir de 2016, puis du budget primitif⁴⁰, à compter de l'exercice 2017. Le montant des crédits inscrits pour ce programme s'est élevé en 2016 à 45 M€, pour une réalisation effective de 44,69 M€ au 31 décembre 2016. Le département a ensuite inscrit un montant de 20 M€ au budget primitif 2017, porté à 27,3 M€, puis à 31,13 M€ par décisions modificatives.

La collectivité, dans le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2017, a par ailleurs actualisé le volume de créances impayées au 31 décembre 2015 à 80 M€, s'agissant des seules dépenses d'hébergement des établissements sociaux et médico-sociaux. À cet égard, le document présenté par le cabinet-conseil, le 4 juillet 2017, établit l'évaluation finale du stock de dépenses non rattachées à la fin de l'exercice 2015 à 102,3 M€. Ce document, toutefois, ne spécifie pas le montant des dépenses afférentes au seul secteur de l'hébergement.

Enfin, le projet de BP 2018 a prévu une inscription de crédits de 18 M€ pour solder les derniers paiements dû au titre des protocoles et de leurs avenants. La collectivité a indiqué que la liquidation de ces créances est intervenue courant 2018 pour un montant qu'elle a estimé à 17 823 663,60 €.

Tableau n° 6 : Suivi budgétaire des charges non rattachées

	Montants inscrits au budget	Réalisations au 31/12 de l'exercice considéré,
2016		
BP du 25 janvier 2016	15 M€	
Montants réglés hors protocoles	8,5 M€	8,5 M€
BS du 30 mai 2016	10 M€	
DM 3 du 21 novembre 2016	17,16 M€	
	Total programme 2016	44,02 M€ hors intérêts moratoires (0,67 M€)
2017		
BP du 15 décembre 2016	20 M€	
BS du 29 mai 2017	7,3 M€	
DM 2 du 13 novembre 2017	3,79 M€	
	Total programme 2017	30,75 M€ hors intérêts moratoires (0,36 M€)
2018		
BP du 18 décembre 2017	18 M€	n.c.
Récapitulatif		
Total	99,8 M€	83,27 M€ hors intérêts moratoires

Source : documents budgétaires du département

Le rapport relatif au compte administratif 2017⁴¹ indique pour sa part que les crédits affectés à l'apurement des charges non rattachées ont été consommés à hauteur de 99,4 %, pour un montant global de 75,4 M€⁴², auquel il convient d'ajouter 18 M€ inscrits au BP 2018.

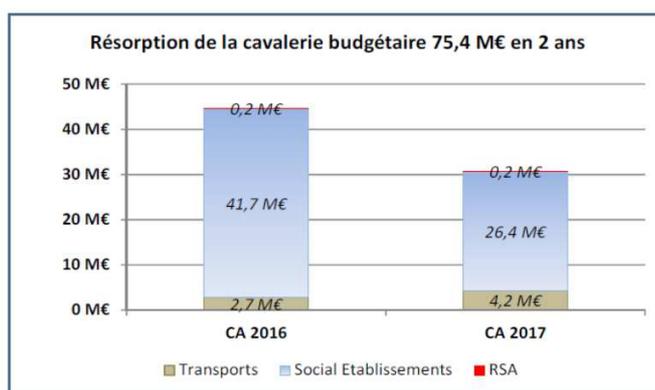
³⁹ Annexe IV-C-4.

⁴⁰ Annexe IV-C-5 dont l'intitulé est « engagements hors bilan - état des autres engagements donnés ».

⁴¹ Rapport CA et résultats 2017, 28 mai 2018, p. 92.

⁴² Ce montant est légèrement différent du total de 74,77 M€ constitué par la somme des montants inscrits successivement aux budgets de la collectivité et réalisés.

Graphique n° 2 : Apurement des charges non rattachées



Source : Rapport CA et résultats 2017, 28 mai 2018

A ces montants payés à titre principal viennent s'ajouter les intérêts moratoires payés en application des protocoles, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 7 : Montant des intérêts moratoires

Intérêt moratoires 2016	671 821,01
Intérêt moratoires 2017	326 694,15
Intérêt moratoires 2018	210 000,00

Source : note 30 mars 2018, synthèse des changements impulsés en matière d'organisation et de gestion, p.4

4.3.5 Ressources mobilisées en vue de cet apurement

L'encours des factures impayées et non rattachées mises à jour par l'audit du cabinet-conseil et le rapport de la MIE a ainsi été résorbé plus rapidement que prévu initialement, notamment du fait de l'augmentation substantielle des produits fiscaux au cours de ces exercices.

La hausse du produit fiscal est notamment due à la progression sensible des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui ont bénéficié de l'amélioration de la conjoncture immobilière et du relèvement du taux qui est passé en 2014 de 3,8 % au plafond légal de 4,5 %. Le produit des DMTO, qui avait déjà augmenté de 173,83 M€ en 2014 à 204,10 M€ en 2015, s'est ainsi élevé à 214,15 M€ en 2016, puis à 247,82 M€ en 2017⁴³.

Du reste, le département a convenu que c'est bien le surcroît de recettes fiscales, en provenance notamment des DMTO, qui lui a permis d'apurer en trois exercices l'encours des charges non rattachées.

4.4 La procédure de rattachement des charges à compter de 2016

Le rattachement des charges

Une note du directeur général des services du 24 février 2016, qui rappelle les principales règles d'exécution budgétaire, est à cet égard révélatrice des dysfonctionnements antérieurs en la matière.

⁴³ L'augmentation du produit fiscal est également due à la progression du produit de la taxe sur le foncier bâti dont le taux a été relevé en 2016, en vue de faire face, notamment, aux effets de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics (cf. *infra*).

Les notions d'engagement des dépenses et de certification du service fait sont traitées de manière approfondie. Il est rappelé aux agents que la tenue de la comptabilité d'engagement est une obligation réglementaire. De même, l'attention des agents est appelée sur les termes du décret n°2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales à collationner en vue, notamment, de s'assurer de la réalité du service fait. La note fait par ailleurs référence au décret n°2013-269 du 29 mars 2013 qui impose à la collectivité de régler les factures dans les 30 jours qui suivent leur réception.

Quant au rapport de présentation du compte administratif 2016, il fait état du rétablissement des obligations budgétaires en matière de rattachement des charges en rappelant que « *la volonté d'assumer les dépenses obligatoires sur les 12 mois de l'année afférente a été respectée. Le compte administratif 2016 constitue donc le premier budget de référence en matière de paiement sur douze mois correspondant à l'année civile des dépenses sociales et de santé, notamment pour les frais d'hébergement. A été ainsi pris en compte la procédure de rattachement des dépenses 2016, d'un montant total de 31,5 M€, pour le paiement des factures de fin d'année.* »

L'ensemble de ces règles de bonne gestion comptable et budgétaire a ensuite été repris dans le nouveau règlement budgétaire et financier dont s'est doté le département en mai 2017. La procédure des rattachements est notamment décrite à l'article 15 qui porte sur la clôture de l'exercice. Il y est rappelé que les dépenses engagées dont le service fait a été réalisé au cours de l'exercice et qui n'ont pu être mandatées sont impérativement rattachées à l'exercice.

4.5 Des protocoles insuffisamment précis

Ainsi qu'il a été mentionné, le département, pour procéder à l'apurement des charges non rattachées, s'est engagé dans une démarche contractuelle avec les créanciers.

Pour conduire cette politique, il a indiqué avoir mis en place en mars 2016, au sein de la direction générale adjointe des services (DGAS), une cellule chargée notamment du suivi administratif des protocoles, de la liquidation des montants à régler, de l'établissement d'indicateurs et de tableaux de suivi, de la rédaction des rapports de suivi et de la préparation des délibérations.

La collectivité a donc établi avec les établissements concernés et les fournisseurs des protocoles qui prévoyaient le paiement des sommes dues et constatées à la clôture de l'exercice 2015, ainsi que le paiement d'intérêts de retard.

À cet égard, l'article 1^{er} des protocoles⁴⁴ précise que la(es) créance(s) fait l'objet d'un tableau joint en annexe précisant notamment le détail des factures, leur objet et leur imputation comptable. Pour autant, les tableaux joints aux protocoles ne comprennent généralement pas ces précisions et sont donc peu explicites en ce qui concerne la justification des montants à payer. Ainsi, aucune annexe au protocole ne mentionne les factures, leurs numéros, leurs dates d'émission, ainsi que leurs dates de réception par la collectivité.

Le département a toutefois précisé à cet égard qu'il existait bien pour chaque établissement et donc pour chaque protocole un tableau détaillant les factures, leur objet, leur montant mais que, par souci de lisibilité, l'annexe jointe aux protocoles ne reprenait qu'une partie de ces informations, à savoir la période objet de la facturation, le montant, et l'imputation comptable.

⁴⁴ Article 1^{er} : « *La créance totale du département identifiée [...] fait l'objet d'un tableau joint en annexe précisant notamment le détail des factures, leur objet, et leur imputation comptable.* ».

La collectivité a également indiqué que les tableaux annexés aux protocoles ont été réalisés par les services départementaux à partir du logiciel Iodas (aide sociale de l'enfance - ASE et allocation personnalisée d'autonomie - APA) et qu'ils résultaient du travail de vérification effectué par la cellule précitée, ce qui a nécessité de consulter les fédérations d'opérateurs sociaux, puis de confronter les dettes et les créances, organisme par organisme.

Toutefois, en ce qui concerne la réalité du contrôle effectué quant à la constatation du service fait⁴⁵, la collectivité avait indiqué qu'elle n'avait pas été matériellement « *en capacité de contrôler la présence effective de chaque résident ou enfant accueilli dans les établissements. Le paiement des factures repose donc sur un système déclaratif de la part de l'établissement.* »⁴⁶ »

Par ailleurs, afin de mieux appréhender la méthodologie suivie par le département en matière de contrôle du service fait et son efficacité, un sondage portant sur 10 établissements⁴⁷ a été effectué par la chambre, et a fait apparaître les anomalies mentionnées ci-après :

- chaque avenant fait état d'un premier règlement intervenu en 2016 dont le détail, facture par facture, n'a pu être reconstitué ;
- s'agissant de la fondation Diaconesses de Reuilly, l'avenant au protocole a été signé le 21 décembre 2017, contrairement aux autres établissements pour lesquels la signature de l'avenant est intervenue en décembre 2016. Dans certains tableaux récapitulatifs, des mentions manuscrites « *déjà réglé* » rectifient les montants initialement inscrits sans qu'il soit possible de déterminer si ces annotations proviennent des services du département ou de l'établissement lui-même ;
- en ce qui concerne l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Jean Collery, les services du département ont transmis les titres exécutoires sans aucune facture à l'appui. En tout état de cause, les sommes réglées semblent l'avoir été en l'absence de factures.

Si le département a contesté les constats de la chambre, les trois exemples cités étant selon lui dénués de toute représentativité et les anomalies relevées n'étant pas probantes, il n'en demeure pas moins que les pièces justificatives et, en premier lieu, les factures, ne paraissent pas avoir été systématiquement produites à l'appui des paiements aux créanciers⁴⁸.

Rappel au droit n°1 : Avant paiement des sommes dues aux établissements sociaux et médico-sociaux, s'assurer de la réalité du service fait et vérifier le montant de la créance à acquitter, en application de l'article 31 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁴⁵ La constatation du service fait consiste à vérifier la réalité de la dette. Cette opération a donc pour but de s'assurer que la personne ou l'organisme avec lesquels l'établissement a traité ont bien accompli les obligations qui leur incombent. L'ordonnateur doit ainsi certifier le service fait à l'intention du comptable public.

⁴⁶ Le département a également indiqué à ce sujet : « *Toutefois, un rapprochement entre les états de dépense par bénéficiaire PA/PH et les états des contributions qui leur sont réclamés constitue une garantie d'effectivité de la présence du résident. De même, sur le champ de l'enfance, les contrôles de double paiement permettent d'éviter toute anomalie, un enfant ne pouvant être pris en charge dans deux sites. Il est également vérifié que la prise en charge de l'enfant correspond à l'établissement.* ». Pour autant le département n'a fourni aucun élément permettant de s'assurer que ces contrôles ont bien été mis en œuvre.

⁴⁷ L'échantillon, constitué de 10 organismes, a été choisi au regard des critères suivants : ancienneté des factures impayées, montant compris entre 30 000€ et supérieur à 2 M€, domiciliation de l'organisme, en Essonne ou dans d'autres départements.

⁴⁸ Il en allait différemment lorsque la chambre a été saisie par des créanciers au titre de l'article L. 1612-15 du CGCT pour faire reconnaître le caractère de dépense obligatoire pour la collectivité de leurs créances. Ainsi, un état de présence était annexé systématiquement aux factures de l'organisme, pièce qui n'a pas été retrouvée dans les justificatifs des créances transmises au département par les établissements faisant partie de l'échantillon.

5 SUIVI DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME, DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT

5.1 Les autorisations de programme et d'engagement

L'examen du suivi des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) a été réalisé sur le fondement de l'annexe IV précitée du compte administratif au titre de l'exercice 2017 et des rapports d'orientation budgétaire (ROB) 2013-2018. Il a permis de constater l'absence de mention de la gestion des AP/CP et AE/CP dans les ROB relatifs aux exercices 2013 à 2015 et le maintien d'un stock d'AP et d'AE devenues sans objet.

Les ROB afférents aux exercices 2013 et 2014 et 2015 n'évoquent pas le suivi des AP/CP. Ce n'est qu'à partir de 2016 que des commentaires sont formulés à ce sujet et que la collectivité annonce le réexamen de cette question en lien avec l'adoption du nouveau plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2017-2021.

L'examen de l'annexe IV aux documents budgétaires, réalisé sur la base d'un échantillon d'un montant minimum de 1 M€, a permis de révéler l'existence d'un stock d'AP et d'AE disponibles (65 opérations au titre des AP et 34 au titre des AE) se rapportant à des exercices, les plus anciens remontant à 1999, qui avaient fait l'objet de mandatements ou d'annulations.

Si l'on peut admettre l'existence d'aléas divers inhérents aux différentes opérations, retards dans la réalisation ou reports de projets, ou le fait que les AP et les AE demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation (art. L. 3312.4 du CGCT), il apparaît, en tout état de cause, que la collectivité n'a pas procédé aux ajustements nécessaires, pourtant prévus par le règlement budgétaire et financier alors en vigueur⁴⁹, ce qui a eu pour effet de maintenir un stock conséquent d'AP et d'AE devenues sans objet.

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, le stock des AP restant à financer a atteint des niveaux élevés en 2013 et 2016, au regard des capacités de financement de la collectivité. L'évolution de ces montants permet de constater la distorsion entre les engagements votés par la collectivité et ses capacités réelles de financement. En effet, le taux de couverture des AP par les CP s'établissait à 24,5 %, au 31 décembre 2013, à 23,3 % en 2016, contre 64,8 % en 2013.

Le ROB 2016 faisait état, au demeurant, de la distorsion existant entre les engagements et les paiements, soulignant que « *Les engagements pris lors du mandat précédent ne sont pas réalisables au regard de la capacité de financement actuelle* ». Il précisait par ailleurs que les engagements du contrat de plan État/Région (CPER) 2015-2020 étaient insoutenables pour le département, rappelant que ce contrat mettait à la charge du département 353 M€ d'autorisations de programme, dont 274 M€ pour le volet mobilité et 60 M€ pour le volet enseignement supérieur.

⁴⁹ Approuvé le n°2011-01-0012 du 27 juin 2011.

Tableau n° 8 : Gestion des AP/CP

AUTORISATIONS DE PROGRAMME								
Exercice	Stock d'AP votées (exercices antérieurs) disponibles à l'affectation y compris ajustements intervenus dans l'année	AP nouvelles votées dans l'année	AP affectées non couvertes par des CP réalisés au 01/01/N (1)	Flux d'AP affectées dans l'année (2)	AP affectées annulées dans l'année (3)	Stock d'AP affectées restant à financer (4) = (1)+(2)-(3)	CP mandatés au budget de l'année N (5)	Restes à financer au titre des AP affectées au 31/12/N (6) = (4)-(5)
2013								
AP	414 168 005,42	198 789 044,74	569 221 751,04	327 416 302,20	112 887 401,35	783 770 651,89	192 307 524,47	591 463 127,42
2014								
CA	401 990 490,05	265 706 923,82	588 142 410,20	370 605 816,80	159 926 948,01	798 821 278,99	191 085 924,94	607 735 354,05
2015								
AP	497 918 788,83	171 980 691,12	566 679 421,34	237 093 468,21	399 650 918,01	404 121 971,54	155 058 889,13	249 063 082,41
2016								
AP	855 691 021,10	210 667 080,54	232 685 603,79	556 630 223,17	153 788 823,93	635 527 003,03	147 955 077,61	487 571 925,42
2017								
AP	663 566 221,80	197 675 726,21	489 583 219,04	351 873 067,39	212 854 507,98	628 601 778,45	150 800 470,68	477 801 307,77

Source : annexe IV compte administratif

Tableau n° 9 : Gestion des AE/CP

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT								
Exercice	Stock d'AE votées (exercices antérieurs) disponibles à l'affectation y compris ajustements intervenus dans l'année	AP nouvelles votées dans l'année	AE affectées non couvertes par des CP réalisés au 01/01/N (1)	Flux d'AE affectées dans l'année (2)	AE affectées annulées dans l'année (3)	Stock d'AE affectées restant à financer (4) = (1)+(2)-(3)	CP mandatés au budget de l'année N (5)	Restes à financer au titre des AE affectées au 31/12/N (6) = (4)-(5)
2013								
CA	109 983 952,29	109 441 017,52	11 081 928,49	81 637 762,28	9 403 065,42	83 316 625,35	53 966 158,13	29 350 467,22
2014								
CA	147 155 443,71	26 314 397,76	29 350 467,22	63 271 909,40	10 726 866,75	81 895 509,87	64 161 523,87	17 733 986,00
2015								
CA	120 924 798,82	33 641 930,89	20 243 712,34	70 652 177,82	10 994 207,38	79 901 632,78	60 867 325,33	19 034 357,45
2016								
CA	94 908 759,27	216 802 132,53	16 524 631,11	165 861 193,49	18 115 805,48	164 270 019,12	122 662 935,26	41 607 083,86
2017								
CA	163 967 503,79	5 950 551,16	41 772 244,10	108 934 443,04	39 052 926,37	111 653 760,77	78 259 999,81	33 393 760,96

Source : annexe IV compte administratif

5.1.1 Crédits de paiement (CP)

L'article L. 3312-.4 du CGCT dispose que le règlement budgétaire et financier (RBF) doit indiquer les modalités de gestion des crédits de paiement et que les annexes budgétaires relatives aux AP et AE comportent également des informations concernant les crédits de paiement.

En l'occurrence, le précédent règlement budgétaire et financier prévoyait qu'un échéancier prévisionnel de crédits de paiement était annexé aux AP et AE et que l'annexe IV recensant ces dernières reprenait, pour chacune d'entre elles, les crédits mandatés, les crédits ouverts et les crédits prévus. Le RBF soulignait par ailleurs que deux outils de pilotage stratégique étaient mis en œuvre pour conserver une vision globale de la gestion pluriannuelle des crédits : la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et la programmation pluriannuelle de fonctionnement.

En revanche, le RBF ne prévoyait pas expressément la caducité des crédits de paiement non utilisés dans l'année⁵⁰. Une telle démarche a été mise en œuvre lors de l'adoption du RBF adopté le 29 mai 2017, prenant effet au 1^{er} juillet 2017, qui prévoit à son titre 2 que « Les crédits gérés en pluriannuel, AE/CP en fonctionnement et AP/CP en investissement, ne bénéficient pas de restes à réaliser, car les crédits de paiement non consommés sur N sont « lissés » techniquement dans le logiciel Grand Angle, sur un exercice futur, en crédits prévus, ce qui permet de conserver la totalité de la capacité d'engagement de l'AE ou de l'AP ».

⁵⁰ Le Comité national de fiabilité des comptes recommande aux collectivités de prévoir dans leur règlement budgétaire et financier une méthode de lissage et report des CP non consommés en fin d'exercice, ainsi que des règles d'annulation pour répondre à l'objectif suivant : « L'abandon des crédits de paiement s'inscrit parfaitement dans la logique pluriannuelle qui vise à une meilleure lisibilité budgétaire par l'augmentation des taux de réalisation. ».

5.1.2 Mesures d'amélioration du suivi des AP/CP et des AE/CP

En 2016, le département a décidé, au titre de chaque exercice, de déterminer des choix d'investissement étroitement corrélés avec les capacités financières de la collectivité et prenant en compte les aléas éventuels, tels que les retards ou reports de projets.

En ce sens, un ratio de pilotage a été défini, rapportant le stock d'AP et d'AE disponibles au volume des crédits de paiement. En 2016, ce volume soutenable d'AP et d'AE a été fixé à hauteur de 165 M€ de crédits de paiement. En 2017, il a été décidé de rehausser ce montant à environ 210 M€ et de maintenir le montant des crédits de paiement dans les limites compatibles avec le PPI 2017-2022, adopté le 15 décembre 2016, qui a fait l'objet d'une révision par délibération du 17 décembre 2018.

Cette démarche poursuit ainsi plusieurs objectifs, apurer le stock des AP anciennes devenues sans objet, améliorer la lisibilité de la politique d'investissement et rendre cette politique plus étroitement corrélée avec les capacités financières de la collectivité.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'examen de la situation financière du département de l'Essonne porte sur le budget principal⁵¹.

6.1 Excédent brut de fonctionnement et capacité brute d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement⁵² (EBF) renseigne sur la capacité de la collectivité à maîtriser sa gestion courante et à dégager une épargne pour faire face à ses besoins d'investissement.

L'EBF a d'abord sensiblement diminué, de 135,76 M€ en 2013 à 111,46 M€ en 2015, soit une baisse d'environ 17 %, avant de nettement augmenter pour atteindre 168,01 M€ en 2017, soit une hausse de plus de 50 % au cours de ces deux derniers exercices. Ce redressement de l'EBF, à compter de 2016, peut notamment être mis en relation avec la forte croissance des ressources fiscales, alors que les ressources institutionnelles, les dotations en provenance de l'État en particulier, ont continué à baisser sensiblement et que les charges ont connu une progression plus modérée, et même une diminution en 2017.

Tableau n° 10 : L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres	782 336 731	799 734 719	844 578 789	933 746 889	887 921 793
+ Fiscalité reversée	20 294 632	15 717 933	14 489 511	12 603 588	96 962 207
+ Ressources institutionnelles : dotations et participations	272 323 997	265 904 595	228 177 548	212 294 858	182 907 044
+ Ressources d'exploitation	36 438 185	40 044 503	37 453 624	31 746 932	35 833 934
= Produits de gestion (A)	1 111 393 544	1 121 401 750	1 124 699 472	1 190 392 267	1 203 624 978
Charges à caractère général	87 526 146	83 835 649	83 819 439	50 533 625	54 011 159
+ Charges de personnel	194 882 370	197 987 545	201 257 574	195 492 660	200 791 624
+ Aides directes à la personne	213 379 760	231 999 933	244 497 522	264 433 288	277 097 247
+ Aides indirectes à la personne	269 614 215	269 456 148	281 347 751	324 248 354	307 597 765
+ Subventions de fonctionnement	45 593 890	42 369 979	41 564 682	34 531 549	33 244 595
+ Autres charges de gestion	164 629 119	165 337 542	160 746 646	172 966 796	162 875 979
= Charges de gestion (B)	975 625 500	990 986 797	1 013 233 614	1 042 206 272	1 035 618 370
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	135 768 045	130 414 953	111 465 857	148 185 995	168 006 609
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,2</i>	<i>11,6</i>	<i>9,9</i>	<i>12,4</i>	<i>14,0</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 13 831 206	- 14 914 110	- 13 839 339	- 14 077 120	- 12 152 560
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	1 868 374	2 264 441	- 440 429	- 4 949 372	762 247
= Caf brute	123 805 212	117 765 284	97 186 090	129 159 503	156 616 295
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,1</i>	<i>10,5</i>	<i>8,6</i>	<i>10,9</i>	<i>13,0</i>

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

⁵¹ Cet examen de la situation financière ne prend pas en compte le non rattachement des charges, jusqu'en 2015, mais prend en compte, depuis lors, l'impact de la budgétisation de tout ou partie de ces charges, comme évoquée *supra*.

⁵² L'EBF est le solde des opérations courantes de la section de fonctionnement. Il mesure l'épargne obtenue indépendamment des opérations financières et exceptionnelles.

La capacité d'autofinancement (Caf) brute, c'est à dire l'épargne de gestion augmentée des produits réels financiers et exceptionnels et diminuée des charges réelles financières et exceptionnelles, renseigne sur la capacité de la collectivité à faire face au remboursement en capital de la dette et à financer par elle-même ses opérations d'équipement. Comme l'excédent brut de fonctionnement, la Caf brute a fortement augmenté au cours des deux derniers exercices, de 97,18 M€ en 2015 à 156,61 M€ en 2017, soit 13,0% des produits de gestion.

Tableau n° 11 : Caf brute et Caf nette

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Caf brute	123 805 212	117 765 284	97 186 090	129 159 503	156 616 295	624 532 385
- Annuité en capital de la dette	82 662 901	82 662 901	82 665 568	101 469 785	83 005 697	432 466 853
= Caf nette ou disponible (C)	41 142 311	35 102 383	14 520 522	27 689 718	73 610 599	192 065 532

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Dans ces conditions, la Caf nette, c'est-à-dire la Caf brute diminuée du remboursement en capital de la dette, a aussi progressé fortement lors des derniers exercices, notamment en 2017, atteignant 73,61 M€. L'exercice 2016 a été marqué par l'augmentation conjoncturelle du remboursement en capital de la dette.

Au total, au cours de la période sous revue, l'amélioration de la Caf brute (+ 31 M€) du département de l'Essonne a été principalement due à la croissance très vive de ses produits fiscaux, notamment des DMTO (+ 93 M€) et de la taxe sur le foncier bâti (+ 90 M€), qui a plus que compensé la baisse de la part forfaitaire de la DGF (- 81 M€). Elle a aussi été favorisée par les efforts d'économie engagés par la collectivité à partir de 2015 en matière de dépenses de personnel, alors que la progression des dépenses sociales est restée forte (4,9 % par an en moyenne).

6.2 Produits et charges de gestion

6.2.1 Produits de gestion

Les ressources institutionnelles

Tableau n° 12 : Ressources institutionnelles : dotations et participations

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Dotation globale de fonctionnement	168 355 207	158 321 708	134 167 006	110 700 073	87 941 064
dont dotation forfaitaire	150 881 436	140 847 937	116 729 633	92 678 513	69 658 682
dont DGF concours particuliers	17 473 771	17 473 771	17 437 373	18 021 560	18 282 382
Dotation générale de décentralisation	3 231 239	3 231 239	3 231 239	3 231 239	3 231 239
FCTVA	0	0	0	0	1 093 090
Participations	55 169 026	60 008 135	45 386 938	53 087 964	49 543 256
dont État	1 574 352	2 978 301	3 288 108	2 088 234	2 854 155
dont régions	1 712 629	1 391 124	1 688 791	847 045	1283 979
dont départements	26 352	26 541	16 348	23 430	76 609
dont communes et structures intercommunales	42 384	27 900	37 902	21 760	130 669
..dont autres groupements de collectivités et établissements publics	21 652 735	24 935 624	6 914 766	10 548 716	2 951 710
dont sécurité sociale et organismes mutualistes	1 121 148	918 990	1 628 477	1 754 752	1 617 690
dont fonds européens	281 133	250 146	612 892	1 060	65 504
dont autres	28 758 293	29 479 508	31 199 654	37 802 969	40 562 941
Autres attributions, participations et compensations de péréquation	45 568 525	44 343 513	45 392 364	45 275 582	41 098 394
..dont péréquation	40 788 364	39 808 398	38 795 632	38 925 131	33 647 660*
..dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion..)	4 780 161	4 535 115	6 596 732	6 350 451	7 450 727
= Ressources institutionnelles	272 323 997	265 904 595	228 177 548	212 294 858	182 907 044

* : Ce montant intègre la DCRTP⁵³ qui subit chaque année une baisse uniforme par type de collectivité, sans présenter un caractère péréquateur.

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

⁵³ DCRTP : dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle.

Comme le montre le tableau ci-dessus, le montant des dotations et participations reçues par le département a fortement décliné au cours de la période examinée, de 272,32 M€ en 2013 à 182,90 M€ en 2017, en raison principalement de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État qui, dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics, a été abaissée de 150,88 M€ en 2013 à 69,66 M€ en 2017.

Le contexte budgétaire a en effet été marqué par la baisse des concours financiers de l'État en direction des collectivités territoriales. La loi du 29 décembre 2014⁵⁴ de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a ainsi prévu, à l'article 16, que l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales passerait, à périmètre constant, de 56,87 Md€⁵⁵ en 2014 à 53,45 Md€ en 2015, 49,79 Md€ en 2016 et 46,12 Md€ en 2017, soit une réduction de 10,75 Md€ et de 18,9 % en trois ans.

Cette baisse des concours financiers de l'État devait en principe s'accompagner d'un ralentissement de l'augmentation des dépenses des administrations publiques locales. À cet effet, la loi de programmation a institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale : le taux d'accroissement devait passer de 1,2 % en 2014, à 0,5 % en 2015, puis à 1,9 % en 2016 et 2 % en 2017. La progression des dépenses de fonctionnement devait s'élever à 2,8 % en 2014, 2 % en 2015, 2,2 %, en 2016 et 1,9 % en 2017.

Les ressources fiscales propres

Tableau n° 13 : Les ressources fiscales propres

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Contributions directes nettes	400 562 935	399 518 620	410 042 778	485 807 793	410 180 098
<i>dont taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	<i>235 263 533</i>	<i>239 140 570</i>	<i>245 681 924</i>	<i>321 309 802</i>	<i>325 361 671</i>
<i>dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	<i>164 373 917</i>	<i>159 440 508</i>	<i>163 321 860</i>	<i>163 399 274</i>	<i>83 517 721</i>
<i>dont imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)</i>	<i>925 485</i>	<i>937 542</i>	<i>1 038 994</i>	<i>1 098 717</i>	<i>1 300 706</i>
+ Autres impôts locaux ou assimilés	393 555	154 391	124 427	931 259	56 718
+ Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (DMTO)	154 622 119	173 833 714	204 108 601	214 153 413	247 821 840
+ Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	128 878 743	130 860 994	135 044 530	136 829 549	134 030 170
+ Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à partir de 2014)	97 878 579	95 367 001	95 250 431	96 025 097	95 833 190
+ Autres impôts et taxes	800	0	8 022	- 223	- 223
= Ressources fiscales propres	782 336 731	799 734 719	844 578 789	933 746 889	887 921 793

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

La période examinée a été marquée par la forte hausse des ressources fiscales propres de la collectivité, qui comprennent les contributions directes, telles que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et des droits et taxes, comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)⁵⁶, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). La très forte hausse du produit des DMTO s'est conjuguée à compter de 2016 avec celle du produit de la taxe sur le foncier bâti.

⁵⁴ Au titre de l'exercice 2014, la loi de finances avait déjà prévu une baisse de 1,5 Md€ de la DGF, au titre de la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'effort de redressement des comptes publics.

⁵⁵ Md€ : milliards d'euros.

⁵⁶ Les DMTO qu'un propriétaire règle au moment de l'acquisition d'un bien immobilier bénéficient pour l'essentiel aux départements. En effet, les 7 % de frais en moyenne payés par l'acheteur lors d'un achat immobilier sont composés de 5,09 % de taxes reversées respectivement à la commune, au département et à l'État. Le reste vise les émoluments du notaire et le remboursement des frais liés à la vente (cadastre, bureau des hypothèques, frais de timbre). En 2014, le gouvernement a accordé la possibilité aux départements qui le souhaitent d'augmenter jusqu'à 4,5 % le taux des droits de mutation à titre onéreux, au lieu de 3,8 %.

Le montant des ressources fiscales propres du département est ainsi passé de 782,33 M€ en 2013 à 933,74 M€ en 2016, soit une hausse de 19,35 %. À cet égard, sa baisse en 2017 à 887,92 M€ résulte d'une modification introduite par le législateur dans la répartition du produit de la CVAE⁵⁷. En contrepartie des transferts aux régions, décidés par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRé), des compétences des départements en matière de transports scolaires et transports interurbains, celles-ci reçoivent à compter de 2017 une quote-part supplémentaire de 25 % qui est retirée aux départements. Dans ces conditions, le produit de la CVAE perçu par le département de l'Essonne est passé de 163,39 M€ en 2016 à 83,51 M€ en 2017 mais il a reçu à ce titre en 2017 une attribution de compensation de 84,23 M€ (cf. *infra*, détail de la fiscalité reversée).

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Le département a décidé, en 2014, de porter le taux des DMTO perçus sur les transactions immobilières au niveau du plafond légal précité de 4,5 %, au lieu de 3,8 %. Conjuguée à la reprise qui s'est progressivement affirmée sur le marché de l'immobilier, cette hausse a induit une augmentation significative du produit des DMTO, de 154,62 M€ en 2013 à 247,82 M€ en 2017, soit une hausse d'environ 60 %.

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Tableau n° 14 : Produit de la TFPB

En €	2013	2014	2015	2016	2017	BP 2018
Bases taxe foncière (M€)	1 851, 79	1 878, 76	1 925, 38	1 960, 95	1 986, 84	2 028, 12
Taux	12,69 %	12,69 %	12,69 %	16,37 %	16,37 %	16,37 %
Taux de la strate	12,55 %	12,58 %	12,91 %	14,05 %	nc	nc
Produit (€)	234 992 787	238 415 051	244 330 837	321 007 975	325 241 840	332 004 000
Produit par habitant						
Essonne	193	195	197	256	256	261
Strate	185	188	186	214	nc	nc
Revenu fiscal moyen par foyer	28 445	30 187	30 187	30 379	nc	nc
Strate	26 006	27 893	27 826	28 141	nc	nc
Habitants	1 215 340	1 225 191	1 237 507	1 253 931	1 273 233	1 273 233

Source : analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) + compte administratif 2017

Au cours de la période 2013-2015, la croissance de la TFPB a résulté de l'évolution physique des bases d'imposition et de la revalorisation forfaitaire votée chaque année par le législateur en loi de finances.

Inchangé depuis 2010, le taux de la TFPB a été fortement accru à compter de 2016 par une décision de l'assemblée départementale du 15 décembre 2015, qui l'a porté de 12,69 % à 16,37 %. Cette décision, conjugée à l'augmentation des bases d'imposition, a permis d'accroître le produit de la taxe de 76,68 M€, soit 30,8 %. Elle a été présentée par la collectivité comme étant destinée à compenser l'impact budgétaire de la baisse de la DGF, de l'augmentation des charges⁵⁸ et du paiement des factures non rattachées.

L'augmentation du produit de la TFPB s'est confirmée en 2017 (325,36 M€ contre 321,30 M€ en 2016). Elle résulte de la revalorisation forfaitaire annuelle, votée par le Parlement (+ 1 %) et de la hausse régulière des bases d'imposition, dont le montant est passé de 1 960 M€ au 31 décembre 2016 à 2 028 M€ au 1^{er} janvier 2018.

⁵⁷ Les articles 2 et 3 de la loi de finances pour 2010 ont acté la suppression de la taxe professionnelle. La réforme a créé une nouvelle imposition locale des entreprises sous la forme d'une contribution économique territoriale, régie par les articles 1447 et suivants du code général des impôts. Elle est composée d'une cotisation foncière et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux régions et aux départements.

⁵⁸ L'augmentation du reste à charge des AIS résulte de l'absence de compensation fléchée suivant l'augmentation des dépenses d' AIS des départements.

La fiscalité reversée**Tableau n° 15 : La fiscalité reversée**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	26 224 792	26 224 792	26 224 792	26 224 792	26 224 792
- Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	- 1 033 312	- 2 698 065	- 2 228 877	- 1 945 155	- 1 663 696
+ Attributions de compensation de la CVAE					84 236 291
- Fonds de solidarité pour les départements de la région IDF (à partir de 2014)		2 163 171	2 263 072	2 787 577	3 035 129
- DMTO (Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux)	- 4 896 848	- 17 051 715	- 19 227 864	- 22 829 657	- 23 805 778
+ Taxe foncière sur propriétés bâties (frais de gestion), à partir de l'exercice 2014)		7 079 750	7 458 388	8 366 031	8 935 469
= Fiscalité reversée	20 294 632	15 717 933	14 489 511	12 603 588	96 962 207

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Comme le montre le tableau ci-dessus, le produit de la fiscalité reversée est demeuré positif au cours de la période examinée, ce qui indique que la contribution du département à divers fonds de péréquation a été inférieure à ce qu'il a pu percevoir par ailleurs. Quant à la forte augmentation du produit de la fiscalité reversée, observée en 2017, elle résulte de l'attribution de compensation qui représente la différence entre le produit de la nouvelle quote-part de 25 % de CVAE attribuée à la région (*cf. supra*), en application de la loi NOTRÉ, et le montant des charges effectivement assurées par elle en contrepartie des compétences transférées par le département.

Appartenant aux départements ayant perdu des recettes fiscales, à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle, le département de l'Essonne bénéficie de l'apport du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR)⁵⁹. Les ressources en provenance du FNGIR sont stables et s'établissent depuis 2013 à 26,22 M€. La collectivité bénéficie également depuis 2014 du transfert de l'État aux départements des frais de gestion relatifs à l'encaissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi que, depuis sa création en 2014, du fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France, pour un montant de 3,03 M€ en 2017.

A contrario, le département est contributeur depuis 2013 au fonds de péréquation de la CVAE, pour un montant de 1,66 M€ en 2017. Il est également fortement contributeur, depuis 2014 surtout, au fonds de péréquation des DMTO, pour un montant qui a atteint 23,80 M€ en 2017.

6.2.2 Les charges de gestion courante**Tableau n° 16 : Les charges de gestion courante⁶⁰**

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	87 526 146	83 835 649	83 819 439	50 533 625	54 011 159
+ Charges de personnel	194 882 370	197 987 545	201 257 574	195 492 660	200 791 624
+ Aides directes à la personne	213 379 760	231 999 933	244 497 522	264 433 288	277 097 247
+ Aides indirectes à la personne	269 614 215	269 456 148	281 347 751	324 248 354	307 597 765
+ Subventions de fonctionnement	45 593 890	42 369 979	41 564 682	34 531 549	33 244 595
+ Autres charges de gestion	164 629 119	165 337 542	160 746 646	172 966 796	162 875 979
+. Charges d'intérêt	13 831 217	14 914 116	13 867 453	14 290 722	12 458 971
=Charges de gestion courante	989 456 717	1 005 900 913	1 027 101 067	1 056 496 994	1 048 077 341

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

⁵⁹ La suppression de la taxe professionnelle, en 2010, et son remplacement par un panier de ressources rénové a modifié la composition des recettes des collectivités territoriales. En vue de garantir la stricte neutralité financière de la réforme pour chaque collectivité, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a prévu un mécanisme pérenne à deux composantes : une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, financée par l'État, et une garantie individuelle de ressources (GIR) versée par un Fonds national. Le mécanisme de garantie individuelle des ressources garantit à chaque échelon de collectivité territoriale le maintien, toutes choses égales par ailleurs, du montant des ressources fiscales perçu en 2010. Pour chaque catégorie de collectivités, les ressources effectivement perçues en 2010, avant la réforme, sont comparées à celles dont celles-ci auraient bénéficié si la réforme était entrée en vigueur dès 2010. Cette comparaison permet de déterminer la perte ou le gain net global de chaque collectivité et le montant du droit à compensation qui en résulte. Si cette différence est positive, la collectivité fera l'objet d'un prélèvement, d'un montant égal à l'excédent. Dans le cas contraire, la collectivité bénéficiera d'un reversement égal au déficit, multiplié par un coefficient d'équilibrage, applicable à chaque reversement, assurant que la somme des reversements ainsi ajustés soit égale à la somme des prélèvements.

⁶⁰ Par rapport aux charges de gestion précitées, les charges de gestion courante prennent en compte les charges d'intérêt.

Après avoir augmenté de 3,8 % de 2013 à 2015, passant de 989,45 M€ à 1 027,10 M€, 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. Les mesures d'économies prises à compter de 2015 devaient s'élever à 14 M€ en 2015 et à 15 M€ en 2016 et concerner notamment les charges à caractère général et les autres charges de gestion, ainsi que les subventions de fonctionnement. Dans ce contexte, toutefois, les charges de gestion courante ont encore progressé de 2,86 % en 2016, du fait de la budgétisation précitée (dépenses non rattachées aux exercices antérieurs), pour atteindre 1 056,49 M€, avant d'enregistrer une première baisse de 0,8 %, en 2017, à 1 048,07 M€.

Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention qui, comme le montre le tableau ci-après, comprennent les aides directes à la personne, c'est-à-dire les allocations versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) et de l'allocation pour personne handicapée (APC), et les aides indirectes à la personne, qui concernent à titre principal l'accueil familial et les frais de séjour en établissement d'accueil, occupent une part prépondérante et croissante dans les charges de gestion courante. Leur part est ainsi passée de 48,29 % en 2013 à 51,19 % en 2015, puis à 55,72 % en 2016 et 55,78 % en 2017.

Tableau n° 17 : Part des aides directes et indirectes à la personne

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne (%)
Aides directes à la personne (a)	213 379 760	231 999 933	244 497 522	264 433 288	277 097 247	6,8
<i>dont revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	87 150	39 005	48 999	11 245	0	- 100,0
<i>dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	117 288 572	132 100 486	143 073 100	148 795 055	162 833 654	8,5
<i>dont aide personnalisée d'autonomie (APA)</i>	49 564 320	51 398 657	52 083 519	57 373 706	57 446 731	3,8
<i>dont allocations personnes handicapées</i>	29 305 004	34 755 666	37 346 381	39 946 243	40 245 994	8,3
<i>dont famille et enfance</i>	2 435 502	2 111 713	1 699 915	1 505 853	1 334 657	- 14,0
Aides indirectes à la personne (b)	269 614 215	269 456 148	281 347 751	324 248 354	307 597 765	3,3
<i>dont frais de scolarité</i>	189 380	175 221	274 814	117 707	69 448	- 22,2
<i>dont accueil familial et frais de séjours</i>	262 062 742	261 316 781	273 319 490	316 474 675	300 109 530	3,4
<i>dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prév. spéc.)</i>	7 362 093	7 964 146	7 753 448	7 655 971	7 418 786	0,2
= Dépenses d'intervention (a+b)	482 993 975	501 456 082	525 845 273	588 681 642	584 695 012	4,9

Source : traitement CRC à partir des comptes de gestion

La progression très vive des aides directes à la personne (+ 6,8 % par an en moyenne de 2013 à 2017) est venue du RSA et, dans une mesure moindre en montant mais pas en taux de croissance, des allocations versées aux personnes handicapées⁶¹. Quant aux aides indirectes à la personne, leur augmentation a été relativement moins forte (+ 3,8 % par an en moyenne), sauf en 2016 pour les raisons déjà analysées.

Les charges de personnel

Les charges de personnel, comme le fait apparaître le tableau ci-après, sont passées de 194,88 M€ en 2013 à 200,79 M€ en 2017, soit une hausse d'environ 3 %, ce qui reflète la volonté de la collectivité de maîtriser la croissance de la masse salariale. Dans ces conditions, la part de ces charges dans le total des charges de gestion courante est demeurée quasiment stable au cours de la période examinée, passant de 19,67 % à 19,13 % de 2013 et 2017.

Lors des derniers exercices budgétaires, les dépenses de personnel ont même diminué de manière significative, de 2,85 % en 2016, avant toutefois d'augmenter de nouveau en 2017 (+ 2,71 %). Au cours des deux derniers exercices, la masse salariale a néanmoins légèrement régressé, de 201,26 M€ en 2015 à 200,79 M€ en 2017.

⁶¹ Les dépenses d'intervention de la collectivité, et notamment celles liées au RSA, feront l'objet d'un examen particulier dans le 2^{ème} rapport relatif à l'examen de la gestion du département, plus particulièrement consacré à ce thème.

À cet égard, les mesures prises en 2015 en matière de gestion des effectifs, qui ont pu être réduits grâce au non-remplacement systématique des départs à la retraite (cf. *infra*), dans le cadre des économies de gestion à réaliser, sont de nature à expliquer cette évolution en fin de période.

Ces efforts de gestion se sont notamment heurtés aux effets des dispositions sur lesquelles la collectivité ne dispose pas de marges de manœuvre, telles que la mise en œuvre du parcours professionnel carrière rémunération (PPCR), qui concerne en particulier les agents de catégorie C, l'augmentation des charges sociales, la réévaluation du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel (Rifseep) pour les agents de catégorie B et C, ou bien encore la double augmentation de 0,6 % du point d'indice dans la fonction publique, en juillet 2016 et en février 2017.

Quant à l'objectif inscrit dans le rapport d'orientation budgétaire de 2017 de stabiliser la masse salariale, notamment grâce au non-remplacement de 50 agents, il ne produira que progressivement les effets escomptés.

Tableau n° 18 : Les charges de personnel

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunération principale	85 670 144	87 438 042	88 900 128	87 009 845	86 985 864
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	25 307 405	26 178 147	26 776 383	25 760 022	25 467 961
+ Autres indemnités	5 580 511	5 654 428	5 702 786	5 562 770	6 145 104
= Sous-total Personnel titulaire	116 558 060	119 270 617	121 379 297	118 332 637	118 598 929
Rémunération principale	9 637 439	9 601 910	10 061 247	10 390 642	10 245 324
+ Indemnités votées par l'assemblée	207 352	208 863	142 873	181 109	217 524
+ Autres indemnités	131 870	120 765	127 432	121 162	152 272
= Sous-total assistantes maternelles	9 976 661	9 931 538	10 331 552	10 692 912	10 615 121
Rémunération principale	10 806 046	8 735 155	7 506 215	6 192 057	7 373 498
= Sous-total personnel non titulaire	10 806 046	8 735 155	7 506 215	6 192 057	7 373 498
Autres rémunérations (d)	1 394 624	2 568 899	3 132 644	2 467 474	2 848 712
Rémunération du personnel hors atténuation de charges	138 735 390	140 506 209	142 349 709	137 685 080	139 436 259
Atténuation de charges	920 7589	845 168	757 598	430 142	324 111
Rémunérations du personnel	137 814 631	139 661 041	141 592 111	137 254 938	139 112 148
+ Charges sociales	53 260 443	54 231 983	55 259 574	53 901 879	56 976 315
+ Impôts et taxes sur rémunérations	3 339 647	3 470 038	3 659 468	3 520 761	3 648 791
+ Autres charges de personnel	204 012	233 070	236 364	200 484	209 283
= Charges de personnel interne	194 618 733	197 596 132	200 747 516	194 878 063	199 946 537
+ Charges de personnel externe	263 636	391 413	510 058	614 598	845 087
= Charges de personnel totales (a)	194 882 370	197 987 545	201 257 574	195 492 660	200 791 624
-Remboursement de personnel mis à disposition	217 519	446 492	339 257	308 294	265 905
= Charges de personnel totales nettes des remboursements de mise à disposition	194 664 850	197 541 054	200 918 317	195 184 367	200 525 719
en % des produits de gestion	17,52	17,62	17,86	16,40	16,66

Source : Anafi, outil des juridictions financières d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement

Tableau n° 19 : Les subventions versées

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions de fonctionnement	45 593 890	42 369 979	41 564 682	34 531 549	33 244 595
dont subventions aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)	41 922	0	0	0	0
dont subventions aux autres établissements publics	14 367 665	12 538 831	11 611 294	8 842 054	5 555 997
dont subventions aux personnes de droit privé	31 184 303	29 831 148	29 914 433	25 680 850	27 680 303
dont remises gracieuses			38 955	8 644	8 295

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Dans le cadre précité des économies de gestion mises en œuvre par le département à compter de 2015, figure en bonne place le recentrage de la collectivité sur les dépenses obligatoires et la diminution des dépenses facultatives. Ce réexamen des politiques publiques a entraîné une baisse significative du montant global des subventions de fonctionnement accordées par le département à d'autres établissements publics ou à des associations agissant notamment dans les secteurs partenariats et territoires, solidarités et santé, habitat et logement ou bien encore mobilités et déplacements. Cette baisse s'est ainsi élevée à environ 17 % en 2016, où le montant total des subventions a atteint 34,51 M€, contre 41,56 M€ en 2015.

La collectivité a précisé que la baisse des subventions de fonctionnement résulte notamment de la mise en conformité des compétences départementales au regard de la loi NOTRe (enseignement supérieur et recherche, développement économique) ou leur resserrement (culture, tourisme, sport, voire le social, pour tout ce qui ne relève pas des compétences décentralisées au département).

Les charges à caractère général

En sus des économies de gestion, la forte diminution du montant des charges à caractère général observée en 2016 a résulté de la forte baisse des charges liées aux transports collectifs, de 31,05 M€ en 2015 à 3,14 M€ en 2016, en raison de la reprise par le STIF de l'organisation des transports scolaires souhaitée par le département, compte tenu de l'insuffisance de la dotation perçue au regard des coûts réels.

6.3 Le financement propre disponible

Le financement des dépenses d'équipement est assuré par les ressources propres du département et par des ressources externes. Le financement propre disponible agrège la Caf nette et les recettes réelles d'investissement hors emprunt, fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), subventions d'investissement reçues et produits de cessions immobilières.

Tableau n° 20 : Financement propre disponible

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
= Caf nette ou disponible (C)	41 142 311	35 102 383	14 520 522	27 689 718	73 610 599	192 065 532
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	15 534 254	16 743 697	17 166 894	14 937 780	11 760 361	76 142 987
+ Subventions d'investissement reçues	23 084 183	21 495 325	21 539 894	12 631 904	12 703 856	91 455 161
+ Produits de cession	540 124	2 142 384	1 474 627	3 317 478	1 979 246	9 453 858
+ Autres recettes	35 354	31 114	35 105	0	0	101 573
=Recettes d'inv. hors emprunt (D)	39 193 915	40 412 521	40 216 519	30 887 162	26 443 462	177 153 579
= Financement propre disponible (C+D)	80 336 226	75 514 904	54 737 041	58 576 880	100 054 061	369 219 111
Dépenses d'équipement	111 116 120	120 123 764	97 732 769	83 184 473	88 581 888	
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (en %)</i>	72,27	62,86	56,01	70,42	112,95	

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Alors que le financement propre disponible a représenté de 56 % à 72 % du montant des dépenses d'équipement de 2013 à 2016, il a fortement augmenté en 2017 pour atteindre 113 %. Cet exercice a en effet été marqué, comme il a été dit *supra*, par une très nette progression de la Caf nette, passée de 27,68 M€ en 2016 à 73,61 M€ en 2017, ainsi que par la baisse sensible du volume des dépenses d'équipement en 2016 et en 2017, cette baisse s'inscrivant également dans la politique de redressement budgétaire mise en œuvre. En 2017, la Caf nette a ainsi constitué 73,35 % du financement propre disponible.

6.4 Le besoin de financement

Le besoin de financement des dépenses d'investissement est égal à la différence entre le montant du financement propre disponible et le total des dépenses d'investissement hors remboursement du capital des emprunts. En sus des dépenses d'équipement, le besoin de financement prend également en compte les subventions d'équipement accordées qui, pour le département, constituent un important secteur de dépenses. Son montant détermine le volume d'emprunts que devra souscrire la collectivité pour couvrir l'ensemble de ses dépenses d'investissement et constitue à ce titre un indicateur clé pour apprécier la situation financière de cette dernière.

Le besoin de financement du département s'est fortement réduit de 2014 à 2017, puisqu'il est passé de 125,4 M€ à 61,8 M€. Cette contraction a résulté du redressement sensible de l'autofinancement propre (+ 32,5 %) et de la forte baisse des dépenses d'équipement (- 26,5 %). La collectivité a précisé que la baisse du besoin de financement était liée à la priorité de redresser et d'assainir les finances de la collectivité, précédemment à toute relance des dépenses d'équipement.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement destinées au réseau routier et aux collèges, la collectivité a fait état jusqu'en 2017 d'une diminution sensible des dépenses au titre de la mobilité et des déplacements (- 36,5 %), mais plus modérée pour les dépenses relatives aux collèges (- 15,45 %).

Tableau n° 21 : Besoin de financement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
= Financement propre disponible (C+D)	80 336 226	75 514 904	54 737 041	58 576 880	100 054 061	369 219 111
- Dépenses d'équipement	111 166 120	120 123 764	97 732 769	83 184 473	88 581 888	500 789 014
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	83 282 610	71 525 646	59 203 541	65 473 729	73 125 001	352 610 525
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 257 080	30 000	35 100	216 203	100	24 323
+/- Variation autres dettes et cautionnements	91 667	99 579	91 633	91 668	91 668	466 214
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 114 057 102	- 125 437 906	- 109 932 936	- 87 483 379	- 61 796 915	- 498 708 238
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	95 410 000	128 000 000	119 200 000	81 033 333	65 916 667	489 560 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 18 647 102	2 562 094	9 267 064	- 6 450 046	4 119 752	- 9 148 238

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Comme le montre le tableau ci-dessus, au cours de la période 2013-2017, le recours à l'emprunt a assuré le financement d'environ 57 % des dépenses d'investissement de la collectivité.

Les exercices 2016 et 2017 font cependant apparaître une sensible diminution du recours à l'emprunt, qui s'est encore accentuée en 2017, pour s'élever à 66 M€, contre 114 M€, en moyenne, lors des exercices 2013 à 2015. Ce moindre recours à l'emprunt, qui participe à la politique de désendettement de la collectivité, résulte à la fois de l'amélioration du financement propre disponible et de la sensible diminution précitée du montant des dépenses d'équipement.

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2017-2021**Tableau n° 22 : PPI du département : période 2017-2021**

Thématique	Prévision de dépenses 2016 sur ces opérations	Prévision 2017	Prévision 2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Prévision 2021
Infrastructures-voirie	33 917 807,00	42 965 000,00	54 550 000,00	57 420 000,00	63 150 000,00	76 915 000,00
% dans total	22,1	18,5	21,4	22,9	27,2	34,6
Bâtiments départementaux.	23 660 873,00	60 065 559,00	72 266 245,00	68 955 015,00	63 911 132,00	47 802 049,00
% dans total	15,4	25,9	28,4	27,5	27,5	21,5
Environnement	4 773 436,00	13 302 187,00	13 482 002,00	13 775 303,00	14 354 381,00	15 086 133,00
Transports-mobilité	12 993 000,00	17 630 000,00	22 090 000,00	24 910 000,00	18 920 000,00	21 450 000,00
Politique contractualisée.	19 454 771,00	20 000 000,00	20 000 000,00	20 000 000,00	20 000 000,00	20 000 000,00
Logement et habitat	10 545 750,00	14 000 000,00	14 000 000,00	14 000 000,00	14 000 000,00	14 000 000,00
Amén. et dével. territorial	15 029 905,00	20 430 000,00	22 786 712,00	18 431 986,00	10 428 330,00	7 147 712,00
Culture, sport, vie associative	4 405 862,00	7 628 277,00	4 435 500,00	4 375 500,00	2 875 500,00	2 875 500,00
Subventions ESMS	1 172 037,00	9 742 650,00	10 102 450,00	8 809 100,00	7 930 350,00	3 615,00
Moyens départementaux	27 513 386,00	26 167 140,00	20 822 900,00	19 855 900,00	16 930 900,00	17 115 900,00
% dans total	17,9	11,3	8,2	7,9	7,3	7,7
TOTAL GENERAL	153 466 827,00	231 930 813,00	254 535 809,00	250 532 804,00	232 500 593,00	222 395 909,00

Source : budget primitif 2017

Les dépenses d'équipement engagées à compter de 2017 s'inscrivent par ailleurs dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement (PPI) destiné à couvrir la période 2017-2021, qui privilégie l'actif départemental, à savoir notamment les infrastructures et la voirie, à hauteur de 25 %, les bâtiments départementaux, les collèges en particulier, dont la collectivité assure la construction et les dépenses d'entretien, à hauteur de 26 %, et les moyens du département, pour 8 %.

Par rapport à la période précédente, ce plan prévoit une augmentation significative des dépenses d'investissement de la collectivité, notamment en ce qui concerne la réalisation des travaux d'infrastructure programmés dans le cadre du contrat de plan État-Région (CPER) 2015-2020, conclu avec l'État et la collectivité régionale. Aux termes du rapport de présentation de ce plan, le taux de réalisation prévisionnel des opérations, tenant compte des aléas inhérents à toute les opérations d'investissement importantes, a été fixé à 85 %. Bien entendu, le niveau de réalisation effectif résultera également de la capacité de la collectivité à mobiliser les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

Le département a précisé que d'autres facteurs pèsent à cet égard sur les délais de réalisation, les moyens humains dont il dispose (capacité d'ingénierie de grands projets), les impondérables (règles d'urbanisme, enquêtes publiques, acquisitions foncières, expropriation), ainsi que les partenaires, s'agissant de l'avancement de leurs projets d'investissement que le département subventionne, dans le domaine des infrastructures de transport, notamment.

6.5 L'endettement

6.5.1 Encours de la dette et capacité de désendettement

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 évolution a été due à la réduction des nouveaux emprunts du fait d'un moindre besoin de financement des dépenses d'investissement.

Dans ces conditions, la capacité de désendettement du département, qui mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant la totalité de la capacité d'autofinancement brute de l'exercice, s'est améliorée entre 2015 et 2017 et s'élevait à 5,8 années en 2017, sensiblement en deçà du seuil de 12 ans au-delà duquel la situation de la collectivité est considérée comme préoccupante.

Tableau n° 23 : Endettement et capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	853 445 830	866 101 262	911 338 781	947 781 580	927 301 055
-Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaire d'emprunt)	82 662 901	82 662 901	82 665 568	101 469 785	83 005 697
-Variation des autres dettes financières (hors remboursement temporaire d'emprunt)	91 667	99 579	91 633	91 668	91 668
+ Intégration de dette (contrat de partenariat, emprunts transférés)	0	0	0	47 594	0
+ Nouveaux emprunts	95 410 000	128 000 000	119 200 000	81 033 333	65 916 667
= Encours de dette du budget principal au 31 décembre	866 101 262	911 338 781	947 781 580	927 301 055	910 120 357
Capacité de désendettement du budget principal (dette / Caf brute)	7,0	7,7	9,8	7,2	5,8

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Quant à l'annuité de la dette, qui comprend l'amortissement en capital et la charge des intérêts, elle a été marquée par une relative stabilité au cours de la période, oscillant entre 97,57 M€, en 2014 et 95,46 M€, en 2017, à l'exception toutefois de l'exercice 2016, où le montant constaté, 115,76 M€, présente un caractère conjoncturel lié au remboursement du contrat revolving Flexilis A751510R de la Caisse d'Épargne (emprunt n°281) mobilisé à hauteur de 19,7 M€ au 31 décembre 2015⁶². En ce qui concerne l'annuité de la dette et son montant, le département a bénéficié de la modération des taux d'intérêt au cours de la période et l'engagement d'une politique de désendettement devait produire ses effets lors des prochains exercices.

Tableau n° 24 : L'annuité de dette

en €	2013	2014	2015	2016	2017
1. Amortissement de la dette	82 662 901	82 662 901	82 665 568	101 469 785	83 005 697
2. Charges d'intérêts et pertes nettes de change	13 831 217	14 914 116	13 867 453	14 290 722	12 458 971
Annuité (1+2)	96 494 118	97 577 017	96 533 021	115 760 507	95 464 668

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

6.5.2 Gestion active de la dette

Au 1^{er} janvier 2018, l'encours de dette comprenait 402,48 M€ d'emprunts obligataires (44,2 %), 503,14 M€ d'emprunts classiques contractés auprès d'établissements de crédit (55,3 %), et 4,49 M€ de baux emphytéotiques (0,5 %).

Les contrats d'emprunts conclus par la collectivité relèvent dans leur intégralité de la structure A définie par la charte Gissler⁶³, contrats à taux fixes simples, à taux variables simples, échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Ces contrats ne comportent pas de formules structurées de décompte des intérêts et ne présentent donc pas de risques de taux pour la collectivité.

Dans le cadre de sa démarche de diversification et de sécurisation des sources de financement, mais aussi afin de disposer d'une solution alternative aux lignes de trésorerie habituelles, le département a privilégié plusieurs options de financement présentées ci-après.

⁶² Son remboursement effectué le 12 janvier 2016 n'est pas, du point de vue budgétaire et comptable, un refinancement.

⁶³ La charte de bonne conduite des établissements de crédit dite Gissler classe les produits structurés en fonction de deux critères : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule pour établir le montant des remboursements, qui varie de 1, risque faible, jusqu'à 5, risque élevé, et la structure de la formule de calcul, qui varie de A, risque faible, à E, risque élevé. La catégorie F6, relative aux montages présentant les plus grands risques ne fait pas partie des emprunts couverts par la charte et a été introduite par la circulaire du ministre de l'Intérieur NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales.

6.5.2.1 Souscription à un programme de titres obligataires négociables (moyen et long terme) EMTN⁶⁴

Le 26 juin 2009, la collectivité a conclu un programme d'émission de titres de créances à long terme (EMTN) ouvert exclusivement aux investisseurs institutionnels (établissements bancaires, compagnies d'assurance, notamment), qui lui permet de lancer des émissions obligataires sur une durée de 30 ans.

Dans le cadre d'une souscription à un programme EMTN, la collectivité doit satisfaire à un certain nombre d'obligations, en particulier soumettre les résultats de sa gestion aux appréciations d'agences de notation internationales et constituer un dossier auprès de l'Autorité des marchés financiers. De 2013 à 2017, la collectivité a recouru aux émissions obligataires suivantes :

Tableau n° 25 : Emprunts et émissions obligataires 2013-2017

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Encours obligataires	254 484 609	354 484 609	419 484 609	419 484 609	402 484 609
Émissions	80 000 000,00	100 000 000,00	65 000 000,00	0,00	0,00

Source : département, état de la dette

Le recours aux émissions obligataires a induit une recomposition de l'encours de la collectivité au sein duquel la dette obligataire est passée de 254,48 M€ en 2013, sur un encours total de 866,10 M€, soit 29,3 %, à 402,48 M€ en 2017, sur un encours total de 910,12 M€, soit 44,22 %.

À partir de 2016, toutefois, la collectivité n'a pas eu recours au financement obligataire du fait de la volonté affichée de réserver deux tiers de ses financements au secteur bancaire et un tiers aux émissions obligataires mais aussi, semble-t-il, 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.

Au 31 décembre 2014, la dette obligataire se décomposait comme suit :

Tableau n° 26 : Ventilation des institutions détentrices de titres obligataires

Exercice 2015 (en %)	Part de titres dans le total de l'encours au 28/0/2015
Assureurs	53,45
Gestionnaires de fonds d'actifs	23,98
Banques hypothécaires	14,10
Investisseurs institutionnels	8,46

Source : rapport d'orientation budgétaire

Si le marché obligataire présente un caractère attractif, il n'en demeure pas moins soumis à des contraintes d'ordre divers : variation des conditions économiques et des marchés, notation de la collectivité par des agences internationales, par exemple. Face à ces aléas, en sus du suivi attentif des marchés financiers, le département a constitué des provisions pour risques qui s'élevaient à 20 M€ au 31 décembre 2016⁶⁵, soit environ 4,8 % du capital restant dû (CRD).

6.5.2.2 Recours à l'investissement socialement responsable (ISR)

Ce dispositif constitue un mode de financement obligataire dans lequel les investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances, organismes mutualistes, organismes de retraite, gestionnaires d'actifs) et les établissements bancaires allouent des crédits destinés à financer des projets d'institutions reconnues comme étant socialement responsables. En octobre 2014, le département a été le premier à pratiquer une émission obligataire au titre du dispositif ISR, à concurrence de 40 M€.

⁶⁴ EMTN : Euro Medium Term Note.

⁶⁵ Cette provision a vocation à atténuer budgétairement, par sa reprise, le pic de remboursement *in fine*.

6.5.2.3 Participation au capital de l'Agence France Locale (AFL)

Au 31 décembre 2017, la collectivité détenait une participation de 6,51 M€ correspondant à 5,61 % du capital de l'Agence France Locale, créée par la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Considérée comme une banque publique locale et se démarquant des banques du secteur privé, l'Agence a pour mission de favoriser la diversification et la sécurisation de l'accès au financement des collectivités.

L'AFL a ainsi conclu avec le département deux contrats d'emprunt pour un montant total de 40 M€. Le premier, conclu le 4 août 2015 pour un montant de 10 M€, prévoyait un remboursement linéaire jusqu'au 20 décembre 2030 et était adossé à l'index Euribor trois mois. Le second, d'un montant de 30 M€, a été souscrit le 5 décembre 2016 au taux fixe de 0,6 % et prévoyait un remboursement linéaire le 20 décembre 2017.

Le département a précisé que l'AFL représente l'engagement hors bilan le plus important en termes de garantie d'emprunt, la collectivité ayant consenti deux garanties autonomes à première demande d'un montant équivalent aux emprunts souscrits⁶⁶ : au 31 décembre 2017, le montant des garanties d'emprunt AFL était de 35,6 M€ ; en 2018, le prêt de 10 M€ du 4 août a été remboursé par anticipation, refinancé par un nouvel emprunt de 28 M€ ; un nouvel emprunt a été mis en place fin 2018 pour 12 M€, portant le montant des garanties d'emprunt AFL à 64 M€.

6.5.2.4 Contrats d'ouverture de crédits à long terme renouvelable (OCLTR)⁶⁷

Le département a également eu recours à des contrats d'ouverture de crédits à long terme renouvelables (OCLTR), conclus respectivement avec quatre établissements bancaires, mais n'avait pas prévu de tirages au titre de l'exercice 2017.

6.5.2.5 Instruments de couverture (*Swaps*)

Le département a d'autre part souscrit des contrats de couverture (*swaps*)⁶⁸, notamment pour se prémunir contre les risques de taux. Il a ainsi conclu des contrats d'échange de taux fixes et de taux variable auprès de certains établissements bancaires, ce qui lui a permis de rééquilibrer l'encours de ses emprunts entre taux fixe et taux variable, en vue notamment de sécuriser l'encours de dette à taux fixe⁶⁹.

6.6 Crédits de trésorerie

Pour faire face à ses besoins de financement et sécuriser les émissions des billets de trésorerie, le département a également eu recours à des crédits de trésorerie, souscrits selon des modalités diverses : lignes de trésorerie de type classique, lignes de trésorerie liées à un emprunt et, depuis 2011, billets de trésorerie. La gestion de ces lignes s'appuie notamment sur un suivi quotidien de la situation de trésorerie de la collectivité qui permet d'ajuster les tirages en fonction des besoins.

*

⁶⁶ Des tirages ont été effectués sur l'exercice 2017 sur 4 lignes revolving, en début et en fin d'année 2017, dans le cadre du pilotage de la dette afin d'optimiser la performance de la gestion de la dette et de la trésorerie. Le BP 2017 prévoyait des mouvements sur les emprunts revolving.

⁶⁷ Ouverture de lignes de trésorerie à long terme renouvelables.

⁶⁸ Ce type de contrat est défini comme étant un produit dérivé financier d'échanges de flux financiers entre deux parties qui s'entendent pour procéder à un échange d'actif afin de se protéger contre les risques financiers et optimiser le coût de la dette.

⁶⁹ L'annexe IV B1.5 du compte administratif recense ainsi neuf contrats adossés à des taux fixes, totalisant un capital restant dû de 270,211 M€, et 7 contrats adossés à des taux variables, représentant un capital restant dû de 150 M€, soit un capital restant dû cumulé de 420,211 M€ au 31 décembre 2017.

Le pacte financier État-collectivités territoriales, annoncé par le Président de la République lors de la première réunion de la conférence nationale des territoires en juillet 2017, a été inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022. Ce pacte visait à inciter les collectivités locales à réaliser 13 Md€ d'économies sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici 2022, soit 2,6 Md€ par an, en contrepartie de la stabilité des dotations versées par l'État au cours de cette période. L'État a proposé aux 322 plus grandes collectivités⁷⁰ de s'engager par contrat à respecter pendant 3 ans (2018-2020) un objectif d'évolution de leurs charges de fonctionnement de 1,2 % par an en valeur⁷¹, comme prévu par la loi de programmation des finances publiques. En juillet 2018, 230 collectivités avaient signé un contrat de partenariat avec l'État. Le dispositif s'impose toutefois aussi aux collectivités non signataires qui se sont vu notifier par arrêté préfectoral un taux maximal d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. Pour les 322 collectivités concernées, il comporte un mécanisme de pénalité financière en cas de dépassement de l'objectif de dépense.

Les objectifs visés par le pacte financier pouvaient s'inscrire dans la politique mise en œuvre par le département de l'Essonne depuis 2015 en matière de maîtrise des charges de gestion et de désendettement. Il a toutefois décidé de ne pas conclure de contrat de partenariat financier avec l'État. La collectivité a indiqué avoir refusé de signer le pacte financier faisant valoir qu'elle considérait la conclusion d'un tel contrat comme une mise sous tutelle.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Les effectifs

7.1.1 Fiabilité de l'information

Les différentes sources d'information disponibles, bilans sociaux, annexes des comptes administratifs (CA), rapports d'orientation budgétaire, ne permettent pas de déterminer de manière fiable le nombre d'agents départementaux parce que les données chiffrées diffèrent d'un document à l'autre ou ne recouvrent pas les mêmes périmètres, sans que ceux-ci soient précisés : nombre physique d'agents, nombre d'équivalents temps plein (ETP) ou d'équivalents temps plein travaillé (ETPT⁷²), agents de l'Institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF)⁷³ inclus ou pas, par exemple.

La collectivité considère à cet égard que l'annexe budgétaire⁷⁴ IV D1.1 retrace la réalité des effectifs et que si un écart existe avec les autres sources, il peut s'expliquer par la définition des périmètres budget principal/budgets annexes⁷⁵, lors du décomptage des effectifs et du fait d'éventuelles erreurs d'affectation. Elle a également indiqué qu'au titre de l'année 2017, les informations figurant à l'annexe budgétaire du budget primitif avaient été recueillies le 14 décembre 2017, alors que les données transmises lors de l'instruction l'avaient été le 31 décembre 2017.

⁷⁰ Les régions, les départements, les métropoles ainsi que les communes et les groupements intercommunaux dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 M€.

⁷¹ Ce taux pouvait varier de 0,75 % à 1,65 % pour tenir compte des circonstances locales, tel le revenu moyen par habitant.

⁷² Pour mesurer plus précisément le rapport entre effectifs physiques et temps de travail effectué au service de la collectivité et établir des comparaisons objectives entre collectivités, deux équivalences peuvent être utilisées, l'équivalent temps plein (ETP) et l'équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Les effectifs en ETP sont calculés en rapportant les effectifs physiques à la quotité de travail. Il s'agit d'une mesure des effectifs au sein de la collectivité à un instant donné, qui ne tient pas compte de la durée de présence effective durant l'année. Ainsi, une personne travaillant à temps partiel à 80 %, en poste au 31 décembre, comptera comme 0,8 ETP au 31 décembre. En revanche, un agent étant parti de la commune le 31 septembre ne sera pas compté parmi les ETP au 31 décembre.

Les effectifs en ETPT sont calculés en rapportant les ETP à la durée de présence. Il s'agit donc d'une mesure des effectifs non à un instant donné, mais sur une période, généralement l'année. Ainsi, une personne ayant travaillé au sein de la collectivité à temps partiel à 80 % du 1^{er} janvier au 31 septembre, soit 9 mois sur 12, comptera comme $0,8 \times 0,75 = 0,6$ ETPT pour l'année concernée.

⁷³ En 2017, l'effectif de l'IDEF était de 154 agents.

⁷⁴ Annexe IV D1.1 du compte administratif.

⁷⁵ Effectifs 2017 des budgets annexes créés en 2016 : domaine de Chamarande : 33 agents ; stade Robin : 11 agents ; crèche du personnel : 21 agents.

Cependant, au sein d'une même source, par exemple l'état du personnel annexé au compte administratif, l'information ne paraît pas exhaustive : cet état est en effet présenté comme regroupant l'ensemble des emplois permanents et non permanents alors que n'y figurent pas les emplois des assistants familiaux, 300 agents en moyenne et, à partir de 2014, les emplois des collaborateurs de cabinet et de collaborateurs des groupes d'élus.

Par ailleurs, l'existence d'une rubrique « *Emplois non cités* » a conduit à interroger la collectivité sur le statut des agents recrutés sur ces postes, qui représentaient 17 ETPT en 2013, 7,24 en 2014, 12,24 en 2015, 5,47 en 2016, et 9,41 en 2017. Étaient notamment répertoriés à ce titre en 2014 un chargé de communication, un maquettiste, 2 cadres A des domaines Chamarande/Méréville et, en 2017, des emplois de médecin, de technicien/ingénieur informatique, ainsi qu'un chargé des instances et un chargé du protocole. En l'absence de précision apportée sur le bien-fondé de cette rubrique, la question de la légalité des conditions de recrutement sur ces emplois est posée.

Dans sa réponse, le département a précisé avoir pris en compte les observations de la chambre au titre de la présentation du tableau des emplois joint au budget primitif 2019.

D'autre part, l'écart entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus demeure élevé, de l'ordre de 300, quoiqu'en baisse par rapport à 2013 (500 emplois). Toutefois, l'annexe relative à l'état du personnel du budget principal de 2018 fait apparaître un écart⁷⁶ comparable à celui de 2013.

Enfin, les chiffres transmis à la chambre peuvent varier d'un tableau à l'autre du fait notamment de la confusion entre effectifs physiques, équivalents temps pleins (ETP) et équivalents temps pleins travaillés (ETPT).

Tableau n° 27 : Effectif physique global : titulaires et non titulaires

	Titulaires	Non titulaires	Total	% Non tit. / effectifs
2013	4077	865	4 942	17,5
2014	4050	919	4 969	18,5
2015	4033	835	4 868	17,2
2016	3979	681	4 660	14,6
2017	3948	777	4 725	16,4

Source : traitement de la chambre à partir du tableau transmis par la collectivité

À cet égard, l'effectif départemental mentionné dans le tableau ci-dessus ne correspond pas à la somme des emplois permanents et des emplois non permanents produite par ailleurs par la collectivité, qui s'élevait à 4 265 agents, ce qui reflète les incertitudes relatives à la comptabilisation des agents départementaux. Or, la fiabilité de ces données constitue une condition essentielle tant de la qualité de l'information apportée à l'assemblée départementale et aux administrés qu'à la mise en œuvre d'une politique efficace de maîtrise de la masse salariale.

7.1.2 Emplois permanents

S'agissant des agents occupant des emplois permanents, leur nombre a diminué de 247 lors de la période examinée, cette diminution prenant place au cours des deux derniers exercices.

Tableau n° 28 : Effectifs physiques sur emplois permanents

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Nombre d'agents	3 968	3 991	3 896	3 715	3 721	- 247

Source : collectivité

⁷⁶ BP 2018 - emplois budgétaires : 3 924 ; postes pourvus : 3 474 (hors emplois d'insertion et « *emplois non cités* »).

La baisse des dotations de l'État et l'augmentation des dépenses, notamment en matière de solidarités, a en effet conduit le département, comme il a été dit, à recentrer ses actions en direction des politiques publiques obligatoires au regard des dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ce recentrage s'est traduit par la réorganisation de plusieurs services et, partant, à l'ajustement des effectifs aux besoins de la collectivité.

Le département a également fait valoir qu'il s'était engagé dans une politique de maîtrise de sa masse salariale, avec un taux d'évolution annuel de 0 %, hors mesures nationales, au titre de la période 2016-2021. Selon la collectivité, la mise en œuvre de cette politique implique la suppression de 50 équivalents temps plein par an de 2018 à 2021. Ces mesures viennent s'ajouter à la suppression de 103 emplois budgétaires en 2016⁷⁷.

Tableau n° 29 : Effectifs par catégorie

/Catégorie - Année/	A	B	C	Total
2013	930	1 021	2 017	3 968
2014	927	1 036	2 018	3 991
2015	884	1 017	1 995	3 896
2016	848	956	1 911	3 715
2017	841	937	1 943	3 721
Évolution 2013/17	- 89	- 84	- 74	- 247

Source : collectivité

A *contrario*, le département a notamment dû intégrer dans ses effectifs 21 agents de l'Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines⁷⁸ (Opiévoy) à la suite de la dissolution de ce dernier, et créer les postes budgétaires correspondants par délibération du 21 novembre 2016.

7.1.2.1 Titulaires et non titulaires

Tableau n° 30 : Répartition entre titulaires et non titulaires, en ETPT

Filières	2013		2014		2015		2016		2017	
	Titulaire	Non tit.								
Administrative	1 249	106	1 262	80	1 243	45	1 184	55	1 127	65
Technique	1 481	62	1 446	94	1 460	69	1 400	72	1 379	65
Sociale	458	30	479	30	473	15	457	8	447	12
Médico technique	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-
Médico-sociale	363	24	361	28	369	17	338	20	326	9
Sportive	4	-	4	-	3	-	1	-	-	-
Culturelle	7	-	37	1	34	1	26	-	27	-
Animation	9	-	8	-	6	-	4	-	4	-
Total	3 572	222	3 598	233	3 589	147	3 411	155	3 311	151

Source : Annexes D.1.1 – compte administratif

Au titre des emplois permanents, exprimés en ETPT, la part des agents non titulaires s'élève en moyenne à 5 %. En 2017, c'est la filière administrative, au titre du cadre d'emplois des attachés territoriaux, qui comptait la part la plus élevée de non titulaires, un peu plus de 18 %.

⁷⁷ Cf. délibération n°2016-01-0021 du 15 février 2016 relative à la mise à jour du tableau des effectifs et des emplois budgétaires.

⁷⁸ L'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR), supprime les offices interdépartementaux. Cette dissolution comporte la dévolution à l'office public de l'habitat (OPH) Val d'Oise Habitat du patrimoine immobilier localisé dans le département du Val d'Oise et l'apport à une entreprise sociale pour l'habitat du patrimoine immobilier localisé dans les départements des Yvelines et de l'Essonne avec le partenariat d'un opérateur de logement social pour ces deux départements.

7.1.2.2 Effectifs par filière

Tableau n° 31 : Répartition par filière

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Administrative	1 391	1 385	1 337	1 272	1 253	- 9,9 %
Animation	9	8	6	4	4	- 55,6 %
Culturelle	38	39	36	33	29	- 23,7 %
Médico-sociale	437	434	424	394	385	- 11,9 %
Médico-technique	1	2	4	4	4	300,0 %
Sociale	516	540	522	493	497	- 3,7 %
Sportive	5	4	3	1	-	- 100,0 %
Technique	1 571	1 579	1 564	1 514	1 526	- 2,9 %
Total	3 968	3 991	3 896	3 715	3 698	- 6,8 %

N.B. : pour 2017, le total diffère du tableau précédent (23 agents de différence) sans que la collectivité ait pu valider un résultat plutôt que l'autre.

Source : collectivité

Le tableau ci-dessus montre que, depuis 2014, des réductions d'effectifs ont été obtenues particulièrement dans la filière administrative, la filière médico-sociale, la filière sociale et la filière culturelle.

7.1.2.3 Les flux entrées-sorties

Le nombre des départs d'agents a été plus élevé que celui des entrées jusqu'en 2015. En 2017, en revanche, 365 agents ont quitté les services du département, alors que 513 entrées ont été réalisées.

Tableau n° 32 : Flux relatifs aux effectifs permanents

	2013	2014	2015	2016	2017
Départ à la retraite	76	82	71	95	115
Mutation	38	38	23	47	44
Disponibilité, congé parental	58	64	51	145	21
Départ en détachement				27	37
Fin de détachement	25	27	29		10
Démission	15	10	20	9	26
Fin de contrat	24	27	96		108
Décès	7	10	7	7	2
Licenciement	0	6	2	5	2
Autres cas ^[1]					
Total sorties	243	264	299	335	365
Concours				657	38
Recrutement direct ^[2]	1	0	13	33	20
Recrutement de contractuels				334	170
Mutation	28	42	35	19	46
Réintégration ^[3]	43	52	37	5	7
Détachement	11	32	22	20	26
Autres cas ^[4]				178	206
Total entrées	83	126	107	1 246*	513
Solde entrées – sorties au 31 décembre	- 160	- 138	- 192		148

* Les données relatives aux entrées pour 2016 ne présentent pas une fiabilité suffisante pour être prises en compte.

[1] Décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité...

[2] Les recrutements directs sans concours permettent l'accès aux premiers grades des corps de la catégorie C (adjoint)

[3] Réintégration après mise en disponibilité ou détachement.

[4] Réintégration après décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité ...

Source : collectivité

7.1.2.4 Départs à la retraite

À l'exception des chiffres relatifs aux flux de sortie indiqués dans le tableau précédent, le département n'a produit aucune autre donnée, prospective notamment, relative aux départs à la retraite ni, *a fortiori*, sur les effets prévisibles en termes de gestion des ressources humaines.

La collectivité a toutefois indiqué que dans le cadre des projections et prospectives budgétaires, pour chaque direction générale adjointe, un document d'aide à la décision est construit, afin d'aider à apprécier les effets prévisibles des départs à la retraite sur la gestion des ressources humaines.

7.1.2.5 Indemnité de départ volontaire (IDV)

Le décret n°2009-1594 du 18 décembre 2009 a institué une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale qui peut être attribuée aux fonctionnaires qui quittent définitivement la fonction publique à la suite d'une démission ainsi qu'aux agents non titulaires recrutés pour une durée indéterminée qui démissionnent pour les motifs suivants : restructuration de service, départ définitif de la fonction publique pour créer ou reprendre une entreprise, départ définitif de la fonction publique pour mener à bien un projet personnel⁷⁹.

Par délibération du 12 octobre 2015, la collectivité a instauré cette indemnité de départ⁸⁰ après examen par le comité technique. Depuis 2015, 11 agents sont partis ou sont en instance de départ dans le cadre de ce dispositif : 5 agents dans le cadre d'un projet personnel ou familial et 6 agents dans le cadre d'une reconversion professionnelle.

7.1.2.6 Agents mis à disposition et activité accessoire

7.1.2.6.1 Reprise par le STIF de la compétence transports scolaires adaptés

Par délibération du 17 février 2010, le département a accepté d'assurer la délégation de compétence du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en ce qui concerne l'organisation et le financement sur son territoire des circuits spéciaux scolaires et du transport des élèves et étudiants handicapés entre leur domicile et leur établissement scolaire et universitaire. Lors du réexamen en 2015 des mécanismes financiers de la convention conclue le 29 juin 2010 pour une durée de 10 ans, le département n'a pas souhaité poursuivre l'exercice de cette compétence qui a donc été reprise par le STIF à compter de juillet 2015.

Le dispositif de reprise prévu par la délibération 22 juin 2015 comprenait :

- un avenant à la convention de délégation de compétence pour fixer la date d'effet de la résiliation au 31 juillet 2015 ;
- une convention de reprise qui traitait notamment de la question des mises à disposition de locaux et matériels, en contrepartie d'une participation financière forfaitaire du STIF ;
- une convention de mise à disposition des agents titulaires⁸¹, à savoir 15 agents⁸², soit 11,8 ETP permettant au STIF de faire face à la reprise de cette compétence dès la rentrée 2015-2016.

⁷⁹ Ne peuvent bénéficier de l'indemnité de départ volontaire que les agents ayant effectivement démissionné au moins cinq ans avant la date d'ouverture de leurs droits à pension.

⁸⁰ Le montant de cette indemnité est basé sur l'ancienneté, comptabilisée en années, au titre des services effectués antérieurement dans la fonction publique territoriale, à hauteur de 50 %, et des services effectués dans la collectivité, dans la limite de 25 ans. Le montant de cette indemnité ne peut excéder le double de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission.

⁸¹ Le seul agent contractuel s'est vu proposer la reprise de son contrat par le STIF.

⁸² Fonctions exercées : 1 chef du service transports scolaires et solidaires ; 1 chef du pôle transports solidaires ; 2 coordinateurs transports scolaires, solidaires et marchés ; 10 chargés de transports scolaires et solidaires ; 1 chargé de qualité transports.

Cette mise à disposition a porté sur la période du 1^{er} août au 31 décembre 2015 durant laquelle le STIF a remboursé au département le montant des dépenses liées à la rémunération et à l'action sociale des agents mis à disposition, soit 396 165 €⁸³.

Une option de recrutement par le STIF, par voie de mutation, a été ouverte aux agents qui devaient prendre leur décision avant le 2 novembre 2015. Sur un total de 16 agents, 11 ont bénéficié d'une mutation vers le STIF et 5 ont réintégré la collectivité et ont été reclassés.

7.1.2.6.2 Création du syndicat mixte ouvert Essonne Numérique

Créé par arrêté préfectoral du 11 octobre 2016, le syndicat mixte ouvert Essonne Numérique est chargé de la réalisation, de l'exploitation et de la commercialisation du réseau d'initiative publique départemental⁸⁴ ainsi que de l'observation du déploiement des infrastructures, des réseaux et des services sur le territoire.

Au côté de six structures intercommunales⁸⁵, le département est un des membres adhérents du syndicat mixte ouvert « Essonne Numérique », présidé au demeurant par le président du conseil départemental.

L'article L. 5721-9 du CGCT prévoit que les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences. Une convention fixe les modalités de cette mise à disposition et prévoit les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service.

À cet égard, le département supporte 50 % des charges de fonctionnement du syndicat, met à disposition des agents pour assurer son fonctionnement et participe à son programme d'investissement.

Depuis la création du syndicat, deux conventions de mise à disposition de personnel ont été signées entre le département et Essonne Numérique :

- la première, conclue jusqu'au 31 décembre 2017, a prévu la mise à disposition de 11 agents en poste dans les services suivants : commande publique, affaires juridiques, système d'information, ressources humaines, finances, selon des quotités de travail allant de 1 % à 40 %. Elle a fait l'objet d'un avenant le 19 juin 2017 qui a porté le nombre d'agents à 14, dont 2 mis à disposition à 90 % de leur temps de travail : directeur technique et responsable technique très haut débit (THD) ;
- la deuxième, prévue par la délibération du 18 décembre 2017 au titre de l'année 2018, concerne 12 agents, dont 3 mis à disposition à 90 % de leur temps de travail, en sus des 2 agents précités et 1 géomaticien⁸⁶.

Les conventions ont prévu le remboursement par Essonne Numérique du montant de la rémunération et des charges sociales versées par le département⁸⁷. La compensation financière est majorée de 10 % au titre des frais généraux liés à l'activité des services mis à disposition (moyens bureautiques et informatiques, utilisation de véhicules, déplacements, charges afférentes aux locaux). Le syndicat rembourse le département sur la base d'un état des frais annuels produits par ce dernier. Au compte administratif 2017, le montant imputé au compte 70848 « mise à disposition personnel autres organismes » s'est élevé à 200 000 €.

⁸³ Extrait page 8 du rapport FCI – Gérer la Cité du 13 février 2015 sur les modes de gestion pour le transport scolaire adapté.

⁸⁴ Le projet de RIP porte sur 124 communes, soit 80 % du territoire et 20 % de la population.

⁸⁵ Outre le département, il est composé des membres suivants : communauté d'agglomération de l'Etampois Sud Essonne et communautés de communes des Deux Vallées, d'entre Juine et Renarde, du Dourdanais en Hurepoix, du Pays de Limours et du Val d'Essonne.

⁸⁶ À la croisée de la géographie et de l'informatique, le géomaticien exploite les données pour modéliser le territoire. Il intervient dans tous les secteurs qui ont besoin d'analyse spatiale : urbanisme, environnement, transport, énergie, marketing.

⁸⁷ Sont prévus également les remboursements des charges résultant du traitement de l'agent, des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident imputable au service ainsi que des allocations versées à ce titre.

Le tableau des effectifs approuvé par le conseil syndical du 19 juin 2017 fait état de 17 postes dont, au titre de la direction générale, 1 directeur technique et 1 expert. Comme indiqué précédemment, l'ensemble des postes est pourvu par la mise à disposition d'agents du département, à l'exception toutefois du poste d'expert qui est occupé par le directeur général des services (DGS) du département, à titre d'activité accessoire. À cet égard, le président du conseil départemental a accordé à ce dernier, le 14 décembre 2016, une autorisation de cumul d'activités courant jusqu'au 1^{er} décembre 2018.

Par arrêté du 30 décembre 2016, le président du syndicat mixte a donné délégation de signature à l'intéressé en qualité de directeur général de la structure. Celui-ci exerce sa mission à titre accessoire, c'est-à-dire en dehors des heures de travail relevant de son activité principale. Un maximum de 9 heures hebdomadaires est au demeurant prévu à cet effet en dehors des heures de travail. Enfin, par arrêté du 11 avril 2017, le président du syndicat a fixé l'indemnité forfaitaire maximale relative à ce poste d'expert à 1 200 € nets mensuels, à compter du 15 décembre 2016.

L'intitulé de l'activité effectuée au bénéfice du syndicat, qui figure sur la demande d'autorisation de cumul, peut toutefois conduire à s'interroger sur l'adéquation du recours à l'activité accessoire pour exercer une « *expertise globale pour la définition des objectifs stratégiques et l'élaboration des projets syndicaux, et assurer la poursuite de l'action engagée par le département pour la mise en œuvre du THD sur l'ensemble du territoire départemental* ».

En effet :

- soit l'activité d'expert consiste en une prestation de conseil qui peut être délivrée selon les caractéristiques de l'autorisation de cumul précitée mais correspond dès lors difficilement à l'exercice des fonctions de directeur général du syndicat ;
- soit l'activité d'expert s'apparente effectivement à l'exercice des fonctions de directeur général du syndicat et ne peut que difficilement être compatible avec une intervention limitée à quelques heures par semaine, qui plus est effectuées en dehors des heures de service du directeur général des services d'une collectivité de l'importance du département de l'Essonne.

À cet égard, la collectivité a indiqué qu'un directeur technique participait à la direction générale du syndicat et que le directeur général des services ne pouvait être mis à disposition du syndicat, car il était déjà en position de détachement sur un emploi fonctionnel. Dès lors, selon la collectivité, seule la modalité de l'activité accessoire pouvait être envisagée.

En tout état de cause, le recours à l'activité accessoire à titre d'expertise, alors que l'intéressé occupe par ailleurs les fonctions de directeur général des services du département, n'apparaît pas comme la modalité juridique la mieux appropriée pour pourvoir à l'exercice effectif d'un emploi permanent de directeur général du syndicat et a conduit par là-même la chambre à s'interroger sur le bien-fondé de l'indemnité forfaitaire perçue dans ces conditions.

Le département a indiqué à cet égard que le choix de confier les fonctions de directeur général du syndicat mixte au directeur général des services du conseil départemental répondait à une volonté d'optimisation de la dépense publique, que le cumul avec une activité accessoire était autorisé et que l'intéressé ne dépassait pas au total 48 heures de travail hebdomadaire.

Pour sa part, le bénéficiaire de l'autorisation de cumul a indiqué que son activité au sein du département et du syndicat mixte s'inscrivait dans le cadre des objectifs de mutualisation, de cohérence et d'économie définis par les deux structures et que l'intitulé des fonctions d'expert avait été arrêté au regard de la mission exercée et des expériences acquises antérieurement.

7.1.2.7 Emplois fonctionnels

Tableau n° 33 : Nombre d'emplois fonctionnels

	2013	2014	2015	2016	2017
DGS/DGA	4	5	5	6	6

Source : Annexe D1.1 – CA / annexe corrigée par la chambre pour 2017

Les emplois fonctionnels sont régis par le décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Le département a créé six emplois fonctionnels. L'annexe du compte administratif de 2017 relative au personnel mentionnait cependant sept emplois fonctionnels, ce que la collectivité a expliqué par la décision de simplifier l'organigramme des fonctions d'encadrement en y incluant le secrétaire général. Si ces facilités de présentation peuvent être comprises en termes d'organisation interne, elles le sont moins dans le cadre de la préparation du compte administratif de la collectivité, qui doit donner une image fidèle de ces emplois.

7.1.3 Emplois non permanents

7.1.3.1 Observations générales

Afin de chiffrer le nombre des emplois non permanents, il a été demandé au département de compléter le tableau ci-dessous, établi à partir de données figurant dans les rapports sur l'état de la collectivité (REC) 2013 et 2016, et d'y adjoindre le nombre de collaborateurs de groupes d'élus.

Tableau n° 34 : Nombre d'emplois non permanents

	2013	2014	2015	2016	2017
Collaborateurs de cabinet	10			18	
Assistants familiaux	309	305	305	306	
Emplois saisonniers ou occasionnels	12			36	
Contrats unique d'insertion (CUI)	36	69	50	72	-
Emplois d'avenir	49	93	79	58	-
Autre emploi aidé	23		0	0	
Apprentis	0		30	43	
Autres contrats (hors emplois aidés)	0			11	
Total	463			544	

Source : CRC à partir des REC 2013 et 2016

Tableau n° 35 : Nombre d'emplois non permanents par typologie

Type de contrat / Année	2013	2014	2015	2016	2017
Collaborateurs de cabinet	11	11	21	10	10
Collaborateurs des groupes d'élus	13	13	14	12	13
Contractuels (CDD, renforts, saisonniers)	151	131	88	89	149
Totaux	175	155	123	111	172

Source : collectivité

L'examen de ces tableaux induit notamment les constats suivants :

- ne sont plus comptabilisés les assistants familiaux, qui ne figurent d'ailleurs plus dans les annexes du compte administratif, ni les emplois d'insertion ;
- le nombre des emplois saisonniers ou occasionnels varie selon les sources d'information et il est vraisemblable que le rapport sur l'état de la collectivité ne mentionne que les emplois saisonniers stricto sensu ;

- les données disponibles sur les contrats à durée déterminée (CDD) peuvent laisser penser qu'une partie d'entre eux sont utilisés sur des emplois permanents ;
- sont par ailleurs additionnés les contrats successifs pour un même poste, ce qui peut conduire, par exemple en ce qui concerne les collaborateurs de cabinet, à des chiffres qui dépassent les limites fixées par les textes.

Par ailleurs, en ce qui concerne la rubrique intitulée « *Autres contrats (hors emplois aidés)* » qui comprend 11 contrats en 2016, la collectivité a indiqué qu'elle faisait référence aux agents non classables dans les autres catégories, qui correspondent par exemple à des intermittents du spectacle ou à des vacataires. En 2016, ces emplois correspondaient ainsi à deux stagiaires des écoles, 7 jeunes effectuant leur service civique, 1 expert consultant en contrat à durée déterminée à temps non complet et à 1 intervenant permanent, ces 2 derniers contrats s'apparentant pourtant *a priori* à des emplois permanents.

7.2 Nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Tableau n° 36 : Part de la NBI : effectifs et masse salariale

	2013	2014	2015	2016	2017
Effectif titulaires	4 077	4 050	4 033	3 979	3 948
Bénéficiaires de la NBI	1 973	2 105	2 020	2 066	2 174
% bénéficiaires/effectif titulaire	48,39	51,97	50,08	51,92	55,06
Dépense annuelle de NBI	1 681 417,00	1 726 883,00	1 720 250,00	1 667 016,00	2 263 368,00
Masse salariale	178 119 258,00	181 576 860,00	183 457 418,00	177 054 339,00	180 998 866,00
% dép. NBI /masse sal.	0,94	0,95	0,93	0,94	1,20

Source : traitement de la chambre à partir des données de la collectivité

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) représente près de 1 % de la masse salariale. L'augmentation de 2017, qui a porté ce montant à 1,2 %, est à mettre en relation avec la mise en application de la NBI au titre des quartiers prioritaires définis dans le cadre de la politique de la ville.

La collectivité a eu des difficultés pour fournir les données relatives à la NBI, compte tenu de la dispersion des informations au sein des différents services et de l'absence de base unique qui permettrait de traiter les informations de manière globale. Les services de la direction des ressources humaines ne disposent pas des données juridiques qui fondent l'attribution de la NBI aux bénéficiaires, le logiciel de gestion Astre ne permettant pas de les renseigner, même s'il a été précisé qu'un arrêté individuel d'attribution était établi pour chaque agent concerné.

Les listes des bénéficiaires mentionnent en majorité des fonctions qui peuvent se rattacher aux critères habituels d'attribution de la NBI fixés par décret (fonctions de direction, d'encadrement, assorties de responsabilités particulières, fonctions impliquant une technicité particulière, fonctions d'accueil exercées à titre principal). Elles font toutefois apparaître des fonctions plus inhabituelles pour bénéficier de la NBI comme, par exemple, chargé de communication, chargé de mission, chargé d'études, inspecteur, assistant marché, assistant achats, assistant e-commission, assistant gestion culturelle, traitement du courrier, qui conduisent à s'interroger sur la régularité des décisions d'attribution.

Sur ce point, le département a indiqué avoir engagé en 2017 et 2018 une démarche de contrôle et de mise à jour du versement de la NBI en rapprochant la liste des agents bénéficiaires des critères fixés par la réglementation, et que des modifications de l'outil de gestion étaient en cours.

7.3 Régime du temps de travail

7.3.1 Organisation du temps de travail

Les collectivités locales déterminent les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents. Cette liberté est cependant encadrée, et ne peut s'exercer que dans les limites applicables aux agents de l'État. Ce cadre général s'appliquant aux collectivités locales est régi par trois textes principaux :

- a. l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, créé par la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale ;
- b. le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de cet article 7-1 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ;
- c. le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature dont les dispositions ont été étendues, avec certaines adaptations, à la fonction publique territoriale par le décret du 12 juillet 2001 précité.

Ce cadre fixe une durée annuelle de travail de 1 607 heures. Cette durée est calculée sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures, soit 7 heures par jour, pour 228 jours travaillés, obtenus en prenant en compte 25 jours de congés annuels, 8 jours fériés légaux, et 104 jours de repos hebdomadaires. À la durée ainsi obtenue de 1 596 heures, arrondies à 1 600 par le décret du 25 août 2000 dans sa rédaction initiale, le décret du 26 novembre 2004 a ajouté 7 heures travaillées à la suite de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Ces 1 607 heures annuelles constituent à la fois un minimum et un maximum, les heures travaillées au-delà de cette quantité donnant lieu à des journées de récupération, dites journées d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT). Par exception, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 ont pu être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité⁸⁸, ce maintien étant cependant exclusif de l'application du régime des 35 heures, les agents des collectivités ne pouvant cumuler le bénéfice de ces deux dispositifs.

7.3.1.1 Régime du temps de travail en vigueur du 1^{er} septembre 2001 au 1^{er} septembre 2016

Adopté par délibération du 20 septembre 2001, le protocole d'accord sur l'aménagement de la réduction du temps de travail (ARTT) a fixé les grands principes du dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail au sein de la collectivité et a été complété par un règlement général d'application qui en a précisé les modalités pratiques.

Le principe d'un temps de travail annuel égal à 1 535 heures a été arrêté avec un rythme hebdomadaire de 38 heures sur 5 jours et l'attribution de 50 jours de congés, soit 37 jours de congés annuels (35 jours + 2 jours de fractionnement automatiquement intégrés) et 13 jours d'ARTT. La mise en place de l'ARTT a donné lieu à la création de 100 postes en un an.

⁸⁸ L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 créé par la loi du 3 janvier 2001 dispose que « les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur [de la loi du 3 janvier 2001] peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité [...] après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

Pour justifier ce niveau d'heures très inférieur à la durée légale annuelle, le département a fait valoir, lors de l'adoption du protocole, la possibilité de maintenir le régime mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001.

Depuis le 25 mars 2005, avec l'instauration de la journée de solidarité, le temps de travail annuel avait été porté à 1 542 heures.

7.3.1.2 Régime du temps de travail en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2016

Dans le cadre de l'effort de redressement de la situation budgétaire de la collectivité et souhaitant par ailleurs tirer les conséquences de la nouvelle répartition des compétences entre les collectivités territoriales fixée par la loi NOTRe précitée du 7 août 2015⁸⁹, le département a notamment décidé, en vue de mieux maîtriser la croissance de la masse salariale, de ne pas remplacer systématiquement les agents quittant la collectivité et de rendre applicable la durée réglementaire annuelle de travail de 1 607 heures.

Dans sa séance du 27 juin 2016, l'assemblée départementale a défini la nouvelle organisation du temps de travail en adoptant trois régimes de travail qui sont entrés en vigueur au 1^{er} septembre 2016 pour l'ensemble du personnel, à l'exception des agents de l'IDEF⁹⁰ relevant de la fonction publique hospitalière et des assistants familiaux⁹¹ relevant du code de l'action sociale et des familles.

En fonction des critères de l'amélioration du service mais aussi de la pénibilité et des contraintes liées aux fonctions, trois cycles de travail ont été définis :

- le régime de travail standard en cycle hebdomadaire, qui concerne près de 2 700 agents ;
- le régime de travail en cycle annuel scolaire, qui concerne près de 1 200 agents des collèges notamment, pour lesquels un règlement intérieur du temps de travail a été établi en juin 2017 ;
- trois régimes de travail particulier soumis à variation saisonnière, en horaires décalés ou en activité continue, qui concernent près de 200 agents : personnels de la direction de la culture, du tourisme et de l'action internationale, de la direction des sports, de la direction de la citoyenneté de la jeunesse et de la vie associative, de la direction des infrastructures et de la voirie, de la direction de l'environnement, de la direction de la prévention et de la sécurité et de la direction des ressources.

Le cycle de travail de base est de 39 heures hebdomadaires réparties sur 5 journées de travail, du lundi au vendredi, et le nombre de jours de repos a été fixé à 50 jours : 25 jours de congés annuels, 2 jours de fractionnement, et 23 jours de réduction du temps de travail (RTT).

La chambre observe que ce nouveau régime de travail correspond à une durée annuelle travaillée de 1 583 heures. La différence avec la durée légale de 1 607 heures est de 3 jours et s'explique, selon les précisions apportées par la collectivité, par l'octroi de 2 jours de fractionnement dont le bénéfice est soumis à conditions et la journée de solidarité de 7 heures qui est accomplie en posant une journée RTT ou une récupération après avoir effectué préalablement sept heures de travail supplémentaires.

Le régime d'autorisations d'absence reposait jusqu'en 2017 sur le règlement général d'application ARTT (RGA ARTT) de juin 2001, qui mentionnait les autorisations exceptionnelles d'absence, déclinées par catégorie (mandat électif, caractère familial ou religieux) sans en préciser les durées et sans qu'une délibération ait pu être produite.

⁸⁹ Évolutions institutionnelles : perte de la clause de compétence générale ; compétences limitées aux solidarités sociales et territoriales, routes, collèges ; compétences transférées à la région : développement économique, schémas d'élimination des déchets et aux intercommunalités : eau et assainissement ; compétences partagées : culture, tourisme, sports.

⁹⁰ IDEF : institut départemental enfance et famille (foyer de l'enfance) = 170 agents en 2017.

⁹¹ En 2017, les assistants familiaux étaient au nombre de 305 agents.

Le nouveau régime des autorisations spéciales d'absence, entré en application le 1^{er} janvier 2018, a été arrêté par délibération du 13 novembre 2017 après avis du comité technique paritaire du 29 septembre 2017. Les conditions d'utilisation sont précisées dans le règlement intérieur des autorisations spéciales d'absence.

Enfin, au 1^{er} janvier 2018, il a été mis fin également à l'existence de 5 jours de congés supplémentaires accordés aux agents du secteur social intervenant en circonscription, soit 600 agents.

7.3.2 Le respect du temps de travail

La collectivité n'a toutefois pas encore mis en place de système automatisé de contrôle de la durée effective du travail : les modalités d'application du nouveau régime du temps de travail s'effectuent manuellement ou sur des supports de type tableur.

Cependant, s'agissant des 640 agents de la direction générale adjointe accompagnement ressources, le cabinet du président et le secrétariat général, un logiciel libre nommé « PhpCongés » gère le régime des congés, les RTT et les autorisations spéciales d'absence.

Enfin, en novembre 2017, le département a lancé un appel d'offres relatif à l'acquisition, la mise en œuvre, la maintenance, l'assistance et l'évolution d'une solution de gestion des temps et des absences (GTA).

7.3.3 Les heures supplémentaires

7.3.3.1 Rappel de la réglementation

Seuls les agents ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). De plus, en raison de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, la récupération des heures supplémentaires doit être privilégiée. Ce n'est qu'à défaut de récupération, sous la forme de repos compensateur, qu'elles peuvent être rémunérées, en application de l'article 7 décret 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

Par ailleurs, hors circonstances exceptionnelles, les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures pour un agent travaillant à temps complet, y compris les heures accomplies les dimanches et jours fériés, ainsi que celles effectuées la nuit.

Enfin, l'assemblée délibérante doit fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS, étant entendu que celles-ci ne peuvent être versées qu'à des agents de catégorie B ou C, en application de l'article 2-I-1^o du même décret.

7.3.3.2 Gestion par la collectivité

Avec le passage aux 1 607 heures, la collectivité a décidé de ne plus rémunérer systématiquement les heures supplémentaires des agents mais de prévoir la possibilité qu'elles soient récupérées, voire déposées sur un compte épargne temps qui pourra être monétisé.

Dans le cadre des mesures d'économie de gestion des moyens de fonctionnement, le rapport de présentation de la délibération du 22 juin 2015 a ainsi prévu que la récupération des heures supplémentaires sera privilégiée à leur paiement. De fait, le nombre d'heures supplémentaires a nettement diminué en 2016, même s'il a quelque peu augmenté en 2017.

Tableau n° 37 : Heures supplémentaires

En €	2014	2015	2016	2017
Nombre d'heures	36 501	32 947	17 588	21 365
Montant brut	741 265,06	695 595,29	453 984,50	540 823,71

Source : collectivité

Le montant correspondant au paiement des heures supplémentaires représentait un coût de 540 000 € en 2017, soit une baisse de 200 000 € par rapport à 2014.

En ce qui concerne les modalités de décompte et de contrôle, le département ne possède toutefois pas d'outil automatisé permettant le contrôle des heures supplémentaires : chaque direction/ service/secteur est chargé directement du suivi des heures supplémentaires effectuées.

Au regard du nombre d'heures supplémentaires rémunérées faisant l'objet de rappels, qui pour certains agents peut atteindre 80 heures⁹², comme l'examen des états de paies pour 2016 l'a montré, il importe que la collectivité mette en place un dispositif de suivi automatisé et fiable de ces heures, en application de l'article 2 du décret précité.

7.3.4 Compte épargne temps

Le compte épargne temps a été institué par délibération du 26 juin 2006 et ses règles de fonctionnement ont été modifiées par délibération du 22 novembre 2010, afin de mettre en œuvre les modalités d'utilisation du CET prévues par le décret du 20 mai 2010.

La délibération du 26 juin 2016, qui autorisait la monétisation du compte épargne temps à compter du 1^{er} juillet 2016, a prévu qu'au-delà de 20 jours de congés épargnés, l'agent pouvait bénéficier soit du versement d'une indemnisation forfaitaire, soit de leur prise en compte au titre du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Tableau n° 38 : Suivi des comptes épargne temps

En €	2016	2017
Coût d'indemnisation	26 645	160 480 jours + 25 938 jours au titre de la RAFP

Source : collectivité

Un dispositif de provisionnement comptable a été mis en œuvre pour faire face à ces charges futures. Il s'élevait à 496 000 € en 2017.

7.4 L'absentéisme

Malgré des demandes réitérées, la collectivité n'a produit au cours de l'instruction aucune donnée relative à l'absentéisme, alors qu'il s'agit d'un indicateur essentiel pour optimiser la gestion des ressources humaines. Dans ces conditions, seules des données collectées dans les rapports sur l'état de la collectivité (REC) et relatives aux exercices 2013 et 2014 ont pu être examinées.

⁹² Le nombre d'HS payées en 2016 faisant l'objet de rappels peut atteindre pour certains agents : en juin : 45 heures, en juillet : 65 heures, en août : 58 heures, en novembre : 80 heures et en décembre 60 heures.

Tableau n° 39 : Nombre de jours par typologie d'absence

	2013	2014
Maladie ordinaire	59 685	58 461
CLM / CLD	36 668	41 102
Congé maternité	13 868	12 544
Congé paternité	153	124
Accidents de service	9 303	8 356
Accidents de trajet	1 467	1 263
Maladie professionnelle	4 913	6 134
Congés enfants malades	2 653	2 033
Total	128 710	130 017

Source : rapports sur l'état de la collectivité

Au titre de la contradiction, le département a transmis les données qui figurent au tableau qui suit, sans commentaires sur les écarts avec celles des REC, ni sur les évolutions constatées :

Tableau n° 40 : Nombre de jours par typologie d'absence

Données au 31/12	2013	2014	2015	2016	2017
Somme de Maladie Ordinaire Nbj	63 555	61 748	64 432	63 452	67 668
Somme de Longue Maladie Nbj	10 378	12 541	13 682	16 550	18 185
Somme de Longue Duree Nbj	12 271	13 620	16 606	14 720	14 067
Somme de Maladie Professionnelle Nbj	3 472	5 036	5 442	5 644	5 962
Somme de Accident Travail Nbj	8 678	7 408	8 557	10 106	10 093
Somme de Conge Maternite Nbj	9 590	9 163	8 567	7 143	6 561
Somme de Conge Paternite Nbj	76	89	95	85	115
Somme de Enfant Malade Nbj	1 894	1 496	1 792	1 869	1 575
TOTAL	109 914	111 101	119 173	119 569	124 226

Source : collectivité

Pour organiser les remplacements, le département a recours à deux méthodes :

- Recrutement en remplacement des agents absents

La collectivité a recours au recrutement d'agents contractuels dans les conditions fixées par l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 pour remplacer des fonctionnaires ou des agents contractuels momentanément indisponibles.

- Création d'équipes mobiles de remplacement

La collectivité a choisi de mettre en place des équipes mobiles de remplacement, dans le secteur des collèges en particulier, afin de pallier rapidement l'absence d'agents sur poste permanent. La création de ces équipes permet le remplacement des agents absents dans des délais compatibles avec la continuité du service public.

7.5 La protection sociale

L'article 22 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que les collectivités locales peuvent contribuer au financement des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles les agents qu'elles emploient souscrivent.

Après la mise en place par la collectivité de la participation liée au risque santé, au 1^{er} octobre 2012, celle concernant la prévoyance a été appliquée au 1^{er} janvier 2013. Le département participe au financement de ces garanties, qui concernent 2 000 agents, dans le cadre de 2 conventions.

Tableau n° 41 : Financement des garanties de protection sociale complémentaire

	2013	2014	2015
Montants en €	575 000	575 000	500 000

Source : collectivité

Par deux délibérations du 18 décembre 2017, le département a souhaité ouvrir la possibilité aux agents de s'assurer en vue d'une éventuelle réduction du régime indemnitaire, en ce qui concerne le risque prévoyance, et de disposer d'une convention de participation renforcée avec une mutuelle, s'agissant de la couverture du risque santé :

- un avenant est venu modifier la convention de participation conclue avec un organisme tiers le 31 décembre 2012, s'agissant de la couverture du risque prévoyance. Il prévoit notamment le maintien du régime indemnitaire dès le premier jour d'absence ;
- une procédure de mise en concurrence a été lancée en vue de la passation de deux conventions de participation pour la mise en œuvre de garanties de protection sociale complémentaire.

7.6 Le régime indemnitaire

7.6.1 Les dispositifs antérieurs à la refonte du régime indemnitaire

Aux termes de la délibération du 3 juillet 2017 portant adoption du nouveau régime indemnitaire, le conseil départemental faisait le constat de l'existence de plus de 20 délibérations régissant le régime indemnitaire en vigueur. Même si certaines primes affichaient des montants déterminés soit forfaitairement, soit en fonction de l'implication des agents bénéficiaires, le dispositif prévoyait comme il se doit que leur attribution se fasse dans le respect du principe de parité avec la fonction publique de l'État.

Toutefois, Interrogée sur les modalités d'attribution et le dispositif de contrôle mis en place pour assurer le respect des montants réglementaires fixés pour chaque grade, la collectivité n'a pas apporté de réponse.

7.6.2 L'instauration d'un nouveau régime indemnitaire

Par délibération du 3 juillet 2017, le département a procédé à la refonte du régime indemnitaire et décidé de mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), avec entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018. À cet égard, le décret du 20 mai 2014 portant création du Rifseep a offert au département l'opportunité de redéfinir sa politique de rémunération, s'agissant des primes et indemnités attribuées aux agents.

Ce nouveau régime a en effet vocation à se substituer aux primes réglementaires en vigueur dans la fonction publique territoriale, au fur et à mesure de son déploiement dans l'administration de l'État.

Le décret de 2014 a en effet prévu la généralisation du Rifseep dans la fonction publique de l'État au plus tard au 1^{er} janvier 2017. Un décret de décembre 2016 et son arrêté d'application établissent toutefois un nouveau calendrier de mise en œuvre et fixent la liste des corps de l'État ne relevant pas de ce régime et devant faire l'objet d'un réexamen avant le 31 décembre 2019.

Au regard des équivalences avec la fonction publique de l'État⁹³, les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale non concernés, au moins jusqu'en 2019, concernent près de 1 400 agents du département, soit environ 60 % du nombre d'agents d'ores et déjà éligibles au nouveau régime indemnitaire.

Ce nouveau régime indemnitaire repose sur trois composantes :

- une part mensuelle qui permet de disposer d'un minimum garanti correspondant à la limite basse du nouveau régime fixé pour les emplois comparables à ceux de l'État. Les plafonds réglementaires sont définis selon des groupes de fonctions⁹⁴ dont le nombre est fixé par arrêté ministériel et ont vocation à être revalorisés dans les mêmes proportions que les plafonds réglementaires⁹⁵ ;
- une part annuelle dont le montant, qui tient compte des résultats, de l'engagement et de la manière de servir des agents, cumulé avec les autres éléments du nouveau régime, doit respecter les plafonds individuels fixés par délibération ;
- des primes ponctuelles pour la prise en compte de la réalisation effective de missions particulières nécessitant un engagement spécifique, dans le domaine de la sécurité et de la prévention, afin de prendre en compte la fonction de chef d'établissement et sa suppléance, la fonction d'assistant de prévention ainsi que les contraintes pesant sur les agents soumis à un cycle de travail particulier⁹⁶.

Le dispositif a par ailleurs prévu des réductions du montant indemnitaire en cas d'absence pour congés de maladie (hors hospitalisation, accident du travail, maladie professionnelle, congés d'adoption, de maternité, paternité), à savoir une retenue appliquée au régime mensuel par jour d'absence⁹⁷.

Enfin, ce nouveau régime indemnitaire est cumulable avec les indemnités des sujétions ponctuelles liées à la durée du travail (heures supplémentaires, astreintes, permanences), les indemnités compensant le travail de nuit, du dimanche et des jours fériés, et avec la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction.

Sont par contre exclus de ce régime les agents dont la rémunération n'est pas décomposée en traitement indiciaire et régime indemnitaire (agents de droit privé ; collaborateurs de cabinet, collaborateurs de groupes d'élus, assistants familiaux, agents vacataires), ainsi que les agents de la fonction publique hospitalière (FPH), dont les agents de l'IDEF précité, qui conservent leur dispositif de prime existant.

⁹³ Les cadres d'emplois pour lesquels les plafonds et socles du RIFSEEP annuels ne sont pas encore publiés concernent les filières techniques (ingénieurs en chef, ingénieurs et techniciens), médico-sociale et médico-technique (médecins, psychologues, sages-femmes, cadres paramédicaux de santé, puéricultrices, infirmiers en soins généraux, biologistes, vétérinaires et pharmaciens, éducateurs de jeunes enfants, moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux, techniciens paramédicaux auxiliaires de puériculture et auxiliaires de soins), sportive (conseillers des APS) et la filière de l'enseignement artistique.

⁹⁴ Groupe 1 : fonctions de cadres dirigeants et d'encadrement ; groupe 2 : fonctions de management de projets, management transversal et d'encadrement fonctionnel ; groupe 3 : fonctions de gestion, d'instruction et de réalisation du service public.

⁹⁵ Une indemnité différentielle pourra être versée pour ne pas pénaliser les agents pour lesquels la refonte du régime indemnitaire entraînerait une baisse de son montant.

⁹⁶ Un cycle de travail particulier, selon la délibération du 15 décembre 2016, correspond à des chantiers de nuit, à une disponibilité de 24H/24 en matière de voirie ou de sécurité.

⁹⁷ Le nombre de jours est évalué sur 12 mois en année glissante : les périodes d'absence sont appréciées sur ces 12 mois. La réduction se présente ainsi : de 1 à 30 jours : 1/30^{ème} ; de 31 à 60 jours : 1/40^{ème} ; de 61 à 90 jours : 1/50^{ème} ; plus de 90 jours : 1/60^{ème}.

7.6.3 La prime de fin d'année et l'allocation sociale de congés annuels

La délibération susvisée du 3 juillet 2017 a prévu que « *le nouveau régime se situe en dehors du périmètre de la prime de fin d'année (PFA) avantage collectivement acquis et attribué au titre de la politique sociale du département* ». À cet égard, les documents transmis par la collectivité appellent les observations suivantes :

- En ce qui concerne la prime de fin d'année (PFA) ou allocation sociale de fin d'année

Par délibération du 26 février 1986, l'assemblée départementale a fixé le régime indemnitaire et maintenu l'allocation sociale de fin d'année en qualité d'avantage collectivement acquis, versée antérieurement aux personnels administratifs par l'association des personnels⁹⁸.

Compte tenu des risques d'annulation de cette délibération⁹⁹, le conseil général l'avait rapportée, par délibération du 5 juin 1986, dans l'attente des textes relatifs au régime indemnitaire des agents territoriaux, mais avait maintenu la prime annuelle et fixé son montant à 4 500 F, tout en précisant qu'« *elle sera versée aux agents susceptibles d'en bénéficier suivant les critères antérieurement retenus* ».

La délibération du 17 février 1988 a étendu le versement de la prime à l'ensemble des agents, à l'exclusion des agents vacataires et des agents logés par nécessité absolue de service (NAS), et fixé son montant à 5 000 F pour 1988.

La délibération du 30 novembre 1988 a ramené le montant de la prime à 4 590 F et a prévu une revalorisation selon les variations du traitement indiciaire des fonctionnaires. Elle a validé son extension à tous les agents du département en vertu du principe de l'égalité de traitement en incluant les agents vacataires ou logés par nécessité absolue de service.

Dans la mesure où cette prime vient s'ajouter au régime indemnitaire applicable aux emplois comparables de la fonction publique d'État, sa légalité ne pouvait être acquise que si elle répondait aux critères des avantages collectivement acquis. En effet, aux termes de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales fixent librement leur régime indemnitaire dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État mais, par exception à ces dispositions, l'article 111 de la loi permettait le maintien de compléments de rémunération collectivement acquis avant son entrée en vigueur.

En l'espèce, il apparaît que le montant de la prime de fin d'année, maintenue par les délibérations de juin 1986, puis de février et novembre 1988, a été fixé à 4 590 francs, soit 699,74 €. Or, au titre de la période 2013-2017, le montant individuel de référence de la prime de fin d'année s'élevait à 916,46 € par agent.

Tableau n° 42 : Prime de fin d'année (PFA)

En €	2013	2014	2015	2016	2017
PFA	3 583 170,97	3 579 725,49	3 742 672,06	3 476 300,12	3 391 033,37
Montant individuel de référence	916,46	916,46	916,46	916,46	916,46

Source : collectivité

⁹⁸ En 1986, le montant était calculé en pourcentage de l'indice de rémunération (ex : directeur : 3,12 %, agent de service : 18,28 %).

⁹⁹ Le rapport de présentation fait état d'une mise en demeure du préfet de rapporter ou de modifier la délibération qu'il a déferée au tribunal administratif.

Dès lors, aux termes de la jurisprudence établie par le juge administratif¹⁰⁰, les revalorisations décidées par les délibérations intervenues après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée ne peuvent être regardées comme ayant le caractère d'avantages collectivement acquis et constituent un avantage nouveau illégalement consenti au personnel, dans la mesure où aucune délibération antérieure à l'entrée en vigueur de la loi susvisée n'a fixé les modalités de revalorisation de la prime de fin d'année. À cet égard, à l'occasion d'un précédent examen de la gestion de la collectivité par la chambre¹⁰¹, celle-ci s'était au demeurant engagée à réduire le montant de cette prime au niveau correspondant à celui de sa mise en place, ce qui n'a cependant pas été décidé.

Rappel au droit n°2 : Régulariser le versement de la prime de fin d'année, afin de lui conserver le caractère d'avantage acquis, conformément aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

- En ce qui concerne l'allocation sociale de congés annuels (ASCA)

La délibération du 12 février 1998 a instauré une allocation sociale de congés annuels en faveur des agents du département, versée en une seule fois au mois de juin et dont le montant suit l'évolution des traitements de la fonction publique. Cette délibération a abrogé celle du 27 mars 1997 relative à l'allocation vacances, servie à l'ensemble des agents et fixant les conditions de versement de l'ASCA¹⁰².

Tableau n° 43 : Allocation sociale de congés annuels

En €	2013	2014	2015	2016	2017
ASCA	3 184 881,98	3 114 928,16	3 250 101,11	2 980 674,19	2 897 922,97

Source : collectivité

Cette allocation est présentée comme une prestation sociale. Cependant, l'action sociale dans les collectivités¹⁰³ consiste à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles en leur attribuant des aides financières ou en nature. Les prestations d'action sociale constituent une aide, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, afin de faire face à des situations difficiles et supposent une participation du bénéficiaire qui peut tenir compte de ses moyens.

L'allocation instaurée par le département ne répond pas à ces critères : elle est générale dans son objet (les congés annuels), concerne tous les agents et est attribuée au titre du régime indemnitaire. Les seuls éléments pris en compte pour faire varier son montant sont relatifs au niveau de rémunération des bénéficiaires, au temps de travail et à leur situation personnelle, en vue d'éventuelles majorations. D'autre part, dénommée allocation sociale de congés annuels, elle ne peut correspondre à une indemnité pour congés non pris qui, jusqu'à une date récente, ne concernait que les non titulaires¹⁰⁴. Dans ces conditions, l'allocation sociale de congés annuels s'apparente à un complément illégal de rémunération.

Rappel au droit n°3 : Prendre les dispositions nécessaires pour mettre un terme au versement de l'allocation sociale de congés annuels, qui ne constitue pas une prestation sociale au sens de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁰⁰ Conseil d'État, 2 octobre 1992, commune de Fosses, n°92692.

¹⁰¹ Rapport du 20 novembre 1997 : examen des comptes et de la gestion du département de l'Essonne, exercices 1991 à 1995.

¹⁰² Conditions de versement :

- montant en lien avec le niveau de la rémunération (allocation dégressive selon le montant de rémunération) ;
- proratisation en fonction de la quotité de travail (temps partiel, temps non complet, nombre de mois de présence) ;
- majoration pour charge de famille (150 F pour chaque enfant) et pour non-imposition (500 F).

¹⁰³ Article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique.

¹⁰⁴ Extension aux fonctionnaires du droit au paiement des congés non pris par l'arrêt du 20 janvier 2009 de la Cour de justice européenne.

7.7 Les avantages en nature

7.7.1 Les logements de fonction

Aux termes des dispositions des articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), issues de décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 modifiant la partie réglementaire du code, le nouveau régime des logements de fonction est le suivant :

- les concessions de logement par nécessité absolue de service (NAS), attribuées lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé à proximité du lieu de travail, emportent la gratuité du logement nu. Cependant, contrairement à l'ancien système d'attribution de logements par nécessité absolue du service, les bénéficiaires doivent s'acquitter des charges afférentes au logement, notamment aux fluides ;
- les conventions d'occupation précaire (COP) avec astreinte se substituent à la concession pour utilité du service. Elles peuvent être accordées aux agents tenus d'effectuer un service d'astreinte, mais ne remplissant pas les conditions pour bénéficier d'un logement par nécessité absolue du service. Elles donnent lieu au paiement d'une redevance égale à 50 % de la valeur locative réelle et à l'acquiescement des charges afférentes au logement.

Par ailleurs, l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale a prévu qu'un logement de fonction peut être attribué par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département et à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil général.

Il appartient à l'organe délibérant de fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois, la délibération précisant les avantages accessoires liés à l'usage du logement.

À l'exception des délibérations relatives à l'attribution d'un logement dans les collèges, prises depuis la publication du décret du 9 mai 2012, la délibération fixant la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance date du 27 juin 2011. Elle ne prend donc pas en compte les critères d'attribution et les conditions d'occupation définis par les dispositions réglementaires en vigueur.

Le département s'est engagé à cet égard à intégrer ces critères et conditions dans une nouvelle délibération, s'appuyant sur un travail préparatoire déjà mené par les services.

Concernant les logements de fonction, l'examen de leur attribution et des conditions d'occupation appellent les constats suivants :

- les logements en COP qui relèvent de cas particuliers, notamment les logements occupés par NAS transformés en COP, dans le cadre de la réorganisation d'activités et/ou de mobilités des agents, sont au nombre de cinq et donnent lieu au paiement de redevances ;
- les autres logements occupés pour NAS ou par COP avec astreintes concernent 13 personnes : il s'agit de logements attribués à des agents occupant des emplois de gardiens, pour 8 d'entre eux, 1 emploi fonctionnel, 1 chef de secteur à la direction de l'environnement, 1 agent technique à l'IDEF, 1 emploi de direction à l'IDEF¹⁰⁵ et l'emploi de directeur des archives départementales, installé dans le domaine départemental de Chamarande.

S'agissant de la concession de logement accordée par nécessité absolue de service au directeur des archives, la collectivité a fondé sa décision par référence au décret n°60-191 du 24 février 1960 : outre le fait que ce texte n'est plus en vigueur, le code général de la propriété des personnes publiques précise qu'un logement est occupé pour NAS « *lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate* ».

¹⁰⁵ Décret n° 80-793 du 1 octobre 1980 relatif à la nomination et à l'avancement du personnel de direction des établissements sociaux mentionnés à l'article L. 792 (4° et 5°) du code de la santé publique. - Article 23.

À cet égard, il ne semble pas que l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service soit le seul moyen pour le directeur des archives d'assurer la continuité du service public et de répondre aux besoins d'urgence liés à l'exercice de ses fonctions, d'autant plus que le domaine de Chamarande assure d'ores et déjà le logement pour NAS de trois gardiens.

La collectivité a fait état sur ce point de la spécificité du site et de la nécessité de disposer d'une expertise technique en cas d'incident, les archives relevant du responsable métier du site.

Le bénéficiaire du logement a fait valoir pour sa part que les archives sont placées sous sa surveillance et qu'une intervention d'urgence peut être nécessaire pour permettre d'assurer leur sécurité, les archives occupant 8 niveaux de sous-sol construits « dans l'eau » et a fait référence à des situations où il avait personnellement assuré les astreintes, notamment en période de fortes pluies. Il a considéré pour ces raisons que le logement d'un directeur d'archives départementales sur site ou à proximité, avec l'éventuelle NAS qui en découlait, n'était pas « usurpée », même s'il a convenu qu'un texte plus récent que le décret de février 1960 précité préconisait en la circonstance la conclusion d'une convention d'occupation précaire (COP).

Recommandation n° 1 : Réexaminer les conditions d'attribution d'un logement par nécessité absolue de service au directeur des archives, conformément aux dispositions du code général de la propriété publique.

7.7.2 Véhicules de fonction

Le département dispose de véhicules mis à disposition des agents pour l'exercice de leurs missions et pour leurs déplacements. L'inventaire du parc automobile¹⁰⁶, qui comprend plus de 500 véhicules, dont des véhicules utilitaires, est établi chaque année en précisant l'agent ou le service affectataire dans le cadre de véhicules de service ou de fonction.

L'article L. 3123-19-3 du CGCT prévoit que le conseil départemental, par délibération annuelle, peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents du département lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

La délibération du 22 juin 2015 a actualisé la liste des agents qui, en raison de leurs fonctions, peuvent se voir attribuer un véhicule de fonction¹⁰⁷, à savoir les agents occupant un emploi fonctionnel. La délibération du 27 mars 2017 a quant à elle prévu l'attribution d'un véhicule de fonction au directeur de cabinet du président du conseil départemental, possibilité ouverte par la loi dans la limite d'un seul emploi de collaborateur de cabinet¹⁰⁸.

La collectivité a précisé qu'une déclaration d'avantage en nature était bien établie pour chacun d'eux, sur la base d'un arrêté individuel et nominatif.

Toutefois, à l'exception de ces deux délibérations, le conseil départemental ne s'est pas prononcé sur la mise à disposition des véhicules.

¹⁰⁶ Exemple 2017 : inventaire général et pour le social.

¹⁰⁷ Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, article 21 ; loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹⁰⁸ Les bulletins de traitement recensés dans la base Xémélios ne mentionnent pas d'attribution de véhicule au directeur de cabinet, au titre des exercices 2015 et 2016.

7.7.3 Frais de représentation

La loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale autorise l'affectation, par délibération de l'assemblée délibérante, de frais de représentation aux agents occupant un emploi fonctionnel d'un département. Cette possibilité est également prévue pour un seul emploi de collaborateur de cabinet du président du conseil départemental.

Par délibération du 22 juin 2015 précitée, le département a renouvelé l'octroi de frais de représentation au directeur général des services et aux directeurs généraux adjoints et a fixé le montant annuel de l'indemnité forfaitaire à 6 840 € bruts, en référence au niveau prévu pour les membres du corps préfectoral¹⁰⁹.

Ce dispositif a cependant été supprimé en 2018, dans le cadre de la mise en application du Rifseep : ce dernier a en effet transposé aux emplois fonctionnels territoriaux l'arrêté INTA1716118A du 14 novembre 2017¹¹⁰, qui abroge les décrets fixant les montants annuels et les modalités d'attribution de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation des membres du corps préfectoral.

8 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

8.1 Le soutien aux associations

8.1.1 Montant des subventions

Au cours de la période examinée, le montant des concours attribués par le département à des tiers, tous bénéficiaires confondus, a diminué de plus de 20 %. La baisse des concours, amorcée en 2014, s'est amplifiée en 2015. En 2017, ces concours ont toutefois enregistré une augmentation de 4 %, par rapport à 2016. En ce qui concerne les subventions aux associations, leur montant est passé de 33,25 M€ en 2015 à 28,96 M€ en 2016, soit une baisse de 13 %, avant d'augmenter de 4 % en 2017.

Tableau n° 44 : Concours financiers attribués par le département

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Total des concours	129,03	115,8	100,35	100,52	104,71
Bénéficiaires de droit public	76,7	68,93	57,13	62,7	65,92
dont établissements publics	13,73	26,48	21,01	23,6	17,61
Bénéficiaires de droit privé	52,32	46,87	43,21	37,82	38,79
dont associations	35,27	32,74	33,25	28,96	30,15

Source : comptes administratifs

Le nombre de bénéficiaires a varié de 1 400 en 2013 à 1 700 en 2016¹¹¹. Le secteur de l'insertion sociale et/ou économique constitue le domaine d'activité des principaux bénéficiaires des concours de la collectivité.

¹⁰⁹ Décret n°2001-1045 du 6 novembre 2001 relatif à l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation et arrêté du 18 octobre 2004 fixant les montants annuels et les modalités d'attribution de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation.

¹¹⁰ Arrêté n°INTA1716118A du 14 novembre 2017 pris pour l'application aux préfets affectés sur un poste territorial des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

¹¹¹ Liste publiée sur le site du département : Essonne.fr.

Tableau n° 45 : Montant des subventions aux associations

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Inférieur à 23 000 €	6,58	6,52	6,60	5,15	5,47
≥ 23 000 €	28,59	26,39	26,41	23,67	24,81
Total	35,16	32,92	33,02	28,82	30,28
dont fonctionnement	28,82	27,26	27,74	23,83	25,45
dont investissement	6,34	5,66	5,28	4,99	4,84

Source : collectivité

En ce qui concerne les associations, le montant total des subventions supérieures à 75 000 € ou à plus de 50 % du produit de l'association¹¹² bénéficiaire s'élevait à 18,9 M€ en 2016. Sur ce montant, les subventions de plus de 100 000 €, ayant bénéficié à 54 associations, totalisaient 15,6 M€.

Parmi ces bénéficiaires, à titre d'exemples, figuraient des associations concourant à la mise en œuvre de politiques départementales, l'agence départementale d'information sur le logement 91, le centre de ressources politique de la ville en Essonne, Essonne développement, le comité départemental du tourisme (CDT), Orly international et le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Parmi les attributaires des subventions les plus importantes, la collectivité apporte également son soutien à des clubs sportifs (Massy Essonne Handball : 151 000 € ; football club féminin de Juvisy-sur-Orge : 239 500 € ; rugby club Massy : 305 000 €), à des équipements culturels, comme le Théâtre de l'Agora, à Évry, pour 593 380 €.

- Le montant des subventions de fonctionnement accordées aux associations fait apparaître une diminution d'environ 14 % en 2016, suivie d'une hausse de 6 % en 2017.

Tableau n° 46 : Évolution du montant des subventions de fonctionnement

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Total	28,8	27,2	27,7	23,8	25,3

Source : collectivité

Comme il a été dit, la réduction des subventions aux associations a pris place dans les mesures de redressement budgétaire. Selon la collectivité, il ne s'est pas agi de procéder à une réduction uniforme des taux de subventionnement mais d'optimiser les marges de manœuvre utilisables en réexaminant les politiques départementales et leurs modalités de mise en œuvre par le tissu associatif.

- En matière d'investissement, à titre d'exemples, le département a mis en place depuis 2009 un soutien financier aux épiceries sociales¹¹³. Pour les espaces naturels protégés, les actions subventionnées portent notamment sur des aides à l'acquisition foncière d'espaces à protéger qui bénéficient au Conservatoire régional d'espaces naturels.

En 2013, la collectivité a également institué une aide pour l'acquisition des matériels et des équipements nécessaires à la réalisation des projets portés par les associations partenaires dont les activités bénéficient aux administrés : en 2013, 49 associations en ont bénéficié pour l'acquisition de matériels informatiques et, en 2015, le montant des aides attribuées à 113 associations s'est élevé à 717 588 €.

¹¹² IV-Annexes du CA 2016.

¹¹³ Ce soutien comporte par exemple, pour l'achat d'un véhicule, une aide de 7 650 €, pour l'installation et la rénovation des locaux, une aide à hauteur de 40 %, dans la limite d'un plafond de 18 300 €. En 2013, 1 association a été bénéficiaire du premier type d'aide (5 748 €), et en 2015, 2 associations ont été aidées pour l'aménagement de locaux (18 000 €) et l'achat de rayonnage (1 080 €).

8.1.2 Avantages en nature

Les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT¹¹⁴, rendues applicables aux départements aux termes de l'article L. 3313-1 du CGCT, prévoient que les comptes administratifs comportent une annexe listant les associations subventionnées et bénéficiant d'aides en nature assimilables à des subventions.

À ce titre, le département de l'Essonne met à disposition des locaux, prête du matériel, participe à des frais de reprographies, de réception et/ou d'autres prestations logistiques. Depuis 2014, l'annexe IV-D2.2 du compte administratif mentionne effectivement la valorisation de ces avantages en nature.

8.2 Organisation et procédures d'attribution et de contrôle

8.2.1 Organisation et procédures d'attribution

8.2.1.1 Une procédure partiellement harmonisée

8.2.1.1.1 La mise en place d'un guichet unique de réception des demandes de subvention

Depuis 2013, des mesures ont été prises pour harmoniser et simplifier les demandes de subventions, notamment par la production d'une version simplifiée du dossier de demande, téléchargeable sur le site du département, et par la mise en place d'un guichet d'entrée unique (GEU)¹¹⁵ géré par le service des relations avec les associations (SRA).

Par ailleurs, les associations ont à leur disposition deux centres de ressources à Étampes et Évry et un centre de ressources immatériel « *associations.essonne.fr* », ainsi qu'un centre de ressources au sein de la Maison départementale des comités sportifs et des conseillers qui les accompagnent pour toute question juridique ou comptable.

Depuis 2017, le guichet unique dématérialisé de la direction de la citoyenneté, de la jeunesse et de la vie associative (DCJVA) peut recevoir les demandes de subvention déposées par les tiers, à l'exception de celles relatives à la direction des sports, l'enregistrement des demandes donnant lieu à la création d'un numéro de dossier dans le logiciel financier Grand Angle (GA).

Cependant, la saisie des demandes de subvention relève très largement de la collectivité, dans la mesure où 80 % des demandes de subvention se font encore par voie postale. La collectivité a cependant indiqué que la transmission numérique progressait, citant notamment le secteur culturel et précisant que pour les appels à projets jeunesse et citoyenneté 2019, la transmission numérique était devenu le seul moyen de communication.

Les circulaires du Premier ministre du 18 janvier 2010 et du 29 septembre 2015 relatives aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations ont par ailleurs formulé des recommandations pour harmoniser les relations avec les associations et fixé un cadre de référence. La collectivité a partiellement mis en œuvre ces recommandations et un guide actualisé du dossier de subvention est en cours d'élaboration.

¹¹⁴ Article L. 2313-1 du CGCT : « (...) Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe : (...) 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ».

¹¹⁵ Dispositif « Essonne en Mouvement » créé par délibération du 27 mai 2013.

Actuellement, il existe un guide destiné à aider les associations à formaliser leur action en projet et en demande de subvention, mais les demandes de subventions varient selon les dispositifs et le domaine d'intervention concerné, 13 domaines ayant été répertoriés¹¹⁶.

De même, depuis le 1^{er} janvier 2017, les dispositions du décret n°2016-1 971 du 28 décembre 2016 sont venues préciser les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations¹¹⁷. Toutefois, la collectivité n'utilise pas un formulaire unique¹¹⁸, mais un formulaire qui lui est spécifique, même si les renseignements demandés sont identiques.

Les formulaires de demande de subvention sont adaptés à la nature du soutien recherché, notamment en ce qui concerne la description de l'activité de l'association et l'objectif de l'emploi de la subvention. Ils comprennent cependant une partie commune s'agissant des pièces à joindre à la demande à savoir : le budget prévisionnel de fonctionnement de la structure, daté et signé par le président et le trésorier, les comptes annuels (bilan, compte de résultat, annexes), le rapport d'activité, le procès-verbal de la dernière assemblée générale.

Une fois la demande de subvention saisie au guichet d'entrée unique, la procédure comporte les étapes suivantes :

- l'instruction de la demande est réalisée par la direction de rattachement qui vérifie la recevabilité des pièces, les valide dans le logiciel Grand Angle, établit une fiche d'avis pour chaque demande, un tableau récapitulatif de l'ensemble des demandes pour un même dispositif, appel à projets, par exemple ;
- le dossier transmis au directeur général des services est accompagné d'une note d'opportunité précisant l'incidence financière¹¹⁹, l' élu de secteur étant destinataire du tableau récapitulatif des demandes de subvention pour validation et ajustement des propositions des services ;
- après validation de la note d'opportunité par le DGS et du tableau par l' élu, le service instructeur rédige le rapport, le projet de délibération, la lettre de notification, ainsi que les annexes et conventions le cas échéant, et préparent les opérations comptables¹²⁰.

Cependant, dans le cas où plusieurs directions accordent des subventions à une même association¹²¹, la collectivité n'a pas mis en œuvre de procédure de suivi consolidée de ces subventions multiples.

8.2.1.1.2 Le cadre contractuel des relations avec les associations

Les règlements budgétaires et financiers (RBF)¹²² de juin 2011 et de mai 2017 ont fixé les principes d'attribution, de gestion et de versement des subventions accordées par le Conseil départemental, en précisant notamment les modalités spécifiques relatives aux subventions d'investissement.

¹¹⁶ Domaines d'intervention du site association.essonne.fr : sport ; culture ; insertion ; action internationale ; clubs de loisirs et 3^{ème} âge ; anciens combattants ; politique de la ville ; social ; agriculture ; citoyenneté ; déplacements ; environnement ; jeunesse.

¹¹⁷ Le décret fixe les caractéristiques du formulaire unique de demande de subventions par les associations auprès des administrations, dont les collectivités territoriales, conformément à l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Le formulaire est mis en ligne sur le site [service public.fr](http://service.public.fr).

¹¹⁸ Formulaire unique de demande de subvention au centre d'enregistrement et de prévision des formulaires administratifs (CERFA) n° 121556*05.

¹¹⁹ Une copie du dossier d'instruction est adressée au secrétariat général ressources (SGR) pour contrôle des informations budgétaires et de la disponibilité des crédits.

¹²⁰ Création dans Grand Angle du mouvement d'affectation, création et enrôlement du rapport, édition des annexes financières.

¹²¹ Le centre de prévention, formation et insertion (CPFI) en constitue un exemple, dans la mesure où il reçoit des subventions de plusieurs directions et services : ville/habitat, protection de l'enfance, actions sociales.

¹²² Délibération du 27 juin 2011 - RF, partie II « *règlement des subventions accordées par le Département et délibération du 29 mai 2017* » - RBF, titre V « *attribution et gestion des subventions départementales* ».

Les subventions supérieures à 23 000 €

Le règlement budgétaire et financier prévoit l'obligation de conventionnement. Ces conventions doivent définir l'objet, les modalités de versement, les pièces justificatives à caractère financier et les règles de caducité.

Toutefois, la collectivité ne dispose pas de convention type, les modèles de convention étant arrêtés par chaque direction. Ces modèles suivent cependant une trame commune en définissant les dépenses et actions auxquelles la subvention est affectée, ainsi que les documents et informations que le bénéficiaire s'engage à communiquer : le projet d'activité et le budget prévisionnel des actions financées, le bilan annuel financier, le rapport annuel quantitatif et qualitatif de chaque action qui doit rendre compte de l'utilisation de la subvention et de l'état de sa mise en œuvre, en fixant selon les cas des indicateurs d'activité se rapportant aux actions (type, contenu et lieu d'intervention, nombre d'interventions, de bénéficiaires et territoires représentés, public cible).

Cependant, l'examen d'un échantillon de conventions a montré que nombre d'entre elles étaient relativement sommaires et s'écartaient du modèle simplifié de convention pluriannuel d'objectifs annexé à la circulaire du 29 septembre 2015, notamment en ce qui concerne les stipulations relatives aux objectifs de performance et au contrôle¹²³.

Certes, les modèles de convention incluent des stipulations relatives à la restitution de la subvention en l'absence de production des documents attendus, en cas d'action non réalisée ou de dissolution de l'association bénéficiaire. Toutefois, interrogée sur les modalités de contrôle pouvant conduire à une éventuelle restitution, aucune précision n'a été apportée.

Dans le cadre de certaines conventions, le département peut également prévoir un accompagnement technique de l'association bénéficiaire et un appui méthodologique pour la mise en œuvre du partenariat. Les informations apportées par la collectivité quant à la mise en œuvre de ces dispositions ne permettent pas toujours de conclure au caractère opérationnel de cet accompagnement, à l'exception toutefois des secteurs de la culture, du tourisme et de l'action internationale, pour lesquels des chefs de projet sont présents sur le terrain et suivent la réalisation des projets.

Les conventions inférieures à 23 000 €

S'agissant des subventions inférieures à 23 000 €, le règlement budgétaire et financier prévoit que le rapport présenté à l'assemblée délibérante comporte les modalités de versement d'acompte et de solde et que les notifications de subvention fixent le délai de réalisation attendu, la date limite d'exécution et la liste des pièces justificatives à produire pour effectuer le versement.

Après le vote de la subvention, l'association reçoit une lettre de notification d'attribution qui mentionne, en sus du montant, les modalités de versement, la date de transmission du compte rendu financier et du bilan de l'action.

8.2.1.2 Une procédure spécifique pour les associations sportives

Les dossiers de demande de subvention des clubs sportifs arrivent directement sur la boîte générique du service territorial de la vie sportive, en fonctionnement comme en investissement. Chaque instructeur de la direction des sports a en charge l'enregistrement des données administratives et l'analyse de la demande de subvention dans le logiciel financier Grand Angle. Cette procédure a été mise en place spécifiquement au niveau de la direction des sports, compte tenu du nombre de clubs concernés (700 associations et près de 1 000 dossiers).

¹²³ Article 8 du modèle simplifié de convention pluriannuel d'objectifs annexé à la circulaire du Premier ministre n°5811-SG du 29 septembre 2015 : contrôles de l'administration : « (...) L'Administration contrôle à l'issue de la convention que la contribution financière n'excède pas le coût de la mise en œuvre du projet. Conformément à l'article 43-IV de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, l'Administration peut exiger le remboursement de la partie de la subvention supérieure aux coûts éligibles du projet augmentés d'un excédent raisonnable prévu par l'article 3.5 ou la déduire du montant de la nouvelle subvention en cas de renouvellement. »

L'intervention du département est structurée selon deux modalités de financement : un socle de fonctionnement, un fonds spécifique mis en œuvre sous réserve d'obtention d'un « *Label Sportif Départemental* », qui comprend un volet en fonctionnement pour l'aide aux projets d'excellence, qui favorisent le développement du sport de haut niveau, et un volet en investissement.

A l'appui de leurs demandes de subventions, les associations sportives doivent transmettre les documents suivants :

- les bilans et comptes de résultat, ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée : la collectivité a indiqué demander ces documents chaque année, mais ne pas toujours les obtenir dans les délais prévus, à l'exception des clubs de haut niveau pour lesquels la transmission de ces documents conditionne le versement du solde ;
- un rapport financier présenté à l'assemblée générale annuelle, avec obligation légale de nommer un commissaire aux comptes pour les comités sportifs percevant une aide publique d'un montant total annuel supérieur à 153 000 €¹²⁴. Pour les clubs sportifs de haut niveau, quel que soit le montant de la subvention, les actions soutenues par le département figurent au contrat d'objectifs ;
- un document prévisionnel qui fait état de l'utilisation prévue des subventions demandées : le budget prévisionnel est demandé à toutes les associations sportives et, s'agissant des clubs de haut niveau, le contrat d'objectifs fait état de l'utilisation de la subvention action par action.

Toutefois, les dispositions réglementaires qui prévoient que les documents susvisés doivent être annexés à la délibération autorisant la subvention ne sont pas effectivement mises en œuvre, même si la collectivité a indiqué à cet égard que le bilan et le compte de résultat étaient bien annexés au compte administratif de la collectivité, dans le cas où la subvention versée est égale ou supérieure à 75 000 €, ou si elle est égale ou supérieure à 50 % du compte de résultat de l'association¹²⁵.

La collectivité devrait dès lors s'assurer de l'application de ces dispositions destinées à lui permettre de disposer de tous les documents utiles dès l'instruction des demandes de subvention.

8.2.1.3 Associations relevant du champ des solidarités.

Le département a indiqué avoir mis en œuvre une nouvelle dynamique dans ses relations avec les associations intervenant dans ce secteur-clé au regard de ses compétences et des politiques mises en œuvre.

Les subventions aux associations sont gérées au sein de la direction générale des affaires sociales (DGAS), en transversalité entre le SGR et les directions opérationnelles, avec une répartition des rôles clarifiée. Une seule et unique procédure d'instruction est mise en œuvre au sein de la DGAS. S'agissant de la politique d'insertion, elle est exclue de ce champ dans la mesure où les financements accordés aux partenaires associatifs relèvent du programme départemental d'insertion - pacte territorial d'insertion (PDI-PTI).

¹²⁴ Article L. 612-4 du code de commerce.

¹²⁵ Compte de résultat signé et certifié soit par un commissaire aux comptes, soit par le trésorier au regard des obligations légales précitées.

8.2.2 Procédures de contrôle

L'article L. 1611-4 du CGCT prévoit deux séries de mesures pour les organismes bénéficiaires d'une subvention :

- l'obligation de se soumettre au contrôle de la collectivité qui a accordé la subvention ;
- l'interdiction d'employer tout ou partie de la subvention pour subventionner d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément stipulé dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné.

8.2.2.1 Suivi de la réalisation des objectifs

L'article précité vise les documents que l'organisme bénéficiaire doit fournir pour répondre aux obligations de suivi : une copie certifiée des budgets et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité.

En ce qui concerne le suivi des actions réalisées et de leur efficacité, le département a indiqué que le versement du solde de la subvention était conditionné à la transmission d'un certain nombre de documents et à l'analyse de l'activité réalisée : un bilan intermédiaire arrêté au 30 juin de l'année N, portant sur la mise en œuvre des actions mentionnées dans la convention, le rapport d'activités de l'année N-1, approuvé par l'assemblée générale, les comptes annuels détaillés de l'année N-1, validés par le conseil d'administration et approuvés par l'assemblée générale, le compte de résultat analytique de la mise en œuvre des actions décrites dans la convention. La collectivité a également précisé que le renouvellement d'un financement dépendait de l'analyse des actions réalisées lors de l'exercice précédent.

8.2.2.2 Contrôle sur place

Le département n'a toutefois pas institué de procédure de contrôle sur place, s'agissant notamment des associations avec lesquelles il a conclu des conventions d'objectifs et de moyens. En revanche, la collectivité a fait part de sa représentation aux assemblées générales des associations bénéficiant d'un montant de subvention important.

8.2.2.3 Conformité au droit communautaire

La réglementation communautaire sur les aides d'État¹²⁶ prévoit que pour les associations qui exercent une activité économique d'intérêt général, les versements ne peuvent pas être supérieurs à 200 000 € sur trois ans.

La collectivité a indiqué qu'elle contrôlait la conformité des subventions versées au regard de la réglementation communautaire à travers le visa apporté par la direction des affaires juridiques aux projets de délibération.

¹²⁶ Article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit les aides de toute nature accordées au moyen de ressources publiques lorsqu'elles confèrent au bénéficiaire un avantage concurrentiel tel qu'il affecte la concurrence et les échanges entre États membres.

8.3 Les principaux constats en matière de suivi

8.3.1 Le champ du contrôle

Compte tenu du nombre d'associations bénéficiaires d'une subvention du département et de l'éclatement des dossiers au sein des directions chargées de l'instruction, l'examen des dossiers a porté sur des associations attributaires d'une subvention supérieure ou égale à 100 000 €, ou d'une subvention inférieure à 75 000 €, mais représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

Cet échantillon, dont la liste est produite en annexe, comprend 24 associations ayant reçu en 2016 un montant total de subventions de 9 665 590 €, soit 33,5 % du total des aides attribuées par le département aux associations au cours de cet exercice.

8.3.2 Le bilan du contrôle

Le département ayant indiqué que les dossiers des associations étaient centralisés par la direction de la citoyenneté, de la jeunesse et de la vie associative (DCJVA), la chambre a souhaité les consulter lors d'un contrôle sur place.

Or, la dispersion des dossiers au sein des directions opérationnelles, ainsi que l'impossibilité pour la direction des sports de mettre à disposition les dossiers des associations subventionnées, ont conduit la chambre à demander à la collectivité de transmettre par voie dématérialisée les documents relatifs à chaque association : dossier d'attribution de la subvention et dossier permanent¹²⁷, au titre de la période 2014-2017.

8.3.2.1 La demande de subvention

8.3.2.1.1 Observations générales

La première observation porte sur la composition des dossiers :

- aucune pièce du dossier permanent n'a été transmise et notamment ni les statuts, ni la composition du conseil d'administration ou du bureau ;
- compte-tenu des obligations imposées aux associations demandeuses d'une subvention, très peu de documents ont été transmis aux services instructeurs, alors qu'ils conditionnent en principe l'attribution d'une subvention.

De même, les fiches d'instruction qui ont pour objet de présenter le projet, la situation financière de l'association et le montant de la subvention sont quasiment inexistantes. Or, comme il a été indiqué *supra*, le formulaire de demande de subvention indique que pour être recevable, celle-ci doit être accompagnée du projet d'activité et du budget prévisionnel, des comptes annuels N-1, du rapport d'activité N-1 et du procès-verbal de la dernière assemblée générale¹²⁸ de l'association.

À l'exception de quelques dossiers relativement complets, ayant donné lieu en 2017 à un ajustement du montant des subventions au regard de l'appréciation portée sur l'activité de l'association aidée, la présence des pièces justificatives précitées apparaît donc aléatoire et très variable selon les associations et les exercices budgétaires.

¹²⁷ Pièces listées aux termes du guide État : récépissé de déclaration à la Préfecture ; copie de l'extrait de publication au Journal Officiel ; statuts signés par le président ; composition du conseil d'administration ou du bureau avec nom et fonction des membres et coordonnées du président ; avis de situation au répertoire Siren de l'Insee.

¹²⁸ PV présents dans les dossiers : Rugby Club Massy pour 2016 ; Massy Essonne Handball pour 2014 et 2016.

8.3.2.1.2 Les associations sportives

Le soutien aux associations sportives représentait près de 4 M€ en 2016, au titre des différents modes d'intervention de la collectivité, l'action départementale s'adressant prioritairement aux acteurs du sport affiliés à des fédérations sportives.

Les subventions attribuées dans le cadre des contrats d'objectifs ou de développement incluent une aide au titre du projet d'excellence qui favorise le sport de haut niveau et une subvention de fonctionnement déterminée en fonction de divers critères (participation au dispositif carte jeune, composition du conseil d'administration en fonction du sexe et de l'âge, école de sports, actions en faveur du handicap), et évaluée en multipliant le nombre de licenciés par une valeur du point¹²⁹.

L'examen des dossiers de ce type d'associations a montré que les rapports d'activité sont souvent inexistantes ou se résument à l'énoncé des résultats sportifs¹³⁰. Il en est de même s'agissant de la production des comptes de résultat et des budgets prévisionnels, à l'exception toutefois des associations de Fleury Foot et de l'ES Massy, qui comptent parmi les attributaires des subventions les plus élevées.

D'une manière générale, l'attribution de la subvention semble relever davantage d'un mécanisme lié au nombre de licenciés et au rattachement de l'association à une fédération sportive, plutôt que d'une véritable analyse des besoins.

Or, l'aide départementale peut représenter jusqu'à 16 % des ressources de l'association Massy Essonne Handball, 19 % de Rugby Club Massy et 23 % de ATHLE 91.

8.3.2.2 Le contrôle de l'emploi de la subvention

Dans le cadre des conventions conclues avec le département, chaque association s'engage à fournir chaque année un bilan financier, ainsi qu'un rapport quantitatif et qualitatif des actions menées, afin de rendre compte de l'utilisation de la subvention et de l'état de réalisation de ces actions.

À ce titre, pour chaque activité, les conventions prévoient les indicateurs se rapportant aux actions soutenues, nombre d'interventions, de bénéficiaires et territoires représentés, public cible, et les modalités de contrôle. Certaines conventions prévoient même des dialogues de gestion pour élaborer des indicateurs et arrêter une méthode d'évaluation conjointe. À cet égard, en vue d'évaluer les actions entreprises et envisager les ajustements nécessaires, un entretien avec les services du département est prévu.

Pour les associations sportives, les conventions pluriannuelles précisent que des rencontres ont lieu avec le département pour définir les objectifs, les actions et moyens nécessaires pour mener à bien les projets. Le montant total de la subvention est alors défini et un avenant intervient pour fixer le solde.

Si les conventions pluriannuelles sont présentes dans les dossiers, ainsi que les avenants permettant le versement du solde de la subvention, l'examen des dossiers communiqués appelle les observations suivantes :

- absence de production de bilan financier ;
- qualité du rapport d'évaluation très variable : rapport complet et rendant compte des actions réalisées, s'agissant des associations CLIC Cœur Essonne et ADGVE, mais rapport très synthétique s'agissant des associations sportives ;

¹²⁹ La valeur du point est égale à 7 € si le nombre de licenciés est \geq à 2000 ou 4 €. Une majoration de 15 % est appliquée en cas d'affiliation omnisports.

¹³⁰ Exemples : ATHLE 91, résultats sportifs pour la saison 2016-2017, ES Massy, résultats sportifs de l'activité escalade et de la saison 2016-2017, en ce qui concerne la natation.

- bilan effectué par la collectivité sur l'emploi de la subvention et l'atteinte des objectifs fixés faisant le plus souvent défaut ;
- s'agissant des rencontres et entretiens prévus avec les services du département, l'absence de tout compte rendu limite la portée de ces entretiens et des suites éventuelles à donner par la collectivité ;
- alors que les conventions prévoient la possibilité de réaliser des contrôles sur place, la collectivité a précisé que ce type de contrôle n'était pas exercé.

En définitive, au regard des constats effectués, la collectivité ne paraît pas s'être donné les moyens de s'assurer de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention accordée. Au-delà de l'inscription formelle dans les conventions de l'obligation pour les associations bénéficiaires de rendre compte de manière précise et exhaustive de l'emploi des subventions reçues, la collectivité ne paraît pas disposer de l'organisation et de la méthode lui permettant d'exercer efficacement son pouvoir de contrôle.

Cependant, le département a précisé avoir lancé un chantier de transformation du processus d'instruction relatif aux subventions afin d'améliorer la « chaîne de subventionnement », ce qui devrait aboutir à une nouvelle délibération-cadre relative à la vie associative, soumise à l'assemblée départementale en 2019.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une organisation et des méthodes de suivi assurant un contrôle effectif de l'emploi des subventions par les associations bénéficiaires.

8.4 Le vote des subventions

L'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013¹³¹ relative à la transparence de la vie publique a introduit des obligations d'abstention à la charge d'une personne qui se trouve en situation de conflit d'intérêts.

La participation à une délibération d'un élu personnellement intéressé à l'affaire débattue est donc par principe illégale : tout élu dans cette situation doit s'abstenir de participer tant au vote qu'aux discussions du conseil portant sur l'affaire qui l'intéresse.

Le décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 a fixé les modalités d'application de cet article, ainsi que les conditions dans lesquelles il s'applique aux élus locaux et distingue selon que l'intéressé est à la tête de l'exécutif local ou qu'il a reçu délégation d'attributions : dans le premier cas, la personne en cause prend un arrêté par lequel elle précise les procédures dans lesquelles elle entend s'abstenir de faire usage de ses attributions et désigne la personne qui la supplée pour le traitement de l'affaire, dans le second cas, un arrêté du délégant détermine les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Or, le département n'a pas pris les arrêtés prévus par ces dispositions réglementaires.

Rappel au droit n°4 : Adopter les arrêtés prévus par le décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 relatif aux modalités d'application de l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹³¹ La loi du 11 octobre 2013 a rappelé que les personnes titulaires d'un mandat électif local exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité. La loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat dont les dispositions ont été codifiées dans le CGCT à l'article L. 1111-1-1, définit une « charte de l'élu local » qui rappelle que l'élu exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité et toujours avec pour seul objectif l'intérêt général, excluant de fait tout intérêt personnel, directement ou indirectement, ou particulier.

S'agissant des relations avec les associations subventionnées, la collectivité a indiqué avoir élaboré un tableau-guide des différents cas possibles selon lesquels l'élu peut ou non intervenir dans l'élaboration du rapport d'activités, rapporter en séance, participer au débat et prendre part au vote.

En pratique, lorsque l'assemblée est réunie, le fil conducteur des séances remis au président fait mention des élus qui, en raison de leur désignation comme représentants du Conseil départemental au sein des conseils d'administration ou organismes extérieurs, ne peuvent prendre part au vote concernant l'association en cause¹³².

D'une manière générale, une meilleure connaissance par la collectivité de la participation des élus aux associations subventionnées permettrait d'écarter le risque de conflit d'intérêts lors du vote des subventions.

8.5 Publication électronique des subventions

Le décret n°2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations prévoit l'obligation de publier chaque année sur un site d'information relié au réseau internet ou sur tout autre support numérique la liste annuelle comprenant le nom, l'adresse statutaire de l'organisme bénéficiaire ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé.

Le département a publié sur son site internet¹³³ la liste des concours attribués à des tiers, en nature ou en subventions, comportant l'identification de l'organisme (n°SIRET et nom), le montant de l'aide attribuée et le type d'aide en nature (prêt de matériel locaux mis à disposition, visites médicales par exemple). Les avantages en nature ne sont, en revanche, pas toujours valorisés.

Enfin, conformément à l'obligation de transmission au préfet au plus tard le 30 avril suivant la fin de l'exercice au cours duquel les subventions ont été attribuées, la liste des subventions était transmise à l'État sur le site <http://www.association.gouv.fr>.

L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2010 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifiée par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016, impose désormais cette publication pour les seules subventions annuelles dépassant le seuil de 23 000 €.

Le décret n°2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention a remplacé les dispositions du décret de juillet 2006 : en sus des informations relatives à la collectivité territoriale et à l'identification du bénéficiaire des subventions, sont ciblées désormais les informations relatives à la subvention (objet, montant, nature, période et conditions de versement), complétées pour les aides aux entreprises par le numéro de référencement au répertoire des aides et la mention de la notification, conformément aux dispositions communautaires.

Ce texte prévoit également que cette obligation est remplie dès lors que ces données font l'objet d'une publication sur le portail unique interministériel destiné à mettre à disposition l'ensemble des informations publiques.

Ces obligations qui devaient être remplies à partir du compte administratif 2017, pour les conventions signées à compter du 1^{er} août 2017, ne sont pas encore mises en œuvre par le département. La collectivité s'est engagée à mettre en œuvre ces dispositions réglementaires et a initié un groupe de travail à ce titre.

Rappel au droit n°5 : Prévoir l'accès aux données essentielles des conventions de subvention, conformément aux obligations d'information définies par les dispositions du décret n°2017-779 du 5 mai 2017 relatif à leur accès sous forme électronique.

¹³² En pratique, le Président annonce leur nom au moment du vote de la délibération et l'élu lui-même en est informé par les services du département.

¹³³ Rubrique du site <http://www.Essonne.fr> dans l'onglet de la direction des finances.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des associations/échantillon objet du contrôle.....	75
Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....	76

Annexe n° 1. Liste des associations/échantillon objet du contrôle

Associations	Montant 2016 en €
Abeilles aide et entraide	223 092
Essonne développement	1 830 000
Gens du voyage ADGVE	211 400
Gestion resto inter administratif	165 772
Reg insertion éco/sociale	353 314
CRF délégation dépt, Ccroix Rouge)	298 350
Ctre recherche clinique translationelle	493 799
Essonne Active	161 640
Études et chantiers IDF	750 743
Ges Pôle économie solidaire Sud Ess	273 400
Hôpital privé gériatrique Magnolias	188 000
Massy Essonne Handball	151 000
Monde en marge, monde en marche	354 544
Optics Valley	585 000
Papillons blancs	226 400
Paris Cocagne Vauhallan	148 386
Rés retraite cine/spectacles Vigneux	2 212 693
Rugby club Massy	305 000
Soliha Essonne	309 890

ATHLE 91	83 500
Coordination gérontologique Cœur Essonne	94 000
Centre de prévention formation et insertion CEPFI	88 688
ES Massy	77 667
Football club Fleury 91	80 000

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

AIS	Allocation individuelle de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARTT	Aménagement de la réduction du temps de travail
ASE	Aide sociale de l'enfance
BEI	Banque européenne d'investissement
CRD	Capital restant dû
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DMTO	Droits de mutations à titre onéreux
EMTN	<i>Euro Medium Term Note</i>
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
IDEF	Institut départemental de l'enfance et de la famille
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
ISR	Investissement socialement responsable
MDPHE	Maison départementale des personnes handicapées de l'Essonne
OCLTR	Ouverture de crédits à long terme renouvelable
PCH	Prestation de compensation du handicap
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SFIL	Société de financement local
SMOG	Syndicat mixte ouvert de gestion
SSIS	Service système d'information et statistiques
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TNCT	Titres négociables à court terme
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance

RÉPONSE DU PRÉSIDENT

DU DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE (*)

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.



— TERRE D'AVENIRS —

Le Président



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**

Référence du rapport : n°2019-0067 R

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 NOTRe, 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 (NOTRe)* ». 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 fiable 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 précise que l'acquisition et le déploiement en 2019 d'un outil de gestion des temps permet le suivi automatisé et fiable 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.

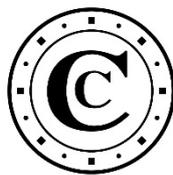
*

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



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france