

Le Président,



Madame Sophie BERGOGNE
Présidente
Chambre Régionale des Comptes de Bretagne
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES Cedex

Rennes, le 24 AVR. 2017

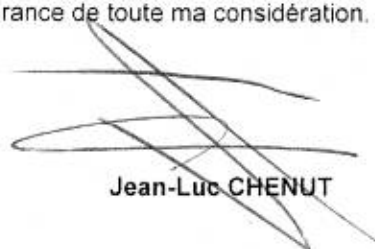


Madame la Présidente,

Par courrier en date du 28 mars 2017 reçu le 29 mars 2017, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bretagne relatif à la gestion du Département d'Ille-et-Vilaine concernant les exercices 2012 et suivants.

Ce rapport appelle, de ma part, la réponse suivante, jointe en annexe du présent courrier.

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



Jean-Luc CHENUT

Jean-Louis Tourenne

Ancien Président du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine

Madame Sophie BERGOGNE
Présidente
Chambre Régionale des Comptes de Bretagne
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES Cédex

Rennes, le 20 avril 2017

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu m'adresser, par courrier du 28 mars 2017, le rapport portant observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Bretagne relatif à la gestion du département d'Ille-et-Vilaine concernant les exercices 2012 et suivants.

Président du Conseil Général sur la période concernée jusqu'à fin mars 2015, je souhaite porter à votre connaissance la réponse suivante comprise dans le document joint en annexe du présent courrier.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en ma haute considération.


Jean-Louis Tourenne

Vu SB
25/04/2017

DEPARTEMENT D'ILLE ET VILAINE
REPONSE AU RAPPORT DEFINITIF
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES BRETAGNE
EXERCICES 2012 & SUIVANTS

RESUME

Dans son rapport d'observations définitives faisant suite à l'examen de la gestion du Département d'Ille-et-Vilaine, pour les exercices 2012 jusqu'à la période la plus récente, la Chambre rappelle le contexte démographique du département. S'appuyant sur un constat de vitalité de la population départementale et de son économie, elle tend à en conclure que les besoins relevant des compétences d'aides sociales seraient globalement moins prégnants qu'ailleurs. Si cette corrélation est vérifiée s'agissant des dépenses de RSA, tel n'est pas le cas s'agissant des besoins en places de collèges, en services de proximité liés à la petite enfance, à la PMI, en logement et équipements autour des problématiques d'enfance en difficulté, de vieillissement et de handicap pour lesquels, **l'Ille-et-Vilaine connaît, année après année, une forte pression de la demande en services et aides sociales supplémentaires. Peu de départements en France enregistrent chaque année plus de 11 000 habitants supplémentaires, autour de 13 000 naissances, plus de 500 nouveaux collégiens et la population des plus de 80 ans devrait progresser de + 50 % d'ici à 2030.** Cette évolution est d'ailleurs rappelée dans le rapport de la Chambre. Cela doit conduire le lecteur de ce rapport des observations définitives à nuancer les analyses comparées qui y sont proposées.

La Chambre confirme la santé financière encore convenable du Département. Cependant, il aurait été souhaitable que la Chambre, dans son résumé d'observations définitives, enrichisse l'éclairage en rappelant que la collectivité a, dans cette période, dû faire face à une diminution très significative des dotations de l'Etat, alors même qu'elle dispose historiquement d'une DGF par habitant des plus faibles (143 € par habitant contre 164 € pour la moyenne nationale en 2015). S'agissant du commentaire sur l'évolution des dépenses, il est important de rappeler le très fort dynamisme des besoins sociaux engendrés par la démographie (cf. infra). Par ailleurs, durant la période sous revue, la collectivité départementale a fait face, et continue de faire face, à une pression très forte de prise en charge des mineurs étrangers isolés aujourd'hui dénommés mineurs non accompagnés et ce sans contrepartie financière. Nous rappelons que le coût d'une prise en charge physique en établissement dépasse les 50 000 euros par an et qu'en moyenne, l'Ille-et-Vilaine accompagnait 300 mineurs étrangers isolés par an depuis quelques années, soit l'équivalent d'une dépense annuelle de près de 12 à 13 M€. Cette collectivité, enfin, a dû contribuer, du fait du dynamisme de ses DMTO, à une péréquation nationale qui a accentué la pression sur l'évolution de ses recettes.

La croissance des effectifs, pourtant faible, soulignée par la Chambre est la double conséquence de ces évolutions et des charges nouvelles constatées notamment dans le secteur social. D'où des créations d'emplois limitées dans les services, mais nécessaires, validées en session. L'évolution des effectifs s'explique aussi par une politique des ressources humaines en matière de remplacements et de renforts plus large pour limiter les charges d'activité et mieux les répartir. La création du pool d'affectation transitoire (50 postes) afin de garantir une gestion adaptée des personnels en difficulté

professionnelle ou de santé au travail est aussi une raison de l'augmentation des effectifs. Cette décision a aussi fait l'objet d'un examen en session. Hors ces trois motifs, c'est une politique rigoureuse de redéploiements et de maîtrise des effectifs qui a présidé pendant la période sous revue.

En ce qui concerne la CAF dont la Chambre dit qu'elle « se réduit plus vite qu'à l'échelle nationale », il conviendrait d'ajouter qu'elle reste à un niveau supérieur à celui de la moyenne nationale. Ainsi que l'écrit la DRFIP Bretagne – division des collectivités locales en septembre 2016 : « *le taux de CAF (CAF brute/produits) passe pour le Département d'Ille-et-Vilaine de 14,7 % (12,5 % pour le chiffre moyen national) en 2012 à 10,8 % en 2015 (il demeure cependant supérieur au chiffre moyen national de 10,5 %, lui aussi en réduction sensible)* ».

Dans le chapitre sur les perspectives budgétaires, nous souhaitons préciser qu'à chaque fois, les scénarii étudiés relèvent de tests de sensibilité et qu'il faut bien les interpréter *ceteris paribus*. Le propre de ces exercices d'analyse financière est, par construction, d'identifier les moyens de réaction afin que le scénario décrit par la Chambre selon lequel « *le Département ne pourra plus rembourser l'annuité de la dette sur ses ressources propres à échéance de trois ans* » ne se réalise pas. Le conditionnel dans l'expression de la Chambre aurait été selon nous une nuance de prudence à adopter.

En ce qui concerne le temps de travail, le Département conteste l'évaluation très théorique qui est faite du surcoût des 1543 heures en vigueur depuis février 2001. Devrait par ailleurs entrer en ligne de compte de ce calcul théorique, le nombre d'heures écrêtées et hors bornes réalisées par les agents estimé à près de la moitié du delta entre 1543 et 1607, soit environ 32 heures par an.

S'agissant du paragraphe sur la gestion de la dette, la collectivité départementale tient à réaffirmer à la Chambre que le taux moyen de la dette était à fin 2011 de 3,3 % ; il a été ramené à 2,2% au 31 décembre 2016. Par conséquent, on ne peut affirmer que la collectivité départementale « *n'a pas bénéficié de la baisse des taux d'intérêts* ».

L'appréciation portée par la Chambre sur les effets de l'organisation déconcentrée des services du Département notamment à partir de ses sept agences départementales est partielle et peu documentée. Les témoignages répétés et dorénavant récurrents obtenus auprès des agents du Département comme de ses partenaires ou élus locaux ainsi que l'évaluation réalisée par le Comité départemental d'évaluation confirment la pertinence de cette organisation qui offre plus de proximité, plus de réactivité, plus de transversalité dans la mise en œuvre et le déploiement du service public départemental. La recherche de l'efficience dans l'organisation et dans l'allocation des moyens est pour autant, comme le souligne la Chambre, une nécessité de bonne gestion, ce que nous nous efforçons chaque année de développer.

La Chambre souligne, enfin, l'évolution significative des dépenses sociales, consécutivement à l'augmentation forte des besoins sociaux. Le Département, en prenant une nouvelle initiative, s'agissant du suivi des bénéficiaires du RSA via le FSE, entend maintenir l'objectif de réinsertion sociale et professionnelle de ces personnes durablement écartées du monde du travail.

Recommandations

Le Département prend bonne note des recommandations de la Chambre. S'agissant des points 2, 3, 4 et 5, le Département s'efforcera de mieux formaliser et d'améliorer les procédures dans les domaines concernés. S'agissant de la recommandation n°1, portant sur les restes à réaliser, il apparaît, comme il est expliqué au paragraphe 2.1.1, que la procédure des restes à réaliser est incompatible avec une gestion optimale et lisible des crédits dans le cadre d'une gestion de ces crédits en AP/CP. Par ailleurs, s'agissant de la recommandation n°6, l'objectif fixé par la Chambre au paragraphe 5.2.1

n'apparaît pas envisageable, compte tenu des mouvements de personnel intervenant sur les postes et qui explique l'écart entre postes budgétaires et postes pourvus. Enfin, s'agissant de la recommandation n°7 relative au temps de travail, le Département se conformera aux décisions que prendra l'Etat, qui font l'objet aujourd'hui de débats nationaux.

1. PRESENTATION DU DEPARTEMENT

1.1 Présentation démographique

La Chambre souligne à juste titre le dynamisme démographique du département d'Ille-et-Vilaine, ce qui a pour effet d'induire la mise à disposition de services publics plus étoffés. C'est pourquoi, les données exposées pourraient être complétées par le rang du Département en termes de dynamisme démographique qui, depuis plusieurs années, place l'Ille-et-Vilaine dans les cinq premiers départements pour la croissance de sa démographie. Il nous semble de ce fait statistiquement délicat de ne pas tenir compte de ce phénomène particulier à l'Ille-et-Vilaine dans l'exercice des comparaisons que la Chambre ne manque pas d'opérer tantôt au regard de l'ensemble national, tantôt par référence à la strate des départements de 500 000 à un million d'habitants, tantôt, enfin, par comparaison avec celle de plus d'un million d'habitants. Par ailleurs, nous ajoutons qu'il est, compte tenu du panier de compétences gérées par le Département, très aléatoire de vouloir mettre sur le même plan des départements qui ne gagnent aucun habitant voire qui en perdent, des départements qui relèvent très clairement d'un modèle rural dominant, de ceux qui relèvent exclusivement d'un modèle urbain beaucoup plus dense. Nous rappelons que le département d'Ille-et-Vilaine dispose d'une métropole à très haut niveau d'accueil d'étudiants et de chercheurs et que cela nous « oblige » vis-à-vis par exemple du contrat de plan Etat / Région... L'influence du facteur démographique est soulignée par la Chambre en début de rapport. Aussi, nous aurions trouvé cohérent qu'il serve dans la suite du rapport à enrichir le commentaire pour expliquer les évolutions et nuancer les approches comparatives.

1.2 L'évolution du cadre institutionnel

La Chambre indique que le Département participe au capital de la Société Anonyme Bretonne d'Equipement Mixte et d'Equipement Naval (SABEMEN) et que, compte tenu du transfert de la compétence en matière d'économie à la région, la question de la cession du capital à la Région se pose. Elle précise que le Département détient des parts pour une valeur nominale de 9,8 M€ mais, en l'absence de dividendes versés, la valeur de rachat des actions reste complexe et incertaine.

L'article 133 de la loi NOTRe prévoit l'obligation de cession d'au moins 2/3 des actions que le Département détient dans les sociétés publiques dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité.

Cette cession est réputée à titre onéreux mais la collectivité compétente n'est pas tenue d'acquérir les actions et le prix doit résulter d'un accord entre les parties.

Dans le cas de la SABEMEN, l'activité de la société ne relève pas de manière indiscutable d'une compétence d'une autre collectivité (location et location-bail de matériels de transport par eau pour les flux de transports économiques et touristiques). Dans ce cas, le Département considère en l'état que la loi n'impose pas l'obligation de cession.

Néanmoins, dans tous les cas, la cession des parts du Département supposerait de trouver un acquéreur et de fixer un prix de cession. Comme le souligne la Chambre, le risque d'une dévalorisation importante voire d'une destruction de l'actif détenu par le Département est non négligeable dans un tel cas de figure.

2. LA SITUATION FINANCIERE

2.1 FIABILITE DES COMPTES

2.1.1 L'absence de restes à réaliser

La Chambre affirme que le Département n'inscrit pas dans ses comptes de restes à réaliser et lui recommande de le faire.

Comme le rappelle la Chambre, le Département a généralisé la gestion du budget d'investissement en autorisations de Programme (AP) / crédits de Paiement (CP). Dans le cadre de cette gestion budgétaire pluriannuelle, l'engagement comptable porte sur l'autorisation de programme et non les crédits de paiement, afin de prendre en compte la totalité de l'engagement pris par la collectivité et non la part d'engagement d'une seule année. Les engagements font donc l'objet d'un suivi pluriannuel. Le contrôle des AP à chaque étape budgétaire permet de vérifier que le montant de l'autorisation couvre la partie affectée et engagée de l'AP. Les crédits de paiement de l'année correspondent aux prévisions de mandatement de dépenses sur les autorisations de programme, dans le cadre des engagements pluriannuels. Les crédits de paiement rattachés à une autorisation pluriannuelle non consommés au 31 décembre de l'exercice et qui font l'objet d'un engagement sont reportés sur la dernière année de phasage de l'AP. Lors de la décision modificative n° 1 en N+1, ces crédits reportés sont lissés ou annulés en fonction de la réalisation de l'opération.

Compte tenu de cette procédure d'engagement pluriannuel, les crédits de paiement gérés dans le cadre d'AP ne peuvent donner lieu à établissement de restes à réaliser. Le fait de calculer des restes à réaliser reviendrait à engager annuellement les crédits de paiement et irait ainsi à l'encontre du principe de gestion pluriannuelle des engagements. En outre, la procédure budgétaire de gestion des restes à réaliser devrait conduire à leur réinscription dans le budget de l'exercice suivant, ce qui contredit le principe de gestion en autorisations de programme (AP) / crédits de paiement (CP).

Les crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice sont programmés en fonction des prévisions d'exécution de ces engagements pluriannuels. Sur cette base, le taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement hors opérations financières s'est élevé à 92,6 % en 2014 et 90,8% en 2015. La prise en compte de restes à réaliser s'ajoutant aux crédits votés dans le cadre du budget primitif aurait donc pour effet d'amoindrir la lisibilité du budget.

2.1.2 Rattachement des charges et produits

La Chambre affirme que le montant des charges rattachées par le Département (entre 200 000 et 462 000 €) est très sensiblement inférieur à ce qu'elle estime qu'il devrait être (1,4 M€).

Par délibération du 3 novembre 2005, il a été décidé de fixer à 10 000 € le seuil de rattachement des charges et des produits à l'exercice considérant que les engagements pris et ayant donné lieu à service fait en deçà de ce montant n'étaient pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice.

Il convient de préciser qu'indépendamment de la procédure de rattachement des charges à l'exercice, il apparaît important d'assurer une régularité du mandatement d'un exercice à l'autre. Ainsi, afin de conserver une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes, des charges à caractère récurrent mandatées de manière répétitive chaque mois ou chaque trimestre peuvent ne pas être rattachées sur l'exercice du service fait dans la mesure où les charges relatives à une année entière ont été comptabilisées.

2.1.3 Erreurs matérielles et comptes administratifs

La Chambre indique que le solde du compte 1687 « Autres dettes » n'est pas renseigné au compte administratif, alors qu'il comptabilisait plus de 7,6 M€ en 2012 et près de 18,9 M€ en 2013 et 2014.

En 2012, ce montant intégrait un montant de 7,52 M€ au compte 16878 et une somme de 0,12 M€ au compte 16874. Le solde du compte 16874 correspondait à la reprise sur ce compte lors du passage à l'instruction budgétaire et comptable M52 au 1^{er} janvier 2004 de montants réalisés antérieurement à 2003 sur les comptes 169 et 189 de l'instruction M51. En l'absence de mécanisme de reprise de ces soldes en M52, d'un commun accord avec le Payeur départemental, il a été procédé à l'apurement du solde par opération non budgétaire sur la gestion 2013.

Le solde du compte 16878 correspond au capital restant dû de loyers capitalisés dans le cadre de la signature d'un bail emphytéotique en 2006. Le Département d'Ille-et-Vilaine, propriétaire de casernements de gendarmerie, a transmis leur gestion à la Société Nationale Immobilière par le biais d'un bail emphytéotique administratif avec une date de prise d'effet au 1^{er} juillet 2006 et pour une durée de 99 ans. Le loyer fixé à la somme de 8 000 000 €, correspondant aux loyers capitalisés sur la période de 99 ans a été acquitté en une seule fois et imputé au compte 16878. Chaque exercice, il est repris en recettes de fonctionnement la quote-part du loyer annuel, soit la somme de 80 808 €, par opération d'ordre budgétaire. Le solde ne correspond donc pas à une dette à l'égard d'un tiers mais à une opération de régularisation pluriannuelle. Il convient de rappeler que ce schéma comptable a été retenu en 2006 en liaison avec le comptable public. Au regard des règles budgétaires et comptables actuelles, ce schéma mettant en jeu un compte de dette pourrait être réexaminé avec le Payeur pour étudier la possibilité de retenir un schéma d'écriture plus adapté.

En 2013, Le compte 1687 a été augmenté d'un montant de 11,8 M€ correspondant au solde du compte 16873 repris du budget annexe « Bâtiments Incendie et Secours » suite à la clôture de ce budget. Cette somme étant la contrepartie de l'avance versée à l'origine par le budget principal au crédit du compte 27633, a été soldée par opération non budgétaire sur la gestion 2015. Il ne s'agissait donc pas, là encore, d'une dette à l'égard d'un tiers, mais d'une opération interne entre budgets du Département.

Ces montants enregistrés au compte 1687 ne pouvant donc pas être considérés comme des dettes résultant d'un engagement du Département à l'égard de tiers n'ont donc pas vocation à figurer sur les états de la dette, sauf à fausser, pour l'assemblée délibérante et les tiers, la lisibilité de la dette réellement contractée par le Département.

La Chambre fait état de lignes de recettes manquantes sur le document de présentation du compte administratif 2012. Il s'agit d'une simple erreur matérielle dans le détail des recettes fiscales figurant sur le document, provenant d'une anomalie de récupération des données sur les 2 comptes concernés dans la maquette budgétaire. Le Département a bien exécuté budgétairement sur l'exercice 2012 les deux natures de produits sur les comptes appropriés. L'erreur a été détectée juste après transmission du compte administratif au contrôle de légalité et l'état réglementaire IIIB2 corrigé a été adressé à la Préfecture.

Il convient de préciser que le montant des données agrégées au niveau du chapitre 73 présenté est exact et inclut bien les données de ces lignes. Les balances et cumuls par chapitre sont exacts et n'ont été en aucune manière faussés par cette erreur matérielle.

S'agissant des opérations d'ordre budgétaires de l'exercice 2013, l'ensemble des écritures est bien équilibré comme l'atteste l'état de la balance générale du compte administratif 2013. Le total des réalisations des mandats d'ordre en investissement d'un montant de 36 385 665,56 € est correct. L'incohérence provient d'une erreur matérielle dans la reprise d'un montant de 187 056,04 € au

chapitre 040 au lieu du chapitre 041 dans l'état IIA2. Il s'agit des sommes mandatées sur les imputations d'ordre 041/01/21312 et 041/01/2051 relatives à des écritures de frais d'études suivies de réalisation. Cette erreur matérielle s'explique par un défaut de paramétrage dans l'application financière des deux lignes budgétaires détecté et corrigé depuis. L'état IIA2 de la maquette budgétaire récupérant les données au niveau de ce critère et non du code du chapitre a repris par défaut les montants de ces deux imputations au chapitre 040. En revanche, pour l'état IIIA de la page 12 correctement renseigné, la maquette budgétaire va récupérer les données sur la base du code du chapitre. Là encore, les montants cumulés étant exacts, la présentation des comptes n'a pas été altérée par cette erreur matérielle sur le document budgétaire.

Le Département a renforcé son contrôle formel des maquettes budgétaires et la Chambre confirme d'ailleurs qu'aucune erreur matérielle n'a été relevée par elle depuis 2013.

La Chambre note des écarts entre les informations mentionnées en annexe au compte administratif relatives aux mouvements de trésorerie et la réalité de ces mouvements. Il convient de préciser que seules les opérations correspondant aux crédits de trésorerie, au sens de la circulaire du 22 février 1989, figuraient sur les annexes correspondantes des comptes administratifs. Les données présentées n'intégraient pas les mouvements portant sur les emprunts à faculté revolving, qui ne correspondent pas à cette définition. La présentation a toutefois été corrigée à compter du compte administratif 2015 pour inclure les mouvements infra annuels liés à ces emprunts.

La collectivité départementale tient par ces précisions à affirmer à la Chambre qu'elle est en veille active pour assurer l'exactitude de ses documents budgétaires.

2.1.4 L'information donnée au Conseil départemental

L'information donnée aux élus du Conseil Départemental concernant le compte administratif 2012 n'était en rien erronée comme l'affirme la Chambre. En effet, les soldes mentionnés dans le rapport de présentation reprennent les montants de mouvements réels affectant la section de fonctionnement. Comme il est précisé dans le rapport, les données sont présentées hors reprise du résultat et hors produits de cession.

Ces données sont les suivantes :

CA 2012	en M€
Recettes réelles de fonctionnement	857,96
- Reprise du résultat	9,06
- Produits de cession	1,02
RRF hors résultat et hors produit de cession	847,88
Dépenses réelles de fonctionnement	716,82
Épargne brute	131,06

S'agissant d'une présentation basée sur le cumul des mouvements réels, les reprises de provision ne sont effectivement pas retraitées. La différence sur le montant de l'autofinancement mentionnée par la Chambre pour l'année 2012 porte sur les reprises de provision, d'un montant total de 5,7 M€. Celles-ci correspondent à la résolution partielle de contentieux au titre des transports avec Vitré Communauté

et Saint-Malo Agglomération, pour lesquels les provisions avaient été constituées. Sur 2012, le Département a ainsi versé 5 M€ de dépenses à ce titre. La prise en compte de la charge correspondant aux seules dépenses, tout en excluant les reprises de provisions, aurait conduit à une présentation erronée de la situation financière du Département, alors même que les provisions avaient été constituées pour atténuer l'éventuelle charge découlant des contentieux en cours.

Il est précisé par ailleurs que les tableaux annexés à la présentation du compte administratif retracent les soldes de mouvements réels sans retraitement. Leur présentation fait apparaître le résultat de clôture, ce qui explique l'écart entre les présentations évoqué par la Chambre.

L'écart relevé par la Chambre pour l'exercice 2013 entre son calcul d'autofinancement et le calcul de l'épargne brute présenté dans le rapport du compte administratif relève de la même logique :

CA 2013	en M€
Recettes réelles de fonctionnement	891,60
- Reprise du résultat	34,70
- Produits de cession	1,26
RRF hors résultat et hors produit de cession	855,64
Dépenses réelles de fonctionnement	731,80
Epargne brute	123,84

Comme pour 2012, la différence sur le montant de l'autofinancement mentionnée par la Chambre pour l'année 2013 porte sur les reprises de provision, d'un montant total de 1,7 M€. Elles correspondent également au solde du contentieux relatif aux transports. En parallèle, un montant de 1,7 M€ a également été versé sur l'exercice 2013 à ce titre. L'exclusion de la reprise de provision dans l'analyse pour cet exercice aurait donc également conduit à une lecture erronée de la situation financière, en n'exposant pas la réalité de la charge supportée par le budget pour le règlement des contentieux en cause.

2.2 ANALYSE FINANCIERE

2.2.1 Les recettes de fonctionnement

La Chambre fait état d'un montant de recettes par habitant du Département d'Ille-et-Vilaine inférieur à la moyenne des départements de taille comparable.

Comme le souligne la Chambre, cette situation tient notamment au montant de DGF qu'il perçoit, qui est nettement plus faible que la moyenne. En 2015, le montant de DGF par habitant perçu par le Département s'établissait à 143 € pour une moyenne nationale (hors Paris et DOM) de 164 €. Cet écart résulte essentiellement de paramètres datant de plus de quinze ans et sans lien avec l'évolution de la situation du Département. Ainsi, la réduction du taux de la vignette automobile décidée par le Département en 2000 a une répercussion directe sur la compensation versée dans le cadre de la DGF depuis la suppression de cette taxe en 2001. De même, la prise en compte dans la DGF de la suppression de la part salaire de taxe professionnelle à partir de 2004 a figé une situation défavorable au Département. Enfin, la DGF intègre des parts de compensation calculées sur des données datant

de la première décentralisation, dans le domaine social notamment. Globalement, sur la DGF, l'écart à la moyenne représente une moins-value annuelle pour le Département de l'ordre de 20 M€.

Par ailleurs, il convient de souligner que les bases de fiscalité directe sont également inférieures aux moyennes constatées. Ainsi, en 2015, le niveau de bases de foncier bâti par habitant s'établissait à 999 €, contre une moyenne nationale (départements métropolitains hors Paris) de 1 196 €. Il en résulte un produit par habitant plus faible également que la moyenne, soit 169 € pour une moyenne nationale (départements métropolitains hors Paris) de 194 €, ce qui situait le Département d'Ille-et-Vilaine au 78^{ème} rang par ordre décroissant. Là encore, l'alignement du produit sur la moyenne nationale procurerait un produit supplémentaire de l'ordre de 25 M€ par an.

2.2.2 Les dépenses de gestion

La Chambre note une progression des dépenses de gestion du Département d'Ille-et-Vilaine supérieure à la moyenne des départements.

Plusieurs facteurs expliquent cette hausse. Ainsi, comme le relève la Chambre, la hausse la plus forte est enregistrée dans le domaine des aides directes à la personne. Le total des charges réelles d'action sociale a évolué en moyenne de 4,9 % pour le Département d'Ille-et-Vilaine de 2012 à 2015, alors que l'évolution moyenne sur ce secteur s'établissait à 3,2 % en moyenne nationale. La Chambre reprend les facteurs explicatifs d'évolution de ces dépenses que le Département lui avait donnés.

Hors secteur social, les dépenses n'ont progressé annuellement que de 1,8 % sur la période 2012 - 2015. Il convient en outre de préciser que le niveau des dépenses de fonctionnement hors dépenses du secteur social, demeure inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements. Ainsi, en 2015, les dépenses autres que celles du secteur social s'établissaient à 276 € par habitant, alors que la moyenne nationale ressortait à 338 € par habitant, et à 328 € par habitant pour les seuls départements de plus de 1 000 000 d'habitants.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte le dynamisme démographique particulièrement important en Ille-et-Vilaine. Ainsi, sur la période 2012 - 2015, la population de l'ensemble des départements a crû en moyenne de 0,5 % alors qu'en Ille-et-Vilaine, elle a connu une croissance deux fois plus rapide, à plus de 1 %, ce qui génère des besoins croissants.

En ce qui concerne l'exemple des dépenses de transports cité par la Chambre, il convient de préciser que les dépenses ont progressé en 2013 et 2014 mais ont baissé en 2015, tendance confirmée en 2016. Cette progression de 3,1 % n'est donc pas un élément pérenne. De plus, comparer l'évolution des dépenses de transports au taux de l'inflation n'est pas pertinent puisque l'indexation des prix de ces marchés n'est pas liée à l'inflation mais à des indices liés aux évolutions salariales, aux matériels et au prix des carburants.

S'agissant de l'évolution de la participation du Département au SDIS, le taux d'évolution annuel intègre la reprise d'une partie de l'excédent dégagé par le budget du SDIS, ce qui conduit à des évolutions importantes d'une année sur l'autre. En outre, sur la période 2012 - 2015, l'évolution de la contribution imputée en fonctionnement intègre la reprise en section de fonctionnement d'une part de subvention antérieurement imputée en section d'investissement, à hauteur de 1 M€. Ainsi, globalement, l'évolution de la contribution versée au SDIS s'est établie en moyenne annuelle, à base égale, à 2,1%.

2.2.3. La formation de l'autofinancement

La Chambre indique que l'excédent dégagé a diminué sensiblement entre 2012 et 2015. Cette situation résulte de la baisse des dotations de l'Etat conjuguée sur la période à la forte progression des dépenses d'action sociale, portées par l'accélération de la hausse des allocations individuelles de solidarité. Ainsi, entre 2012 et 2015, la DGF perçue est passée de 165 M€ à 145 M€, soit une perte de 20 M€. Dans le même temps, le reste à charge sur les allocations individuelles de solidarité (APA, PCH, RSA) a augmenté de 10 M€ et ce, malgré les recettes supplémentaires apportées par les mesures du pacte de confiance et de responsabilité décidé par l'Etat en 2014. Avec ces seuls éléments, la réduction d'épargne qui en découle s'établit à 30 M€.

La Chambre estime que pour le Département d'Ille-et-Vilaine l'évolution du ratio de solvabilité entre 2012 et 2015 passe de 4,1 années à 5,5 années. La dernière publication d'analyse financière de la DRFIP Bretagne (Annexe n°1) développe un autre mode de calcul et écrit ceci à propos de la capacité d'autofinancement du Département d'Ille et Vilaine (septembre 2016) : « *Le ratio « encours dette/CAF est stable en 2012 et 2013 avant d'enregistrer une progression en 2014 et 2015 pour se situer à 5,35 années (5,2 années pour le chiffre moyen national) ».*

Il convient de préciser que l'évolution de l'endettement résulte notamment du choix fait par le Département en 2014 de renforcer son niveau d'investissement. Cette décision a bien sûr été précédée d'une analyse approfondie de sa situation financière. En effet, fin 2014, l'encours de dette par habitant de l'Ille-et-Vilaine s'établissait à 490 €, contre 537 € en moyenne nationale (Départements métropolitains hors Paris). Dans un contexte de stagnation économique, particulièrement dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, secteurs qui ont subi une diminution de l'emploi, le Département a souhaité impulser un soutien à l'économie locale, au travers un plan exceptionnel de relance. Ce plan, d'un volume de 30 M€ sur deux années, a été prioritairement orienté vers des opérations relevant principalement du secteur du Bâtiment et de l'Artisanat, au travers des réalisations en maîtrise d'ouvrage départementale, mais également au travers un programme spécifique de subventions pour des projets à dimension limitée, permettant ainsi un impact direct sur l'économie locale. Il s'est ainsi traduit par 841 projets répartis sur tout le territoire, générant 120 M€ de travaux.

La Chambre souligne par ailleurs l'importance de la progression du financement de l'aide sociale consécutivement à l'augmentation dynamique des besoins sociaux sur la période en Ille et Vilaine. Le Département ne peut que souscrire à la remarque de la Chambre relative au mode de financement de l'action sociale des départements, qui n'apparaît en effet plus adapté aux enjeux sociétaux et budgétaires du moment.

La Chambre poursuit ses observations en invitant le Département à mener une réflexion « *sur le périmètre des services offerts à la population et sur la maîtrise de ses charges* ». Une telle démarche a déjà été entreprise dans le cadre de la préparation du budget 2016, compte tenu des tendances observées à partir des perspectives financières. Les besoins en crédits estimés en phase préparatoire du BP 2016 ont ainsi été revus à la baisse. Le total de ces réductions a porté sur un volume de plus de 8 M€.

2.2.4. Les investissements et leur financement

La Chambre relève que le Département a investi 585,7 M€ sur la période sous revue, soit 2012-2015, et précise que ce niveau est inférieur de 4,9 % au niveau de la strate. Il convient de préciser que cette période d'investissement suit une période de réalisation plus forte, qui a vu le Département investir 725 M€ sur les quatre années précédentes, soit 2008-2011, soit 181 M€ par an. Ces investissements ont permis de réaliser un programme routier très important. 2015 est une année de reprise : 158,4 M€ soit un niveau supérieur à la moyenne nationale. Les variations du volume d'investissement

correspondent donc à une nécessaire adaptation à l'environnement financier, mais aussi à un cycle d'investissement, d'importants programmes de réalisation de bâtiments étant engagés sur les prochaines années (collèges, SDIS...).

La Chambre relève que la ligne de trésorerie était mobilisée au 31 décembre 2015 pour un montant de 6,7 M€. En effet, après clôture des opérations de mandatement par les services du Département, le besoin de trésorerie quotidien est déterminé en fonction du rythme de traitement des mandats par la Paierie départementale et de l'encaissement des recettes. C'est donc sur demande de la Paierie départementale et en plein accord avec le Payeur départemental, que le tirage de 6,7 M€ a été effectué sur la ligne de trésorerie. Il convient de noter que ce cas de figure est prévu par la circulaire du 22 février 1989 sur les concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics.

Il convient également de préciser que la journée calendaire du 31 décembre ne correspond ni à la fin du traitement des opérations sur le compte 515 du payeur (les mouvements traités au titre de la journée du 31/12/2015 se sont poursuivis jusqu'au 5 janvier 2016 pour se clore sur un excédent de 3 147 826 €, tirage toujours en cours), ni à la fin de l'exercice budgétaire, des mouvements en dépenses et recettes ayant été émis, comme chaque année, au titre de régularisations, sur l'exercice 2015 jusqu'à la fin du mois de janvier. En outre, le règlement des derniers mandats de l'année intervient sur le début de l'année calendaire suivante et impacte la trésorerie de janvier. Compte tenu du décalage systématique intervenant entre la date d'émission des mandats et leur règlement, la situation de trésorerie arrêtée le 31 décembre ne correspond donc pas au résultat de l'exercice.

La situation de la trésorerie au 31/12 (jour calendaire) ne doit donc pas être confondue avec le besoin d'emprunt nécessaire à l'équilibre budgétaire. Le compte administratif 2015 a été équilibré par des emprunts long terme et a dégagé un résultat de clôture de 15,4 M€. Il ne peut donc être affirmé, comme l'indique la Chambre, que ce tirage de fin d'année s'est substitué à un emprunt long terme.

2.2.5. Les perspectives financières

La Chambre analyse les perspectives financières qui ont été réalisées au début d'année 2016. Il convient de préciser à la Chambre que, d'un point de vue méthodologique, la finalité des projections financières réalisées par la direction financière est de mesurer des tendances, permettant de définir une stratégie d'équilibre à partir des différents scénarii élaborés. Il s'agit ainsi de tests de sensibilité, dont il convient de tirer les conséquences en termes de cadrage budgétaire. Ces perspectives sont régulièrement mises à jour en cours d'exercice, pour affiner le scénario retenu et aboutir aux propositions d'arbitrage, en matière de dépenses et de recettes.

Le Département partage néanmoins l'inquiétude de la Chambre sur la tendance structurelle du budget du Département, qui s'inscrit dans l'évolution constatée pour l'ensemble des Départements et aboutit à un resserrement rapide des marges financières de ces collectivités. Le Département prend les mesures nécessaires pour le maintien des équilibres budgétaires et pour permettre ainsi de garder une capacité à investir, comme il l'a déjà fait notamment dans le cadre de la préparation du budget 2016.

Par ailleurs, la Chambre invite le Département à mener une réflexion sur le profil de sa dette. En effet, elle observe que le Département a fait le choix d'amortir sa dette de façon constante.

S'agissant du mode d'amortissement, il convient de préciser que le choix d'un amortissement constant permet au Département de réduire les frais financiers acquittés. En outre, il est sans incidence sur l'endettement final du Département. En effet, l'amortissement constant d'un nouvel emprunt se traduit, certes, par une réduction plus forte de l'épargne nette de l'année N+1 par rapport au mode

d'amortissement progressif. Cependant, il se traduit aussi par une réduction plus importante de l'encours de dette. Au final donc, le niveau d'emprunt en fin d'année N+1 est identique, avec toutefois des frais financiers réduits. Sur la période sous revue, compte tenu de la baisse des taux d'intérêts enregistrée, il a ainsi permis un renouvellement plus rapide de la dette.

La réflexion sur le profil de la dette porte également sur la durée optimale des emprunts. Le Département a ainsi fait le choix en 2016 de mobiliser des emprunts sur une durée de 20 ans, pour bénéficier des taux peu élevés sur une plus longue période.

2.4 LE PILOTAGE FINANCIER DE LA COLLECTIVITE

2.4.1 La gouvernance budgétaire

2.4.1.1 L'affichage de la méthode BBZ

Le Département ne souscrit pas à l'analyse faite par la Chambre sur la procédure de préparation budgétaire mise en œuvre.

En effet, en 2010, l'exécutif départemental a procédé à un réexamen de l'ensemble des interventions du Département, à partir d'une classification des dépenses réalisées avec les services. En particulier, les dépenses à caractère facultatif ont été systématiquement réévaluées, à partir des éléments d'information détaillés fournis sur chacune des lignes concernées. Si la méthode ne reprend pas en son intégralité les règles d'établissement d'un « Budget Base Zéro (BBZ) », il n'est pas exact de considérer que la préparation budgétaire s'est inscrite dans le cadre d'une méthode incrémentale. Pour les années suivantes, l'ensemble des lignes budgétaires a fait l'objet d'une évaluation, sur la base notamment des montants réalisés sur les budgets précédents, et non sur les seuls budgets votés. Les documents de travail produits par la direction des finances à destination des services mettent systématiquement en perspective les données des budgets votés et les montants réalisés. Enfin, pour la préparation du budget 2016 qui s'est inscrite dans un cadre budgétaire très contraint et avec un nouvel exécutif, les dépenses relevant de chaque commission thématique ont fait l'objet, au cours de l'année 2015, d'une réévaluation par l'exécutif à partir d'une classification complémentaire s'inscrivant dans le cadre de l'évolution des compétences du Département.

Il n'est donc pas légitime et fondé de considérer que la préparation budgétaire ne consiste qu'à fixer des taux directeurs aux budgets de l'année précédente.

2.4.1.2 La procédure budgétaire

L'analyse de la procédure de préparation budgétaire de la Chambre est erronée dans la mesure où elle se fonde en particulier sur une mauvaise appréciation du rôle de la note de cadrage. Comme l'indique la Chambre, celle-ci intervient tardivement puisqu'elle est la résultante, et non le fondement, des arbitrages opérés en amont. Elle constitue, avec ses annexes, le support de la saisie de la préparation budgétaire par les services, dans l'outil Coriolis. Elle vise à donner les résultats des travaux menés préalablement et n'a donc pas en effet une forte vocation managériale. La mobilisation des services s'effectue au contraire, tout au long de l'année, au travers les réunions de direction générale organisées avec les directeurs en particulier et les échanges entre les services et la direction financière. Le dialogue de gestion évoqué par la Chambre s'inscrit dans les réunions de préparation budgétaires organisées entre les services, au niveau DGA et directeurs, et la DGA Ressources et la Direction financière qui se tiennent à partir du mois de mai et se prolongent jusqu'en septembre. Cette phase de travail entre la Direction des finances et les différents pôles est suivie d'une phase

d'arbitrages politiques matérialisée notamment par des rencontres entre le vice-président finances et présidents de commissions, des réunions de l'exécutif et du groupe majoritaire.

La Chambre souhaiterait que cette procédure soit davantage formalisée. Il convient cependant de préciser que la procédure mise en œuvre doit être adaptée aux enjeux d'arbitrage qui résultent de l'évolution de la situation financière. De même, elle doit s'adapter à la volonté de l'exécutif de revoir le périmètre de son action. Enfin, il est rappelé que les dispositions de la loi de finances relatives au financement des collectivités locales ne sont souvent stabilisées qu'à la toute fin d'année, ce qui peut conduire à des ajustements du budget en fin de processus, ce qui a encore été le cas fin 2016.

2.4.1.3 La procédure budgétaire : l'exemple de la gestion de la masse salariale

La Chambre affirme que le budget ressources humaines est arbitré sans tenir compte du non réalisé de l'année n-1. Il s'agit d'une affirmation erronée puisque lors de la préparation budgétaire, le non réalisé est estimé et fait partie intégrante de l'arbitrage. Le budget est arbitré à la fois en tenant compte des crédits nouveaux mais aussi de l'estimation de non réalisation. Il n'y a donc aucun systématisme dans les reports de crédits.

La Chambre indique que le budget ressources humaines ne serait pas arbitré en fonction des besoins mais qu'un taux directeur serait alloué sans tenir compte aucune de ces derniers. Là encore il s'agit d'une lecture erronée, en effet, la Direction des ressources humaines identifie lors de la préparation budgétaire l'ensemble des dépenses et variations notamment statutaires prévues en année N+1 les choix sont opérés au vu des dépenses incompréhensibles et des capacités budgétaires globales du Département.

Le Département tient à préciser que l'année 2012 ne peut servir de référence à la Chambre alors même que la Département a depuis arrêté cinq budgets sans que la Chambre n'ait jugé utile de commenter les choix opérés et alors même que depuis deux ans le taux d'évolution de la masse salariale (cf. infra) se réduit sensiblement.

2.4.1.1 Les objectifs budgétaires

S'agissant des objectifs budgétaires, la Chambre souligne que le Département travaille à partir de scénarios financiers prospectifs. Comme il l'a été rappelé au point 2.2.5, la finalité des projections réalisées par la direction financière est de mesurer des tendances, permettant de définir une stratégie d'équilibre à partir des différents scénarii élaborés. Il s'agit ainsi de tests de sensibilité, dont il convient de tirer les conséquences en termes de cadrage budgétaire. Elles permettent en particulier de définir des objectifs en matière de volume d'investissements à réaliser. La programmation pluriannuelle des investissements s'inscrit dans ce cadre, régulièrement mis à jour.

2.4.2 Le débat d'orientation budgétaire

S'agissant des informations économiques présentées dans le rapport d'orientation budgétaire pour 2016, il convient de compléter l'analyse de la Chambre. En effet, la partie financière du rapport d'orientation budgétaire présente les principales données macro-économiques, telles que la croissance prévue et le niveau d'inflation, qui ont, en effet, une incidence sur l'évolution des budgets locaux.

Par ailleurs, s'agissant de la question de l'épargne, le DOB 2016 évoque l'épargne nette, qui constitue directement la part d'épargne consacrée au financement des investissements. Enfin, s'agissant de la fiscalité, le DOB 2016 évoque directement la nécessité d'opérer un arbitrage sur les moyens de

dégager des marges de manœuvre supplémentaires. Il est ainsi indiqué que *« compte tenu de la limitation de l'évolution des recettes, l'assemblée départementale devra débattre du positionnement du curseur entre davantage de restrictions budgétaires, le recours au levier fiscal et le niveau d'épargne attendu »*.

De même, le DOB 2016, après avoir indiqué la tendance constatée sur l'épargne nette, précise : *« C'est pourquoi, il sera nécessaire de prévoir d'autres mesures visant à l'équilibre budgétaire permettant d'augmenter le niveau d'épargne. Les arbitrages en ce sens interviendront au budget primitif après connaissance des dernières recettes 2015 et ajustement en conséquences des prévisions 2016. »* Pour opérer l'arbitrage final en termes de fiscalité notamment, l'exécutif a souhaité en effet disposer des dernières informations concernant les recettes réellement perçues en 2015 compte tenu des variations importantes qui peuvent intervenir en fin d'exercice sur ce secteur.

2.4.3 La gestion de dette et de la trésorerie

2.4.3.1 La gestion de la dette

La Chambre indique que, contrairement à la moyenne des départements, le taux d'intérêt moyen de dette n'a pas baissé pour le Département d'Ille-et-Vilaine sur la période sous revue. La Chambre relève en particulier que les taux moyens de dette de la moyenne des départements ont baissé et sont passés à 2,6 % en 2015. S'agissant du Département d'Ille-et-Vilaine, la dette 2015 intègre un prêt structuré basé sur le cours de change Euro/Franc suisse, contracté en 2006, qui a entraîné un surcoût conséquent sur la période. En excluant ce prêt, qui a fait l'objet d'une renégociation avec la banque, le taux d'intérêt moyen de la dette départementale se situait au niveau moyen des départements, soit, 2,6 %. Au 1^{er} janvier 2017, après renégociation de ce prêt, le taux moyen de dette s'est établi à 2,2 %. S'agissant du mode d'amortissement, comme il est rappelé au point 2.2.5, le choix opéré jusqu'alors a permis au Département de réduire ses frais financiers, tout en assurant son financement par l'épargne brute.

2.4.3.1.1 Le pilotage

La Chambre indique que les notes à destination du Président pour le choix des emprunts à souscrire apparaissent « lacunaires ». Cette analyse ne prend pas en compte le travail réalisé par la direction financière. Comme le précise la Chambre, le Département s'est attaché les services d'un cabinet spécialisé. Sa mission est d'apporter à la direction financière, à chaque consultation en vue de la contraction d'emprunts, son éclairage intégrant l'ensemble des éléments de contexte, économique et financier notamment. Ces analyses constituent ainsi un outil d'aide à la décision. Sur cette base, et éventuellement d'autres échanges avec le cabinet, la Direction des finances, dont c'est la responsabilité, est en mesure de formuler une proposition au Directeur général puis aux élus, Vice-président aux finances et Président. Au-delà des notes, cette étape donne lieu également à échanges avant une prise de décision.

Par ailleurs, la Chambre indique qu'aucune renégociation d'emprunts n'est intervenue durant la période sous revue. Cet état de fait ne résulte pas d'une négligence du Département mais des analyses réalisées. Au cours de la période sous revue, dans le cadre des échanges avec les cabinets de gestion de dette (FCL jusqu'en 2014 et Finance Active à compter de 2015) il n'a pas été proposé de renégocier les prêts à taux fixes. Les éventuelles renégociations se seraient en effet traduites par le paiement d'indemnités de remboursement élevées, au fur et à mesure de la baisse des taux d'intérêts, annihilant le gain potentiel. Une stratégie de renégociation aurait, certes, permis de réduire le taux facial de la dette, mais sans gain significatif sur les frais financiers. Dans son rapport 2016, Finance Active ne relève qu'un emprunt permettant un gain éventuel de 28 000 €. Par ailleurs,

s'agissant des prêts indexés, les analyses relèvent que les marges sur Euribor des emprunts du Département sont très attractives. S'agissant des prêts indexés sur le livret A, conformément aux analyses réalisées, le Département a procédé en 2016 à la renégociation d'un prêt pour un capital de 3,7 M€ et renégocié les enveloppes souscrites auprès de la Caisse des Dépôts.

Ainsi qu'il est rappelé au point précédent, le renouvellement d'une partie des emprunts a permis au Département de bénéficier de la baisse des taux, le taux moyen de la dette s'établissant au 1^{er} janvier 2017 à 2,2 %.

2.4.3.1.2 Les emprunts structurés

Comme l'indique la Chambre, après analyse précise des propositions de l'établissement et des possibilités d'aide apportée par le Fonds de soutien mis en place par l'Etat, le Département a décidé de renégocier auprès de la SFIL le prêt de 16 M€ « DUAL EUR CHF MONETAIRE ». Il est précisé que le Département bénéficie à ce titre d'une aide de 2,78 M€ à laquelle s'ajoute la prise en compte d'une partie des frais financiers réglés à la banque avant renégociation du prêt, soit 0,61 M€, portant le montant total d'aide à 3,4 M€.

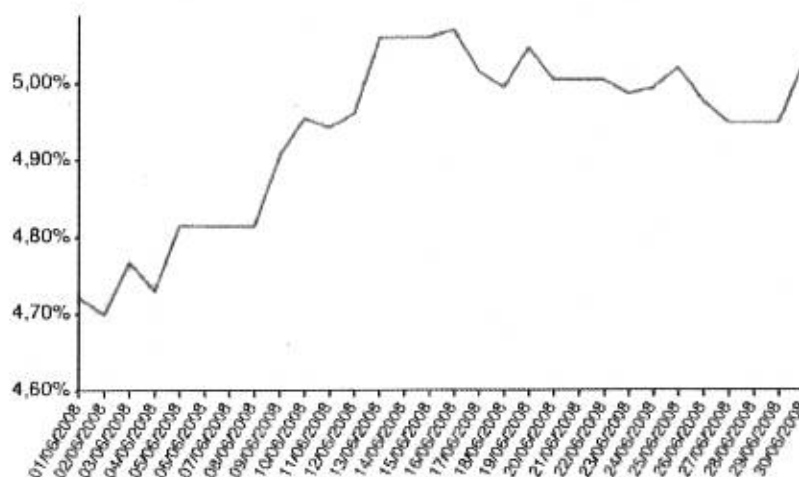
2.4.3.1.3 Les produits d'échanges de taux

La Chambre fait état du coût des produits de couverture des risques de taux souscrits par le Département sous la forme de SWAP et indique que ces derniers reposent sur des anticipations qui ne se sont pas réalisées. Il convient de préciser à la Chambre que la contraction de produits de couverture ne s'inscrit pas dans une démarche d'anticipation du niveau des taux à venir, ce que les marchés financiers ne peuvent, eux-mêmes, pas réaliser. En revanche, la contraction d'outils de couverture vise, dans un contexte donné, à sécuriser une partie de dette et obtenir la même garantie qu'un taux fixe.

Les opérations exposées ont été réalisées en 2008, période qui s'est caractérisée par une instabilité importante des taux et des risques importants de dérapage. Dans ce contexte, comme l'indique la Chambre, le Département a fait le choix de fixer les deux lignes d'emprunts concernés, à des niveaux de taux fixes du moment. Ainsi, le premier prêt a été swapé définitivement le 3 septembre 2008, au taux fixe de 4,906 %. Le cabinet FCL avait valorisé les taux fixes d'une même durée, à fin juillet 2008, à 4,84 %, soit un niveau très proche. Le second prêt a été swapé également définitivement en taux fixe le 9 juillet 2008, à un niveau de 5,01 %, niveau qui correspond à celui des taux fixes du moment, comme le montre le graphique ci-dessous (le swap 8 ans in fine correspond au taux fixe 15 ans).

Taux swap EUR 8 ans (contre 6 mois)

Date : 30/06/2016



Au final, le coût de ces opérations correspond à la contraction de prêts à taux fixes aux conditions du moment. Le coût dont la Chambre fait état est donc équivalent aux frais financiers réglés sur la base de taux fixes qui auraient pu être contractés à la même période.

2.4.3.2 La gestion de trésorerie

Comme l'indique la Chambre, le Département dispose d'un plan de trésorerie. Ce plan, élaboré par la Direction des finances, constitue un outil prévisionnel, élaboré dans une première version dès le début d'année. Il n'a pas vocation à prédire, au jour le jour, les besoins de trésorerie de la collectivité, cet exercice étant irréalisable puisque le Département ne maîtrise pas la date précise de décaissement des mandats et ne connaît pas à l'avance les dates exactes de versement de la plupart des recettes. Il a pour finalité de prévoir le phasage des besoins d'emprunts en cours d'année et de calibrer le volume des lignes de trésorerie nécessaires sur l'exercice. En ce sens et bien qu'imparfait (cela reste un outil prévisionnel), il répond aux objectifs qui lui sont assignés.

Concernant l'écart moyen entre les projections de trésorerie et les pointages constatés sur le compte 515 du payeur, la Chambre avance un montant moyen de 7 M€ par jour. Ce montant ne peut refléter à lui seul la qualité de la prévision annuelle puisqu'il inclut dans son calcul les décalages de versement des principales recettes en fin de mois, qui peuvent porter sur des montants significatifs. Les principales recettes sont en effet constatées sur le compte 515 du payeur entre le 19 et le 21 de chaque mois, sans qu'il ne soit toutefois possible de prévoir avec exactitude la date de versement. Ainsi, pour le mois de juin 2015, le versement des 12èmes des principales recettes fiscales et de dotation (de l'ordre de 54 M€) était positionné le 20 du mois. La paie départementale a enregistré l'encaissement de ces sommes sur le compte 515 le 19 juin, entraînant sur cette journée un écart de près de 54 M€ entre le modèle et la réalité. Il en a été de même sur les mois de janvier (6 jours de décalage), septembre, octobre et décembre. Si ces écarts apparaissent significatifs en montants, ils ne remettent pas en cause la prévision de calendrier des besoins d'emprunts sur l'année et ne permettent donc pas de juger, par l'utilisation d'une moyenne, la pertinence du modèle.

Nous pourrions également citer comme exemple d'aléa significatif le message reçu le 29/12/2016, de la DGFIP faisant référence à un versement de TSCA de près de 10 millions d'Euros ne correspondant à aucune échéance prévisible du plan de trésorerie...

Cependant, l'outil reste perfectible et les services du Département s'efforcent d'année en année d'améliorer sa précision.

2.4.4 L'exécution comptable

2.4.4.1 L'engagement comptable

Le Département partage le diagnostic de la Chambre sur le pourcentage des factures réceptionnées préalablement à la saisie de l'engagement comptable et s'efforcera d'améliorer la situation en ce domaine. Il convient cependant de préciser que les dépenses concernées portent notamment sur des versements effectués dans le secteur social. C'est le cas par exemple de l'accueil familial dans le secteur des personnes âgées / personnes handicapées ou d'aides à la personne. Ces secteurs posent une difficulté pour la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement pour des raisons d'évaluation des montants. Ces dépenses pourraient faire l'objet d'un engagement provisionnel que le Département n'a pas fait le choix d'imposer pour l'instant aux services.

Les cas rencontrés portent également plus particulièrement sur les dépenses relatives à la prise en charge des enfants et des jeunes confiés au service de l'aide sociale à l'enfance (frais de séjour, frais de transports, frais scolaires et périscolaires, ...). Dans ce domaine, une action spécifique a été entreprise, avec notamment une actualisation des procédures budgétaires et comptables du guide des dépenses de l'ASE. Force est de constater cependant qu'il sera toujours difficile de respecter totalement cette norme d'engagement comptable ; la gestion en urgence absolue par exemple ces dernières années de l'arrivée aléatoire de jeunes étrangers isolés illustre cette difficulté de gestion de l'engagement comptable dans ces domaines.

De manière générale, dans le cadre notamment de la mise en œuvre de la facturation électronique, le Département a prévu sur l'année 2017 de redéfinir les procédures de gestion de la comptabilité d'engagement afin de permettre en particulier une intégration automatique des factures dématérialisées dans le système d'information financier. Ainsi, une analyse des dépenses mandatées par les services sera réalisée et il sera défini un type d'engagement suivant la nature de la dépense (engagement ponctuel ou engagement provisionnel).

Dans le cadre de cette dématérialisation, le Département réfléchit également à une révision plus globale du circuit des factures en développant à terme une gestion plus intégrée de l'exécution budgétaire incluant la création et l'édition des bons de commande dans le système d'information financier.

2.4.4.2 Le libellé des mandats

Le Département a pris acte comme le souligne la Chambre des observations sur l'imprécision du libellé de l'objet de la dépense sur certains mandats, sans toutefois être en mesure d'appréhender les données statistiques avancées par la Chambre. A ce jour, les consignes de saisie de libellés de mandats sont formalisées par note de service, en vue notamment de fournir aux tiers une information précise sur la référence du règlement.

Il convient cependant de préciser que le libellé de l'objet de la dépense des mandats n'a pas constitué à ce jour un motif de rejets de la part de la Paierie départementale, qui s'appuie, pour effectuer son contrôle, sur les pièces justificatives transmises à l'appui des mandats.

Le Département engagera cependant de nouvelles actions de sensibilisation auprès des services sur la qualité de la saisie des libellés de mandats.

2.4.4.3 La consommation des crédits

La Chambre note le niveau important de dépenses réalisées en fin d'exercice. Le Département partage ce constat. Cette situation n'est pas spécifique à l'année 2015 et n'est pas particulière non plus au Département d'Ille-et-Vilaine. Les services sont en effet conduits à opérer des relances en fin d'exercice pour obtenir les factures correspondant aux prestations réalisées, afin d'éviter le report de ces charges sur l'exercice suivant. Le Département ne partage donc pas l'analyse de la Chambre sur les marges de manœuvre pouvant résulter de cette exécution tardive des dépenses.

3 LA GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE

3.1 LA GOUVERNANCE POLITIQUE

La Chambre relève qu'en matière de remboursement des frais de formation des élus la commission permanente délibère a posteriori. Elle invite le Département à adopter une délibération préalablement à son exécution.

Le Département a anticipé les observations de la Chambre : la jurisprudence qu'elle évoque a adopté, s'agissant des mandats spéciaux, une interprétation rigoureuse du principe de non rétroactivité des actes administratifs, en contradiction avec les tolérances prévues par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 avril 1992. La situation décrite par la Chambre trouve son origine dans la difficulté pratique, le plus souvent, de disposer de l'ensemble des informations relatives à un mandat spécial suffisamment en amont des réunions de la Commission permanente. Toutefois, conscient de cette difficulté, le Département a d'ores et déjà mis en place un dispositif d'instruction renouvelé pour y remédier.

3.2 LE PROJET STRATEGIQUE DEPARTEMENTAL

3.2.1 Le plan stratégique 2011-2014

La Chambre souligne l'existence d'un plan stratégique 2011-2014 « *qui affiche les objectifs et priorités du Département ; il figure sur le site de la collectivité..... présente ce document comme un engagement vis-à-vis des tiers et une feuille de route pour les élus et les services...* ».

L'exécutif départemental se félicite que la Chambre reconnaisse l'intérêt de ce document stratégique. C'était en effet la première fois que l'Exécutif départemental établissait un projet stratégique qui se voulait tout à la fois afficher une vision politique du portage des compétences départementales, un programme détaillé d'objectifs et d'actions pour les mettre en œuvre, communiqué à l'ensemble des habitants et forces vives d'Ille-et-Vilaine dans un acte de contrat de confiance avec les citoyens. La majorité départementale de 2011 comme celle de 2015 s'honore de disposer de cet outil moderne de démocratie transparente, encore trop peu répandu.

Cependant, la Chambre émet une première réserve sur ce document stratégique et affirme que ce plan « *ne favoriserait pas une approche transversale des politiques menées* ». Au préalable, elle semble vouloir considérer que ce projet stratégique départemental serait bâti sur « *l'organisation administrative du siège* ». Si telle avait été l'intention des élus, il aurait par exemple fallu un chapitre sur le Pôle construction, ce qui n'est pas le cas. Le projet stratégique départemental 2011-2014 est tout sauf un projet de service comme semble le lire la Chambre.

Il faut rétablir l'ordonnancement des liens de causalité entre vision stratégique et organisation des services. C'est parce que la majorité départementale de 2004 plaçait l'égalité des chances au centre de toutes ses politiques publiques que l'organigramme des services du Département s'est structuré, en 2010, autour d'un pôle égalité des chances qui regroupait pour la première fois dans la collectivité, les moyens et les compétences de protection de l'enfance, de PMI, d'éducation et de gestion des collèges, ainsi que l'ensemble des moyens relevant de politiques de prévention telles que le sport, la culture, l'éducation populaire. C'est aussi cette logique d'approche transversale des besoins des usagers qui a conduit cet exécutif à installer dans les agences départementales un pilotage unique des équipes de terrain relevant de toutes ces actions : de l'animation éducative à l'aide sociale à l'enfance ; de l'éducation sportive à l'aide sociale légale ; du suivi des actions de développement social local en passant par la coordination des actions culturelles. C'est aussi cette logique de transversalité qui a conduit l'exécutif départemental à faire en sorte que chaque agence pilote les équipes des routes, du développement économique et des aménageurs, de l'action sociale, pour faciliter l'approche globale des projets. La transversalité est d'abord et avant tout pensée et organisée au plus près de là où les problèmes se posent. Pluridisciplinarité, approche collaborative, sont les marqueurs de l'organisation des équipes d'agences. Deux exemples illustrent ce choix politique affirmé et assumé de l'exécutif départemental :

- le dispositif « Parler bambin » que l'Exécutif départemental a promu, diffusé et installé durablement désormais comme une méthode des professionnels du social, du médico-social, de la culture, de l'animation des actions collectives.
- la réorientation des activités des éducateurs sportifs en faveur de publics très éloignés de l'accès à ces services dans un objectif de prévention et d'inclusion sociale.

Par conséquent, considérer que ce plan stratégique départemental ne serait pas construit avec comme fil conducteur la transversalité des approches n'est pas fondé. L'organisation matricielle de la collectivité départementale, en totale cohérence avec un projet stratégique bâti sur des visions et convictions politiques, soucieuse d'une appréhension globale de l'usager et des problématiques des territoires, est effectivement novatrice pour celles et ceux qui gardent une approche trop verticale des organisations publiques.

La Chambre constate que les objectifs affichés « *ne seraient pas toujours mesurables...* ». Nous nous félicitons que la Chambre ait admis qu'il y avait un effort soutenu de suivi de la réalisation du plan stratégique à partir de tableaux de bord et sur la base d'indicateurs dûment définis.

3.2.2 Le projet 2016-2021

Retenir du projet de mandature 2016-2021 qu'il « *n'affiche plus d'objectifs budgétaires et financiers* » est excessivement réducteur. Ce document stratégique est le fruit d'un travail d'une année de l'Exécutif départemental qui s'est appliqué à conjuguer le programme électoral qu'il a porté et le contexte évolutif que nous connaissons tant sur le plan législatif que sociétal et économique. Il est la synthèse des priorités d'actions que les services ont proposées en s'appuyant sur les compétences obligatoires et dispositifs volontaristes dont le Département dispose. Il est la résultante d'un exercice de démocratie participative sans précédent qui a réuni près de 1100 acteurs locaux en groupes de travail. Il n'aurait été ni faisable ni réaliste d'afficher des objectifs budgétaires et financiers qui relèvent de l'exercice des sessions budgétaires annuelles. L'affichage de principes d'action politique et de gouvernance a été préféré à un essai de prédiction des aléas des dépenses et des recettes départementales qui obéissent très directement au contexte démographique, économique et social du territoire comme aux décisions du législateur.

Quant à l'observation selon laquelle il n'y aurait pas de préoccupation de maîtrise de la masse salariale de l'Exécutif départemental ; il est rappelé qu'au CA 2014, l'évolution a été de 3,9 % ; au CA 2015 de 2,9 % et au CA anticipé 2016 de 1,9 % (à périmètre équivalent). Une telle évolution résulte nécessairement d'un fort volontarisme.

3.2 L'ORGANIGRAMME DE LA COLLECTIVITE

La synergie entre les services du siège comme en agences et entre le siège et les agences est une finalité de l'organisation de l'administration départementale. Quant à la recherche d'économies, l'examen des décisions proposées à l'Assemblée départementale, ces dernières années, démontre l'attention de tous, élus et services à optimiser la dépense publique.

Enfin, la Chambre convoque le terme de complexité pour décrire l'organigramme de la collectivité. Nous confirmons cette expression au sens premier du terme selon lequel « un système n'est stable que s'il est complexe ». Pour mieux appréhender et ajuster les solutions à la diversité des problèmes auxquels les services du Département doivent répondre, seule une organisation matricielle développant la pluridisciplinarité, la transversalité, l'approche globale des usagers est à même de relever ces défis de la gestion quotidienne des compétences très larges que doit exercer un Département.

La Chambre estime que l'organisation matricielle de la collectivité impose des coûts de coordination importants sans que l'efficacité du dispositif puisse être mesurée. Il s'agit d'une affirmation non démontrée, ce coût de coordination ne se retrouvant pas dans les ratios de dépenses de personnel par habitant puisque le Département reste en deçà des moyennes nationales et de la strate. Il s'agit d'un jugement d'opportunité qui ne relève pas selon nous des prérogatives de la Chambre.

3.3 LE CONTROLE INTERNE

3.3.1 Les procédures internes

La Chambre affirme que certaines procédures seraient incomplètes en citant comme seul exemple la procédure d'engagement. Le Département a répondu supra sur ces questions et regrette que la Chambre ne lui ait pas fait connaître les autres procédures qu'elle estime incomplètes.

La Chambre évoque également la procédure de signature des marchés passés en procédure adaptée. Dans un souci de responsabilisation, les chefs de service disposent en effet d'une délégation de signature, jusqu'à 15 000 €. Il est précisé que le Département mène une réflexion dans le cadre de la mise en œuvre de la dématérialisation de la chaîne comptable, qui pourra conduire à une modification des règles de partage des missions.

3.3.2 La planification : l'exemple de la commande publique

3.4.2.1. La politique d'achat

Le Département a anticipé les observations de la Chambre et a engagé depuis plusieurs années dans un processus d'optimisation de ses achats par la mise à disposition de ses services opérationnels et de ses structures associées (dans le cadre de groupement de commandes) de marchés transversaux

pluriannuels dont le volume s'est très sensiblement étoffé. Par ailleurs, il s'est également mobilisé fortement sur l'introduction d'objectifs de développement durable dans ses marchés publics.

Comme l'indique la Chambre, pour aller plus loin dans cette démarche, depuis 2016, un travail de cartographie des achats a été engagé. Il va permettre de refondre une nomenclature des achats de fournitures et de services qui date de 2001 afin qu'elle soit plus en lien avec l'activité et l'organisation actuelle de la collectivité. Elle permettra d'identifier les prestations qui nécessitent encore une mutualisation et la conclusion de contrats de longue durée plutôt que des achats ponctuels. L'objectif est de disposer de ces éléments en 2017.

3.4.2.2 L'exemple des transports scolaires

La Chambre, dans son rapport, qualifie le traitement administratif des dossiers de lourd. Le Département ne nie pas que la charge administrative induite par la gestion des marchés de transports est importante. Néanmoins elle permet en contrepartie que se réalise une saine concurrence entre les opérateurs économiques du secteur.

Les consultations portant sur des marchés de transport scolaire sont alloties depuis 2011 sur le principe un lot = un circuit scolaire.

Les consultations sur lesquelles porte le contrôle de la Chambre concernent la période 2012-2015 pour laquelle le décret de 2006 portant Code des Marchés Publics était encore en vigueur.

Cet allotissement a été déterminé dans le respect des principes de la commande publique :

*Article 10 du Code des marchés publics : « afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés. A cette fin, **il choisit librement le nombre de lots**, en tenant compte notamment des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause et, le cas échéant, des règles applicables à certaines professions. »*

➤ Les caractéristiques techniques des prestations demandées

Conformément au Code de l'Éducation (article R.213-4), le pouvoir adjudicateur doit déterminer et porter à la connaissance du candidat les effectifs prévisionnels à transporter c'est-à-dire la capacité exigée pour le véhicule. Or, chaque candidat dispose d'un parc d'autocars dont le nombre et les caractéristiques peuvent varier d'une entreprise à l'autre et d'une année à l'autre en fonction des éventuels contrats obtenus. Par conséquent, mettre les circuits en concurrence sous la forme de lots distincts permet aux candidats de se positionner de la manière la plus large possible en fonction de la capacité et de la disponibilité de leur parc.

➤ La structure du secteur économique :

Les entreprises candidates aux marchés publics du Département ont des structures très variées : certaines sont des entreprises de niveau national telle Keolis ; d'autres sont des PME de tailles variées, voire des TPE (exemple : Bretel). Regrouper plusieurs circuits en un seul lot pourrait donc avoir pour conséquence d'écarter de l'accès à la commande publique certains opérateurs économiques qui ne postulent qu'à un ou deux circuits.

D'autre part, les opérateurs économiques recensés lors des consultations sont, à l'exception des sociétés nationales, implantés sur des secteurs géographiques déterminés. Regrouper les circuits (par exemple par centre scolaire), restreindrait l'accès à la commande publique.

➤ Les règles applicables à certaines professions :

Les sociétés de transport signataires de la convention collective sont soumises à l'obligation de reprise du personnel. Les dossiers de consultation mis en ligne par le pouvoir adjudicateur, conformément à la jurisprudence, contiennent les informations nécessaires à l'application de cette obligation.

Dans la plupart des consultations, certains circuits sont des circuits existants faisant ou non l'objet d'une reprise du personnel (en effet certains contrats peuvent être non transférables), d'autres sont de nouveaux circuits. Allotir de manière séparée chaque circuit permet au candidat de disposer d'une plus grande liberté en fonction de ses contraintes en matière de gestion des ressources humaines.

Le Département en décidant d'appliquer la règle précitée (à savoir un lot = un circuit), a souhaité mettre concrètement en œuvre les grands principes du Code des Marchés Publics, tout particulièrement la liberté d'accès à la commande publique, en adaptant son allotissement aux spécificités de la prestation et des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre.

Enfin, lors du lancement de la première consultation en 2013 pour le renouvellement de 381 circuits scolaires, la collectivité a pu constater, non seulement une forte augmentation des prix mais également un nombre important de circuits pour lesquels une seule offre avait été déposée. Face à ces difficultés à pourvoir, de manière économiquement avantageuse, les circuits de certains secteurs, il est indispensable de favoriser la plus large mise en concurrence possible.

Une fois les circuits scolaires attribués un par un, ils sont regroupés, comme le relève la Chambre, dans un unique marché par exploitant. Il n'y a donc pas de suivi administratif circuit par circuit, mais par marché regroupant plusieurs circuits. Cette procédure permet donc un suivi dont la charge administrative n'est pas excessive.

3.4.2.3 La politique de mutualisation des achats des collèges

La Chambre invite le Département à envisager la mutualisation d'achats dans les établissements publics locaux d'enseignement par la mise en œuvre de groupements de commandes. Elle énonce néanmoins que des mutualisations existent déjà : maintenance des ascenseurs et des monte-charges, équipements de cuisine, des mobiliers scolaires et de bureaux ainsi que du matériel informatique, gaz naturel, contrôles sanitaires et fourniture d'électricité. Ces mutualisations représentent des volumes budgétaires importants.

Le Département, comme le mentionne la Chambre, a engagé des études concernant les abonnements internet et possiblement sur l'ensemble des charges impactant les budgets courants attribués par la collectivité.

Cette politique ne concerne toutefois pas les services de demi-pension pour lesquels deux groupements d'achats existent d'ores et déjà et concernent l'ensemble des établissements. Un accompagnement est toutefois proposé par les services départementaux dans le cadre d'une politique d'achats durables de qualité (bio et circuits courts). Pour autant, il convient de rappeler que les collèges publics sont des EPLE bénéficiant d'une personnalité juridique et que c'est le Conseil d'Administration qui gère par ses délibérations l'organisation de l'établissement. Cette autonomie se doit d'être respectée conformément au cadre légal en vigueur.

3.4.3 Le service organisation et le service évaluation et prospective

La Chambre recommande d'établir une programmation pluriannuelle basée sur une cartographie des risques. Le Département a en effet pris acte de cette recommandation et indique qu'à l'occasion de la

réorganisation de ses services, qui a été mise en œuvre début 2017, un service audit, contrôle de gestion et évaluation a été créé. Il aura pour mission prioritaire d'élaborer cette cartographie et d'en tirer toutes les conséquences en matière de programmation.

Concernant l'évaluation des politiques publiques, le Département se satisfait que la Chambre considère les rapports comme étant de qualité et précise que, bien qu'ils n'aient pas été présentés devant l'Assemblée Départementale comme prévu initialement, ils sont accessibles à tous les élus départementaux. Il est dorénavant prévu qu'ils le soient.

3.4.4 Les tableaux de bord

Les tableaux de bord, en nombre déjà significatif, font régulièrement l'objet d'une réactualisation et d'un enrichissement annuel et sont, à fréquence soutenue, un point incontournable des ordres du jour des comités de direction et dialogues de gestion.

3.5 L'ORGANISATION DECONCENTREE DU DEPARTEMENT ET LES SATELLITES

3.5.1 Les agences départementales

La Chambre qualifie l'activité des agences départementale d'inégale, faisant état notamment de chiffres d'appels reçus par les agences très faibles (28 appels reçus en moyenne par jour). D'après la Chambre, le nombre d'appels entrants était de 109 par agence en moyenne et par jour ouvrable.

La Chambre invite le Département à réévaluer le découpage territorial et la localisation du siège des agences. En ce qui concerne le découpage des agences, la décision de fusionner les agences de Redon et de Vallons de Vilaine a été prise comme le rappelle la Chambre. Elle est notamment la conséquence du nouveau Schéma départemental de coopération Intercommunale qui se mettra en place au 1^{er} janvier 2017 et qui aura pour conséquence de réduire le périmètre d'intervention de l'agence de Redon. La recommandation par la Chambre de relocalisation du siège des agences paraît quant à elle surprenante puisque ne s'appuyant sur aucun argumentaire. Il est à cet égard rappelé que l'activité des agences se concentre prioritairement sur trois publics cibles : les acteurs locaux, élus, conseils municipaux, acteurs associatifs, les agents et services de la collectivité localisés sur le territoire de l'agence, les usagers des prestations d'aide sociale légale. Comme déjà indiqué à la Chambre, les agences départementales développent avant tout trois grandes catégories d'activités :

- . des missions de coordination et de mise en cohérence des dispositifs,
- . des missions de conseil et d'ingénierie,
- . des missions de gestion des ressources déconcentrées.

La localisation des agences a avant tout été dictée par la facilité d'accès de ces publics, le plus souvent dispersés sur le territoire de l'agence, et non par la recherche d'un point de concentration de population qui de toutes les manières n'est pas le cœur de cible des missions des équipes d'agence localisées dans le bâtiment siège de l'agence. La proximité des services du Département avec ses usagers finaux est quant à elle assurée via les Cdas, les collèges, les centres d'exploitation, entre autres. La déconcentration des services vise à améliorer leur accessibilité mais elle constitue aussi une politique volontariste d'aménagement du territoire destinée à assurer une meilleure répartition des emplois publics et de l'activité sur le territoire. C'est à n'en pas douter un objectif parfaitement atteint. Par conséquent, appréhender l'activité des agences par le seul prisme des appels et personnes

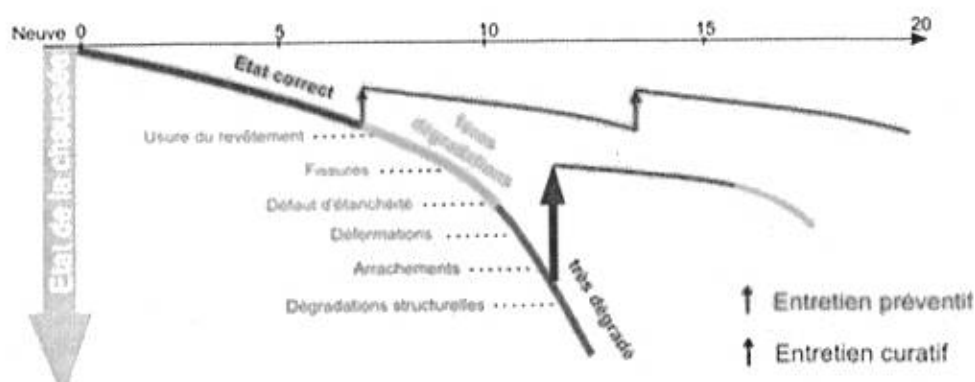
physiques reçus est très réducteur et ne couvre pas le spectre très large d'intervention des services déconcentrés en agences.

S'agissant des moyens engagés en terme de bâti, le Département souhaite à nouveau rappeler à la Chambre que le coût de construction des agences, 21 M€ est à rapporter aux économies réalisées compte tenu de ces constructions (vente de locaux 0,8 M€, économies de loyers 0,5 M€ par an soit 15 M€ sur trente ans, et 9,6 M€ de non réalisation de surfaces de bureaux pour installer des agents sur le site de Beauregard).

3.5.2 Les centres routiers

La Chambre indique que : « Le département consacrait 1 349 € par kilomètre de voirie pour une moyenne régionale de 1 200 €. Le réseau départemental disposait d'un nombre favorable de 22,17 kilomètres par agents ETP supérieur à la moyenne régionale de 18,23. Le nombre d'heures moyen d'utilisation par matériel dédié aux dépendances vertes en 2011 était de 495, soit le taux le plus faible de la Région. »

Le montant annuel de 1 349 € par km que consacre le Département d'Ille-et-Vilaine à l'entretien des voiries dont il a la charge, montre avant tout l'attention de la collectivité à ne pas laisser se dégrader un patrimoine routier qui, s'il était insuffisamment entretenu, coûterait beaucoup plus cher à rénover, car la structure des chaussées serait endommagée (voir la courbe ci-dessous) :



C'est donc dans une logique de bonne gestion de son patrimoine que le Département lui consacre ce montant annuellement.

Comme le souligne la Chambre, le Département se trouve positionné comme le plus économe en ETP/km des quatre départements bretons : 22,17km pour un ETP, 18,23 à l'échelle régionale.

L'étude montre effectivement 495 heures d'utilisation annuelle par matériel dédié aux dépendances vertes en 2011, mais il aurait été utile de préciser, comme le précise l'étude, que les comparaisons de taux d'utilisation se sont avérées difficiles car certains départements comptabilisaient en heures, d'autres en kilomètres. La comparaison sur l'utilisation du matériel s'est donc limitée à deux départements pour les camions, fourgons et véhicules légers, et à trois départements (dont l'Ille-et-Vilaine) pour le matériel d'entretien des dépendances vertes. Le chiffre de 495 heures est donc à prendre avec la plus grande précaution en raison du manque d'indicateurs précis et comparables, et en raison aussi du manque de cohérence dans la comptabilisation du temps ou des kilomètres d'utilisation (prise en compte ou non de la phase de déplacement avant et après la phase opérationnelle).

La Chambre affirme également : *« qu'en 2016, seul le centre de Pleguer (Plerguer) avait finalement fermé. Alors que le département projetait de stabiliser ses effectifs à 240 agents en 2016, ce sont 252 agents qui travaillaient dans les centres routiers en décembre 2015. Plusieurs centres routiers conservent une faible surface en nombre d'agents ».*

L'effectif des postes budgétaires (chefs d'équipe et agents) travaillant dans les centres d'exploitation était en 2013, et est toujours, de 240 postes budgétaires. L'écart constaté et relevé par la Chambre s'explique par l'accueil de jeunes en emploi d'avenir dans les centres d'exploitation.

La diminution de 28 à 21 du nombre de centre d'exploitation a bien été décidée fin 2013, mais la mise en application de la nouvelle cartographie a fortement été perturbée par la réflexion préalable à la mise en place de la loi NOTRe. La réflexion a été reprise fin 2015 une fois le texte de loi stabilisé. Le nombre d'agents et les centres transférés à la métropole rennaise a été arrêté à la fin de l'été 2016. Or, c'était le préalable à une consolidation du nouveau schéma de répartition des centres, qui a été validé en février, à la session du BP 2017. Le nombre de centres d'exploitation devrait être fixé à 21, ce qui, en tenant compte des centres d'exploitation transférés à la métropole de Rennes (centres de Pacé et de Chartres-de-Bretagne) porterait le nombre de centres à 23 en raisonnant à périmètre équivalent. Ce différentiel s'explique par le choix de conserver sur le territoire breillien des centres d'appui, en renfort de centres principaux : Hédé en renfort du centre spécialisé 2x2 voies de Pleugueneuc et Argentré-du-Plessis en renfort du centre de Vitré.

Fin 2016, outre Plerguer, les centres d'exploitation de Cardroc et de Maure de Bretagne ont également été fermés.

3.5.3 Les collèges

La Chambre explicite en partie la réflexion globale sur le nombre de collèges à construire ou à fermer.

Au cours des années 2015/2016 une réflexion globale a en effet été engagée, elle a pu aboutir, comme le relève la Chambre, à des premières propositions : fermeture de Surcouf à St Malo, ouverture à Bréal s/Montfort, Laillé et Guipry Messac.

D'autres décisions sont à venir sur le secteur Nord de l'agglomération rennaise où la pression démographique est forte, et aussi sur la ville de Rennes à des fins de rééquilibrage incluant une meilleure mixité sociale notamment. Par ailleurs une réflexion est engagée avec la Région Bretagne qui doit faire face à un besoin de capacités d'accueil pour les lycéens.

Le Département a donc d'ores et déjà engagé, comme le souligne la Chambre, une réflexion globale, et a déjà pris des décisions fortes dans ce domaine.

3.5.4 La convention avec le SDIS

La Chambre considère que la sécurité juridique de la convention liant le Département au SDIS n'est pas garantie.

Or, la Cour des Comptes, dans son rapport de septembre 2013, sur « la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile », recommande de mutualiser : *« Face à l'ampleur de ces coûts, la mise en commun des ressources, que ce soit en SDIS ou avec d'autres structures, est un important moyen possible de maîtrise de leurs dépenses ».* Le Département d'Ille-et-Vilaine et le SDIS 35 souhaitent continuer à poursuivre cet objectif, le dispositif actuel ayant effectivement été mis en place pour remédier à une gestion non satisfaisante par le passé.

Le périmètre des compétences respectives actuelles fait ainsi l'objet d'un consensus entre la Collectivité et l'Etablissement.

Afin de rendre visible la réalité du coût du service incendie qui n'apparaît plus dans le budget du SDIS puisque les charges liées au fonctionnement des bâtiments n'y figurent plus en tant que telles, les orientations budgétaires du SDIS précisent systématiquement :

- d'une part, que les dépenses liées aux fluides sont prises en charge par le budget du Département et n'apparaissent plus dans le budget du SDIS,
- d'autre part, qu'au-delà de sa contribution au budget de fonctionnement du SDIS, il convient de souligner l'effort complémentaire que représente pour le Département l'ensemble des dépenses d'investissement immobilier au bénéfice du SDIS, et précise le niveau de cet effort dans le cadre du plan pluriannuel immobilier.

Par ailleurs, les transferts de propriété réalisés et en cours font l'objet actuellement d'une dénonciation des conventions du SDIS avec les communes sur les centres antérieurs à 1996 et permettent de mettre fin au versement des participations.

Nous affirmons que ce mode de gestion innovant garantit un bon usage des financements publics. Dans son rapport provisoire de la Mission permanente d'évaluation des SDIS (Ministère Intérieur, IGA, Inspection de la défense et de la sécurité civile) établi en juillet 2016 indique que : *« L'impression générale de la mission est que le service départemental d'incendie et de secours d'Ille-et-Vilaine est dans l'ensemble bien tenu et que, parmi les secteurs d'activité examinés, aucun ne se trouve en situation de défaillance. La relation entre le président du SDIS, également président du conseil départemental, et le préfet est fondée sur une tradition locale de forte coopération entre l'État et les collectivités. Le SDIS consent un effort significatif en matière de mutualisations de gestion, essentiellement tourné vers le conseil départemental. »*

4 LES DEPENSES SOCIALES DU DEPARTEMENT

4.1 L'organisation des services sociaux du Département

La Chambre souligne *« que l'organisation départementale rejoint la définition des politiques départementales par type d'aide sociale au détriment d'une approche transversale de la famille bénéficiaire de plusieurs dispositifs ou de la situation de l'enfant dans son environnement »*.

Aussi, il convient de rappeler que si l'organisation des Pôles métiers fait que d'un côté les Solidarités en direction des personnes âgées, des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions sont regroupées et que de l'autre, les politiques en direction de l'enfance, de la petite enfance et de la famille sont rattachées au Pôle Egalité des Chances, il s'agit clairement de l'expression de la volonté de la Collectivité de rapprocher et de créer des synergies entre les politiques enfance famille et les politiques éducatives, sportives et culturelles et de privilégier ainsi la transversalité au détriment d'une approche par dispositif d'aide sociale.

Sur les territoires, d'un point de vue opérationnel, tous les services intervenant sur le champ des différentes politiques de la Solidarité et de l'Egalité des Chances sont rassemblées au sein d'une même entité « Vie sociale », participant ainsi au décloisonnement des interventions, privilégiant une approche globale des situations individuelles et favorisant l'émergence d'actions collectives dans une logique de développement social local.

4.2 Le poids des politiques sociales dans le budget du départemental

Dans une étude publiée en février 2016, la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) a mis en évidence que le montant des dépenses nettes d'aide sociale des départements par habitant en 2014 se situait dans une fourchette allant de 362 € à 1 103 € pour la France métropolitaine et les DOM et de 362 € à 719 € pour la seule France métropolitaine. Sur la base d'un classement des départements par ordre croissant, l'Ille-et-Vilaine avec un montant de 474 € par habitant se situe au 33ème rang (sur 95 départements étudiés) soit un positionnement en deçà du niveau moyen national, ce qui vient nuancer l'appréciation de la Chambre, selon laquelle le Département d'Ille-et-Vilaine aurait une dépense sociale globalement plus élevée que les autres.

4.3 Les personnes âgées

4.3.1 L'allocation personnalisée d'autonomie

La DREES dans son enquête aide sociale 2014, met en évidence que l'Ille-et-Vilaine a un nombre de bénéficiaires de l'APA, rapporté à sa population, inférieur à la moyenne nationale (Métropole). Sur la base d'un classement des départements par ordre croissant, elle se situe au 23^{ème} rang.

Concernant le montant moyen de l'APA versée par bénéficiaire, il convient de souligner que les différences entre départements s'expliquent également par les différences socio-économiques de leur population. Celles-ci se répercutent sur le niveau de participation des bénéficiaires. Une participation financière est, en effet, demandée aux bénéficiaires. Elle est fonction de leurs ressources et peut atteindre 90 % du montant de leur plan d'aide. En Ille-et-Vilaine, 28 % des bénéficiaires de l'APA à domicile ont des ressources mensuelles, au sens de l'APA, individualisées, inférieures à 984 € et 70 % inférieures à 1 474 €. Seuls 2 % ont des ressources supérieures à 2 945 €.

S'agissant de l'APA différentielle, celle-ci a été mise en place afin d'accompagner les services d'aide à domicile dans leurs efforts de modernisation et de professionnalisation d'un secteur essentiel pour le maintien à domicile des personnes âgées. Ce dispositif repose sur la prise en compte du coût réel d'intervention des services et notamment des tarifs arrêtés chaque année par le Président du Conseil départemental pour les services prestataires autorisés et tarifés. Si ce dispositif était à l'origine l'expression d'un volontarisme de la Collectivité, le décret n° 2016-210 du 26 février 2016, modifiant l'article R.232-9 du Code de l'Action Sociale et des Familles, lui a donné une assise réglementaire.

En effet, cet article précise à présent que : *« pour la détermination du montant du plan d'aide, la valorisation des heures d'aide à domicile est opérée en fonction de tarifs arrêtés par le Président du Conseil départemental, notamment selon qu'il y ait recours à un prestataire, un mandataire ou un emploi direct. Ces tarifs tiennent compte des statuts publics, des conventions collectives ou accords d'entreprise applicables aux salariés concernés »*.

4.3.2 Les délais d'instruction

La Chambre relève que les délais moyens de traitement des demandes sont supérieurs à l'obligation réglementaire fixée à deux mois : 68 jours en 2014 et 70 jours en 2015.

Le Département insiste pour réaffirmer que dans la très grande majorité des cas, les décisions concernant l'APA interviennent dans les délais réglementaires.

En effet, les délais moyens qui ont été fournis et repris dans le présent rapport sont tirés du logiciel de gestion et concernent toutes les demandes déposées et décidées, y compris celles pour lesquelles la procédure d'instruction a dû être temporairement suspendue à la suite d'une hospitalisation et/ou d'un hébergement temporaire du demandeur. Ces temps d'interruption viennent effectivement augmenter le temps moyen d'instruction.

Des évolutions seront mises en œuvre afin que ces situations ne soient plus, à l'avenir, prises en compte dans le calcul des délais d'instruction.

4.3.4 L'aide sociale à l'hébergement

4.3.4.1 Les recours en récupération

La Chambre indique que le taux de recouvrement sur succession des frais d'aide à l'hébergement a baissé passant de 37 % à 31 %. Le Département a déjà pris des mesures pour rétablir la situation en portant le nombre d'ETP de 4,8 à 5,8 en juin 2015. La Chambre confirme que le taux pour 2015 s'est rétabli à 38 % compensant largement le surcoût d'ETP.

4.4 Le revenu de solidarité active

4.4.2 La gestion du RSA par le Département

La Chambre relève que le taux de contractualisation de contrats d'insertion signés avec les bénéficiaires du RSA est en baisse significative sur la période passant de 80 % en 2012 à 68 % en 2015. Cette diminution est liée à la croissance du nombre de bénéficiaires. Ce taux reste très supérieur à la moyenne nationale (41 % en 2013).

Comme le précise la Chambre, cette baisse s'explique par la très forte augmentation du nombre de bénéficiaires. Il convient de noter que pour maintenir un taux de contractualisation à hauteur de 80 % dans ce contexte, il aurait fallu renforcer le nombre de professionnels chargés du suivi des bénéficiaires du RSA de près de 25 % sur la période considérée, avec un impact significatif sur la masse salariale.

4.5 L'aide sociale à l'enfance

4.5.1 L'organisation de l'ASE dans le Département d'Ille et Vilaine

La Chambre tout en soulignant le niveau des placements plus élevés en Ille et Vilaine qu'à l'échelle nationale, expose les démarches entreprises par la collectivité pour réduire cet écart et enregistrer l'évolution à la baisse à hauteur de 100, du nombre d'enfants pris en charge entre 2012 et 2015. Ce résultat est mis en corrélation avec les pratiques innovantes en cours de développement au sein d'une recherche-action, mettant à la fois l'accent sur les alternatives au placement mais aussi sur la mobilisation des familles entraînant de fait une évolution des pratiques professionnelles. Elle rappelle à juste titre par ailleurs que le Département d'Ille et Vilaine est spécialement concerné par la prise en charge de mineurs non accompagnés. Il peut d'ailleurs être fait état de son dispositif spécifique d'évaluation/accompagnement qui vise à répondre à ce besoin récurrent d'évaluation de la minorité des jeunes non accompagnés, de leur orientation le cas échéant dans le dispositif classique afin de leur apporter les conditions matérielles et éducatives nécessaires à leur intégration et à leur développement psycho-social.

Une forte tradition du placement en faveur de la protection des mineurs, des flux de migrations significatifs de ménages avec enfants recherchant des locations moins chères que dans certaines grandes villes d'Ile de France, l'arrivée ces dernières années de mineurs isolés étrangers en nombre important, sont autant d'éléments explicatifs d'un coût ASE par habitant supérieur à la moyenne nationale. Pour autant, la Chambre rappelle cependant que la dépense moyenne par enfant accueilli est en Ille et Vilaine inférieure à la moyenne nationale.

Quant à la diminution du nombre d'assistants familiaux rémunérés, le Département conscient de cette situation a déjà pris et prend différentes nouvelles mesures afin de tenter d'inverser cette tendance.

4.5.2 Le suivi des bénéficiaires de l'ASE

4.5.2.1 L'absence de statistiques relatives aux parents et au devenir des enfants placés

La Chambre indique que le projet personnalisé pour l'enfant, rendu obligatoire par la loi du 5 mars 2007, est en cours d'élaboration. Son lancement auprès des équipes et des partenaires a eu lieu en juin 2016, considérant que cette mobilisation s'inscrit dans la volonté de faire de cet outil une démarche dynamique où le projet est réactivé et questionné tout au long du parcours du jeune. Le report, dans la mise en œuvre du projet pour l'enfant, encore peu déployé dans les Départements, prend un autre sens qu'une seule formalisation contractuelle et se combine pleinement avec la mobilisation que l'on souhaite donner aux ressources des parents.

Conscient de l'intérêt d'évaluer l'impact de son action, le Département a positionné un service observatoire au sein de la direction Enfance Famille qui doit voir ses missions évoluer vers le recueil de données plus qualitatives tant au regard des admissions, des orientations que des sorties.

Un outil partenarial de la gouvernance de la Protection de l'enfance va se mettre en place en janvier 2017. Il permettra d'assurer, de façon continue, la concertation avec les acteurs de la protection de l'enfance (juges, établissements, services de l'éducation nationale, PJJ,...) et ainsi d'avoir une analyse partagée des données des problématiques identifiées et de faire évoluer les dispositifs si nécessaire.

La Chambre semble regretter que le Département ne tienne pas de statistiques sur les conditions de sortie des enfants de l'ASE et méconnaisse le devenir des enfants confiés après leur sortie des dispositifs. Or, le Département ne peut pas non seulement matériellement mais aussi juridiquement réaliser un suivi des individus. Cette analyse relève du champ sociologique et de la recherche universitaire. La Chambre rappelle toutefois que la collectivité a commandé des études de cohortes de jeunes de l'aide sociale à l'enfance à des équipes de recherches.

4.5.2.2 Les recettes relatives à la prise en charge des enfants

La Chambre relève qu'en 2013, le Département assurait 99,2 % du financement de l'ASE contre 97,5 % au niveau national.

Les allocations familiales et les prestations familiales dans leur ensemble peuvent être versées à d'autres personnes que les parents. L'article L.521-2 du code de la sécurité sociale pose le principe que les allocations familiales sont versées à la personne qui assume, quelles que soient les conditions, la charge effective et permanente de l'enfant. Il s'agit habituellement des parents mais il peut également s'agir d'autres membres de la famille, de tiers dignes de confiance qui assument la charge effective et permanente de l'enfant. Il peut aussi s'agir d'une personne qualifiée dite « délégué aux prestations familiales » désignée par le juge dans le cadre de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial prévue à l'article 375-9-1 du code civil.

Parmi les prestations familiales, seules les allocations familiales dues à partir du 2^{ème} enfant à charge sont versées au service de l'aide sociale à l'enfance lorsqu'un enfant est placé. Dans le Département d'Ille-et-Vilaine, c'est le juge des enfants qui le précise dans sa décision de placement. En dehors de ces situations, les allocations familiales sont versées aux parents. Cette règle, plus favorable aux familles, a pour objectif de préserver les liens parents enfants et de responsabiliser les familles dans la gestion du quotidien avec ces derniers, lors des retours à domicile. Elle explique l'écart avec d'autres départements.

4.8. Les effectifs

La Chambre confirme que les effectifs des CDAS ont évolué de 7 % sur la période pour l'essentiel obtenus par des redéploiements/suppressions de postes à l'interne des autres services du Département. Mais cela ne représente pas l'augmentation, inférieure à ce taux, de la force de travail dans les CDAS car les agents non-titulaires sont pour certains en remplacement d'agents malades ou en congé maternité.

L'évolution des postes budgétaires des CDAS est quant à elle précisément de 3,84 %

5 LES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Présentation et stratégie

La Chambre mentionne que les dépenses de personnel en 2014 étaient de 171 € par habitant pour une moyenne de 170 € pour les départements de plus d'un million d'habitants et 177 € pour la strate inférieure. S'agissant des ratios de dépenses de personnel par habitant, la comparaison basée sur le chapitre globalisé consacré aux charges de personnel donne les résultats suivants :

	CA 2014	CA 2015
Ille-et-Vilaine	169	171
Département + 1 million (hors Paris)	173	176
Département - 1 million	190	194
Total France Métropole hors Paris	182	185

Source l'Observatoire SFL-FORUM

La collectivité départementale tient par ailleurs à rappeler que les comparaisons en matière souffrent de biais importants tenant au mode de calcul retenu mais aussi et surtout aux modes de gestion en régie ou par prestations externes. Et cette observation concerne tous les champs d'intervention du Département. Ainsi, à titre d'exemples non exhaustifs, le nôtre a fait le choix de gérer en interne l'accompagnement des mineurs étrangers isolés, d'accroître significativement la gestion en régie des dispositifs d'aide éducative à domicile des jeunes de l'aide sociale à l'enfance, de gérer bon nombre d'analyses de l'eau, de l'hygiène du milieu, des sols en interne par notre laboratoire départemental. Notre collectivité est l'une des rares en France à avoir opté pour la gestion en interne de ses espaces naturels départementaux en y recherchant une dimension d'insertion sociale et professionnelle renforcée ces dernières années. Tous ces choix de gestion impactent directement l'analyse comparée des ratios entre collectivités.

5.2 Evolution des dépenses de personnel

5.2.1 Evolution des effectifs

La Chambre relève que les emplois budgétaires étaient de 4208 en 2012 et 4327 en 2015 et constate une augmentation de 3 %. Or, ce chiffre ne correspond pas seulement à des emplois budgétaires mais intègre également les emplois d'avenir, les apprentis et les assistants familiaux. Le taux d'évolution des emplois budgétaires est de 1,2 %, soit 40 postes comme tient d'ailleurs à le préciser la Chambre.

Année	2012	2013	2014	2015
Postes budgétaires	3304	3317	3331	3344
Emplois aidés	30	28	96	104
Apprentis	14	16	16	15
Assistants familiaux	860	857	866	864

Le détail de l'évolution de ces postes budgétaires, transmis à la Chambre est le suivant :

En 2013 : (13)

2 créations à la MDPH compensées par l'Etat

3 créations à l'ISAE compensées par l'augmentation des recettes de l'ISAE

8 postes pour la création des missions de responsable accueil familial en charge du suivi des assistants familiaux compensés par le redéploiement de crédits sur la création de postes d'assistants familiaux lors du BP2012

En 2014: (14)

2 créations de postes au service Foncier (compensées par une recette équivalente provenant de l'Etat)

12 créations pour le nouveau collège de Crevin qui a ouvert à la rentrée 2014/2015

En 2015 : (13)

4 créations de postes à la MDPH (postes compensés par des recettes)

4 pour le stade départemental d'athlétisme

5 pour l'intégration des agents de Arts vivants (réduction à due concurrence de la dépense de subvention départementale à cette association)

Sur ces trois années, le solde « net » des créations de postes sans compensations financières et hors transferts n'est que de 16 postes soit 0,5 % de l'effectif total de référence en 2013 (3021 postes).

La Chambre souligne l'écart entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus et qualifie cet écart (89 en 2015) : *de particulièrement important, permettant le recrutement d'agents sans création nouvelles d'emplois par l'assemblée délibérante. La Chambre recommande d'adapter les effectifs budgétaires aux effectifs pourvus dans un souci de transparence vis-à-vis de l'assemblée départementale.*

Contrairement à ce qu'apprécie la Chambre, nous pensons au contraire que l'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus est très faible : il représente un taux de vacance de 2.82 %. La vacance d'un poste varie de 3 mois pour une mobilité interne à 6 mois pour une mobilité externe. En

2015 il y a eu 342 mouvements de personnel ce qui explique qu'il existe toujours au sein du Département des postes vacants dont le nombre est stabilisé autour de 90 postes.

L'écart entre les postes pourvus et non pourvus s'est réduit pour se stabiliser à environ 90 du fait de deux facteurs. Tout d'abord, la nomination d'agents dans le Pool des Affectations Transitoires. Il s'agit d'une réserve d'une cinquantaine de supports budgétaires qui avaient été créée pour permettre le reclassement au fil de l'eau d'agents reconnus dans l'incapacité d'exercer leurs missions du fait de restrictions médicales très importantes, notamment dans les collèges. Enfin, compte tenu de la mise en place d'une gestion des remplacements par enveloppes, les services ont renseigné plus fréquemment le motif « remplacement sur poste vacant » ce qui a pour conséquence de diminuer le nombre de postes temporairement vacants.

Il est matériellement impossible de descendre sous ce niveau. La Direction des ressources humaines réalise chaque année une revue des postes budgétaires ce qui lui permet d'identifier chaque poste et de relever des vacances qui seraient anormales. Chaque poste qui devient vacant et qui n'a pas vocation à être remplacé est redéployé.

5.2.2 Evolution de la masse salariale

La Chambre relève que les dépenses de personnel ont évolué de 3 % par an. Elle indique qu'outre les recrutements intervenus dont le Département rappelle que la majorité était compensée par des recettes (Cf. supra évolution des effectifs), l'augmentation s'expliquerait par la mise en place d'une contribution au financement de la complémentaire santé mais aussi par la revalorisation des régimes indemnitaires qui, rappelons-le, selon une étude du CNFPT, sont inférieurs à la moyenne observée nationalement. Le Département a souhaité que soit aussi mentionnée l'augmentation de la contribution à la CNRACL dont le taux est passé de 27,4 % en 2012 à 30,5 % en 2015 soit plus de 2,8 M€ de cotisations supplémentaires sur la période information reprise par la Chambre.

5.3 L'absentéisme et les formations

5.3.1 L'absentéisme

La Chambre relève que le nombre de jours d'absences pour raisons de santé en maladie ordinaire des agents titulaires est passé de 33 805 à 43 968 entre 2012 et 2015 soit une augmentation de 30 %. La Chambre omet toutefois de mentionner qu'en parallèle, le nombre de jours d'absences pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie a baissé de 8,1 %. Les jours d'absences pour raisons de santé ont augmenté de 18,1 % ce qui est très inférieur aux 30 % mis en exergue. Le Département regrette que ne soient cités que les chiffres les plus défavorables. En outre, les calculs par agent se rapportent à des ETP et non à des effectifs physiques. Dans ces calculs, il est discutable d'utiliser au numérateur des jours calendaires d'absence et au dénominateur des ETP.

Il est à noter que les chiffres transmis pour le motif « accident du travail » englobent non seulement les accidents du travail (trajet et service) mais aussi les maladies professionnelles.

Le Département ne conteste aucunement que l'absentéisme augmente ; c'est d'ailleurs une situation partagée par l'ensemble des collectivités territoriales de France. Cette augmentation s'explique par :

- le vieillissement des effectifs: selon la CNRACL, l'âge moyen de la population des agents territoriaux est de 46,3 ans en 2014 et progresse d'environ un trimestre par an. Au Conseil départemental, l'âge moyen est de 46,4 ans en 2015.

- l'impact de la Réforme des retraites : avec l'augmentation de la durée d'activité, la proportion des agents de plus de 60 ans par rapport à l'ensemble des assurés, devient plus importante : comme il

s'agit des agents les plus exposés aux maladies les plus graves, cette situation contribue à augmenter l'absentéisme.

Cette analyse est notamment confirmée par l'étude SOFAXIS « regard sur les absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales ». Tendances 2015. Date de parution : juin 2016.

Les principales conclusions de cette étude sont les suivantes :

- l'évolution des indicateurs d'absence au travail pour raison de santé affiche une hausse constante depuis 2007 : les arrêts sont plus longs de 25 % en 2015 qu'ils ne l'étaient en 2007, toutes natures d'absence confondues.
- la fréquence et l'exposition sont également en hausse sur la même période : les arrêts de travail sont 20 % plus nombreux en 2015 qu'en 2007 toutes natures d'absence confondues et ils concernent 18 % d'agents supplémentaires.
- indicateur caractéristique de la gravité des arrêts, le nombre de jours d'absence par agent employé, toutes natures d'absence confondues, affiche une augmentation régulière qui totalise 25 % depuis 2007.

La collectivité s'inscrit dans cette tendance nationale. Une étude conduite par la Direction des ressources humaines sur ce sujet a été réalisée et un observatoire de l'absentéisme sera par la suite mis en place. Les données 2014 et 2015 comparées montrent que l'absentéisme a crû mais dans des proportions moindres que le niveau national (Etude SOFAXIS précitée). Il est précisé que les données du Département sont calculées selon une méthodologie comparable à celle de l'étude SOFAXIS.

2014	SOFAXIS	Département d'Ille-et-Vilaine	
	agents cotisant à la CNRACL Régions / Départements	agents cotisant à la CNRACL	Agents titulaires, stagiaires, contractuels sur postes permanents
	Taux d'absentéisme (%)	Taux d'absentéisme (%)	Taux d'absentéisme (%)
Maladie ordinaire	5,01	4,60	4,74
Maternité	0,63	1,20	1,17
Longue maladie/longue durée	2,29	1,64	1,65
Accident du travail	1,27	0,61	0,65
dont Accident de travail	0,77	0,47	0,51
dont Maladie professionnelle	0,49	0,14	0,14
Absentéisme global	9,20	8,05	8,20

2015	SOFAXIS	Département d'Ille-et-Vilaine	
	agents cotisant à la CNRACL Régions / Départements	agents cotisant à la CNRACL	Agents titulaires, stagiaires, contractuels sur postes permanents
	Taux d'absentéisme (%)	Taux d'absentéisme (%)	Taux d'absentéisme (%)
Maladie ordinaire	5,55	4,92	4,91
Maternité	0,61	1,22	1,24
Longue maladie/longue durée	2,70	1,79	1,77
Accident du travail	1,25	0,61	0,65
dont Accident de travail	0,80	0,42	0,45
dont Maladie professionnelle	0,45	0,19	0,20
Absentéisme global	10,12	8,54	8,57

Concernant les mesures déjà mises en place, que la Chambre nous a invités à poursuivre, ou à venir pour contenir cette évolution, nous pouvons également citer, pour exemple, les actions suivantes :

- l'étude interdépartementale sur la santé des agents des collèges et le plan d'actions qui va en découler
- le plan de formation hygiène et sécurité et notamment gestes et postures
- les études de poste réalisées soit en interne soit par le cabinet ErgoRH
- les actions de sensibilisation aux conduites addictives
- le plan d'actions qualité de vie au travail dans sa globalité
- la gestion des risques psychosociaux (RPS) : l'équipe pluridisciplinaire du centre médico-social, la mise en place d'une veille sur les RPS, les enquêtes diligentées par le Comité d'hygiène et de sécurité et conditions de travail.

5.3.2 La formation

La Chambre relève que le taux d'absentéisme en formation reste important et invite le Département à prendre des mesures pour réduire cet absentéisme. Comme le rappelle la Chambre, le Département a d'ores et déjà engagé des actions en exigeant pour toute désinscription en formation l'accord du supérieur hiérarchique. Il procède également à une analyse de cet absentéisme. Les absences injustifiées des catégories A et B proviennent essentiellement des actions de supervisions et analyses de pratiques dont, par déontologie, il avait été admis qu'elles devaient s'entendre sur une approche volontaire de chaque travailleur social ; le guide de conduite en cette matière précise seulement qu'il est exigé qu'un seuil de déclenchement de présence pour la séance de formation soit atteint pour qu'elle ait lieu : ces actions représentent quasiment 90 % des absences injustifiées des catégories A de la filière sociale et médico-sociale. Idem pour les catégories B (70 %).

Pour les agents de catégorie C, les absences injustifiées relèvent essentiellement de la filière technique, et touchent plus particulièrement les agents des collèges. Le Département compte travailler sur les mesures de réduction de cet absentéisme sachant que pour les agents des collèges, cela

devra passer par une adaptation des temps de formation qui ne pourra se faire qu'en partenariat avec le CNFPT qui assure la majorité de ces actions.

5.4 Le temps de travail

5.4.1. La durée annuelle du travail

Le Département ne se positionnera pas sur la pertinence du calcul du « *surcoût des heures non travaillées* ». Il s'agit d'un argumentaire type développé depuis peu par les Chambres régionales des comptes. Le Département conteste néanmoins l'évaluation qui en est faite puisque les 208 000 heures représenteraient un nombre théorique de 129 postes à multiplier par le coût moyen d'un poste estimé à 44 380 € soit un total de 5,7 M€ et non 6,2 M€ comme indiqué. Devrait par ailleurs entrer en ligne de compte de ce calcul théorique, le nombre important d'heures écartées mais effectivement réalisées par les agents.

De plus, le Département, s'étonne que la Chambre qualifie d'irrégulier le temps de travail alors même que le précédent contrôle opéré par la Chambre en 2008 ne l'avait pas fait et qu'aucune observation n'avait été formulée par le contrôle de légalité au moment de son adoption.

Il rappelle que la collectivité a adopté, le 5 février 2001, un protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail. Conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, créé par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, le Département a conservé le bénéfice du régime de congés annuels mis en place antérieurement à la loi de 2001. Ce volume de congés est précisé dans une circulaire de la collectivité de 1990 transmise à la Chambre. Le Département note par ailleurs que cette question de la régularité ou non des régimes de temps de travail fait l'objet d'interprétations diverses voire contradictoires de la part des Chambres régionales des comptes.

La question du temps de travail des fonctionnaires et de son homogénéisation est devenue un enjeu national qu'il appartient aux pouvoirs publics de trancher. Le débat ne peut pas se réduire à de simples questions de délais d'adoption de délibérations ou de légalité formelle.

5.4.2. Les heures supplémentaires

La Chambre relève que 72 % des heures supplémentaires sont réalisées par les agents des Centres d'exploitation. Elle indique que ces heures se caractérisent par leur saisonnalité et invite le Département à le prendre en compte. Le Département souhaite ajouter que ces heures se caractérisent aussi et surtout par leur caractère non programmé. Les agents des centres d'exploitation sont notamment amenés à intervenir de nuit sur des accidents. Enfin, cette organisation du temps de travail est celle qui découle du transfert des agents ex DDE au Département.

5.5 Le régime indemnitaire

5.5.1.1 Le régime indemnitaire de l'article 111 de la loi de 1984

La Chambre indique que : « *Les bulletins de paies de juin et de novembre présentent sur toute la période à la ligne 206N une prime intitulée « indemnité conseil général » qui correspond à une prime de fin d'année, s'échelonnant de 634 € à 889,50 € en fonction du grade* ».

La Chambre constate également l'impossibilité pour le Département d'établir la délibération pérennisant l'indemnité dite du Conseil général au titre des avantages collectivement acquis.

Si cette délibération n'a pas pu être produite, le Département peut néanmoins attester de son existence antérieurement à 1992 par une décision de la commission permanente du 29 juin 1992 faisant référence à cette indemnité qualifiée d'avantage collectivement acquis. Cette décision indique d'ailleurs expressément que les agents « continuent » à la percevoir dans le cadre de la mise en place du nouveau régime indemnitaire. Le Département maintient que la prime versée semestriellement est un avantage collectivement acquis en vertu de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. En outre, son maintien a été confirmé lors de chaque délibération relative au régime indemnitaire.

Concernant l'extension de son versement aux agents non titulaires en 2005, le Département précise que les plafonds de régime indemnitaire permettent d'attribuer ces primes semestrielles aux agents non titulaires.

5.5.2 Le régime indemnitaire

La Chambre indique que le régime indemnitaire de la collectivité est fondé sur plusieurs délibérations successives et invite la collectivité à le synthétiser dans une seule délibération. **La collectivité tient à souligner qu'elle applique avec rigueur et professionnalisme ces différentes délibérations.** La mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSSEP) sera l'occasion pour la collectivité de refonder son système indemnitaire.

La Chambre estime irrégulier le régime indemnitaire mis en place au titre de la prime de fonction et de résultats (PFR) car n'intégrant pas de part liée aux résultats. Le Département précise que la PFR n'a été mise en œuvre que pour un nombre très limité de cadres d'emplois, en l'occurrence, ceux de la filière administrative. Instaurer un système indemnitaire lié au mérite pour une part minoritaire des agents n'aurait pas été sans conséquences préjudiciables d'un point de vue managérial. Enfin, le RIFSSEP rendant facultative la part liée aux résultats, cette question est désormais sans objet.

5.6 La publicité des vacances de postes

La Chambre relève que sur un certain nombre de recrutements d'agents non-titulaires, le délai entre la publicité de vacance d'emploi et le recrutement d'un agent non titulaire était trop court.

S'agissant d'une situation, la Chambre maintient que *l'autorisation de recruter un agent contractuel était datée du 25 juillet 2015 pour une vacance de poste au 5 juillet 2011*. Le Département tient à préciser qu'il s'agit en réalité d'une autorisation du 25 juillet 2011 et non 2015.

En ce qui concerne l'invitation de la Chambre à veiller au respect des procédures en matière de délais de vacances de postes, pour ceux qui relèvent de cette obligation de publicité, le Département y souscrit pleinement, le respect de cette obligation étant facilité par le fait que, les déclarations de vacances peuvent désormais être réalisées auprès du Centre départemental de gestion sur plusieurs grades ce qui n'était pas le cas auparavant.

6 INVESTISSEMENT ET CONTRATS DE TERRITOIRE

6.1 Le projet Bioagropolis

En préambule, il apparaît déterminant pour le Département de rappeler le sens de cette intervention. Dans les années 2000, en effet, le laboratoire national et l'agence nationale du médicament vétérinaire étaient sous la menace d'une relocalisation. C'est en conjuguant l'avenir du laboratoire départemental en mal de locaux à Rennes, aux enjeux de maintien de ce pôle d'excellence en recherche sur la santé animale à Fougères, que les dirigeants des deux parties prenantes ont proposé d'ériger une technopôle en santé animale dans ce bassin de production bovine et de lait qui est l'un des plus importants d'Europe. C'est prioritairement en se référant à cette histoire du site qu'il est alors possible de comprendre et d'évaluer les investissements publics qui y ont été réalisés ou qui sont en cours de réalisation. En effet, la modernisation du bâtiment et des équipements du laboratoire national du médicament vétérinaire est inscrite dans le CPER en cours.

6.1.1 La construction du laboratoire d'analyse départemental

Le Département précise que le budget annexe « BioAgroPolis Location Immobilière » porte sur les locaux de l'ANSES (ex AFSSA) mais aussi ceux de la pépinière réalisés dans le cadre du projet. La valeur d'actif mentionnée de 9,857 M€ pour le budget annexe de l'ISAE est la valeur des 2 sites de Javené et Combours et non celle du seul site de Javené comme indiqué par la Chambre. Le coût du laboratoire de l'ISAE à Javené est de 8,64 M€ à fin 2015.

La Chambre énumère les différentes subventions qui auraient été perçues par le Département : « 0,930 M€ de la Région, 1 M€ de Fougères Communauté, 1,6 M€ du FEDER et 0,250 M€ de tiers. Le coût pour le département a été de 14,4 M€ ». Ce montant a pris la forme de prêts à ses budgets annexes. Au 31 décembre 2015, les prêts au budget annexe ISAE était de 8,4 M€ et de 3,7 au budget annexe locations immobilières BioAgropolis. ».

Le montant des subventions perçues indiqué ne porte que sur les subventions encaissées à fin 2014. En 2015, des montants complémentaires ont été tirés. En 2016, certains montants ont été révisés par rapport au coût définitif de l'opération et des mandats de remboursement ont été émis.

Le montant des subventions effectivement perçues se décompose comme suit :

- FEDER : 1,06 M€
- Région : 1,23 M€
- Fougères Communauté : 1 M€
- CCI : 0,25 M€

En tenant compte de ces montants et en déduisant les dépenses affectées au site de Combours, le coût net pour le Département est donc de 13,4 M€ et non de 14,4 M€.

La Chambre affirme également que le fait que les budgets annexes n'acquittent pas d'intérêts représente un coût de 375 000 € pour le budget départemental qui n'apparaît pas dans les comptes de l'ISAE.

Le Département n'a pas opté pour la facturation de frais financiers du budget principal aux budgets annexes qui aurait engendré une augmentation à due proportion des subventions d'équilibre en fonctionnement.

Cependant, les intérêts facturés annuellement auraient été différents du montant indiqué de 375 000 €. Les frais financiers auraient été calculés sur la base du solde de l'avance versée par le

budget principal aux budgets annexes rapporté à un taux d'intérêt de référence comme l'OAT 10 ans soit pour les exercices de 2013 et 2014 un montant estimé de 300 K€ (dont environ 200 K€ pour le budget de l'ISAE et 100 K€ pour le budget « Bioagropolis Location Immobilière »).

6.1.2 Le laboratoire ISAE

La Chambre évalue le surcoût de la stratégie de développement du laboratoire départemental à 750 k€/an et pointe son caractère substantiel pour le budget du Département. Le surcoût annuel déterminé par l'investissement dans les nouveaux locaux est estimé à 510 k€ par le Département et est couvert à hauteur de 200 k€ par l'amélioration du résultat opérationnel de l'ISAE dès les premières années de fonctionnement dans le nouveau site.

Le transfert de l'ISAE à Fougères en 2012 s'est traduit par un changement profond de son modèle économique. Les premiers effets de ces changements s'observent sur la période 2012-2015 mais s'inscrivent dans une perspective de moyen terme au regard des investissements et évolutions à conduire.

La nature même de l'activité de l'ISAE, principalement déterminée par la réponse aux enjeux de santé animale, génère une forte variabilité de la demande. Cette variabilité est particulièrement visible sur l'exercice 2010 en lien avec des mesures de prophylaxie exceptionnelles. Les changements induits par le déménagement de l'ISAE à Javené, et notamment l'accompagnement des agents subissant une mobilité contrainte, génère par ailleurs des charges exceptionnelles sur la période 2012-2015. Dans ce contexte, l'appréciation de l'évolution de la subvention d'équilibre sur la base de la comparaison des moyennes par période amplifie les tendances. La comparaison entre le dernier exercice avant déménagement (2011) et le dernier exercice examiné (2015) donne une vision sans doute plus représentative de la tendance.

Sur ces références, l'évolution de la subvention d'équilibre est de 212 K€. La prise en compte des charges financières liées au financement de l'investissement est évaluée à 200 K€ selon la méthode de calcul présentée supra. Ainsi on peut estimer l'évolution de la charge totale du laboratoire pour le Département à 412 K€ entre 2011 et 2015.

Pendant cette période, le Département a internalisé des activités précédemment confiées à des prestataires privés, dans le domaine de l'eau et de l'hygiène alimentaire notamment. Ces choix ont contribué à une augmentation de la subvention versée à l'ISAE à hauteur de 103 K€. En parallèle, les crédits consacrés à ces prestations sur le budget général ont été réduits ou redéployés à due concurrence. Les surcoûts nets pour le Département peuvent donc être ajustés à 309 K€.

Pendant cette période, le budget annexe a intégré les charges d'amortissement du nouveau site de Javené et du renouvellement des équipements qui ont accompagné ce transfert. Cette charge a évolué de 310 K€ dont 285 K€ au titre du nouveau bâtiment de Javené. Si on y ajoute les frais financiers évalués à 200 K€ on obtient une charge supplémentaire de 510 K€ liée au projet d'investissement dans le nouvel outil. On constate donc que l'évolution de l'activité du laboratoire a permis, en 3 ans, de couvrir une part significative des charges d'investissement du projet. Hors investissement, l'amélioration du résultat opérationnel peut être évaluée à environ 200 K€ entre 2011 et 2015.

L'amélioration des ratios de gestion observée entre 2012 confirme cette tendance avec une couverture des charges de personnel par les recettes propres qui évolue de 104 % à 87 %. Dans le même intervalle, les recettes d'exploitation (chapitre 70) progressent de 141 %.

Au final, la Chambre estime le « surcoût » pour le Département de la stratégie de développement du LDA « substantiel ». Nous préférons y voir un investissement sur plus de qualité sanitaire, plus de recherche appliquée implantée en région sur la santé animale, plus d'aménagement du territoire.

C'est aussi dans une même préoccupation de consolidation et de mutualisation des moyens de cette compétence santé animale que le Département a décidé d'intégrer son laboratoire départemental dans le GIP Labocéa depuis 2016, établissement qui regroupe la quasi-totalité des laboratoires publics de Bretagne.

6.1.3 Le budget locations

La Chambre relève que le budget de locations Bioagropolis enregistre des recettes propres supérieures à 0,3 M€. Les charges de gestion de ce budget sont de 200 000 à 270 000 € auxquels s'ajoutent des amortissements nets de reprises de subventions pour plus de 150 000 € et les frais financiers pris en charge par le budget principal. Le budget ne permet pas de couvrir l'encours de dette de 3,7 M€ sans participation du budget principal.

Le Département indique qu'en effet en investissement, les recettes externes perçues sur le budget ne permettent pas de couvrir le coût de construction du laboratoire de l'ANSES et de la pépinière. Dès lors, l'équilibre ne peut s'effectuer que par le versement d'une avance du budget principal.

6.1.4 La zone d'activité

La zone d'activité adossée au projet de relocalisation de l'ISAE vise à permettre l'accueil d'activités de biotechnologies intéressées par la proximité avec les laboratoires publics présents sur le site et un positionnement au cœur du bassin d'élevage de l'ouest.

Le prix de vente des terrains a été fixé en cohérence avec cet objet, sur des bases comparables avec d'autres zones d'activités tertiaires et technologiques, et pour une offre de terrains de taille adaptée. La fourchette de prix évoquée (10 à 15 €/m²) correspond davantage à des zones à vocation industrielle et pour des unités foncières plus conséquentes. Ainsi, c'est sur ces bases que le Département a acquis ces terrains auprès de Fougères Communauté pour un montant de 14,47€/m² situés sur la ZA de Grande Marche au sein de laquelle l'opération d'aménagement a été réalisée par le Département.

Les terrains aménagés constituent un actif pour le Département. Le risque de perte à terminaison est déterminé par le prix final de vente des terrains aménagés. Dans l'hypothèse la plus défavorable, le changement de vocation de la zone et une vente au prix d'achat des terrains (soit environ 15€/m²) déterminent un déséquilibre d'environ 500k€ au maximum.

Aujourd'hui, il nous paraît important de noter que l'ensemble de cette zone d'activité tertiaire accueille plus de 1 000 salariés ou étudiants aux côtés des deux entités de l'ANSES, et qu'il y a un potentiel de développement économique à exploiter pour l'avenir.

6.2 Les contrats de territoire

Comme l'indique la Chambre, le calcul des enveloppes repose sur un système de variation d'une enveloppe de base par habitant en fonction de différents critères. Il convient d'apporter des précisions par rapport aux données indiquées par la Chambre. S'agissant de la somme de 80 € prise en compte

dans le calcul, elle ne constitue pas un montant forfaitaire de dotation, mais correspond au calcul de dotation moyenne des EPCI par application des pondérations de chaque critère, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire définie. Cette somme est ensuite pondérée pour chaque EPCI par application des coefficients calculés pour chacun des critères.

La Chambre indique par ailleurs que *« alors que la définition de bornes devait éviter des effets extrêmes, ces mêmes bornes sont devenues des extrêmes. Ce mode de calcul accentue les écarts entre les dotations par habitant attribués à chaque EPCI. »*. Cette analyse ne prend pas en compte les motivations de sa mise en place. La mise en place de « bornes », de +/- 25 ou +/- 45, vise en effet à permettre une réelle péréquation entre les collectivités concernées tout en limitant son effet à ces rapports maximum.

Enfin, il convient de préciser que ces règles de calcul, inchangées dans leur principe depuis la mise en place de la 1^{ère} génération de contrats de territoire, ont fait l'objet d'un exposé précis en séance publique du Conseil général, lors de sa réunion du 16 décembre 2005. La délibération du 29 septembre 2011, relative aux contrats de territoire de la deuxième génération, n'a fait qu'adapter ces modalités.

Comme l'indique la Chambre, la délibération fixant le cadre de la 3^{ème} génération des contrats de territoire reprecise les modes de calcul et démontre la constance des règles applicables à ce dispositif et la permanence de l'adhésion globale des différents élus à ce mode de calcul.

L'amplitude des écarts avec des dotations qui s'échelonnent de 30 à 173 € par habitant pour la 2^{ème} génération et de 30 à 153 € pour la 3^{ème} génération, témoigne du volontarisme de la majorité départementale, et de la réalité de son engagement en faveur d'un aménagement équilibré de tous les territoires d'Ille-et-Vilaine, avec un dispositif favorisant une très forte péréquation.

Fait à Rennes, le 24 avril 2017

Le Président du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

Jean-Luc CHENUT