



Le 23 mai 2017

La présidente

à

Dossier suivi par : Annie FOURMY, greffière
T 02 99 59 85 44
annie.fourmy@crtc.ccomptes.fr

Réf. : Contrôle n° 2016-0089

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

P.J. : 1 rapport d'observations définitives
Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur Jean-Luc CHENUT
Président du conseil départemental
Département d'Ille-et-Vilaine
1, avenue de la Préfecture
CS 24218
35042 RENNES CEDEX

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

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

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

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

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

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

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

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

Par délégation, le président de section
Jean-François FORESTIER

**NOTIFICATION FINALE
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

sur la gestion du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine
au cours des exercices 2012 et suivants

INTEGRANT LA REPOSE REÇUE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives	p. 4 à 68
Réponse conjointe du président du conseil départemental et de Monsieur Jean-Louis TOURENNE ancien président	p. 69 à 109

SOMMAIRE

1.	PRESENTATION DU DEPARTEMENT	10
1.1.	PRESENTATION DEMOGRAPHIQUE	10
1.2.	L'EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL	10
2.	LA SITUATION FINANCIERE	11
2.1.	FIABILITE DES COMPTES	11
2.2.	ANALYSE FINANCIERE	13
2.3.	LES RISQUES HORS BILAN	17
2.4.	LE PILOTAGE FINANCIER DE LA COLLECTIVITE	17
3.	LA GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE	24
3.1.	LA GOUVERNANCE POLITIQUE	24
3.2.	LE PROJET STRATEGIQUE DEPARTEMENTAL	24
3.3.	L'ORGANIGRAMME DE LA COLLECTIVITE	25
3.4.	LE CONTROLE INTERNE	26
3.5.	L'ORGANISATION DECONCENTREE DU DEPARTEMENT ET LES SATELLITES	29
4.	LES DEPENSES SOCIALES DU DEPARTEMENT	32
4.1.	L'ORGANISATION DES SERVICES SOCIAUX DU DEPARTEMENT	32
4.2.	LE POIDS DES POLITIQUES SOCIALES DANS LE BUDGET DEPARTEMENTAL	32
4.3.	LES PERSONNES AGEES	34
4.4.	LE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE	37
4.5.	L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE (ASE)	39
4.6.	LES PRESTATIONS EN FAVEUR DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	42
4.7.	LE SYSTEME D'INFORMATION APPLIQUE AUX DEPENSES SOCIALES	43
4.8.	LES EFFECTIFS	44
5.	LES RESSOURCES HUMAINES	45
5.1.	PRESENTATION ET STRATEGIE	45
5.2.	EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNELS	46
5.3.	L'ABSENTEISME ET LES FORMATIONS	47
5.4.	LE TEMPS DE TRAVAIL	48
5.5.	LE REGIME INDEMNITAIRE	49
5.6.	LA PUBLICITE DES VACANCES DE POSTES	50
6.	LES INVESTISSEMENTS ET CONTRATS DE TERRITOIRE	51
6.1.	LE PROJET BIOAGROPOLIS	51
6.2.	LES CONTRATS DE TERRITOIRE	53

7.	ANNEXES	55
7.1.	ANNEXES RELATIVES A LA SITUATION FINANCIERE	55
7.2.	ANNEXES RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES	59
7.3.	ANNEXES RELATIVES AUX DEPENSES SOCIALES	61

Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES DE BRETAGNE**

Exercices 2012 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail et d'une enquête nationale relative à l'impact des dépenses sociales sur les finances des départements, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine à compter de l'exercice 2012. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 12 janvier 2016.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 septembre 2016 avec Monsieur Jean-Luc CHENUT, président, et le 5 septembre 2016 avec Monsieur Jean-Louis TOURENNE, sénateur et ancien président.

Lors de sa séance du 22 septembre 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 26 octobre 2016 à Monsieur Jean-Luc CHENUT, président du conseil départemental et Monsieur Jean-Louis TOURENNE, sénateur et ancien président. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et entendu à sa demande Monsieur Jean-Luc CHENUT, la chambre, lors de sa séance du 28 février 2017, a arrêté ses observations définitives.

RÉSUMÉ

Le département d'Ille-et-Vilaine a une population supérieure à un million d'habitants, ce qui le classe au 23^{ème} rang des départements français. Sa croissance démographique est deux fois plus importante que la moyenne nationale, grâce à une natalité dynamique et un solde migratoire positif. La population est plus jeune que la moyenne nationale mais connaît un vieillissement accéléré. Le taux de chômage et la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans la population sont inférieurs à la moyenne nationale. La situation démographique et économique favorable du département explique que les besoins en dispositifs d'aides sociales sont inférieurs à ceux des départements de taille comparable.

Son budget est supérieur à un milliard d'euros. La procédure budgétaire de la collectivité, axée autour d'arbitrages de « taux directeurs » des dépenses, pourrait être améliorée par une meilleure analyse des besoins.

La situation financière du département est bonne mais se dégrade, les dépenses de fonctionnement augmentant à un rythme plus soutenu que les recettes. Ces dernières ont progressé de 50 M€ entre 2012 et 2015, alors que l'évolution des dépenses sociales a été de 65 M€ et celle des dépenses de personnel de 15 M€, la croissance des effectifs ayant été de 3 % en dépit de l'objectif de stabilité que la collectivité s'était fixé. Ainsi, malgré une augmentation de la pression fiscale, la réduction de la capacité d'autofinancement a été plus rapide pour l'Ille- et-Vilaine que pour la moyenne des départements français.

Les prospectives financières effectuées « au fil de l'eau » montrent que le département ne pourra plus rembourser l'annuité de la dette sur ses ressources propres à échéance de trois ans. Le rétablissement d'un niveau d'autofinancement satisfaisant passe par des réductions de dépenses, ce dont la collectivité a conscience. Un scénario est proposé dans ce sens mais il ne documente pas les arbitrages et les économies proposés.

En matière de gestion administrative et financière, il a été constaté que le régime du temps de travail des agents est de 1 543 heures, soit un écart de 64 heures avec le régime normalement applicable aux agents de la fonction publique. Le surcoût pour la collectivité est évalué à 6,2 M€ par an. Par ailleurs, la gestion de sa dette ne lui a pas permis de bénéficier de la baisse des taux d'intérêts et la gestion de la trésorerie peut être améliorée. Enfin, des actions de mutualisation des achats mériteraient d'être développées.

L'organisation territoriale de la collectivité pour ce qui concerne les collèges, les centres routiers et les agences pourrait être révisée, sans réduire pour autant le niveau du service rendu, compte tenu de leur dimensionnement ou de leur activité parfois faible en volume.

Dans sa réponse sur ce point, le département indique avoir décidé de fusionner les agences de Redon et de Vallons de Vilaine. Les directions du siège sont chargées de la conception des politiques publiques. L'animation de cette organisation matricielle est complexe, ce qui impose des coûts de coordination et nécessite un contrôle interne solide qui doit être amélioré. Le département n'a pas formalisé de cartographie de ses risques, ce qui lui permettrait de mieux programmer ses audits internes.

Les dépenses sociales représentent plus de la moitié du budget de fonctionnement. Elles augmentent en moyenne de 4,9 % par an. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a augmenté de 10,25 % entre 2012 et 2015, tandis que le nombre de bénéficiaires du RSA a cru sur la même période de 21 %. Le coût moyen par bénéficiaire de l'APA est supérieur de 11,4 % à la moyenne des départements, notamment en raison d'un meilleur accompagnement. Malgré un renforcement des effectifs du secteur social, le suivi des bénéficiaires du RSA s'est toutefois dégradé en raison de l'augmentation de leur nombre.

Les outils informatiques du secteur social sont fragmentés et ne sont souvent pas interfacés entre eux. L'amélioration en cours de l'architecture informatique de ce secteur devrait permettre un meilleur pilotage des dépenses sociales et une amélioration du traitement des dossiers des bénéficiaires.

Recommandations

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations suivantes :

- 1 Procéder à l'inscription des restes à réaliser dans les documents budgétaires (cf. § 2.1.1),
- 2 Formaliser la mise en œuvre du dialogue de gestion dans la préparation budgétaire (cf. § 2.4.1.2),
- 3 Etablir un plan de trésorerie (cf. § 2.4.3.2),
- 4 Incorporer dans la procédure relative à la commande publique, la notion d'engagement comptable et de saisie sous Coriolis dans le respect du principe de séparation des tâches (cf. § 2.4.4.1),
- 5 Elaborer une politique d'achat s'appuyant sur un recensement pluriannuel des achats (cf. § 3.4.2.1),
- 6 Réduire les effectifs budgétaires aux effectifs pourvus (cf. § 5.1.1),
- 7 Appliquer le temps de travail légal fixé à 1 607 heures (cf. § 5.3.1).

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

1. PRESENTATION DU DEPARTEMENT

1.1. PRESENTATION DEMOGRAPHIQUE

Le département d'Ille-et-Vilaine compte une population de 1 047 873 habitants, ce qui le classe au 23^{ème} rang des départements français. Il a enregistré, entre 2007 et 2012, une croissance démographique moyenne annuelle de 1,1 %, soit 11 000 nouveaux habitants chaque année, croissance deux fois plus rapide que la moyenne nationale, alimentée à la fois par une natalité dynamique et un solde migratoire positif. Plus de la moitié de ces nouveaux habitants sont des actifs, parmi lesquels 57 % exercent ou recherchent une profession qualifiée (cadre ou profession intellectuelle supérieure, profession intermédiaire). Plus du quart des nouveaux habitants sont des élèves ou des étudiants. Le département enregistre chaque année autour de 13 000 naissances, plus de 500 nouveaux collégiens et la population des plus de 80 ans aura progressé de 50 % entre 2010 et 2030.

Au recensement de 2011, la population de Rennes Métropole représentait 40 % de la population départementale. La moitié de la population se concentre sur 28 communes et les trois-quarts sur les cent premières communes. Les 253 autres communes, ne dépassant pas 2 200 habitants, rassemblent un quart de la population départementale. La densité de population est très hétérogène selon les communes. L'étalement périurbain se concrétise par une croissance démographique soutenue des deuxième et troisième couronnes rennaises.

Sa population est plus jeune que la moyenne nationale mais connaît un vieillissement accéléré. Le nombre de personnes âgées dépendantes en Ille-et-Vilaine est amené à augmenter de plus de 300 au cours de chacune des 15 prochaines années, selon le schéma départemental en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

Le taux de chômage de 7,9 % est inférieur au niveau national (9,8 %). Au 31 décembre 2013, le taux de personnes bénéficiaires du RSA (4,6 %) est inférieur à la moyenne métropolitaine (7,6 %). Toutefois, le nombre d'allocataires progresse vite. En Ille-et-Vilaine, il a augmenté de 10 %, contre 7,1 % en France métropolitaine.

Le revenu moyen par habitant est de 13 571 € en 2014, ce qui place le département en 36^{ème} position des départements.

1.2. L'EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL

Promulguée le 7 août 2015, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) met fin à la clause de compétence générale. Elle prévoit notamment que les compétences des départements en matière de transport inter urbain et scolaires sont transférées à la région, respectivement le 1^{er} janvier et 1^{er} septembre 2017. Le département se séparera également de la gestion de deux ports.

La compétence en matière d'économie est également transférée dans l'année suivant la mise en application de la loi NOTRe, notamment à la région ou aux métropoles, ce qui doit conduire les collectivités à réajuster leurs participations dans les différentes structures. Pour continuer à participer au capital d'une SEM dont l'objet social s'inscrit largement dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité, le département devrait céder plus des deux tiers des actions qu'il détenait auparavant.

Le département d'Ille-et-Vilaine participe au capital de différentes sociétés, dont la Société anonyme bretonne d'équipement mixte et d'équipement naval (SABEMEN), la SEM d'aménagement équipement Bretagne (SEMAEB), et la SEM d'aménagement d'Ille-et-Vilaine (SADIV). La question de cette cession se pose pour les parts d'une valeur nominale de 9,8 M€ qu'il détient dans le capital social de la SABEMEN spécialisée dans le transport maritime.

2. LA SITUATION FINANCIERE

Le budget du département est supérieur à un milliard d'euros. Il compte, en 2015, trois budgets annexes pour des volumes mineurs.

2.1. FIABILITE DES COMPTES

2.1.1. L'absence de restes à réaliser

La collectivité n'inscrit pas dans ses comptes administratifs de restes à réaliser correspondant aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, bien que cela soit prévu par l'article R 3312-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La réglementation ne prévoit pas de dérogation à la tenue d'un état des restes à réaliser, qui participe à la bonne information de l'assemblée délibérante sur les engagements pris par la collectivité.

Le département rappelle dans sa réponse avoir généralisé la gestion du budget d'investissement en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP). Cette procédure permet des engagements pluriannuels. Les crédits de paiement gérés dans le cadre d'AP ne pourraient, selon le département, donner lieu à établissement de restes à réaliser. La chambre rappelle que la technique des AP/ CP répond à une autre finalité que celle des reports de crédits. Le vote d'AP/ CP ne dispense pas la collectivité de l'obligation d'inscrire des restes à réaliser.

La chambre recommande au département de procéder chaque année à l'inscription de restes à réaliser dans ses documents budgétaires.

2.1.2. Rattachement des charges et produits à l'exercice adéquat

Chaque année, le département rattache entre 200 000 € et 462 000 € de charges à l'exercice. Ce montant est sensiblement inférieur au volume de 1,4 M€ de factures qui auraient pu être rattachées en 2015. Un seuil de rattachement de 10 000 € a été fixé pour les factures.

2.1.3. Erreurs matérielles et comptes administratifs

Le compte 1687 « autres dettes » n'est pas renseigné dans le compte administratif, alors qu'il comptabilisait plus de 7,6 M€ en 2012 et près de 18,9 M€ en 2013 et 2014, selon le compte de gestion produit par le comptable public. En 2015, ce document présente un solde sur ce compte de près de 7 M€. Ces différences s'expliquent par des erreurs commises dans les écritures comptables qui ont un impact sur le compte de gestion et le bilan présenté, comme le reconnaît le département, qui s'engage à régulariser ces écritures.

Le compte administratif 2012 transmis à la chambre ne fait pas apparaître deux lignes de 101 et 103 M€ dans le détail des recettes fiscales. Il s'agissait des recettes au titre de la taxe sur les conventions d'assurances et les droits de mutation perçus par la collectivité, recette particulièrement évolutive. Cette erreur est préjudiciable au suivi de cette recette par les tiers. Par ailleurs, le compte administratif 2013 faisait apparaître, à tort, un déséquilibre des opérations d'ordre budgétaires. Aucune erreur matérielle n'a été relevée par la chambre depuis 2013.

Les mouvements de la ligne de trésorerie présentés en annexe au compte administratif à l'assemblée délibérante et aux tiers diffèrent de ceux figurant dans le compte de gestion produit par le comptable. Cet écart est de 91 M€ en 2012 et 42 M€ en 2014. Les mouvements liés à un emprunt assorti d'une ligne de trésorerie diffèrent de 413,8 M€, 72,8 M€ et 175,6 M€ entre 2012 et 2014. Cette annexe ne reflète donc pas la réalité de la gestion de trésorerie de la collectivité. Aucune erreur matérielle n'a été relevée par la chambre en 2015.

2.1.4. L'information donnée au conseil départemental

L'exécutif produit à l'appui du compte administratif un rapport de présentation où figure le niveau d'autofinancement. En 2012, l'autofinancement était majoré à tort de 9 M€ correspondant à une reprise d'une partie des résultats de l'exercice antérieur. Par ailleurs, sur l'ensemble de la période, les écritures relatives aux dotations et reprises de provisions ne sont pas retraitées pour le calcul de l'autofinancement.

En 2012, l'épargne brute présentée à l'assemblée délibérante était selon les documents de 131,1 M€ et de 141,1 M€ alors que l'autofinancement réel était de 125,3 M€ soit un écart de 4 %. En 2013, l'écart était de 1,7 M€ pour un autofinancement réel de 122,2 M€. L'approche méthodologique retenue par le département avec l'absence de retraitement des provisions pour risques et charges, n'est pas la plus pertinente pour mesurer les flux financiers réels.

La chambre invite le département à retenir la définition de la capacité d'autofinancement retraitée des provisions. La qualité de l'information comptable et budgétaire donnée à l'assemblée délibérante et aux tiers est donc à améliorer.

2.2. ANALYSE FINANCIERE

2.2.1. Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement s'établissent à 898 M€ en 2015. Elles ont augmenté de 2 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2015. Avec 877 € par habitant, le département dispose de recettes inférieures à la moyenne des départements de taille comparable (990 €). En 2015, le montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) par habitant perçu par le département s'établissait à 143 € pour une moyenne nationale (hors Paris et DOM) de 164 €. Cet écart s'explique en partie par des recettes fiscales supprimées par l'Etat (vignette automobile et part salaires de la taxe professionnelle). Des recettes inférieures à la moyenne nationale lors de leur suppression, ont été intégrées dans la DGF pour la même valeur.

La croissance des produits de gestion est supérieure à la moyenne de 0,9 % constatée pour les départements notamment grâce à des recettes fiscales plus dynamiques (4 % pour le département pour une moyenne de 1,8 % en moyenne nationale).

La part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a diminué de 20,4 M€ sur la période. La croissance des recettes est concentrée sur les recettes fiscales. Le département a augmenté les taux portant sur les droits de mutation pour les porter de 3,8 à 4,5 % au 1^{er} mars 2014. Cette recette est passée de 101,5 M€ en 2012 à 128,4 M€ en 2015.

Le produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques a diminué de 900 000 € entre 2012 et 2015. La réforme de la taxe professionnelle a été défavorable au département avec le bénéfice du FNGIR (21 M€) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DRCTP 27 M€). Ces recettes sont fixes, contrairement à la taxe professionnelle qu'elle compense.

Les produits fiscaux, jusque-là dynamiques, représentent 69 % des recettes réelles de fonctionnement et se situent dans la moyenne de la strate. Si le foncier bâti est de 165 € par habitant pour une moyenne de 187 €, le produit de la CVAE est de 116 € par habitant pour une moyenne de la strate de 96 €. Les bases et taux de foncier bâti sont inférieurs à la moyenne des départements de taille comparable. Le dynamisme des produits de la taxe foncière s'explique à 80 % par la croissance des bases en progression moyenne annuelle de 3,37 % et 20 % par la croissance des taux (+2,5 % en 2013). Le département n'a de marges de manœuvre que sur les seuls taux du foncier bâti, alors que cette recette ne représente que 19 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

2.2.2. Les dépenses de gestion

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 801 M€ en croissance moyenne annuelle de 3,8 %. Les charges de fonctionnement par habitant sont de 850 € pour une moyenne des départements comparables de 950 (départements de 500 000 à 999 999 habitants, – 974 € par habitant pour les plus d'un million d'habitants). Cet écart est notamment lié aux aides à la personne (230 € par habitant en Ille-et-Vilaine pour une moyenne de 270 € en 2015).

La croissance des dépenses de gestion de 3,6 % est supérieure à la moyenne de 1,8 % constatée pour les départements¹. L'écart en termes de dépenses de fonctionnement par habitant avec les départements de taille comparable s'est réduit sur la période passant de -10 % à -4,3 %².

Plusieurs postes sont en diminution, tels que la masse salariale des assistants familiaux (-0,2 M€), les subventions versées (-2,1 M€ soit -3,6 % par an).

Les dépenses ont été particulièrement dynamiques en matière de transports scolaires et interurbains (3,1 % en moyenne annuelle pour une évolution de 1,9 % des prix des transports routiers de passagers³), de participation au service d'incendie et de secours (SDIS, 3 % en moyenne) et de masse salariale hors assistants familiaux (3,5 %). Les aides directes à la personne ont augmenté en moyenne de 6,5 % pour une moyenne nationale de 4,2 % par an sur la période. L'augmentation des aides à la personne (directes et indirectes) a été de 54,3 M€ sur la période, soit un budget supplémentaire de 18,1 M€ par an.

Le département rappelle que le total des charges réelles d'action sociale a évolué en moyenne de 4,9 % de 2012 à 2015, alors que l'évolution moyenne sur ce secteur s'établissait à 3,2 % en moyenne nationale. Cette évolution traduit une progression plus forte en Ille-et-Vilaine du nombre de bénéficiaires des aides directes que pour la moyenne des départements. De 2012 à 2015, le nombre de bénéficiaires de l'APA a augmenté de 3,6 % en moyenne annuelle en Ille-et-Vilaine, contre une évolution moyenne de 1,3 % au plan national et 1,2 % pour les départements supérieurs à 1 M d'habitants. Il en est de même pour les bénéficiaires du RSA, dont le nombre a augmenté en moyenne sur la période de 6,5 % par an en Ille-et-Vilaine, alors que l'évolution moyenne des départements s'établissait à 5,1 % et 4,9 % pour les seuls départements de plus de 1 M d'habitants.

2.2.3. La formation de l'autofinancement

La croissance des dépenses à un rythme supérieur à celui des produits de gestion engendre une forte diminution de l'excédent brut de fonctionnement. L'excédent dégagé est passé de 139,8 M€ à 113,2 M€ entre 2012 et 2015.

¹ Sources : comptes de gestion de l'ensemble des départements.

² Sources : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

³ INSEE - Indice des prix à la consommation harmonisé annuel - Ensemble des ménages - France - Nomenclature Coicop : 07.3.2 - Transport routier de passagers.

L'autofinancement brut diminue de 23 % sur la période en passant de 125,3 M€ à 97,2 M€. Le poids de la dette par rapport à sa capacité d'autofinancement s'est alourdi, passant de 4,1 années à 5,5 années. Ce ratio reste toutefois proche de la moyenne des départements de taille comparable et compatible avec la nature du patrimoine dans lequel investit le département (routes, collèges, travaux sur des ouvrages d'intérêt national notamment).

Tableau n° 1 : Constitution de l'épargne nette du département

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
=Produits de gestion (A)	831 490 442	847 214 613	864 399 130	881 880 999	2,0%
=Charges de gestion (B)	691 703 552	712 741 192	750 879 568	768 678 637	3,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	139 786 890	134 473 422	113 519 562	113 202 362	-6,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,8%</i>	<i>15,9%</i>	<i>13,1%</i>	<i>12,8%</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-16 207 047	-16 803 471	-15 462 648	-16 414 025	0,4%
+/- Autres produits et charges excep. réels	1 721 576	4 538 354	1 209 130	427 102	-37,2%
=CAF brute	125 301 419	122 208 305	99 266 044	97 215 439	-8,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,1%</i>	<i>14,4%</i>	<i>11,5%</i>	<i>11,0%</i>	
- Annuité en capital de la dette	41 714 267	42 185 710	44 237 866	44 532 285	2,2%
= CAF nette ou disponible (C)	83 587 152	80 022 595	55 028 178	52 683 154	-14,3%

(Source : ANAFI d'après les comptes de gestion)

Le financement de l'aide sociale a mobilisé 18,1 M€ par an alors que les impôts directs (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE et taxe foncière sur les propriétés bâties), principales ressources dynamiques, progressent de 11 à 12 M€ à taux constant. Le transfert de taxes nouvelles par l'Etat (frais de gestion de la taxe sur le foncier bâti) ainsi que l'augmentation des taux des droits de mutation ont permis d'atténuer la diminution de l'autofinancement et de la DGF.

La CVAE, les droits de mutation, dans une moindre mesure la TIPP et les taxes sur les assurances augmentent potentiellement en relation avec la croissance tandis qu'une partie des dépenses augmente avec la crise. Le mode de financement de l'action sociale fait porter sur les départements cette contradiction et apparaît de ce fait inadapté. Cette situation doit inciter le département à poursuivre sa réflexion sur le périmètre des services offerts à la population et sur la maîtrise de ses charges.

2.2.4. Les investissements et leur financement

Le département a investi 585,7 M€ sur la période en propre ou en subventions d'équipement. Les investissements départementaux sont inférieurs à la moyenne de la strate de 4,9 % sur la période.

Le financement des investissements est sain et pérenne. Il a été assuré à 45 % par l'autofinancement et à hauteur de 31 % par l'emprunt. Le département a eu moins recours à l'emprunt que les départements de taille comparable.

Le département a réduit son fonds de roulement, qui passe de 34 à 12,7 M€. La trésorerie s'est contractée, passant de 17 jours de fonctionnement à un déficit correspondant à une journée, soit 2,6 M€. Le département estime que le résultat du compte administratif permettait de couvrir le décalage entre les encaissements et les décaissements de trésorerie. Aucun emprunt complémentaire n'aurait été nécessaire. La chambre rappelle que le résultat global de l'exercice devait couvrir un besoin en fonds de roulement supérieur. La ligne de trésorerie était mobilisée au 31 décembre 2015 pour 6,7 M€ se substituant de fait à un emprunt à long terme qui aurait pu être mobilisé en fin d'exercice pour la consolider.

2.2.5. Les perspectives financières

Le département a construit trois scénarios de projections financières. Le scénario « au fil de l'eau », à fiscalité constante et sans réforme des allocations individuelles de solidarité, qui prévoit le maintien des investissements conjugué à la chute de l'excédent brut de fonctionnement, aboutit à une augmentation de l'encours de dette et des charges financières. L'épargne nette selon le département deviendrait négative dès 2017 pour atteindre -53,7 M€ en 2021. Un deuxième scénario propose un arbitrage des dépenses sans pour autant dégager une épargne nette positive en 2021. Seul un dernier scénario associant recours à la fiscalité et arbitrage des dépenses permet de disposer d'une épargne nette supérieure à 20 M€ en 2021.

Dans un environnement économique constant et en l'absence de diminution du chômage et du nombre de bénéficiaires du RSA, la chambre estime que l'écart d'un point entre l'évolution des recettes (2,5 %) et des dépenses (3,5 %) engendre une perte d'épargne de gestion de 8 M€ (hors effets liés aux transferts en cours) par an, hors diminution de la DGF de 30 M€. Cette diminution de l'épargne de gestion est comparable à la croissance moyenne du RSA entre 2012 et 2015. A cela s'ajoute, des marges de manœuvre du département réduites avec la mise en œuvre de la loi NOTRé : la CVAE connaît une évolution supérieure à celle des dépenses transférées. Cet écart pourrait entraîner une perte de ressources de 0,8 M€ par an pour le département.

Le financement annuel de 130 M€ d'investissements exigerait un endettement et une charge de la dette croissants. L'annuité de la dette ne serait plus couverte par l'autofinancement dès 2019.

Le choix du département d'amortir sa dette de manière constante accentue le risque d'absence de couverture à terme du remboursement de la dette par des ressources pérennes. Le remboursement du capital de la dette actuelle, stable dans les prochaines années, ne diminuera fortement qu'en 2023. En lissant le remboursement de sa dette, solution économiquement envisageable en raison de la nature même des investissements réalisés sur la période récente (ligne LGV, réseau routier avec les axes en 2x2 voies pour Angers et Redon), le recours à des emprunts nouveaux serait moindre et les tensions sur l'autofinancement net seraient réduites.

La chambre invite le département à mener une réflexion sur le profil de remboursement de sa dette. Dans sa réponse, le département estime que l'amortissement constant de la dette permet de réduire la charge financière par un remboursement plus rapide. De même, il rappelle que le remboursement de la dette s'est toujours effectué par des ressources pérennes. La chambre rappelle que le coût de la dette s'apprécie dans sa globalité. Le remboursement accéléré d'emprunts sans réduction de l'encours global ne permet pas une réduction des frais financiers acquittés. En remboursant sa dette plus rapidement que d'autres départements, le département a des besoins de recettes de fonctionnement plus importants.

2.3. LES RISQUES HORS BILAN

La SADIV, SEM d'aménagement, est détenue à 58 % par le département pour un capital souscrit de 1 160 000 €. En outre, le département garantit plus de 11 M€ d'emprunts de la SADIV sur des opérations d'aménagement.

Pour faire face à une difficulté temporaire de trésorerie, la SADIV avait sollicité le département en qualité d'actionnaire en 2013 pour l'allocation d'un apport en compte courant d'associé, conformément à l'article 1522-4 du code général des collectivités territoriales. Suite à une décision de la commission permanente du 24 juin 2013, la convention d'avance en compte courant d'associé (avance non rémunérée) a été signée le 1^{er} juillet 2013, pour un montant de 500 000 € et une durée de deux ans. En 2015, la situation de la trésorerie de la SADIV ne lui permettait pas d'effectuer le remboursement des 500 000 €. Cette avance a été prolongée de deux ans. La délibération du 28 avril 2016 transforme cette avance en augmentation de capital tandis que 2,5 M€ d'avances nouvelles ont été accordées.

Dans une délibération du 23 mars 2016, le département estime qu'il sera amené à apporter des garanties d'emprunt à la SADIV à la hauteur des besoins constatés sur le stock d'opérations, et éventuellement d'autres avances en compte courant.

2.4. LE PILOTAGE FINANCIER DE LA COLLECTIVITE

2.4.1. La gouvernance budgétaire

2.4.1.1. L'affichage de la méthode « budget base zéro » (BBZ)

La collectivité affiche avoir retravaillé son budget base zéro (BBZ) à partir de 2010 afin de passer en revue tous ses postes de dépenses pour identifier et conserver des marges de manœuvre. Cette technique budgétaire a pour objectif d'allouer les ressources de manière la plus efficace possible en « repensant » chaque dépense. Elle s'oppose à la procédure classique pour établir un budget qui consiste à considérer comme acquis celui de l'année précédente et à travailler de manière incrémentale.

Au cas présent, en réalité, c'est bien la procédure classique qui a été utilisée. Chaque politique publique est classifiée selon son degré de rigidité (obligatoire à facultatif) puis arbitrée par le biais de taux directeurs. Le débat d'orientation budgétaire 2012 illustre cette volonté concernant la masse salariale avec un taux directeur de 3 % par an. Toutefois ce document ajoute que des marges de manœuvre non prévues initialement sont apparues grâce à l'absence d'évolution de la valeur du point et à un GVT (glissement vieillesse technicité) plus faible qu'escompté. Malgré cela, le taux directeur n'a pas été ajusté. Les documents de 2010 consultés ne font pas toujours apparaître des niveaux d'activité arbitrables. A titre d'exemple, pour la subvention au comité départemental du tourisme (1,7 M€), le document d'arbitrage estime que seules les dépenses non salariales sont arbitrables. Le niveau d'activité et les résultats attendus ne sont pas exposés et donc arbitrés.

Le département attribue des taux directeurs sur des niveaux de dépenses déconnectés d'une évaluation des niveaux d'activité souhaités. Aussi, l'évaluation des besoins, sur laquelle se fonde la méthode BBZ, apparaît insuffisante.

2.4.1.2. La procédure budgétaire

La procédure budgétaire n'est pas intégralement matérialisée par une procédure écrite et opposable aux services. En réponse à un premier questionnaire de la chambre, le département dit arbitrer son budget à partir de sa nomenclature stratégique. Des réunions budgétaires permettraient une actualisation des données budgétaires des services début septembre. Les budgets sont arbitrés par politiques publiques et actions. A l'issue des arbitrages finaux diffusés par le biais d'une lettre de cadrage, les demandes de crédits sont saisies par les services dans le logiciel de gestion financière. Les dépenses obligatoires ou incompressibles disposent d'un taux directeur et sont fongibles au sein d'une même politique.

La lettre de cadrage intervient après que les arbitrages soient rendus. Elle n'a donc pas de caractère d'orientation et ne revêt pas une dimension managériale permettant le partage d'objectifs stratégiques auprès des services.

La saisie tardive des crédits par les services prive la collectivité d'une information exhaustive et détaillée lors des négociations budgétaires. Sa capacité à réinterroger les besoins exprimés à partir de l'exécution du budget en est réduite. La procédure retenue ne favorise donc pas une maîtrise des charges permettant de réduire l'effet ciseau constaté.

La chambre recommande de formaliser la mise en œuvre du dialogue de gestion dans la préparation budgétaire.

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

Le budget de la masse salariale est arrêté sur la base d'un taux directeur transmis à la direction des ressources humaines par la direction des finances. Le volume budgétaire des mesures nouvelles adoptées résulte de ce crédit global auquel s'ajoutent les crédits de l'exercice en cours non consommés minoré du GVT et d'une marge de sécurité variable selon les exercices.

Alors qu'un objectif stratégique de stabilité des effectifs est affiché, le budget n'est pas arbitré sur des besoins mais sur des taux directeurs de budget à budget. Le report systématique de crédits inutilisés est inflationniste et prive la collectivité de sa capacité à arbitrer ses dépenses et à respecter ses engagements en matière de stabilité des effectifs.

Le département rappelle dans sa réponse que le budget est arbitré à la fois en tenant compte des crédits nouveaux mais aussi de l'estimation de non réalisation. Cependant, le débat d'orientation budgétaire (DOB) 2012 rappelait la surévaluation du GVT et de l'augmentation du point d'indice dans la construction du taux directeur arrêté. Les crédits devenus sans objet pour cette raison ont pourtant été affectés à d'autres dépenses de personnel arbitrables.

2.4.1.4. Les objectifs budgétaires

Le projet stratégique départemental dans son objectif 5.1 « Mettre en œuvre une stratégie financière volontariste et responsable » explique qu'en 2010, « le budget du département a été remis à plat avec la participation de la société civile ». Il s'agissait ainsi de maîtriser ses dépenses, de poursuivre la politique de révision budgétaire par la technique du budget base zéro. Le tableau de bord de suivi de l'objectif stratégique ajoutait des indicateurs aux objectifs non chiffrés en 2011 tels que le volume de l'épargne brute, le volume des investissements hors capital de la dette en M€ ou encore le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement (interventions sociales, éducation, subventions aux tiers, frais de gestion) hors intérêts. Ce dernier indicateur fait l'objet en 2014 d'un commentaire attribuant un objectif de 2,8 %, par ailleurs dépassé.

Le département a pu produire à la chambre trois scénarios financiers prospectifs. Le troisième appelé « avec arbitrages des dépenses » permet la situation financière la moins dégradée. Toutefois, ces arbitrages ne sont pas documentés et n'avaient pas été arrêtés. La programmation pluriannuelle des investissements n'est pas complètement articulée avec ces perspectives. Par ailleurs, le département ne dispose pas d'objectifs financiers stratégiques autres que l'évolution des dépenses de gestion. Le niveau maximum d'encours de dette souhaité n'a pas été défini.

Le projet 2016-2021 affiche la volonté de « poursuivre une gestion budgétaire sincère, rigoureuse et équilibrée : optimisation des dépenses, préservation d'un niveau d'épargne suffisant, recours responsable à la fiscalité locale, tout en maintenant un niveau élevé de service aux habitantes et habitants ». Ces objectifs sont peu mesurables et ne permettent pas une évaluation.

2.4.2. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Le rapport de présentation du DOB 2016 comporte quatre parties correspondant à chaque commission. La partie « développement équilibre des territoire » est très littéraire. Alors que cette politique est particulièrement impliquée dans les investissements, aucun tableau récapitulatif ne projette l'inscription de crédits de paiements sur les exercices ultérieurs. Plus globalement, les volumes budgétaires de chacune des politiques publiques et leurs évolutions estimées ne sont pas exposés. Le rapport ne permet pas de mesurer financièrement les objectifs poursuivis et les moyens qui leurs sont consacrés.

Ce rapport présente une projection budgétaire sur l'exercice à venir sans proposer un scénario pluriannuel. Avant 2016, les données macroéconomiques telles que l'inflation, la croissance attendue, les taux d'intérêts ne sont pas exposés malgré leurs effets sur les dépenses du département, notamment le RSA, ou la perception des droits de mutation. Le débat d'orientation budgétaire 2016 avertissant d'une épargne nette nulle à horizon 2021 ne propose pas d'orientations stratégiques correctrices.

Le DOB 2016 n'évoque pas l'autofinancement brut, information pourtant importante dans le pilotage d'une collectivité et l'estimation de sa situation financière. L'augmentation de la fiscalité n'est pas abordée dans le DOB tenu le 28 janvier 2016 alors que le taux de foncier bâti sera augmenté le 25 mars 2016 passant de 16,9 à 17,9 %.

La chambre invite la collectivité à enrichir son DOB afin de permettre un dialogue éclairé sur son pilotage pluriannuel dans un contexte de tensions croissantes sur les budgets départementaux.

2.4.3. La gestion de la dette et de la trésorerie

2.4.3.1. La gestion de la dette

L'encours de la dette a augmenté de 17 M€ sur la période pour atteindre 535 M€. Il est comparable à la moyenne des départements de la strate (490 € pour une moyenne de 497 €/hab.). Il en est de même pour l'annuité (59 €/hab.).

Le taux d'intérêt moyen de la dette est de 3,1 %, et il est stable sur la période. Le département n'a pas profité de la forte baisse des taux d'intérêt, contrairement à la moyenne des départements pour lesquels les taux moyens ont diminué de 0,4 point, passant de 3 % à 2,6 % sur la période.

Au 1^{er} janvier 2016, la dette du département était répartie à 63 % entre des taux fixes, 30 % des taux variables et 7 % sur des emprunts structurés.

La dette du département s'éteint en 11 ans et huit mois et a une durée de vie moyenne de six années et trois mois en mai 2016. Le département dispose d'une bonne solvabilité à moyen terme. Ses marges de manœuvre sont toutefois en diminution.

Le département a majoritairement choisi d'amortir sa dette de manière constante ce qui augmente le poids de son remboursement lorsque la dette est jeune par rapport à une dette contractée avec des annuités constantes. Le poids du remboursement de la dette a donc évolué plus vite que l'encours et passe de 41,7 M€ à 44,5 M€. L'épargne nette (épargne brute de laquelle l'annuité de la dette est soustraite) s'est donc plus fortement dégradée que l'épargne brute même si elle demeure largement excédentaire (52,7 M€ en 2015).

2.4.3.1.1. *Le pilotage*

Le département présente sa gestion de la dette et de trésorerie devant l'assemblée délibérante avec pour ambition de poursuivre la gestion active de la dette tout en maintenant un niveau significatif de sécurisation. Ce document présente la répartition de l'encours par types de risques, par prêteurs, par types de taux, par SWAP⁴. Une meilleure information devrait être assurée par la présentation du profil d'extinction de la dette, l'exposé de l'environnement économique et international et l'analyse des risques de taux.

Plus globalement, alors que le département s'est attaché les services d'un cabinet présentant des analyses complètes, les notes à destination du président pour le choix des emprunts sont lacunaires. Ni le profil d'extinction de la dette, ni la répartition des paiements d'annuités dans l'année, ni le contexte économique ne sont rappelés. Aucune anticipation d'évolution des taux tirée d'une analyse de l'environnement économique n'est proposée afin de permettre un choix éclairé du type de taux à favoriser. Le profil et la durée des emprunts nouveaux ne sont pas exposés et proposés à l'arbitrage. Le profil d'extinction de la dette n'est donc pas géré.

Jusqu'en 2016, aucune renégociation d'emprunts autres qu'un prêt structuré n'apparaît, sinon la contractualisation de SWAP. Dans sa réponse, le département indique que cette situation s'explique par des analyses réalisées par les cabinets intervenant en conseil sur la gestion de la dette, et qui n'auraient pas proposé de renégocier les prêts à taux fixes.

2.4.3.1.2. *Les emprunts structurés*

Ils représentent 8 % de l'encours total. Un premier emprunt au capital restant dû de 9,8 M€ en 2016, basé sur la courbe des taux et classé 3 E dans la charte de bonne conduite, expose la collectivité à un risque modéré.

Un deuxième appelé « DUAL EUR CHF MONETAIRE », initialement de 32 M€ signé en 2006, est classé hors charte de bonne conduite. Ce contrat est basé sur des écarts de taux entre l'euro et le franc suisse (CHF), devise sans lien avec l'activité du département d'Ille-et-Vilaine. Le département vendait sur le marché l'assurance à des tiers que le taux de change €/CHF ne descendrait pas en dessous de 1,44 sur une longue période. Ce seuil a été franchi depuis plusieurs années ; aussi, le taux prévu pour cet emprunt en 2016 s'élève à 15,23 % et il est anticipé à 17,95 % en 2021.

Le département a depuis renoncé à ses recours pour cet emprunt. Il a accepté d'en rembourser par anticipation le capital restant dû de 16 M€, ce qui l'a conduit à payer une indemnité de 9,810 M€ financée par emprunt. Le département a sollicité le bénéfice du fonds de soutien mis en place par l'Etat dans le cadre de la loi de finances 2014 pour un montant évalué à 2,7 M€.

⁴ Un contrat de SWAP est un contrat d'échange de flux financiers entre deux parties, qui permettent de modifier des conditions de taux ou de devises (ou des deux simultanément), d'actifs et de passifs actuels ou futurs. Le département échange le taux d'intérêt applicable à un contrat d'emprunt contre un autre taux d'intérêt.

2.4.3.1.3. Les produits d'échanges de taux

Le département a contracté plusieurs outils permettant des échanges de taux (SWAP). Le compte administratif 2015 enregistre des charges de 2,241 M€ et des produits de 1,318 M€. Le solde de l'opération reste particulièrement déficitaire. En 2016, le produit de couverture d'un premier prêt a coûté près de 1,4 M€ tandis que le second a coûté 2 M€. L'annexe du BP 2016 montre des charges de 23,8 M€ et des produits de 16,5 M€ depuis l'origine des contrats.

Ces contrats reposent sur des anticipations qui ne se sont pas réalisées. Ces outils se sont révélés coûteux pour les finances départementales.

Le département, dans sa réponse, rappelle que les opérations exposées ont été réalisées en 2008, période caractérisée par une instabilité importante des taux et des risques importants de dérapage des taux. Dans ce contexte, il avait fait le choix de fixer les deux lignes d'emprunts concernés, à des niveaux de taux fixes du moment.

2.4.3.2. La gestion de la trésorerie

Le département dispose d'un document prévisionnel de trésorerie qui 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 2014, la collectivité a contracté trois lignes de trésorerie (deux de 20 M€ et une de 10 M€). Une ligne de trésorerie n'a pas été remboursée au 31 décembre 2015 comme prévu. Au global, l'écart moyen entre les projections de trésorerie estimée et la réalité telle que pointée par le service est en moyenne de 7 M€ par jour. Le document prévisionnel présenté n'est pas suffisamment réactualisé dans ses prévisions et ne constitue pas à ce titre un véritable plan de trésorerie.

La chambre recommande au département de bâtir un plan de trésorerie adapté à ses besoins réels.

2.4.4. L'exécution comptable

2.4.4.1. L'engagement comptable

L'article L. 3341-1 du CGCT confie au président du conseil départemental l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses. L'instruction comptable M52 (tome II - 2.2.21) rappelle que l'engagement se décompose en un engagement comptable et un engagement juridique et que « l'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant ».

L'engagement comptable est effectué dans plus de 40 % des cas après la réception de la facture. Cette situation est porteuse de risques pour la collectivité. La tenue d'une comptabilité d'engagement doit permettre à chaque instant de connaître précisément la disponibilité des crédits par service et ligne budgétaire. L'engagement de dépenses sans autorisation matérialisée est un défaut du contrôle interne.

Cette situation peut s'expliquer par une dématérialisation inachevée de la saisie des bons de commandes dans le logiciel Coriolis. Les bons de commandes sont matérialisés par des feuilles numérotées sur papier carbone provenant de carnets à souches. Une nouvelle saisie dans le logiciel comptable permet d'enregistrer l'engagement. Par ailleurs, la procédure encadrant la commande omet d'imposer la saisie de l'engagement dans le logiciel comptable préalablement à l'engagement juridique.

La chambre invite la collectivité à généraliser la saisie directe des bons de commande sur le logiciel comptable et recommande d'incorporer dans la procédure relative à la commande publique au sein des agences la notion d'engagement comptable et de saisie sous Coriolis effectuée dans le respect du principe de séparation des tâches.

En réponse, le département affirme avoir 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. La collectivité 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

La M52 prévoit que pour les références du mandatement figurent le libellé de l'objet de la dépense, qui doit reproduire la nature de la prestation ainsi que, s'il y a lieu, la période à laquelle elle se rapporte. La chambre a observé que sur un échantillon de 284 mandats tirés aléatoirement, 112 (39,4 %) ne correspondaient pas aux attentes en matière de libellé : inintelligibles ou insuffisamment précis sur l'objet de la dépense, ils ne permettaient pas d'effectuer un contrôle sans se reporter aux factures voire au budget. Ces lacunes concernent avec une probabilité de 95 % entre 33,5 à 45,5 % des mandats.

La chambre invite le département, qui en prend acte, à améliorer la qualité de la saisie des mandats afin de les rendre intelligibles.

2.4.4.3. La consommation des crédits

Le taux de réalisation du chapitre 011 « charges à caractère général », hors transports pour lesquels les dépenses sont connues contractuellement, est bas avec moins de 92 %. Le nombre de mandats, émis en décembre, relatifs à ces charges à caractère général est significativement supérieur à la moyenne annuelle (12,7 % des mandats émis dans l'année représentant 14 % de dépenses annuelles).

Les dépenses soutenues en fin d'année sans justification calendaire autre que l'approche de la clôture budgétaire, témoignent de l'existence de marges de manœuvre quant à la maîtrise des charges.

3. LA GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE

3.1. LA GOUVERNANCE POLITIQUE

Tous les conseillers départementaux sont membres de la commission permanente, qui se réunit tous les mois. La composition de l'assemblée et de la commission est donc identique. Cette disposition permet à chaque conseiller de participer aux travaux de la commission.

Les membres du conseil départemental ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. La jurisprudence administrative précise que la délibération autorisant le remboursement des frais occasionnés doit être préalable à l'exécution de la mission. Il en est de même des séminaires effectués à l'étranger. Or la commission permanente du département ne délibère qu'une fois la formation effectuée. La chambre invite la collectivité à adopter une délibération de remboursements de frais liés à un mandat spécial préalablement à son exécution. Dans sa réponse, le département indique avoir, à la suite du contrôle de la chambre, mis en place un dispositif d'instruction renouvelé pour se conformer aux exigences réglementaires.

3.2. LE PROJET STRATEGIQUE DEPARTEMENTAL

3.2.1. Le plan stratégique 2011 - 2014

Le plan stratégique 2011-2014 affiche les objectifs et priorités du département ; il figure sur le site de la collectivité. Son introduction présente ce document comme un engagement vis-à-vis des tiers et une feuille de route pour les élus et les services. Ce plan est réparti en cinq politiques correspondant à l'organisation administrative du siège : « économie, emploi et développement durable », « égalité des chances, citoyenneté et démocratie participative », « solidarité », « équilibre territorial » et « finances, moyens des services ».

Chaque politique est déclinée en objectifs et actions. L'approche sociale est présentée par type d'aides. Plus globalement, le découpage des objectifs reprend celui de l'organisation du siège du département. Si le pilote de l'objectif est facilement identifiable, cette démarche ne favorise pas une approche transversale des politiques menées. A titre d'exemple, l'enfance en danger n'est pas mise en relation dans son environnement familial où des problèmes d'insertion ou de handicap peuvent également exister. De même, l'économie n'est pas mise en relation avec le social ou l'aménagement.

Les objectifs affichés ne sont pas toujours mesurables et évaluables. Un document interne fixe des indicateurs pour chaque objectif sans toujours en déterminer la cible ou même expliciter les liens entre objectifs, moyens et résultats. Leur évaluation dès lors est rendue complexe. Certains objectifs ont pu voir les indicateurs évoluer dans le temps, ne permettant pas une continuité dans l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

Par ailleurs, le département a confié la gestion des agents chargés de l'exécution des politiques à des directeurs d'agences territoriales. Cette organisation sépare de fait les directions chargées de la conception et de l'évaluation des objectifs de ceux chargés de leur exécution.

A la différence du précédent projet stratégique, celui adopté en 2016 retient trois priorités et dix engagements prioritaires. Si les dix engagements sont généralement mesurables et chiffrés, la déclinaison des priorités ne fait pas toujours l'objet d'objectifs mesurables. Ce projet n'affiche plus d'objectifs budgétaires et financiers sinon des principes peu évaluables. A la différence du précédent projet, la politique des ressources humaines n'a plus d'objectifs quantitatifs mais des objectifs qualitatifs ou de développement de recrutements sociaux.

3.3. L'ORGANIGRAMME DE LA COLLECTIVITE

L'organigramme de la collectivité compte cinq pôles situés au siège du département :

- Le pôle « égalité des chances » encadrant la direction enfance, jeunesse, sports (y compris PMI et ASE) et la direction de la culture ;
- Le pôle « solidarité » chargé de la lutte contre les exclusions et les personnes âgées, handicap ;
- Le pôle « construction » ;
- Le pôle « développement » chargé notamment de l'aménagement et des transports ;
- Le Pôle « ressources ».

Une délégation aux territoires anime et coordonne les sept agences de pays. Chaque agence dispose d'un service ressources, d'un service développement local, d'un service construction, d'un service vie sociale. Les directeurs des agences, rattachés à la direction générale, ont une autorité hiérarchique sur les agents intervenant sur le territoire : centres routiers, agents des collèges, action sociale.

Ouvertes en 2010, les agences départementales ont l'objectif affiché « d'accompagner le développement local, et d'agir au plus près des habitants et des partenaires locaux ». Une évaluation conduite en 2014 rappelait que cette organisation, pensée dès 2005, devait favoriser la proximité dans la réponse apportée aux élus, aux partenaires et aux citoyens, la réactivité et la transversalité. La recherche de synergies entre les directions et d'économies ne faisait pas partie des priorités affichées.

Cet organigramme matriciel suppose qu'à une hiérarchie administrative traditionnelle s'ajoute la définition d'orientations adressées aux agents de terrain par les directions métiers du siège. Les directions du siège apportent leurs expertises aux agents qui le souhaitent. L'animation de l'organigramme repose sur l'identification de 65 réseaux métiers avec 81 référents titulaires et 105 animateurs. Selon l'évaluation de cette organisation menée par le département, « les réseaux métiers apportent une fonction véritable d'expertise collective. Ils sont des lieux d'harmonisation des pratiques, de diffusion de la réglementation. Les réseaux métiers ne sont pas des lieux de décision lorsque le sujet relève du changement d'une politique, de l'évolution d'un dispositif ou de la modification significative de la répartition des rôles entre siège et agences. Dans les faits, des réunions de réseaux métiers peuvent ou ont pu parfois être utilisées à cet égard, générant ainsi un flou entre les volets hiérarchique et fonctionnel pour les agents ».

La complexité de la gouvernance hiérarchique et managériale impose le déploiement d'un contrôle interne particulièrement élaboré. Cette organisation complexe aux multiples canaux de communication impose des coûts de coordination sans que l'efficacité du dispositif puisse être mesurée.

3.4. LE CONTROLE INTERNE

Le contrôle interne est un dispositif, défini et mis en œuvre qui contribue à la maîtrise de ses activités, à l'efficacité de ses opérations et à l'utilisation efficiente de ses ressources et doit permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques significatifs, qu'ils soient opérationnels, financiers ou de conformité.

3.4.1. Les procédures internes

Le département a arrêté une liste de 272 procédures internes au 1^{er} février 2016. Ces procédures sont régulièrement mises à jour et diffusées sur l'intranet de la collectivité. Certaines sont toutefois incomplètes à l'instar de la procédure d'engagement des dépenses déjà mentionnée. Le constat par les services d'un grand nombre d'absence d'engagements de dépenses préalablement à la réception de la facture n'a pas fait l'objet d'actions correctrices ayant permis des améliorations.

Le guide de passation des marchés à procédure adaptée (MAPA) prévoit une délégation de signature aux chefs de services jusqu'à 15 000 € puis aux directeurs jusqu'à 50 000 € pour les tâches de recensement du besoin, de prescription de la commande, de validation de la commande, de réception puis d'attestation du service fait puis de préparation des pièces justificatives du mandat. La séparation des tâches, principe central du contrôle interne, paraît ici insuffisante puisqu'une même personne peut commander, se faire livrer, attester le service fait et préparer le mandat. Cette situation, observée par la chambre, est susceptible d'entraîner des risques notamment de fraude mais aussi de non maîtrise de la dépense. Dans sa réponse, le département dit mener 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.

Le suivi des évaluations menées ainsi que celui des dysfonctionnements constatés en matière d'application des procédures doit être amélioré.

3.4.2. La planification : l'exemple de la commande publique

3.4.2.1. La politique achat

Chaque service procède, pour l'ensemble de la collectivité, à l'évaluation du besoin dans son domaine de compétence et a la responsabilité du ou des marchés transversaux qu'il construit et gère. Le service de la commande publique rattaché à la direction des finances est le garant de la régularité juridique des procédures. Ce service n'a pas pour mission d'accompagner les services dans l'analyse du besoin, des caractéristiques économiques du marché et des acteurs qui y évoluent. Des services ont en charge la centralisation de certains achats transversaux avec l'évaluation du besoin à l'échelle de la collectivité, voire au-delà dans le cadre de groupements de commandes. Un réseau métier commande publique existe mais ne correspond cependant pas à un réseau d'acheteurs.

Le département n'a pas procédé au recensement pluriannuel de ses besoins qui reste essentiellement budgétaire et annuel. Une politique en matière d'achats définissant des orientations et intentions générales de la direction, relatives aux achats et approvisionnements, source d'économies, n'a pas été élaborée. Il en résulte un risque de non maîtrise de ses achats.

La chambre recommande l'élaboration d'une politique achat s'appuyant sur un recensement pluriannuel des besoins. Dans sa réponse, le département affirme engager depuis 2016 un travail de cartographie des achats. Il devrait 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 permettrait alors 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

Les marchés de transport scolaire concernent environ 550 circuits qui sont renouvelés en deux consultations importantes. La dernière, effectuée en 2013, concernait 381 circuits pour une durée de huit années. De petits appels d'offres et marchés à procédure adaptée sont lancés chaque année afin de pourvoir les nouveaux circuits créés entre-temps. Ce marché est alloté sur le principe d'un lot par circuit. Plusieurs transporteurs sont attributaires de différents lots mais un même collège peut être desservi par plusieurs circuits attribués à plusieurs transporteurs. Ces marchés font l'objet d'un bon suivi mais le choix d'un découpage en très nombreux lots induit un traitement administratif lourd. Dans sa réponse, le département indique qu'à la suite de l'attribution des circuits scolaires, les lots ainsi attribués sont regroupés dans un unique marché par exploitant. Cette procédure permettrait un suivi administratif allégé.

Ces marchés seront en tout état de cause transférés à la Région dans le cadre du transfert de la compétence transports scolaires.

3.4.2.3. La politique de mutualisation des achats des collèges

Le département n'a pas mené de politique de mutualisation des achats dans les collèges sauf pour la maintenance des ascenseurs et des monte-charges. Il assure en outre la prise en charge, pour l'ensemble des établissements, des équipements de cuisine, des mobiliers scolaires et de bureaux ainsi que du matériel informatique, gaz naturel et des contrôles sanitaires.

Les bâtiments du département d'Ille-et-Vilaine comptaient 144 points de livraison de gaz naturel dont 60 % concernent des collèges. N'étant plus éligible aux tarifs réglementés, le département a lancé en juin 2014 un appel d'offres ouvert en vue de la passation d'accords-cadres sans minimum ni maximum. Les accords-cadres ont été attribués pour une durée ferme de deux ans aux opérateurs économiques retenus par la commission d'appel d'offres et sans limite de nombre. Un marché subséquent est passé après mise en concurrence de l'ensemble des titulaires des accords-cadres, pour chaque point de livraison. L'analyse du besoin avant le lancement des procédures de mise en concurrence a été réduite et n'a pas reposé sur une réflexion stratégique en matière de consommation énergétique.

La mutualisation des achats des collèges représente une économie potentielle sur les achats par la massification. Le département précise que des études sont en cours concernant les abonnements internet et possiblement sur l'ensemble des charges impactant les budgets courants attribués par la collectivité. La chambre invite le département à poursuivre la mutualisation d'achats dans les établissements publics locaux d'enseignement par la mise en œuvre de groupements de commandes.

3.4.3. Les services organisation et le service évaluation et prospective

Le service « organisation » a pour mission d'aider les services à améliorer leur organisation et de les accompagner dans la conduite de leurs projets. Le service « évaluation et prospective » a pour missions de coordonner et piloter des projets transversaux et de mener des évaluations de politiques publiques, des audits et le développement d'outils d'aide à la décision. Il réalise, en outre, des études générales et statistiques via sa fonction « observatoire » permettant une meilleure connaissance des territoires. Le département a également attribué un marché à bons de commande destiné à réaliser des audits de contrôle interne.

Une charte de l'évaluation, non datée, a été arrêtée. Un comité départemental de l'évaluation (CDE), composé de cinq conseillers départementaux (trois de la majorité et deux de l'opposition) définit les grandes orientations d'évaluation, arrête et suit le programme d'évaluation des politiques départementales. La charte prévoit que le CDE rend compte auprès de l'assemblée départementale et des commissions thématiques de ses activités. Si les rapports produits par les services sont bien présentés devant le CDE et sont de bonne qualité, ce dernier ne présente pas ses travaux à l'assemblée délibérante.

Le programme pluriannuel des travaux des services en charge de l'évaluation n'a pas été arrêté. La cartographie des risques aboutissant à une programmation des audits n'a pas été menée. La chambre recommande d'établir une programmation pluriannuelle basée sur une cartographie des risques.

En réponse, le département indique qu'à l'occasion de la réorganisation de ses services, qui sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, un service audit, contrôle de gestion et évaluation sera créé. Il aura pour mission prioritaire d'élaborer cette cartographie et d'en tirer toutes les conséquences en matière de programmation.

3.4.4. Les tableaux de bord

La direction générale dispose de plusieurs tableaux de bord. Le premier, appelé « conjoncture en Ille-et-Vilaine », décrit le contexte économique du département. Le deuxième, long de 89 pages, reprend pour chaque agence l'activité par pôle : ingénierie publique, vie sociale, constructions et ressources. Les données par agence sont homogènes. Un troisième mesure l'état de consommation des autorisations de programme. En complément, la direction générale est destinataire des tableaux de bord de la direction des finances.

Hormis le budget d'investissement du pôle construction des agences, les tableaux de bord ne font pas apparaître la notion de budget attribué ou encore d'objectifs cibles. Au global, la direction générale ne dispose pas de tableaux de bord unifiés synthétiques et opérationnels de consommation des crédits, de réalisation des objectifs, de suivi de la masse salariale ou des consommations des principaux postes budgétaires (RSA, APA notamment).

Les tableaux de bord de la direction générale peuvent être améliorés afin de faciliter le pilotage et l'animation tant du réseau que du siège.

3.5. L'ORGANISATION DECONCENTREE DU DEPARTEMENT ET LES SATELLITES

3.5.1. Les agences départementales

Les agences assurent la gestion des activités relatives à leur territoire : contrats de territoires, gestion des agents des collèges, des routes... Le découpage territorial montre une grande disparité entre les territoires : le territoire de Redon compte 33 000 habitants, celui de Rennes 435 000.

L'activité des agences est très inégale. En moyenne, sur 251 jours ouvrables estimés, les agences reçoivent 86 personnes physiques, soit en moyenne 12 par agence par jour et 109 appels entrants par jour⁵. Les agences de Saint Malo (située à La Gouesnière avec une antenne à Combourg) et Redon reçoivent trois visiteurs par jour et quatre appels par jour pour l'agence de Redon. L'agence de Rennes est la plus active avec 36 visiteurs par jour et 82 appels au total par jour. Le nombre d'agents encadrés varie de 89 à 872 par agence. Par ailleurs, les consultations et inscriptions en ligne tendent à se développer, l'accueil n'étant pas limité à la seule interface physique et téléphonique. A titre d'exemple, l'accessibilité des habitants au service transports scolaires se fait depuis 2014 par le centre d'appel et le lancement des procédures d'inscription et de paiement en ligne sur le site internet du département. Ce sont ainsi 30 % des dossiers qui ont été déposés par voie dématérialisée pour la première année.

⁵ Sources : tableau de bord territoires 4^{ème} trimestre 2015

En réponse, le département affirme avoir décidé de fusionner les agences de Redon et de Vallons de Vilaine. Compte tenu des moyens engagés en termes de bâti créé, d'encadrement des agences et d'activités sur les fonctions ressources, des économies d'échelle possibles, et des dématérialisations d'activités à venir, la chambre invite le département à poursuivre la réflexion sur le découpage territorial et la localisation du siège des agences.

3.5.2. Les centres routiers

Le réseau routier départemental se compose de 5 200 km de voies et dépendances associées. Les centres routiers assurent notamment l'entretien préventif et curatif des routes départementales, garantissent la sécurité du réseau par la veille qualifiée, le patrouillage, la maintenance courante.

Le 20 décembre 2013, le département a délibéré sur la réorganisation du réseau des centres routiers. Cette délibération succédait à une étude comparative entre les départements bretons. 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.

Certains centres routiers comportaient six agents ou moins, ce qui les fragilisait compte tenu du nombre élevé de kilomètres à entretenir par agent. Une faible taille du centre routier entraîne une gestion opérationnelle complexifiée et une sous-utilisation des matériels. Le département estimait possibles une amélioration du taux d'encadrement et la mise en commun des outils pour une utilisation plus intensive. Un regroupement des centres était préconisé et adopté par l'assemblée départementale. Près de 10 centres routiers devaient disparaître pour trois construits. La rationalisation devait permettre de générer des économies d'échelle par la fermeture de sites et le regroupement d'équipes.

En 2016, seul le centre de 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. Dans sa réponse, le département explique cette augmentation par l'accueil de jeunes en emploi d'avenir dans les centres d'exploitation.

Le périmètre de compétence du département étant connu depuis la promulgation de la loi NOTRe, la chambre recommande de poursuivre la réduction du nombre de centres routiers. Dans sa réponse, le département affirme que fin 2016, outre Plerguer, les centres d'exploitation de Cardroc et de Maure de Bretagne auront également été fermés. Le nombre de sites passerait à terme de 28 à 23 à périmètre équivalent.

3.5.3. Les collèges

Le département assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges. Il définit également les secteurs de recrutement des différents collèges publics du département, compétence partagée entre l'État et les départements.

Avec une capacité théorique d'accueil de 34 600 élèves, le taux d'occupation moyen était de 87 % en 2015. L'occupation des collèges demeure très variable, allant de 40 % (collège Chateaubriand à Saint-Malo) à 132 % pour le collège de Montauban de Bretagne. Quatre collèges ont un taux d'occupation inférieur à 50 % et 25 ont une occupation inférieure à la moyenne. D'autres ratios tels que le nombre d'élèves encadrés par agent, la surface par élève ou le nombre d'élèves par classe montrent une grande hétérogénéité dans les occupations des collèges. Si le département dispose d'un agent pour 52 élèves, 25 collèges sont en deçà de ce ratio qui va de 28 à 71 élèves. Plusieurs collèges rennais, à Saint-Malo ou dans des cantons perdant des habitants, enregistrent une sous-occupation des locaux. A l'inverse, certains collèges situés dans des secteurs géographiques en forte croissance démographique sont sur-occupés. Le vieillissement de certains secteurs et la croissance d'autres modifient l'emplacement des besoins en nombre de places de collèges.

Le département a ouvert un nouveau collège sur la période de contrôle et envisage la création de quatre autres. La fermeture d'un seul collège situé à Saint-Malo est envisagée en 2017. Le département indique avoir engagé une réflexion globale et prendre d'autres décisions dans l'avenir quant au secteur Nord de l'agglomération rennaise où la pression démographique est forte, mais aussi sur la ville de Rennes à des fins de rééquilibrage incluant notamment une meilleure mixité sociale.

3.5.4. La convention avec le SDIS

L'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales précise que « les relations entre le département et le service départemental d'incendie et de secours et, notamment la contribution du département, font l'objet d'une convention pluriannuelle ».

Un projet stratégique global pour le SDIS couvrant les années 2009 à 2014 a été élaboré en 2008 par le SDIS et le département. Ce projet stratégique s'est notamment traduit par une nouvelle convention entre le SDIS et la collectivité pour les années 2009 et 2010. Celle-ci comporte une forte dimension immobilière, impliquant l'intégration de l'équipe patrimoine du SDIS au sein des services départementaux, et la mise en œuvre du transfert de la « compétence patrimoniale » du SDIS au département (constructions nouvelles - entretien et gestion). Une première convention concernant l'exercice de la compétence patrimoniale a été conclue pour les années 2011 à 2020.

Cette convention est juridiquement fragile et contestable car l'abandon de la compétence patrimoniale n'est pas prévu par la loi, la compétence attribuée au SDIS par la loi de 1996 n'étant ni sécable ni cessible. La réalité du coût du service incendie n'apparaît plus dans le budget du SDIS puisque les charges liées au fonctionnement des bâtiments n'y figurent plus. Par ailleurs, le transfert au département de ce patrimoine s'est réalisé sans l'accord formel des communes et intercommunalités et sans modification des quelques 80 conventions initiales avec le SDIS.

Selon le département, ce mode de gestion garantirait un bon usage des financements publics par la mutualisation des moyens. La chambre relève que la sécurité juridique de ce dispositif n'en est pour autant pas garantie.

4. LES DEPENSES SOCIALES DU DEPARTEMENT

4.1. L'ORGANISATION DES SERVICES SOCIAUX DU DEPARTEMENT

La gestion des dépenses sociales relève de deux directions générales adjointes. La protection maternelle et infantile (PMI) et l'aide sociale à l'enfance (ASE) relèvent du pôle « égalité des chances » tandis que les autres politiques d'action sociale relèvent du pôle « solidarité ». Les centres départementaux d'action sociale relèvent des agences territoriales au sein de chaque pays. La collectivité a fait le choix d'une organisation déconcentrée. Le siège est compétent en matière d'analyse des textes, de participation à l'élaboration des politiques, d'accompagnement des professionnels chargés de leur mise en œuvre et d'adaptation des logiciels métiers. Les actions qui demandent une expertise particulière ou qui ont très clairement une vocation départementale (établissements médico-sociaux, MDPH⁶) restent du ressort central. L'organisation matricielle de la collectivité s'est traduite par la mise en place des réseaux métiers, cette organisation nécessitant une légitimité technique importante des animateurs de ces réseaux.

Les CCAS⁷ et les CLIC⁸ sont compétents pour l'information et l'accompagnement des usagers dans la constitution de leur dossier de demande de prestation. Les services départementaux (CDAS, agences) sont chargés de l'instruction des dossiers et du versement des prestations.

Les agents de l'aide sociale sont polyvalents. Ils sont chargés d'instruire et de liquider les différentes prestations pour les personnes âgées et les personnes handicapées (à l'exception de la PCH). La limite de l'organisation repose sur la multitude des dispositifs qui demandent une spécialisation.

La séparation de la PMI et de l'ASE du reste du pôle de la solidarité n'est pas reprise au sein des agences. L'organisation départementale rejoint la définition des politiques départementales déclinée 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.

4.2. LE POIDS DES POLITIQUES SOCIALES DANS LE BUDGET DEPARTEMENTAL

Les politiques de solidarité des départements se déclinent en quatre axes : la lutte contre l'exclusion, le soutien à l'enfance et à la famille, l'aide aux personnes âgées dépendantes et le soutien aux personnes en situation de handicap.

⁶ Maison départementale des personnes handicapées.

⁷ Centres communaux d'action sociale.

⁸ Les CLIC (Centres locaux d'information et de coordination gérontologique) sont des guichets d'accueil, de conseil et d'orientation des personnes âgées. Ils ont pour objectif de faciliter l'accès aux droits pour tous les retraités et personnes âgées, de manière à améliorer leur vie quotidienne.

Conformément à l'article L. 3214-1 du CGCT, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine a adopté un règlement d'aide sociale. Ce règlement constitue un document de référence opposable aux usagers et définit les conditions d'octroi de toutes les prestations, légales et facultatives.

Les dépenses sociales représentent 50,5 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2015 contre 48,8 % en 2012, et 45 % des recettes réelles de fonctionnement. Elles sont en croissance de 22 % sur la période, soit 6,8 % par an. Les dépenses relatives au RSA connaissent la plus forte augmentation, même si elles demeurent le deuxième poste de dépenses après l'APA.

Tableau n° 2 : L'aide sociale

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	192 044	205 764	221 773	231 826	6,5%
<i>Dont revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	0	0	2	0	N.C.
<i>Dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	63 763	71 625	80 788	87 655	11,2%
<i>Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)</i>	81 552	85 011	88 775	90 800	3,6%
<i>Dont allocations personnes handicapées</i>	29 513	30 515	32 265	32 675	3,5%
<i>Dont famille et enfance</i>	15 110	16 478	17 556	18 195	6,4%
Aides indirectes à la personne (b)	158 391	155 644	168 220	172 908	3,0%
<i>Dont frais de scolarité</i>	868	872	898	885	0,6%
<i>Dont accueil familial et frais de séjours</i>	154 519	154 761	167 311	171 961	3,6%
<i>Dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)</i>	3 003	10	12	63	-72,5%
= Dépenses d'intervention (a+b)	350 435	361 409	389 993	404 734	4,9%
Recettes réelles de Fonctionnement	847 882	855 678	877 895	899 301	2,0%
En % des Recettes Réelles de Fonct.	41,3%	42,2%	44,4%	45,0%	
Dépenses réelles de Fonctionnement	716 819	731 802	778 541	802 188	3,8%
En % des dépenses Réelles de Fonct.	48,9%	49,4%	50,1%	50,5%	

(Source : CRC)

Tableau n° 3 : Dépenses sociales par type

Aides en €	2012	2013	2014	2015	Evolution	% moyen annuel
APA	81 552 059	85 011 140	88 775 336	90 800 001	11,3%	3,6%
PCH	20 834 430	22 033 700	23 613 302	24 125 061	15,8%	5,0%
RSA	63 762 598	71 624 791	80 787 511	87 655 103	37,5%	11,2%
TOTAL	166 149 087	178 669 631	193 176 149	202 580 165	21,9%	6,8%

(Source : balance des comptes – NB PCH = c/ 651121 ce qui explique un écart avec le tableau précédent).

4.3. LES PERSONNES AGEES

Les départements gèrent plusieurs types de prestations : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) destinée aux personnes âgées et l'aide sociale à l'hébergement (ASH) dans le cadre d'un accueil en établissement. La part des plus de 75 ans dans la population départementale, qui est de 8,5 %, est inférieure à la moyenne nationale de 9,2 %. 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. Sur la base d'un classement des départements par ordre croissant, elle se situe au 23^{ème} rang.

4.3.1. L'allocation personnalisée d'autonomie

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), versée aux personnes âgées dépendantes pour leur permettre de rester à leur domicile ou d'être prise en charge dans un établissement spécialisé, constitue le premier poste d'aide directe à la personne du département d'Ille-et-Vilaine.

Le montant moyen de l'APA par bénéficiaire est supérieur à la moyenne nationale alors que la part de bénéficiaires de l'APA à domicile classés en GIR 1 ou 2 en Ille-et-Vilaine, de 17,4 %, est inférieure à la part moyenne au niveau national qui s'élève à 19 %. Le département verse en moyenne annuelle 4 905 € par bénéficiaire pour une moyenne nationale de 4 404 € soit un écart de 11 %. En revanche, la dépense de 83 € par habitant relative au dispositif APA est identique en Ille-et-Vilaine à la moyenne constatée en France.

Le département d'Ille-et-Vilaine a fait le choix de mettre en place une prestation facultative visant à prendre en charge le différentiel entre le montant de participation horaire de l'aide humaine à domicile fixé par la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) à 20,30 € de l'heure et le coût réel de l'aide à domicile qui s'élève à 24,50 € en moyenne. Le coût de l'APA différentielle à domicile mise en place en Ille-et-Vilaine s'élève à 5 M€ au titre de 2015.

Le montant versée par la CNSA ne couvre en outre que partiellement les dépenses du département. Ce taux de 30,25 % en 2015, stable sur la période, est inférieur au taux moyen constaté au niveau national de 31,8 % sur l'ensemble de la période sous contrôle. Toutefois, les déclarations effectuées par le département auprès de la CNSA omettent de préciser les aides facultatives exclues des aides l'article R. 14-10-38 du code de l'action sociale et des familles. Le département déclare des montants APA surévalués, ce qui majore la participation de la CNSA pour près de 1,5 M€. Il en résulte un risque pour la collectivité. La chambre invite le département à fiabiliser les déclarations effectuées auprès de la CNSA.

Le taux d'équipement en places d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), de 126 pour 1 000 personnes de 75 ans et plus, est supérieur à la moyenne nationale qui est de 99,9. Le financement par dotation globale de ces structures aboutit à verser l'APA pour l'ensemble des résidents dépendants, sans constitution de dossiers individuels. Le montant de l'APA en établissement versée par bénéficiaire était de 4 722 € en 2014, supérieur de 5,4 % à la moyenne nationale qui était de 4 480 €.

Le schéma départemental en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap 2015-2019 souligne « un vieillissement accéléré de la population, une augmentation du nombre de personnes dépendantes avec une entrée en dépendance plus tardive, un recours plus important qu'ailleurs à l'institutionnalisation ». Le coût de l'APA est amené à connaître une évolution importante au regard du vieillissement de la population à l'avenir, conjugué au dispositif favorable mis en place par le département.

4.3.2. Les délais d'instruction

Le président du conseil départemental dispose d'un délai de deux mois à compter de la date du dépôt de dossier de demande complet pour notifier au bénéficiaire sa décision relative à l'APA. Les délais moyens de traitement des demandes sont supérieurs à cette obligation réglementaire : 68 jours en 2014 et 70 jours en 2015.

Dans le cas où la décision sur la demande de l'APA n'est pas prise dans le délai de deux mois, le département a l'obligation de verser une somme forfaitaire égale à 856,54 € (depuis le 1^{er} mars 2016) si la personne réside à domicile ou, si elle est en établissement, à 50 % du tarif correspondant à la dépendance des résidents classés en GIR 1 et 2 jusqu'à ce que la décision expresse du président du conseil départemental soit notifiée à l'intéressé. Cette avance s'impute sur les montants de l'APA qui sont versés après la décision définitive sur la demande d'aide.

La chambre invite le département à réduire ses délais afin de respecter les délais réglementaires. Dans sa réponse, le département indique que dans la très grande majorité des cas, les décisions concernant l'APA interviennent dans les délais réglementaires. Les délais moyens supérieurs à la réglementation s'expliqueraient par la prise en compte des demandes 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 augmenter le temps moyen d'instruction. Le département indique vouloir retraiter ces cas à l'avenir dans ses statistiques pour le calcul des délais d'instruction.

4.3.3. Les contrôles

Conformément à l'article L.232-16 du CASF, deux types de contrôles peuvent être effectués par les services du département : la vérification des déclarations des bénéficiaires et l'effectivité de l'aide.

Le département a mis en place un contrôle d'effectivité de l'APA par le paiement direct aux services d'aide et d'accompagnement à domicile depuis le 1^{er} janvier 2011, ainsi que par la modernisation du fonctionnement des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) en 2017, notamment par le subventionnement de la télégestion de ces derniers, ce qui permet le suivi de l'activité et de l'organisation. En outre, conformément aux dispositions du règlement départemental d'aide sociale il est systématiquement procédé à l'examen des ressources des demandeurs.

L'économie réalisée par la télégestion, grâce au contrôle de l'effectivité de la réalisation des heures d'aide, serait de l'ordre de 13 %. La télégestion apparaîtrait donc comme un instrument majeur de bonne gestion, par le double effet du contrôle d'effectivité et de la dématérialisation des facturations.

4.3.4. L'aide sociale à l'hébergement

L'aide sociale à l'hébergement est versée par les services du département ; elle permet de prendre en charge tout ou partie des frais liés à l'hébergement d'une personne âgée chez un accueillant familial ou en établissement. Elle peut faire l'objet de recouvrements sur les résidents.

4.3.4.1. Les recours en récupération

Le code de l'action sociale et des familles prévoit plusieurs types de recours en récupération : recours contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune, recours contre la succession du bénéficiaire, ce recours vise à récupérer les sommes versées au titre de l'aide sociale sur le patrimoine laissé par le bénéficiaire décédé, le recours contre le donataire du bénéficiaire et le recours contre le légataire.

En 2013, 1 533 personnes ont été aidées par le département d'Ille-et-Vilaine au titre de l'aide sociale à l'hébergement, soit 4,3 % de plus qu'en 2012. Le coût moyen de l'ASH versée aux personnes âgées est en baisse sur la période sous contrôle. Les dépenses d'aide sociale à l'hébergement restent stables sur la période.

Tableau n° 4 : Éléments relatifs à l'ASH

Soutien aux personnes âgées dépendantes	2012	2013	2014	2015
nb de bénéficiaires de l'ASH	1 301	1 533	1 477	1 202
Coût moyen de l'ASH aux PA	13 900	12 250	12 193	14 124
Frais de séjour en établissements pour personnes âgées (compte 65243)	19 411 007	17 357 588	18 349 768	18 918 590
Recouvrements sur bénéficiaire, tiers-payants et successions (compte 7513)	7 277 891	5 456 849	5 645 954	7 167 263
Taux de recouvrement	37 %	31 %	31 %	38 %

(Source : balance des comptes et CD 35)

Le montant des recouvrements effectués par les services du département a fortement chuté en 2013 et 2014, passant de 37 % à 31 % des aides à l'hébergement versées. Le département explique la chute en 2013 et 2014 des recouvrements par des problèmes liés à des changements informatiques. Les effectifs chargés du recours sur succession sont passés de 4,8 ETP à 5,8 en juin 2015. Le taux pour 2015 s'est rétabli à 38 %.

4.4. LE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

Les relations entre la CAF et le département au titre du RSA sont définies par la convention du 23 novembre 2009. L'avenant n°1 à cette convention, signé le 19 septembre 2011, ajoute à la liste des délégations accordées à la CAF le traitement des dossiers frauduleux.

4.4.1. Evolution des dépenses liées au RSA

Le RSA est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009. C'est une allocation qui complète les ressources du foyer pour qu'elles atteignent un niveau de revenu garanti, qui se substitue au RMI et à l'allocation de parent isolé (API). Le département finance la partie « socle », montant forfaitaire qui varie en fonction de la composition du foyer, et la partie « majorée » du dispositif, qui correspond à la majoration de la partie socle sous certaines conditions (personne isolée).

Le RSA constitue le second poste de dépenses d'aides sociales pour le département d'Ille-et-Vilaine, et il représente 39 % des dépenses totales consacrées à l'aide sociale. En 2014, 4,9 % de la population totale est couverte par le RSA, contre 4,2 % en 2012.

Le poids de la dépense relative au RSA par habitant a augmenté, passant de 65 € à 86 €.

Toutefois, les dépenses totales de RSA par habitant restent inférieures à la moyenne constatée au niveau national de 139 €, tout comme le montant par bénéficiaire, qui s'établit à 2 792 € pour une moyenne métropolitaine de 2 824 €.

La couverture par l'Etat du RSA passe de 71,8 % à 51,6 % entre 2012 et 2015 au détriment du département qui voit augmenter le coût net de ce dispositif restant à sa charge.

Dans sa réponse, le département précise que si le RSA constitue son deuxième poste de dépenses d'aides sociales, cette prestation se situe bien après l'APA, uniquement si l'on prend en compte le volume des allocations individuelles versées directement aux bénéficiaires. Avec pour référence l'ensemble des dépenses d'intervention du secteur social, le RSA ne représente que le 4^{ème} poste de dépenses après les personnes handicapées, l'enfance-famille et les personnes âgées.

4.4.2. La gestion du RSA par le département

Les délais moyens de traitement des demandes de RSA sont passés de 10,69 jours en 2014 à 10,11 jours en 2015.

L'article L. 262.27 du CASF précise que le bénéficiaire du RSA a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique. Chaque bénéficiaire est ainsi suivi par un animateur local d'insertion (ALI) du conseil départemental, qui sert de référent.

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a réorganisé l'ensemble du processus visant à orienter et à accompagner dans un parcours d'insertion les personnes bénéficiaires du RSA. La loi prévoit un droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires du RSA et le rend obligatoire pour ceux qui sont dans le champ des « droits et devoirs ». Ces derniers sont tenus « de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de [leur] propre activité, ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle ». Les autres bénéficiaires ont également droit, s'ils le souhaitent, à un accompagnement social et professionnel.

C'est la contractualisation qui permet au département de suspendre le versement du RSA si les obligations ne sont pas remplies par le bénéficiaire. En raison du contexte de crise, le département dispose de marges de manœuvre faibles pour contenir la progression de ces dépenses. Pour autant la collectivité doit :

- s'assurer régulièrement de la réalité des conditions à l'ouverture du droit pour les bénéficiaires ;
- renforcer son effort pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires considérés comme « proches de l'emploi » ;
- améliorer le recouvrement des indus à caractère frauduleux et non frauduleux.

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 supérieur à la moyenne nationale (41 % en 2013). Un référentiel est en cours d'élaboration afin d'aider les professionnels à hiérarchiser les situations.

Le nombre d'entretiens réalisés à l'occasion du parcours d'insertion est passé de 18 813 en 2012 à 19 187 en 2015. Le nombre d'entretiens par personne concernée est en diminution et passe de 1,62 à 1,46 sur la période.

Ainsi, en 2015, sur 17 526 bénéficiaires du RSA, 13 152 ont été conviés à des entretiens. La collectivité ne dispose pas de statistiques concernant le nombre de personnes qui n'honorent pas leur convocation à un entretien. Cette absence de statistiques centralisées ne permet pas de connaître la réalité du suivi des bénéficiaires. La chambre invite le département à améliorer le suivi statistique des suites aux convocations envoyées.

Cependant, une procédure concernant l'absentéisme des bénéficiaires aux entretiens a été mise en place. Un bénéficiaire qui n'honorait pas un entretien à la troisième convocation et sans motif valable, voit sa prestation suspendue partiellement ou totalement. En 2015, le département a procédé à la suspension de 630 prestations.

La lutte contre la fraude est déléguée aux services gestionnaires des allocations (CAF et MSA). Le département n'a pas mis en place une commission « fraude » spécifique. Il participe depuis 2013 à la commission fraude mise en place à la caisse d'allocations familiales en ce qui concerne le RSA, qui se réunit tous les mois depuis 2007.

En 2014, sur 513 dossiers examinés par cette commission, 454 ont été qualifiés de frauduleux, et 139 ont fait l'objet d'avertissement et 210 de pénalités.

4.5. L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE (ASE)

L'article 375-2 du code civil donne la priorité au maintien dans le cadre familial. Le service de l'aide sociale à l'enfance intervient auprès des familles qui rencontrent des difficultés dans l'éducation et les soins de leur enfant.

4.5.1. L'organisation de l'ASE dans le département d'Ille-et-Vilaine

Le département d'Ille-et-Vilaine dispose de 22 centres d'action sociale (CDAS). Il finance l'ensemble des mesures relatives à la protection sociale, soutien matériel et éducatif aux familles, qui se traduisent par des aides financières mais aussi par l'intervention de professionnels au domicile du foyer. Le département finance 950 places d'accueil en établissement et emploie 866 assistants familiaux chargés d'accueillir à leur domicile, jour et nuit, un ou plusieurs jeunes de moins de 21 ans. Plus de 930 personnes sont rattachées aux services « vie sociale » des agences départementales dont 820 exercent en CDAS. Parmi eux, 157 agents agissent en faveur de la protection de l'enfance (responsables de CDAS, secrétaires ASE, gestionnaires ASE, travailleurs sociaux ASE-AED, conseillers techniques). Une trentaine d'agents sont rattachés aux services du siège.

Sur la période 2012-2014, le nombre de mesures d'aide sociale à l'enfance reste stable avec environ 5 700 bénéficiaires chaque année. Les mesures d'aide sociale à l'enfance sont constituées à 50 % de mesures de placement et à 50 % d'actions éducatives à domicile au 31 décembre 2014. Ce rapport était de 46 % pour les actions éducatives à domicile et 54 % pour les mesures de placement au 31 décembre 2010. Le budget de l'ASE est de 117,35 M€ en 2015, en augmentation de 7 % depuis 2012. Les dépenses par habitant étaient de 93 € pour une moyenne nationale de 87 €.

Le département se situe ainsi entre la 8^{ème} et la 9^{ème} place au niveau national en nombre d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance d'après les données de la DREES. La part des mineurs pour lesquels un juge est saisi est de 8,1 ‰ pour une moyenne métropolitaine de 7,4 sans que cette situation ne soit particulièrement expliquée. Dans un cadre formalisé de recherche-action, un plan en faveur d'alternatives au placement a été expérimenté par quatre équipes de CDAS dès 2013. Dans le même temps, quatre autres équipes de CDAS ont pu expérimenter une intensification des mesures d'aide éducative à domicile en mobilisant plus fortement les ressources des familles. Cela a permis d'instaurer de nouvelles pratiques professionnelles permettant une baisse effective des placements. De ce point de vue, et en prenant en considération la période 2012-2015, le nombre de placements physiques a ainsi baissé de 100.

Par ailleurs, dans sa réponse, le département rappelle que la gestion des mineurs étrangers isolés ou mineurs non accompagnés a engendré des coûts significatifs et une activité forte du fait de l'attractivité de la métropole régionale et du positionnement de l'Ille-et-Vilaine comme entrée de Bretagne. Le département observe qu'il accompagne près de 400 mineurs isolés étrangers par an, soit l'équivalent d'une dépense annuelle de 12 à 13 M€.

La dépense moyenne par enfant accueilli est de 33 659 € en 2015, en augmentation de 9 %. Elle est inférieure à la moyenne nationale. En 2013, le coût par enfant accueilli était de 32 681 € selon la DREES pour une moyenne nationale de 36 587 €. Cet écart s'explique par un taux de placement des enfants en familles très supérieur à la moyenne nationale. Or le placement chez des assistants familiaux est moins coûteux qu'en établissement. Selon la DREES, les dépenses brutes de placement familial (assistants familiaux) représentaient en 2013 49,5 % des dépenses brutes de placement. La moyenne nationale était à 34 %. L'Ille-et-Vilaine dispose d'ailleurs d'un taux d'équipement en établissements ASE inférieur à la moyenne (3 pour 1 000 jeunes de 0 à 20 ans pour une moyenne métropolitaine de 3,9).

Le coût par habitant de l'ASE supérieur à la moyenne s'explique par un placement plus fréquent en Ille-et-Vilaine qu'en moyenne pour les autres départements.

Le nombre d'assistants familiaux rémunérés par le département a diminué sur la période passant de 889 à 864 entre 2012 et 2015. Cette diminution résulte de difficultés de recrutement. Le budget primitif 2013 prévoyait 25,3 M€ de crédits de rémunération pour une réalisation de 23,3 M€. En 2014, le BP était de 24,6 M€ pour une dépense effective de 23,3 M€ incorporant pourtant une revalorisation salariale.

La situation géographique des assistants familiaux diffère de l'origine géographique des enfants. Cette situation s'explique notamment par les contraintes liées à l'exercice du métier d'assistant familial qui demande un logement suffisamment grand, plus facilement disponible loin des grandes villes, qui accueillent une population plus jeune. L'éloignement géographique a pour effet d'augmenter les coûts en transport des enfants mais aussi du personnel départemental.

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

Le département a mis en place en 2012 un observatoire de l'enfance et de la famille, rattaché à la direction « enfance, jeunesse, sport ». Son champ d'observation recouvre les domaines de la protection de l'enfance, mais aussi de la protection maternelle et infantile, de l'accueil du jeune enfant, de l'adoption ainsi que des actions autour de l'éducation, de la jeunesse et du sport. La qualité du suivi des flux au titre de l'ASE n'appelle pas d'observation.

Le projet personnalisé pour l'enfance, rendu obligatoire par la loi du 5 mars 2007 qui en définit le contenu, a été mis en place en juin 2016.

Le département ne dispose pas de statistiques sur les motifs principaux ayant conduit à l'admission de l'enfant à l'ASE, ni sur les orientations envisagées actuellement pour les enfants placés à l'ASE. Une étude a toutefois été menée par le département en collaboration avec des chercheurs de différentes disciplines (psychologie sociale, sciences de l'éducation) suite au constat du manque de connaissance concernant les parents dont les enfants sont placés.

Le département ne tient pas de statistiques sur les conditions de sortie des enfants de l'ASE. La méconnaissance du devenir des enfants ne lui permet pas de mesurer l'efficacité et la pertinence de son action.

4.5.2.2. Les recettes relatives à la prise en charge des enfants

Les recettes de l'ASE se composent de la contribution financière des parents ou du représentant légal, la part des allocations familiales dues à la famille pour l'enfant (article L. 521.2 alinéa 3 du code de la sécurité sociale), les remboursements de la sécurité sociale pour les dépenses de maladie.

En 2013, le département assurait 99,2 % du financement de l'ASE pour une moyenne nationale de 97,5 %, écart représentant 2 M€ de recettes en moins en 2013. Dans sa réponse, le département rappelle que 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 et que le juge des enfants le précise dans sa décision de placement. En dehors de ces situations, les allocations familiales sont versées aux parents. Cette règle est en vigueur depuis longtemps au sein du département. C'est cette position départementale plus favorable aux familles qui explique l'écart avec d'autres départements.

4.6. LES PRESTATIONS EN FAVEUR DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La prestation de compensation du handicap (PCH), qui remplace l'allocation compensatrice pour tierce personne, est une aide personnalisée modulable qui vise à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées, qu'elles résident à domicile ou en établissement.

La PCH est une prestation d'aide sociale versée par le conseil départemental. Les aides apportées sont des aides humaines, techniques, d'adaptation du logement ou du véhicule, ou des aides animalières. La décision d'attribution relève de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. L'évaluation des besoins de compensation de la personne handicapée aboutit à l'établissement d'un plan personnalisé de compensation réalisé par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH, sur la base de référentiels nationaux.

Cette prestation représente pour 2 727 bénéficiaires un budget de 24 M€ couverts par la CNSA à hauteur de 9,840 M€. Cette allocation est la prestation la plus onéreuse en termes de coût moyen par bénéficiaire. Les dépenses de PCH augmentent de 16 % au cours de la période sous contrôle avec une moyenne de 5 % par an. Cette croissance s'explique par l'augmentation du nombre de bénéficiaires jusqu'en 2014, la prestation moyenne par bénéficiaire diminuant chaque année.

Le nombre de bénéficiaires a été en forte croissance de 2012 à 2015, passant de 2 322 à 3 201. La diminution du nombre de bénéficiaires en 2015 marque une pause, le département anticipant une croissance de ce poste.

Le montant moyen de la PCH allouée par bénéficiaire, de 7 632 €, est supérieur à la moyenne de 6 835 € constatée en France en 2014, tandis que le coût par habitant est inférieur à la moyenne nationale. En effet, le taux de bénéficiaires de la PCH en Ille-et-Vilaine est de 3,1 % contre une moyenne de 3,7 % en France métropolitaine en 2014. La proportion plus faible de bénéficiaires explique une dépense par habitant de 27 €, inférieure à la moyenne nationale de 31 €.

La mise en place d'un dispositif facultatif par le département d'Ille-et-Vilaine dit « d'aide à la parentalité », qui vise à accompagner les adultes handicapés dans la prise en charge de leurs enfants, n'explique ce différentiel qu'à hauteur de 350 000 €.

Le coût moyen de l'ASH à destination des personnes handicapées évolue de manière erratique de 37 863 € par bénéficiaire à 47 320 € sur la période. Selon le département, le montant de la prise en charge de la collectivité correspond à un différentiel entre le coût total de l'hébergement et le montant réel des ressources des bénéficiaires abondé, le cas échéant, de la participation laissée à la charge de leurs obligés alimentaires (dont le montant est lui-même fonction de leurs ressources). Le montant moyen des aides accordées dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) est donc très dépendant de la réalité socio-économique des bénéficiaires, ce qui expliquerait de fortes variations.

4.7. LE SYSTEME D'INFORMATION APPLIQUE AUX DEPENSES SOCIALES

4.7.1. Le système d'information actuel

L'architecture des systèmes d'information des métiers du social repose sur trois progiciels édités par deux sociétés distinctes. Un même éditeur fournit un logiciel pour la gestion de l'ASE actuellement en mode client/serveur en cours de renouvellement et un autre pour la MDPH en version web. Ces deux logiciels correspondent à deux générations différentes et ne permettent pas une communication alors que 50 % des situations critiques examinées au sein de la MDPH viennent de l'ASE.

Les échanges de données avec des partenaires extérieurs tels que la CAF ne sont pas toujours prévus notamment pour l'ASE. Une base de données Access est utilisée. Cette solution ne garantit pas une fiabilité et une intégrité des données traitées. Le contrôle de la qualité des données par le département mobilise d'importants moyens notamment en matière de RSA. Une étude interne souligne des attentes des agents quant à une simplification en matière d'extractions de données, voire de fiabilité.

Le « dossier unique », c'est-à-dire l'approche par la famille, ne peut pas être mis en œuvre dans ce système. La diversité des logiciels peut être de nature à générer des doubles saisies, voire des erreurs. Cette architecture informatique éclatée complique la tâche des agents qui doivent intervenir au titre de plusieurs dispositifs.

4.7.2. Le projet de refonte

Le département souhaite mettre en place un dossier unique, ce qui l'a amené à repenser l'architecture de ses systèmes d'information du secteur social. Le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) aborde l'évolution du pôle solidarité avec des projets multiples : refonte des flux RSA et des flux avec Pôle Emploi, portail partenaire personnes âgées/personnes handicapées, étude organisationnelle mobilité PA/PH, extranet handicap pour la MDPH, étude amont sur le renouvellement du logiciel de gestion du RSA, projet informatique saisie en mobilité, portail prestataire ou encore édition des courriers.

Dans la nouvelle architecture cible, le dossier social unique, pris comme un référentiel permettant d'homogénéiser et de standardiser des requêtes multi-sources, devient un élément central du dispositif. L'idée de conserver deux progiciels séparés n'est pas abandonnée. Le RSA, le MDPH, la PMI auront une interface avec ce dossier, tout comme la partie ASE. La CPAM, la CAF, et les autres partenaires seraient interfacés avec les données ASE, permettant ainsi une circulation plus efficace des données et une plus grande transversalité.

Le projet envisagé est de nature à améliorer l'efficacité et la productivité des services car il permet une meilleure prise en charge des bénéficiaires qui ont le plus besoin d'être accompagnés dans leur démarche.

4.7.3. Le pilotage du projet

Le pilotage d'un projet informatique suppose la désignation, en dehors d'un chef de projet informatique, d'un maître d'ouvrage chargé de formaliser l'expression des besoins ainsi que les normes métiers et les dispositions qualité qui devront être appliquées. Le chef de projet informatique, quant à lui, organise, conduit le projet de bout en bout.

Le projet de refonte du système d'information a été historiquement motivé par le renouvellement du logiciel de gestion de l'ASE, rattaché au pôle « égalité des chances ». Le projet reste toujours centré sur l'ASE mais prend désormais en compte des impératifs de partage de référentiels impliquant une réflexion plus étendue sur l'architecture du système d'information social. Le projet a été étendu au pôle « solidarité ». La coexistence de plusieurs maîtrises d'ouvrage peut nuire à la cohérence du projet.

La lettre de mission de l'agent chargé de la maîtrise d'ouvrage du projet portait initialement sur la seule ASE. Cette feuille de route n'a pas été mise à jour pour être étendue à l'ensemble du projet. La chambre invite le département à mettre à jour les documents portant sur le pilotage de la refonte de l'architecture de son système d'information social.

4.8. LES EFFECTIFS

Les effectifs des CDAS (centre départemental d'action sociale) ont particulièrement augmenté sur la période, passant de 877 à 939 agents, soit une évolution de 7 % entre 2012 et 2015⁹. Les traitements bruts passent de 22,7 M€ à 26,1 M€. Cette évolution s'explique par une forte augmentation des besoins et du nombre de personnes suivies notamment en matière de RSA.

⁹ Sources : Département d'Ille-et-Vilaine.

5. LES RESSOURCES HUMAINES

5.1. PRESENTATION ET STRATEGIE

Le département d'Ille-et-Vilaine compte, en 2015, 3 344 postes budgétaires auxquels s'ajoutent 15 apprentis, 104 contrats aidés et 864 assistants familiaux, soit un total de 4 327 agents en 2015.

Tableau n° 5 : Indicateurs ressources humaines

Indicateurs Ressources Humaines	Ille-et-Vilaine
Evolution effectifs 2012 / 2015	4,98 %
Evolution salaires 2012 / 2015	8,13 %
Effectifs pour 1 000 habitants	3,44
Part primes / salaires	21,1 %

Source : Altaïr[1] (ETPT[2] ; Brut annuel (bulletins)) ; populations légales 2012 (Insee)

Les dépenses de personnel sont en 2014 de 171 € par habitant pour une moyenne des départements de plus d'un million d'habitants de 170 € (177 pour la strate inférieure)¹⁰. Le département dispose d'une masse salariale conforme à la moyenne des départements de taille équivalente.

La collectivité s'est fixé un objectif de « fonctionnement à effectifs constants » grâce à des redéploiements de postes. Les documents de pilotage annuel rappellent cet objectif et définissent les priorités en matière de politique des ressources humaines et notamment une gestion des ressources humaines ambitieuse et soucieuse du service rendu aux usagers et de la qualité des conditions de travail, la mutualisation des services, amélioration des processus internes et renfort de la transversalité. Le débat d'orientation budgétaire 2016 rappelle que la « règle des effectifs constants est effective depuis 2011 ».

Les outils de la direction des ressources ne permettent pas de suivre le niveau d'atteinte de ces objectifs. Les tableaux de bord de la direction des ressources humaines permettent principalement le suivi de la masse salariale, des effectifs ou les départs en retraite.

Malgré un objectif affiché de stabilité des effectifs, le nombre d'agents départementaux est en augmentation au cours de la période sous revue.

[1] Altaïr est un logiciel d'analyse des fichiers de paie.

[2] ETPT L'équivalent temps plein travaillé est proportionnel à l'activité d'un agent, mesuré par sa quotité de temps de travail et par période d'activité sur l'année. Une personne employée à temps plein toute l'année consomme 1 ETPT.

¹⁰ Sources : www.collectivites-locales.gouv.fr/

5.2. EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNELS

5.2.1. Evolution des effectifs

Le compte administratif comprend un état global du personnel qui ne permet pas de distinguer l'évolution des effectifs du budget principal et de chaque budget annexe. Les emplois tels que retracés dans ce document sont passés de 4 208 à 4 327 entre 2012 et 2015, soit une augmentation de 3 %. Outre la création de 74 emplois aidés, les emplois de la filière technique augmentent de 30 postes et ceux de la filière administrative de 21 postes.

Le nombre d'agents titulaires en équivalents temps plein (ETP) est passé de 2 914,39 en 2013 à 2 993,68 en 2015, soit une augmentation moyenne annuelle de 1,35 %. L'augmentation des emplois est concentrée sur la filière technique (+ 48 postes), la filière sociale et médico-sociale (+ 20 postes) et administrative (+ 17 postes). Le nombre d'agents non titulaires est en forte augmentation, passant de 191,36 postes ETP en 2013 à 261 en 2015. Les effectifs pourvus ont augmenté de 149 agents ETP entre 2013 et 2015. Une augmentation du volume des crédits visant à financer des renforts et remplacements a également renforcé les moyens humains de la collectivité.

Sur la période, seuls 40 postes budgétaires permanents ont été créés entre 2012 et 2015. L'écart entre les effectifs budgétés et pourvus se réduit (211 postes non pourvus en 2013, contre 89 en 2015). L'écart entre emplois budgétaires et emplois pourvus est 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. En réponse, le département estime qu'un nombre de 90 postes vacants s'explique par des besoins de recrutements d'agents sur des postes devenus vacants. La chambre estime que compte tenu des délais de recrutement, une quarantaine d'emplois vacants suffirait.

5.2.2. Evolution de la masse salariale

Les charges de personnel évoluent de 3 % par an, tout personnel confondu, pour un taux directeur fixé par les instances à 3 % par an selon le débat d'orientation budgétaire 2012. Hors assistants familiaux pour lesquels des difficultés de recrutement sont constatées, l'augmentation est de 3,5 %.

La rémunération du personnel non titulaire augmente de 7,7 % en moyenne annuelle sur la période 2012-2015.

Outre les recrutements intervenus, plusieurs mesures expliquent la croissance de la masse salariale. En dehors des mesures sectorielles prises au niveau national et de l'évolution des carrières, le département a mis en place une contribution au financement des garanties de protection santé complémentaire pour un budget de 692 000 € et a revalorisé le régime indemnitaire de certains grades de catégories A pour 400 000 € et adopté un plancher salarial par catégorie en 2012 pour un cout de 200 000 €. Le Département dans sa réponse, rappelle que l'augmentation de la contribution à la CNRACL, dont le taux est passé de 27,4 % en 2012 à 30,5 % en 2015, représente plus de 2,8 M€ de cotisations supplémentaires sur la période.

5.3. L'ABSENTEISME ET LES FORMATIONS

5.3.1. 5.3.1. L'absentéisme

Les absences pour raison de santé sont en moyenne de 21,38 jours par agent titulaire en 2015, chiffre en augmentation. Le nombre de jours d'absences pour raison 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 %. Le nombre de jours moyen d'absences pour maladie ordinaire par agent est ainsi passé de 11,63 en 2013 à 14,69 en 2015. Les absences liées à des accidents de travail et maladies professionnelles sont passées de 4 955 jours en 2012 à 5 629 en 2015, soit une augmentation de 13 %.

Le département attribue l'augmentation de son absentéisme au vieillissement de ses effectifs, accentué par l'allongement de la durée d'activité. La chambre invite la collectivité à poursuivre les mesures prises pour réduire l'absentéisme.

5.3.2. La formation

Conformément à l'article 7 de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, la collectivité dispose d'un plan de formation pluriannuel pour la période 2011-2014. Depuis 2015, le plan de formation est annuel.

Le bilan de formation est surtout quantitatif et ne permet pas de faire le lien entre les axes stratégiques fixés par la collectivité et les formations. Ce document ne mentionne pas les objectifs visés et les indicateurs pour les atteindre.

Le montant consacré à la formation a augmenté entre 2012 et 2014 passant de 598 € à 623 € par agent. Le nombre de jours de formation est en augmentation sur la période, atteignant 3,99 jours en moyenne par agent, supérieur à la moyenne nationale de 2,64 jours en 2011. La collectivité constate toutefois de manière récurrente un fort taux d'absentéisme des agents inscrits aux formations dont 35 % reste injustifié. Dans sa réponse, le département affirme avoir engagé des actions visant à limiter cet absentéisme en exigeant pour toute inscription en formation l'accord du supérieur hiérarchique. Il procède également à une analyse de cet absentéisme.

5.4. LE TEMPS DE TRAVAIL

5.4.1. La durée annuelle du travail

La durée légale des agents des collectivités est soumise au droit commun des 35 heures fixé à 1 600 heures en 2001 (décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale). La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, a modifié le temps de travail en fixant la durée légale à 1 607 heures par an.

Par délibération en date du 5 février 2001, le département d'Ille-et-Vilaine a acté pour un agent à temps complet la réalisation de 197 jours de travail d'une durée de 7h48, soit 1 536 heures annuelles avec effet au 1^{er} juillet 2001. Aux 35 jours de congés précédemment accordés, s'ajoutaient désormais 20 jours de récupération ARTT. La délibération en date du 24 avril 2006, a supprimé un jour de congé au titre de la journée de solidarité. Depuis, le temps de travail a été porté à 1 543 heures.

L'adoption de ce régime du temps de travail après la loi du 3 janvier 2001 ne permet pas au département de se prévaloir de possibles dérogations légales quant à la référence de 1 607 heures au titre de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Le régime du temps de travail adopté par la collectivité est donc irrégulier. Dans sa réponse, le département produit une circulaire de 1990, qui ne permet pas de justifier une quelconque dérogation.

La durée du temps de travail des agents qui ne bénéficient pas de dérogation particulière, s'écarte de 64 heures du régime de droit commun. Avec 208 000 heures perdues, le surcoût des heures non travaillées pour le département représente un montant annuel de 6,2 M€ en 2015¹¹.

La chambre recommande au département d'appliquer le temps de travail légal, fixé à 1 607 heures, aux agents qui ne seraient pas concernés par des dérogations réglementaires.

5.4.2. Les heures supplémentaires

Le département paie chaque année de 357 000 à 440 000 € d'heures supplémentaires. Les agents des centres d'exploitation concentrent 72 % du volume des heures supplémentaires. Les métiers concernés se caractérisent par une saisonnalité de leur activité que la collectivité n'a pas intégrée dans le protocole d'aménagement du temps de travail. La chambre invite le département à prendre en compte la saisonnalité dans certains métiers dans son protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail.

¹¹ Estimation à partir de la masse salariale et des charges sociales acquittées sur une base de 1 607 heures.

5.4.3. Le compte épargne temps

Au 31 décembre 2013, 1 387 agents disposaient d'un CET au sein de la collectivité, représentant 15 693,5 jours, soit une moyenne de 11 jours par agent. En 2013, 3 423 jours ont été épargnés alors même que le régime du temps de travail applicable au sein de la collectivité attribue irrégulièrement 64 heures de congés à ses agents.

5.5. LE REGIME INDEMNITAIRE

5.5.1. Le régime indemnitaire de l'article 111 de la loi de 1984

Les bulletins de paie 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 collectivité n'a pas été en mesure de produire la délibération antérieure à la loi qui permet la pérennisation de cette prime au titre des avantages collectivement acquis en vertu de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Par délibération en date du 21 novembre 2005, la collectivité a généralisé cette indemnité aux non titulaires qui n'en bénéficiaient pas. Selon la jurisprudence administrative, les conditions d'attribution ne peuvent être modifiées ou modulées après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.

La chambre constate le caractère irrégulier de l'indemnité versée par le département compte tenu de l'impossibilité pour celui-ci de produire la délibération antérieure à la publication de la loi de 1984.

5.5.2. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire de la collectivité est fondé sur plusieurs délibérations successives, relatives à l'ensemble des agents ou spécifiques à certains postes. Une délibération synthétisant les caractéristiques du régime indemnitaire faciliterait la lecture de ce dernier.

La délibération du 12 février 2012, relative aux « mesures salariales » instaure notamment la prime de fonction et résultats (PFR) pour les cadres d'emploi des administrateurs, des attachés et des ingénieurs en chef.

Le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats précise que : « S'agissant de la part tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir, le montant de référence est modulable par application d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 6. Le montant individuel attribué au titre de cette part fait l'objet d'un réexamen annuel au vu des résultats de la procédure d'évaluation individuelle (...) ». La mise en œuvre de la PFR demande une formalisation précise des objectifs et de la mesure des résultats.

Le régime indemnitaire de la collectivité se compose d'une prime de grade ainsi que d'une prime de responsabilité mensuelle comprenant 4 cotations pour les agents de catégorie A en fonction du cadre d'emploi de l'agent et une 5^{ème} cotation pour les agents de catégorie B et C. La prime pour sa partie résultats n'est pas modulée au regard du mérite et de la performance individuelle des agents.

La délibération prise ne prévoit pas de révision en fonction de l'évaluation de l'agent et les arrêtés individuels des agents ne sont pas modifiés chaque année. La prime pour sa partie résultats n'est donc pas révisée.

La politique mise en place par le département en matière de régime indemnitaire est irrégulière et ne correspond pas à l'esprit de la PFR qui a vocation à assurer une reconnaissance du mérite et de la performance individuelle des agents en bénéficiant.

Dans sa réponse, le département estime que la mise en place future du « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel » (RIFSSEP), qui se substituera à la PFR, rendra facultative la part liée aux résultats.

5.6. LA PUBLICITE DES VACANCES DE POSTES

L'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée relative à la fonction publique territoriale prévoit que tout emploi créé ou qui devient vacant doit faire l'objet d'une publicité auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale qui assure la publicité conjointement avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Les obligations en matière de formalité de publicité ont été fixées par le juge administratif. Il exige qu'un délai raisonnable soit respecté entre la publicité de la vacance d'emploi et le recrutement d'un agent non titulaire. La jurisprudence administrative a pu considérer qu'un délai de deux mois était raisonnable.

Sur une soixantaine de dossiers d'agents consultés, cette obligation n'est fréquemment pas respectée. A titre d'exemples, la création du poste de chargé de mission projets transports a fait l'objet d'une publicité le 31 janvier 2013. Le courrier informant cette personne du renouvellement de son contrat date du 5 février 2013 de même que la note d'affectation sur emploi permanent. Un courrier en date du 1^{er} juillet 2011 informe une personne de son recrutement en qualité de chargée de mission organisation alors que la déclaration de vacance de poste a été transmise en date du 7 septembre 2011. Bien que le recrutement d'un directeur général des services de département puisse être exonéré de publicité, le département a souhaité déclarer la vacance du poste. Ce choix impliquait dès lors de se conformer aux obligations statutaires. Pourtant, la publicité relative à la vacance de poste de l'emploi de directeur général des services était datée du 9 juillet. Or le contrat de cet agent a été signé le 22 juillet 2014, soit 13 jours après la publicité.

Le contrat à durée déterminée d'un attaché territorial au pôle développement économie et innovation, conclu pour la période du 7 mai au 6 décembre 2013 n'a fait l'objet d'une autorisation de la commission permanente qu'en juillet 2013. Une vacance de poste a été publiée le 5 juillet 2011 pour un agent non titulaire sur le poste de secrétaire au service assemblée et affaires juridiques. Le contrat de l'agent est daté du 6 juillet 2011. L'autorisation de la commission permanente de recruter un agent contractuel est datée du 25 juillet 2015.

La chambre invite le département à respecter les procédures en matière de publicité de vacances de poste et de création de poste notamment en termes de délais.

6. LES INVESTISSEMENTS ET CONTRATS DE TERRITOIRE

6.1. LE PROJET BIOAGROPOLIS

6.1.1. La construction du laboratoire départemental d'analyse (LDA) – ISAE

L'exécutif départemental au cours du 3^{ème} trimestre 2005 a apporté son soutien à un pôle de développement situé à Fougères, désigné actuellement sous le nom de « BioAgroPolis » (BAP). Le projet immobilier prévoit la réalisation d'un bâtiment unique, regroupant les locaux de l'ISAE et du Laboratoire d'études et de recherches sur les médicaments vétérinaires et désinfectants (LERMVD) de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) sur un terrain de deux hectares, situé dans la zone de la Grande Marche à Javené. Le programme immobilier a été approuvé par l'assemblée délibérante du département le 13 décembre 2007.

L'assemblée plénière du 11 février 2009 a arrêté les orientations stratégiques du LDA. L'objectif fixé au LDA était d'améliorer son efficacité pour permettre de raccourcir les délais d'analyses, de réduire les coûts et d'augmenter la réactivité. Une précédente délibération du 17 avril 2008 valorisait les actions issues des nouveaux axes de développement. Les coûts nouveaux étaient estimés à 1 385 000 € sur cinq ans et les produits à 2 160 000 €.

La maîtrise d'ouvrage du projet immobilier est assurée par le département. Deux budgets annexes ont enregistré les opérations. La répartition des dépenses d'investissement a fait l'objet de clefs de répartition. Les dépenses imputables au budget annexe pour les locaux de l'AFSSA représentent 48,8 % du coût des laboratoires. Le budget annexe « BioAgroPolis Location Immobilière » assure la gestion locative des bâtiments du site de BioAgroPolis. Ce budget enregistre une valeur d'actif immobilière brute de 8,292 M€. Le budget annexe ISAE comptabilise une valeur de 9,857 M€. A ces coûts s'ajoute la prise en charge par le budget principal de l'acquisition du terrain pour 486 000 €.

Les subventions perçues ont été de 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 s'est élevé à 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 étaient de 8,4 M€ et de 3,7 au budget annexe locations immobilières BioAgropolis.

Les budgets annexes n'acquittent pas d'intérêts, ce qui représente un coût de 375 000 €¹² pour le budget départemental qui n'apparaît pas dans les comptes de l'ISAE.

6.1.2. Le laboratoire ISAE

Le transfert en 2012 de l'ISAE à Fougères s'est traduit par une augmentation des recettes propres de 17 % supérieure à celle des dépenses de gestion, de 4,4 %, entre 2012 et 2015. Si l'excédent brut d'exploitation s'améliore sur la période, passant de -2 M€ à -1,7 M€, les investissements réalisés augmentent le poids des amortissements de plus de 310 000 €. L'augmentation du chiffre d'affaires ne compense pas les surcoûts. La subvention versée au budget ISAE varie fortement selon les exercices. La participation du département au budget LDA/ISAE depuis son déménagement a augmenté de 500 000 € en moyenne par rapport à la période précédente, auxquels s'ajoutent 250 000 € de charges financières imputées sur le budget principal¹³. Depuis le déménagement du LDA, la subvention d'équilibre versée par le département varie entre 2,4 et 2,8 M€. Le surcoût pour le département de la stratégie de développement du LDA est de 750 000 € selon la chambre et de 510 000 € selon le département. En tout état de cause, il demeure substantiel.

¹² Le taux d'intérêt retenu est le coût moyen de la dette départementale.

¹³ Le coût moyen de la dette départementale est retenu.

6.1.3. Le budget locations

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. Dans sa réponse, le département reconnaît que si les loyers et les récupérations de charges locatives titrées ont vocation à couvrir les charges de gestion augmentées des amortissements nets des reprises de subventions, la mise en service de ce bâtiment complexe a demandé une période d'observation permettant de vérifier l'effectivité des charges estimées. Les montants prévisionnels de récupération de charges locatives se sont avérés moindres que les montants définitifs, ce qui a engendré des régularisations sur l'exercice 2016. La vacance des locaux de la pépinière génère par ailleurs un déséquilibre qui est supporté par le département.

6.1.4. La zone d'activité

Initiée en 1999 par Fougères Communauté, la zone d'activité de la Grande Marche a été choisie en 2005 par le département afin d'y relocaliser le site vétérinaire du LDA. Le département ambitionnait de créer les conditions de l'émergence d'un pôle de santé animale spécialisé dans les domaines de la pathologie de la vache laitière et du médicament vétérinaire. Il s'agissait d'y constituer un « agrobio-pôle » réunissant compétences scientifiques, techniques, centres de recherches et développement, entreprises et services liés à ces domaines sur un même territoire d'activités. Afin d'assurer la maîtrise future des terrains et l'élargissement de la voirie jugée nécessaire, le département a acquis les huit hectares pour aménager une zone dédiée à la santé animale. L'impact sur le budget principal devait être nul.

Selon le bilan de l'opération au 31 décembre 2014, le coût de l'opération était de 1,544 M€. Le département a acquis une parcelle pour 486 000 € et espère des recettes provenant d'acquéreurs pour 1,058 M€, soit un prix de 28,56 €/m². Plusieurs études estiment le prix de marché entre 10 et 15 €/m². Le département n'a pas trouvé d'acquéreur à la date du contrôle. Le risque selon celui-ci serait de 500 000 € au maximum.

6.2. LES CONTRATS DE TERRITOIRE

Le département a attribué une somme de 65 M€ pour la période 2011-2015 destinée au financement des projets des communes et intercommunalités. Cette enveloppe est répartie entre les territoires figurant dans des contrats de territoire. Cette répartition s'effectue au travers de huit critères arrêtés par délibération :

- le potentiel financier par habitant 2010 ;
- les revenus des ménages (fiches DGF 2010) ;
- le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal 2010 ;
- l'évolution du nombre de personnes à charge de 1990 à 2010 ;
- le rapport logements sociaux / logements totaux (fiches DGF 2010) ;

- l'évolution de la population de 1982 à 2007 ;
- l'évolution des emplois de 1982 à 2007 ;
- l'indice de développement humain (IDH).

Une délibération fixe les modes de calcul des enveloppes. L'enveloppe correspond à un indicateur synthétique exprimé en euros par habitant multiplié par la population de l'EPCI. Pour chaque critère est établie une moyenne permettant de calculer des écarts à la moyenne pour chaque EPCI à laquelle s'ajoute une dotation de base de 80 €.

La délibération n'était pas accompagnée de coefficient pondérant chaque critère ou encore des données individuelles des pondérations appliquées et du mode de calcul des critères tels que l'IDH, ce qui rend complexe l'audit des calculs des enveloppes. La valeur de 80 € et les coefficients de pondération pour chaque critère ne figuraient pas dans le corps de la délibération. Plus largement, les méthodes de calculs des dotations ne figuraient pas dans les délibérations.

La moyenne utilisée ne correspond pas toujours à la moyenne pondérée départementale. Ainsi la moyenne utilisée pour le critère relatif aux logements sociaux est celle des communes de moins de 10 000 habitants. Souvent un seuil arbitraire est utilisé comme moyenne.

Les valeurs extrêmes pour chaque critère servent de bornes permettant de situer les EPCI. L'EPCI le plus éloigné de la moyenne se voit appliquer une valeur extrême indépendamment de l'importance de son écart à la moyenne. 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 habitants attribués à chaque EPCI.

La délibération prise en 2016, à la suite du contrôle de la chambre, fait figurer le détail du mode de calcul par un exemple, ce qui améliore la transparence du dispositif.

7. ANNEXES

7.1. ANNEXES RELATIVES A LA SITUATION FINANCIERE

Tableau n° 1 : Les produits de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	535 195 708	551 358 705	567 167 355	601 765 389	4,0%
+ Fiscalité reversée	19 646 370	24 681 135	24 990 867	22 428 259	4,5%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	258 321 352	255 684 688	255 948 258	239 831 926	-2,4%
+ Ressources d'exploitation	18 327 012	15 490 085	16 292 650	17 855 424	-0,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	N.C.
=Produits de gestion (A)	831 490 442	847 214 613	864 399 130	881 880 999	2,0%

(Source : ANAFI)

Tableau n° 2 : Recettes réelles de fonctionnement en milliers d'euros

Recettes réelles de fonctionnement	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	%
Autres produits	2 993	2 882	3 133	2 583	-4,8%
APA	23 860	25 103	28 189	28 056	5,5%
RSA	6 188	5 894	6 772	6 659	2,5%
Impositions directes hors FB	106 350	116 995	127 140	132 286	7,5%
Foncier Bâti	152 198	162 070	165 618	171 092	4,0%
FNGIR	20 891	20 976	20 976	20 976	0,1%
Impôts et taxes	283 294	277 542	289 701	314 181	3,5%
DGF forfaitaire	114 440	115 240	109 258	94 001	-6,3%
Dotations et participations hors DGF	115 203	110 558	113 056	112 368	-0,8%
Autres produits d'activité	14 772	11 882	12 223	14 393	-0,9%
Reprises sur provisions	5 761	1 667	87		
Produits exceptionnels	1 557	4 836	1 708	1 383	-3,9%
Total	847 507	855 645	877 861	897 978	1,9%
Total hors reprises sur provisions	841 746	853 978	877 774	897 978	2,2%

(Source : CA)

Tableau n° 3 : Evolution des recettes fiscales du CD 35

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Contributions directes	258 547 552	279 064 274	282 869 684	293 188 934	4,3%
- Reversements et restitutions sur contributions directes	0	0	0	0	N.C.
=Contributions directes nettes	258 547 552	279 064 274	282 869 684	293 188 934	4,3%
Dont à partir de 2012					
Taxe foncière sur les propriétés bâties	152 198 377	162 069 639	165 617 552	171 092 166	4,0%
+ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	105 115 570	115 700 418	115 839 435	120 561 460	4,7%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	1 233 605	1 294 217	1 412 697	1 535 308	7,6%
Contributions directes nettes	258 547 552	279 064 274	282 869 684	293 188 934	4,3%
+ Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme	113 911 274	108 280 417	115 260 922	142 757 341	7,8%
+ Taxes liées aux véhicules (y.c. taxes sur conventions d'assurance TSCA)	103 289 229	104 453 892	109 394 711	106 645 527	1,1%
+ Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y.c. taxe intérieure sur les produits pétroliers TIPP et la taxe int. de consommation sur les produits énergétiques à p. de 2014)	59 447 653	59 560 122	59 642 038	59 173 431	-0,2%
= Ressources fiscales propres	535 195 708	551 358 705	567 167 355	601 765 389	4,0%

(Source : ANAFI – comptes de gestion)

Tableau n° 4 : Les dépenses de gestion du CD 35

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	62 378 441	65 326 719	68 044 157	66 725 023	2,3%
+ Charges de personnel	158 704 179	164 630 720	170 023 576	173 375 555	3,0%
+ Aides directes à la personne	192 044 025	205 764 362	221 772 563	231 826 155	6,5%
+ Aides indirectes à la personne	158 390 626	155 644 365	168 220 107	172 908 101	3,0%
+ Subventions de fonctionnement	30 121 345	28 857 350	28 055 815	26 023 655	-4,8%
+ Autres charges de gestion	90 064 938	92 517 675	94 763 351	97 820 148	2,8%
=Charges de gestion (B)	691 703 552	712 741 192	750 879 568	768 678 637	3,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	139 786 890	134 473 422	113 519 562	113 202 362	-6,8%

(Source : ANAFI)

Tableau n° 5 : Les dépenses réelles de fonctionnement en milliers d'euros

Dépenses réelles de fonctionnement	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CAA 2015	%
Charges générales	30 606	32 795	33 822	31 810	1,3%
Transports	31 540	32 187	33 844	34 545	3,1%
Charges de personnel hors ass fam	133 980	139 613	144 863	148 736	3,5%
Assistants familiaux	23 691	23 807	23 854	23 510	-0,3%
Autres charges	8 580	2 192	12 114	15 591	22,0%
APA hors versée à l'Ets	39 769	41 256	44 084	44 894	4,1%
APA versée à l'établissement	41 815	43 790	44 705	45 928	3,2%
RSA	73 834	83 421	93 324	100 277	10,7%
Autres charges de gestion courante	103 923	101 401	103 233	105 361	0,5%
SDIS	28 975	28 649	30 689	31 667	3,0%
Subventions	19 700	18 627	17 966	17 635	-3,6%
Handicap	29 512	30 515	32 265	32 676	3,5%
Séjours adultes hand.	79 238	80 157	89 692	92 889	5,4%
Collèges	14 601	14 560	14 987	14 120	-1,1%
Foyers enfances	40 473	41 995	43 599	44 813	3,5%
Intérêts de la dette - prod fi.	16 207	16 804	15 463	16 414	0,4%
Total	716 444	731 769	778 504	800 865	3,8%

(Source : CA - NB : retraité des produits financiers)

Tableau n° 6 : La dette départementale

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	16 212 118	16 807 740	15 467 838	16 418 628	0,4%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,1%	3,4%	3,1%	3,1%	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	518 311 079	495 575 005	495 176 254	535 081 622	1,1%
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du BP)	4,1	4,1	5,0	5,5	

(Source : ANAFI rectifié de 11,8 M€ d'encours (cf. fiabilité) – NB : le taux d'intérêt moyen 2011 était de 3,1 %)

Tableau n° 7 : Les investissements départementaux

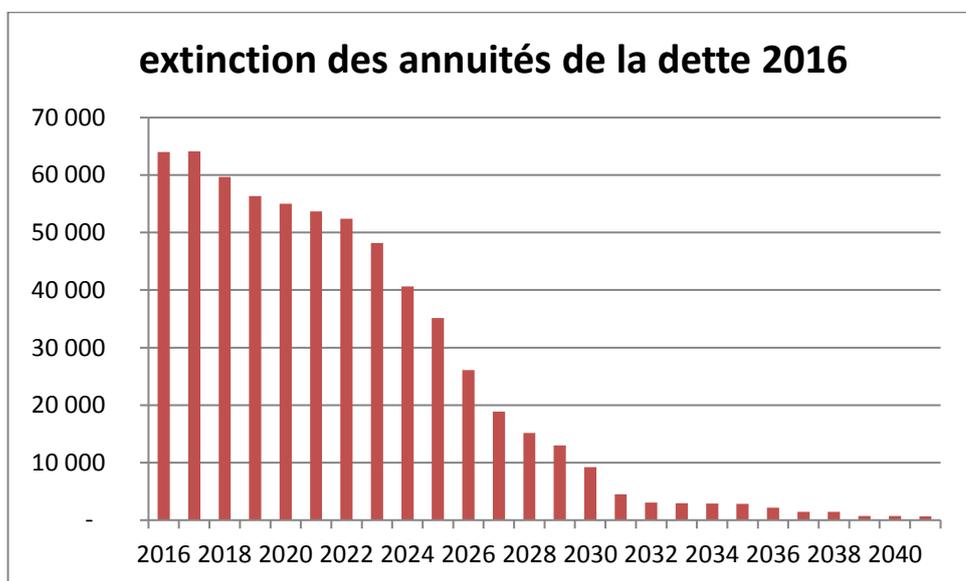
En €/hab.	2012	2013	2014	2015	Cumul
Investissement CD 35 directs	75	82	103	103	363
Investissement CD 35 subventions d'équipement	63	80	55	55	253
Investissement CD 35	138	162	158	158	616
Investissement strate directs	98	97	95	87	377
Investissement strate subventions d'équipement	74	76	65	56	271
Investissement strate	172	173	160	143	648
Ecart	-19,8%	-6,4%	-1,3%	10,5%	-4,9%
Emprunts nouveaux CD 35	42	20	44	84	190
Emprunts nouveaux Strate	56	49	54	57	216
Ecart	-25,0%	-59,2%	-18,5%	47,4%	-12,0%

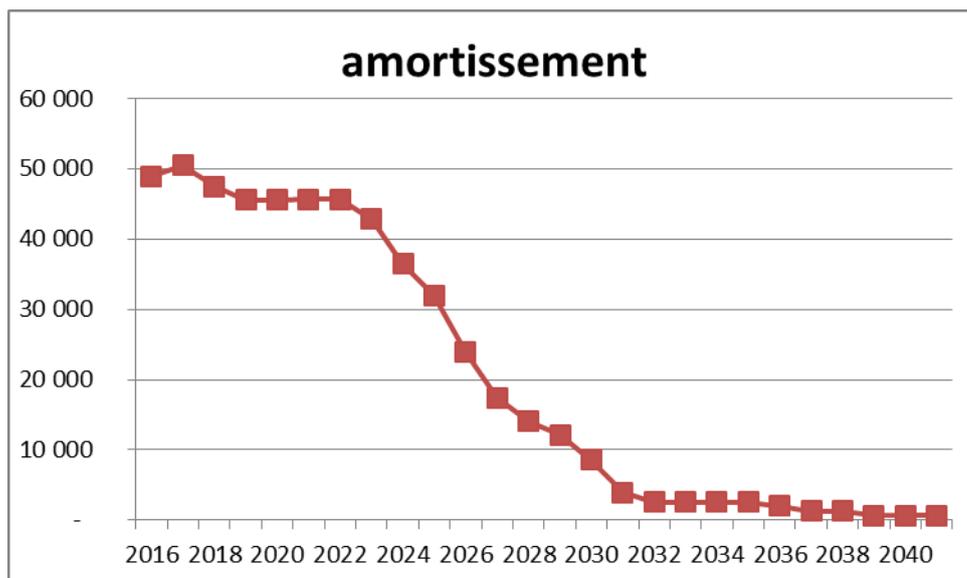
(Source : <http://alize2.finances.gouv.fr/departements/>)

Tableau n° 8 : Situation de la trésorerie

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	34 119 387	21 935 644	2 133 559	13 112 310	-27,3%
- Besoin en fonds de roulement global	1 095 120	-9 853 112	843 199	15 687 925	47,4%
=Trésorerie nette	33 024 267	31 788 756	1 290 361	-2 575 615	N.C.
en nombre de jours de charges courantes	17	16	1	-1	N.C.

(Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion)





(Source : CD 35)

7.2. ANNEXES RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

Tableau n° 9 : Effectifs des titulaires et non titulaires

	2012	2013		2014		2015	
	effectifs pourvus	agents titulaires	agents non titulaires	agents titulaires	agents non titulaires	agents titulaires	agents non titulaires
Emplois fonctionnels	7	6,00	1	5	1	5	1
FILIERE ADMINISTRATIVE	891	861,32	68,8	858,42	62,2	878,76	81,7
FILIERE TECHNIQUE	1351	1 284,68	72,7	1294,32	94,76	1333,03	81,36
FILIERE CULTURELLE	59	60,00	1,5	59,5	3	57	3
FILIERE SPORTIVE	31	25,00	2	24	2	21	1
FILIERE MEDICO-SOCIALE	670	633,69	38,56	642,89	58,86	653,29	92,26
FILIERE MEDICO-TECHNIQUE	28	24,80	5,8	24,2	4,8	24,2	1
FILIERE ANIMATION	23	18,90	1	18,2	2	21,4	0
TOTAL	3060	2 914,39	191,36	2926,53	228,62	2993,68	261,32
TOTAL GENERAL	3060	3105,75		3155,15		3255	
Part effectifs/effectifs total		94 %	6 %	93 %	7 %	92 %	8 %

(Source : comptes administratifs et CD 35 pour l'année 2015)

Tableau n° 10 : Etat du personnel

Etat du personnel au 31/12	2 012	2 013	2 014	2 015	Evol°	var°an
Permanent	2 981	3 021	3 032	3 089	4 %	1 %
Non permanent	269,00	343,10	381,00	392,40	46 %	15 %
Total	3 249,97	3 364,32	3 412,59	3 481,19	7 %	2 %
Part permanent/effectif total	92 %	90 %	89 %	89 %		
permanent/effectif total	8 %	10 %	11 %	11 %		

(Source : CD 35)

Tableau n° 11 : Evolution du nombre de journées d'absences par motif

Types d'absence en nb de jours	2012		2013		2014		2015		Evol°
	tit	non tit	tit	non tit	tit	non tit	tit	non tit	
MO	33 805	2 414	33 881	3 031	38 406	4 261	43 968	3 211	30,3%
LM, MLD et maladie grave	15 400	514	15 268	435	13 324	594	14 418	206	-8,1%
Accident du travail	4 955	410	5 210	372	5 423	315	5 629	465	13,6%
sous total jours absence pour raison de santé	54 160	3 338	54 359	3 838	57 153	5 170	64 015	3 882	18,1%
Maternité	10 805	780	9 046	433	8 894	475	9 418	1 942	-1,9%
Formation	10 960	880	11 646	1 046	11 548	1 582	11 755	1 696	13,6%
Autres (grève)	28	1	122	7	133	2	120	3	329,8%
TOTAL	75 952	4 999	75 173	5 324	77 727	7 229	85 307	7 523	14,7%
effectifs	NC	NC	2 914,39	191,36	2 926,53	228,62	2 993,68	261	
contractuels Dt privé				231,29		225,79		202	
moyenne jours absence pour raison de santé			18,65	9,08	19,53	11,38	21,38	8,38	
moyenne jours absence pour MO			11,63	7,17	13,12	9,38	14,69	6,94	

(Source : CRC et CD35)

7.3. ANNEXES RELATIVES AUX DEPENSES SOCIALES

Tableau n° 1 : Dépense nette par domaine et charge nette d'action sociale de de 2012 à 2015 (en millions d'euros)				
	2012	2013	2014	2015
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	109,27	113,01	116,30	117,35
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	105,44	109,41	119,85	122,04
Soutien aux personnes âgées, hors personnel	98,55	101,29	105,16	107,35
Insertion, hors personnel	70,86	80,13	89,66	97,10
Autres dépenses d'intervention et personnel	48,17	52,79	55,51	58,47
Dont personnel du Département	41,75	43,99	46,34	51,10
Dépense nette totale d'action sociale	432,29	456,63	486,47	502,31
Concours CNSA - APA	22,85	24,52	27,73	27,48
Concours CNSA - PCH	8,90	8,60	8,60	9,84
Concours TICPE - FMDI	45,87	45,16	45,12	45,25
Charge nette totale d'action sociale	354,67	378,34	405,02	419,74

Tableau n° 2 : Bénéficiaires de l'action sociale départementale de 2012 à 2015				
	2012	2013	2014	2015*
Aide sociale à l'enfance				
Enfants accueillis	2 966	2 894	2 826	2 857
Enfants suivis à domicile	2 731	2 746	2 835	2 845
Soutien aux personnes âgées dépendantes				
Aide sociale à l'hébergement	1 301	1 533	1 477	1 202
PSD-APA en établissement	9 484	9 691	9 807	9 934
ACTP + de 60 ans*	144	145	128	130
PSD-APA à domicile	7 542	7 961	8 679	8 837
Soutien aux personnes en situation de handicap				
Aide sociale à l'hébergement	1 998	2 236	2 211	1 715
Total ACTP*	1 043	938	957	940
ACTP + de 60 ans*	144	145	128	130
ACTP - de 60 ans*	899	793	829	810
PCH	2 322	2 987	3 201	2 727
RMI-RSA				
RMI-RSA	14 503	16 000	16 883	17 526

Tableau n° 3 : Dépense moyenne par bénéficiaire de l'action sociale départementale de 2012 à 2015 (en €)				
	2012	2013	2014	2015
Aide sociale à l'enfance				
Dépense moyenne par enfant accueilli	30 880	31 913	33 358	33 659
Soutien aux personnes âgées dépendantes				
Coût moyen de l'ASH	13 900	12 250	12 193	14 124
APA moyenne en établissement	4 585	4 693	4 722	4 799
APA moyenne à domicile	5 178	5 163	5 137	4 959
Soutien aux personnes en situation de handicap				
Tableau n° 3 : Dépense moyenne par bénéficiaire de l'action sociale départementale de 2012 à 2015 (en €)				
	2012	2013	2014	2015
Coût moyen de l'ASH	42 132	37 863	40 338	47 320
ACTP moyenne	5 702	6 068	6 177	5 733
PCH moyenne	9 825	8 301	7 632	8 139

Tableau n° 4 : Dépense nette d'aide sociale à l'enfance de 2012 à 2015 (en millions d'euros)				
Aide sociale à l'enfance	2012	2013	2014	2015
Part de l'accueil familial dans la dépense brute d'accueil	52211181,07	52531390	53457073	52519194,15
%	56,38%	55,64%	55,16%	54,01%
Dépense Nette totale d'accueil des enfants	91 405 374	93 505 802	95 532 621	95 731 727
autres dépenses dont AED et AEMO	17 752 795	19 442 646	20 849 274	21 585 991
Dépense Nette totale	109 158 169	112 948 448	116 381 895	117 317 718

Base de calcul des données des tableaux 3 et 4 q61 du questionnaire CRC (lignes en jaune et rouge)	2012	2013	2014	2015
<i>dépense brute d'accueil (accueil Fam et établissements et divers)</i>	<i>92 600 843,07</i>	<i>94 420 257,00</i>	<i>96 920 964,00</i>	<i>97 246 552,15</i>
Part de l'accueil familial dans la dépense brute d'accueil	52 211 181,07	52 531 390,00	53 457 073,00	52 519 194,15
<i>Accueil familial dépenses diverses</i>	<i>20 382 580,00</i>	<i>20 428 183,00</i>	<i>21 218 807,00</i>	<i>20 756 075,15</i>
<i>Accueil familial rémunération</i>	<i>31 828 601,07</i>	<i>32 103 207,00</i>	<i>32 238 266,00</i>	<i>31 763 119,00</i>
<i>Accueil en établissement et divers</i>	<i>40 389 662,00</i>	<i>41 888 867,00</i>	<i>43 463 891,00</i>	<i>44 727 358,00</i>
Total recettes	1 195 469,32	914 454,53	1 388 343,31	1 514 825,55
Dépense Nette totale d'accueil des enfants	91 405 373,75	93 505 802,47	95 532 620,69	95 731 726,60
Autres dépenses dont AED et AEMO	17 752 794,84	19 442 646,00	20 849 274,00	21 585 991,00
Dépense Nette totale	109 158 169	112 948 448	116 381 895	117 317 718

Tableau n° 5 : Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes handicapées de 2012 à 2015 (en millions d'euros)				
	2012	2013	2014	2015
Hébergement, accueil de jour	76,99	78,15	89,07	90,56
Total allocations*	27,34	29,17	28,97	30,42
dont ACTP*	6,12	6,01	5,85	5,44
dont PCH	20,83	22,03	23,61	24,13
Autres aides, dont soutien MDPH	1,11	2,09	1,81	1,06
Dépense nette totale (avant déduction du concours CNSA)	105,44	109,41	119,85	122,04
Concours CNSA	8,90	8,60	8,60	9,84
Charge nette totale (après déduction du concours CNSA)	96,54	100,81	111,25	112,21

*Ce total inclut l'ACTP pour les moins de 60 ans jusqu'en 2001. A partir de 2002, l'ACTP tous âges est incluse.

Tableau n° 6 : Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes âgées de 2012 à 2015 (en millions d'euros)				
	2012	2013	2014	2015
Dépense nette d'hébergement	14,53	13,85	14,43	14,23
Autres dépenses	2,42	2,18	1,70	1,99
APA nette	80,58	84,46	88,33	90,24
ACTP pour les plus de 60 ans	1,03	0,81	0,70	0,89
Dépense totale nette (avant déduction du concours CNSA)	98,55	101,30	105,16	107,35
Concours CNSA	22,85	24,52	27,73	27,48
Taux de couverture APA nette	28,36%	29,03%	31,39%	30,45%
Charge nette totale du domaine (après déduction du concours CNSA)	75,70	76,78	77,43	79,87

Sources • Données Odas confrontées aux données DREES jusqu'en 2012, estimations ODAS en 2013 et 2014

Tableau n° 7 : Dépense et charge nettes d'insertion de de 2012 à 2015 (en millions d'euros)				
	2012	2013	2014	2015
Dépense nette d'allocation (avant déduction des apports de l'Etat)	63,47	71,10	79,97	86,93
Dépense liées aux actions d'insertion	9,99	11,94	12,91	10,10
Dépense nette (avant déduction des apports de l'Etat)	73,46	83,03	92,87	97,03
Concours TICPE-FMDI	45,87	45,16	45,12	45,25
Charge nette (après déduction des apports de l'Etat)	27,59	37,87	47,75	51,78

Tableau n° 8 : Taux de couverture des allocations RSA par les abondements de l'Etat de 2012 à 2015 (en millions d'euros)				
	2012	2013	2014	2015
Dépense brute d'allocation	63,87	71,62	80,79	87,66
Indus RMI-RSA	0,41	0,53	0,82	0,73
Dépense nette d'allocation	63,47	71,10	79,97	86,93
Concours TICPE-FMDI	45,87	45,16	45,12	45,25
Taux de couverture	72,27%	63,53%	56,43%	52,06%
Charge nette d'allocation	17,60	25,93	34,84	41,68

Tableau n°9 : Taux de couverture des dépenses sociales par les compensations						
	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	Evolution 2012-2015
RMI RMA et RSA						
Montant des prestations versées	63,87	71,62	80,79	87,66	303,94	23,78
FMDI (compte 74783)	4,58	4,61	4,79	4,91	18,90	0,33
TICPE RMI/RMA/RSA (partie du 7352)	41,29	40,55	40,34	40,34	162,51	-0,95
Taux de couverture	71,82%	63,06%	55,85%	51,62%	59,69%	
APA						
Montant des prestations versées	81,58	85,05	88,79	90,82	346,24	9,24
Dotations versées par la CNSA au titre de l'APA (compte 747811)	22,85	24,52	27,73	27,48	102,58	4,62
Taux de couverture	28,01%	28,83%	31,23%	30,25%	29,63%	
PCH						
Montant des prestations versées	20,83	22,03	23,61	24,13	90,61	3,29
Dotations versées par la CNSA au titre de la PCH (compte 747812)	8,90	8,60	8,60	9,84	35,94	0,94
Taux de couverture	42,72%	39,05%	36,41%	40,78%	39,67%	
TOTAL						

Tableau n°10 : Part des dépenses sociales dans les recettes et les dépenses totales						
	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	Evolution 2012-2015
Total compte 651	192,04	205,76	221,77	231,83	851,41	39,78
Total compte 652	158,39	155,64	168,22	172,91	655,16	14,52
Total dépenses sociales (651 et 652)	350,43	361,41	389,99	404,73	1 506,57	54,30
Total recettes (classe 7)	845,18	852,63	808,76	830,80	3 337,37	-14,38
Part des dépenses sociales dans les recettes	41,46%	42,39%	48,22%	48,72%	45,14%	
Total des dépenses de fonctionnement (classe 6)	783,98	807,34	846,63	864,21	3 302,16	80,24
Part des dépenses sociales dans les dépenses totales	44,70%	44,77%	46,06%	46,83%	45,62%	

Tableau n°11 : Évolution des dépenses sociales directes (hors initiative départementale)							
Politique publique	Comptes concernés	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	Evolution moyenne 2015/2012*
Insertion (RMI/RSA)							
RMI	6515	0,00	0,00	0,00	0,00		
RSA (expérimental)	6516	0,00	0,00	0,00	0,00		
RSA	6517	63,87	71,62	80,79	87,66	6,87	7,93
Personnes âgées							
APA à domicile	65114, 651142	38,60	40,02	42,74	43,43	0,70	1,61
APA en établissement	651143, 651144	42,95	44,99	46,04	47,37	1,33	1,47
Autres aides à la personne	65113, 651148	0,84	0,65	0,67	0,76	0,09	-0,03
Frais de séjour	65243	19,41	17,36	18,35	18,92	0,57	-0,16
Personnes handicapées							
PCH	651121	20,83	22,03	23,61	24,13	0,51	1,10
ACTP	651 122	6,12	6,01	5,85	5,44	-0,42	-0,23
Autres aides à la personne	651123, 651128	2,56	2,47	2,80	3,11	0,31	0,18
Frais de séjour	65242	79,24	80,16	89,69	92,89	3,20	4,55
Aide sociale à l'enfance							
Aides à la personne	65111	15,11	16,47	17,55	18,19	0,64	1,03
Accueil familial	6522	15,40	15,25	15,70	15,34	-0,36	-0,02
Frais de séjour en établissements	6524	40,00	41,54	43,26	44,37	1,11	1,46
Frais de scolarité et périscolaires	6521	0,86	0,87	0,89	0,88	-0,01	0,01
Frais d'inhumation	6525	0,0001	0,0003	0,0009	0,0002	0,00	0,00
Autres aides à la personne	65115, 6512, 6513, 6518	1,22	1,46	1,63	1,71	0,08	0,16
Autres frais de séjour, d'hébergement	6524	0,47	0,45	0,34	0,42	0,08	-0,02
Total dépenses sociales directes hors initiative départementale		347,49	361,35	389,91	404,61	14,70	19,04
Dont aides à la personne		132,83	142,81	156,46	164,52	8,06	10,57
Dont frais de séjour, d'hébergement		141,60	142,51	154,08	159,17	5,09	5,86

Tableau n°12 : Évolution des indus par catégorie de prestations				
Montants en €	2012	2013	2014	2015
RMA				
Montant des indus	0	0	0	0
Montant total des prestations versées	0	0	0	0
Pourcentage d'indus / prestations				
Nombre d'allocataires				
Montant moyen par allocataire				
RSA				
Montant des indus	340 722	425 647	819 709	715 691
Montant total des prestations versées	63 872 377	71 624 791	80 787 511	87 655 103
Pourcentage d'indus / prestations	0,53%	0,59%	1,01%	0,82%
Nombre d'allocataires	14 503	16 000	16 883	17 526
Montant moyen par allocataire	4 380,59	4 449,95	4 736,59	4 960,60
APA				
Montant des indus	990 873	587 292	450 194	577 732
Montant total des prestations versées	81 584 084	85 046 281	88 789 432	90 821 848
Pourcentage d'indus / prestations	1,21%	0,69%	0,51%	0,64%
Nombre d'allocataires	17 026	17 652	18 486	18 771
Montant moyen par allocataire	4 733,54	4 784,67	4 778,71	4 807,63
PCH				
Montant des indus	759 606	387 745	1 016 985	773 644
Montant total des prestations versées	20 834 430	22 033 700	23 613 302	24 125 061
Pourcentage d'indus / prestations	3,65%	1,76%	4,31%	3,21%
Nombre d'allocataires	2 322	2 987	3 201	2 727
Montant moyen par allocataire	8 645,49	7 246,72	7 059,14	8 563,04
TOTAL				
Montant des indus	2 153 495	1 504 769	2 308 895	2 074 734
Montant total des prestations versées	166 290 891	178 704 772	193 190 245	202 602 012
Pourcentage d'indus / prestations	1,30%	0,84%	1,20%	1,02%
Nombre d'allocataires	33 851	36 639	38 570	39 024
Montant moyen par allocataire	4 848,82	4 836,38	4 948,96	5 138,56