



Le président

Bordeaux, le 27 novembre 2017

à

Monsieur le Président du conseil départemental
de la Vienne
Place Aristide Briand – BP 319
86008 POITIERS

Dossier suivi par :
Myriam LAGARDE, greffière de la 2ème section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2016-0050

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle
des comptes et de la gestion du département de la Vienne

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du département de la Vienne concernant les exercices 2010 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 les réponses 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 départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

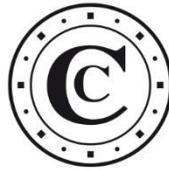
.../

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

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

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux 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.

Jean-François Monteils



DEPARTEMENT DE LA VIENNE
RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
Années 2010 et suivantes

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT.....	6
LA RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	8
LA PROCÉDURE.....	11
1. Fiabilité des comptes	13
1.1. Présentation des pièces justificatives	13
1.2. Procédures budgétaires.....	13
1.2.1. Plan comptable et calendrier budgétaire	13
1.2.2. Organisation de la fonction financière – absence de règlement budgétaire et financier	14
1.2.3. Présentation et gestion des crédits budgétaires des dépenses d'investissement	15
1.3. Provisions et recouvrements des indus d'allocations du revenu de solidarité active	18
1.3.1. Absence de provisions pour dépréciation de comptes de tiers et de provisions pour indus d'allocations de revenu de solidarité active.....	19
1.3.2. Recouvrement et admissions en non-valeurs.....	20
1.4. Relations comptables et financières avec les satellites	22
1.4.1. Suivi et respect des obligations légales en matière de transparence financière avec les satellites	22
1.4.2. Syndicats mixtes et ententes.....	23
1.4.3. Relations avec le syndicat départemental d'incendie et de secours de la Vienne	23
1.4.4. Participations dans les sociétés d'économie mixte et loi NOTRe	25
1.4.5. Contrôle des associations et organismes privés subventionnés	38
1.4.6. Budgets annexes.....	41
1.5. Comptabilité patrimoniale	49
1.5.1. Inventaire et état de l'actif	49
1.5.2. Présentation de la dette et des opérations de trésorerie	49
1.5.3. Régies d'avances et de recettes	53
2. Situation financière du budget principal	54
2.1. Section de fonctionnement	54
2.1.1. Charges de fonctionnement	54
2.1.2. Produits de fonctionnement.....	55
2.1.3. Soldes de fonctionnement.....	59
2.2. Section d'investissement	61

2.2.1.	Dépenses	61
2.2.2.	Endettement.....	62
2.2.3.	Gestion de la trésorerie	65
3.	Commande publique	66
3.1.	Organisation et vue d'ensemble	66
3.2.	Marchés de travaux de certains collèges.....	67
3.2.1.	Collège Saint-Exupéry de Jaunay-Marigny	67
3.2.2.	Reconstruction du collège François Rabelais de Poitiers.....	68
3.3.	Marchés de voirie	69
3.3.1.	Vue d'ensemble.....	69
3.3.2.	Rocade est de Montmorillon –liaison entre les routes départementales 727 et 54 – ouvrage d'art et chaussées.....	70
3.3.3.	Marché de la rocade Est de Châtelleraut entre les routes départementales 1 et 910	71
4.	Gestion des ressources humaines.....	72
4.1.	Organisation et structure des effectifs	72
4.1.1.	Effectifs	72
4.1.2.	Organigramme	73
4.1.3.	Direction des ressources et des relations humaines	74
4.1.4.	Agents mis à disposition.....	75
4.1.5.	Personnel intérimaire	75
4.2.	Temps de travail	76
4.2.1.	Guide d'application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail	76
4.2.2.	Les agents d'exploitation et les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement.....	77
4.2.3.	Heures supplémentaires	77
4.3.	Cabinet	77
4.3.1.	Vue d'ensemble.....	77
4.3.2.	Frais d'alimentation et de déplacement.....	78
4.4.	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....	79
4.4.1.	Avancements de grade et promotions internes	79
4.4.2.	Avancements d'échelon à la durée minimale	80
4.5.	Rémunérations	80
4.5.1.	Présentation de la paie.....	80
4.5.2.	Régime indemnitaire	81
5.	Aide sociale.....	82
5.1.	Vue d'ensemble	82
5.1.1.	Répartition des dépenses d'aide sociale, couverture par les ressources transférées de l'Etat et objectif d'évolution des dépenses d'aide sociale.....	82
5.1.2.	Organisation, moyens matériels et humains.....	84
5.1.3.	Moyens matériels dédiés à l'aide sociale	85
5.2.	Direction de l'action sociale	86
5.2.1.	Un guichet unique ayant une compétence générale en matière d'aide sociale	86
5.2.2.	Une reconfiguration du maillage territorial à l'étude	88
5.3.	Aide sociale à l'enfance	88
5.3.1.	Cadre d'intervention et organisation.....	88
5.3.2.	Un renforcement de la prévention conformément aux orientations législatives.....	92

5.3.3.	Budget de l'aide sociale à l'enfance et tarification des établissements	92
5.4.	Insertion.....	96
5.4.1.	Architecture et programmation de la politique d'insertion	96
5.4.2.	Allocation du R.S.A.	97
5.4.3.	Contrats aidés	105
5.4.4.	Actions d'insertion	107
5.5.	Autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées	109
5.5.1.	Un schéma départemental unique adopté un an avant la loi du 28 décembre 2015 portant adaptation de la société au vieillissement.....	109
5.5.2.	Organisation de la direction handicap/vieillesse.....	111
5.5.3.	Niveau d'équipement et taux de réalisation des investissements.....	112
5.5.4.	Evolution des budgets.....	116
5.5.5.	APA à domicile.....	121
5.5.6.	Tarification des établissements et services (hors aide à domicile des personnes âgées)	123
6.	Aides économiques et aux territoires	132
6.1.	Répercussions de la loi NOTRe sur les aides départementales à l'économie	132
6.1.1.	Une remise en cause immédiate des dispositifs d'aide à l'économie	132
6.1.2.	Zones d'activités des « Viennopôles »	135
6.2.	Une nouvelle politique d'aide aux territoires	136
6.2.1.	Une politique d'aide aux territoires redéfinie.....	136
6.2.2.	Une réorganisation en cours dans le domaine de l'ingénierie	137
	Annexes	141

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

Le département de la Vienne gère des dispositifs complexes, soit dans le cadre des politiques publiques dont il a la responsabilité en application de la loi, soit au titre d'opérations qu'il a conçues et conduites, principalement autour du parc et de la technopole du Futuroscope et du village de *Center parcs*. De plus, à l'instar des autres départements, il a été confronté, au cours de la période examinée, à la baisse des dotations de l'Etat, à l'augmentation des allocations individuelles de solidarité, à la mise en œuvre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), et à l'émergence de nouveaux métiers dans le domaine social, avec l'accueil des mineurs non accompagnés et l'introduction de plusieurs dispositifs de la loi du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement. Face à la suppression, par la loi du 7 août 2015 « NOTRe », de la clause de compétence générale ainsi que des compétences économiques et de soutien à l'immobilier d'entreprises, il souhaite maintenir une politique volontariste dans les domaines demeurés en partage, tourisme et culture notamment, ainsi que dans son champ de missions obligatoires, par exemple par le biais d'appels d'offres pour la construction d'établissements sociaux et médico-sociaux.

1. FIABILITE DES COMPTES

En dépit des nombreuses régularisations effectuées pour la plupart suite au précédent rapport de la chambre, du 22 mai 2012, un projet de règlement budgétaire et comptable, obligatoire pour une collectivité de ce type, devait être soumis pour la première fois au vote du conseil départemental seulement lors de sa session de septembre 2017. Cela dénote l'amorce tardive d'une unification des procédures régissant les autorisations de programme en investissement, les subventions en faveur des associations et les budgets annexes.

Sans être irrégulière, la gestion des autorisations de programme en investissement pâtit du maintien, parfois sur plusieurs années, d'autorisations de programme ouvertes à des fins d'affichage. Suite à l'examen de gestion, la collectivité s'est engagée à procéder à une remise à plat. Les conditions de réalisation de l'objectif d'un niveau annuel de dépenses d'équipement équivalant à 20 % du budget total, inscrit dans les rapports d'orientations budgétaires 2016 et 2017, en seront plus claires.

L'architecture budgétaire est complexe, caractérisée par une stratification de budgets annexes et d'organismes satellitaires, créés au fil du temps pour porter des projets ou apporter une réponse à un contexte bien précis. La lisibilité des flux financiers en pâtit. Certaines pratiques de gestion financière, qu'il est impossible d'attribuer à un choix délibéré ou à un héritage du passé, dénotent des incohérences voire des irrégularités.

A titre d'exemple, des budgets annexes ont été créés pour satisfaire à des obligations réglementaires, sans logique d'ensemble, comme par exemple la création du budget annexe « transports » en 2014, circonscrit à l'activité des transports scolaires et des transports d'enfants en situation de handicap.

Le département de la Vienne a choisi de consentir au syndicat départemental d'incendie et de secours des financements uniquement en fonctionnement plutôt que de lui octroyer, en tant que de besoin, des subventions d'équipement pour des projets clairement identifiés, ce qui dénote une absence de programmation pluriannuelle des investissements. En outre, une première convention pluriannuelle de financement a été signée avec ce dernier, en mars 2017 soit près de 13 ans après l'introduction de cette obligation par le législateur.

Enfin, le département de la Vienne est actionnaire majoritaire de deux sociétés d'économie mixte locales, la société d'économie mixte Patrimoine de la Vienne et celle du Bois de la Mothe Chandénier, créées à son instigation respectivement en 2011 et 2013 comme leviers pour le portage de deux dossiers : celui du parc du Futuroscope dans le cadre d'un pacte d'actionnaire signé en octobre 2010 avec la compagnie des Alpes, qui en a repris l'exploitation, le Département demeurant propriétaire des installations et l'implantation d'un village de « *Center parcs* » dans le nord-ouest de la Vienne.

Fin 2013, la collectivité, qui avait engagé en janvier 2011 des travaux de remise à niveau conformément au contrat de bail passé avec la structure reprenant l'exploitation du parc du Futuroscope, a dû apporter une contribution complémentaire de 8 M€ sur 3 ans. Cet apport témoigne d'un bouclage précipité du contrat passé initialement. Au 30 septembre 2015, la somme de la participation du département de la Vienne au capital social

de la société d'économie mixte du Bois de la Mothe Chandénier (21,55 M€), de son apport en compte courant d'associé (15 M€) et des aides versées (4 M€) s'établissait à 40,55 M€, contre 30 M€, selon le projet arrêté en 2011.

Le devenir de ces participations est remis en cause par les dispositions de la loi NOTRÉ imposant la cession, par le Département, des deux tiers des actions détenues dans des sociétés d'économie mixte dont l'objet social porte sur une compétence qu'il a perdue, le développement économique et l'immobilier d'entreprises. Le conseil d'administration de la SEML Patrimoniale a décidé, dans sa séance du 25 janvier 2017, de modifier l'objet social afin de le mettre en cohérence avec ses missions, à savoir la réalisation d'investissements portant sur des équipements touristiques, sportifs, de loisirs et/ou culturels, structurants pour le département de la Vienne, ainsi que sur l'immobilier d'entreprises.

Par ailleurs, pour ces deux montages financiers complexes, se pose la question du respect des obligations déclaratives prévues par la réglementation communautaire en matière d'aide d'Etat, tant pour les avances en compte courant d'associés que pour le complément apporté dans le cadre du plan de développement du parc du Futuroscope.

2. SITUATION FINANCIERE

Malgré la baisse des dotations de l'Etat et la rigidité croissante des recettes fiscales, ainsi que la poursuite de la progression du niveau général des allocations individuelles de solidarité, le constat reste globalement positif en termes budgétaires. Toutefois, l'octroi, dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2016, de 1,46 M€ au titre du « *fonds exceptionnel à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée* » constitue un fait nouveau pour le département de la Vienne, confronté à une forte augmentation du reste à charge au titre de l'allocation du revenu de solidarité active et à un effet de ciseau lié à la baisse concomitante des dotations.

3. AIDE SOCIALE

Au cours de la période examinée, le périmètre des missions d'aide sociale départementales a connu d'importantes évolutions. Après la généralisation du R.S.A. à compter du 1^{er} juillet 2009, et dont les premiers effets en année pleine se sont fait sentir en 2010, le département de la Vienne a dû faire face, dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, au développement d'un métier à part entière auquel il n'était pas préparé, celui de l'accueil des mineurs isolés étrangers ou non mineurs non accompagnés.

Autre nouveau métier que la collectivité doit assumer, avec des financements spécifiques de l'assurance maladie, la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées requiert de nouveaux savoir-faire, ce qui peut engendrer des frais de personnel supplémentaires. A l'inverse, en matière de tarification des établissements, la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens prévue par le législateur peut procurer des marges de manœuvre en termes de main d'œuvre.

4. AIDES ECONOMIQUES ET AUX TERRITOIRES

En 2013, suite au précédent rapport de la chambre, les différents dispositifs d'aides aux collectivités ont été unifiés. La lisibilité de l'action du Département auprès des communes et de leurs groupements en a été améliorée. Les restrictions apportées à son pouvoir d'intervention économique l'ont amené à se recentrer sur l'aide aux territoires, à travers des dispositifs réaménagés, clarifiant les modalités de dispensation des aides. La restructuration en cours de l'agence technique départementale de la Vienne et la création d'un conseil, architecture, urbanisme, environnement vont de pair avec cette évolution.

Les aides développées de façon indirecte par le biais de la SEML Patrimoniale de la Vienne et de la SEML du Bois de la Mothe Chandénier soulèvent des problèmes de compatibilité avec les dispositions de la loi NOTRÉ, dont la résolution est tributaire de l'exécution du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017.

LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations de régularité et de performance et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre.

**Les cotations utilisées sont les suivantes :
mise en œuvre totale ; mise en œuvre en cours ; mise en œuvre incomplète ;
non mise en œuvre ; devenue sans objet ; refus de mise en œuvre.**

Recommandations faites au cours du contrôle précédent

FIABILITE DES COMPTES

1. lors de la tenue du débat d'orientation budgétaire, présenter une note d'orientation stratégique unique sur la gestion de la dette et de la trésorerie afin de fixer et de partager la stratégie envisagée par l'exécutif en la matière.

[Régularité : mise en œuvre totale]

2. veiller à la cohérence et à la fiabilité de l'information financière des opérations pour le compte de tiers entre ses annexes au compte administratif et le compte de gestion du comptable

[Régularité : mise en œuvre totale]

3. mettre à jour l'arrêté constitutif de la régie d'avances des secours d'urgence rattachée au cabinet du président du conseil départemental, en prévoyant le recours à des mandataires en cas d'absence du régisseur titulaire et en explicitant les différents modes de règlement utilisés

[Régularité : absence de mise en œuvre]

4. basculer les investissements concernant le parc du Futuroscope du budget principal vers le budget annexe concerné

[Régularité : mise en œuvre totale]

5. réaliser les écritures comptables de transfert en propriété des collègues

[Régularité : mise en œuvre totale]

6. veiller à la cohérence et à la fiabilité de l'information financière des opérations pour le compte de tiers entre les annexes au compte administratif et le compte de gestion du comptable

[Régularité : mise en œuvre totale]

7. mettre à jour le règlement d'attribution des aides du fonds cantonal d'action locale

[Régularité : mise en œuvre totale]

8. mettre un terme à la double position du directeur du tourisme, partageant son temps avec l'agence touristique de la Vienne

[Régularité : mise en œuvre totale]

9. régulariser la situation de deux agents non titulaires mis à disposition à titre gracieux de l'agence Vienne Futuroscope »

[Régularité : mise en œuvre partielle]

10. respecter les règles de plafonnement de la rémunération individuelle des personnels de cabinet, le traitement indiciaire ne pouvant être supérieur à 90 % du traitement correspondant à l'indice terminal de rémunération de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité occupé par un fonctionnaire

[Régularité : mise en œuvre totale]

Recommandations faites au cours du contrôle actuel

FIABILITE DES COMPTES

1. **Mettre en œuvre une procédure de comptabilisation des charges et produits constatés d'avance**

[Régularité – mise en œuvre en cours]

2. **Adopter un règlement budgétaire et financier, obligatoire pour les départements**

[Régularité – mise en œuvre en cours]

3. **Maîtriser le stock d'autorisations de programme**

[Performance – mise en œuvre en cours]

4. **Formaliser les modalités de gestion des autorisations de programme dans le règlement budgétaire et financier**

[Performance – mise en œuvre en cours]

5. **Calculer une provision pour les indus de l'allocation du revenu de solidarité active de la façon la plus économe et réaliste possible**

[Performance – mise en œuvre en cours]

6. **Emettre les titres de recettes des indus de revenu de solidarité active selon un cadencement facilitant le recouvrement par le comptable**

[Régularité]

7. **Produire, en annexe à l'exemplaire des documents budgétaires adressés au comptable public, conformément aux dispositions législatives et réglementaires précitées, les comptes certifiés conformes du dernier exercice connu des organismes dans lesquels le département de la Vienne détient une part du capital, ou auxquels il a garanti un emprunt, ou en faveur desquels il a versé une subvention supérieure à 75 k€ ou représentant plus de 50 % de leurs produits, d'une part, et les rapports des délégataires de service public, d'autre part**

[Régularité]

8. **Signer une convention pluriannuelle de financement avec le service départemental d'incendie et de secours de la Vienne, conformément à l'obligation légale**

[Régularité – mise en œuvre totale]

9. **Doter d'un compte au Trésor les budgets annexes, à caractère industriel et commercial, du réseau images et de l'assainissement du Futuroscope**

[Régularité – mise en œuvre totale]

10. Identifier les équipements figurant à l'actif du budget annexe du pôle mécanique du Vigeant et mis à disposition d'une entreprise dans le cadre d'un marché d'exploitation de matériels de recherche (banc d'essai) au chapitre 24 relatif aux biens concédés ou mis à disposition ou en affermage
[Régularité – refus de mise en œuvre]

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

11. produire au comptable à l'appui des mandats de la paie, des états détaillés de dépenses de personnel, nom par nom
[Régularité – mise en œuvre en cours]

AIDE SOCIALE

12. poursuivre la démarche de concertation entre les structures dédiées à la protection de l'enfance
[Performance]

13. susciter la création d'un observatoire départemental d'action sociale qui apporterait aux centres communaux d'action sociale de la Vienne des données, à la charge de ceux-ci d'élaborer une analyse des besoins sociaux à un échelon local et in fine, un suivi des orientations du schéma départemental pour l'autonomie
[Performance – à mettre en œuvre]

14. se faire communiquer, par les groupes privés, des comptes et des budgets complets, c'est-à-dire avec les annexes qui donnent une indication sur les niveaux de réserves et, par tous les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), l'état de ventilation des charges entre sections tarifaires conformément à la réglementation précitée
[Performance – à mettre en œuvre]

15. signer des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les établissements sociaux et médico-sociaux selon des références comptables fiables, en régularisant le cas échéant les soldes des comptes de report des établissements, et en respectant le cadre réglementaire de calcul de la valeur nette moyenne départementale du point de dépendance pour les EHPAD
[Performance – à mettre en œuvre]

LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme de la chambre et l'examen des dépenses d'aide sociale a été effectué dans le cadre d'une enquête commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Bruno BELIN, ordonnateur, et à M. Claude BERTAUD, son prédécesseur, par lettres du 5 avril 2016.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 11 avril 2016 avec l'ordonnateur et le 23 août 2016 avec son prédécesseur. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 11 janvier 2017 avec l'ordonnateur et le 25 novembre 2016 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 8 mars 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur pour sa gestion antérieure au 3 avril 2015.

La liste des destinataires du rapport et des extraits figure dans le tableau ci-après, avec les dates de réception des réponses correspondantes.

Le président du conseil départemental a fait savoir que sa réponse valait également réponse au titre des extraits à tiers mis en cause adressés aux sociétés anonymes d'économie mixte locales du bois de la Mothe Chandenier et Patrimoniale de Vienne, dont il est également président.

Par ailleurs, M. Claude BERTAUD, s'il n'a pas contredit directement les observations qui lui avaient été communiquées à titre provisoire, a fait savoir par un courrier du 11 juillet 2017 qu'il avait également pris connaissance de la réponse de son successeur et qu'il en validait les éléments.

Enfin, la communauté d'agglomération de Grand Poitiers, dont son président avait reçu des extraits à tiers mis en cause, a été transformée en communauté urbaine à compter du 1^{er} juillet 2017 par un arrêté préfectoral du 27 juin 2017, ce qui entraîne la poursuite de la procédure avec ce nouvel établissement public de coopération intercommunale.

Nom et qualité du destinataire	Document adressé	Réponse
M. le président du conseil départemental de la Vienne	Rapport d'observations provisoires	23 juin 2017 (reçue le 26 juin 2017)
M. Claude Bertaud, ancien président du conseil général de la Vienne (jusqu'au 2 avril 2015)	Extrait du rapport d'observations provisoires	A indiqué, par lettre du 11 juillet 2017, reçue le 17, n'avoir « aucune remarque personnelle à formuler » et « valider » les éléments apportés par son successeur.
M. le président de la société d'économie mixte patrimoniale de la Vienne	Extraits à tiers mis en cause	Cf. réponse du président du conseil départemental de la Vienne
M. le président de la société d'économie mixte locale du bois de la Mothe Chandenières	Extraits à tiers mis en cause	Cf. réponse du président du conseil départemental de la Vienne
M. le président de la S.A.S.P. « Poitiers basket 86 »	Extraits à tiers mis en cause	14 juin 2017 (reçue le 19 juin 2017)
M. le président de la communauté urbaine de Grand Poitiers	Extraits à tiers mis en cause	21 juillet 2017 (reçue le 25 juillet 2017, un délai supplémentaire ayant été accordé jusqu'au 27 juillet 2017) – complément le 04 août 2017, reçu le 09 août 2017.
M. le président du directoire de la société anonyme du parc du Futuroscope	Extraits à tiers mis en cause	26 juin 2017 (reçue le 28 juin 2017)

Lors de sa séance du 30 août 2017, la chambre a décidé de formuler des observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

1. FIABILITE DES COMPTES

1.1. PRESENTATION DES PIECES JUSTIFICATIVES

- (1). En 2011, la collectivité a adhéré au protocole d'échange standard d'Hélios organisant un flux dématérialisé des titres de recettes et des mandats, ainsi que les bordereaux correspondants, de tous les budgets. De ce fait, alors que les mandats et titres de recettes sont dématérialisés, les pièces justificatives ont été produites en version papier, à l'exception de la paie et de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active. Les pièces justificatives papier ont été produites par ordre chronologique, sans distinction entre budgets. Même si le Département a continué à transmettre un exemplaire des bordereaux aux services du comptable pour en faciliter la prise en charge, les rapprochements avec les mandats ont été compliqués. En effet, alors que le logiciel de gestion financière utilisé par l'ordonnateur permet de détailler sur 3 lignes l'objet de la dépense, les mandats qui ont été consultés sous l'applicatif « *compte de gestion dématérialisé* » (C.D.G.-D) déployé par la direction générale des finances publiques étaient revêtus uniquement du numéro de mandat sans mention de l'imputation comptable. Les mandats, dématérialisés, étaient par ailleurs libellés de façon laconique, par exemple sans indication du 1^{er} paiement d'un marché ou encore de la convention servant de fondement au paiement d'une somme à un organisme.

1.2. PROCEDURES BUDGETAIRES

1.2.1. *Plan comptable et calendrier budgétaire*

1.2.1.1. Un changement de présentation comptable intervenu à compter de 2016

- (2). La loi¹ offre la possibilité aux départements de présenter leur budget soit par nature, soit par fonction, selon une nomenclature prévue par l'instruction budgétaire et comptable M 52 mise en application dans la Vienne à compter du 1^{er} janvier 2003.
- (3). Jusqu'à l'exercice 2015, le conseil départemental de la Vienne votait le budget principal et les budgets annexes, par chapitre, et par fonctions. En section d'investissement, les chapitres correspondaient, pour les dépenses pouvant être ventilées² aux groupes « 90 - Equipements départementaux » et « 91 - Equipements non départementaux » complétés par le numéro de l'une des dix fonctions de la nomenclature fonctionnelle. En fonctionnement, les chapitres correspondaient au groupe « 93 - Opérations ventilées », complété par le numéro de l'une des dix fonctions de la nomenclature fonctionnelle³.
- (4). Suite à une délibération du 3 décembre 2015, le budget primitif pour 2016 a été voté pour la première fois par nature, en raison des avantages de ce système en termes de fongibilité des crédits. L'instruction M 52 imposant l'obligation d'assortir les documents budgétaires votés par nature d'une ventilation par fonction, la présentation fonctionnelle a été maintenue à titre simplement informatif.

1.2.1.2. Un calendrier budgétaire rythmé par le vote du budget primitif et celui de la décision modificative n°1

- (5). Le calendrier budgétaire comprend, outre le vote du budget primitif en décembre de l'exercice précédent, au moins deux décisions modificatives. Depuis 2016, le budget primitif est adopté en mars, au lieu du mois de décembre de l'année précédente. Le nombre de décisions budgétaires modificatives en a été réduit. La 1^{ère} décision modificative (D.M.) intervient désormais en juin et non plus en mars, en même temps que le vote du compte administratif de l'exercice précédent et que l'affectation des résultats. La D.M.1 a toujours incorporé les restes à réaliser en investissements au 31 décembre, notamment des recettes d'emprunts non négligeables.

¹ Article L. 3312-2 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.).

² Instruction budgétaire et comptable M 52 Tome II, titre 1, chap. 3, § 2.3).

³ Article D. 3311-6 du C.G.C.T. et instruction M 52 tome II, titre I, chapitre III, § 2.

Sans être anormale, elle constitue ainsi une étape importante dans le calendrier budgétaire, davantage qu'un simple ajustement, tandis que la D.M. 2, votée fin septembre, complète les crédits en fonctionnement.

(6). A titre d'exemple, la D.M.1 du 21 mars 2014 procède à la reprise des résultats de 2013, intègre 39,9 M€ de crédits d'investissement engagés et crée des autorisations de programme. Les reports de décisions de programmes d'emprunts figurant dans les D.M.1 depuis 2013 sont les suivants :

- 29 mars 2013 : 11 M€ pour le financement de « *programmes traditionnels* » (pour 25 M€ d'emprunts inscrits au budget primitif pour 2013) ;
- 28 mars 2014 : 11,6 M€ pour la ligne à grande vitesse, sud Europe Atlantique ;
- 26 juin 2015 : 10,1 M€ de reports pour 30,675 M€ d'emprunts au B.P. 2015, plus un report de 4 M€ d'emprunt destiné au financement d'une avance en compte courant d'associé auprès de la société d'économie mixte du Bois de la Mothe Chandénier ;
- 24 juin 2016 : 9,5 M€ (pour 29,86 M€ au B.P. 2016).

1.2.1.3. Les opérations de fin d'exercice n'appellent pas d'observations, sauf l'absence de produits et charges constatés d'avance

(7). Les opérations de fin d'exercice n'appellent pas d'observations, à l'exception de l'absence de recours à la technique des charges et produits constatés d'avance consistant à exclure du résultat comptable d'une année les mandats et titres émis à concurrence des montants qui ne concernent pas l'exercice d'émission (en totalité ou partiellement). Cela concerne principalement les produits relatifs aux participations des familles aux services des transports scolaires ou interurbains, et certains frais d'administration générale, dont les montants restent limités par rapport au budget départemental. Les comptes 486 et 487 ne sont jamais mouvementés, ce qui interroge au regard de la taille du département de la Vienne. En revanche, les opérations de rattachement de charges et produits à l'exercice sont effectuées. A la clôture 2015, au budget principal, le compte « 408 – *fournisseurs factures non parvenues* » avait un solde créditeur de 2,9 M€.

1.2.2. Organisation de la fonction financière – absence de règlement budgétaire et financier

(8). Considérée de façon large, la fonction financière du département de la Vienne englobe la direction du budget et des finances, rattachée à la « *direction générale adjointe fonctionnelle* », soit 13,5 personnes réparties entre deux services, préparation budgétaire/prospective, et exécution budgétaire, plus 25 référents comptables au sein de la plupart des directions opérationnelles.

(9). La gestion des crédits est assurée par le biais de l'application « *Astre* », produite par la société G.F.I. progiciels, qui a fourni une prestation de maintenance et d'assistance dans le cadre d'un marché passé en 2011 (et modifié par avenant du 22 mai 2013) pour un coût de 186,4 € H.T. « *Astre* » comprend 3 ramifications principales : *Astre G.F*, *Astre subventions* et *Astre « ressources humaines »*, gérée par la direction des ressources humaines. Conformément à la règle selon laquelle l'engagement comptable doit être préalable ou concomitant à l'engagement juridique, le logiciel *Astre*, à l'instar de nombreux progiciels financiers, en dépenses, ne permet pas d'engager ou de mandater un montant supérieur aux crédits inscrits, c'est-à-dire votés.

(10). La chaîne comptable est déconcentrée, les directions engageant les crédits et attestant du service et liquidant les sommes à régler aux fournisseurs. La liquidation est assurée par la direction du budget et des finances, ce qui permet de procéder à plusieurs vérifications (numéro d'inventaire, coordonnées bancaires, imputation comptable, libellé du mandat). Après un triple contrôle (saisie par l'opérateur, relecture par son binôme, relecture par le directeur avec ses adjoints), la direction des finances émet tous les mandats et titres de recettes. Elle est seule habilitée à créer les comptes de tiers lors de la création d'un marché sous l'application, qui impose un code achat lors de tout engagement, et par suite indique les montants liquidés sur chaque référence, permettant ainsi de vérifier l'adéquation de la dépense à chaque engagement.

- (11). Le pilotage budgétaire est assuré avec l'appui d'un consultant externe, dans le cadre d'un marché de mise à disposition d'un « *observatoire financier territorial* » pour un coût annuel de 15 450,78 € hors taxes⁴. Au printemps, elle réalise une rétrospective et une prospective sur 3 ans à partir des orientations de l'exécutif, des engagements passés et des premières dispositions ou informations connues au plan national. A partir d'une synthèse établie par ses soins, des rencontres sont organisées entre les vice-présidents accompagnés des directeurs opérationnels, d'une part, et le vice-président aux finances, le directeur général adjoint des services fonctionnels, une chargée de mission « *évaluation* » rattachée au directeur général des services, et la direction du budget et des finances, d'autre part.
- (12). L'année 2016 a été dominée par la préparation, à l'échéance du 1^{er} janvier 2017, de la dématérialisation des factures présentées par les entreprises de plus de 5 000 salariés ou ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliards d'€ et par l'obligation pour le Département d'émettre les factures à destination d'autres entités publiques sous forme dématérialisée⁵. A cet effet, le département de la Vienne a prévu de rendre obligatoire la saisie dans Astre G.F. du bon de commande, pour tout achat, la réalisation de travaux ou la livraison de fournitures, sans déroger aux procédures internes des directions. L'objectif est d'améliorer le fléchage sous Astre G.F. via Chorus Pro (portail internet mis gratuitement à disposition des collectivités territoriales et de leurs fournisseurs par l'Etat) des factures vers les services.
- (13). Cet important travail ainsi que la diversité des procédures spécifiques ne doivent pas faire oublier l'absence de règlement budgétaire et financier, obligatoire pour les départements⁶, que la collectivité s'est engagée à faire adopter par l'assemblée délibérante lors de sa session du mois de septembre 2017.

1.2.3. Présentation et gestion des crédits budgétaires des dépenses d'investissement

1.2.3.1. Un important stock d'anciennes autorisations de programme rendant peu réaliste la planification de nouveaux équipements

- (14). Comme la réglementation en offre la possibilité⁷, le département de la Vienne gère une partie des investissements dans le cadre de la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement (A.P. /C.P.), ouvertes et révisées après le vote du conseil départemental⁸. Les autorisations de programmes (A.P.) sont rattachées à des programmes. Un tableau des A.P est annexé au compte administratif.
- (15). La présentation de l'état des A.P. annexé au compte administratif ne permet pas de s'assurer que chaque A.P. regroupe les dépenses par nature la composant (exemples : comptes « *2031 – frais d'études* », « *2315 – installations en cours* »). Si, comme le rappelle le Département, l'instruction budgétaire et comptable ne l'impose pas expressément, cela correspondrait davantage à la logique des programmes, d'autant que, dans les faits, plusieurs A.P. comportent des comptes à racine 204, 21 et/ou 23, comme celles des routes ou celle relative au schéma directeur territorial d'aménagement numérique. En l'absence de règlement budgétaire et financier, la durée de vie des A.P. n'est pas encadrée. Sans être irrégulière, cette carence soulève un problème de gestion, d'autant que les taux d'avancement ne sont pas mentionnés. Demeurée sans suite réglementaire, une préconisation du conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006⁹ a été reprise par le comité national de fiabilité des comptes locaux : « *inclure le suivi des taux de réalisation dans le règlement budgétaire et financier* »¹⁰. La collectivité a fait savoir que le projet de règlement budgétaire et financier qui devait être soumis au vote de l'assemblée départementale au cours de sa session de septembre 2017 prévoirait des durées de vie selon des catégories d'A.P.

⁴ Marché du 9 mai 2014 notifié le 28 mai 2014.

⁵ Ordonnance n°2014-697 du 26 juin 2014 portant obligation de dématérialisation des factures à destination du service public pour les collectivités publiques, établissements publics locaux d'enseignement.

⁶ Article L. 3312-4 du C.G.C.T.

⁷ Article L. 3312-4 du C.G.C.T.

⁸ Article R. 3312-3 du C.G.C.T.

⁹ Q.E 11054, J.O. Assemblée nationale du 2 septembre 2008, p. 7532, M. JACQUAT Denis.

¹⁰ Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

- (16). Le département de la Vienne utilise également la procédure facultative¹¹ des « *autorisations d'engagement* » et des crédits de paiement en fonctionnement. Au 31 décembre 2015, le stock s'élevait à 12,9 M€ et 1 M€ de crédits avaient été mandatés au cours de cet exercice. Plus de la moitié du stock est constituée d'une A.P. ouverte en 2013 pour la gestion de crédits du fonds social européen, presque 7 M€, et 346 K€ de C.P. mandatés en 2015, destinés à financer des actions d'insertion. De nombreuses A.P. relèvent de l'aide sociale (modernisation des services d'aide à domicile, mesures d'accompagnement social).
- (17). Au 31 décembre 2015, le stock d'A.P. s'élevait à 448,8 M€, dont 106,9 M€ affectées, contre 369 M€ au 31 décembre 2012 et 307,8 M€ au 31 décembre 2010. Au regard des crédits de paiement mandatés en 2015, à savoir 34,8 M€, le stock d'A.P. serait apuré en 3 ans environ, ce qui renforce la nécessité d'en améliorer le suivi.
- (18). Selon la même logique, les A.P. ne nécessitant plus d'inscription budgétaire à compter du 1^{er} janvier 2017 ont été exclues de l'état joint au rapport d'orientations budgétaires pour 2017, document à visée prospective destiné à retracer uniquement les besoins des exercices à venir. De fait, il est impossible de faire des comparaisons avec l'état des A.P. du compte administratif de 2015. Le suivi des A.P. à l'aide de ces seuls documents en est rendu compliqué.
- (19). Au cours de sa session du 23 juin 2017, le conseil départemental de la Vienne a voté la clôture de diverses A.P. représentant globalement 29 M€ de crédits restant à financer.
- (20). Des anomalies concernant la présentation de certaines A.P. dans des domaines spécifiques sont restituées dans le cadre de l'étude des thèmes auxquels elles se rapportent (exemple au point 5.5.3.4, subventions d'équipement pour des constructions d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes).
- (21). En 2015, deux A.P., de 2,7 M€ chacune, ont été créées, sans donner lieu à une affectation, ni a fortiori à une ouverture de crédits de paiement : l'une pour une subvention d'équipement à la société d'économie mixte locale patrimoniale de la Vienne en vue de la construction d'un « *Historial* », équipement culturel, à Monts-sur-Guesnes, l'autre pour soutenir financièrement la réalisation d'une piscine à Loudun. Le département de la Vienne explique ces deux situations par la multiplicité des organismes dispensateurs (fonds européens, Etat, Région, Département) et les délais de finalisation des montages financiers. Les échéanciers de subventions et crédits de paiement ont été arrêtés à la fin de 2016.

1.2.3.2. Evolution de la part des dépenses d'équipement gérées en A.P./C.P.

- (22). De 2010 à 2015, les dépenses gérées en A.P. ont représenté en moyenne 57,3 % des crédits des groupes fonctionnels 90 et 91 (équipements départementaux et non départementaux). En termes de réalisations, la part des dépenses gérées en A.P./C.P. est inférieure, 54,3 % en moyenne, avec un pic à 64,2 % en 2014. Les dépenses d'équipements départementaux (groupe 90) gérées en A.P./C.P. sont principalement dédiées aux travaux de construction et réhabilitations de collèges (13,4 M€ au chapitre 902) et aux réseaux et infrastructures (chapitre 906 : 8,3 M€). Elles se sont élevées en moyenne à 14,4 M€, avec un maximum de 22,6 M€ en 2014 liés à la fin de la reconstruction du collège Rabelais à Poitiers, et 13,1 M€ en 2015.
- (23). Avec 11,1 M€ au chapitre 916 en 2014, les réseaux et infrastructures représentent près de la moitié des dépenses d'équipements non départementaux gérées en A.P./C.P. (groupe 91 : 23,6 M€ en 2014). Cette prépondérance s'explique par l'exécution du chantier de la ligne à grande vitesse sur Europe Atlantique (L.G.V.-S.E.A.), avec des « *débranchements-rebranchements* » vers la gare de Poitiers, au nord de Poitiers au niveau de la Folie à Migné-Auxances et, au sud, à Fontaine le Comte. Les autres dépenses du groupe 91 concernent des subventions d'équipements dans le domaine de l'aménagement-environnement (6,1 M€ au chapitre 917), en faveur de constructions ou réhabilitations d'établissements sociaux et médico-sociaux (1,4 M€ au chapitre « *915 – action sociale hors R.M.I, R.S.A. APA* ») et pour des équipements culturels, sportifs ou de loisirs (1,8 M€ au chapitre 913).

¹¹ Prévues à l'article L. 3312-4 II du C.G.C.T.

1.2.3.3. Les durées de vie des A.P. sont très variables et ne sont pas encadrées.

- (24). En l'absence de règles, des opérations d'une durée de 3 ans côtoient des A.P. plus longues. Ainsi, n'est-il pas rare que la durée de vie d'une A.P. dépasse 5 ans. A titre d'exemple, plusieurs A.P. clôturées par délibérations du 26 septembre 2014 et du 26 juin 2015 (D.M. 1 de 2015) avaient entre 7 et 14 ans d'âge.
- (25). La clôture de certaines A.P. a été différée pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité comme par exemple deux A.P. relatives à des aménagements fonciers agricoles et forestiers, n°2003-1 et n°2003-4, dans les secteurs respectivement de Saint-Jean de Sauves et Châtelleraut, et l'A.P. n°2007/1 de la rocade de Châtelleraut au niveau de la route départementale 749 correspondant à des opérations initiées par l'Etat, avant le transfert de compétence au département, ou encore une A.P. n°2000-2 concernant la déviation de Pressac pour laquelle les acquisitions foncières ont duré 7 ans au total. Pour cette dernière A.P., les travaux étaient achevés en 2011, mais la clôture du dossier était conditionnée par le versement d'une « soulte » à la commune de Pressac, intervenue en septembre 2013. Ces éléments auraient mérité d'être expliqués à l'assemblée délibérante dans le cadre du suivi des A.P. et non, à l'occasion d'une délibération ponctuelle.

1.2.3.4. Taux de réalisation des investissements du budget principal

- (26). De 2010 à 2015, toutes dépenses d'équipement confondues (c'est-à-dire en et hors A.P./C.P.), le rapport entre les crédits ouverts et les réalisations évolue de façon irrégulière entre 46,6 % (2012) et 75,4 % en 2014, avec une moyenne annuelle de 63,3 %.
- (27). Hormis en 2014, les taux de réalisation annuels ne dépassent jamais 67 %, ce qui interroge sur le calibrage des crédits et la fiabilité de la prévision. En 2015, il se situe à 61,2 %. Le faible taux de 2012 est imputable à un taux de 49,1 % pour les dépenses gérées en A.P./C.P., lesquelles représentaient cette année-là 62,9 % des crédits ouverts (groupes 90 et 91 confondus). En effet, le plan « collèges » qui avait été voté en 2010 a connu une mise en œuvre tardive, ce qui traduit une adoption précipitée. Les travaux proprement dits ont été engagés avec un décalage, après les études et diagnostics. En fin de période, 2014-2015, l'achèvement des principaux chantiers entraîne une augmentation sensible du taux de réalisation (4 collèges réhabilités ou reconstruits : Jaunay-Marigny, Latillé, F. Rabelais à Poitiers, Neuville-de-Poitou). Au début de la mandature actuelle, un nouveau plan « collèges » de 100 M€ a été lancé pour 10 ans, comprenant notamment le collège Henri IV à Poitiers. Contrairement au précédent, les études sont déjà effectuées, ce qui devrait éviter les retards.
- (28). Les A.P. relatives aux équipements non départementaux (groupe 91) peuvent connaître des décalages pour des raisons indépendantes de la volonté du Département, comme pour la réalisation de la L.G.V. S.E.A. Une A.P. créée en 2008 pour la création du franchissement de la route départementale n°10 à l'entrée nord de Poitiers au niveau de la Folie à Migné-Auxances a été annulée en 2014 à hauteur de 7,9 M€. La mise en service de la dernière bretelle devait intervenir en septembre 2015.
- (29). Les investissements hors A.P./C.P. peuvent donner lieu à des reports sur l'exercice suivant car l'engagement de l'année ne fait pas obligatoirement l'objet d'une dépense au cours de celle-ci. Le taux de réalisation des dépenses d'équipement hors A.P./C.P. est inférieur de 6 à 28 % selon les années.
- (30). **Conclusion sur la présentation et la gestion des crédits budgétaires des dépenses d'investissement**

Le département de la Vienne gère les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) conformément au cadre réglementaire. Mais, en l'absence de règlement budgétaire, lequel devait être adopté par le conseil départemental au plus tard lors de sa session de septembre 2017, les taux de réalisation des A.P./C.P. connaissent d'importantes variations d'un exercice à l'autre, au gré des recalibrages d'opérations. Une information sur les taux d'avancement en annexe au compte administratif et la rédaction d'un règlement budgétaire et financier décrivant les modalités de gestion des A.P./C.P. contribueraient à un pilotage plus efficace.

Si le dispositif mis en œuvre vise à contribuer à un suivi efficace des investissements, en réduisant le niveau des restes à réaliser, la masse des opérations régies dans ce cadre demeure limitée, avec une moyenne de

57,3 % des crédits des groupes fonctionnels 90 et 91 (équipements départementaux et non départementaux) sur la période 2010-2015, et une moyenne de 54,3 % des réalisations.

Conçues en vue d'une gestion pluriannuelle et afin de donner une image prospective du budget, les A.P. ne peuvent être utilisées comme un outil de communication. Or, selon l'état annexé au compte administratif 2015, plusieurs A.P. représentant globalement environ 23,5 M€ n'ont fait l'objet d'aucune affectation, ni, *a fortiori*, d'ouverture de C.P. Si certaines sont anciennes, cette pratique n'est pas abandonnée comme l'illustre l'ouverture en 2015 d'une A.P. de 2,7 M€ relative à une subvention en faveur d'un équipement culturel à Monts-sur-Guesnes, l'Historial, et pour laquelle un échéancier de C.P. a été formalisé seulement au rapport d'orientations budgétaires pour 2017. L'intention annoncée dans le ROB 2017 de respecter la programmation pluriannuelle des investissements de 350 M€ devrait amener la collectivité à revoir son mode de gestion. Ainsi, en avril 2016, une projection d'investissements pour 2017 a été élaborée, reposant sur une programmation pluriannuelle des investissements (P.P.I.) adoptée en janvier 2016. Mais, en réalité, la P.P.I. est conçue après les A.P.-C.P. Cette démarche inversée n'est pas rationnelle. Une P.P.I. fournit une estimation des dépenses envisagées sur quelques années, qui va servir à l'élaboration d'A.P. Autant la P.P.I. peut être large, autant les A.P. doivent être définies de façon fine.

Les tableaux annexés aux comptes administratifs pâtissent de l'absence de mention des taux d'avancement des A.P. Même si cette inscription ne répond pas à une obligation légale ou réglementaire, elle participerait à une bonne information, dans l'esprit des recommandations du comité national de fiabilité des comptes locaux.

Depuis 2013, le département de la Vienne travaille sur un plan pluriannuel d'investissement glissant. Sa mise en œuvre n'a pas été évidente. Le Département en convient, l'expliquant par la coexistence, durant une période transitoire qui devrait s'achever en 2018, de l'ancien programme d'aide au développement des communes (P.A.D.C.) et du nouveau dispositif ACTIV de soutien au développement local.

Au 31 décembre 2015, le stock d'A.P. s'élevait à 448,8 M€ (selon le compte administratif). Le ROB 2017 fait état d'un stock d'A.P. nécessitant des ouvertures de C.P. de 382,2 M€. Ces deux soldes ne sont pas comparables et il est impossible d'en déduire que des A.P. ont été clôturées. En tout état de cause, aucune délibération n'a été prise en ce sens en 2016 pour un montant significatif.

La chambre recommande donc à la collectivité de maîtriser le stock d'autorisations de programme et d'en formaliser les modalités de gestion dans un règlement budgétaire et financier, pour contribuer à l'harmonisation des pratiques des services et faciliter la priorisation des dossiers.

1.3. PROVISIONS ET RECOUVREMENTS DES INDUS D'ALLOCATIONS DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

- (31). Hormis la constitution de provisions facultatives, essentiellement une provision pour litige et contentieux (compte 1511) de 235 K€ en 2015 dans l'attente de la réponse de l'administration des finances publiques à un courrier demandant la récupération de T.V.A. ayant grevé les recettes de l'activité de transports pour les exercices 2010 à 2013 (cf. supra point 2.6.6.5 relatif aux conditions de création du budget annexe « transports »), l'enjeu de la politique de provisionnement s'apprécie au niveau des indus d'allocations individuelles de solidarité. Ceux-ci correspondent à des versements à tort de prestations suite à une déclaration tardive ou un défaut de déclaration, une déclaration erronée, ou une erreur de l'organisme payeur.
- (32). Les indus au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation compensatoire du handicap ne sont pas étudiés car ils représentent des montants limités, respectivement 8 K€ et 2 K€ environ au 31 décembre 2015, soldes à peu près inchangés sur la période en examen. Sont examinées successivement la politique de provisionnement, les modalités de recouvrement et les admissions en non-valeurs.

1.3.1. Absence de provisions pour dépréciation de comptes de tiers et de provisions pour indus d'allocations de revenu de solidarité active

1.3.1.1. Une augmentation des indus de revenu de solidarité active

- (33). Le compte « 496 - dépréciation des comptes de tiers » n'est jamais mouvementé alors que diverses créances figurent à l'actif du bilan du Département, par exemple aux comptes « 4111 – redevables – amiable » (à peu près 383 K€ au 31 décembre 2012, 23 K€ au 31 décembre 2013, 2,2 M€ au 31 décembre 2014 et 2 M€ à la clôture de l'exercice 2015, au compte de gestion du budget principal) et aux comptes 46731 de débiteurs d'indus du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) et du revenu de solidarité active (R.S.A.).
- (34). Les indus de R.M.I. et de R.S.A. ont vu leur montant global passer de 650 K€ au 31 décembre 2012 à 1 267,7 K€ au 31 décembre 2015. La masse des indus du R.M.I. se résorbe en raison du remplacement de cette allocation par le R.S.A, tandis que les créances d'indus du R.S.A. progressent.
- (35). Par rapport au R.M.I., les modalités de récupération des indus du R.S.A. ont été améliorées en raison de la possibilité de les imputer sur d'autres allocations¹². En 2012, le montant des indus transférés à la collectivité représentait 0,3 % du montant des allocations versées. En-dessous d'un seuil légal de 77 €¹³, aucune démarche de recouvrement ne peut être engagée par la CAF. La liste des indus mentionne le nom de l'allocataire, l'objet de la prestation, le montant initial de l'indu, le solde à recouvrer, ainsi que son motif.
- (36). La masse des titres émis aux comptes « 75342 – R.S.A. allocations forfaitaires » et « 75343 – R.S.A. allocations forfaitaires majorées » du chapitre fonctionnel 935-6 – R.S.A. en vue du recouvrement des indus du R.S.A. est passée de 250,2 K€ en 2012 à 482,6 K€ en 2015. Les exercices 2010 et 2011 ne sont pas significatifs car ils englobent les indus du R.M.I., qui représentaient des montants plus importants (respectivement 600,2 K€ et 783,1 K€). Compte tenu de remises de dettes accordées de 10,3 K€ en 2015 (en baisse continue, en 2010 il s'élevait à 32 K€), le montant restant à recouvrer s'établissait à 472,1 K€ au 31 décembre 2015.
- (37). De 2012 à 2015, malgré les dispositions de la loi du 1^{er} décembre 2008 pour limiter les indus transférés par les organismes payeurs au Département, les montants restant à recouvrer (R.S.A. et R.M.I.) ont progressé de 95 %. Fin 2015, cela représente 2 % du montant global de l'allocation versée (R.S.A. socle et majoré confondus) contre 1,2 % en 2012, celui-ci étant en hausse de 19 % entre 2012 et 2015 (de 54,1 M€ à 64,4 M€).
- (38). L'ordonnateur fait parvenir au comptable une copie de la correspondance que la caisse d'allocations familiales adresse à chaque débiteur par laquelle elle indique le montant restant dû. Ce mode de transmission au coup par coup ne procure pas le même niveau d'efficacité et de sécurité que la communication au comptable d'un le fichier des créances transférées produit par la caisse d'allocations familiales, compte tenu des risques d'omissions ou d'erreurs de saisie pouvant en résulter. La transmission de ce document faciliterait son travail de recouvrement. Le comptable entré en fonctions le 1^{er} juillet 2015 a mis en œuvre un protocole automatisé pour le recouvrement des indus d'aide sociale. Un avis de paiement est émis au moment de la prise en charge du titre de recettes, adressé par l'ordonnateur au comptable. En l'absence de réaction, au bout de 30 jours, une relance est émise. Puis, au bout de 90 jours, si le débiteur ne s'est manifesté, le comptable ouvre une phase comminatoire. Cette trame va être affinée pour les indus du R.S.A.

¹²Cf. *infra* chapitre « aide sociale », paragraphe relatif à l'insertion, relations avec les organismes payeurs.

¹³Articles L. 262-46 et R. 262-92 du C.A.S.F.

Tableau 1 : Solde au 31 décembre des comptes de débiteurs d'indus de R.M.I. et R.S.A.

En K€

Compte	2012	2013	2014	2015
467311 – débiteurs indus R.M.I. amiable	60,8	48,5	43,1	31,0
467316 – débiteurs indus R.M.I contentieux	457,5	354,1	281,8	199,9
467341 – débiteurs indus R.S.A. amiable	101,0	133,3	296,5	574,8
467346 - débiteurs indus R.S.A – contentieux	211,2	323,7	389,1	462,0
Total indus R.M.I. et RS.A. (A)	650,5	879,6	1 010,5	1 267,7
Total allocations versées (R.S.A.) (B) *	54 106,4	57 207,1	60 627,6	64 407,6
Total indus/total allocations versées (B)	1,53 %	1,50 %	1,67 %	1,97 %

Source : comptes de gestion

(*) Somme des soldes des comptes « 65171 – R.S.A. allocation forfaitaire », « 65172 – R.S.A. allocation forfaitaire majorée ». Depuis 2012, aucun versement au titre du R.M.I. n'est intervenu.

1.3.1.2. Une absence de provisionnement à relier à un manque de suivi des créances présentant un risque d'irrecouvrabilité

- (39). Le département de la Vienne ne constitue aucun provisionnement au titre des créances compromises, notamment celles relatives aux indus d'allocations individuelles de solidarité telles que le R.S.A., alors que la législation l'impose¹⁴. L'ordonnateur et le comptable ne déterminent pas un montant de créances irrécouvrables pour lequel une provision pourrait être ajustée chaque année. Au-delà des provisions à constituer impérativement pour les indus dont le recouvrement est compromis, c'est-à-dire ceux figurant au compte « 467316 – contentieux », il serait de bonne gestion d'arrêter un niveau annuel de provisionnement en fonction du taux de recouvrement réel constaté par le Département. Inconnu à ce jour, ce taux devrait être appliqué au montant global des titres de recettes émis au cours de l'exercice considéré pour récupérer l'indu. Si, pour le Département, cela reviendrait à anticiper les admissions en non-valeur qui sont constatées régulièrement, générant des écritures supplémentaires, il n'en demeure pas moins que cette pratique répondrait au principe de prudence.

1.3.2. Recouvrement et admissions en non-valeurs

- (40). Au cours de la période sous revue, le premier arrêté du président du conseil départemental autorisant, conformément à la réglementation¹⁵, le payeur départemental à engager des poursuites, en fonction de seuils et toutes catégories de créances, a été pris en 2014, dans l'année suivant le jugement ayant mis en débet le payeur pour des sommes non recouvrées dans les délais.
- (41). Le montant des admissions en non-valeurs décidées chaque année par le conseil départemental oscille entre 71 K€ (2013) et 99,9 K€ (2014). Depuis 2012, il concerne majoritairement des créances d'indus afférentes au revenu de solidarité active. En 2010 et 2011, il comprenait pour une bonne part des indus du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité, mais dans une moindre proportion que pour le R.S.A. Les premières admissions en non-valeur au titre des indus du R.S.A. ont été prononcées en 2011, pour un total de 0,2 K€, soit deux ans après la généralisation du dispositif. Mais 2012 est le premier exercice au cours duquel une masse significative d'A.N.V. d'indus de R.S.A. ont été arrêtées, à savoir 86,5 K€.
- (42). Ce montant important, qui a été dépassé de peu une seule fois en 2014, peut s'expliquer par un délai incompressible de traitement des premiers dossiers de recouvrement d'indus de cette allocation, qui avaient été ouverts à partir du 2nd semestre 2009. Il est également imputable au délai d'émission du titre de recettes par

¹⁴ Articles L. 2321-2 du C.G.C.T., 29°, et R. 2312-2 du C.G.C.T., dispositions applicables aux départements.

¹⁵ Articles R 3342-8-1, D.3342-11 et R 1617-24 du C.G.C.T.

rapport à la période de référence, comme l'atteste l'état des restes à recouvrer au 31 juillet 2016 communiqué par le comptable.

Tableau 2 : Admissions en non-valeurs

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pertes sur créances irrécouvrables du R.M.I. (chapitre 935-4, 71 allocations R.M.I., c/654)	43,2	36,7	0	0	0	0
Pertes sur créances irrécouvrables du revenu minimum d'activité (chapitre 935-4, 72 allocations R.M.A., c/654)	8,3	6,4	0	0	0	0
Créances admises en non-valeur du R.S.A. (chapitre 935-67, c/6541)	0	0,2	86,5	62,7	87,2	82,9
Total des admissions en non-valeur (c/6541)	82,9	83,0	92,9	71,0	99,9	84,2
Créances éteintes de R.S.A. (chapitre 935-67, c/6542)	0	0	0	9,7	9,4	0

Source : comptes administratifs et de gestion.

Tableau 3: Remises de dettes accordées par le président du conseil départemental aux débiteurs d'indus

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chapitre 935-4, 71 allocations R.M.I., c/673 – titres annulés sur exercices antérieurs)	28,4	10,3				
Chapitre 935-4, 72 allocations R.M.A., c/673)	4,3	0,5				
Remises gracieuses, chapitre 935-61 - R.S.A. c/6577)						4,0
Chapitre 935-67, c/673					5,9	5,6
Chapitre 935-68, c/673		2,0	13,5	18,3		

Source : comptes administratifs.

(43). Conclusion sur les provisions et recouvrements d'indus de revenu de solidarité active

L'inflexion de la politique d'admission en non-valeur de l'ordonnateur, à laquelle le jugement rendu par la chambre en juillet 2013 sur les comptes 2008 et 2009 n'est pas étranger, n'a pas encore produit tous ses effets sur le niveau des restes à recouvrer.

Le travail de rationalisation entreprise par le comptable pour le recouvrement des créances d'indus d'allocations individuelles de solidarité pourrait être facilité par une communication régulière de la part de la collectivité du fichier des créances transférées que lui adresse la caisse d'allocations familiales, ne se limitant pas à la transmission au coup par coup des correspondances individuelles de celle-ci aux débiteurs, et d'un raccourcissement des délais d'émission des titres de recettes par rapport à la période de référence (compte non tenu du temps de transmission des dossiers par la CAF).

La chambre recommande à la collectivité de calculer une provision d'indus de revenu de solidarité active de la façon la plus économe et réaliste possible. Le département de la Vienne indique qu'il s'y conformera en fonction des moyens disponibles, compte tenu de la baisse de ses recettes et de la hausse du niveau de ses dépenses.

En septembre, avant l'établissement de la DM, le comptable compléterait le tableau statistique de suivi des RAR en y ajoutant par exercice d'origine : cumul des prises en charges de titres, cumul des annulations/réductions de ces titres, cumul des admissions en non-valeurs de ces titres, cumul des recouvrements effectifs. Cela permettrait de disposer de taux de recouvrement réalistes par exercice d'origine qui permettraient d'ajuster globalement la provision. Pour la période de septembre à décembre, l'ordonnateur appliquerait le taux de recouvrement réel aux nouvelles émissions de titres d'indus.

En outre, la chambre invite l'ordonnateur à émettre les titres de recettes des indus de revenu de solidarité active avec une périodicité facilitant le recouvrement par le comptable.

1.4. RELATIONS COMPTABLES ET FINANCIERES AVEC LES SATELLITES

1.4.1. *Suivi et respect des obligations légales en matière de transparence financière avec les satellites*

- (44). Le suivi des structures satellites est assuré par les directions opérationnelles, aidées par une contrôleuse de gestion rattachée au directeur général des services, la mission du conseil juridique, relevant également de celui-ci, et la direction du budget et des finances. Le contrôle de gestion apprécie la qualité de satellite d'un organisme en fonction de 3 critères : participation départementale au capital supérieure à 100 K€ et/ou membre de l'organe délibérant (syndicats mixtes, groupements d'intérêt), voire présidence de celui-ci ; versement de subventions d'un montant annuel supérieur ou égal à 80 K€ ; garanties d'emprunts.
- (45). Si la liste exhaustive des documents en possession du département de la Vienne est jointe en annexe au compte administratif, les documents budgétaires ne sont pas accompagnés des comptes certifiés du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la collectivité détient une part du capital, ou auxquels elle a garanti un emprunt, ou versé une subvention supérieure à 75 k€ ou représentant plus de 50 % de leurs produits. Le département de la Vienne justifie cette carence, contraire à l'obligation légale¹⁶, par une réponse ministérielle à une question d'une députée¹⁷, évoquant les réflexions menées en 2005 au sein du comité des finances locales visant à permettre aux certaines collectivités territoriales de se limiter à tenir à disposition du public les annexes budgétaires dans leurs locaux. Mais l'obligation, applicable aux collectivités de toute taille, de transmission au préfet et au comptable desdites annexes s'impose toujours. En outre, contrairement à la réglementation¹⁸, et même si, depuis 2015, les rapports des délégués des services publics font l'objet d'un rapport auprès de l'assemblée délibérante lors de la réunion au cours de laquelle est examiné le compte administratif, ceux-ci ne sont pas annexés aux comptes administratifs¹⁹.
- (46). Avant l'ouverture de l'instruction, contrairement à l'obligation légale²⁰, l'assemblée départementale n'avait jamais été destinataire du rapport établi par ses représentants aux conseils d'administration des sociétés d'économie mixte dont le département est actionnaire. Au cours de sa séance du 3 décembre 2015, la commission permanente, dont l'effectif correspond exactement à celui de l'assemblée départementale plénière, s'était vue présenter un rapport sur le financement du projet « *Center parcs* » auquel la SAEML du Bois de la Mothe Chandenières a contribué. Mais il ne s'agissait pas à proprement parler d'un rapport des conseillers départementaux siégeant au sein du conseil d'administration de la SAEML, car il retraçait les flux du point de vue du Département et des autres financeurs. Dans sa séance du 29 septembre 2016, le conseil départemental a examiné les rapports présentés par ses représentants au sein de la SEML Patrimoniale de la Vienne et de la S.A.E.M.L. du palais des congrès.
- (47). Suite à une recommandation formulée par la chambre en 2012, les concours en nature, tels que la mise à disposition de personnels à titre non onéreux, sont mentionnés dans les annexes aux comptes, avec une estimation de leur valorisation.
- (48). **En conclusion sur le suivi et le respect des obligations légales en matière de transparence financière**

A l'exception des indications relatives à la valorisation des concours en nature, qui ont été présentées au compte administratif, suite à une observation précédente de la chambre, les obligations légales en matière de transparence financière dans les relations avec les organismes satellites ne sont pas respectées. Les réponses analysées au sein du point 1.4.1 n'infirment pas ce constat. Cela est d'autant plus paradoxal que des moyens

¹⁶ Article L. 3313-1-1 du C.G.C.T.

¹⁷ Réponse à question écrite n°61534, *Journal Officiel Assemblée nationale* du 31 mai 2005, page 5664.

¹⁸ Article R. 1411-8 du C.G.C.T.

¹⁹ Ces pièces ont été obtenues en cours d'instruction.

²⁰ Article L. 1524-5 du C.G.C.T., 14^{ème} alinéa.

conséquents sont mis en œuvre pour unifier le suivi des satellites ou, *a minima*, accompagner les directions opérationnelles dans l'instruction des dossiers de subventions.

S'agissant de la reddition de rapports annuels à l'assemblée délibérante, établis par les conseillers représentant la collectivité dans les conseils d'administration des SEML dont le département de la Vienne est actionnaire, la collectivité s'est acquittée pour la première fois de l'obligation légale pendant l'instruction.

La chambre recommande à la collectivité de produire, en annexe à l'exemplaire des documents budgétaires adressés au comptable public, conformément aux dispositions législatives et réglementaires précitées, les comptes certifiés conformes du dernier exercice connu des organismes dans lesquels le département de la Vienne détient une part du capital, ou auxquels il a garanti un emprunt, ou en faveur desquels il a versé une subvention supérieure à 75 K€ ou représentant plus de 50 % de leurs produits, d'une part, et les rapports des délégataires de service public, d'autre part.

1.4.2. Syndicats mixtes et ententes

- (49). L'imputation comptable des participations aux syndicats mixtes et ententes, dont le Département est membre, dépend du mode de financement, « 656 – participations » pour une contribution statutaire, ou bien « 65737 – subventions de fonctionnement aux organismes publics » pour une subvention. Dans ce dernier cas, une convention annuelle est passée avec le syndicat mixte, après autorisation de l'assemblée départementale.
- (50). Pour certains syndicats mixtes, la subvention de fonctionnement peut être répartie entre deux chapitres fonctionnels, à l'instar du syndicat mixte du pays montmorillonnais et du syndicat mixte « *Vienne services* » (cf. infra). Ce dernier bénéficie d'une subvention de fonctionnement (280 K€ en 2015, 164,9 K€ en 2016²¹), au c/65737, et d'une seconde dédiée à la maintenance des équipements informatiques des écoles²² (75 K€ en 2015, 37 K€ en 2016), et imputée au c/6568, ce qui n'est pas logique s'agissant de subventions et non de contributions statutaires. Le c/65737 devrait être également mouvementé, comme pour la subvention de fonctionnement.
- (51). Le nombre de syndicats mixtes auxquels le département de la Vienne adhère diminue. Toutefois, Depuis 2013, les montants globaux des contributions du c/6561 ont augmenté en raison de versements supplémentaires en faveur du syndicat mixte de l'école supérieure de commerce de Poitiers : 185,6 K€ en 2013, 612 K€ en 2014. Les autres montants imputés au c/6561 bénéficient au syndicat mixte de l'aéroport de Poitiers Biard (0,7 M€ depuis 2013) et au syndicat mixte du laboratoire d'analyses Sèvre Atlantique (LASAT), constitué en 2009 par les départements des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime et auquel le département de la Vienne adhère depuis le 1^{er} avril 2014 (contribution annuelle de 238 K€, contre 150 K€ auparavant, lorsqu'il était lié à ce syndicat mixte par une convention). En 2014, le syndicat mixte de l'école supérieure de commerce de Poitiers mobilisait la moitié des contributions du c/6561.
- (52). Entre 2013 et 2014, le niveau général des imputations au c/6568 a augmenté de 8 M€ environ en raison de la contribution au budget annexe « transports » érigé à compter du 1^{er} janvier 2014 (le chapitre fonctionnel de rattachement est celui des transports, 938, au budget principal).

1.4.3. Relations avec le syndicat départemental d'incendie et de secours de la Vienne

- (53). Au cours de la période examinée, la contribution départementale au budget de fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours de la Vienne (SDIS 86) a connu deux augmentations significatives : 6,4 % entre 2011 et 2012, suite à la mise en œuvre du décret relatif au volontariat, et 3,1 % en 2013 du fait de la revalorisation, en mai 2013, des emplois et des grades des sapeurs-pompiers, applicable à toutes les

²¹ Commission permanente du 28 janvier 2016.

²² Commission permanente du 30 janvier 2015.

fonctions publiques. L'impact de cette mesure a été amplifié par la proportion des frais de personnel dans le budget de fonctionnement du SDIS (75 %).

- (54). Au cours des exercices suivants, la contribution départementale a crû de façon plus modérée, soit 1,8 % en moyenne annuelle. De 9,5 M€ environ en 2010, elle est passée à 9,8 M€ en 2011, 10,4 M€ en 2012, 10,7 M€ en 2013, 10,9 M€ en 2014, 11,1 M€ en 2015 et, selon le budget primitif, 11,6 M€ en 2016. En 2014, la mise en œuvre de nouvelles règles pour le temps de travail abaissant de 2 600 à 2 256 heures le seuil de présence pour les personnels logés et à 2 340 pour les non logés²³n'a pas entraîné une hausse plus marquée de la contribution. L'excédent cumulé de fonctionnement du SDIS a permis de contenir la progression de la contribution départementale : de 1,8 M€ en 2013, il a été ramené à 1,55 M€ en 2014.
- (55). De 2010 à 2016, elle a crû de 22,2 % contre 9,6 % pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale car la législation limite la progression de leur participation à l'inflation²⁴. L'écart entre l'évolution de la contribution des financeurs communaux et intercommunaux, et celle de la contribution départementale, résulte d'une hausse des charges du SDIS de 23,9 % entre 2010 et 2016 (de 22,3 M€ à 27,6 M€), qui a été plus rapide que l'inflation.
- (56). En 2016, la contribution départementale représente en moyenne 42 % des produits de fonctionnement du SDIS de la Vienne (résultat reporté compris), en hausse par rapport à 2010 (38,8 %), contre la moitié environ pour l'ensemble des SDIS du groupe de 3^{ème} catégorie auquel celui-ci appartient, selon le classement en 5 catégories établi par le ministère de l'Intérieur. A compter du 1^{er} janvier 2017, le SDIS 86 figure en catégorie B sur un classement en 3 catégories²⁵. Cependant, chaque année, le résultat de fonctionnement reporté du SDIS est nettement supérieur à 1 M€ (avec une pointe à 2,1 M€ en 2011). A partir de 2014, il diminue, passant en-deçà de 1 M€ en 2016. Le département de la Vienne justifie cette situation par la prise en charge des vacances des sapeurs-pompiers volontaires, ainsi que la nécessité de financer le renouvellement des fournitures pour les interventions et l'entretien du matériel. Pour la chambre, tous ces éléments auraient pu valablement être précisés dans la convention pluriannuelle de financement, ce qui n'est pas incompatible avec les aléas des interventions, ou bien, à défaut de quantification, Le montant de la contribution départementale aurait pu être ajusté en conséquence.
- (57). L'absence de convention pluriannuelle de financement, pourtant prévue par les textes, n'est pas étrangère à la pérennisation d'un niveau de contribution élevé eu égard au résultat de fonctionnement reporté du SDIS. Le département de la Vienne impute l'importance de cette contribution aux effets conjugués du plafonnement du contingent communal et à une évolution des dépenses des activités opérationnelles du SDIS. Pour autant cela n'a pas empêché le SDIS de dégager un résultat cumulé substantiel. Une délibération du conseil d'administration du SDIS du 29 novembre 2005 avait autorisé son président à signer une convention pluriannuelle avec le conseil général pour la période 2006-2008, mais celle-ci n'a jamais été signée, sans motif apparent²⁶. Jusqu'en 2009, aucun autre projet de convention n'a été établi depuis. Interrogé par écrit, l'ordonnateur a confirmé l'absence de convention pendant toute la période. De fait, comme celui-ci a pu l'indiquer dans une réponse écrite, « *la participation versée au SDIS par le Département est négociée chaque année* ». Dans la continuité de ce dialogue annuel, une convention pluriannuelle de financement a été signée le 9 mars 2017 pour les exercices 2017 à 2019, sur le fondement d'une délibération du 10 février 2017.
- (58). A la clôture 2014, le compte « 110 – report à nouveau solde créditeur » du SDIS présentait un solde de 1 567,6 K€, contre 1 841,6 K€ un an plus tôt, permettant d'absorber les déficits (11 K€ en 2014, 412,1 K€ en 2015)²⁷.

²³ En application du décret n°2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

²⁴ Article 118 de la loi de finances rectificatives pour 2008 fixant les contributions communales et intercommunales.

²⁵ Arrêté ministériel du 21 janvier 2017 NOR : INTE1636753A (article R. 1424-1-1 du C.G.C.T.).

²⁶ Source : *Rapport d'observations définitives, gestion du SDIS 85 pour les exercices 2004 à 2009, délibéré le 6 mai 2011.*

²⁷ Selon la synthèse du compte de gestion 2015 du SDIS 86.

(59). Au cours de la période examinée, aucune subvention d'équipement n'a été octroyée au SDIS 86, le chapitre « 911 – sécurité », article fonctionnel « 2 – incendie et secours » n'étant jamais mouvementé. Un projet, déjà ancien, d'aide pour la construction des casernes de Poitiers est resté inabouti. Le rapport d'orientations budgétaires 2012 du Département indiquait que ce projet demeurait « encore dans sa phase d'étude ». Aucun crédit n'était alors prévu. Finalement, pour la période 2016-2019, la programmation pluriannuelle des investissements du Département comprend une somme de 8 M€ pour la reconstruction sur place de la caserne Saint-Eloi qui deviendrait le point principal des services de Poitiers et la construction d'une nouvelle caserne, plus petite, à l'ouest de Poitiers, sur le site de la Blaiserie. Selon la séance du conseil d'administration du SDIS du 19 octobre 2015, celle-ci devrait être mise en service en 2019. Selon les éléments fournis par le Département en réponse aux observations provisoires, le SDIS vient d'acquérir le terrain de la Blaiserie auprès de l'Etat et a finalisé le plan de financement de ces deux opérations (Saint-Eloi et La Blaiserie). Par ailleurs, la communauté urbaine de Grand Poitiers a fait savoir que la ville de Poitiers devrait contribuer par le biais d'un fonds de concours, financé par le produit de la cession du foncier d'un ensemble constitué de la caserne de Pont-Achard, d'un gymnase et d'une piscine, dont celle-ci est propriétaire. Cette vente, qui avait été prévue par la ville de Poitiers en 2015, sous réserve que le SDIS décide de désaffecter la caserne, nécessite une estimation préalable du service des domaines, comme pour toute transaction immobilière réalisée par une collectivité territoriale, ce qui ne permet pas d'envisager le versement d'une contribution municipale avant 2019. La communauté urbaine de Grand Poitiers précise que la commune de Poitiers a également mis à disposition l'emprise foncière de la caserne située dans le quartier de Beaulieu.

(60). En conclusion sur les relations avec le SDIS 86

Jusqu'à la signature d'une convention pluriannuelle de financement intervenue pour la première fois le 9 mars 2017, et suite aux observations provisoires de la chambre, la progression de la contribution au SDIS n'était pas réellement encadrée. Malgré un effort de restriction en 2014, obtenu par une ponction sur l'excédent cumulé de fonctionnement du SDIS, elle poursuit sa progression sans véritable programmation. Cela est à relier à l'absence de signature d'une convention pluriannuelle, alors que la loi l'a prévue depuis plusieurs années²⁸.

Avant la signature de la convention précitée du 9 mars 2017, le Département conduisait une gestion financière au coup par coup, ce dont témoigne la mention au sein du rapport d'orientations budgétaires 2017 de la « prise en compte des besoins de financement du SDIS à hauteur d'une augmentation d'1 M€ de contribution supplémentaire ».

En matière d'investissements, un projet d'envergure est à signaler, à Poitiers.

Chaque année, le SDIS réalise des investissements financés par le virement de sa section de fonctionnement vers la section d'investissement, et non par des subventions d'équipement départementales (4 806,7 K€ en 2015). Ce choix délibéré du département de la Vienne de régler tous les financements en fonctionnement plutôt que de lui octroyer, en tant que de besoin, des subventions d'équipement au c/204 pour des projets précis, dénote une absence de programmation pluriannuelle des investissements.

Le niveau des financements inférieur à la moyenne de la strate à laquelle appartient le SDIS 86 est la conséquence indirecte de l'attentisme sur différents projets d'investissement, principalement celui de Poitiers. En l'absence de décision clairement arrêtée, il n'est pas surprenant que les financeurs, dont le Département, n'aient pas souhaité augmenter leurs contributions, et *a fortiori* débloquer une subvention d'équipement.

La chambre a pris note de la signature de la convention pluriannuelle de financement précitée avec le service départemental d'incendie et de secours de la Vienne, conformément à l'obligation légale.

²⁸Article L. 1424-35 du C.G.C.T.

1.4.4. Participations dans les sociétés d'économie mixte et loi NOTRe

- (61). Le département de la Vienne possède des parts dans 4 sociétés d'économie mixte locales (SEML) : une à titre minoritaire (12,8 % du capital), la société d'équipement du Poitou (45,4 K€) ; trois à titre majoritaire, la société du palais des congrès du Futuroscope (1,3 M€ d'actions), la société d'économie mixte Patrimoniale de la Vienne (environ 21,1 M€ d'actions) et la société anonyme d'économie mixte locale du Bois de la Mothe-Chandenier (21,6 M€ d'actions).

1.4.4.1. La société d'équipement du Poitou

- (62). La société d'équipement du Poitou (SEP) est amenée à apporter un soutien technique aux territoires, domaine d'intervention du département de la Vienne.
- (63). Elle a bénéficié d'une avance en comptes courants d'associés 270 K€ de la part de la collectivité. Décidée en lien avec les autres actionnaires, principalement les communes de Poitiers et Châtelleraut, suite à une procédure d'alerte déclenchée en 2015 par le commissaire aux comptes, l'avance à la SEP était contraire à la législation²⁹. En effet, au 31 décembre 2014, les capitaux propres étaient inférieurs à la moitié du capital social, seuil en-dessous duquel une telle avance ne peut être accordée. A l'automne 2016, celle-ci a été capitalisée dans le cadre d'une augmentation de capital destinée à absorber les déficits accumulés, après délibération conforme du conseil départemental du 29 septembre 2016.

1.4.4.2. La société d'économie mixte du palais des congrès du Futuroscope

- (64). Créée en novembre 1999, la SAEML du palais des congrès du Futuroscope a pour objet l'exploitation du palais des congrès du Futuroscope ainsi que toutes les activités et services liés à cette exploitation (code 8230Z : organisation de foires, salons professionnels et congrès). Le 21 février 2012, conformément au pacte d'actionnaires conclu en 2011 avec la compagnie des Alpes pour le montage de l'exploitation du Futuroscope (cf. *infra* 1.6.4.5), le département de la Vienne a repris à la société du parc du Futuroscope les parts qu'elle y détenait, pour une valeur de 1,2 M€, devenant majoritaire (895 actions sur un total de 1 500). La participation de la société du parc du Futuroscope a été ramenée à 300 actions. Avec un capital social désormais détenu à 85 % par des collectivités publiques, la société a été transformée en société d'économie mixte.
- (65). Par un bail administratif conclu le 31 janvier 2012, le département de la Vienne a mis à disposition de la SEML, pour 25 ans, la parcelle d'assise du palais des congrès, des parkings partagés ainsi que les ouvrages immobiliers et mobiliers affectés à celui-ci, moyennant un loyer de 754 K€ H.T. par an, indexé selon l'indice des loyers commerciaux.
- (66). Le déficit d'exploitation qui était limité à quelques dizaines de milliers d'€ jusqu'en 2013, s'élève à 329 K€ en 2014 et 299 K€ en 2015. Le chiffre d'affaires a baissé de 25 % entre 2013 et 2014, de 4 M€ à 2,9 M€, puis est remonté à 3,3 M€ en 2015, soit un niveau équivalent à celui de 2010 (exercice au cours duquel le résultat d'exploitation s'élevait à - 16 K€). La détérioration des résultats s'explique par la concurrence du centre de conférence de Poitiers (construit par la société d'équipement du Poitou-Charentes à l'instigation de la ville). Compte tenu des mauvais résultats des exercices suivants, et afin de limiter le déficit d'exploitation, un 1^{er} avenant du 30 juin 2015 a figé le loyer pendant 3 ans. Selon le rapport d'information présenté le 29 septembre 2016 au conseil départemental, la modification de la structure de ce loyer devrait limiter l'éventuel déficit d'exploitation pour 2016.
- (67). En 2014 comme en 2015, le résultat net a été négatif, à 284 K€ et 270 K€, ce qui s'est ressenti sur les capitaux propres. Mais ceux-ci demeurent supérieurs à la moitié du capital social.

²⁹ Article L. 1522-4 du C.G.C.T.

- (68). Afin de permettre à la SEML de baisser le prix de ses prestations, le conseil départemental s'est prononcé, lors de sa séance du 4 décembre 2015, pour une modification, par avenant n°2, du calcul de la redevance d'occupation. Celle-ci était fixée de façon forfaitaire à 754 K€. A compter du 1^{er} janvier 2016, elle se décompose en une part fixe de 600 K€ et une part variable si le chiffre d'affaires est supérieur à 3,5 M€ H.T., augmentant de 12,5 K€ par fraction de chiffre d'affaires H.T. de 50 K€.

1.4.4.3. La société d'économie mixte Patrimoniale de la Vienne, la société anonyme d'économie mixte locale du Bois de la Mothe-Chandenier et la loi NOTRe

- (69). Selon la législation, confirmée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'objet social d'une entreprise publique locale doit être strictement limité au domaine de compétence de l'entité publique actionnaire, ce qui interdit l'exercice d'activités autonomes. En application de l'article 133-VII de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 « NOTRe », un département actionnaire de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social relève d'une compétence que la loi ne leur attribue plus, doit céder au plus tard au 31 décembre 2016, plus des deux tiers des actions détenues dans celles-ci. Pour le département de la Vienne, le problème se pose pour les sociétés d'économie mixte intervenant en matière économique et d'immobilier d'entreprises.
- (70). Le département de la Vienne réfute cette présentation au motif qu'il n'est pas établi qu'une collectivité territoriale doive être attributaire de l'ensemble des compétences inscrites dans l'objet social de la société d'économie mixte dont elle est actionnaire. A cet effet, il invoque une jurisprudence ayant admis l'intervention d'une société publique locale dans un domaine excédant le champ de compétence détenu par chacun de ses actionnaires pris individuellement³⁰.
- (71). S'agissant de la société d'économie mixte Patrimoniale de la Vienne, dont le Département détient 78,7% du capital, la quasi-totalité de ses interventions financières consistent en une prise de participation dans la société anonyme du parc du Futuroscope (24,4 M€ sur un total de bilan de 27M€ au 31 décembre 2014), ce qui en fait une holding. Or, si une société d'économie mixte (SEM) peut prendre une participation au capital d'une autre société, la déclinaison de son objet social uniquement ou quasi complètement dans des prises de participation au capital d'autres sociétés est irrégulière en ce qu'elle prive celle-ci de l'exercice effectif de son objet social.
- (72). A cet égard, le législateur³¹ a encadré les modalités de prise de participation d'une SEM dans le capital d'une société commerciale. Ainsi, une SEM peut-elle participer au capital d'autres sociétés à condition que leurs objets sociaux respectifs soient comparables ou complémentaires au sien. L'opération ne doit pas aboutir au transfert de la réalisation de l'objet de la SEM à une société échappant au contrôle de la collectivité, ce qui n'est pas respecté dans le cas d'espèce. Le droit de regard et de contrôle de la collectivité doit être préservé au sein de la société dans laquelle la participation a été prise. Cela n'est pas le cas de la SEM Patrimoniale de la Vienne dont la seule activité exercée en propre, l'immobilier d'entreprise, est marginale par rapport à l'ensemble de ses missions et, de surcroît, ne correspond pas aux compétences du Département, lequel a perdu la possibilité de l'exercer suite au transfert vers le bloc communal.
- (73). En outre, lors de la conception du montage juridique consistant en une prise de participation de la SEM au capital de la S.A Parc du Futuroscope (cf. *infra* 1.4.4.3.1), la loi alors applicable³² n'autorisait pas les collectivités territoriales à participer au capital d'une société commerciale autre qu'une SEM, sauf autorisation accordée par un décret en Conseil d'Etat, et ce dans la limite du seuil de la minorité de blocage, soit 33%³³. Or, dans le cas d'espèce, la SEM – au capital de laquelle le département de la Vienne est ultra-majoritaire – participe au capital de la SA Parc du Futuroscope à un niveau dépassant le plafond de la minorité de blocage (38,7%).

³⁰ Cour administrative d'appel de Lyon, 04 octobre 2016, *département du Puy-de-Dôme*, requête n°15LY01099 et *syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la plaine de Riom*, n°14LY02728.

³¹ Article L. 1524-5 du C.G.C.T.

³² Article L. 3231-6 du C.G.C.T. dans sa rédaction à l'époque des faits.

³³ Cette limitation à 33 % correspond au seuil immédiatement inférieur au seuil de la minorité de blocage de 34% au sein des sociétés commerciales prévues par l'article L. 225-96 du code de commerce.

- (74). Enfin, l'interdiction de principe des SEM holding a été réaffirmée par le Gouvernement dans une réponse ministérielle à une question écrite d'un député³⁴, rappelant que « *l'avant-dernier alinéa de l'article L.1524-5 du C.G.C.T. autorise la prise de participation d'une SEM dans le capital d'une société commerciale (...). Une telle prise de participation d'une SEM dans le capital d'une société commerciale ne doit toutefois pas constituer un détournement des dispositions des articles L2253-1, L3231-6 et L4111-1-6° du C.G.C.T. qui interdisent toute prise de participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale ou d'un organisme à but lucratif, sauf autorisation accordée par décret en conseil d'Etat. Il est impératif que la société dans laquelle est prise la participation exerce une activité entrant dans le champ de compétence de la SEM ou ayant un caractère complémentaire ou accessoire à l'activité de la SEM elle-même* ». Une circulaire du 29 avril 2011 relative au régime juridique des sociétés publiques locales et des sociétés publiques locales d'aménagement reprend les termes de cette réponse³⁵.
- (75). En l'état actuel du droit, il ressort des éléments qui précèdent que le retrait du département de la Vienne du capital de la SEM Patrimoniale de la Vienne est nécessaire car :
- la collectivité a perdu la compétence sur l'immobilier d'entreprise, activité, développée depuis 2013, sans lien avec l'objet social de la SEM ;
 - elle ne peut maintenir sa participation au titre de la compétence touristique qui justifierait la prise de participation de la SEM au capital de la S.A. du parc du Futuroscope, celle-ci ayant été effectuée en violation de la législation (absence d'autorisation par décret et dépassement du seuil habituellement autorisé).
- (76). Par suite, seule une entrée directe au capital de la S.A Parc du Futuroscope peut permettre au Département de conserver sa participation dans cet équipement et ainsi éviter de contourner le caractère irrégulier d'une SEM holding. Dans cette hypothèse, celle-ci devrait être ramenée à un niveau autorisé par la réglementation (33%), soit une cession d'environ 5% d'actions, sous réserve d'une autorisation préalable par décret en Conseil d'Etat.
- (77). En tout état de cause, le transfert de la participation du département au capital social d'une entreprise publique locale n'est pas automatique³⁶, les actions étant cédées à titre onéreux, après accord des parties.
- (78). Enfin, il est à noter que, suite à différents recours formés auprès du Conseil d'Etat par l'assemblée des départements de France, une circulaire du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 3 novembre 2016³⁷ a rappelé les termes d'une circulaire interministérielle du 22 décembre 2015³⁸ selon lesquels, conformément à la nouvelle législation, les départements sont dans l'obligation de céder les deux tiers des actions détenues dans les SEML exerçant des missions ne relevant plus de sa compétence, qu'elles soient ou non délégataires d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) à fiscalité propre, maître d'ouvrage d'un projet en matière d'immobilier d'entreprises (cf. *infra* 6.1.1).

1.4.4.3.1. La société d'économie mixte Patrimoniale de la Vienne

³⁴ Réponse de la secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales à la question écrite n°82271 du député Gérard Hamel, *J.O Assemblée nationale* du 13 décembre 2011, page 13047.

³⁵ Circulaire N°COT/B/11/08052/C du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales du 29 avril 2011 relative au régime juridique des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

³⁶ Sénat, séance du 29 mai 2015, débat sous l'amendement 735 : proposition du ministre de mettre en place une cession automatique à leur valeur nominale des actions détenues par les communes actionnaires d'une SEM dont l'objet social comporte la construction et la gestion de logements sociaux.

³⁷ NOR ARCC16320285, objet : conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux.

³⁸ Instruction du Gouvernement NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, issue de l'application de la loi NOTRe.

➤ **Une structure créée pour permettre au Département de participer indirectement au capital de la S.A. d'exploitation du parc du Futuroscope, avec un objet social élargi à l'immobilier d'entreprises pour des raisons juridiques et fiscales**

- (79). La société d'économie mixte patrimoniale de la Vienne a été créée, sans activité, par le département de la Vienne et la Caisse des dépôts et consignations le 25 novembre 2010³⁹ et a démarré son activité le 1^{er} mars 2011⁴⁰.
- (80). Comme l'indiquait le dernier rapport de la chambre notifié le 22 mai 2012, suite à la cession, en janvier 2011, à la compagnie des Alpes, des actifs majoritaires détenus par le département de la Vienne dans le capital de la société d'économie mixte du parc du Futuroscope, elle a été transformée en société anonyme du parc du Futuroscope car la part des collectivités territoriales dans le capital social était passée en-deçà du seuil légal de 50 % applicable aux sociétés d'économie mixte⁴¹. Ne pouvant légalement y conserver directement des parts puisque son objet ne consistait pas en l'exploitation de services départementaux ou d'activités d'intérêt général⁴², le Département les a alors cédées à la compagnie des Alpes (C.D.A.), qui en est devenue 1^{er} actionnaire à hauteur de 45 %, et à la SEML Patrimoniale de la Vienne qui en a pris 38,73 %. La Caisse des dépôts et consignations a maintenu une participation de 13 %⁴³. L'objet social de la S.A. est la gestion du parc du Futuroscope, l'exploitation d'un lieu de spectacles, la production et la diffusion de spectacles vivants, ainsi que la gestion des sites de restauration et d'hébergement installés sur le parc du Futuroscope, la gestion du palais des congrès (code 9321Z : activités des parcs d'attractions et parcs à thèmes).
- (81). D'un montant de 26,4 M€, le capital de la SEML Patrimoniale de la Vienne est réparti entre le département de la Vienne, 79,73 %, la Caisse des dépôts et consignations, 19,93 %, Dexia, 0,34 %, ainsi que, depuis le 9 août 2012⁴⁴, les communautés d'agglomération du pays châtelleraudais et de « *Grand Poitiers* ».
- (82). Son objet social a été élargi au financement d'investissements dans des opérations d'immobilier d'entreprises ou de tourisme sur le territoire de la Vienne, ce qui ne la limite pas à une activité de holding, interdite à une société d'économie mixte. Mais, dans les faits, les actifs sont constitués majoritairement de la participation au capital de la S.A. du parc du Futuroscope, à savoir 24,4 M€ sur un total de bilan de 27 M€ au 31 décembre 2014 et de 33,9 M€ au 31 décembre 2015. A cette date, la différence (soit 9,5 M€) comprend 7,4 M€ d'immobilisations corporelles en cours liées à la réalisation du projet MECAFI, qui a été livré le 30 septembre 2015, et 2,1 M€ d'actif circulant et de charges constatées d'avance⁴⁵.
- (83). L'excédent brut et le résultat d'exploitation sont constamment négatifs (-65 K€ et - 141 K€ en 2015). La remontée des dividendes de la S.A. du parc du Futuroscope, qui intervient avec un an de décalage car celle-ci clôture ses exercices comptables au 30 septembre, permet d'obtenir des résultats courant et net positifs. L'année 2014 fait exception puisque, en raison des difficultés rencontrées pendant l'exercice clos le 30 septembre 2013 et qui ont motivé l'élaboration d'un plan de développement 2014-2017 évoqué plus loin sous ce point, la S.A. n'a pas versé de dividendes.
- (84). De ce fait, la SEML Patrimoniale a enregistré un résultat net de - 102,8 K€ en 2014. La reprise d'activité de la S.A. (à peu près 3 M€ de résultat net au 30 septembre 2014, 4,8 M€ au 30 septembre 2015) lui a permis d'obtenir 290,4 K€ de dividendes en 2015, et le résultat net 2015 est redevenu positif à 109,2 K€ en 2015. La remontée du résultat net est également due au versement du premier loyer de MECAFI au dernier trimestre 2015, soit 50 K€ (imputé en produits d'exploitation, alors que les dividendes figurent en produits financiers).

³⁹ Annonce parue au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) n°242 A du 15 décembre 2010.

⁴⁰ BODACC n°097 B du 18 mai 2011

⁴¹ Article L. 1522-1 du C.G.C.T., 2°.

⁴² Article L. 3231-6 du C.G.C.T.

⁴³ Source : rapport d'observations définitives du 22 mai 2012 relatif à la gestion du département de la Vienne.

⁴⁴ BODACC n°159 B du 19 août 2012.

⁴⁵ Eléments exposés dans le rapport d'information présenté au conseil départemental le 29 septembre 2016.

- (85). La SEML Patrimoniale clôturant ses comptes le 31 décembre, les dividendes qu'elle perçoit auprès de la S.A. du parc remontent auprès du Département avec pratiquement deux ans de décalage par rapport à l'exercice au cours duquel celle-ci constate son résultat. Au budget principal du Département, le compte « 761 – produits des participations » comprend une somme globale de 4 749,3 K€ en 2011, résultant de l'accord avec la C.D.A. pour la reprise de l'activité du Futuroscope, 1 370,7 K€ en 2012, 1 096,5 K€ en 2013, 316,3 K€ en 2014, 0 € en 2015, 0 € en 2016 et 316,3 K€ en 2017.
- (86). En 2013, la SEML Patrimoniale a commencé à exercer des activités dans l'immobilier d'entreprises, avec la contraction d'un emprunt de 5,6 M€ environ auprès de la caisse d'épargne en vue de l'acquisition d'un ensemble immobilier non bâti dans le but d'y construire d'immeubles industriels pour le compte de la société MECAFI à Châtelleraut. Le département de la Vienne s'est porté caution de l'emprunt à hauteur de 50 %. Pour la construction de ces bâtiments, livrés le 30 septembre 2015, la SEML a passé un contrat de promotion immobilière de 6,5 M€ avec une entreprise. La prise d'effet du bail commercial signé avec MECAFI a été concomitante à la livraison, mais une remise de 15 jours a été accordée sur la 1^{ère} échéance du loyer (538,2 K€ H.T. par an).
- (87). En 2013, des études ont été engagées en vue du financement de l'extension et de la réhabilitation de bâtiments appartenant à la communauté de communes du pays civraisien et charlois, à Saint-Pierre d'Excideuil, occupés par une entreprise adaptée de 40 salariés. Selon le site internet de celle-ci, la SEML Patrimoniale prend « en charge le financement de cette opération dont le montant atteint 724 K€ » et « mettra ensuite en location l'ensemble de la surface auprès [d'elle] ».
- (88). La SEML soutient également la construction d'une plateforme frigorifique pour le compte d'un transporteur, qui devrait être achevée fin 2017.
- (89). Puis, une délibération de la commission permanente du Département du 7 juillet 2016 a autorisé les conseillers départementaux le représentant au sein de la SEML Patrimoniale à voter en faveur de la prise de participations dans deux sociétés civiles immobilières.
- (90). La première porte sur 160 K€ de parts dans une société civile immobilière (soit 40 % de son capital), créée en lien avec l'entreprise SERI (Châtelleraut), spécialisée dans la fabrication de structures métalliques, leader du mobilier urbain, en vue de financer l'achat d'un terrain de 11 200 m² sur lequel sera implantée une usine de traitement de surface et de peinture appartenant à SERI, soit 3,2 M€.
- (91). La seconde concerne le projet connu dénommé « Cobalt », avec la détention de 30 % du capital d'une société civile immobilière constituée à l'initiative de la communauté d'agglomération de Grand Poitiers, en lien avec une entreprise locale, ayant vocation à financer la création, dans les anciens locaux de *Centre presse*, dans le centre de Poitiers, d'un hôtel d'entreprises numériques animé par l'association « S.P.N. » (Le réseau des professionnels du numérique en Poitou-Charentes).
- (92). Enfin, selon l'état annexé au compte administratif 2015 du budget principal du département de la Vienne, une autorisation de programme d'un montant de 2,7 M€ a été créée en vue de l'octroi d'une subvention d'équipement à la SEML patrimoniale pour la construction d'un « *Historial* », équipement à vocation culturelle consacré à l'histoire du Poitou, sur le territoire de la commune de Monts-sur-Guesnes, à proximité de Loudun. A ce jour, le montage financier, de l'ordre de 10 M€ au total, qui devrait associer l'Etat et diverses collectivités territoriales, n'est pas arrêté. L'inscription de l'autorisation de programme dans les comptes 2015 du Département, sans ouverture de crédits de paiement, relève davantage d'un affichage. Un échéancier de l'A.P. précitée a été communiqué, et reprise dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2017 : 60 K€ en 2016, 880 K€ en 2017, 880 K€ en 2018, 880 K€ en 2019.

➤ Produits et charges générés par la participation dans la SEML Patrimoniale

- (93). Conformément à un pacte d'actionnaires, approuvé par une délibération du conseil général du 18 octobre 2010, un nouveau bail était passé entre la compagnie des alpes et le département de la Vienne, celui-ci réalisant en 2011 des investissements pour 5,1 M€. Pour les exercices ultérieurs et jusqu'à la fin du bail en 2026,

les investissements devaient être financés en totalité par la société du parc du Futuroscope, avec un objectif de 5 à 6 M€ par an en moyenne, soit une économie estimée à 70 M€ pour le Département au terme du bail. Enfin, la licence de la marque Futuroscope est restée la propriété du Département, les droits d'exploitation étant concédés à la S.A. du Parc du Futuroscope.

- (94). Outre l'économie d'investissement de 5M€/an environ et les dividendes obtenus de la S.A. du Futuroscope, par le biais de la SEML Patrimoniale de la Vienne, le Département a réalisé un gain net estimé par le précédent rapport de la C.R.C. à 27,6 M€, dont 5,1 M€ ont été affectés au financement d'investissements en 2011 et au rachat de 1,2 M€ d'actions de la société du palais des congrès, détenues par la S.A. du parc.
- (95). Dans les faits, la société d'exploitation du Parc a investi 5 M€ en 2011, 7,7 M€ en 2012 et 9,3 M€ en 2013, soit une somme de 22 M€ supérieure aux engagements initiaux de la C.D.A. dans le plan d'affaires annexé au pacte d'actionnaires puisque celle-ci devait financer des investissements seulement à partir de 2012. Conformément à ce pacte, le Département a financé certaines grosses réparations à hauteur de 1,5 M€ par an.
- (96). Après des exercices 2011 et 2012 bénéficiaires ayant permis au Département de percevoir globalement 2,5 M€ de dividendes, la saison 2012/2013 enregistrait une baisse de fréquentation, avec 1 460 000 entrées, en-deçà du seuil de 1 600 000 prévu par une clause de rendez-vous inscrite dans le pacte d'actionnaires, approuvé par le conseil général le 18 octobre 2010. Dans une telle hypothèse, le directoire devait fournir au conseil de surveillance « *les informations expliquant les écarts et lui fera[it] part pour discussion et avis consultatif des mesures qu'il entend prendre* ». Clôurant ses comptes annuels au 30 septembre, la S.A. du parc du Futuroscope élaborait, en lien avec le Département, un plan de développement pour la période 2014-2017⁴⁶, approuvé par le conseil général le 12 décembre 2013. D'un montant global de 54 M€, avec une participation du Département de 8 M€, le plan a notamment permis la réalisation d'une nouvelle attraction en 2016 et l'adaptation technologique de 4 salles en technologie Imax.
- (97). La contribution du Département s'est élevée à 8 M€ dont 5 M€ au titre des aménagements de mises aux normes incombant à celui-ci en sa qualité de propriétaire dans les conditions prévues à l'article 606 du code civil et aux clauses du bail, et un nouvel apport immobilier de 3 M€ destiné à accueillir les nouvelles attractions, moyennant un loyer supplémentaire annuel fixé à 2,5 % de ce montant, soit 75 K€ H.T, que lui verse la S.A. du Parc.
- (98). Par rapport à l'échéancier prévisionnel de l'A.P. de 8 M€ créée à cet effet et référencée D14FDEV1418 (2,5 M€ en 2014, 3,2 M€ en 2015, 1,95 M€ en 2016, 0,35 M€ en 2017), les consommations effectives des crédits de paiement ont été décalées, avec seulement 64 K€ en 2014, en raison des études et missions de maîtrise d'œuvre. Ce décalage aurait pu être anticipé lors de l'adoption du plan fin 2013. Au 31 décembre 2015, il restait à mandater 4 055,4 K€⁴⁷, soit un montant nettement supérieur à la somme des crédits prévus initialement pour 2016 et 2017. En 2015, les mandatements se sont élevés globalement à 3 880,9 K€ et il a été reporté 759 K€ de crédits de paiement sur 2016. Outre ce report, en 2016, il devait être mandaté pour 2 450 K€ de C.P (2 226 K€ effectivement mandatés au 30 septembre 2016). Le Département a prévu de rattraper le décalage (996 K€ à la clôture de 2015) en 2016 (500 K€) et en 2017 (496 K€). Il était prévu d'inscrire 846 K€ de crédits de paiement au budget primitif 2017.
- (99). Au plan contractuel, le plan de développement 2014-2017 a été actionné selon une lecture extensive d'une clause de rendez-vous inscrite dans le pacte d'actionnaires qui prévoyait uniquement une transmission d'informations par le directoire de la S.A. à son conseil de surveillance en cas de franchissement à la baisse d'un niveau annuel de fréquentation durant l'exercice écoulé. Dans les faits, le directoire, constatant que le nombre d'entrées s'établirait à 1 460 000 pour 2013, a engagé une réflexion qui a entraîné des modifications substantielles à la charge du département de la Vienne, et non prévues dans le pacte d'actionnaires. A cet égard, le rapport présenté au cours de la séance du 20 décembre 2013, reconnaissait, comme « *certain [élus] l'ont souligné* », l'absence d'engagement juridique pour le Département. En réalité, comme l'exposait ce rapport, l'objectif était de faire face à la concurrence accrue du marché des parcs à thèmes et d'accompagner les

⁴⁶ Source : rapport du président du conseil général de la Vienne présenté à l'assemblée départementale le 20 décembre 2013.

⁴⁷ Source : Etat des autorisations de programme annexé au compte administratif 2015 du département de la Vienne.

mutations technologiques pour les attractions. La réalisation d'aménagements indispensables pour conforter le Futuroscope comme destination touristique de notoriété nationale et internationale, nécessitaient un co-financement du départemental, qui ne figurait pas dans le pacte d'actionnaires.

(100). Pour l'exercice clos au 30 septembre 2016, le chiffre d'affaires H.T. s'élève à 101 M€ (pour 1 875 000 entrées) et le résultat net comptable à 5,8 M€.

➤ **Le plan de développement**

(101). Malgré son caractère apparemment protéiforme, la SEML Patrimoniale de la Vienne a été constituée avec pour objectif de porter sa participation minoritaire de 38 % au capital de la nouvelle société d'exploitation du parc du Futuroscope.

(102). Présenté à l'assemblée départementale en décembre 2013 comme une réponse à un « simple accident de parcours », le plan de développement 2014-2017 a amené la collectivité à investir 8 M€ supplémentaires après avoir engagé en janvier 2011 des travaux de remise à niveau en application du bail avec la S.A du Futuroscope.

(103). Si, selon les estimations présentées alors aux élus, l'effort de la compagnie des Alpes (C.D.A.) devait représenter de 14 à 15 % du chiffre d'affaires annuel prévisionnel, contre 10 à 12 % pour les autres parcs d'attraction dont elle est l'actionnaire principal, cela ne doit pas occulter la modification substantielle introduite dans le bail initial. Pour une délégation de service public, cela aurait été regardé comme un bouleversement de l'économie du contrat. En effet, l'acte de vente des parts du Département à la C.D.A. ne comportait pas d'engagement juridique pour celui-ci en tant que fondateur et propriétaire de l'immobilier. Comme l'indique le rapport présenté au conseil général en décembre 2013, les élus ont décidé d'aller au-delà des clauses arrêtées en 2011 pour préserver l'image du Futuroscope et du Département en termes économiques.

(104). Rétrospectivement, le plan de développement 2014-2017 met en lumière un bouclage précipité du montage de 2011, imputable à l'urgence et au souci des élus ayant négocié le dossier de ne pas renouveler les écueils de la première privatisation du Futuroscope au début des années 2000.

(105). Pendant l'exercice clos au 30 septembre 2016, la situation s'est nettement redressée, sans que cela puisse être attribué directement et/ou en totalité à la mise en œuvre du plan de développement. Même si, comme l'indique le département de la Vienne dans sa réponse, l'historique du Futuroscope démontre qu'une interruption des investissements est suivie à très court terme d'une baisse de fréquentation, aucune étude ne permet, a contrario, d'imputer de façon exclusive les améliorations récentes au plan de développement. La cession des parts en 2011 par le Département à la compagnie des Alpes lui a permis de réaliser des « économies » par rapport à la situation passée, estimées à 19,5 M€ sur 3 ans, de 2011 à 2013.

➤ **Un plan de développement assimilable à une aide d'Etat au regard du droit communautaire, n'ayant pas été déclaré au préalable à la Commission européenne**

(106). Ce contexte n'exonérait pas le département de la Vienne de respecter la réglementation communautaire relative aux aides d'Etat. Même si les aménagements étaient indispensables pour conforter le Futuroscope comme destination touristique de notoriété nationale et internationale, le co-financement départemental, non prévu dans le pacte d'actionnaires de 2010, peut être regardé, au sens de la réglementation communautaire, comme un avantage sélectif accordé au moyen de ressources d'Etat à une ou plusieurs entreprises qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre Etats membres⁴⁸ (une aide octroyée à une entreprise par une collectivité territoriale étant également soumise à la réglementation relative aux aides d'Etat).

(107). Si, comme le rappelle le département de la Vienne, sa contribution représentait 15 % du montant total de l'enveloppe, soit 54 M€, son montant excédait largement le plafond des mesures « *de minimis* » prévu par la réglementation communautaire, applicables aux dispositifs exemptés de l'obligation de notification à la condition qu'elle ne dépasse pas 200 K€ par entreprise sur une période de 3 ans⁴⁹. La contribution ne faisait pas non plus

⁴⁸ Article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴⁹ Règlement U.E. n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013.

partie de la liste des aides considérées, par dérogation, comme automatiquement ou potentiellement compatibles (aides à caractère social aux consommateurs, aides ayant pour objet de favoriser le développement de certaines régions au niveau de vie anormalement bas), ni des aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, prévues par les lignes directrices de la Commission publiées peu de temps après la délibération du conseil départemental adoptant le plan de développement⁵⁰.

- (108). Toutefois, des aides d'Etat peuvent être accordées par les Etats membres de l'Union européenne sur autorisation de la Commission. A défaut d'avoir été préalablement notifiées les aides accordées sont illégales. Aussi, l'accord sur la contribution départementale de 8 M€ au plan de développement 2014-2017, aurait dû être précédé d'une notification préalable à la Commission européenne ou, tout au moins, la collectivité aurait dû s'assurer que cette formalité n'était pas obligatoire (seules certaines aides à finalité régionale, ainsi que, sous conditions, certaines aides à caractère général ou sectoriel échappent à cette obligation, ce qui ne paraît pas être le cas de la participation au plan de développement du Futuroscope)⁵¹. Il lui incombait également de veiller au respect de la règle du « *de minimis* ». A cet effet, comme l'a recommandé le gouvernement⁵², une procédure de déclaration préalable auprès du financeur aurait pu être instituée pour l'entreprise bénéficiaire de cette aide.
- (109). En outre, le Département aurait dû communiquer à la Région, avant le 31 mars de chaque année, toutes les informations relatives à l'aide accordée, ceci afin de lui permettre d'établir, au titre de son rôle de coordination des interventions économiques sur son territoire et de chef de file pour l'attribution d'aides ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, le rapport annuel qu'il lui appartient de transmettre au préfet de région avant le 30 juin de l'année suivante.
- (110). En réponse, le Département souligne que sa contribution de 8 M€ n'offrait pas de garanties meilleures à un investisseur privé, d'autant que sa destination concernait à concurrence de 5 M€ des dépenses à la charge du propriétaire en application des clauses du bail, et que le montant du loyer a été relevé. Mais, outre le fait que de telles dépenses aient pu être décidées seulement 3 ans après le montage confiant l'exploitation des équipements à une nouvelle société, ce point aurait pu être clarifié à l'occasion d'une communication à la Commission. Dans cette hypothèse, celle-ci aurait cherché à identifier si l'intervention du Département a entraîné une amélioration de la situation financière de la S.A. du parc du Futuroscope et si elle lui a procuré un avantage économique qu'elle n'aurait pu obtenir dans les conditions normales du marché. En d'autres termes, elle se serait assurée que le département de la Vienne s'était comporté, comme le soutiennent ce dernier et la S.A. du parc du Futuroscope dans leurs réponses respectives, en « *opérateur avisé en économie de marché l'aurait fait en pareille situation* ». A cet égard, la présence d'investissements significatifs de même nature effectués en même temps que l'intervention départementale par un autre opérateur privé prenant des risques semblables peut fournir une indication. Dans des espèces similaires, le raisonnement de la Commission consiste à étudier si un opérateur privé avisé en économie de marché se trouvant dans une situation la plus proche possible de celle de l'autorité publique aurait fait établir des évaluations aux fins de déterminer la rentabilité future de l'investissement. Sur ce point, les réponses du Département et de la S.A. du parc du Futuroscope, selon lesquelles celui-ci se serait comporté comme un propriétaire, investisseur avisé, avec pour seul intérêt le maintien de son locataire et le retour sur investissement par le biais de remontées de dividendes ne sont étayées d'aucune prévision élaborée à l'époque de l'adoption du plan de développement. En tout état de cause, il n'est pas démontré, *a contrario*, que la compagnie des Alpes aurait réalisé la dépense de 46 M€ seule, sans l'intervention du département de la Vienne à hauteur de 8 M€.
- (111). En l'occurrence, la C.D.A. a financé la majorité du plan de développement, soit 46 M€ sur 54 M€. Un tableau, élaboré conjointement avec la C.D.A., et communiqué en instruction, retrace les investissements projetés pour la totalité du montant du plan, soit 54 M€, mais dans une logique exclusivement dépensière sans mise en perspective avec les recettes potentiellement générées. Pourtant, les dépenses sont détaillées pour chaque

⁵⁰ Lignes directrices de la Commission européenne n°2014/C19/04 du 22 janvier 2014.

⁵¹ En application de l'article 108, paragraphe 3 du T.F.U.E.

⁵² Circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006 portant application au plan local des règles communautaires.

attraction nouvelle (« *up grade des stars* », « *vaches à lait* » – renouvellement, pré-shows, pépites), ainsi que pour la boutique. Une prévision de recettes aurait permis de connaître la rentabilité attendue de l'investissement.

➤ **Problèmes juridiques liés à la mise en œuvre de la loi NOTRe**

- (112). En application de la loi NOTRe, le département devrait réduire sa participation au capital de la SEML à moins d'un tiers du niveau actuel, soit environ 26,8 %, dans la mesure où il a perdu une compétence entrant dans son objet social, celle de l'immobilier d'entreprises.
- (113). Dans un courrier du 21 juillet 2016, reprenant une analyse réalisée le 6 juin 2016 par le pôle interrégional d'appui aux collectivités de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, la préfète de la Vienne a appelé l'attention du président du conseil départemental sur les répercussions, pour le Département, de la perte de la compétence générale et de celle en matière d'intervention économique, en application de la loi NOTRe. La réalisation d'investissements en immobilier d'entreprises, qui constitue le premier objet social de la SEML Patrimoniale, relève désormais des communes et de leurs groupements. Toutefois, ceux-ci peuvent lui déléguer, à titre subsidiaire et par voie conventionnelle, la possibilité d'octroyer des aides en la matière.
- (114). De ce fait, le montage des 4 projets précités pose problème. La quasi-totalité de l'hôtel d'entreprises appartenant à la communauté de communes du pays civraisien et charlois, situé sur une zone d'aménagement à Saint-Pierre d'Excideuil, le « *pôle technométal* » auquel le département de la Vienne a décerné le label « *Viennopôle* » (cf. infra 6.2.2.), est occupée par une entreprise soutenue par la SEML Patrimoniale. L'hôtel d'entreprises numériques « *Cobalt* » à Poitiers est réalisé à l'instigation de la communauté d'agglomération de Grand Poitiers, qui en est le chef de file. Si le Département peut octroyer des aides à l'investissement des communes et de leurs groupements et contribuer au financement des projets dont ces derniers sont maîtres d'ouvrage, sa contribution ne peut avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise. Or, le recours à la SEML Patrimoniale pour soutenir les projets précités constitue une aide indirecte.
- (115). S'agissant du 2nd objet social, relatif à la prise de participation minoritaire dans la société qui gère le parc du Futuroscope, la préfète indique que l'article L. 1524 du C.G.C.T. autorise une société d'économie mixte à participer au capital d'une société commerciale à condition que l'objet de celle-ci entre dans le champ de ses compétences ou soit complémentaire ou accessoire à son activité⁵³. Ne pouvant à elle seule s'analyser comme une extension de son objet social, la prise de participation doit constituer un moyen indirect de sa mise en œuvre. En conséquence, la présence de la SEML Patrimoniale au capital de la S.A. du parc du Futuroscope ne peut justifier à elle seule la détention d'une majorité d'actions sur le fondement des compétences partagées en matière de tourisme et de culture. La préfète en a conclu que l'objet social de celle-ci ne permet plus au département de la Vienne de maintenir sa participation à hauteur de 79,73 % du capital.
- (116). Comme son président a pu l'indiquer dans une réponse du 25 août 2016 à la préfète de la Vienne, le Département ne partage pas cette analyse, estimant que le niveau de participation de la SEML dans le capital de la S.A. du parc du Futuroscope serait « *lié de manière tout à fait prédominante à la compétence tourisme* », compétence départementale maintenue et partagée⁵⁴. En outre, pour le Département, les deux secteurs, tourisme et immobilier d'entreprises, présenteraient une complémentarité, « *notion interprétée de façon non restrictive par la jurisprudence* »⁵⁵.
- (117). Dans une lettre plus récente, du 26 décembre 2016, envoyée après examen du dossier par les services du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, la préfète de la Vienne a indiqué au président du conseil départemental que la SEML Patrimoniale ne pourra plus se consacrer aux activités d'immobilier d'entreprises, l'invitant à se concentrer sur les missions à caractère touristique pour que son objet social soit conforme à la loi. Mais la présence au capital de la S.A. du parc ne suffit pas à lui conférer

⁵³ Analyse confirmée par une réponse ministérielle publiée au *J.O. Assemblée nationale* du 13 décembre 2011, question écrite n°82271.

⁵⁴ Article L. 1111-4 du C.G.C.T.

⁵⁵ C.E., 5 juillet 2010, *Syndicat national des agences de voyage*, requête n°308564 : l'article L. 1521-1 du C.G.C.T. n'exige pas que les « *activités accessoires soient le complément nécessaire (d'une) activité principale* ».

un objet social touristique, lequel est assuré uniquement par la S.A. La simple scission des activités de la SEML reviendrait à la cantonner dans un rôle de holding, ce que le département de la Vienne avait voulu éviter lors de la conception du montage pour des raisons juridiques précédemment évoquées. Le Département fait savoir que le conseil d'administration de la SEML Patrimoniale a décidé, dans sa séance du 25 janvier 2017, de modifier l'objet social afin de le mettre en cohérence avec ses missions, à savoir la réalisation d'investissements portant sur des équipements touristiques, sportifs, de loisirs et/ou culturels, structurants pour le département de la Vienne, ainsi que sur l'immobilier d'entreprises. Soumise à l'approbation de l'assemblée délibérante de chacun des actionnaires publics, elle devait être validée par une assemblée générale extraordinaire de la société.

1.4.4.3.2. La société d'économie mixte du bois de la Mothe-Chandenier

➤ Objet social

- (118). Créée le 5 mars 2013 en vue de la réalisation d'un projet de village « *Center Parcs* », la S.A.E.M.L. du Bois de la Mothe Chandeniers a pour objet social « *l'acquisition en vue de leur location, d'équipements de loisirs et services nécessaires à l'implantation d'un village de vacances Center parcs sur des terrains situés sur le territoire des communes des trois Moutiers et de Morton, la vente de tout ou partie du projet Center parcs dans le cadre de la gestion de son patrimoine, et la réalisation d'investissements dans des opérations immobilières en lien avec le projet Center parcs, la signature de contrat de location ou d'occupation des terrains susvisés et la mise en place de moyens financiers nécessaires à la réalisation de son objet. (6820B : Location de terrains et d'autres biens immobiliers)* ».
- (119). Si elle intervient dans la conception d'un projet à caractère touristique, la société est enregistrée sous un code d'activité plus générique. Une fois les acquisitions immobilières effectuées, sa mission est restreinte à la location de terrains qu'elle a acquis et aménagés, sans apparaître en première ligne dans une relation avec une clientèle touristique. La S.A.E.M.L. du Bois de la Mothe Chandeniers s'apparente à une société destinée à lever des moyens financiers et non pour gérer une activité touristique. Avec la mise en œuvre des dispositions de l'article 133 V de la loi NOTRe, la question du devenir de la participation départementale dans son capital est posée.
- (120). Le siège social est situé en l'hôtel du Département, une convention de domiciliation ayant été signée le 26 février 2013 pour une durée de 3 mois renouvelable par tacite reconduction et moyennant une redevance de 100 € par mois (effectivement réglée par la société selon le rapport spécial du commissaire aux comptes). Sur le fondement d'une convention de prestations de services signée après délibération de la commission permanente du 7 juillet 2016, le département de la Vienne assure, pour le compte de la SAEML, le secrétariat juridique ainsi que le suivi des finances et du contrat de bail commercial moyennant la somme de 10 K€ par an.
- (121). Il est à noter que, selon le rapport spécial des commissaires aux comptes de la S.A.E.M.L. pour l'exercice clos au 30 septembre 2015, contrairement à la législation⁵⁶, cette convention n'a pas fait l'objet d'une autorisation préalable de son conseil d'administration, en raison d'une « *omission* ». Nonobstant le fait que, selon la législation⁵⁷ et la jurisprudence⁵⁸ citées par le département de la Vienne, ce type de convention revêtait un caractère courant, l'exonérant d'une autorisation préalable du conseil d'administration, la chambre constate que ce point a été relevé par le commissaire aux comptes qui, toujours selon ce rapport spécial, indiquait que, au titre de l'exercice clos le 30 septembre 2015, la société n'avait enregistré aucune charge relative à la mise en œuvre de cette convention de prestations. Finalement, elle devait être approuvée par l'assemblée générale réunie le 14 mars 2016. Malgré la nuance apportée en réponse sur la notion de convention courante, cet aspect formel ne témoigne pas d'un suivi attentif de la part du Département, actionnaire majoritaire. En 2015, la SEML du Bois de la Mothe Chandenier n'a rien payé. Un titre de recettes de 10 K€ devrait être prochainement émis à son encontre pour 2016. En réalité, pour 2014-2015, le travail effectué par le Département pour le compte de la SEML était évalué à 25 K€ environ.

⁵⁶ Article L. 225-38 du code de commerce.

⁵⁷ Article L. 225-39 du code de commerce.

⁵⁸ Cour de cassation, chambre commerciale, 1^{er} octobre 1996, RJDA 1/97, n°65.

➤ Une structure déséquilibrée

- (122). D'un montant de 39 M€, le capital social est détenu majoritairement par le département de la Vienne (21,3 M€), suivi de la Caisse des dépôts et consignations (10,2 M€), la région (5 M€), la communauté de communes du pays loudunais (1 M€), la société de revente d'électricité et de gaz, d'investissement et d'exploitation en énergie et de services, SOREGIES (0,6 M€), le Crédit agricole (0,5 M€), et la Mutuelle de Poitiers assurance (0,36 M€).
- (123). Le 30 décembre 2010, la S.A.E.M.L. du Bois de la Mothe Chandenier n'étant pas encore créée, le département de la Vienne avait conclu avec le groupe « *Pierre et Vacances* » un protocole d'accord prévoyant le financement, par celui-ci, de l'acquisition de 264 hectares de terrains pour 130 M€, des aménagements de voirie et réseaux divers et paysagers à la charge des collectivités ainsi que la vente à des particuliers de 58 500 m² de parcelles habitables.
- (124). Pour financer ces immobilisations, la société dispose d'un capital de 39 M€, de 20,5 M€ de comptes courants d'associés (15 M€ pour le département de la Vienne, 5 M€ Caisse des dépôts, 0,4 M€ S.A. SOREGIES et 0,1 M€ Mutuelle de Poitiers), de 11 M€ d'aides publiques, réparties entre le département de la Vienne (4 M€), la région Poitou-Charentes (5 M€), l'Etat (2 M€) et d'un emprunt de 68 M€ contracté le 15 mai 2013 auprès du Crédit foncier de France. Débloqué en totalité en juillet 2015, cet emprunt est garanti par le département de la Vienne et la région dans la limite respectivement de 34 M€ et 20,4 M€. Par rapport aux projets initiaux, qui comprenaient une enveloppe de 15 M€ octroyée par l'Etat, le département de la Vienne a pris en charge 2 M€ de plus que prévu par le biais d'une participation au capital.
- (125). La structure des capitaux permanents est déséquilibrée, avec 35,5 % seulement de capitaux propres. Même en incorporant les 20,5 M€ d'avances en comptes courants, le ratio (capitaux propres + avances) / capitaux permanents est tout juste égal à 50 % au 30 septembre 2015. Ainsi, nonobstant l'effet de levier procuré par les avances en comptes courants d'associés en vue d'assurer la rentabilité du projet, le ratio d'indépendance financière est limité, ce qui traduit un endettement important. Le versement d'avances en comptes courants a évité de recourir à nouveau à l'emprunt bancaire dont l'encours était déjà important, ce qui, comme l'indique le Département, aurait rendu plus onéreux le crédit long terme. Toujours, au 30 septembre 2015, le fonds de roulement net s'établit à 3,8 M€, calculé par différence entre les capitaux permanents, soit 137 M€ (48,5 M€ de capitaux propres et 88,5 M€ de dettes à plus d'un an), et 133,2 M€ d'immobilisations nettes, contre 11,8 M€ pour l'exercice clos le 30 septembre 2014 (80,6 M€ de capitaux permanents moins 68,8 M€ d'immobilisations nettes).

➤ Les débuts de gestion de la SAEML

- (126). Comme prévu à l'acte de VEFA, les installations du Center parcs ont été livrées le 15 juin 2015. Selon le Département, les pertes au cours de la première année d'exploitation sont imputables à la montée progressive du montant du loyer, ce que le document prévisionnel mentionnait. En cumul, la perte d'exploitation effective s'élevait à 407 K€ contre une perte prévisionnelle de 3,5 M€.
- (127). Couvrant la période du 15 juin 2015 au 30 septembre 2015, la première échéance de loyer s'est élevée à 1,4 M€ environ. L'exploitation a commencé le 29 juin 2015, avec, au cours des deux premiers mois, des taux de remplissage proches de 90 % liés à une importante fréquentation étrangère. Toutefois, l'exercice clos le 30 septembre 2015 présente une perte de 977,2 K€. En excluant un résultat exceptionnel de 128,8 K€ correspondant à la quote-part des subventions d'investissement virée annuellement au compte de résultat, le résultat courant s'établit à - 1,1 M€ environ dont -0,8 M€ de résultat financier lié aux intérêts sur emprunts (0,5 M€) et sur les comptes courants d'associés (0,3 M€), rémunérés à 2,25 %. Selon le Département, les pertes au cours de la première année d'exploitation sont imputables à la montée progressive du montant du loyer, ce que le document prévisionnel mentionnait. En cumul, la perte d'exploitation effective s'élevait à 407 K€ contre une perte prévisionnelle de 3,5 M€.

(128). La S.A.E.M.L. a enregistré un chiffre d'affaires pour la première fois au cours de l'exercice clos le 30 septembre 2015, de 1,4 M€, tiré des locations. Sans salarié, elle a principalement pour charges les dotations aux amortissements des installations et aménagements, ainsi que les frais financiers liés à l'emprunt de 68 M€.

➤ **Des aides substantielles dont la compatibilité de certaines d'entre elles avec la législation communautaire sur les aides d'Etat n'est pas garantie**

(129). Les avances en comptes courants procurent au Département une rémunération que les déficits de départ de la SAEML ne lui permettraient pas d'obtenir en dividendes. Au titre de l'exercice 2014/2015, les intérêts se sont élevés à 174,9 K€, au taux de 2,25 %, soit l'équivalent du taux des obligations assimilables du Trésor à 10 ans, proposé début février 2014, à savoir 2,29 %. En 2016, le Département n'a rien perçu, les intérêts étant capitalisés à son bénéfice. Pendant l'exercice 2014/2015, il avait débloqué 9 M€ supplémentaires d'avances en comptes courants d'associés, conformément aux clauses initiales de la convention passée avec la société. De 6 M€ au 30 septembre 2014, le niveau des avances est passé à 15 M€ au 30 septembre 2015.

(130). L'avance de 9 M€ a été inférieure au montant des investissements supplémentaires de l'exercice 2014/2015. Sans les avances en comptes courants d'associés consenties par le Département, la situation financière ne se serait pas améliorée. En l'état du dossier, il n'est pas possible de conclure que leur versement visait à remédier à des défaillances du marché et que la société aurait pu obtenir un avantage économique équivalent dans les conditions normales du marché.

(131). L'ensemble des engagements directs du département de la Vienne dans la S.A.E.M.L. du Bois de la Mothe Chandenier s'élève à 40,55 M€ (21,55 M€ de capital, 15 M€ d'avances en comptes courant d'associés plus 4 M€ de subventions d'équipement). Les 4 M€ de subventions d'équipement sont compensées à hauteur de 2,5 M€ par un versement spécifique de dotation d'équipement aux territoires ruraux de la part de l'Etat en faveur du Département. Cet ajustement se traduit par un changement de financeur. Par rapport à l'engagement qu'il avait pris initialement, le Département a augmenté le niveau de ses aides.

(132). Déséquilibrée, la structure financière de la SAEML du Bois de la Mothe Chandenier est tributaire des avances en comptes courants d'associés apportées notamment par le Département. Le niveau des capitaux propres a été diminué par un résultat comptable 2013/2014 négatif, sans descendre en-deçà du seuil légal de la moitié du capital social. En contrepartie de ces avances, la rémunération du Département est limitée puisque celui-ci n'a perçu aucun intérêt en 2016.

➤ **Une société d'économie mixte intervenant dans un domaine étranger à son objet social**

(133). Au plan juridique, dans les faits, la S.A.E.M.L. intervient dans la conception d'un projet à caractère touristique. Mais son code d'activité au registre du commerce et des sociétés « 6820B : Location de terrains et d'autres biens immobiliers » est plus générique. De plus, selon la rédaction de son objet social, une fois les acquisitions immobilières nécessaires au projet Center parcs effectuées, elle a pour mission de louer les terrains qu'elle a acquis et aménagés, et de mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation de son objet. Elle n'apparaît donc pas en première ligne dans une relation avec une clientèle touristique, le lien avec la mission de tourisme proprement dite étant indirect. Les dispositions, citées par le département de la Vienne dans sa réponse, de l'article L. 111-1 du code du tourisme, dans leur rédaction issue de la loi NOTRe, confiant expressément une compétence aux départements en matière de création et/ou d'exploitation d'équipements touristiques, ne remettent pas en cause ce constat.

(134). La S.A.E.M.L. du Bois de la Mothe Chandeniers est d'abord une société destinée à lever des moyens financiers, en étant le réceptacle des participations de collectivités publiques, pour faire venir une entreprise dans la Vienne, en portant le foncier de son projet touristique. La structure légère de la société et l'absence de personnel et la mission de secrétariat juridique assurée par le département de la Vienne dans le cadre d'une convention corroborent ce constat. Une fois la création de l'équipement touristique réalisée, ce qui s'inscrivait dans le cadre de son objet social, la S.A.E.M.L. exerce une activité de locations de terrains et de biens immobiliers, distincte

de leur exploitation, celle-ci étant assurée par une autre entité. Le département de la Vienne ne peut en conséquence s'exonérer de l'application de la loi NOTRe quant à sa participation au capital de la SAEML.

(135). En conclusion sur les participations dans les sociétés d'économie mixte

La mise en œuvre de la loi NOTRe impose la cession, par le département de la Vienne, des deux tiers des actions détenues dans les S.A.E.M.L. patrimoniale et du bois de la Mothe Chandénier, dont l'objet social porte sur une compétence, l'économie, qu'il a perdue. Les prises de participation ou interventions indirectes de ces SAEML dans des structures ou activités de tourisme ne permettent pas en effet de les assimiler à des entreprises à vocation touristique, qui entrerait dans une compétence conservée par le Département.

S'agissant de la S.A. du parc du Futuroscope, la cession des parts à la région Nouvelle-Aquitaine ne poserait pas de problème dans la relation contractuelle avec la compagnie des alpes car le pacte d'actionnaires de 2010 prévoit un droit préférentiel en cas de cession à une entité autre qu'une collectivité territoriale, ce qui ne serait pas le cas. Quant à la reprise par la Région des actions dans la SEML patrimoniale et, de ce fait, d'une participation indirecte dans la S.A. du parc du Futuroscope, elle n'entraînerait pas non plus le déclenchement de la clause de droit préférentiel en faveur de la compagnie des Alpes. En réponse, le département de la Vienne fait savoir que la modification de l'objet social de la SEML Patrimoniale est en cours.

1.4.5. Contrôle des associations et organismes privés subventionnés

1.4.5.1. Evolution des financements

- (136). Les subventions de fonctionnement en faveur des associations et autres organismes de droit privé sont imputées au compte éponyme 6574 ou, selon les cas, au compte « 6568 – autres participations ». Les montants du c/6568 retracés dans le tableau infra correspondent uniquement aux sommes versées à des associations et organismes de droit privé, à partir d'un état communiqué par l'ordonnateur (le niveau global du c/6568 étant plus élevé car il intègre d'autres flux comme les subventions à des budget annexes).
- (137). Au cours de la période 2010-2015, la masse globale a représenté chaque année en moyenne 12,2 M€, avec une pointe à 16,1 M€ en 2012 résultant du montant exceptionnellement élevé des autres participations du c/6568. De 2010 à 2013, le niveau des subventions imputées au c/6574 a progressé, de 10,3 M€ à 11,2 M€, mais sa part dans l'ensemble des charges de fonctionnement est restée stable autour de 3 %. Puis, il a baissé tant en valeur absolue qu'en valeur relative, à 10,9 M€ en 2014 puis 9,8 M€ en 2015, pour être ramené à 2,6 % des charges totales pour chacun de ces deux exercices (celles-ci s'élevant à 413 M€ en 2014 et 372,8 M€ en 2015).

Tableau 4 : Subventions de fonctionnement aux associations et autres de droit privé

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
c/6574	10 285,8	10 734,1	10 575,1	11 168,5	10 868,0	9 757,4
c/6568	1 342,6	1 084,5	5 510,6	401,9	552,2	1 003,9
Total	11 628,4	11 818,6	16 085,7	11 570,4	11 420,2	10 761,3

Source : comptes de gestion (c/6574) et direction du budget et des finances du département de la Vienne (c/6568).

- (138). En 2015, 21 organismes (20 associations et la chambre départementale d'agriculture de la Vienne) ont perçu une subvention, imputée au c/6574, d'un montant supérieur à 75 K€, représentant globalement environ 4,6 M€ soit 47 % des subventions imputées au c/6574, contre 4,5 M€ en 2010⁵⁹. L'agence de créativité et d'attractivité du Poitou a bénéficié de la subvention de fonctionnement la plus importante, 1,6 M€ soit un montant comparable aux deux exercices précédents, suivie de « Soliha Vienne » (386 K€), de la société anonyme à objet sportif « Poitiers basket 86 » (290 K€ contre 368 K€ en 2010), de l'association culture œuvres sociales des agents du département de la Vienne (265 K€, inchangé par rapport à 2010), du centre d'entreprises et d'innovation en pépinière (230 K€ contre 305 K€ en 2010), de l'agence d'information sur le logement de la Vienne (223 K€,

⁵⁹ Source : annexe aux comptes administratifs 2010 et 2015.

210 K€ en 2010) et du « *théâtre et auditorium de Poitiers scène nationale* » (presque 223 K€ contre 312,2 K€ en 2010). Les financements annuels en faveur des autres structures n'ont pas dépassé 150 K€.

- (139). En 2012, le niveau global des subventions du c/6574 a baissé de façon sensible sous l'effet d'une baisse des plus importantes d'entre elles et d'une révision générale des dossiers relatifs aux structures d'insertion par l'activité économique (S.I.A.E.). Dans un souci d'équité et compte tenu de l'augmentation de leur nombre, ainsi que de la nécessité d'optimiser l'octroi des fonds départementaux dédiés à des actions en faveur de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active, la rédaction d'un règlement d'attribution des aides aux S.I.A.E. a alors été engagée, avec, en préalable, une analyse financière de tous les organismes de ce type, menée par la mission modernisation évaluation et coordination placée sous l'autorité du D.G.S. L'objectif était d'anticiper les répercussions éventuelles de ce futur règlement. Les financements en faveur d'associations présentant un niveau conséquent de disponibilités au regard de leurs charges d'exploitation ont été réduits (exemple : association « *Pluri services Civray* », subvention ramenée de 30,5 K€ à 20 K€).
- (140). Dans d'autres domaines, certaines subventions ont été réduites. Pour une vision globale des subventionnements aux associations, ont été intégrées, selon les renseignements fournis par l'ordonnateur, certaines sommes inscrites au compte « *6568 – autres participations* ». Leur imputation comptable s'explique par leur caractère obligatoire, découlant de dispositions législatives. Elles concernent principalement les domaines de l'éducation (collèges et lycées privés, organismes de gestion de l'enseignement catholique), de l'aide sociale à l'enfance, du logement, et de l'insertion sociale et professionnelle. Les versements à ce dernier titre correspondent, pour certains, à des crédits du fonds social logement que le département de la Vienne perçoit et reverse à des référents uniques avec lesquels il a confié, par convention, une mission de suivi de bénéficiaires du revenu de solidarité active.
- (141). Par rapport à 2010, exercice au cours duquel une centaine d'organismes de ce type avaient bénéficié de sommes réglées au c/6568, dont la moitié pour des montants inférieurs à 3 K€, les versements sont plus concentrés, les fonds octroyés en 2015 étant destinés à 29 structures, pour des montants unitaires supérieurs à 12 K€ sauf dans 3 cas (3,3 K€, 1,5 K€ et 0,6 K€).
- (142). Le niveau des fonds alloués au c/6568 a évolué de 1 M€ de 2010 à 2011, à 5 M€ en 2012, à 0,4 M€ en 2013, à 0,5 M€ environ en 2014 et à 1 M€ en 2015. La baisse importante de 2013 est à relier à l'interruption ponctuelle des versements en faveur des structures d'insertion par l'activité économique qui bénéficiaient auparavant de financements importants (le centre de plein air de Lathus et l'association dynamique d'entraide du canton de Lussac-les-châteaux, pour respectivement 209 K€ et 146 K€ en 2012).

1.4.5.2. Un pilotage des subventions non unifié

- (143). Comme l'a précisé le Département, les subventions sont gérées directement par les directions thématiques. Cependant, le pilotage des subventions n'est pas unifié, ce qui empêche d'avoir une analyse de l'ensemble des engagements et des risques encourus. L'application « *Astre subventions* » permet d'obtenir une vision globale des financements mais cela ne constitue pas une analyse à proprement parler. Les directions opérationnelles concernées, dont certains agents ont reçu une formation dispensée par la mission modernisation évaluation et coordination à l'utilisation d'un module d'analyse financière simplifié, instruisent les demandes de subventions selon leurs règlements d'attribution respectifs et certains critères comme l'objet de l'association au regard des priorités départementales, les financements antérieurement alloués, le montage financier du projet et le caractère départemental de l'organisme. Si elles transmettent les comptes certifiés à la direction du budget et des finances, afin de les tenir à disposition de tout citoyen qui exprimerait une demande en ce sens, elles continuent d'assurer le suivi de l'association, parfois en lien avec la contrôleuse de gestion rattachée au D.G.S.
- (144). Celle-ci a élaboré un modèle d'analyse développé, comprenant un indicateur de dépendance financière rapportant l'ensemble des subventions perçues, auprès de toutes collectivités, aux produits de l'association, les soldes intermédiaires de gestion, et une analyse de la trésorerie et de l'endettement. Cet outil est utilisé principalement par la cellule de contrôle de gestion pour examiner des dossiers précis. Mais il ne l'est pas systématiquement par les directions opérationnelles dans le cadre de leurs instructions. Eu égard au temps que

peut mobiliser l'utilisation du module, le Département préfère y avoir recours à bon escient, de telle sorte que le coût d'instruction ne soit pas disproportionné par rapport aux montants en jeu.

(145). Le Département s'acquitte de l'obligation de conventionnement préalable⁶⁰ pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 K€ et se fait communiquer, en plus des comptes certifiés, les comptes d'emploi lorsqu'une même structure bénéficie de subventions au titre de missions distinctes, conformément à la législation⁶¹.

(146). Deux entités subventionnées présentent une situation financière précaire : la société anonyme à objet sportif (S.A.O.S.) « Poitiers basket 86 » et l'agence départementale d'information pour le logement de la Vienne.

- La S.A.O.S. « Poitiers basket 86 » peut percevoir des aides financières publiques selon un régime spécifique⁶², à condition de couvrir des missions d'intérêt général, et dans la limite de 2,3 M€ par saison sportive⁶³. Par suite de l'accumulation de déficits, ses capitaux propres sont négatifs à - 107,5 K€ au 30 juin 2014 et -237,9 K€ au 30 juin 2015, pour un capital social de 205,9 K€ environ. Réunie le 22 octobre 2015, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires a décidé la poursuite de l'activité, malgré un niveau inférieur au seuil légal de la moitié du capital social⁶⁴, ce dans les 4 mois suivant la date d'approbation des comptes de l'exercice clos le 30 juin 2014 qui faisaient apparaître cette situation. Ces comptes ayant été déposés le 31 décembre 2014⁶⁵, l'assemblée générale extraordinaire devait se réunir légalement en février 2015 pour les approuver et constater de fait l'état des capitaux propres, tout en décidant de ne pas dissoudre la société.

Au cours de la saison sportive 2015/2016, la trésorerie de la S.A.O.S. a été suivie mensuellement et plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la situation nette : augmentation des recettes propres à travers un partenariat privé, et économies sur les frais de personnel. Au 30 juin 2016, la situation nette était toujours négative, mais ramenée à -71,8 K€. Les mesures mises en œuvre ont porté leurs premiers fruits puisque le résultat était excédentaire à hauteur de 166 K€. Cette amélioration a conduit le commissaire aux comptes à certifier les comptes de l'exercice clos le 30 juin 2016 dans le cadre d'une poursuite d'activité.

Réunie le 3 novembre 2016, l'assemblée générale extraordinaire a constaté que les capitaux propres étaient négatifs au 30 juin 2016. La dissolution n'ayant pas été prononcée lors de la précédente assemblée générale extraordinaire du 22 octobre 2015, la société avait, comme elle le précise dans sa réponse, jusqu'au 30 juin 2017 pour « *réduire son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes qui n'ont pas pu être imputées sur les réserves, si, dans ce délai, les capitaux propres n'ont pas été reconstitués à concurrence d'une valeur au moins égale à la moitié du capital social* »⁶⁷.

L'agence départementale d'information sur le logement (ADIL), conventionnée par le ministère responsable du logement, est financée à 42 % par le département de la Vienne, étant rappelé que les services qu'elle rend sont obligatoirement gratuits⁶⁸. Depuis plusieurs années, sa situation financière est dégradée, ce qui a amené le commissaire aux comptes à lancer une procédure d'alerte en 2016. Afin de contribuer à la baisse de ses charges de structure, le Département a proposé de loger l'agence dans ses locaux générant ainsi une baisse de loyer. Mais cela n'a pas permis d'endiguer la tendance, un déficit de 54 K€ étant enregistré en 2016. En outre, l'association doit financer des départs en retraite. Un plan de redressement pour la période 2016-2019, auquel le département de la Vienne contribue par

⁶⁰ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

⁶¹ Article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁶² Visées à l'article 11 de la loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

⁶³ Décret n° 2001-828 du 4 septembre 2001.

⁶⁴ Source : registre national du commerce, 23 octobre 2015.

⁶⁵ Article L. 225-248 du code de commerce.

⁶⁶ BODACC n°100 C du 31 décembre 2014.

⁶⁷ Article L. 225-248 du code de commerce.

⁶⁸ Articles L. 366-1 et R. 366-5 du code de la construction et de l'habitation.

une subvention exceptionnelle de 50 K€, complète la subvention annuelle de 94 K€⁶⁹, à laquelle s'ajoute une subvention de 60 K€ au titre de l'observatoire du logement. Un rapprochement de l'ADIL avec d'autres intervenants dans le domaine du logement était à l'étude dans la perspective de création d'une « maison de l'habitat ».

(147). Conclusion sur le suivi des associations subventionnées

Le suivi des associations subventionnées est caractérisé par une dissémination entre les directions opérationnelles à laquelle la présence d'une chargée de mission dédiée nommée auprès du D.G.S. n'a pas permis de remédier.

Hormis les structures d'insertion par l'activité économique, pour lesquelles un règlement d'attribution des subventions a été adopté en 2014, sous la contrainte induite par la réduction des financements du fonds social européen, il n'y a pas eu d'évolutions majeures. S'agissant de l'ADIL 86, dont la structure financière est détériorée depuis plusieurs années, la collectivité aurait pu être plus vigilante.

1.4.6. Budgets annexes

1.4.6.1. Observations juridiques et comptables d'ordre général

(148). Le département de la Vienne compte 6 budgets annexes, d'importance variable :

- Réseau images de la technopole du Futuroscope (0,24 M€ au budget primitif 2016) ;
- « Activité de location d'immeubles pour l'accueil des entreprises » (2,2 M€ au B.P. 2016) ;
- « Activité location du Futuroscope » (10,4 M€) ;
- Aménagement du site du Vigeant (0,3 M€) ;
- Budget « transports » retraçant uniquement les activités de transports scolaires et de transports à la demande, créé à compter du 1^{er} janvier 2014 (11,1 M€) ;
- Eau et assainissement de la technopole du Futuroscope (0,8 M€).

(149). En vertu de la législation et de la réglementation comptable⁷⁰, les budgets annexes retraçant une activité qualifiée de service public industriel et commercial doivent disposer d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal, dès lors que leur exploitation est assurée directement par la collectivité. En début d'instruction et malgré les précédentes observations de la chambre, le réseau images et le service de l'assainissement du Futuroscope, tous deux budgets annexes à caractère industriel et commercial, sont toujours dépourvus d'un c/515. A compter du 1^{er} janvier 2017, ils disposent chacun d'un compte 515 distinct, le département de la Vienne précisant que, depuis le précédent examen de gestion, il n'y a plus de lien financier entre ces deux budgets annexes et le budget principal.

(150). Depuis les préconisations du dernier rapport de la chambre, 3 budgets annexes, activités de location, parc du Futuroscope et pôle du Vigeant, ont été transformés en services publics administratifs et sont régies par l'instruction M 52, tout en demeurant assujettis à la T.V.A. La subvention du budget principal à chacun de ces budgets annexes est imputée au compte « 6568 – autres contributions », alors que, selon la réglementation⁷¹, le compte 65736 retrace les subventions courantes accordées aux services publics départementaux notamment celles versées aux services de transport. En effet, selon la rubrique du tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable : « Le compte 65736 retrace les subventions courantes accordées aux services publics départementaux notamment celles versées aux services de transport. Les autres subventions de fonctionnement octroyées aux SPIC du département constituent des subventions exceptionnelles ». Ainsi, à la page 94, la rubrique c/674 – subventions exceptionnelles, précise que sont comptabilisées à ce compte les subventions de fonctionnement n'ayant pas le caractère de charges courantes. Sont considérés comme

⁶⁹ Délibération du conseil départemental du 24 juin 2016.

⁷⁰ Articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du C.G.C.T. et instruction comptable et budgétaire M 4,

⁷¹ Institution budgétaire et comptable M 52, tome I, p.91.

constituant une subvention exceptionnelle : le versement de subventions de fonctionnement aux services publics à caractère industriel et commerciaux du département autres que les services de transport (compte 6743) ; (...) En revanche, les subventions de fonctionnement aux services de transport constituent des charges courantes enregistrées au compte 65736 ». En outre, suite au précédent examen de gestion, la situation du compte « 181 - compte de liaison affectation à un budget annexe » du budget principal a été régularisée pour prendre en compte les investissements réalisés avant 1999 au niveau du parc du Futuroscope. Depuis le 31 décembre 2014, son solde débiteur s'élève à 259,3 M€.

- (151). Enfin, l'absence de budget annexe retraçant les stocks de terrains et les opérations de cession de la zone d'aménagement du Téléport du Futuroscope, créée en 1988, avant l'instauration par la réglementation de l'obligation de suivi de la comptabilité de stock à aménager, est à signaler. Les dépenses et les recettes afférentes sont confondues dans le budget principal, contrairement à la réglementation comptable⁷² qui inclut dans la liste des services publics suivis obligatoirement sous forme de budgets distincts du budget principal les opérations d'aménagement. Comme l'a rappelé de façon constante le Conseil d'Etat⁷³, elles ne peuvent pas être qualifiées de missions de service public mais relèvent de l'exploitation et de la gestion du domaine privé par la collectivité et constituent, à ce titre, une activité privée. Il n'y a pas de comptabilité de stocks, les actifs revendus ou en attente de cession à des opérateurs figurent en immobilisations dans les comptes du département.
- (152). Suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, une circulaire du 3 novembre 2016 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales⁷⁴ a rappelé que si les départements ne se voient pas déléguer par les communes et E.P.C.I. à fiscalité propre l'octroi d'aides à une entreprise, ils ne peuvent plus intervenir en matière économique sauf dans des cas particuliers prévus par la loi. Cela implique le transfert, à ceux-ci, des zones d'activité leur appartenant, à savoir, dans la Vienne, la zone du Téléport située sur le territoire de la commune de Jaunay-Marigny qui fait partie, depuis le 1^{er} janvier 2017, de la communauté urbaine de Grand Poitiers. Ce n'est pas la position du Département qui considère que, s'agissant d'un projet engagé avant la promulgation de la loi NOTRe, celle-ci devrait rester sous sa compétence jusqu'à l'achèvement complet des aménagements. Pourtant, si le législateur a permis aux conseils départementaux de « *maintenir les financements accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique de leur territoire jusqu'au 31 décembre 2016* »⁷⁵ et spécifié que « *sauf disposition contraire, l'exécution des engagements juridiques, financiers et budgétaires pris par les départements et par les régions avant la date de publication de la présente loi en dehors des domaines de compétences que la loi leur attribue se poursuit jusqu'au 31 décembre 2015* »⁷⁶, ces dispositions transitoires ne s'appliquent au cas de la ZAC du Téléport. De surcroît, « *la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; (...)* »⁷⁷. Etant située sur le territoire de la communauté urbaine de Grand Poitiers, la ZAC du Téléport doit donc lui être transférée sans délai. Des démarches en vue d'un transfert auraient dû être engagées dès le 1^{er} janvier 2017, la loi NOTRe ayant imposé le transfert obligatoire, à compter de cette date, de l'ensemble des « *zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* »⁷⁸.

⁷² Instruction budgétaire et comptable M 52, tome II, titre 1^{er}, chapitre 1.

⁷³ C.E., 29 février 1980, *Mme Rivière* ; 12 janvier 1983, *Commune de Laronxe* ; 15 juin 1990, *M. et Mme Lemeunier*, cités dans une réponse parue au J.O. Sénat du 11 février 2016, p. 607, du ministre de l'Intérieur à une question écrite n°16339 du sénateur Jean-Louis Masson du 24 septembre 2015, p. 2225.

⁷⁴ NOR ARCC16320285, objet : conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux.

⁷⁵ Article 2-V de la loi NOTRe.

⁷⁶ Article 133 XX de la loi NOTRe.

⁷⁷ I de l'article L. 5215-20 du C.G.C.T.

⁷⁸ Article 5216-5 du C.G.C.T. dans la rédaction issue de la loi NOTRe.

(153). Afin d'évaluer le risque financier supporté par la collectivité, les opérations de lotissement doivent être individualisées dans un budget annexe, quel que soit le régime fiscal retenu. L'ancienneté de la ZAC du Téléport ne permet pas d'envisager la reconstitution d'une comptabilité de stocks de terrains, d'autant que certains ont été vendus. Toutefois, il convient de souligner que l'intégration de ces parcelles dans le patrimoine départemental empêche d'en retracer le coût dans les comptes. Certes, un bilan annuel est présenté à l'assemblée délibérante et un état spécifique à ce service assujéti à la T.V.A. est annexé au compte administratif mais, d'un point de vue comptable, une activité relevant de l'exploitation et de la gestion du domaine privé de la collectivité a été confondue avec les missions de service public, ce qui est anormal.

1.4.6.2. Budget annexe « activités location Futuroscope »

(154). La section de fonctionnement de ce budget annexe ne retrace pas l'intégralité des charges et produits afférents à son activité. Ainsi, les frais de personnel des 3 agents de la direction des investissements du Futuroscope et des affaires foncières (relevant initialement de la D.G.A.F. et transférée à la D.G.A. aménagement à compter du 1^{er} septembre 2016) sont imputés au budget principal, sans que celui-ci lui refacture les frais correspondants.

(155). Les produits comprennent un loyer forfaitisé de 2,1 M€ que verse la S.A. du parc du Futuroscope en contrepartie des dépenses de gros entretien assurées par le Département, avec un complément de 75 K€ introduit par avenant au bail dans le cadre du plan de développement 2014-2017, et un loyer annuel de 765 K€ réglé par la SAEML du palais des congrès, en contrepartie de son exploitation.

(156). Les produits ne comprennent pas les dividendes générés par la participation au capital de la SEML Patrimoniale de la Vienne qui perçoit elle-même des dividendes de la S.A. du parc du Futuroscope (cf. infra). Ceux-ci sont perçus par le budget principal, car les parts de la SEML Patrimoniale figurent à l'actif du budget principal et non à celui du budget annexe. L'objet social de la SEML Patrimoniale est plus étendu que la prise de participation dans la société exploitante du parc du Futuroscope, comme l'illustre l'octroi d'une subvention d'équipement à l'entreprise aéronautique MECAFI à Châtelleraut.

(157). La lisibilité des flux financiers supposerait que le budget principal verse chaque année au budget annexe la quote-part des dividendes qu'il perçoit de la SEML Patrimoniale correspondant aux revenus que celle-ci tire de sa participation à la société d'exploitation du parc, ce que le département de la Vienne estime impossible compte tenu de la pluralité des activités de ladite SEML et des retraitements que cela nécessiterait. La chambre ne partage pas ce point de vue car une comptabilité analytique au sein de la SEML Patrimoniale permettrait de pallier la difficulté. A défaut de versement automatique au budget annexe, le budget principal conserve les dividendes, ce qui revient *de facto* à une remontée en sa faveur d'une partie des produits du budget annexe. Le niveau des produits du budget annexe en est minoré d'autant, du moins pour les exercices au cours desquels la collectivité perçoit des dividendes de ladite SEML. Ainsi, les produits sont constitués pour l'essentiel de produits d'exploitation tirés des revenus des locations versés, depuis 2011, par la société du parc du Futuroscope conformément au bail consolidé (chapitre « 939-1 – structures d'animation et de développement économique », tantôt au compte nature « 7083 – locations diverses autres qu'immeubles » : 2,8 M€ en 2011, 3 M€ en 2012, tantôt au compte « 752 – revenu des immeubles » : 3,2 M€ en 2013, 3,5 M€ en 2014), ou, en 2015, réparti entre les deux comptes.

(158). En 2016, le loyer global s'élève à 2,73 M€, y compris le loyer supplémentaire pour la réhabilitation de l'hôtel. En outre, la S.A.E.M.L. du Palais des congrès verse un loyer annuel, 0,6 M€ pour 2016 conformément au bail qui a été modifié en 2015.

(159). Les loyers ne couvrent pas les charges, composées en majorité de dotations aux amortissements. C'est le cas en 2010 (2,8 M€ contre 4 M€), avec un déficit de 1 M€ environ. Pour le compenser, une subvention d'équilibre du budget principal lui était versée en 2011, ce qui pose un problème de non rattachement de charges à l'exercice. Au titre de 2011 et 2012, aucune subvention n'a été octroyée par le budget principal. Fin 2011, le déficit cumulé s'élevait à 1,1 M€. La subvention au titre de 2011, qui avait fait l'objet d'un versement partiel cette année-là, a été régularisée en 2013.

- (160). En 2013, une subvention du budget principal de 2,5 M€ était versée pour couvrir le déficit cumulé à fin 2012, plus les 1,5 M€ de déficit de cet exercice. Par suite, au 31 décembre 2013, le résultat cumulé d'exploitation devenait positif à 0,1 M€. A compter de 2014, le montant de la subvention (1,53 M€ en 2014, 1,65 M€ en 2015) est arrêté pour obtenir un résultat nul. En 2015, hors report de l'excédent antérieur, l'exploitation est légèrement déficitaire avec 5 446 K€ de charges pour 5 425 K€ de produits, contre 5 021 K€ de charges en 2014 et 5 142 K€ de produits. Cependant, grâce à un excédent de 121,2 K€ fin 2014 reporté sur 2015, le résultat cumulé de fonctionnement au 31 décembre 2015 est excédentaire de 101,1 K€.
- (161). Comme prévu dans le bail conclu avec la S.A. du parc du Futuroscope, les dépenses d'investissement sont destinées au gros entretien des installations (1,4 M€ H.T., portés à 1,6 M€ H.T. en 2016 après révision selon l'indice des loyers commerciaux). Depuis 2014, elles sont totalement retracées à l'actif du budget annexe par suite d'une écriture comptable de régularisation (cf. supra 2.6.6.1). En outre, à titre exceptionnel, des dépenses sont réalisées dans le cadre d'un plan de développement mis en œuvre par la société exploitante de 2014 à 2017 et auquel le Département contribue pour 8 M€.
- (162). Le taux de réalisation des dépenses d'investissement est variable. En 2011, année de mise en œuvre du bail avec la S.A. du parc du Futuroscope, les réalisations s'élèvent à 6,7 M€ pour une inscription de 10,5 M€ de crédits. Les investissements de remise à niveau des installations prévus dans le bail s'échelonnent au cours des exercices ultérieurs. En 2014, année du lancement du plan de développement pour 2014-2017, le taux de réalisation est de seulement 53,5 % (3,8 M€ pour 7,1 M€ de crédits), traduisant un décalage dans le début des travaux.
- (163). En 2015, les dépenses d'investissement se sont élevées à 7 M€ et les recettes à 7,7 M€, dont 3 M€ d'excédent d'investissement reporté, résultant partiellement de retards dans le lancement du plan de développement 2014-2017. Cette année-là, pour équilibrer la section d'investissement, le budget principal a octroyé une subvention d'équipement transférable de 270 K€, inscrite au c/1313. Après un retard dans le lancement (1 M€ inscrits au budget primitif pour 2014 non exécutés), le plan de développement devait être achevé en 2017, des finitions pouvant être livrées en 2018.
- (164). Le programme de réhabilitation lancé en 2011 a donné lieu à la rénovation des 4 bâtiments, 11 000 m² et 290 chambres. L'échéancier des C.P. de l'A.P. correspondante, de 7,5 M€ H.T., était le suivant : 2 M€ HT en 2011, 1,5 M€ HT en 2012 et 3 M€ HT en 2013, le solde, soit 1 M€ en 2014 fut imputé sur le budget annexe « *activités location Futuroscope* ». L'opération a été financée par un prêt de 7,5 M€ H.T. du budget principal, que le budget annexe Futuroscope rembourse de façon dégressive sur une durée de 20 ans⁷⁹.

1.4.6.3. Activités de location d'immeubles pour l'accueil d'entreprises

- (165). Au sein de la technopole du Futuroscope, le département de la Vienne est propriétaire d'un hôtel d'entreprises, composé de 3 bâtiments dénommés @1, @2 et @3, dont l'activité de location est retracée sous un budget annexe spécifique. En 2016, le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne a acquis l'un de ces bâtiments. Le syndicat mixte « *Vienne Service* » et l'agence technique départementale bénéficient d'une mise à disposition gracieuse de certains locaux.
- (166). Le niveau des produits, qui a été divisé par 5 environ depuis 2010, suite au départ d'une entreprise non remplacée, est fonction du taux de remplissage des immeubles. En 2016, il a été perçu 1,1 M€ contre 1,4 M€ en 2014 et 2015. Le produit de la cession de l'immeuble @1 au centre de gestion devrait permettre le financement de la rénovation d'un des niveaux du bâtiment @3, vacant depuis le départ de l'entreprise locataire en 2011⁸⁰, ce qui évitera de solliciter le budget principal pour une subvention d'équipement.

⁷⁹ Conformément à une délibération du 27 septembre 2013.

⁸⁰ Délibération du 26 juin 2015.

(167). Les dépenses d'investissement sont majoritairement constituées des remboursements de deux avances remboursables consenties par le budget principal en 2000 et 2003, la première, d'un montant initial de 914,7 K€, et la seconde de 35,3 M€ à l'origine, en 2003, et 7,5 M€ de restant dû à fin 2015.

1.4.6.4. Pôle mécanique du Vigeant

(168). Distincte du circuit automobile éponyme géré par le syndicat mixte du pays montmorillonnais, l'activité de ce budget annexe consiste en un pôle mécanique destiné à apporter une aide logistique à toutes entreprises de construction en petite série de véhicules de compétition. Mettant en commun des moyens avec les laboratoires du C.N.R.S. et les P.M.E., il développe des outils pour la conception de prototypes (numérisation de surfaces, de pièces ou d'ensembles mécaniques).

(169). Complémentaire des sites du Futuroscope et du Chatelleraudais, le pôle du Vigeant a démarré son activité à la mi-2008, avec la réalisation d'un centre de recherche et développement, qui a fonctionné jusqu'en 2011, ainsi que la desserte en voirie et réseaux divers. De fin 2009 à 2011, l'activité a pâti d'une conjoncture économique défavorable. Depuis le 1^{er} septembre 2011, un prestataire intervient sur l'exploitation du banc, dans le cadre d'un marché pour l'exploitation et la gestion des matériels de recherche et développement mutualisés du pôle mécanique du val de Vienne, pour un montant de 511,2 K€ H.T. Cependant, à l'actif du budget annexe, les équipements mis à disposition de cet exploitant ne figurent pas au chapitre 24 relatif aux immobilisations concédées, mises en affermage ou mises à disposition. Ils seront totalement amortis en 2019. En outre, une autorisation de programme, de 1 901 K€ environ, clôturée par une délibération du 23 juin 2017, figurait à tort à l'actif du budget principal et non du budget annexe.

1.4.6.5. Eau et assainissement de la technopole du Futuroscope

(170). Depuis le 1^{er} janvier 2003, le département de la Vienne gère directement les opérations relatives à l'achat et la vente d'eau potable et à l'assainissement sur le site du Futuroscope. Il achète l'eau à la communauté d'agglomération de Grand Poitiers et à la ville de Jaunay-Marigny pour la revendre aux utilisateurs. Il entretient le réseau d'eau et d'assainissement, qui lui appartient. Sa direction de l'urbanisme, du logement et des nouvelles technologies traite les aspects administratifs et financiers, et a la responsabilité de l'encaissement des sommes dues par les 80 usagers collectifs de la zone, par le biais d'une régie de recettes ad hoc. Cela représente de l'ordre de 0,8 M€ H.T. de recettes par an.

(171). Selon le Département, cette situation atypique aurait pour origine une absence d'accord avec la communauté urbaine de Grand Poitiers sur le financement des charges de fonctionnement de la station d'épuration (STEP) de Chasseneuil-du-Poitou, générées à 70 % par l'ensemble constitué par la ZAC du téléport et le parc du Futuroscope. La communauté urbaine de Grand Poitiers l'explique par le fait que les réseaux d'assainissement de la ZAC ne lui ont pas été transférés.

(172). Faisant suite à une réunion organisée le 3 février 2012 et associant la commune de Jaunay-Marigny où est implantée la station, le président de Grand Poitiers donnait son accord de principe, par un courrier du 3 mai 2012, pour une étude en vue du transfert des réseaux d'eau et d'assainissement à Grand Poitiers, à la condition que le Département apporte une contribution au remplacement de ladite station. Le dossier restait en suspens jusqu'à la signature le 31 mars 2017 du contrat de territoire au titre de 2016 dans les conditions prévues par le dispositif départemental d' « *accompagnement des communes et des territoires pour l'investissement dans la Vienne* » (décrit au paragraphe 6.2.1.), avec une subvention départementale de 0,5 M€ pour la construction de la nouvelle STEP, soit 10 % du coût total prévisionnel.

(173). En définitive, le département de la Vienne a affecté des moyens importants à la gestion d'un réseau lui appartenant, qu'il a confiée, dans le cadre d'un marché à procédure adaptée, au syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'équipement rural de la Vienne (SIVEER), et à une STEP, propriété de la communauté urbaine de Grand Poitiers qui gère directement les autres installations de ce type implantées sur le reste de son territoire. La communauté urbaine fait savoir que des discussions sont engagées avec le Département en vue du transfert des réseaux de la ZAC à son actif, ce qui suppose la communication de leur cartographie. Pour la

chambre, ce processus est logique avec les textes applicables puisque la communauté urbaine est investie de plein droit de la compétence d'eau et assainissement sur son territoire⁸¹.

1.4.6.6. Budget annexe « transports »

➤ *Le département de la Vienne assure 4 activités de transports.*

(174). La loi NOTRe du 7 août 2015 a transféré à la région 3 des 4 activités de transports, dont le département était autorité organisatrice de 1^{er} rang⁸² : les services de transports interurbains, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national et inscrits au plan départemental, les transports des élèves fréquentant les écoles maternelles et primaires, ainsi que les collèges et les lycées⁸³, et les transports réguliers à la demande. La 4^{ème} activité, à savoir les transports d'enfants en situation de handicap n'a pas été transférée à la région⁸⁴.

(175). Ces 4 activités de transports sont imbriquées. Si des trajets spécifiques aux scolaires sont regroupés dans des marchés (et identifiés au budget annexe transport, érigé à compter du 1^{er} janvier 2014), d'autres sont mixtes, des lignes interurbaines étant empruntées par des élèves en même temps que les autres usagers. Pour cette raison, ils sont régis par les délégations de service public (D.S.P.) conclues pour les lignes interurbaines classiques.

(176). Remontant à 2007, les contrats de D.S.P. sont arrivés à échéance le 31 août 2015. Dans la perspective de leur renouvellement, et avant le lancement d'une procédure de mise en concurrence, le comité technique s'est prononcé, au cours de sa séance du 30 juin 2014, sur le choix du mode de gestion et sur les caractéristiques des prestations, comme le prévoit la législation. Au regard de la hiérarchisation du réseau, de l'évolution de la périurbanisation, de la desserte des zones d'emploi, des secteurs ruraux, et des lieux touristiques, ainsi que de la nécessité de maîtriser les budgets tout en préservant l'équilibre des contrats, la collectivité a choisi de maintenir le système des D.S.P. à contribution forfaitaire, le considérant comme le plus adapté.

(177). Préalablement au renouvellement des D.S.P. pour la période 2015-2022, le schéma départemental des transports a été refondu au terme d'une année de travaux réalisés par un comité technique ad hoc et avec des associations concernées par la mobilité. Dans la D.S.P. en vigueur depuis septembre 2015, toutes les lignes exclusivement dévolues au ramassage scolaire ont disparu. Elles sont gérées par le biais de 42 marchés. Par suite, le nombre de lots de la dernière soumission de D.S.P. a été ramené de 20 à 12 pour la période 2015/2022.

➤ *Créé pour des motivations fiscales, le budget annexe « transports » ne retrace pas l'intégralité des activités exercées par la collectivité dans ce domaine.*

(178). Une délibération du 27 septembre 2013 a décidé la création, à compter du 1^{er} janvier 2014, d'un budget annexe retraçant les activités afférentes aux transports scolaires et au transport à la demande. Ainsi, jusqu'au 31 décembre 2013, ces deux activités, ainsi que celles de transports collectifs interurbains et de transport des enfants en situation handicap étaient confondues au sein du budget principal, sans comptabilité séparée. Or, le département de la Vienne avait sollicité auprès de la direction départementale des finances publiques un remboursement de la taxe à la valeur ajoutée y afférente au titre des exercices 2010 à 2013. Les dépenses et recettes générées par ces activités, dont la collectivité avait admis le principe de l'assujettissement à la T.V.A., auraient dû être isolées au sein d'un budget annexe ou, à défaut, donner lieu à la constitution, au sein du budget principal, d'une collection de bordereaux de mandats et titres de recettes distincts, conformément à la réglementation.

⁸¹ Article L. 5215-20 I du C.G.C.T.

⁸² Article L. 3111-1 du code des transports.

⁸³ Loi n°82-1153 du 30 septembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

⁸⁴ Régie par l'article R. 213-13 du code de l'éducation.

- (179). Le département de la Vienne estime avoir fait application de l'article 7-2 de la loi LOTI dont la rédaction n'imposerait pas, selon lui, le caractère industriel et commercial aux activités de transports collectifs organisées hors régie : « *sans préjudice de l'article 29-1, l'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente* ». Cette interprétation est restrictive car la 2nde possibilité prévue par le législateur n'exclut pas de retracer au sein d'un budget annexe une activité de transports confiée à un prestataire dans le cadre d'un marché public.
- (180). Pour 2013, le budget délibéré comprenait 21 M€ de charges, et des produits se répartissant entre 1 M€ de recettes perçues auprès des familles, 0,9 M€ environ auprès des communes et E.P.C.I. et 0,1 M€ auprès d'autres départements. Une comparaison avec 2014, premier exercice de mise en place du budget annexe, est impossible car il a alors été procédé à une écriture de régularisation en vue de la récupération de T.V.A.
- (181). En effet, la création d'un budget annexe spécifique aux transports scolaires et au transport à la demande visait à récupérer la T.V.A. afférente, dont le Département ne bénéficiait pas auparavant. En décembre 2014, celui-ci sollicitait des services fiscaux la récupération de T.V.A. au titre de 2014, ainsi que des exercices 2010 à 2013, pour un montant total de 1 895 028 €. Par courrier du 3 juin 2015, ceux-ci rejetaient une partie de la demande à concurrence de 368 431€. Dans un courrier du 16 juillet 2015, le Département formait un recours, rejeté à son tour. Actuellement le Département est à la recherche d'un nouveau moyen, en vue de récupérer la TVA contestée. Par une délibération du 04 décembre 2015, le conseil départemental a décidé de provisionner une partie des sommes attendues, soit 0,2 M€.
- (182). Selon le compte administratif 2014, pour son premier exercice d'existence, le budget annexe « *transports* » totalisait 9 834,4 K€ de charges, exclusivement à caractère général, et 10 250,4 K€ de produits, dont 8 736 K€ de subvention d'équilibre du budget principal (figurant au c/7473). En 2015, la subvention d'équilibre s'est élevée à 8 300 K€. Le reste provenait des recettes perçues auprès des usagers, d'une part, et des communes et E.P.C.I., d'autre part. Le libellé du budget annexe est impropre, car il laisse penser à tort qu'il englobe les transports interurbains. La précision apportée par la délibération constitutive du budget annexe selon laquelle son activité recouvre les transports scolaires et le transport à la demande n'invalide pas ce constat.
- (183). Selon les renseignements fournis par l'ordonnateur, le compte administratif 2014 du budget principal comprenait 66 113 K€ de charges réparties comme suit, inscrites au chapitre « *938 – transports* » :
- Transports interurbains et autres charges : 10 942 K€ ;
 - Subvention d'équilibre au budget annexe : 8 736 K€ (c/6568) ;
 - Frais de personnel : 519 K€ ;
 - Ecriture de régularisation destinée à la récupération de la T.V.A. : 45 916 K€.
- (184). En réalité, les 66 113 K€ correspondent, à 90 K€ près, à la somme des charges enregistrées aux chapitres « *938-1 – transports scolaires* » (65 323,7 K€), « *938-8 – autres* » (700 K€ résultant de participations versées aux communautés de communes et autres groupements de communes). Mais la lecture du compte administratif du budget principal ne permet pas d'identifier l'écriture de régularisation pour la T.V.A.
- (185). En produits, selon les éléments communiqués en cours d'institution initiale par l'ordonnateur, et comme restitué dans la note explicative du compte administratif diffusée auprès des élus, il a été enregistré 47 811 K€ T.T.C. de produits exceptionnels au chapitre 938-1 du budget principal. En tout état de cause, la subvention en faveur du budget annexe n'est pas identifiée. Curieusement, l'article fonctionnel « *938-1 transports scolaires* » est utilisé à la fois au budget principal et au budget annexe. L'explication réside dans la complexité de l'organisation des transports scolaires, partagée entre des marchés qui sont comptabilisés au budget annexe « *transport* », et une partie des D.S.P de transports dont le coût est retracé au budget principal.
- (186). Pour la régularisation de la T.V.A., l'ordonnateur utilise, au sein du chapitre 938-1, le compte par nature « *6245 – transports des personnes extérieures à la collectivité* » qui, selon l'instruction M 52⁸⁵, enregistre notamment

⁸⁵ Tome I, page 86.

les frais de transport des personnes confiées à des prestataires privés. Une partie seulement des sommes transitant par ce compte correspondent au coût, pour le Département, du transport des enfants qui empruntent le réseau « *lignes en Vienne* », net de la part réglée par les familles lors de l'achat de la carte annuelle d'abonnement. Pour le reste, il s'agit de versements en faveur des prestataires (titulaires de marchés publics ou délégataires intervenant dans le ramassage scolaire) et des deux autorités organisatrices de transports de second rang de la Vienne, à savoir les communautés d'agglomération de Poitiers et du pays châtelleraudais, compétentes en matière de transports scolaires sur leurs territoires respectifs.

(187). En tout état de cause, selon le compte administratif du budget principal 2014, l'activité retracée au chapitre 938 est déficitaire de 17 M€ environ, compte tenu de 65,3 M€ de charges et de 48,3 M€ de produits. En 2015, le déficit a augmenté, à 17,9 M€, avec 18,3 M€ de charges au C.A du budget principal pour seulement 0,4 M€ de produits.

(188). En conclusion sur les budgets annexes

Le budget annexe « *activités de location du Futuroscope* » ne retrace pas tous les flux financiers y afférents, notamment les dividendes de la SEML Patrimoniale générés par ceux que lui verse la S.A. du parc du Futuroscope. Aucune écriture de prestations réciproques avec le budget principal ne sont passées alors que du personnel départemental travaille pour le compte du budget annexe. Le département de la Vienne indique que si le montant cumulé des dividendes versés par la SEML Patrimoniale avait été imputé au budget annexe, il n'y aurait pas eu d'excédent car, hormis les dividendes de 2011 résultant d'une opération exceptionnelle, il est nettement inférieur. Pour la chambre, les flux financiers afférents aux activités de location du Futuroscope auraient dû être globés dans le budget annexe pour assurer la lisibilité des comptes.

L'actualisation annuelle du loyer versé par la S.A. du parc du Futuroscope ne lui permet pas de couvrir les charges. De fait, le résultat d'exploitation est tributaire de la subvention d'équilibre du budget principal.

En disséminant les produits et les charges afférents à l'activité de location Futuroscope entre le budget annexe qui lui est dédié en principe et le budget principal, le département de la Vienne a fait un choix de gestion centralisé. Si l'ensemble des produits avaient été inscrits au budget annexe (notamment les dividendes de la SEML Patrimoniale), celui-ci aurait accumulé des excédents au fil du temps, obligeant le conseil départemental à voter, en cas de nécessité, une remontée de tout ou partie de l'excédent cumulé, ce qui aurait été possible s'agissant d'un service public à caractère administratif depuis le 1^{er} janvier 2012. Les critiques du précédent rapport de la chambre sur la remontée des excédents vers le budget principal n'y ont pas été étrangères. En définitive, le montant total des dividendes perçus auprès de la SEML Patrimoniale et imputés au budget principal n'a pas été supérieur au montant des subventions d'équipement que lui a versées le Département. Mais la seule lecture du budget annexe relatif à l'activité de location du Futuroscope ne permettait pas de l'identifier.

Cela marque d'abord une préférence de la collectivité pour une gestion financière concentrée au niveau du budget principal. Il lui est plus facile de voter l'octroi d'une subvention d'équilibre dans ce sens plutôt que de décider au gré de la conjoncture une remontée d'éventuels excédents. Pour autant, cette option, dont rien ne permet de confirmer qu'elle ait été retenue en toute connaissance, empêche d'avoir une vision exhaustive des risques ou des retombées positives attachés à l'activité de location du Futuroscope.

Enfin, un retard dans le lancement du plan de développement 2014-2017 a entraîné des décalages dans le déroulement de l'autorisation de programme correspondante et, par suite, dans le besoin de financement de la section d'investissement du budget annexe. Cela a permis d'étaler dans le temps la subvention d'équilibre du budget principal. A noter que le département de la Vienne a recours de façon concurrente à deux modes de subventionnement, soit par le biais de la subvention d'équilibre qui permet de procéder à un virement de la section de fonctionnement du budget annexe vers sa section d'investissement, soit, de façon plus limitée, par le biais d'une subvention d'équipement.

Le niveau d'activité du budget annexe « *activités de location pour l'accueil d'entreprises* » a subi les répercussions de la crise financière de 2008. Après un début de période difficile ayant nécessité des subventions

d'équilibre de la part du budget principal, les années les plus récentes ont été excédentaires. Le département de la Vienne tente de se désengager progressivement. Avec la mise en œuvre de la réforme territoriale, la place de ce budget annexe dans la comptabilité départementale est en question.

Ne pouvant plus intervenir en matière d'immobilier d'entreprises, sauf dans le cadre d'une délégation ponctuelle donnée par une commune ou un E.P.C.I. à fiscalité propre, le Département sera nécessairement amené à en transférer la propriété à l'E.P.C.I. compétent. Dans ce contexte, les travaux de réhabilitation des locaux vacants depuis 2011 constitueront une charge nette pour son budget. La décision ayant été prise par le conseil départemental six semaines avant la promulgation de la loi NOTRe, le Département a le droit de procéder à des travaux qui, de surcroît, procèdent d'une gestion saine du patrimoine immobilier.

Le maintien, même temporaire, de la ZAC du Téléport implantée sur la commune de Jaunay-Marigny, membre de Grand Poitiers à compter du 1^{er} janvier 2017 sous la compétence du département de la Vienne, jusqu'à l'achèvement complet des aménagements, ne peut se fonder sur aucune disposition de la loi NOTRe, d'autant que la communauté urbaine dispose d'une compétence de plein droit sur les zones d'activité et des zones d'aménagement situées sur son territoire.

La gestion du budget annexe du pôle mécanique du Vigeant présente deux anomalies. En contradiction avec l'existence d'un budget annexe dédié, était inscrite au budget principal une autorisation de programme de 1 901,3 K€ environ, qui a été clôturée en totalité par une délibération du 23 juin 2017. Au 31 décembre 2015, le stock d'A.P. affectées restant à financer s'élevait à 143 K€ environ. En outre, aucune écriture n'a été passée pour les équipements mis à disposition de l'entreprise exploitante du banc d'essai. En principe, ils devraient être identifiés au chapitre 24 relatif aux biens concédés ou mis à disposition ou en affermage.

Enfin, pour les mêmes raisons que pour la ZAC du Téléport, les réseaux d'eau et d'assainissement de ladite ZAC et du parc du Futuroscope doivent être transférés à la communauté urbaine de Grand Poitiers, compétente de plein droit en la matière en vertu de l'article L. 5215-20 du C.G.C.T., ce qui mettra un terme à une situation qui était peu compréhensible en termes d'allocations des moyens.

1.5. COMPTABILITE PATRIMONIALE

1.5.1. Inventaire et état de l'actif

- (189). Aucun ajustement entre inventaire et comptabilité de l'actif n'a été effectué lors du passage à la nomenclature de l'instruction budgétaire et comptable M 52 en 2003. L'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire un état de transposition au 1^{er} janvier 2003 faisant apparaître les comptes de classe 2 d'immobilisations, et les comptes de capitaux éventuellement mouvementés. Cette déperdition d'informations empêche de conclure à une concordance exacte entre inventaire et comptabilité.
- (190). A l'été 2016, il n'y avait pas d'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2015, au motif que les services de l'ordonnateur attendaient un certificat d'enregistrement de la part du comptable intégrant diverses rectifications effectuées le 28 février 2016. En juillet 2016, le tableau communiqué par l'ordonnateur présentait toujours des discordances avec le compte de gestion au 31 décembre 2015, certaines de l'ordre de quelques milliers d'€ (c/2153, c/2182, c/231351, c/261, c/2741), d'autres de quelques millions (c/21351, c/2151, c/2748). Selon les renseignements fournis en réponse aux observations provisoires, l'inventaire de l'ordonnateur et celui du comptable, tous deux arrêtés au 31 décembre 2016, concordaient à l'exception d'une opération au c/21848 dont la régularisation était prévue pour 2017.

1.5.2. Présentation de la dette et des opérations de trésorerie

1.5.2.1. Une information précise et régulière à l'assemblée délibérante,

(191). Au plan formel, le rapport d'orientations budgétaires contient des développements précis sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement, ce qui répond à une recommandation formulée par la chambre en 2012 et aux obligations légales les plus récentes⁸⁶ pour une présentation transparente de la dette.

1.5.2.2. L'impossibilité de connaître le montant disponible en contrats long terme renouvelables

(192). Si, dans sa comptabilité interne, les services du département de la Vienne sont en mesure de suivre à tout moment les contrats long terme renouvelables à partir des échéanciers dont ils disposent, les comptes de gestion et les comptes administratifs présentent des écarts importants ou des différences de transcriptions des écritures comptables. Par exemple, pour certains exercices, le compte 16449 *Emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie - Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie* est mouvementé, alors que dans le compte de gestion, le compte 16441 *Opérations afférentes à l'emprunt* est toujours à zéro. Dans sa réponse, la collectivité évoque les conditions de mise en œuvre des schémas d'écritures qu'elle utilisait avant 2016. Toutefois, la chambre rappelle que le suivi du compte 16449 précité relève de la comptabilité de l'ordonnateur et non de celle du comptable, ce dernier mouvementant ce compte à partir des informations que lui communique l'ordonnateur. En conséquence, la sincérité des écritures correspondantes est de la responsabilité de l'ordonnateur.

(193). A l'exception de l'exercice 2011, le département de la Vienne a recours à de vraies lignes de trésorerie mais le compte 51931 *Lignes de crédit de trésorerie non liées à un emprunt*, dont la gestion incombe au comptable, n'est pas toujours mouvementé. Toutefois, comme exposé au paragraphe précédent, les écritures au compte 16441 relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur qui, en l'occurrence, ne l'a jamais mouvementé. De façon logique, le comptable en déduisait qu'il n'y avait pas de C.L.T.R., ce qui impliquait obligatoirement, au vu des éléments que lui communiquait l'ordonnateur, une mobilisation de fonds sur une ligne de trésorerie classique au lieu du compte 51931 précité. Le Département utilise également en lignes de trésorerie des « *contrats long terme renouvelables* » (C.L.T.R.). Au 30 juin 2016, il en détenait cinq, dont un souscrit en 2012 auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour le financement de la L.G.V. et qui a été consolidé à la fin 2016, un peu avant son échéance prévue en février 2017.

(194). Lorsque la trésorerie est suffisante, le Département rembourse temporairement certains emprunts. Mais, selon les exercices, les montants mobilisables normalement inscrits au c/16441 ne sont pas consignés dans le compte administratif (2012) ou bien les montants reportés diffèrent entre le tableau IV-B1.1 détaillant les crédits de trésorerie et le tableau IV-B1.2 de répartition par nature de dette. Le Département précise que, pour lui permettre de solder le c/16449, il imputait la différence entre recette et dépense au c/1641. Si les données communiquées attestent d'une bonne gestion des contrats par les services financiers départementaux, la retranscription comptable des opérations présente des insuffisances. Ainsi, pour 2012, des recoupements entre les tableaux des annexes permettent d'obtenir 12 883 044,28 €, somme inférieure de 8 629 33,17 € à celle figurant au compte de gestion. Pour 2011, 2013 et 2014, les montants n'ont pas été reportés au compte de gestion.

(195). Le suivi des C.L.T.R. à l'aide des annexes du compte administratif étant très difficile, un recoupement avec les différents tableaux se révèle indispensable. Au 31 décembre 2012, 6 contrats ont pu être recensés avec un montant résiduel de 12,9 M€. En 2013, trois d'entre eux sont arrivés à échéance, un a été reconduit et deux ont été manifestement consolidés. Mais aucune mention ne l'atteste en lecture directe, alors que d'autres contrats sur le même exercice portent cette mention. En définitive, ces deux contrats, le 11452 et le 98413 EUR 12M sont désormais inscrits sous l'article « *1641 – emprunts en euros* ».

⁸⁶ Article 93 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

- (196). En 2013, sur sept C.L.T.R., les contrats n° 98413 EONIA et n°99415 T4M (respectivement 508 113 € et 508 163,39 €) n'ont pas été utilisés alors qu'ils étaient à zéro en 2012. En 2014, ils ont été reconduits pour les mêmes montants, sans tenir compte de la diminution de plafond. Deux nouveaux contrats, n°10449 et n°10450, ont été inscrits cette année-là, pour un montant résiduel total de 9,7 M€, mais, en réalité, ce ne sont pas des C.L.T.R.. Signés en 2010 pour 12,1 M€, ils ont été comptabilisés au c/1641. En 2012, le contrat n°10450 a été consolidé. Si la consolidation prend un sens pour un contrat basculant du 16441 vers le 1641, en revanche l'inverse n'est pas prévu. Il ne peut s'agir d'une erreur d'écriture car les deux emprunts ont généré une charge d'intérêts, ce qui n'est pas le cas des C.L.T.R. Cela explique, par ailleurs, la comptabilisation, normalement impossible, au c/16441 d'intérêts courus non échus.
- (197). En fait, une partie non budgétaire de la dette a été budgétisée, ce qui est revenu à majorer la dette. Le Département est allé à l'encontre de ses intérêts. A partir du mois de novembre 2015, à l'initiative du payeur départemental, un redressement a été effectué. Les erreurs sont dues majoritairement à la méconnaissance des schémas d'écritures comptables, ce qui a eu pour effet d'altérer la lisibilité des comptes.

1.5.2.3. Des discordances entre comptes de gestion et administratif au niveau des montants mobilisés

- (198). Les mouvements au compte de gestion aux c/16449 et 51932 ne concordent pas. Le c/16449 est tenu par l'ordonnateur qui y retranscrit les opérations commandées au comptable à l'occasion des émissions de titres de recettes et de mandats. Mais seuls les flux du c/51932, qui retracent les opérations réelles enregistrées sous la seule responsabilité du comptable, au fur et à mesure de l'émission des titres et des mandats, font référence.
- (199). Ainsi, en 2011 et 2013, le c/51932 est à zéro malgré une mobilisation apparente de fonds de trésorerie, ce qui est impossible. Au tableau IV – B1.2 du compte administratif relatif à la répartition par nature de la dette, les intérêts afférents à l'utilisation des C.L.T.R. en ligne de trésorerie sont imputés au c/16441, alors que celui-ci est dédié uniquement aux opérations relatives à l'emprunt. Le remboursement de capital est correctement retranscrit. Plus encore, il est difficile de comprendre que le solde du c/16449 puisse être supérieur au c/51932 ou, comme en 2013, que la collectivité ait pu utiliser des lignes de trésorerie qui n'ont pas été enregistrées par le comptable.
- (200). Si, selon le Département, son suivi interne lui permet de distinguer les C.L.T.R. utilisés et les lignes de trésorerie, en réalité, les documents budgétaires et comptables font apparaître qu'il les confond. Le tableau ci-après en atteste, mettant en évidence une discordance entre les montants inscrits au compte de gestion et au compte administratif alors que, chaque année, ils devraient être égaux. De surcroît, il n'y a aucune correspondance entre les flux du c/16449 mentionnés au compte de gestion et au compte administratif. Comme cela a été évoqué plus haut, ce compte étant utilisé uniquement par l'ordonnateur, quel que soit le document dans lequel il est retracé, ce qui signifie que les chiffres qu'il communique au comptable sont erronés.

Tableau 5: Mobilisations des lignes de trésorerie

En €

	2011	2012	2013	2014	2015
c/16449 au compte de gestion	71 557 824,17	24 373 074,33	33 816 669,33	47 300 004,00	0,00
c/51932 - compte de gestion	0,00	28 673 687,22	0,00	21 300 000,00	10 000 000,00
c/16449 du compte administratif	22 300 000	0,00	39 000 004,00	51 693 755,00	

Source : comptes de gestion et annexes des comptes administratifs.

1.5.2.4. Les lignes de trésorerie ne sont pas toutes reportées au compte administratif.

- (201). Comme la chambre l'avait initialement constaté (cf. supra 1.5.2.1), le Département rappelle que des comptes rendus annuels, relatifs à l'utilisation des lignes de trésorerie, sont présentés régulièrement à l'assemblée délibérante. Malgré cet effort de restitution à la représentation départementale, chaque année, le compte de

gestion fait apparaître le recours à une ou plusieurs lignes de trésorerie, que les comptes administratifs ne retracent pas, à l'exception de celui de 2013 et pour un montant inférieur de plus de 30 M€ au compte de gestion. De même, le montant mobilisable de la ligne de trésorerie figure seulement aux comptes administratifs de 2012 et 2013. En 2011, une somme de 40 M€ est inscrite, non ventilée entre C.L.T.R. et véritables lignes de trésorerie. Le solde du c/5193 n'est pas réparti entre les subdivisions 51931 et 51932. Dans sa réponse, le Département cite des montants pour 2011 qui sont ceux effectivement reportés, mais le montant du c/5193 est mentionné globalement sans préciser s'il s'agissait de ligne de trésorerie ou de CLTR. De plus, il n'est pas fait état du montant du tirage en ligne de trésorerie, mais de celui des CLTR disponibles. Cette distinction est importante, car les C.L.T.R. sont à solder au 31 décembre alors que les lignes de trésorerie doivent l'être à la date anniversaire de l'ouverture, soit 12 mois après, permettant un chevauchement des exercices. D'un rapprochement entre les comptes, il ressort que les inscriptions, par le comptable, en ligne de trésorerie pure, au c/51931, correspondent aux montants déclarés par l'ordonnateur comme C.L.T.R., et utilisés en ligne de trésorerie.

1.5.2.5. Les frais d'utilisation des lignes de trésorerie sont imputés sur un mauvais compte.

- (202). Lorsqu'un CLTR n'est ni mobilisé en trésorerie ni consolidé en emprunt classique, il reste inscrit au c/16441 et se voit réduit en fin d'exercice du montant du remboursement de capital, appelé « *baisse de plafond* », ceci sans générer aucun intérêt. Il existe des contrats pour lesquels des frais de non-utilisation sont facturés. Ceux-ci ne constituent pas des intérêts de la dette, mais des frais financiers ou frais bancaires, voire des services bancaires imputés sur le compte « *627 - services bancaires et assimilés* ».
- (203). Ne procurant aucune ressource budgétaire, une ligne de trésorerie n'a pas pour vocation de financer l'investissement, mais le décalage temporaire entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Les intérêts d'utilisation ne correspondent pas à des intérêts au titre de la dette, mais à des frais bancaires devant être imputés à un compte dédié « *6615 - intérêts des comptes courants et de dépôts créditeurs* ». Les fonds de trésorerie, issus d'une ligne de trésorerie ou d'un emprunt dit « *revolving* », sont suivis hors budget dans les comptes de la classe 5, tandis que l'ordonnateur utilise à cet effet ses propres comptes 1644.
- (204). Enfin, les intérêts afférents aux C.L.T.R. utilisés comme lignes de trésorerie sont inscrits au c/6615, soit le même compte que pour celles-ci. En l'occurrence, celui-ci a été mouvementé pour des montants limités, car les frais correspondants ont été portés au compte « *66111 - Intérêts des emprunts et dettes - Intérêts réglés à l'échéance* ». Par exemple, le compte administratif de 2013 fait état de 213 767,88 € d'intérêts d'utilisation des C.L.T.R. en ligne de trésorerie dont 25 137,46 € seulement inscrits au c/6615. Au compte administratif 2014, il y a 405 212,67 € d'intérêts pour un solde du c/6615 nul. La présentation de l'annuité de la dette en a été altérée au détriment du Département.

(205). En conclusion sur la présentation de la dette et des opérations de trésorerie

Sans contester les économies générées par l'utilisation des C.L.T.R., évaluées par le département de la Vienne à 442,5 k€ pour l'exercice 2011, la chambre a constaté des discordances importantes entre les écritures afférentes aux emprunts mobilisés dans le cadre des C.L.T.R. et les écritures afférentes aux lignes de trésorerie. En réalité, il ne s'agit pas de C.L.T.R. à proprement parler mais de crédits spécifiques remboursés à très court terme. La présentation des C.L.T.R. et des lignes de trésorerie est illisible. A sa décharge, la collectivité a recours à des produits atypiques qui ne s'inscrivent pas totalement dans les écritures classiques, comme les remboursements partiels et temporaires d'emprunts, pour économiser les intérêts correspondants.

Avec l'aide du comptable entré en fonctions en juillet 2015, une remise à plat et une correction des annexes des documents budgétaires ont été engagées. Fin 2015, à sa demande, une écriture a été passée pour redresser la présentation des C.L.T.R. En effet, jusqu'en 2014, les nouveaux emprunts contractés au titre des C.L.T.R. étaient enregistrés au compte « *1641 - emprunts en euros* », comme n'importe quel emprunt traditionnel, au

lieu du compte « 16441 – opérations afférentes à l'emprunt ». Toutefois, ce travail ne sera pleinement abouti que lorsque la collectivité aura clairement identifié et correctement classé chacun de ses contrats.

De plus, les frais d'utilisation des C.L.T.R. sont confondus avec les intérêts de la dette, ce qui fausse la lecture de l'annuité de la dette au détriment de la collectivité. Ceux-ci devraient être également imputés au c/6615 ou éventuellement au c/627 *Services bancaires et assimilés*. Des intérêts courus non échus sont comptabilisés au c/66112 au titre des C.L.T.R., ce qui est impropre puisque les C.L.T.R. ne génèrent pas d'intérêt. Lorsqu'ils sont mobilisés, ils deviennent des emprunts classiques et sont de ce fait portés au c/1641.

Le classement chronologique des pièces justificatives (sans les mandats et les titres qui, eux, sont dématérialisés) n'a pas permis de s'assurer de la conformité des sommes inscrites aux comptes 66111, 6615 et 627.

1.5.3. Régies d'avances et de recettes

- (206). Le département de la Vienne possède 11 régies (6 d'avances et 5 de recettes). Les deux régies de recettes les plus petites, celles de la bibliothèque départementale (encaisse maximum de 152 €) et des archives départementales (encaisse de 600 €) ont été contrôlées respectivement en 2009 et en 2010, ceci en raison de leurs faibles encaisses maximum d'une part, mais également des mouvements de caisse peu importants. Les autres régies, ouvertes pour des encaisses maximums variant entre 3.500 € et 320.000 € ont été contrôlées en 2014 et 2015, à l'exception de celle du réseau image (encaisse de recettes de 30.000 €), de création récente (28 février 2014), qui n'a jamais été contrôlée.
- (207). Deux régies d'avances sont implantées à la direction enfance-famille : une pour les allocations de l'aide sociale à l'enfance et une spécifique aux secours d'urgence, distincte de celle rattachée au cabinet du président du conseil départemental. Une régie d'avances fonctionne également à la direction de l'insertion et du retour à l'emploi pour dispenser des aides d'urgence liée à la reprise d'activité dans le cadre du revenu de solidarité active (20 K€ d'encours).
- (208). En 2012, le précédent rapport relevait des anomalies dans la gestion de la régie des secours d'urgence rattachée au cabinet du président : nomination de deux mandataires par arrêté du 7 juin 2005, sans que l'acte constitutif de la régie du 13 mars 1984 l'ait prévu, contrairement à la réglementation⁸⁷, et absence de précision dans cet acte des modes de règlement utilisables par le régisseur, en méconnaissance des textes⁸⁸. Faisant suite à la précédente instruction, un arrêté du président du conseil général du 10 février 2012 modifiant l'arrêté constitutif de 1984 précisait les modalités d'octroi d'aides par des instruments de paiement. Une note de cadrage était élaborée et validée par une délibération du conseil général du 26 septembre 2014 (cf. *infra* 5.2.1.).
- (209). Lors du dernier contrôle de cette régie, le 26 avril 2015, le comptable alors en fonctions avait constaté une différence négative de caisse d'un montant de 530 €. Divers contrôles effectués depuis amènent à conclure que ce problème résulte de l'utilisation inadaptée d'un tableur informatique, pouvant aboutir au paiement sans enregistrement, et mettre ainsi en difficulté le régisseur.

(210). En conclusion générale sur la fiabilité des comptes

La totalité des recommandations formulées par le chambre à l'issue du précédent examen de gestion ont été suivies d'effet. Pour autant, des améliorations peuvent être encore apportées, parfois sur des aspects essentiels.

Deux points, étroitement liés, sont à retenir : la dissémination des procédures comptables et budgétaires au sein des services départementaux, malgré la récente reprise en main par le D.G.S., qui s'appuie sur la direction du budget et des finances, et l'absence de règlement budgétaire et financier, contrairement à l'obligation légale.

⁸⁷ Article R. 1617-5-2 II du C.G.C.T.

⁸⁸ Article R. 1617-13 du C.G.C.T. et instruction codificatrice du 21 avril 2006 (Titre 4, chapitre 4, p.73),

A défaut d'avoir encadré la durée de vie des autorisations de programme d'investissements dans un tel document, le département de la Vienne a été amené, sous la contrainte budgétaire, à développer une programmation pluriannuelle. Mais cela aurait supposé une remise à plat préalable du stock des A.P. en mettant fin aux A.P. d'affichage, ouvertes, sans avoir fait l'objet d'affectations, ni *a fortiori* d'ouverture de crédits de paiement. Lors de la préparation des deux derniers exercices budgétaires, l'assemblée délibérante s'est prononcée sur une programmation pluriannuelle des investissements, la diffusion de ce document étant auparavant restreinte au sein des services départementaux. Pour autant, la démarche récemment instituée est à l'inverse d'une véritable logique prévisionnelle qui suppose l'élaboration d'une programmation pluriannuelle dont découle la création, la modification ou la suppression d'A.P., selon le cadre fixé par un règlement budgétaire et financier adopté par le conseil départemental. Le conseil départemental, au cours de sa session du 23 juin 2017, a voté la clôture de diverses A.P. représentant globalement 29 M€ de crédits restant à financer. En outre, la collectivité fait savoir qu'un travail d'apurement des A.P. a été engagé à l'occasion de l'arrêté des comptes 2016.

Si les contrôles internes en matière de subventions aux associations sont effectifs, l'absence de suivi unifié ne contribue pas à une véritable efficacité. Un règlement d'attribution des subventions a été mis en place pour les structures d'insertion par l'activité économique, compte tenu de la nécessité de rendre des comptes au fonds social européen qui octroie à la collectivité une partie des financements dans le cadre d'appels à projets.

Les relations entre les budgets annexes les plus importants et le budget principal sont complexes et sans logique véritable, avec des anomalies dans certains cas. La complexité prévaut également dans les liens avec deux sociétés d'économie mixte dont le Département est actionnaire principal, avec des risques juridiques liés à une éventuelle requalification de soutiens financiers en aides d'Etat et des incompatibilités avec la suppression de la compétence en matière d'intervention économique depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe.

A l'encontre de ses intérêts, la collectivité a budgétisé une partie non budgétaire de sa dette, ce qui est revenu à en majorer le montant. La présentation des contrats longs terme renouvelables et des lignes de trésorerie est illisible. A sa décharge, les produits atypiques utilisés, comme les remboursements partiels et temporaires d'emprunts, lui compliquent la tâche. Avec l'aide du comptable entré en fonctions en juillet 2015, une remise à plat et une correction des annexes des documents budgétaires ont été engagées.

La chambre recommande à la collectivité :

- de mettre en œuvre une procédure de comptabilisation des charges et produits constatés d'avance ;
- d'adopter un règlement budgétaire et financier, obligatoire pour les départements⁸⁹ ;
- de doter les budgets annexes à caractère industriel et commercial du réseau images et de l'assainissement du Futuroscope d'un compte au Trésor
- d'identifier les équipements figurant à l'actif du budget annexe du pôle mécanique du Vigeant et mis à disposition d'une entreprise dans le cadre d'un marché d'exploitation de matériels de recherche (banc d'essai) au chapitre 24 relatif aux biens concédés ou mis à disposition ou en affermage.

2. SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

(211). Les budgets annexes ayant été étudiés dans le cadre de l'examen de la fiabilité des comptes, sous l'angle du risque financier éventuel pesant sur les comptes de la collectivité, la présente analyse est circonscrite au budget principal. Sous réserve des constats relatifs à la fiabilité des comptes, elle a été réalisée, pour la période 2010-2015, à partir des données des comptes de gestion et des comptes administratifs. Sauf indication contraire, les données citées englobent les mouvements réels et d'ordre. S'agissant des produits de fiscalité, les reversements de fiscalité institués à partir de 2011 ont été isolés, alors que dans la nomenclature ils figurent soit au sein du compte de fiscalité directe (c/7311), soit avec les produits de fiscalité indirecte.

⁸⁹ Article L. 3312-4 du C.G.C.T.

(212). Au 31 décembre 2015, le département de la Vienne comptait 430 018 habitants contre 421 891 au 31 décembre 2010⁹⁰, ce qui le situe dans la strate démographique des départements de 250 000 habitants à 499 999 habitants qui regroupe 27 départements, dont 6 autres du ressort de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine : Dordogne, Haute-Vienne, Landes, Lot-et-Garonne, Charente et Deux-Sèvres.

2.1. SECTION DE FONCTIONNEMENT

2.1.1. Charges de fonctionnement

- (213). De 2010 à 2015, les charges de gestion ont crû de 18,1 %, de 299,5 M€ à 353,8 M€, sous l'effet principalement d'une progression du niveau global des aides à la personne de 154,6 M€ à 184,7 M€⁹¹. Les charges de gestion de 2015 comprennent, hors opérations d'ordre, 341,3 M€ de « charges de fonctionnement réelles », ce qui, malgré une croissance de 4,5 M€ par rapport à 2014, place le département de la Vienne nettement en-deçà de la moyenne par habitant de la strate, à 770,06 € en 2015 contre 868,63 €.
- (214). Dans des proportions moins importantes, la progression des charges de gestion résulte également de la croissance du poste « autres charges de gestion », correspondant aux autres charges de gestion courante inscrites au chapitre 65 moins la somme des comptes 651, 652 et « 657 – subventions », par suite de l'augmentation du contingent SDIS ainsi que des participations aux syndicats mixtes (c/6561) et des autres participations (c/6562) notamment des versements en faveur de structures dédiées à l'aide sociale.
- (215). Les frais de personnel sont en progression modérée, de 6,3 %, passant de 66,3 M€ à 70,5 M€. En 2011, le transfert de 14 agents du parc de l'équipement (sur 250 agents relevant de la direction des routes) a eu un impact limité sur les frais de personnel qui, en moyenne sur période 2011-2015, représentent 20,6 % des charges de gestion, soit à peu près le taux constaté au plan national (20 %). A 164 €/habitant de frais de personnel en 2014 et 2015, le département de la Vienne est nettement en-deçà de la moyenne de la strate (226 € et 220 €)⁹². En 2011, le G.V.T. était estimé à 700 K€⁹³.
- (216). Le recours, dans les conditions prévues par la loi, à des personnels extérieurs, par le biais du service de remplacement du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne (cf. *infra* 4.1.5), constitue une autre composante de l'externalisation. Certes les sommes en jeu, environ 2,3 M€ chaque année en moyenne sont comptabilisées en frais de personnel (au c/6218 exactement). Sans être contestable au plan de la régularité, et même si, depuis le transfert de ces personnels de l'Etat vers les départements, intervenu à compter du 1^{er} janvier 2007, celui de la Vienne a recruté directement 71 contractuels, qui sont ainsi devenus stagiaires puis titulaires de la fonction publique territoriale, sur un total de 270 agents, l'utilisation du service de remplacement du centre de gestion pour les missions dévolues aux agents techniques des collèges a pu décaler le recrutement de personnels titulaires ainsi que l'institution d'un régime indemnitaire en leur faveur, à la différence d'autres départements qui ont fait le choix, à l'occasion du transfert de cette mission par l'Etat, d'intégrer la totalité de ces agents dans leurs effectifs.
- (217). Pour des montants moins importants, des remboursements de frais de personnels mis à disposition temporairement par des communes constituent l'essentiel des mouvements au compte « 62878 – remboursement de frais à des tiers », à savoir 106,5 K€ en 2015, contre 97,7 K€ en 2014 et 166 K€ en 2013.
- (218). En outre, au cours des derniers exercices, les recrutements d'assistants familiaux ont été inférieurs aux entrées, ce qui a entraîné une baisse des effectifs.

⁹⁰ Données figurant sur le site <http://alize2.finances.gouv.fr>, fiche « les comptes des départements ».

⁹¹ (Comptes « 651 - allocations individuelles de solidarité, secours et bourses versés » et « 652 - frais de séjour, frais d'hébergement et frais d'inhumation », ce dernier compte regroupant les versements aux établissements ou aux familles d'accueil hébergeant des bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi que les fournitures scolaires et les frais liés à la scolarité de ceux-ci)

⁹² Selon données du site précité <http://alize2.finances.gouv.fr>.

⁹³ Information communiquée par l'autorité administrative dans le procès-verbal du comité technique paritaire du 27 juin 2012, page 14.

2.1.2. Produits de fonctionnement

2.1.2.1. Des produits de fiscalité davantage spécialisés et peu modulables

- (219). De 2010 à 2015, les « produits de gestion » ont crû de 7 %, de 350,9 M€ à 375,6 M€, dont 3,4 points de 2013 à 2014 (de 365 M€ à 377,3 M€), du fait de substantiels reversements de fiscalité. En 2015, la progression des produits de fiscalité n'a pu compenser la baisse des dotations (107 M€ contre 119 M€ en 2014) et l'absence de remontée de dividendes de la SAEML patrimoniale de la Vienne due aux difficultés rencontrées par la société du parc du Futuroscope en 2013/2014.
- (220). En termes de recettes par habitant, la Vienne se situe en-deçà des départements de la strate. Les bases fiscales et les dépenses sont faibles. Par conséquent, les compensations de l'Etat suivent ce rythme.
- (221). En 2015 les produits des impôts et taxes représentaient 233,5 M€ contre 215,6 M€ en 2010. Entre ces deux exercices, la structure des ressources fiscales a été profondément affectée par la perte de la taxe d'habitation, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Entre 2010, dernier exercice avant l'entrée en vigueur de la réforme, et 2015, le produit de la fiscalité directe (c/7311) est passé de 62,5 M€ (sur 215,6 M€ de produits du chapitre 73, soit 29 %) à 109 M€ (sur un total de 233,5 M€, soit 46,7 %), par suite de l'attribution de deux impositions nouvelles, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (C.V.A.E.) et l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), du transfert de la part régionale de la taxe foncière sur le bâti (T.F.B.) et d'une part des frais de gestion de la T.F.B, soit 4,99 points, versés auparavant au budget de l'Etat, ainsi que des hausses de 1 % en 2011 et 2 % en 2012 du taux de T.F.B. à l'initiative de la collectivité.
- (222). Le transfert de la part régionale de la T.F.B. en a fait passer le taux de 9,45 % en 2010 à 14,44 % en 2011. Les relèvements votés par l'assemblée délibérante en 2011 et 2012 l'ont porté à 14,87 %. Ils étaient motivés par les incertitudes quant au niveau exact du produit des impositions nouvellement instituées (IFER et C.V.A.E.) et des compensations de l'Etat par suite de la suppression de la taxe professionnelle.
- (223). En 2011, si les sommes perçues du fonds national de garantie individuelle des ressources (c/73121) ont été inférieures aux prévisions (5,7 M€ au lieu de 8,5 M€), les produits des impositions indirectes ont été plus élevés que prévu (123,9 M€ de réalisations au chapitre « 941 – autres impôts et taxes » contre 111,5 M€ de crédits), de telle sorte qu'un excédent de fonctionnement de 25,2 M€ a pu être dégagé (cf. *infra* 3.1.3). En 2012, le phénomène s'est reproduit mais avec un écart resserré (124 M€ de réalisations pour 119,9 M€ de prévisions, imputable à la T.I.P.P, 40,7 M€ pour 36,2 M€ de crédits ouverts).
- (224). A l'exception de la taxe foncière et des droits de mutation à titre onéreux (taxe départementale sur la publicité foncière), dont le niveau de produit est conséquent (37,5 M€ en 2015, en hausse de 36 % par rapport à 2014, contre 16 % à l'échelle nationale), la collectivité n'a aucune prise sur la détermination des autres produits de fiscalité. La fiscalité indirecte perçue à son profit est moins tributaire de la conjoncture économique, ce qui apporte de la stabilité, mais son pouvoir de fixation des taux en est réduit.
- (225). De 52,9 M€ en 2011, le produit de T.F.B. est passé à 60,1 M€ en 2014, sous l'effet d'une progression de 2,5 % des bases, dont 0,9 % de revalorisation forfaitaire des bases prévue en loi de finances pour 2014 (bases 2014 : 407 M€), puis 61,6 M€ en 2015. Jusqu'en 2015, le taux de T.F.B. a pu être stabilisé, en raison du supplément de recettes procuré par le relèvement de 3,8 % à 4,5 % du taux de droits de mutation à titre onéreux (D.M.T.O.). Toutefois, en 2014, la collectivité a subi un manque à gagner suite au rejet d'un projet de délibération présenté à l'assemblée départementale lors du vote du budget primitif, tendant à relever le plafond comme le législateur en offrait la possibilité⁹⁴. A l'automne 2014, une seconde délibération en a permis la mise en application.
- (226). En 2015, les produits de fiscalité effectivement perçus, soit 128,6 M€, ont été supérieurs aux prévisions initiales, soit 122,6 M€, en raison de l'effet en année pleine du relèvement du plafond de taux de D.M.T.O. décidé à

⁹⁴ Article 77 de la loi de finances initiale pour 2014.

l'automne 2014, mesure pérennisée par le législateur⁹⁵ et d'une transaction immobilière ayant généré 1,5 M€ de D.M.T.O.

- (227). Pour l'élaboration du budget de 2016, les moyens étaient plus restreints. Le plafond du taux de D.M.T.O. était atteint et le niveau des dotations de l'Etat stagnait. En outre, les finances départementales étaient pénalisées par l'exonération de revalorisation des bases de T.F.B. décidée, sans compensation, par les lois de finances pour 2015 et 2016 pour les propriétés situées dans les zones « *quartier de ville* », à Poitiers et Châtellerauld. Selon les estimations du département de la Vienne, cette mesure a touché environ 5 M€ de bases.
- (228). En conséquence, en mars 2016, compte tenu de la progression des dépenses d'aide sociale, le conseil départemental a voté une hausse de 18,5 % du taux de T.F.B., ce qui l'a porté à 17,62 %. Le produit attendu de la T.F.B. pour 2016 en a été relevé à 74,1 M€. Le rapport d'orientations budgétaires pour 2017 prévoit de ne pas augmenter la fiscalité.
- (229). Pour 2017, la situation devait être encore plus tendue en raison de la perte d'une part importante de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (C.V.A.E.), imposition dynamique pour le département de la Vienne. En effet, celle-ci dépend pour trois quarts de la localisation des entreprises, et un quart des charges du Département, de la population, de la longueur de la voirie départementale (4 673 kilomètres au 31 décembre 2015), ainsi que du nombre de bénéficiaires des minima sociaux et de l'APA. De 2011 à 2015, son produit a augmenté de 15,5 % (35,4 M€ en 2011, 37,5 M€ en 2012, 40 M€ en 2013, 40,9 M€ en 2014, 40,9 M€ en 2015). Sur toute la période 2011-2015, le ratio C.V.A.E. / habitant est supérieur à la moyenne de la strate, l'écart se creusant en faveur du département de la Vienne (83 € contre une moyenne de 78 € en 2011, 98 € contre une moyenne de 90 € en 2015).
- (230). En contrepartie de la réduction, à compter du 1^{er} janvier 2017, de la part de C.V.A.E. départementale de 48,5 % à 23,5 % (en moyenne nationale)⁹⁶, le Département perd la compétence économique et d'aide à l'immobilier d'entreprise, et la mission des transports est transférée à la région. Cette dernière doit lui verser une dotation de compensation figée, égale à la différence entre les ressources et les charges afférentes aux compétences transférées au titre des services de transport non urbains, réguliers ou à la demande (au 1^{er} janvier 2017, et au 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires) à l'exclusion du transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires⁹⁷. Du fait de ce mécanisme de compensation figée, la ressource générée par la C.V.A.E. perdra de son dynamisme.
- (231). Parmi les impositions indirectes, hormis les droits de mutation à titre onéreux (D.M.T.O.) déjà évoqués, la taxe intérieure sur la consommation des produits d'énergie (28,1 M€ environ) et la taxe sur les conventions d'assurance des véhicules terrestres à moteur (41,1 M€ en 2015) occupent une place prépondérante. Non indexée, le produit taxe intérieure sur la consommation des produits d'énergie évolue en fonction de la charge du R.S.A. qu'il a vocation à financer en partie.
- (232). Le Département perçoit 3 fractions de la taxe sur les conventions d'assurance des véhicules terrestres à moteur (T.S.C.A.) : la première en compensation des frais de personnels des routes et des collèges ainsi que diverses compétences d'aide sociale⁹⁸, la deuxième pour le financement du SDIS avec en contrepartie une réduction de la D.G.F.⁹⁹, la troisième destinée à compenser partiellement les effets de la réforme de la taxe professionnelle¹⁰⁰. Son produit a crû de 88 %, de 21,3 M€ en 2010 à 41,1 M€ en 2015, permettant de financer le contingent SDIS, passé dans le même temps de 9,8 M€ à 11,1 M€ (cf. *supra* 2.6.3), et depuis, les rémunérations et charges sociales des personnels « *techniciens ouvriers et de service* » des collèges et de l'équipement (à hauteur de 11,55 points de taxe¹⁰¹). En effet, En 2015, le produit supplémentaire de 18,8 M€ par rapport à 2010 couvre

⁹⁵ Pérennisation prévue par l'article 116 de la loi de finances pour 2015 pour les mutations à compter du 1^{er} mars 2016.

⁹⁶ Article 89 de la loi de finances initiale pour 2016.

⁹⁷ Article 15 de la loi du 7 août 2015 « *NOTRe* ».

⁹⁸ Article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

⁹⁹ Article 53 de la loi de finances initiale pour 2005.

¹⁰⁰ Article 77 de la loi de finances initiale pour 2010.

¹⁰¹ Article 38 de la loi de finances initiale pour 2008.

11,1 M€ de contingent SDIS, la différence, soit 7,7 M€, étant destinée en principe au financement des adjoints techniques territoriaux de établissements d'enseignement (A.T.T.E.E.), en poste dans les collèges. Comme cela sera vu dans le cadre de la gestion des ressources humaines, le Département a recours pour ce type de personnels au service de remplacement du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale pour un coût annuel de 2,3 M€. Si, comme l'indique le Département, l'augmentation du produit de T.S.C.A., de 21,2 M€ en 2010 à 38,4 M€ en 2011, provenait uniquement de la compensation de perte de taxe professionnelle, il est constaté sur la période 2010-2015, même en défalquant les frais des A.T.T.E.E. permanents de la collectivité, une différence globale entre produits et charges financées par ce produit de T.S.C.A. nettement supérieure au coût des A.T.T.E.E.

- (233). Les autres taxes indirectes font office de variables d'ajustement. Le produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité (5 M€ en 2016) a progressé suite à l'introduction par le législateur d'une taxation auprès des fournisseurs d'électricité des volumes d'électricité consommés.
- (234). Instituée en 2012 à la place de la taxe locale d'équipement¹⁰², la taxe d'aménagement finance les actions de protection des espaces naturels et sensibles ainsi que les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.)¹⁰³. En l'absence de C.A.U.E. dans la Vienne, situation irrégulière comme dans sept autres départements¹⁰⁴, l'assemblée départementale avait affecté le produit de la part départementale de cette taxe, liquidé au taux de 0,75 %, uniquement au financement des espaces naturels sensibles¹⁰⁵. Dans la perspective de la création d'un C.A.U.E. courant 2017, une délibération a fixé à un point la fraction de la taxe affectée au financement de cet organisme pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Toutefois, le produit attendu pour 2017 a été fixé à 1,2 M€, en rapport avec celui de 2016, 1,1 M€, c'est-à-dire sans perception effective du point supplémentaire au titre du C.A.U.E. En effet, pour les permis de construire accordés à compter du 1^{er} janvier 2017, les pétitionnaires verseront la 1^{ère} moitié de la taxe 12 mois après leur obtention et le solde 24 mois après. Ainsi, en 2017, le Département ne perçoit pas de surplus de produits lié à la hausse du taux de la taxe d'aménagement.
- (235). En outre, une délibération du 4 décembre 2015 a institué la taxe additionnelle à la taxe de séjour à compter du 1^{er} février 2016, soit un produit attendu de 0,16 M€ pour 2016. Sa mise en œuvre a été difficile en raison de réservations d'hôtels, déjà faites par de nombreux touristes, rendant impossible le reversement des sommes par certains prestataires. Une anticipation de l'instauration de cette taxe en aurait facilité la perception.
- (236). Enfin, depuis 2011, en compensation des pertes de recettes fiscales résultant de la réforme de 2010, le Département perçoit des reversements, comptabilisés en produits de fiscalité (et non en dotations), soit 14,8 M€ en 2014 contre 11,8 M€ en 2011. Il s'agit du fonds national de garantie individuelle des ressources (c/73121), institué en compensation de la suppression de la taxe professionnelle (5,7 M€ en 2015), ainsi que de deux fonds nationaux de péréquation, l'un pour les droits de mutation à titre onéreux (D.M.T.O.) des départements, l'autre pour la C.V.A.E.
- (237). Variable d'ajustement, le fonds national de péréquation des D.M.T.O. des départements est attribué aux départements ayant un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements, ce qui est le cas de celui de la Vienne avec, en 2015, un potentiel financier par habitat de 520,95 €, contre une moyenne nationale de 633,44 €. En 2015, il a perçu une somme de 2,75 M€, inférieure aux niveaux de 2014 et 2013, du fait de la baisse des D.M.T.O. au plan national servant de référence à l'attribution du fonds. A l'inverse, la hausse de 16 % des D.M.T.O. constatée à l'échelle nationale entre 2014 et 2015, et la baisse du potentiel financier à 517,83 € engendrée par une baisse de la dotation globale de fonctionnement laissent augurer pour 2016 d'une remontée du versement au titre du fonds en faveur de la Vienne.

¹⁰² Article 28 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

¹⁰³ En application de l'article 8 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

¹⁰⁴ Au regard de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

¹⁰⁵ Délibération du 30 septembre 2011.

- (238). En 2014, parallèlement au relèvement à 4,5 % du plafond du taux de D.M.T.O., un 2^{ème} fonds a été créé, auquel le département de la Vienne a été contributeur net pour 0,89 M€ en 2015 (2,26 M€ de prélèvement moins un reversement de 1,37 M€). En 2016, sa contribution nette augmente, à 1,8 M€ en raison d'une diminution du versement au titre du 1^{er} fonds (c/7326 : 1 M€) et d'une hausse du reversement au titre du 2nd fonds (c/73926 : 2,8 M€) engendré par une recette exceptionnelle liée à une transaction immobilière avec une entreprise de distribution.
- (239). Enfin, depuis 2014, les départements perçoivent, pour le financement des allocations individuelles de solidarité, la totalité des frais de gestion sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, ce qui devait compenser intégralement la réduction des dotations (cf. *infra*)¹⁰⁶. A ce titre, le département de la Vienne a perçu 6,3 M€ en 2014, autant en 2015 et 6,4 M€ en 2016.

2.1.2.2. Une baisse du niveau global des dotations et participations de l'Etat

- (240). De 2010 à 2015, les concours financiers de l'Etat ont baissé, de 108,6 M€ à 105,5 M€. Certains ont été gelés comme la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), à 2,9 M€ par an. La dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et celle de solidarité rurale (que le Département ne perçoit pas) font partie de l'« *enveloppe normée* » dont la progression a été stabilisée à partir de 2013 en application de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, et qui a été réduite de 1,5 %, hors F.C.T.V.A. en 2014. La D.G.F. a été ramenée de 76,5 M€ en 2010 à 68,6 M€ en 2015, en baisse de 10,4 %. De fait, le rapport entre la somme de la D.G.F. et de la D.G.D. et la totalité des produits de fonctionnement, qui était de 22,2% (79,5 M€ sur un total de 357,4 M€)¹⁰⁷, en baisse par rapport à 2005, a été ramené à 18,8 % en 2015 (71,5 M€ sur 380,6 M€). En contrepartie de la baisse de la D.G.F., le niveau des péréquations a été relevé. La plupart des allocations d'exonérations perçues jusqu'en 2010 ont été remplacées par des dotations budgétaires et sont intégrées dans les compensations¹⁰⁸, ce qui en fait des variables d'ajustement. En 2016 et 2017, la baisse de la D.G.F. se poursuit.
- (241). Représentant en tout 21,1 M€ en 2015 contre 23,1 M€, les dotations destinées à couvrir en partie les dépenses d'aide sociale comprennent les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour le financement d'une partie de la charge d'allocation personnalisée d'autonomie, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (F.M.D.I.), et les dotations pour la prestation compensatoire du handicap et la maison départementale des personnes handicapées. Les versements du F.M.D.I. sont en baisse (3,3 M€ en 2015) par rapport à 2010 (5,1 M€) et 2012 (3,8 M€), exercice au cours duquel une régularisation ponctuelle a été attribuée¹⁰⁹, non renouvelée en 2014¹¹⁰.
- (242). Le département de la Vienne perçoit chaque année 7,3 M€ de dotation de compensation de la réforme de la T.P (D.C.R.T.P), inscrite à un compte de dotation (c/74832). Il n'est pas bénéficiaire du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté¹¹¹.

2.1.3. Soldes de fonctionnement

- (243). Correspondant à l'excédent des produits sur les charges, hors éléments financiers et exceptionnels, l'excédent brut de fonctionnement (E.B.F) baisse en 2011 à 44 M€ sous l'effet d'un tassement des dotations. En 2012, la stabilisation des charges et l'augmentation de 2 % du taux de taxe foncière sur le bâti favorisent une remontée à un niveau à peu près équivalent à celui de 2010, soit 50,1 M€. En 2013, les dépenses d'aide sociale (addition des soldes des c/651 et 652), qui avaient diminué en 2012, sont en forte progression, de 134,9 M€ à 171 M€,

¹⁰⁶Article 26 de la loi de finances initiale pour 2014.

¹⁰⁷ C.R.C. Aquitaine, Poitou-Charentes, rapport d'observations définitives notifié le 22 mai 2012.

¹⁰⁸ Source : *projet de loi de finances 2013 « transferts financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales »*.

¹⁰⁹ Article 32 de la loi de finances initiale pour 2012 introduit à l'article L. 3334-16-2 du C.G.C.T.

¹¹⁰Ministère de l'Intérieur, D.G.C.L., note d'information NOR : INTB1426230N du 6 novembre 2014.

¹¹¹ Institué par l'article 48 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012, loi de finances rectificative pour 2012 et décret n°2013-536 du 24 juin 2013.

ce qui entraîne, en l'absence de relèvement des taux de fiscalité directe et avec une stagnation des dotations, une baisse de l'E.B.F. à 41,4 M€.

- (244). En 2014, outre la poursuite de la hausse du budget d'aide sociale à 176,4 M€, l'instauration d'un budget annexe relatif à certaines activités de transports s'est accompagnée d'une écriture comptable en charges de gestion du budget principal alors que la récupération de la T.V.A. sur les transports scolaires depuis l'exercice 2010 a été inscrite en produits exceptionnels. De fait, les charges de gestion ont augmenté de 44 M€ et les produits de gestion de seulement 12 M€, ce qui a généré une baisse de l'E.B.F., divisé par 4 par rapport à 2013. Ces écritures n'ont pas affecté le résultat comptable, 10,5 M€ soit un niveau comparable à celui de 2013 (12,2 M€), ni la capacité d'autofinancement, stable à 39,8 M€. Même en écartant le solde obtenu en 2013, le ratio E.B.F./produits de gestion est nettement inférieur au niveau de 18 % communément considéré comme suffisant.
- (245). L'année 2013 marque une césure avec une baisse de la capacité d'autofinancement brute en valeur absolue, à 39 M€ contre à peu près 48 M€ en moyenne de 2010 à 2012, et en termes relatifs, avec 10,9 % des produits de fonctionnement, contre 13 % de 2010 à 2012, et 93 € par habitant, contre 113 € en moyenne en 2010-2012. Si le ratio CAF brute/produits de gestion reste proche de la moyenne de la strate (10,6 % en 2014 pour une moyenne de 11 %), le ratio CAF brute / population est nettement inférieur à la moyenne de la strate durant toute la période (91 € pour 117 € en 2015) et connaît une baisse plus importante (23 % contre 10 % de 2010 à 2015). En 2015, le niveau de CAF brute est stabilisé par rapport aux deux exercices précédents.

(246). En conclusion sur la section de fonctionnement

Des charges maîtrisées malgré la progression des aides sociales

Comme au cours du précédent cycle, la structure des dépenses de fonctionnement reflète la spécialisation de la collectivité, commune à tous les départements. En 2015, l'aide sociale représente 49,5 % du budget (c/651 plus c/652, c'est-à-dire sans les frais afférents aux personnels affectés à ces missions). Le revenu de solidarité active et l'aide sociale à l'enfance sont les deux missions à l'origine de la hausse sensible du budget d'aide sociale. Une comparaison entre l'évolution des charges de gestion du département de la Vienne et celle constatée pour l'ensemble des départements (+ 2,7 % en 2014 puis 2,2 % en 2015) n'est pas significative, compte tenu de l'augmentation exceptionnelle de 2014 liée au c/6245 – frais de transport de personnes extérieures à la collectivité. Le département de la Vienne évalue les frais de personnel externalisés à 155 K€ en 2013, 97,7 K€ en 2014 et 106,5 K€.

Une spécialité accrue et une perte de dynamisme des produits de fonctionnement, accentuée par le transfert d'une fraction de C.V.A.E. à la Région à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le rapport d'activité 2015 du département de la Vienne indique que le produit par habitant de l'ensemble des impôts locaux (foncier bâti, C.V.A.E., I.F.E.R., et F.N.G.I.R) est le 4^{ème} plus bas de France, à 252 €, contre 316,60 € en moyenne nationale et 317,50 € en moyenne de la strate¹¹². La réalité est plus nuancée car, considérées individuellement, certaines impositions procurent de façon constante un produit par habitant nettement au-dessus de la moyenne de la strate (I.F.E.R. : 5,3 M€ en 2015 contre 4,8 M€ en 2011, C.V.A.E.), témoignant d'un dynamisme économique certain.

En revanche, avec des bases rigides, et ce malgré l'incorporation en 2012 de la part régionale, la taxe sur le foncier bâti a toujours été un maillon faible. Or, elle est la seule, avec les D.M.T.O., sur laquelle le département garde une prise. En 2015, son taux était nettement inférieur à la moyenne de la strate, 14,87 % contre 19,95 %. La contrainte que s'est imposée le département de la Vienne en maintenant le taux à peu près au même niveau en a été accentuée. Déjà constaté par le rapport de 2012, ce choix a été d'autant plus difficile à tenir que les compensations sous forme de dotations évoluent peu et que les autres produits de fiscalité sont figés ou

¹¹² Source : Statistiques de la direction générale des collectivités locales, établies à partir des comptes administratifs 2013.

dépendants de revalorisations décidées par le législateur. Véritable mesure de rattrapage, la hausse de 18,6 % votée en 2016 a porté le taux de foncier bâti à 17,62 %. Les 4 années de stabilité qui ont précédé et les hausses limitées décidées en 2011 et 2012 reflètent une pratique prudente d'inscription de crédits de produits en début d'exercice.

Regroupant pour l'essentiel les dotations de l'Etat, auxquelles s'ajoutent des fonds européens et des versements de la Région, les ressources institutionnelles ont baissé de 3,6 % entre 2010 et 2015, sous l'effet d'une réduction des concours financiers de l'Etat. Après avoir été stabilisés en 2013, en application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, ils ont baissé en 2014 et 2015. La structure des dotations de l'Etat a évolué dans le sens d'un renforcement des dotations de péréquation, financées par une réduction sensible de la D.G.F. (-10,4 % entre 2010 et 2015) et des compensations d'exonérations fiscales¹¹³.

En 2016 comme en 2017, le département de la Vienne perd 6,5 M€ de D.G.F. En 2017, la situation devrait se tendre davantage avec la modification¹¹⁴ du calcul des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et le transfert des compensations d'exonération de fiscalité directe locale, créées en 2011.

Les mécanismes de péréquation fiscale (pour les D.M.T.O. et la C.V.A.E.), institués en contrepartie de l'effort des départements au redressement des finances publiques dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité signé le 16 juillet 2013 entre l'Etat et les associations nationales d'élus locaux, n'ont pas contrebalancé cette tendance. De plus, les financements liés à l'aide sociale n'ont pas compensé les charges transférées au cours des dernières années au département.

Dans ce contexte, la collectivité recherche des suppléments de recettes fiscales, même à la marge, comme l'illustrent le relèvement en 2017 du taux de la taxe d'aménagement à l'occasion de la création du C.A.U.E. et l'instauration, en 2016, d'une fraction additionnelle départementale à la taxe de séjour. Certes, la part départementale de la taxe d'aménagement est destinée au financement du futur C.A.U.E., mais dans la mesure où celui-ci devrait être mutualisé avec l'agence technique départementale et le syndicat mixte « *Vienne services* », elle devrait procurer une ressource nette. Les ressources procurées par les autres taxations permettent de limiter la part départementale de la taxe d'aménagement à un point, mais celui-ci est significatif eu égard à la tradition de stabilité fiscale de ce département. Pour l'heure, le département de la Vienne n'a pas perçu de supplément de recettes à ce titre.

Enfin, à l'occasion de l'adoption du collectif budgétaire pour 2016, la Vienne s'est vu octroyer une aide 1,46 M€ au titre du « *fonds exceptionnel à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée* » (200 M€ au total pour 40 départements métropolitains plus ceux d'outre-mer)¹¹⁵. Pour la métropole, étaient éligibles les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de métropole. L'attribution de cette somme au département de la Vienne repose sur deux des 3 critères retenus par le législateur pour la répartition du fonds, à savoir le taux d'effort de dépenses sociales et le reste à charge au titre du R.S.A. En Nouvelle-Aquitaine, 4 autres départements perçoivent une fraction de ce fonds (Gironde, Deux-Sèvres, Lot-et-Garonne et Charente). En 2015, la Vienne n'en avait pas bénéficié (50 M€ avaient alors été répartis entre 10 départements).

2.2. SECTION D'INVESTISSEMENT

2.2.1. Dépenses

(247). De 2010 à 2015, le taux de réalisation des dépenses se situe en moyenne à 71,2 %, témoignant d'une estimation initiale approximative liée en partie à l'incertitude sur le niveau attendu de recettes (réalisées à 61,5 % en 2012).

¹¹³ Article 132 de la loi de finances initiale pour 2014.

¹¹⁴ Introduite par l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2017.

¹¹⁵ Article 39 de la loi de finances rectificatives pour 2016.

Entre ces deux exercices, le niveau des recettes (titres émis) a crû de 7,2 %, de 123,3 M€ à 132,2 M€, et les dépenses (mandats émis) de 24,7 %, de 102,0 M€ à 127,2 M€. Le solde de la section d'investissement évolue de façon erratique, avec des excédents de 21,6 M€ en 2010 et 18 M€ en 2011, suivis de deux années déficitaires de - 7,2 M€ en 2012 et -9,3 M€ en 2013, puis des excédents moins importants que pour les deux premiers exercices de 5 M€ en 2015.

- (248). De 2010 à 2014, la part des dépenses d'équipement au sein de la section d'investissement oscille entre 36 % et 56 % (2014). En 2014, pour la première fois, le niveau des dépenses d'équipements départementaux est supérieur à celui des équipements non départementaux, ceux-ci correspondant aux subventions d'équipement versées. Après un maximum à 48,9 M€ en 2011, en rapport avec une écriture de régularisation de 16,7 M€ faisant suite à la précédente instruction, les subventions d'équipement baissent de façon continue pour être ramenées à 24,8 M€ en 2015, montant comparable à 2010. Leur part dans les dépenses totales d'investissement passe alors à 19,5 %, contre un quart pour les exercices précédents. Cette tendance confirme une observation du précédent rapport de 2012 : « *Afin de préserver sa capacité d'action dans ses domaines d'intervention obligatoires, le Département pourrait se voir conduit à modifier certaines de ses priorités budgétaires, par exemple s'agissant des subventions et subventions d'équipement, particulièrement importantes dans la Vienne* ».
- (249). Les dépenses consacrées aux réseaux et infrastructures, équipements départementaux et non départementaux confondus (somme des chapitres 906 et 916, soit 19,6 M€ en 2015), constituent le premier poste de dépenses d'équipement (36 %), suivi de l'enseignement. Les subventions d'équipement du chapitre 916 de réseaux et infrastructures englobent la contribution au financement des lignes à grande vitesse Tours-Bordeaux et Poitiers-Limoges.
- En 2014, à l'approche de la fin de la mandature, plusieurs chantiers ont été achevés et des travaux complémentaires ont été lancés dans le cadre de la rénovation du collège François Rabelais à Poitiers, expliquant la poussée relative des dépenses d'équipements départementaux.
 - En 2015, l'année a été dominée par la livraison de plusieurs chantiers de rénovation de plusieurs collèges (Rabelais à Poitiers, reprise de la toiture et l'extension de la demi-pension du collège Arthur Rimbaud à Latillé, demi-pension de Saint-Exupéry à Jaunay-Marigny), l'engagement des travaux de restructuration et d'extension du collège Jean Rostand à Neuville-de-Poitou (en partie livrés à la rentrée 2015) et la livraison d'un bâtiment en 1^{ère} extension de la bibliothèque départementale destinée au relais de prêt, avec la restructuration des 1200 m² existants.
- (250). Dans les années à venir, la contribution départementale¹¹⁶ au volet mobilité du contrat de plan Etat-Région 2015-2020, signé le 4 mai 2015, et principalement aux aménagements de la route nationale 147 reliant Poitiers à Limoges, pèsera sur la section d'investissement, pour 37 M€, dont 35 M€ pour la déviation de Lussac-les-Châteaux (sur un total de 94 M€) et 2 M€ d'études pour la déviation de Mignaloux-Beauvoir (sur 6 M€ en tout). Après de nombreuses années de débats, ce dossier semble aboutir, le Département ayant consenti une contribution supérieure au niveau applicable aux collectivités territoriales pour les routes nationales.

2.2.2. Endettement

- (251). L'endettement est analysé sous réserve des constats formulés dans le cadre de l'examen de la fiabilité des comptes, des retraitements étant nécessaires pour connaître précisément les montants de chaque compte d'emprunts (cf. *supra* 1.5.2). Les suites de l'analyse tiennent compte de ces retraitements.

2.2.2.1. Encours et annuité

- (252). De 2011 à 2015, l'encours de la dette a enregistré une progression modérée de 5%, imputable à une augmentation de 7,9 % entre 2014 et 2015, qui faisait suite à une période de baisse de 1 % entre 2011 et 2014. En 2015, après retraitements, 24,5 M€ d'emprunts nouveaux ont été contractés. En 2014, avec une dette de

¹¹⁶ Dont le principe a été adopté par une délibération de la commission permanente du 30 janvier 2015, confirmée par délibération du 11 mars 2016.

176,5 M€, inférieure à 2011, soit 178,4M€, la durée de désendettement est supérieure (4,4 ans, contre 3,8), tout en restant correcte. Cela résulte d'une baisse des recettes d'investissement hors emprunt, de 59,5 M€ à 15,2 M€, et, par conséquent, du financement propre disponible, de 88,2 M€ à 35,5 M€. De fait, l'exercice 2014 ne fait pas figure d'exception, confirmant une tendance. De 412 € en 2014, le montant de la dette par habitant est passé à 435 € en 2015 contre une moyenne de la strate des départements de respectivement 536 € et 544 €.

- (253). Au 31 décembre 2015, l'encours de la dette du budget principal s'élève à 199 570 202,88 €. Il se décompose comme suit : 1/ une somme identifiée par la chambre et soumise à la collectivité arrêtée à 158 736 862,88 € imputée au compte « 1641 – emprunts en euros » 2/ deux emprunts improprement inscrits au c/16441 pour un montant global de 16 166 673,35 €, 3/ 24,6 M€ de la subdivision du compte d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie « 16441 – opérations afférentes à l'emprunt ». Le solde du c/1641 s'établit à 174 903 536,21 €, correspondant à l'addition des deux premiers montants. S'agissant de la dette des budgets « annexes activités de location » et « Futuroscope », elle correspond à des avances que leur a consentie le budget principal.
- (254). Sur la période, les intérêts réglés au compte « 66111 - intérêts réglés à l'échéance » sont stables, l'exercice où le montant est le plus élevé correspondant à celui où l'encours de dette est le plus bas.

Tableau 6 : Soldes des comptes d'emprunts à la clôture de 2015

	BUDGET PRINCIPAL		BA locations	BA Parc futuroscope
Compte	1641	16441*	16873**	16873**
Montants en euros	174 903 536,21	24 666 666,67	7 474 000,00	6 375 000,00
Total encours dette*	213 419 202,88			
Dette par habitant *	492,07			
Ratio désendettement *	5			

Source : comptes de gestion. * Montants retraités. ** Autres dettes – Département.

Tableau 7: Evolution de l'annuité des intérêts de la dette

En €

2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolutions moyennes	
						Totale	Annuelle
3 860 233	3 876 407	4 489 902	3 650 459	3 988 940	3 864 007	+0,10%	+0,74%

Source : comptes de gestion.

2.2.2.2. Gestion de la dette

- (255). En 2012, le précédent rapport de la chambre indiquait que la situation de la dette n'appelait pas de remarque prudentielle, car les valeurs de marché correspondaient à des produits peu risqués.
- (256). Depuis, 3 emprunts ont été contractés en 2013 pour 14 M€ en tout, et 4 en 2014 : un pour le financement de la L.G.V.-S.E.A. (10 M€ sur 25 ans, indexé sur un taux fixe de 3,35 %), en complément de deux emprunts souscrits pour la réalisation de ce chantier en 2012 et 2013 ; deux pour la rénovation et l'agrandissement du collège François Rabelais à Poitiers (l'un sur 20 ans de 3,4 M€ au taux fixe de 2,258 % pendant 6 ans puis variable sur Euribor 3 mois +1,15 % pendant 14 ans, l'autre de 1,7595 M€ avec un taux bonifié indexé sur Euribor +1,10 %) et, enfin, un contrat signé en décembre 2014 pour un prêt de 4 M€ destiné au financement d'une avance en compte courant d'associés au profit de la société d'économie mixte du Bois de la Mothe Chandénier, porteuse du projet Center parcs, un emprunt de 6 M€ ayant été souscrit en 2013 pour le versement d'une première avance à celle-ci (cf. *supra* 1.5.4.2). Il s'agit d'un emprunt à remboursement « *in fine* » sur un terme de 4 ans indexé sur un Euribor 3 mois +0,80 %.

2.2.2.3. Structure de la dette

(257). Dans un contexte rendu difficile par la crise d'octobre 2008, le département de la Vienne a préféré être prudent, avec une part de la dette à taux fixe, ainsi que des produits structurés à taux fixe mais capés. Cela explique que le taux moyen de la dette est aujourd'hui inférieur à 2,4 %. Les prêts « *croissance verte* » à taux zéro récemment souscrits auprès de la caisse des dépôts et consignations (CDC) ont procuré au Département de substantielles liquidités. Avant de contracter un emprunt, un comité restreint se réunit pour étudier les différentes hypothèses, avec comme priorité de se prémunir de tout risque de taux. Sans inciter systématiquement au taux fixe, le choix consiste à limiter les frais financiers. La dette de la collectivité présente un taux moyen de 2,36 % y compris les emprunts des deux budgets annexes, ce qui est le signe d'une bonne gestion.

2.2.2.4. Prévention contre le risque de taux

(258). Le Département fait appel aux services de la société Finance Active pour la gestion de la dette et de la trésorerie. Celle-ci situe, au 31 décembre 2014, le taux moyen des départements de la strate à 2,79 % et celui de l'ensemble des départements à 2,95 %, alors que celui de la Vienne n'est qu'à 2,26 %. Sur l'exercice précédent, la Vienne se situait à 2,41 %, la strate à 2,79 % et l'ensemble des départements à 2,95 %. Au 31 décembre 2015, la durée de vie résiduelle de l'encours est de 10 ans et 9 mois. La structure des taux se décompose comme suit :

- 32,4 % d'emprunts à taux variables (contre 36,2% au 31/12/2014) ;
- 42,8 % d'emprunts à taux fixes (contre 40,9% au 31/12/2014) ;
- 7,0 % d'emprunts structurés (contre 8,7% au 31/12/2014) ;
- 17,8 % d'emprunts à taux livret A (contre 14,2% au 31/12/2014).

(259). En y incluant les emprunts indexés sur le taux du livret A, eu égard à leur grande stabilité et au risque contenu de les voir évoluer à la hausse, l'encours de dette à taux fixes représente plus de 60 % du total, ce qui marque nettement le choix d'une sécurité financière axée sur le risque de taux. En 2015, deux emprunts souscrits auprès de la CDC en 2012 ont été renégociés. Au final, il s'agit d'obtenir des taux encore plus avantageux, qui resteront variables dans les deux cas mais avec une marge diminuée après renégociation.

2.2.2.5. Des emprunts structurés sans risque

(260). D'un montant global de 13 133 333,34 € au 31 décembre 2015, l'encours structuré se compose de 6 contrats souscrits entre 2005 et 2007. Depuis l'origine, aucun de ces produits n'a fait montre d'une quelconque dangerosité. Leur risque est peu élevé. En effet, 4 contrats qui ne représentent que 7 % de l'encours de la dette, sont des barrières simples sur un index courant (EURIBOR), pour lesquels le Département dispose actuellement d'une marge confortable avant une hypothétique activation. Si le taux de substitution est plus élevé que le taux courant actuel, son niveau ne mettra pas à mal sa capacité de remboursement

(261). Deux autres contrats sont des produits de courbe dont le taux est déterminé par l'écart entre deux indices. En l'occurrence, il s'agit de la différence entre un même index, en long terme, le CMS 10A, que l'on soustrait à son pendant à moyen terme, le CMS 02A. Si la différence reste en dessous ou au-dessus d'un taux de référence, la collectivité paye un taux fixe moins bas que le marché et si le taux franchit la référence d'écart, elle paye un taux fixe, plus élevé. Sur ce dernier point, l'observation est la même que précédemment. Au vu des cours actuels des différents taux indicatifs des obligations assimilables du Trésor, auxquels se réfère l'index CMS, le seuil de la barrière d'activation qui se situe à 0,3 est loin d'être atteint. En l'occurrence, des taux de substitution sont encore plus bas que les produits à barrière, ce qui montre que les emprunts structurés du département de la Vienne ne présentent pas de risque.

2.2.2.6. Des instruments de couverture dont le coût est à rapprocher des circonstances dans lesquelles ils ont été contractés

(262). La contraction d'emprunts à taux variable participe d'une gestion active de la dette, dans la perspective d'une baisse éventuelle des taux, mais avec un risque financier lié à une hausse. Deux solutions permettent de s'en prémunir, la possibilité de modifier les caractéristiques du contrat, négociées lors de sa signature, ou le recours

à des instruments de couverture tels que définis par la réglementation¹¹⁷. Aucun des 4 contrats de couverture que le département de la Vienne a souscrits ne couvre un contrat répertorié dans la liste des emprunts structurés en annexe au compte administratif. Pourtant, le contrat n°4426 en présente les caractéristiques, avec un remplacement du taux fixe par un autre taux fixe en cas de franchissement d'une barrière par l'index de référence, en l'occurrence le taux du marché interbancaire suédois « STIBOR », qui ne doit pas dépasser 5 %, probabilité très éloignée puisque le STIBOR était négatif en octobre 2016. En tout état de cause, le problème ne se pose plus, puisque l'emprunt qui aurait pu être classé B4 selon la charte GISSLER, a été consolidé en 2012 avec un taux fixe à 3,5%.

- (263). Les frais des instruments de couverture sont comptabilisés au compte « 6688 - autres charges financières ». Ainsi, en 2016, au titre de l'emprunt n°4426, il a été réglé 63 341,48 € de frais à la Royal Bank of Canada (mandat n°05/2016) tandis qu'une recette de 8.889,56 € a été perçue (titre n°01/2016), soit une charge nette non négligeable de 54 451,92 €. Souscrit en prévention de la versatilité des taux d'intérêt, ce type de contrat peut également engendrer des recettes sous l'effet de leurs variations.

2.2.3. Gestion de la trésorerie

- (264). Depuis 2014, le fonds de roulement net global (différence entre les ressources stables et les emplois immobilisés) est inférieur à 30 jours de charges courantes. Toutefois, il assure largement la couverture du besoin en fonds de roulement (3,6 M€ en 2014 et 2,9 M€ en 2015), ce qui signifie que la trésorerie est confortable.
- (265). Le Département a recours à la fois à des lignes de trésorerie et à des emprunts assortis d'une option sur ligne de trésorerie, dont les anomalies d'écritures au cours des années précédentes ont été abordées dans le cadre de l'examen de la fiabilité des comptes. Selon les données communiquées, il dispose d'une réserve de C.L.T.R. de 24 666 666,67 € en 2015 et de 11 273 333,33 € en 2016, à travers 4 contrats. On peut y adjoindre, les contrats n°10449 et 10450 (montant résiduel au 31 décembre 2016 de 7 275 K€ pour chacun, sur un montant initial de 8 083 K€ chacun), mobilisés dès leur signature en décembre 2010 et qui donc ne sont pas des C.L.T.R. (cf. *supra* 1.5.2). Ils permettent cependant lorsque la trésorerie le permet, le remboursement temporaire de tout ou partie de l'encours mobilisé et, par conséquent, une réduction des intérêts des emprunts. Toutefois, l'application des principes comptables impose de les inscrire au c/1641 et, pour les remboursements temporaires en capital, au c/1685, ce qui en facilite l'identification. Or, les écritures confondent ces remboursements avec les opérations de trésorerie, donnant l'impression d'une mobilisation de fonds supérieure à la réalité.
- (266). Chaque année, un contrat de ligne de trésorerie est souscrit pour 10 M€, sauf en 2012 (6 M€) et en 2014 (néant), ce qui permet de régler rapidement les entreprises titulaires de marchés de travaux ayant exécuté les prestations dans les délais. Mais, compte tenu du caractère ponctuel des besoins de trésorerie (du 1^{er} janvier 2016 au 20 octobre 2016 la ligne a été mobilisée seulement 20 jours), les contrats souscrits incluent toujours une clause de non-mobilisation.

(267). Conclusion sur l'analyse financière

Cinq ans après le dernier rapport de la chambre, qui constatait une situation financière saine et équilibrée, malgré le triple choc exogène de la baisse des dotations de l'Etat, de la rigidité croissante des recettes fiscales et de l'effet ciseau lié à la progression du niveau général des allocations individuelles de solidarité, le constat reste globalement positif.

La charge générée par les allocations individuelles de solidarité (R.S.A., allocation personnalisée d'autonomie et prestation compensatoire pour le handicap) s'alourdit. S'inscrivant dans une tendance constatée au plan

¹¹⁷ Circulaire NOR/INT/B/92/00260/C du 15 septembre 1992, reprenant les conditions définies par le conseil national de la comptabilité dans son avis du 10 juillet 1987.

national par l'observatoire national de l'action sociale¹¹⁸, le département de la Vienne doit faire face à une baisse du taux de couverture de la charge du R.S.A. par l'Etat (de 90,4 % en 2009, lors de la création du dispositif, elle a été ramenée à 61,3 % en 2015, en moyenne nationale). L'effort départemental s'est mécaniquement accru sur la période. Depuis 2015, l'augmentation du reste à charge pour la collectivité (cf. *infra* 5.4.2) se cumule à une baisse des dotations de l'Etat, accentuant le phénomène d'effet ciseau. Fin 2016, le département de la Vienne a été bénéficiaire d'une aide de l'Etat de 1,46 M€ au titre du « *fonds exceptionnel à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée* », au regard uniquement du critère d'attribution afférent au reste à charge du R.S.A., les deux autres critères relatifs à l'épargne brute ne posant pas de problème (cf. *infra* 5.4.5). Cela signifie que si le Département pâtit d'un accroissement de cette charge, sa situation financière intrinsèque ne suscite pas d'inquiétude.

En 2015, la baisse accentuée de la CAF nette résulte d'une écriture de régularisation au niveau de l'endettement (c/16441). Mais la CAF brute est stabilisée à 39 M€. Le département de la Vienne su gérer la baisse des recettes (et de la CAF) en contenant le niveau des dépenses. La stabilisation de l'endettement en a été facilitée.

Une réserve est néanmoins à formuler quant à l'objectif d'un niveau d'investissement équivalent à 20 % du budget total, eu égard à la persistance d'anciennes autorisations de programme.

Sans risques pour le Département, les instruments de couverture ont généré des frais financiers non négligeables, résultant du contexte financier à l'époque de leur souscription. Dans une période d'incertitude sur l'évolution des taux, avec des cas avérés d'inflation sur des emprunts structurés devenus « *toxiques* », voire de défiance à l'égard du marché bancaire, le Département a eu l'extrême prudence de se prémunir contre un risque qu'il estimait important, faute de disposer de projections rassurantes. En ce sens, le coût des emprunts de couverture a constitué la contrepartie de l'assurance de ne pas payer plus cher qu'un emprunt à un taux fixe donné. Aujourd'hui, les swaps sont coûteux pour le Département en raison de taux variables inférieurs aux taux fixes, mais cela n'a pas toujours été le cas.

3. COMMANDE PUBLIQUE

3.1. ORGANISATION ET VUE D'ENSEMBLE

- (268). Plusieurs services contribuent à l'organisation de la commande publique. Une « *mission commande publique* », relevant de la direction générale adjointe fonctionnelle, a élaboré un règlement interne, relatif à « *l'organisation des marchés publics et la modernisation des méthodes de travail associées* », diffusé en septembre 2011 et mis à jour en avril 2014. Instituée pour harmoniser les pratiques au sein de la collectivité, elle intervient concurremment aux cellules « *marchés* » des directions spécialisées (routes, urbanisme, logement et nouvelles technologies, transports, éducation, et mission du parc du Futuroscope) qui préparent la passation de leurs marchés. Elle leur apporte une expertise, à travers une mission de veille et de conseil, ainsi que la diffusion de fiches de procédures, d'un « *guide de bonne conduite pour la passation des marchés à procédure adaptée* » et de documents-types. Elle assure la passation des contrats des directions non spécialisées et a la responsabilité du volet économique de l'achat. Elle rédige le compte rendu de la délégation de pouvoir du président en matière de marchés publics, présenté annuellement au conseil départemental¹¹⁹, et élabore la liste des marchés conclus l'année précédente¹²⁰.
- (269). En 2011, elle a diffusé un memento à l'intention des élus membres de la commission d'appel d'offres, mis à jour en juin 2015. Elle organise toutes les séances de cette instance.
- (270). Le 1^{er} janvier 2013, au terme d'une année de travail de groupe, une nouvelle nomenclature des achats et prestations a été mise en service, remplaçant celle qui avait été instituée en 2001 à l'occasion de l'entrée en

¹¹⁸ La lettre de l'ODAS, *Dépenses départementales d'action sociale en 2015 : L'inquiétude persiste*, juin 2016.

¹¹⁹ Article L. 3221-11 du C.G.C.T.

¹²⁰ Prévues à l'article 133 du code des marchés publics.

vigueur du code des marchés publics de l'époque. Cette nomenclature est disponible sous l'application « *Astre gestion financière* », utilisée pour la gestion budgétaire et comptable. Conçue selon une logique de domaines, de familles, de sous-familles, elle correspond aux métiers exercés par les différentes directions.

- (271). Si tous les marchés sont numérotés par la mission commande publique et entrés dans Astre G.F., la gestion des marchés reste à unifier sous un outil commun. Le logiciel MARCO, qui fait l'objet d'une maintenance par un prestataire (AGYSOFT, Montpellier) dans le cadre d'un marché à bons de commande, est à la disposition des directions opérationnelles pour la rédaction des pièces des marchés. Mais tous les marchés ne sont pas préparés, ni saisis, sous MARCO, lequel n'est pas interfacé avec Astre G.F. En réponse, le département de la Vienne a fait savoir qu'un projet d'acquisition d'un logiciel de gestion des marchés était en cours, devant s'inscrire dans un objectif de dématérialisation totale, afin d'être relié avec les outils internes du Département dont « Astre G.F. ».
- (272). Le département de la Vienne s'attache à insérer des clauses d'insertion dans les marchés, conformément à son plan départemental d'insertion. Une délibération du 24 juin 2014 a marqué la volonté de la collectivité de les généraliser dans tous ses marchés publics lorsque cela était possible avec mise en œuvre d'un programme d'actions. Mais, pour ceux conclus sur une longue durée, il est difficile d'anticiper le nombre des bénéficiaires du R.S.A. Pour les marchés de prestations intellectuelles, les clauses d'insertion peuvent être effectives car certains bénéficiaires du R.S.A. sont diplômés. Les clauses d'insertion sont suivies en lien avec la direction de l'insertion et du retour à l'emploi. Pour les marchés de voirie, des bénéficiaires du R.S.A. ont été recrutés directement par les attributaires des lots en application de clauses d'insertion, comme par exemple pour la réalisation du chantier de la L.G.V., ce que la chambre notait déjà dans son précédent rapport.
- (273). Depuis 2015, suite à un problème lié au non-respect d'un quota d'heures d'insertion dans un marché de voirie (cf. *infra* 3.4.3.2.), les clauses sociales sont systématiquement rédigées selon le principe de globalisation des heures d'insertion, ceci afin de privilégier le parcours de la personne recrutée dans le cadre du marché, objectif prioritaire pour le département de la Vienne.
- (274). Certains marchés ont été vérifiés, principalement ceux relevant des directions des routes et de l'éducation.
- (275). Le marché de réhabilitation du Futuroscope, qui avait donné lieu à un appel d'offres ouvert du 22 juin 2011, a été réalisé dans de bonnes conditions en termes réglementaires et de performance. Composé de 16 lots pour un montant global initial de 6,4 M€ H.T. environ, il a été réalisé selon un cadencement entre tranche ferme et tranches conditionnelles visant à inciter les prestataires à fournir un effort au niveau de la tranche ferme, avant de passer aux conditionnelles. Ainsi, les travaux de l'hôtel 1 faisaient partie d'une tranche ferme, les hôtels 2 et 3 de la tranche conditionnelle n°1, et la passerelle de la tranche conditionnelle n°2. Ce partage répondait également à une contrainte liée à une situation financière précaire du budget annexe Futuroscope (cf. *supra* 1.5.6.2). Il était plus prudent de débiter par la tranche ferme sans s'avancer sur les conditionnelles, notamment la passerelle.
- (276). Au final, les livraisons sont intervenues dans les délais prévus. Le coût final s'est élevé à 6 M€ H.T., en raison de substantielles moins-values obtenues au niveau de certains lots. Plusieurs lots ont fait l'objet d'avenants avec une incidence inférieure à 5 % du coût initial, voire une moins-value, tandis que le lot 1 de gros-œuvre, de 230,4 K€ H.T. a été modifié par un avenant du 17 mai 2013 de 15,7 K€ soit une plus-value de 6,79 %.

3.2. MARCHES DE TRAVAUX DE CERTAINS COLLEGES

3.2.1. Collège Saint-Exupéry de Jaunay-Marigny

3.2.1.1. Passation et négociation

- (277). Prévu dans le cadre du programme d'investissements des collèges départementaux pour la période 2005-2009, ce marché à procédure adaptée (MAPA) comprenait une tranche ferme, portant sur la construction d'une nouvelle demi-pension, pour 2 091 117 € H.T., soit 2 509 411,41 € T.T.C., et une tranche conditionnelle pour la

restructuration du bâtiment principal. La vérification a porté uniquement sur la tranche ferme, la seule à avoir été achevée. Les procès-verbaux de levée de réserves se sont échelonnés de janvier à mars 2015. La tranche conditionnelle, qui a été affermée, est en cours d'exécution.

- (278). Si la procédure n'appelle pas de remarques, l'analyse des offres montre la place importante laissée au critère prix pour une consultation de ce type, 60 % contre 40 % pour le critère technique. Le critère prix est, en pourcentage, un rapport entre l'offre du moins disant et la proposition du candidat. Pour tous les lots, la note technique porte sur la présence de fiches récapitulatives de matériaux (10 points), le mode opératoire (10 points), le respect du planning (10 points) et le planning détaillé de l'entreprise (10 points). Si, selon la réponse du Département, la qualité écologique et le volet social du projet, qui figurent parmi ses priorités, sont déclinées à travers des clauses spécifiques dans les cahiers des clauses techniques et administratives, ils ne sont pas pour autant érigés en critères.
- (279). Les notations sont très proches pour la qualité. Pour le lot 1 – terrassement, voirie, réseaux divers – espaces verts, deux des 3 candidats obtiennent la note maximale de 40. Pour le lot 3 – charpente bois deux sur 4 obtiennent 35 points, note la plus élevée. Pour le lot 8 – cloisons sèches, sur 10 soumissionnaires, 1 obtient la note maximale de 40, et 5 sont notés 35. De fait, la différence entre le candidat retenu et le 1^{er} des candidats évincés repose sur le prix.

3.2.1.2. Exécution

- (280). Les ordres de service ont été émis au début de juillet 2013. Le calendrier prévoyait une livraison fin août 2014. Finalement le lot 1 a été livré le 2 décembre 2014 (ordre de service de prolongation du 2 octobre 2014), du fait de travaux d'adaptations qui ont fait l'objet d'avenants, de montants limités (6,4 K€ au total). Globalement, l'opération a connu un surcoût limité de 2,4 %, soit 51 197,50 € H.T. (61 437 € T.T.C.), sur 2 091 117 € H.T (2 509 411,41 € T.T.C.).
- (281). Des lots enregistrent des moins-values par suite d'avenants, tandis que d'autres subissent des surcoûts nettement supérieurs à 5 %, par suite de l'ajout de prestations qui auraient pu valablement être prévues à l'origine. Le Département précise que les prestations de construction d'un bâtiment public de grande taille, tel qu'un collège, ne peuvent être décrites en amont de façon exhaustive et sur plans, compte tenu du nombre de lots techniques, des interactions entre ceux-ci et des aléas pouvant survenir en cours de chantier.
- (282). En conclusion, malgré un surcoût limité de 2 % pour l'ensemble de la tranche ferme, peuvent être notés des surcoûts sur 4 lots dont le coût global s'élevait initialement à 295 K€ H.T., de l'ordre de 14,5 % pour chacun.

3.2.2. Reconstruction du collège François Rabelais de Poitiers

- (283). Cette opération, la plus importante entreprise par la direction de l'éducation au cours de la période examinée, a fait l'objet d'un avis publié le 23 juillet 2012. Les offres ont été remises le 19 septembre 2012. Après consultation, 19 marchés distincts ont été notifiés le 23 novembre 2012 pour un montant global initial de 8 387,6 K€ H.T. soit 10 031,6 K€ T.T.C. Le prix était global et forfaitaire, actualisable et révisable mensuellement.
- (284). Le chantier lancé en janvier 2013 a concerné la construction d'un bâtiment entièrement neuf, puis la déconstruction des bâtiments existants et la restructuration complète du site, avec la transformation du bâtiment du centre de documentation /vie scolaire en 3 logements de fonction. Il était prévu une exécution en une tranche unique, en plusieurs phases, avec une livraison de l'externat durant l'été 2014 et des travaux de déconstruction avec désamiantage à compter d'août 2014.
- (285). Deux vagues d'avenants sont intervenues. La première, décidée par la commission d'appel d'offres (C.A.O.) réunie le 26 novembre 2013, pour un total de 131,5 K€. La seconde, de plus grande envergure, décidée par la C.A.O. du 8 juillet 2014, entraînant globalement un surcoût de 642,6 K€, ce qui amenait la préfète de la Vienne, dans une lettre du 18 septembre 2014, à faire observer que plusieurs lots subissaient une augmentation dans des proportions importantes. Outre les incidences financières, la durée initiale de plusieurs lots a été prolongée jusqu'au 14 juillet 2015 ou, selon les cas, au 30 avril 2015.

- (286). Dans une réponse du 17 novembre 2014, le président du conseil général rappelait que les prestations en cause, non prévues dans le programme, notamment l'aménagement de salles de classe supplémentaires en lieu et place d'une terrasse prévue en R+2, étaient apparues indispensables pour accueillir sans délai une partie des élèves du collège Henri IV. A cet égard, il soulignait la vétusté d'une grande partie des locaux, et de nombreuses non-conformités aux normes de sécurité incendie, rendant en théorie inutilisables les locaux situés aux R+2 et R+3. Pour autant, le niveau élevé des effectifs avait empêché de se passer de ces classes.
- (287). Afin de diminuer rapidement et « *drastiquement* » les effectifs du collège Henri IV, une délibération du 21 novembre 2014 posait le principe du transfert de ses 140 élèves domiciliés à Quinçay et Béruges vers le collège Rabelais. En conséquence, il était décidé en lien avec le recteur et le maire de Poitiers de réaliser une extension du collège Rabelais dans le cadre du chantier initial.
- (288). Selon l'exécutif départemental de l'époque, il était impossible d'arrêter le chantier en plein hiver dans l'attente d'une mise en concurrence pour des prestations complémentaires, « *en raison notamment des nuisances de chantier subies par les élèves et la communauté éducative pendant 18 mois* ». En outre, l'achèvement du clos couvert était impératif pour éviter la dégradation des étages inférieurs. La réalisation d'une étanchéité provisoire aurait constitué une solution « *techniquement complexe et coûteuse, avec des résultats incertains* ». Le président ajoutait que « *l'achèvement des prestations initialement prévues, qu'il aurait fallu démolir quelques mois plus tard pour créer l'extension, aurait été un non-sens technique et un gaspillage d'argent public* ». Il estimait également que les prolongements de charpentes, de couvertures en zinc, de réseaux aéraulique et électrique, pouvaient difficilement être effectués par d'autres entreprises que les titulaires des lots initiaux, pour des raisons de garantie et de responsabilités.
- (289). En réalité, les prestations décidées par la C.A.O. en juillet 2014 constituent un nouveau marché. L'ampleur des surcoûts, qui affectent la plupart des lots, à l'exception d'une moins-value de 4 % pour le lot 7, et le report de la date de livraison auraient dû entraîner la passation de marchés complémentaires, tels que définis par la réglementation alors en vigueur¹²¹. Contrairement à l'avenant, le marché complémentaire constitue un nouveau marché, autonome. Comme l'avenant, il est conclu avec le titulaire du marché initial. Il déroge au mode habituel de passation, à savoir l'appel d'offres, en dispensant le pouvoir adjudicateur de publicité préalable et de mise en concurrence.
- (290). Mais, selon les textes alors applicables¹²², un marché complémentaire ne pouvait être conclu qu'à la condition que les prestations envisagées ne figurent pas dans le marché initial et qu'elles soient devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à la réalisation de l'ouvrage tel que décrit dans le marché initial. En l'occurrence, les prestations supplémentaires résultaient de la volonté des acteurs (rectorat, conseil général, mairie) d'introduire de nouveaux aménagements pour répondre à des problèmes de sécurité qui étaient notoires au moment de la rédaction de l'appel d'offres initial. Cela met évidence une carence dans la définition des besoins au sens de l'article 5 du code des marchés publics qui ne pouvait justifier ni l'avenant ni le marché complémentaire.
- (291). Les avenants ont été passés en contradiction avec les dispositions de l'article 20 du code des marchés publics : « *En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ».
- (292). Par suite, le marché de maîtrise d'œuvre, notifié le 1^{er} mars 2011, a vu son coût initial de 967,2 K€ H.T. porté à 1 052,4 K€ H.T. puis, par avenant n°2 du 25 juillet 2014, à 1 182,7 K€ H.T.

¹²¹ Il de l'article 35 du code des marchés publics.

¹²² Article 35 II 5° du code des marchés publics.

3.3. MARCHES DE VOIRIE

3.3.1. Vue d'ensemble

- (293). De façon classique, la direction des routes du département de la Vienne a recours à des prestataires extérieurs, notamment dans le cadre de marchés à procédure adaptée, pour la réalisation d'opérations spécifiques, et à des marchés à bons de commandes pour des fournitures de matériaux.
- (294). En outre, aux termes d'une convention « *in house* » entrée en vigueur à compter du 1^{er} août 2013, le département de la Vienne a recours aux services du syndicat inter départemental mixte pour l'équipement rural (SIMER), dont il est membre. Cette convention n'appelle pas d'observations.
- (295). Ont été vérifiés certains marchés qui avaient été soldés en 2014. Les observations correspondantes sont développées ci-après. En outre, les listes les plus récentes des marchés et avenants notifiés, périodiquement portées à la connaissance de l'assemblée délibérante, ont été consultées. A l'exception de deux dossiers, pour lesquels des avenants ont entraîné des surcoûts supérieurs à 5 %, il n'a pas été relevé d'anomalies.
- (296). D'un montant initial de 225 300,59 € H.T., le marché d'aménagement du carrefour nord de Poitiers – éclairage public a connu un avenant n°1 notifié le 9 janvier 2012 de 17 496,26 € H.T., soit une plus-value de 7,8 %. Le même jour était notifié au titulaire du marché de réhabilitation de l'ouvrage d'art de la route départementale à hauteur de Saint-Savin et Saint-Germain, d'un coût initial de 193 893 € H.T., un avenant n°1 de 27 082,15 € H.T. soit un surcoût de 14 %.

3.3.2. Rocade est de Montmorillon –liaison entre les routes départementales 727 et 54 – ouvrage d'art et chaussées

- (297). D'un montant initial de 2 760 527,77 € H.T., et d'une durée de 13 mois, ce marché référencé M11008 a été notifié le 13 avril 2011 à son titulaire.
- (298). Lors de la signature de l'acte d'engagement, des mises au point ont été apportées sur des éléments contenus dans le règlement de consultation, le cahier des clauses techniques particulières et le dossier variante n°1 présenté par le titulaire, en particulier pour la mise en œuvre des enrobés pour couche d'assise et couche de roulement. Il était notamment indiqué : « *Pour les giratoires, la mise en œuvre des enrobés devra se faire obligatoirement avec deux finisseurs en parallèle à joint chaud conformément aux stipulations de l'article 3.14.6 du C.C.T.P. Le collage des couches devra être irréprochable (...) Rappel article 5.2. R.C. : Si, pendant la période de préparation et lors des travaux, les performances annoncées dans la solution variante ne sont pas conformes, l'entreprise devra proposer un réajustement technique de sa solution* ».
- (299). Une autre mise au point concernait la valorisation de sol et du site en remblai. Par rapport aux quantités prévues par le titulaire et dans le dossier de consultation des entreprises, l'administration, après vérification des métrés, rappelait et précisait que le dosage en produit de traitement était fixé par la maîtrise d'œuvre à 3 % maximum et qu'il ne pourrait être payé un dépassement maximum de 0,5 %.
- (300). Le marché a été modifié par deux avenants. Un avenant n°1 du 16 novembre 2011 a introduit des poses de tranchées pour 3 fourreaux ainsi que des fourreaux pour les réseaux de télécommunication et de fibre optique pour un montant de 94 028 € H.T., soit un surcoût de 2,85 %. Un avenant n°2 du 15 novembre 2012 introduisait un bordereau de prix complémentaire (avec notamment la mise à disposition d'une pelle équipée pour fragmentation de blocs ainsi que du chauffeur, des enrobés tièdes pour couches d'assise, la réalisation d'un regard sur mesure), pour 11 308,33 € H.T. Au final, le coût du marché était porté à 2 850 455,50 € H.T., soit une plus-value totale de 89 927 € H.T., représentant une augmentation de 3,25 %.
- (301). L'avenant n°2 prolongeait également les délais de 14 jours ouvrés. Compte tenu de 24 jours d'intempéries constatés par ordre de service, la date d'achèvement était reportée au 16 novembre 2012, soit le lendemain de la notification de l'avenant.

- (302). Deux semaines après, la maîtrise d'œuvre établissait le procès-verbal des opérations préalables à la réception, daté du 30 novembre 2012. Le P.V. constatait que les épreuves effectuées conformément au marché étaient concluantes à l'exception d'imperfections de l'UNI et du non-respect d'épaisseurs d'enrobés au niveau de 3 giratoires, réserves dont la maîtrise d'œuvre proposait la levée si le titulaire acceptait l'application de réfections sur les quantités comme prévu au marché.
- (303). En outre, le P.V. relevait que 3 prestations n'avaient pas été exécutées, et fixait une échéance pour chacune :
- mise en place des bâches étanches : à faire pour le printemps 2013 ;
 - enduit rose du giratoire 2 : à faire pour le printemps 2013 ;
 - fourniture des D.O.E. : à faire pour le 23 décembre 2012.
- (304). Enfin, il était noté : « *Une malfaçon est apparue au niveau de la buse de diamètre 400 sur la section 2 entre le profil 266 et 267. Un flash de 3 cm est constaté. Une purge est à réaliser à la charge des entreprises avant le 14 décembre 2012* ».
- (305). Le procès-verbal de levée des réserves était dressé le 31 juillet 2013, les prestations objet des réserves ayant été exécutées au 25 juillet 2013. En effet, selon le P.V., les conditions climatiques du printemps 2013 n'avaient pas permis de les réaliser avant l'été 2013. Suite à la proposition du maître d'œuvre du 1^{er} août 2013, le maître d'ouvrage décidait, le 11 septembre 2013, de lever les réserves.
- (306). En définitive, la collectivité s'est attachée à recadrer certains aspects techniques lors de la signature de l'acte d'engagement. Mais, paradoxalement, les réserves ont porté sur une partie de cette mise au point. Il est d'autant plus surprenant que le problème ait été constaté seulement au moment du P.V. des opérations préalables à la réception. Comme le rappelait expressément la mise au point, le règlement de consultation contenait une clause selon laquelle, dans l'hypothèse où pendant la préparation ou lors des travaux, les performances annoncées dans la solution variante ne seraient pas conformes, l'entreprise devrait proposer un réajustement technique de sa solution. Les réserves relatives aux enrobés au niveau des giratoires auraient donc pu être anticipées. Mais, la finalisation du chantier a été précipitée, comme l'atteste la passation d'un second avenant le 15 novembre 2012 soit la veille de la livraison et 15 jours avant l'établissement du P.V. des opérations préalables à la réception. Au final, la réception avec levée de réserve a été prononcée le 11 septembre 2013, car les prestations destinées à remédier aux réserves n'ont pu être faites dans les délais prévus, en raison d'intempéries au printemps 2013.
- (307). Les surcoûts introduits par les deux avenants, 3,25 % en tout, n'appellent pas d'observations. En revanche, en termes de délais, l'opération est perfectible. A cet égard, la fixation d'une échéance aussi vague que « *printemps 2013* » pour les travaux à faire ou à reprendre au titre des réserves n'a pu que favoriser une dérive jusqu'en juillet 2013. Enfin, un ordre de service à l'entrepreneur du 20 novembre 2013, pour prendre en compte 3 jours d'intempéries du 20 au 22 novembre 2012, a porté la fin des travaux de la phase 2 du marché au 23 novembre 2012. Au regard de l'allongement des délais globaux, le pouvoir adjudicateur aurait pu s'épargner la rédaction de cet ordre de service de régularisation *a posteriori*.

3.3.3. *Marché de la rocade Est de Châtelleraut entre les routes départementales 1 et 910*

- (308). Les travaux du contournement de Châtelleraut ont été réalisés en plusieurs étapes, la dernière portant sur la portion entre les routes départementales 1 et 910. Au terme d'une procédure par appel d'offres ouvert lancé le 9 juillet 2009, et ayant connu des vicissitudes liées à un référé précontractuel formé par un soumissionnaire (cf. *infra*), le département de la Vienne concluait le 9 novembre 2010 un marché relatif aux travaux de réalisation des ouvrages d'art, terrassements, assainissement et chaussées de la rocade est de Châtelleraut–Section RD1/RD910 avec un groupement d'entreprises de dimension internationale, pour une durée de 22 mois à compter de l'ordre de service de commencer les travaux. Pour ce marché, ont été examinées la procédure d'appel d'offres, l'évolution du coût du marché et les conditions de mise en œuvre d'une clause d'insertion.

- (309). Un avenant avec une incidence financière non négligeable a été constaté. Démarrée en 2011, la section concernée par les travaux était livrée en février 2013. D'un coût initial de 4 795 219,12 € H.T., le marché faisait l'objet d'un avenant de 395 241,41 €, notifié le 17 février 2012, soit 7,6 % de surcoût.
- (310). En outre, selon l'annexe 1 à l'acte d'engagement et l'article 9.5 du cahier des clauses administratives particulières, le Département souhaitait, en application de l'article 14 du code des marchés publics, que l'entreprise choisie propose une action d'insertion de 6 000 heures qui permette l'accès ou le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières. Cependant, pour l'entreprise, la proportion importante d'heures en insertion sociale au regard de la quantité limitée de main d'œuvre nécessitée par la nature des travaux à réaliser constituait une difficulté.
- (311). L'article 6.7 du CCAP fixait une pénalité en cas de non-respect des obligations relatives à l'insertion, égale au nombre d'heures prévu et non réalisé, multiplié par deux et par le SMIC horaire. Avec 4 495 heures d'insertion effectives, l'objectif de 6 000 heures prévues au marché avait été réalisé aux deux tiers environ. L'entreprise, après conciliation, proposait par courrier du 7 février 2013, de réserver les 1 505 heures d'insertion restantes sur d'autres chantiers en cours avec le Département, sur lesquels aucune mesure d'insertion sociale n'était prévue. Au cours de sa séance du 20 décembre 2013, le conseil général de la Vienne considérait que celle-ci avait rempli son engagement en totalité à la date du 31 juillet 2013, avec 1 564 heures d'insertion sur deux autres marchés. Par suite, il décidait de l'exonérer des pénalités prévues au marché en cause pour non-respect des 6 000 heures d'insertion imposées. La collectivité estime avoir évité de ce fait une aggravation de la situation de l'entreprise qui, par ailleurs, avait accepté de répartir le nombre d'heures d'insertion restant sur deux autres marchés et, au final, avait dépassé l'objectif en la matière de 59 heures.
- (312). Pour autant, et nonobstant le souci de pragmatisme dans le traitement de ce dossier, la chambre considère que l'incidence financière non négligeable de l'avenant précité n'incitait pas nécessairement à trouver un règlement favorable à l'entreprise quant au non-respect de la clause d'heures d'insertion. Il est pris note que, selon le Département, les contrats en cours intègrent désormais des clauses d'insertion avec globalisation des heures.

(313). Conclusion sur la commande publique

Décliné selon une organisation décentralisée, le règlement interne rédigé par la mission commande publique a vocation à inscrire l'ensemble des directions opérationnelles dans une démarche d'amélioration continue des processus. La politique d'achat a été revue avec la mise en place d'une nouvelle nomenclature, la promotion de clauses d'insertion et la facilitation de l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics (une charte en ce sens a été signée avec l'Etat après une délibération prise en décembre 2014).

Malgré la création d'une mission commande publique, la gestion des marchés reste à unifier sous un outil informatique commun.

La mise en place, en 2013, d'une nouvelle nomenclature des achats a permis de clarifier et rationaliser les familles d'achats, avec un regroupement selon une logique de métiers.

Les évolutions sur la rédaction des clauses sociales, avec la globalisation des heures d'insertion, sont à mentionner, au regard de l'analyse de l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active réalisée dans le cadre de l'étude des politiques sociales.

4. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1. ORGANISATION ET STRUCTURE DES EFFECTIFS

4.1.1. Effectifs

- (314). Fin 2015, selon le tableau des emplois annexé au compte administratif, le département de la Vienne comptait, hors assistants familiaux, 1 264 agents pour 1 369,22 postes ouverts en équivalents temps plein. Compte tenu

de 301 assistants familiaux, l'effectif global s'établissait à 1 565 agents équivalents temps plein (E.T.P.) contre 1 606 deux ans plus tôt. Au 30 septembre 2016, il était dénombré 1 272 agents, hors assistants familiaux¹²³.

- (315). Contrairement à d'autres départements, celui de la Vienne n'a pas de foyer départemental de l'enfance en propre. Depuis 1993, cette mission est assurée par un établissement public autonome, l'institut départemental de l'enfance et de la famille de la Vienne (IDEF 86) qui a alors succédé à un budget annexe dédié du département de la Vienne. L'IDEF compte 139,34 agents équivalents temps plein (cf. *infra* 5.2.1).
- (316). Le nombre de postes pourvus est, de façon constante, nettement inférieur au nombre de postes créés. Au bas de l'état du personnel annexé au compte administratif 2015 du budget principal, une mention explique ce que recouvre la notion de postes vacants (exemples : postes à conserver pendant les congés parentaux, détachements, disponibilités, postes pourvus par des contractuels mis à disposition par le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne). Au compte administratif 2016, les mentions relatives à la nature juridique du contrat ont été indiquées, par un tableau supplémentaire annexé. Mais cela ne peut justifier un écart durable entre postes pourvus et créés.
- (317). Selon l'état du personnel annexé au compte administratif 2015, et conformément à la présentation prévue, sur les 1 264 agents E.T.P., 37,8 étaient contractuels, affectés sur des postes permanents rémunérés par le Département.
- (318). Seul le budget principal est doté de personnel. Si ce mode de gestion n'est pas irrégulier, il conviendrait de faire apparaître dans les comptes les frais des personnels affectés à certains budgets annexes, tels ceux de l'activité location Futuroscope et du réseau d'eau et d'assainissement du Futuroscope (cf. *supra* 1.4.6.2 et 1.4.6.5), à travers une rétrocession de la quote-part des frais en faveur au budget principal (c/6215 au budget annexe et c/7087 au budget principal).

4.1.2. Organigramme

- (319). Au cours de la période 2010-2015, 3 directeurs généraux des services (D.G.S.) se sont succédé.
- (320). Historiquement, comme cela a pu être relevé de façon constante par la chambre (notamment en 2002 et 2012), le cabinet du président du conseil général de la Vienne pilotait des pans entiers de la politique départementale. Depuis, hormis quelques particularités qui seront abordées plus loin (cf. *infra* 5.4), les services ont été regroupés sous l'autorité du D.G.S., avec pour certains un rattachement direct auprès de celui-ci : direction des ressources et des relations humaines (qui l'a toujours été), conseil juridique, contrôle de gestion, chargée de mission, collaboratrice responsable de l'évaluation, service des assemblées, cellule d'ingénierie auprès des communes et « médiation auprès des particuliers » instituée en remplacement d'une mission « ligne à grande vitesse ».
- (321). Avant 2015, une mission « *modernisation évaluation et coordination* » regroupait 4 agents contractuels, dont la chargée de mission et la contrôleur de gestion précitées, auprès du D.G.S. (cf. *supra* début du sous-chapitre « 1.6 – relations avec les satellites »). Conçue comme un support des directions, veillant à la fiabilité des informations exploitées par celles-ci, elle analysait leur activité et leur proposait des outils d'aide à la décision. Depuis 2014, la chargée de mission et la personne responsable de l'évaluation remplacent cette mission. Après avis favorable du comité technique du 16 novembre 2015 et délibération du conseil départemental, un poste budgétaire a été supprimé et le contractuel qui l'occupait a été licencié. La 4^{ème} personne a été affectée auprès de la directrice générale adjointe des solidarités sur un poste existant pour exercer ce type d'activité exclusivement dans le domaine social. Le poste qu'elle a laissé auprès du D.G.S. est resté vacant.
- (322). La responsable de l'évaluation assure une synthèse des dossiers de subventions en faveur de certaines associations et organismes de droit privé, tandis que les relations avec les sociétés d'économie mixte locales, dont le Département est actionnaire, sont suivies par un collaborateur de cabinet.

¹²³ Selon le rapport d'orientations budgétaires pour 2017, p.85.

- (323). En 2010, les services ont été réorganisés, tant au plan fonctionnel, avec des regroupements au sein de 4 D.G. adjointes de directions proches par la nature de leurs missions, que physique, avec une répartition sur trois sites afin d'optimiser les surfaces¹²⁴. En 2012, l'organisation a été ajustée en distinguant deux types de directions : celles apportant un service aux autres directions, celles dont les missions participent au développement du territoire. La D.G.A. « *finances et moyens* », rebaptisée « *D.G.A. fonctionnelle* » (D.G.A.F.), s'est vu confier les directions prestataires des autres D.G.A. (budget et finances, immobilier) à l'exception notable de celle des ressources et des relations humaines, qui est restée rattachée au D.G.S. Lui a également été intégrée la mission du Futuroscope qui a tenu la maîtrise d'ouvrage de l'opération de réhabilitation de l'hôtel du parc, livrée en 2014 (cf. *supra* 3.1.).
- (324). La direction générale adjointe du développement des territoires (D.G.A.D.T.) a été scindée, transformée en D.G.A. développement et conservant les directions stratégiques avec une partie opérationnelle. Sa direction de l'appui aux territoires a été reconfigurée, avec le recrutement d'un chef de projet développement territorial¹²⁵, puis avec la redéfinition des dispositifs d'aides aux collectivités décidée fin 2015 (cf. *infra* chapitre 6). Toutefois, cette réorganisation reste inachevée puisque des services ou entités rattachées au Département ont une compétence dans ce domaine, dont 3 au moins en interne (cellule d'aide à l'ingénierie des communes, placée auprès du D.G.S., direction de l'appui aux territoires et un collaborateur de cabinet pour les dossiers portés par les SEML Patrimoniales et du bois de la Mothe Chandénier) et deux satellites (agence technique départementale et syndicat mixte « *Vienne services* »).
- (325). Une D.G.A. épanouissement a été instituée autour du tourisme, des sports et de la culture.
- (326). Seule la D.G.A. des solidarités est demeurée inchangée, conservant des services prestataires comme par exemple la gestion des carrières et des rémunérations des assistants familiaux au sein de la direction de l'enfance et de la famille (cf. *infra* 5.2) Elle a fait l'objet d'adaptations ultérieures suite à l'évolution des missions qui lui sont dévolues (cf. *infra* 5.1.) et à la mise en œuvre de la loi NOTRe. Par exemple, en 2016, 3 postes de la direction de l'économie et de l'emploi ont été transférés à la direction de l'insertion.
- (327). Un nouvel organigramme a été institué à compter du 1^{er} septembre 2016¹²⁶, reposant sur les 4 D.G.A. existantes (solidarités, développement, aménagement du territoire, finances et moyens) mais avec des aménagements. Prenant acte de la suppression de la compétence économique du Département, il ne comprend plus de direction de l'économie et de l'emploi, qui relevait de la D.G.A. du développement, elle-même dirigée à titre intérimaire par le D.G.S. depuis janvier 2015. Un nouveau D.G.A. du développement a été recruté à compter du 1^{er} octobre 2016. Certains des personnels de la direction de l'économie ont été transférés à la direction de l'insertion et du retour à l'emploi, compte tenu de leur connaissance du marché du travail.
- (328). La direction générale adjointe fonctionnelle (D.G.A.F.) perd la direction des bâtiments départementaux et la mission du parc du Futuroscope et du palais des congrès, toutes deux transférées à celle de l'aménagement du territoire, et est rebaptisée direction générale adjointe des finances et des moyens. Outre le budget et les finances, lui sont rattachés les affaires générales, les systèmes d'information, les archives départementales, une mission des affaires immobilières et une mission commande publique. En conséquence, elle couvre seulement une partie des moyens, puisque, comme précédemment, la direction des ressources et des relations humaines ne relève pas de sa compétence mais du D.G.S. Tous les aspects immobiliers, routiers, travaux, investissements du Futuroscope ont été regroupés dans une même direction technique.
- (329). Si le lien avec la SEML Patrimoniales, actionnaire de la S.A. du parc du Futuroscope, est assuré par un collaborateur de cabinet, le pilotage juridique, financier, technique et urbanistique des investissements réalisés par la collectivité aux niveaux du parc du Futuroscope et du palais des congrès incombe à une mission dédiée, désormais rattachée à la D.G.A. de l'aménagement du territoire. Cette nouvelle configuration consacre la place

¹²⁴ Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes du 22 mai 2012.

¹²⁵ Après approbation du comité technique du 3 décembre 2013.

¹²⁶ Après approbation du comité technique du 28 juin 2016.

de ces installations dans la politique d'appui aux territoires sur laquelle la collectivité se recentre, au-delà de simples équipements départementaux.

- (330). La D.G.A. de l'aménagement du territoire englobe également une direction de l'habitat, de l'aménagement numérique et des technopôles. Cela répond à une logique car les SEML se situent sur la technopole. L'ensemble des directions de la D.G.A. aménagement du territoire vont être regroupées sur un même site.
- (331). La D.G.A. de l'épanouissement, qui englobait les directions du tourisme, de l'action culturelle et des sports, ainsi que la bibliothèque départementale de la Vienne a été supprimée. Ces entités ont été reprises par la D.G.A. du développement, celle du tourisme devenant une « mission » par suite de l'incorporation, à compter du 1^{er} novembre 2016, à temps complet de son directeur au sein de l'agence d'attractivité et de créativité du Poitou, qui partageait son temps entre les fonctions de directeur de celle-ci et le Département

4.1.3. Direction des ressources et des relations humaines

- (332). Rattachée au D.G.S., la direction des ressources et des relations humaines (D.R.R.H.) compte 31 agents, soit 28,8 E.T.P., y compris son directeur, répartis entre 3 pôles, paie, suivi des carrières, recrutement, mobilité et formation, et 4 missions, gestion des emplois temporaires, relations sociales/communication interne/suivi du temps de travail, prévention santé hygiène et sécurité. Elle comprend également une assistante sociale. La gestion de la paie, des contrats et des vacances des assistants familiaux est demeurée sous le giron de la direction de l'enfance et de la famille de la D.G.A.S., soit 3 agents, compte tenu des procédures spécifiques à cette profession (agrément, retrait d'agrément, suivi, suspension du contrat d'accueil, allocations chômage). Selon la collectivité, cette répartition est de nature à favoriser à la fois les liens avec les territoires et le suivi des enfants. Toutefois, la paie est unifiée sous le logiciel « *Astre* ». Le Département s'attache à intégrer cette catégorie d'agents dans son organisation. Le portail agents leur est accessible.
- (333). En mars 2015, la D.R.R.H. a été réorganisée pour prendre en compte les évolutions législatives intervenues depuis 2007, dernière année au cours de laquelle elle avait connu des changements notables avec l'intégration des agents d'exploitation et les agents techniciens territoriaux des établissements d'enseignement des collèges. Ses missions traditionnelles ont fait l'objet de nouveaux regroupements.
- (334). Au 31 décembre 2015, selon le bilan social, l'effectif total s'établit à 1 301 agents, soit 1 256,8 E.T.P., plus 301 assistants familiaux, ce qui donne 1 557,8 E.T.P. En conséquence, les moyens humains consacrés à la fonction ressources humaines (28,8 E.T.P. plus 3 agents à la direction de l'enfance et de la famille pour le suivi des dossiers de personnel des assistants familiaux, soit au total 31,3 E.T.P.) représentent 2 % des effectifs E.T.P. Ce faible taux s'explique en partie par l'externalisation de certaines fonctions, telles que le service de remplacement du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne (cf. *infra*) et l'IDEF 86 qui n'est pas un budget annexe départemental mais un établissement public autonome.

4.1.4. Agents mis à disposition

- (335). Le précédent rapport notait que deux agents non titulaires étaient mis à disposition à titre gracieux de l'« *agence Vienne Futuroscope* » (devenue agence de créativité et d'attractivité du Poitou), en méconnaissance de la législation qui réserve cette possibilité uniquement auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs rattachés¹²⁷. Conformément à l'engagement pris à l'époque, l'un de ces agents a été recruté directement par cette association de type loi de 1901, à compter du 1^{er} janvier 2012. S'agissant du second, en 2015, il a été mis à disposition de celle-ci qui rembourse au Département la rémunération et les charges soit 58,6 K€, en contrepartie de l'octroi d'une subvention de même montant (et reconduite par délibération du conseil départemental du 24 juin 2016). Il a été demandé à cet agent de choisir avant la fin de 2016 entre la démission pour intégrer l'association et le maintien dans les effectifs départementaux dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée.

¹²⁷ Article 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de la loi n°2007-209 du 19 février 2007.

(336). En outre, le syndicat mixte de l'aéroport de Poitiers Biard bénéficie de la mise à disposition de deux agents moyennant un remboursement de 13,8 K€ par an au Département (cf. *supra* 1.4.2.5), l'un de catégorie A, l'autre de catégorie B, à hauteur respectivement de 8 % et 20 % pour en assurer l'administration¹²⁸. Les modalités de détermination de ces quotités sont imprécises notamment pour le premier, eu égard à la précision du pourcentage et à son niveau limité.

4.1.5. Personnel intérimaire

(337). Dans le cadre des conventions successivement en vigueur depuis 2010¹²⁹, le Département a recours à du personnel d'intérim du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne pour des montants importants, au titre de deux missions, l'aide sociale et les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (A.T.T.E.E.) des collèges, pour environ 2,3 M€ en 2015 contre 2,1 M€ en 2014 et 1,9 M€ en 2013. Ces montants ont été communiqués par l'ordonnateur, les comptes ne les identifiant pas. Seulement une partie des sommes sont imputées au compte « 6218 – autres personnel extérieur au service », prévu à cet effet, 136,7 K€ en 2015. Le reste est confondu au sein du c/64131 afférent aux rémunérations des agents non titulaires recrutés directement par la collectivité.

(338). En 2015, ces frais se répartissent entre les A.T.T.E.E. des collèges, 1,1 M€, les services communs de la D.G. adjointe des solidarités, 0,6 M€ environ, et pour des montants moins élevés, les services de cette D.G.A. suivant le revenu de solidarité active, 44,6 K€, et l'allocation personnalisée d'autonomie, 25 K€.

(339). Depuis le rapport de la chambre du 5 avril 2002, qui constatait que des personnes recrutées à ce titre avaient été maintenues sur le même emploi par contrats successifs pendant des durées ininterrompues supérieures à deux ans, la situation a évolué. Le service d'intérim du centre de gestion permet de pourvoir, en principe de façon ponctuelle, des postes dont les titulaires sont en congés longue maladie, de longue durée ou parental. Mais, si les agents ne sont pas en permanence sur le même poste, cette pratique, qui évite de recourir à du personnel permanent, ne correspond pas à l'esprit des textes. Les documents disponibles, joints à l'appui des mandats de paiement émis en faveur du centre de gestion, ne permettent pas d'établir dans quelle mesure les prestations sont ponctuelles.

4.2. TEMPS DE TRAVAIL

4.2.1. Guide d'application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail

(340). Le guide d'application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail a été approuvé par le comité technique paritaire du 14 décembre 2001. En 2004, il a été amendé pour intégrer la journée de solidarité dans la durée du travail. Il précise qu'elle est décomptée sur une base annuelle de 1 607 heures, conformément à la législation¹³⁰. D'autres modifications ont été intégrées au fur et à mesure des évolutions législatives ou jurisprudentielles. Un système informatisé du temps de travail, « Gestor », a été déployé dans l'ensemble des services auquel tout le personnel, hormis les agents d'exploitation et les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, a accès notamment pour les demandes de congés annuels.

(341). Le règlement prévoit des autorisations d'absence pour événements familiaux. Si leur régime est encadré dans la fonction publique d'Etat, il en va différemment dans la fonction publique territoriale, puisque le décret prévu par le législateur¹³¹ n'a jamais été pris. Selon la jurisprudence¹³², les agents territoriaux peuvent bénéficier d'autorisations spéciales d'absences sur décision du chef de service. Cela confère une grande souplesse à la collectivité qui accorde 8 jours ouvrables d'autorisations d'absences pour le mariage ou le pacte civil de solidarité

¹²⁸ Source : lettre du président du syndicat mixte du 31 janvier 2014 en réponse au rapport du 7 janvier 2014 sur le syndicat mixte.

¹²⁹ Conventions du 1^{er} février 1990, du 15 janvier 2010, et du 29 mai 2012.

¹³⁰ Loi du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale modifiée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées.

¹³¹ Article 59 - 4° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

¹³² Conseil d'Etat, requête n°351682, 20 décembre 2013.

(PACS) de l'agent, 3 jours pour le mariage d'un enfant, 1 jour en cas de PACS d'un enfant ; naissance d'un enfant : 3 jours, mariage d'un enfant 1 jour, décès du conjoint, d'un enfant ou des parents : 5 jours, décès d'un frère ou d'une sœur, des grands-parents ou petits-enfants, des beaux parents, gendre et belle-fille : 3 jours, décès d'un beau-frère, d'une belle-sœur, d'un oncle, d'une tante : 1 jour. Une autorisation de 5 jours d'absence est également accordée lors d'une maladie grave dûment constatée du conjoint, père, mère, enfants et beaux-parents. Un congé spécial d'un jour est également accordé en cas de déménagement dans la limite d'une fois dans l'année. Ces droits, qui sont proratisés au regard de la quotité de travail de l'agent, sont à utiliser dans les 15 jours de l'événement au regard des nécessités du service.

- (342). Pour autant, comme l'a rappelé une réponse ministérielle à une question écrite d'un sénateur¹³³, et conformément au principe de parité entre fonctions publiques¹³⁴, les collectivités territoriales peuvent se référer au régime prévu pour les agents de l'État. Selon les circulaires du ministère de la fonction publique¹³⁵, les agents publics peuvent obtenir une autorisation spéciale d'absence d'une durée maximale de 5 jours pour leur mariage ou leur PACS, 3 pour une naissance ou le décès du conjoint ou du concubin, du père ou de la mère, d'un fils ou d'une fille. En revanche et même si, selon les indications de la collectivité, les agents ne consomment pas systématiquement la totalité des droits ouverts, les autres événements visés dans le guide en vigueur au sein du département de la Vienne ne sont pas susceptibles d'ouvrir droit à autorisation d'absence.
- (343). Comme l'indique la réponse ministérielle précitée, l'élaboration d'une norme commune aux trois fonctions publiques sur les autorisations spéciales d'absence devait être examinée par les partenaires sociaux et les employeurs au cours du 2nd semestre de 2016, selon la recommandation du rapport de mai 2016 sur le temps de travail dans la fonction publique rendu par le président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

4.2.2. Les agents d'exploitation et les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement

- (344). Un protocole de temps de travail spécifique aux adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement a été adopté par le comité technique le 6 juin 2011. Les emplois du temps hebdomadaires et les plannings de l'année scolaire (temps de travail pendant et hors présence des élèves) sont établis au plus tard dans le mois qui suit la rentrée, sous l'autorité du chef d'établissement. Exceptionnellement, ils peuvent être modifiés dans l'année en concertation avec les agents, sous réserve de l'accord de la direction de l'éducation et de la D.R.R.H.
- (345). La référence pour le décompte annuel du travail est l'année scolaire, du 1^{er} septembre au 31 août, quelle que soit la date de rentrée scolaire. Dans le cadre de cette annualisation, deux jours de fractionnement sont automatiquement accordés à raison de 7 heures par jour. De ce fait, leur temps de travail affiché est différent de celui des autres agents de la collectivité car ils ne sont pas annualisés. Les journées éventuellement travaillées le samedi, par exemple à l'occasion de journées portes ouvertes, peuvent être récupérées soit en heures déduites sur le temps de travail en présence des élèves, soit en heures déduites sur les jours de permanence.

4.2.3. Heures supplémentaires

- (346). Le suivi des heures supplémentaires, qui a été remis à plat à l'issue d'une étude menée en interne en 2010 par la contrôleuse de gestion, témoigne d'une gestion rigoureuse de la masse salariale. Le système des heures supplémentaires au réel qui a été institué dans les services du département de la Vienne présente l'avantage

¹³³ Réponse du ministre de la fonction publique parue au *J.O. Sénat* du 6 octobre 2016, page 4328, suite à question écrite n°22676 du sénateur Jean-Pierre Grand (Hérault, Les Républicains) publiée dans *J.O. Sénat* du 7 juillet 2016, p. 2963.

¹³⁴ Article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

¹³⁵ Notamment circulaire du ministère de la fonction publique F.P. n°2874 du 7 mai 2001 relative aux autorisations exceptionnelles d'absence et au pacte civil de solidarité.

de servir des indemnités, dont le montant global est modulable dans le temps, et de surcroît en dehors de l'enveloppe, permettant le cas échéant d'augmenter la ligne d'une indemnité forfaitaire donnée.

(347). En conclusion sur le temps de travail

En définitive, sous réserve du constat sur la gestion des jours de congés exceptionnels, qui doit être relativisé par l'absence de textes nationaux, le temps de travail est globalement bien encadré.

4.3. CABINET

4.3.1. Vue d'ensemble

- (348). Avec une population de 430 018 habitants au 31 décembre 2015 (430 231 au 31 décembre 2010), le département de la Vienne a droit réglementairement à 6 emplois de collaborateurs de cabinet au maximum¹³⁶. Au 31 décembre 2015, il disposait de 5,7 postes pourvus, l'un des 6 collaborateurs exerçant à temps non complet (70 %), en raison de ses fonctions de directeur au sein de la SEML Patrimoniale de la Vienne. Sous la précédente mandature, avant le 3 avril 2015, le plafond n'était pas non plus dépassé.
- (349). Depuis 2012, suite à une recommandation du précédent rapport de la chambre et conformément à la réglementation¹³⁷, les arrêtés de nomination des collaborateurs de cabinet distinguent clairement les différents éléments de la rémunération et font explicitement référence au traitement le plus élevé et montant maximal de régime indemnitaire au sein de la collectivité.

4.3.2. Frais d'alimentation et de déplacement

- (350). Les conditions de défraiement des élus n'appellent pas d'observation au regard des textes¹³⁸. Ainsi, les mandats spéciaux¹³⁹ sont soumis chaque mois au vote de la commission permanente avec le montant du mandat, nominativement. Les états de frais de déplacement des élus sont préparés par le cabinet qui les transmet à la direction du budget et des finances.
- (351). La situation est plus contrastée pour l'organisation des repas sur place, assurée sous la responsabilité du cabinet. Ceux-ci sont offerts systématiquement à l'issue des séances plénières, de la commission permanente, ainsi que de commissions spécialisées réunies en même temps qu'une plénière. Pour toutes commandes, le cabinet donne son aval. Le budget prévisionnel comprend tous les repas à l'issue des réunions de la commission permanente et de l'assemblée départementale. Des petits déjeuners et des déjeuners sont également organisés à la demande des élus en marge de réunions. Dans la pratique, la cuisine est utilisée 3 jours par semaine.
- (352). En réponse à une demande de renseignements, le cabinet a produit deux types de documents. D'une part, un récapitulatif, par exercice, des frais imputés aux comptes nature « 60623 – alimentation », « 60628 - autres fournitures non stockées », « 6261 - frais d'affranchissement », « 6232 - fêtes et cérémonies », « 6234 – réceptions », « 6236 - catalogues, imprimés et publications », « 6238 - divers publicité et publication ». A une exception près, les soldes des comptes communiqués correspondent avec ceux mentionnés dans les comptes administratifs, au niveau du chapitre « 930 - services généraux » article « 2 – administration générale ». Le tableau fourni donne le détail par entités, cabinet, direction des affaires générales, direction budget et finances. D'autre part ont été communiquées des listes de mandats émis en faveur de certains fournisseurs de denrées.
- (353). La nomenclature des achats et prestations mise en œuvre au sein de la collectivité à compter du 1^{er} janvier 2013 (cf. *supra* 3.1), est déclinée en domaines, familles et sous-familles de produits. Le domaine D1 « alimentation » comprend notamment deux familles, D.1.1 « tous produits alimentaires », D.1.2.1 « restauration

¹³⁶Article 11 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 modifié relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

¹³⁷ Décret n° 87-1004 précité, modifié par le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005.

¹³⁸ Article L. 3123-19 1^{er} alinéa du C.G.C.T.

¹³⁹ Article L 3123-19 3^{ème} alinéa du C.G.C.T.

individualisée hors remboursement de frais » et D. 1.2.3 service traiteur. Selon les pièces fournies, chaque année, le montant total des sommes mandatées se rattachant à la famille D.1.1 dépasse 15 K€ H.T. Exemples :

- en 2013 : 6 530,21 € pour un fournisseur plus et 11 565,27 € pour un autre;
- en 2014 : 4 799,81 € et 12 834,62 € pour respectivement les deux fournisseurs cités pour 2013 ;
- en 2015 : 2 400,96 € et 12 490,92 €.

(354). Pour la famille D.1.2.3., l'instruction n'a pas permis de mettre en évidence un dépassement le plafond de 15 000 €, mais ont été produites des listes pour un seul traiteur.

(355). Pour la famille D. 1.2.1 restauration individualisée, il n'a pas été demandé de fournir les listes de tous les fournisseurs. Or, les liasses contiennent de nombreuses factures de restaurant. Cependant, pour l'année 2014, un recensement non exhaustif à partir de listes de fournisseurs communiquées en instruction et de pièces justificatives en possession de la chambre fait apparaître un dépassement, certes limité, du seuil des 15 000 € H.T., soit 18 000 € T.T.C., pour cette famille. En effet, la somme d'un mandat n°223 de 12 118,25 € en faveur de la S.A. du parc du parc du Futuroscope au titre d'un « *dîner réception pour la boule du Futuroscope* », de règlements en faveur de divers restaurants s'élève à 18 600,45 € T.T.C.

(356). Toutes les factures de restaurant figurant dans les liasses sont dépourvues d'indications relatives aux noms de convives. Le nombre d'invité est néanmoins indiqué. Le Département justifie cette carence pour des motifs de confidentialité liés notamment à des négociations commerciales en vue de l'implantation d'entreprises dans la Vienne.

(357). En conclusion sur le cabinet

Depuis les précédents examens de gestion, la situation du cabinet a été clarifiée, notamment avec une régularisation des modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet.

S'agissant des frais de représentation et d'alimentation gérés par le cabinet, les vérifications effectuées n'amènent pas à formuler des constats quant aux défraiements des élus se voyant délivrer un mandat spécial par le conseil départemental et aux déplacements présidentiels.

Pour les approvisionnements de denrées et les frais de restauration, un examen non exhaustif fait apparaître des dépassements du seuil de 15 K€ H.T. de montants limités pour deux familles de produits et services du domaine D1 « *alimentation* », telles que définies par la nomenclature instituée au sein du département de la Vienne à compter du 1^{er} janvier 2013. La passation de marchés à bons de commande et/ou d'accords-cadres, comme cela est déjà pratiqué pour certains frais de communication, répondrait à la logique de prestations homogènes pour l'alimentaire qui a été instaurée sous l'égide de la mission commande publique, elle contribuerait également à davantage de transparence, eu égard au caractère sensible de ce dossier.

La conservation des factures de restaurant avec les noms des convives contribuerait à une rationalisation de la gestion des frais de représentation, notamment dans la perspective des contrôles de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)¹⁴⁰.

Le département de la Vienne fait connaître son intention d'étudier de nouvelles modalités de commandes, compatibles avec la particularité du fonctionnement de la cuisine, afin de les inscrire dans les dispositifs de type passation de marchés à bons de commandes ou accords-cadres. La chambre prend acte de cet engagement.

¹⁴⁰ Circulaire de la direction de la sécurité sociale du ministère responsable des affaires sociales DSS/SDFSS/5B/N°2003/07 du 7 janvier 2003 relative à la mise en œuvre de l'arrêté ministériel du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale et de l'arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

4.4. GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS ET DES COMPETENCES

(358). Au cours de la période examinée, le département de la Vienne a mis en œuvre de façon progressive une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Au printemps 2014, le département de la Vienne a acquis, pour 90 K€, un logiciel de gestion prévisionnelles des emplois et des compétences, permettant d'automatiser chaque étape du recrutement et la gestion des carrières. Jusqu'alors, les tâches d'identification, de classement et de recherche étaient assurées manuellement. Deux éléments participant de la GPEEC ont été étudiés : les avancements de grade et promotions internes, d'une part, les avancements d'échelon, d'autre part.

4.4.1. Avancements de grade et promotions internes

- (359). Conformément à la loi¹⁴¹, le conseil départemental de la Vienne fixe librement des ratios en fonction du nombre d'agents susceptibles d'être promus, en privilégiant la réussite aux examens professionnels. Les ratios sont discriminants entre au choix et accès par examen professionnel. A situations identiques, et seulement dans cette hypothèse, le critère de l'ancienneté est examiné (exemple pour l'accès au grade d'attaché principal 20 % au choix, 70 % après réussite à un concours, pour l'accès au grade d'ingénieur en chef de classe normale 10 % au choix, 70 % après réussite à un concours). Appliquant un principe de réalité, en fonction des postes budgétaires existants, le département de la Vienne fixe des ratios inférieurs à 100 % pour les grades les plus élevés, alors que pour l'accès aux grades de catégorie C ils sont tous à 100 % pour les lauréats d'un examen professionnel en catégorie C (contre 30 % au choix). Pour toutes les catégories, La valeur professionnelle (manière de servir) est un critère prépondérant, devant les acquis de l'expérience puis l'ancienneté dans le grade, cette dernière étant utilisée en dernier ressort pour départager des candidats d'égale valeur dans les conditions prévues par la réglementation. En 2015, 98 agents ont fait l'objet d'un avancement de grade.
- (360). Un bilan des ratios institués en 2007, établi par un groupe de travail interne, a été présenté au comité technique du 12 avril 2012. Hormis l'accès aux grades d'assistant de conservation du patrimoine, l'autorité administrative proposait de ne rien modifier pour les raisons suivantes : avis favorables émis par les commissions administratives paritaires pour un maximum de possibilités d'avancements de grade (soit 100% des possibilités), aucun agent remplissant les conditions pour un avancement de grade n'était au dernier échelon de son grade depuis 4 ans, ce qui signifie que personne ne « plafonnait » depuis 4 ans, pratique systématique de l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale dès lors que la manière de servir est satisfaisante (98% des agents en bénéficient).
- (361). En 2010, un ratio de 50 % a été institué pour l'accès à différents grades de la catégorie C (adjoint administratif de 1^{ère} classe, adjoint technique de 1^{ère} classe, adjoint du patrimoine de 1^{ère} classe, adjoint d'animation de 1^{ère} classe, agent social de 1^{ère} classe), afin de prendre en compte les dispositions d'un décret du 29 décembre 2009. En 2014, la grille des ratios d'avancement de grade a fait l'objet d'ajustements validés par la commission des finances après avis du comité technique.
- (362). L'objectif était de définir le taux de promotion dans une logique de gestion prévisionnelle des ressources humaines. A titre d'exemple, le ratio pour l'accès au choix aux grades de directeur et de rédacteur principal de 1^{ère} classe sont fixés respectivement à 10 % et 20 % compte tenu du nombre limité de postes (directeur) ou bien parce qu'il est exigé une compétence d'encadrement (rédacteur principal).
- (363). Pour la promotion interne, la mobilité interne est requise, sauf si le poste occupé justifie le cadre d'emploi pour lequel l'agent a été promu. En 2015, sur 8 promotions prononcées, seulement 5 agents ont été nommés. Les 3 autres restent inscrits sur la liste d'aptitude.
- (364). La part du G.V.T. induite par les avancements de grade est constante.

¹⁴¹ Article 79 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

4.4.2. Avancements d'échelon à la durée minimale

- (365). Chaque année, à l'exception des reclassements et des sanctions, tous les agents du département de la Vienne sont avancés à la durée minimale, soit 596 personnes en 2015, une dizaine l'étant à la durée maximale.
- (366). Cette pratique devrait être en extinction, car la loi de finances pour 2016 prévoit que l'avancement d'échelon n'est plus fonction que de l'ancienneté, sauf quand des statuts particuliers obligent à considérer la valeur professionnelle et selon contingentement¹⁴². Ce changement est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017, sauf pour les cadres d'emplois de catégorie B¹⁴³, pour lesquels la date d'application est fixée soit au 15 mai 2016, pour une première tranche, et au 1^{er} janvier 2017. A titre d'exemple, un agent actuellement au 9^{ème} échelon d'un grade de catégorie C peut être reclassé au 8^{ème} au prorata de son ancienneté. En conséquence, la collectivité est dans l'impossibilité de quantifier l'impact financier de cette mesure.

4.5. REMUNERATIONS

4.5.1. Présentation de la paie

- (367). Comme la réglementation en offre la possibilité, les dépenses de personnel donnent lieu à des mandatements collectifs. Portant sur la période antérieure au 31 décembre 2015, les bulletins de paie vérifiés étaient classés par ordre alphabétique, sans distinction entre personnels titulaires et non titulaires. Pour chaque mois, les mandats collectifs à imputations multiples étaient accompagnés d'une liasse de bulletins sans état récapitulatif nominatif, alors que leur production est indispensable pour passer du total du mandat aux différents bulletins de paye et pour contrôler la liquidation des dépenses imputées à ces comptes. Pour les rémunérations des assistants familiaux (compte 64121), une liste nominative était produite à l'appui des mandats, avec seulement la mention d'un montant net à payer, ce qui ne permet pas de recouper avec les sommes versées. Au total, cela empêchait le comptable de procéder aux contrôles qui lui incombent. La dématérialisation de l'ensemble du traitement de la paie intervenue en avril 2016 n'exonère pas l'ordonnateur de produire un état récapitulatif nominatif, sous support informatique ou papier. En effet, la transmission au comptable des bulletins de paie sous format dématérialisé, par le biais du flux Xémélios, applicatif déployé par la direction générale des finances publiques, permet à celui-ci d'effectuer des tris pour consulter des données individuelles, ce qui constitue une diligence distincte des contrôles de cohérence des masses financières à mettre en paiement.

4.5.2. Régime indemnitaire

- (368). Le dispositif indemnitaire repose sur une délibération du 10 octobre 2005 qui prévoit une modulation des primes selon la quotité du temps de travail, l'emploi ou les fonctions spécifiques occupées, la manière de servir, et les arrêts pour maladie ordinaire. Le président du conseil départemental fixe les montants ou les taux correspondants à chaque catégorie de postes et de cadres d'emplois et arrête les montants individuels attribués à chaque agent. Les dépenses sont imputées sur les crédits prévus à cet effet au budget de chaque année, selon un système d'enveloppes budgétaires.
- (369). Sur la base d'un temps plein de travail et, lorsque les taux maxima fixés par les textes le permettent, la délibération prévoit la possibilité d'accorder une majoration annuelle de 400 €, à tous les agents titulaires et stagiaires en complément du régime indemnitaire existant, à l'exception des assistants familiaux pour lesquels ce complément n'entre pas dans le cadre de leur régime indemnitaire. Outre cette majoration générale, il peut être octroyé une majoration annuelle supplémentaire de 200 € aux agents des cadres B sociaux (assistants socio-éducatifs et assistants socio-éducatifs principaux) et une majoration particulière de 300 € par an pour les agents de catégories B et C de la filière administrative, responsables de pôles, exerçant des fonctions

¹⁴² Article 148 V de la loi de finances initiale pour 2016 modifiant l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

¹⁴³ Infirmiers et personnels paramédicaux, cadres de santé et emplois de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801.

d'encadrement et qui évaluent. Une indemnité de sujétions spéciales¹⁴⁴ peut être versée aux sages-femmes, puéricultrices et infirmières. Les indemnités aux agents A de la filière technique sont modulées suivant les fonctions.

- (370). Le niveau général des indemnités versées aux agents titulaires (c/64118) est stable, 5,8 M€ en 2010, 6 M€ depuis 2013. La masse des indemnités des assistants familiaux (c/64128) est en baisse, de 3,2 M€ à 2,6 M€ en raison de difficultés de recrutement ayant entraîné la perte d'une cinquantaine de personnels de ce type. Cela a permis d'atténuer l'impact de différentes mesures, comme par exemple le versement d'avances aux assistants familiaux, par le biais de la régie des secours d'urgence de l'ASE constituée en 2011, destiné à pourvoir aux premiers besoins des mineurs qui leur sont confiés, à hauteur de 600 € maximum, deux fois par an. De plus, les allocations aux jeunes majeurs de moins de 21 ans, confrontés à des difficultés sociales et dans le cadre d'un contrat, à hauteur de 597 € maximum, deux fois par an, sont imputées à tort au c/64128.

(371). En conclusion sur les rémunérations

La gestion de la paie et du régime indemnitaire n'appellent pas d'observation, à l'exception de la recommandation ci-après. En effet, la dématérialisation de l'ensemble du traitement de la paie intervenue en avril 2016 n'exonère pas l'ordonnateur de produire un état récapitulatif nominatif, sous support informatique ou papier, formalité dont la collectivité envisage de s'acquitter en lien avec le payeur départemental.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de produire au comptable à l'appui des mandats de la paie, des états détaillés de dépenses de personnel, nom par nom.

5. AIDE SOCIALE

5.1. VUE D'ENSEMBLE

5.1.1. Répartition des dépenses d'aide sociale, couverture par les ressources transférées de l'Etat et objectif d'évolution des dépenses d'aide sociale

- (372). Chef de file de la politique sociale et médico-sociale sur son territoire¹⁴⁵, le département de la Vienne exerce ses missions directement ou par le biais d'organismes, publics ou privés, auxquels il a délégué des missions précises par conventions. Il est également autorité de tarification des établissements et services intervenant dans les domaines du handicap, des personnes âgées et de la protection de l'enfance. En 2015, l'ensemble de ces missions a représenté, hors frais de personnel et de logistique, 184,7 M€ contre 157,6 M€ en 2010, soit une hausse de 17 % dont 4,5 points de 2014 à 2015 liés à la charge du revenu de solidarité active. Ce dispositif constitue le premier poste, à 64,6 M€, suivi du budget consacré aux personnes âgées, 52,8 M€, du handicap, 40,3 M€, et de l'aide sociale à l'enfance, 26,3 M€.
- (373). Le législateur a prévu la couverture, par des recettes affectées, des charges liées aux allocations individuelles de solidarité, revenu de solidarité active, prestation compensatoire du handicap et allocation personnalisée d'autonomie. Pour ces deux dernières allocations, la loi a institué un mécanisme de couverture partielle (cf. *infra* 5.5.4.). En outre, la non-compensation à l'euro près de l'évolution des charges transférées au titre de l'insertion n'est pas irrégulière, le Conseil constitutionnel ayant posé le principe d'une compensation, par l'Etat, des charges transférées à leur coût historique.
- (374). Cependant, le taux de couverture de l'allocation du revenu de solidarité active par les recettes affectées, c'est-à-dire le produit de la taxe intérieure sur la consommation d'énergie et le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (F.M.D.I.) a diminué nettement à partir de 2013. En 2015, il s'élève à 65,8 % contre 87 % en début de période, sous l'effet d'une progression de la masse des allocations (cf. annexe 6). Dans des proportions moins importantes, et comme cela a été exposé dans le cadre de l'analyse financière (cf. *supra* 3.1.2.2), les

¹⁴⁴ Prévues par le décret n°91-910 du 6 septembre 1991.

¹⁴⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

versements du F.M.D.I. sont en baisse (3,3 M€ en 2015) par rapport à 2010 (5,1 M€) et 2012 (3,8 M€), exercice au cours duquel une régularisation ponctuelle a été attribuée, non renouvelée en 2014.

- (375). En 2014, pour atténuer cet effet de ciseau, le législateur a introduit deux mécanismes, pérennisés en 2015¹⁴⁶, et destinés à en compenser partiellement le montant : un « *dispositif de compensation péréquée* » et un « *fonds de solidarité en faveur des départements* ».
- (376). Attribuant aux départements des produits issus des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, le « *dispositif de compensation péréquée* » a permis au département de la Vienne de recevoir 6 302,6 K€ en 2014, 6 310 K€ en 2015 et 6 430 K€ en 2016. Contrairement à ce que l'imputation comptable peut laisser penser (chapitre « *935 – R.S.A.* », article « *68 – autres dépenses liées au R.S.A.* », compte nature 73125), cette somme n'est pas affectée à une allocation déterminée. Elle est prise en compte pour le calcul du taux de couverture de l'ensemble des aides sociales et non du seul R.S.A.
- (377). En 2014, le dispositif de compensation péréquée a permis de redresser à 44 % le taux global de couverture de l'ensemble des charges d'aide sociale qui était descendu à 41,3 % en 2013. Mais, en 2015, il ne suffit pas à contrebalancer la poursuite de la progression des allocations de R.S.A. versées. Sans ce dispositif, le taux global de couverture aurait franchi à la baisse le niveau des 40 %.
- (378). Cette détérioration explique que, pour la première fois, en 2016, la collectivité a perçu le « *fonds de solidarité en faveur des départements* » dont la vocation est de réduire les inégalités de reste à charge par habitant. Le collectif budgétaire pour 2016 lui a octroyé (cf. *supra* 3.1.2.) une aide de 1,46 M€ au titre du « *fonds exceptionnel à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée* » (200 M€ au total pour 40 départements métropolitains plus ceux d'outre-mer)¹⁴⁷. La collectivité remplissait deux des 3 critères prévus pour l'attribution de ce fonds, effort de dépenses sociales et reste à charge au titre du R.S.A. Cela est le signe d'un alourdissement du budget d'aides sociales, même si la situation n'est pas comparable au département du Nord, qui percevra 25 M€. Par comparaison, en Nouvelle-Aquitaine, 4 autres départements sont éligibles au fonds exceptionnel de 2016 : Gironde, Lot-et-Garonne, Deux-Sèvres et Charente. En 2015, le département de la Vienne n'était pas éligible au fonds, dont les crédits à répartir étaient moins élevés, 50 M€. Seulement 10 départements en avaient bénéficié.
- (379). Ne disposant pas de moyen d'action sur la progression de la charge du R.S.A., le département de la Vienne s'attache à maîtriser les autres postes d'aides sociales, par une modulation de l'objectif d'évolution des dépenses et des ressources allouées aux établissements dans le cadre de la tarification¹⁴⁸. Fixés de façon uniforme jusqu'en 2014, les taux directeurs applicables aux dotations des établissements et services sociaux et médico-sociaux ont été réduits : 2 % en 2010, 1,3 % en 2011 comme en 2012, puis 1 % tant pour 2013 que pour 2014. Pour 2015, ils ont été ramenés à 0,8 % tant pour les EHPAD que pour les établissements pour personnes handicapées.
- (380). Depuis 2016, les taux directeurs sont arrêtés de façon différenciée selon les catégories d'établissements, à savoir :
- + 0,4% pour l'ensemble des établissements des secteurs de l'enfance, des personnes âgées et des personnes handicapées, tant pour 2016 que pour 2017¹⁴⁹
 - + 1%, soit 0,50 €, pour le tarif journalier de l'habilitation partielle à l'aide sociale en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ce qui l'a porté à 50,50 € en 2016, puis à nouveau 1% en 2017, portant le tarif de cette année à 51 € ;

¹⁴⁶ Article 42 de la loi de finances initiale pour 2014 et loi de finance initiale pour 2015.

¹⁴⁷ Article 39 de la loi de finances rectificatives pour 2016.

¹⁴⁸ Prévu à l'article L. 313-8 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁴⁹ Délibérations du conseil départemental de la Vienne des 28 janvier 2016 et 15 décembre 2016.

- + 5,2 %, soit 1 €, pour le tarif horaire 2016 des centres communaux d'action sociale autorisés par le Département à intervenir au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap à domicile.

- (381). En ce qui concerne les services prestataires autorisés, les tarifs ont été revalorisés au maximum de 1% en 2013 et 0,8 % 2014. Depuis une délibération du 21 décembre 2012, le tarif d'intervention des services prestataires agréés est aligné sur celui de la prestation de compensation du handicap, fixé par un arrêté ministériel (17,59 € depuis 1^{er} juillet 2012) afin de rééquilibrer ce tarif avec celui des services à domicile autorisés, dans un souci de libre choix des usagers.
- (382). Depuis 2013, le budget initial des frais de séjour des personnes âgées en établissements est dépassé, en raison d'une progression des frais liés à l'aide sociale à l'hébergement (cf. *infra* point 6.4.3.). S'agissant des frais de séjour des personnes handicapées en établissements, les consommations de 2013 et 2014 sont inférieures aux crédits ouverts au budget primitif. La maîtrise apparente de ce poste doit être nuancée par le dépassement de 2012, avec 29,1 M€ de réalisation, contre 28 M€ d'inscription initiale dû à des créations de places prévues dans la programmation 2008-2012, suivi de deux années qui n'ont pas connu d'évolutions majeures en termes de capacités d'accueil. En 2015, le niveau des frais atteint 30,8 M€ contre 30,5 M€ au budget primitif, par suite de créations inscrites dans la programmation 2014.

5.1.2. Organisation, moyens matériels et humains

5.1.2.1. Règlement départemental d'aide sociale

- (383). Conformément à la législation¹⁵⁰, une délibération du 17 décembre 2007 a adopté un règlement départemental d'aide sociale, accessible sur l'Internet. Il a été mis à jour à plusieurs reprises, en dernier lieu en 2016 pour intégrer les dispositions de la loi du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement et harmoniser les modes de facturation des établissements accueillant des personnes handicapées « *pour une application homogène des dispositions du code de l'action sociale et des familles* » et de « garantir une équité de traitement » entre les personnes adultes handicapées dans la prise en charge de l'aide sociale (orientaton 1.3, fiche action 7 du schéma 2015-2019 de l'autonomie).
- (384). Par ailleurs, fin 2007, conformément à la législation, un règlement spécifique à l'aide sociale à l'enfance a été mis en application. Ses évolutions sont examinées au sein du sous-chapitre relatif à cette politique.

5.1.2.2. Moyens humains

- (385). Depuis l'installation de la nouvelle assemblée départementale en avril 2015, les questions sociales sont réparties entre 4 vice-présidents, alors que sous la précédente mandature elles étaient attribuées à un même vice-président, l'actuel président du conseil départemental. La 1^{ère} vice-présidente a la responsabilité du secteur des personnes âgées et des personnes handicapées. Par délégation du président, elle préside la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie instituée en 2016 comme l'a prévu le législateur¹⁵¹.
- (386). Les effectifs de la direction générale adjointe des solidarités sont répartis entre 4 directions : « *enfance et famille* » (DEF), « *handicap-vieillesse* » (D.H.V.), direction de l'action sociale (DAS), direction de l'insertion et du retour à l'emploi. Chaque direction est animée par un directeur territorial à l'exception de celle de l'action sociale qui est traditionnellement dirigée par un jeune administrateur. En janvier 2016, le directeur général adjoint des solidarités, a été nommé D.G.S. et remplacé par la directrice handicap/vieillesse, qui a conservé cette responsabilité. Lui sont rattachées une cellule budgétaire et une analyste financière contractuelle, précédemment responsable de la mission d'évaluation et de contrôle relevant du D.G.S.

¹⁵⁰ Articles L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles (C.A.S.F) et L. 3214-1 du C.G.C.T.

¹⁵¹ Loi du 28 décembre 2015 portant adaptation de la société au vieillissement.

- (387). La cellule budgétaire travaille en lien avec la direction du budget et des finances ainsi que les directions opérationnelles. En septembre, elle élabore une prévision budgétaire en lien avec la direction des finances. Elle comprend également une antenne dédiée aux renseignements au public « *Vienne infos sociales* ».
- (388). Responsable du suivi et de la tarification des services d'aide à domicile, des services d'accompagnement à la vie sociale et des services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés, l'analyste financière réalise des analyses de qualité concernant des dossiers complexes. En revanche, la tarification des établissements est assurée par les deux directions techniques intéressées, enfance et famille, d'une part, et handicap-vieillesse, d'autre part. Cette configuration présente des limites car, comme cela sera démontré plus loin, les tarificateurs consacrent la majeure partie de leur temps à leur mission de contrôle d'activité.
- (389). Compte tenu de cette contrainte de temps pesant sur les tarificateurs, une répartition des tâches avec l'analyste financière pourrait être recherchée afin de lui confier les dossiers les plus complexes. Cela pourrait être utile dans la perspective de la préparation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, et de l'importante remise à plat comptable à opérer pour chaque établissement (cf. *infra* 5.5.6.).
- (390). Au 31 décembre 2015, les services centraux dédiés à l'aide sociale (D.G.A.S.) comprenaient 159 personnes, soit 151,7 E.T.P., ce qui représentait une masse salariale annuelle de 6 743,9 K€. Au sein des services territorialisés, maisons départementales de la solidarité (M.D.S.) étaient affectés 184 E.T.P., soit une masse salariale de 7 423,9 K€. Au total, il y avait 335,7 E.T.P. pour une masse salariale de 14 167,8 K€, ce qui donne un coût moyen par emploi de 42,2 K€. Les agents de l'aide sociale à l'enfance exerçant en M.D.S. relèvent de la direction de l'enfance et de la famille. Chaque éducateur de placement est affecté en M.D.S. La déconcentration initiée en 2012 consiste à transférer les pôles administratifs ASE du siège vers les M.D.S. de référence.

5.1.3. Moyens matériels dédiés à l'aide sociale

- (391). La surface des locaux affectés à l'aide sociale représente 11 764 m² appartenant au département de la Vienne, plus 3 778 m² pour les permanences et antennes, dont certaines sont mises à disposition par des communautés de communes ou, pour celle de Lusignan, par le centre hospitalier universitaire de Poitiers. La maison départementale des personnes handicapées dispose de 1 800 m² de locaux, propriété du Département. L'entretien des bâtiments affectés à l'aide sociale a représenté 21,6 K€ en 2010, 87,3 K€ en 2011, 84,7 K€ en 2012, 69,8 K€ en 2013, 77,4 K€ en 2014 et 142,4 K€ en 2015.
- (392). Au cours de la période 2010-2015, les dépenses d'investissement évoluent de façon erratique, selon lesancements d'opérations : 442 K€ en 2010, 558,8 K€ en 2011, 557,5 K€ en 2012, 1 491 K€ en 2013, 409,5 K€ en 2014 et 131,6 K€ en 2015.
- (393). En 2012, le précédent rapport de la chambre faisait état d'un « *plan d'innovation sociale* » lancé en 2009 en vue de la création de 9 maisons départementales de la solidarité regroupant sur un site unique à l'échelle de leurs territoires respectifs les services d'actions sociales. Dans ce cadre, en 2011, étaient engagés des travaux de modernisation de la M.D.S. de Montmorillon et de construction d'une nouvelle M.D.S. à Civray. Si ce dernier chantier a été réalisé, celui de la M.D.S. de Montmorillon est encore en phase d'étude, les dossiers de consultation des entreprises devant être déposés au début de 2017.
- (394). D'un montant global de 1,9 M€ T.T.C., le marché de la M.D.S. de Civray n'appelle pas d'observations. Le bâtiment a été livré dans les délais prévus, en juin 2014. Le chantier de la M.D.S. de Montmorillon ne devait s'achever que courant 2016, les locaux ayant été acquis auprès de la communauté de communes du pays montmorillonais en 2014. Au budget primitif 2016, ont été inscrits les crédits pour solder l'autorisation de programme correspondante. A cette occasion, des travaux d'extension de la M.D.S. de Châtellerauld-nord pour l'aménagement de locaux destinés à accueillir le territoire n°1 des services de l'aide sociale à l'enfance ont été lancés. Au total, les crédits de paiement votés au budget primitif 2016 au titre de cette A.P. s'élèvent à 452,5 K€. L'implantation à Châtellerauld nord a eu lieu en novembre 2016 et les agents administratifs de l'ASE du territoire de référence y ont désormais leur résidence administrative.

- (395). Le budget primitif pour 2016 a également prévu un projet de relogement de la M.D.S de Chauvigny en des locaux de la communauté de communes à vendre sur le téléport 7 de la zone du Peuron, en cours d'étude de faisabilité. Mais, l'association intercommunale du pays chauvinois, subventionnée chaque année par le département de la Vienne, loue à celui-ci des locaux accueillant deux agents départementaux de « *Vienne emploi insertion* », équipe dédiée au suivi du parcours des bénéficiaires du R.S.A. (cf. infra 6.4.2.3), ainsi que la mission locale, pôle emploi et les antennes des chambres consulaires. Les locaux de la nouvelle M.D.S. ne permettant pas d'héberger deux personnes supplémentaires et compte tenu de l'intérêt de maintenir dans un même lieu l'équipe de « *Vienne emploi insertion* » avec les autres acteurs de l'emploi dans la Vienne, celles-ci sont maintenues sur un site distinct.
- (396). Au plan informatique, toute la DGAS utilise le logiciel IODAS, produit par l'entreprise G.F.I. et déployé dans la plupart des départements. Un appel d'offres a été lancé en 2002 pour une mise en œuvre en 2003. Le premier périmètre fonctionnel réalisé couvrait celui de la direction handicap / vieillesse.
- (397). En 2009, la mise en œuvre totale du système d'information de l'action sociale, comprenant l'ensemble des directions métiers, a été achevée, hors régies d'avances. Un marché de suivi du progiciel IODAS et de prestations associées passé avec le fournisseur, G.F.I. progiciels, notifié le 14 septembre 2012, comprenait une partie maintenance pour un coût de 61,1 K€ H.T. sur deux ans, et des prestations à bons de commande sur deux ans pour 60 K€. Actuellement, le coût des mises à jour est de l'ordre de 40 K€ à chaque fois. IODAS a été implanté dans les services du conseil départemental de la Vienne au début de la période examinée.
- (398). Auparavant, des outils spécifiques, parfois obsolètes, étaient utilisés pour chaque métier, comme par exemple ASVECA pour les allocations mensuelles de l'ASE. En janvier 2011, ce logiciel, créé et installé depuis plus de 20 ans, ne fonctionnait plus et sa remise en marche n'est pas certaine alors que, comme l'indiquait une délibération de la commission permanente du 18 février 2011, l'évolution vers IODAS n'était « *pas encore en phase opérationnelle* ». De ce fait, une centaine de dossiers d'allocations mensuelles étaient alors en attente de traitement, ce qui avait conduit la commission permanente à élargir le champ d'intervention de la régie d'avance de l'ASE aux allocations mensuelles et, par conséquent, d'en augmenter le montant pour faire face à ce transfert de charges. Ce montage témoigne des difficultés de mise en place d'IODAS au sein des services départementaux et de ses répercussions en termes d'organisation comptable.
- (399). La régie d'avances des secours de l'ASE devrait être basculée dans IODAS dans le courant du 1^{er} trimestre 2017, après une phase de tests.

5.2. DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

5.2.1. Un guichet unique ayant une compétence générale en matière d'aide sociale

- (400). La direction de l'action sociale (DAS) est née en 2009 du regroupement du service départemental d'action sociale et d'une direction-adjointe des territoires qui avait été instituée en 2005 pour encadrer ce service et le coordonner avec la direction de l'enfance et de la famille et celle de l'insertion. Reposant sur un réseau de 9 maisons départementales de la solidarité (M.D.S.), avec 6 antennes à Poitiers, et de 78 permanences sociales sur tout le territoire de la Vienne, elle compte 177 agents, soit 158 agents équivalents temps plein au 31 décembre 2014 contre 159 E.T.P. au 31 décembre 2010.
- (401). En lien avec les autres directions de la D.G.A.S., elle réalise des évaluations sociales au titre de la protection des enfants (409 situations étudiées en 2013 en commission d'évaluation pluriannuelle) et accompagne les bénéficiaires du revenu de solidarité active (1 317 orientations sociales en 2013, 1 913 orientations professionnelles, 802 orientations sociales automatiques). En outre, elle a vocation à fournir un premier niveau de réponses (informations sur les droits) et à orienter les personnes vers un service spécialisé. Des interventions ponctuelles, suivis ou accompagnements peuvent être proposés et mis en place par les travailleurs sociaux en lien avec des partenaires spécialisés. Le nombre de personnes reçues à ce titre dans les M.D.S. a diminué, de 56 693 en 2009 et 33 993 en 2013.

- (402). Les travailleurs sociaux sont polyvalents pour toutes les missions, à l'exception de l'agrément des assistants maternels et familiaux, pour lesquels il a été décidé en septembre 2010 de spécialiser des personnels. Cette polyvalence vise à appréhender globalement l'individu, à travers des accompagnements spécifiques, prévus par la loi (R.S.A., majeurs vulnérables, protection de l'enfance). Toutefois, elle reflète un émiettement des missions entre la DAS et les directions techniques (insertion, handicap/vieillesse, enfance et famille). Ainsi, au sein de chaque M.D.S., un adjoint d'insertion relevant de la DAS procède à une première orientation des bénéficiaires du R.S.A. En aval, un cadre apporte un conseil technique. Dans les M.D.S. de Châtelleraut et Poitiers, un adjoint supplémentaire relevant de la DAS s'occupe de l'enfance et de la famille pour collecter les informations préoccupantes, dont le recueil est dévolu à une cellule dédiée, placée sous l'autorité de la direction de l'enfance et de la famille (DEF) (cf. *infra* 5.3.1). L'évaluation est assurée par des évaluatrices rattachées à la DAS. Ensuite, le dossier passe en commission où sont représentés la DEF et le service de la protection maternelle et infantile. Ensuite, les mesures spécifiques gérées par la DEF sont enclenchées.
- (403). Les agents de la DAS en M.D.S. renseignent les personnes âgées sur les dispositifs auxquels elles peuvent prétendre. Cependant, sur le terrain, les comités locaux d'informations et de coordination gérontologique ont vocation à assurer cette mission (cf. *infra* 5.5.2).
- (404). Les personnels travaillant en M.D.S. relèvent hiérarchiquement, pour 62 % d'entre eux, de la direction de l'action sociale, les autres, des directions de l'enfance et de la famille, d'une part, et de l'insertion, d'autre part. Les effectifs du service départemental d'action sociale varient considérablement d'une M.D.S. à l'autre, la moyenne se situant à 11 travailleurs sociaux, 6 secrétaires et 2 cadres.
- (405). Sur le fondement d'une délibération du 18 décembre 2009, un 1^{er} schéma a été mis en application de 2011 à 2013, destiné à « *mieux répondre à l'usager et améliorer la lisibilité de l'action sociale* ». L'élaboration de ce document visait à répondre aux mutations du travail social, liées à la précarisation de la population et l'apparition de nouveaux publics (travailleurs pauvres, familles monoparentales, personnes âgées) ayant entraîné une augmentation du nombre de personnes reçues en maisons départementales de la solidarité pour un soutien ponctuel (61 000 en 2009, 37 000 entretiens avec les travailleurs sociaux). Malgré des dispositifs d'aide conçus à leur intention, les travailleurs sociaux étaient démunis pour apporter une réponse adaptée. L'augmentation du nombre de demandes d'intervention en urgence et ponctuelles ainsi que la complexité croissante des dossiers administratifs à constituer altéraient les activités fondamentales de prévention et d'accompagnement.
- (406). Le 1^{er} schéma a donné lieu à une évaluation interne avec la contribution d'élèves administrateurs territoriaux, dont les résultats ont été présentés au conseil général le 19 décembre 2014. Il en est ressorti la nécessité de poursuivre le travail de lisibilité des prestations, en confortant la notion de guichet unique pour faciliter le parcours des usagers et décroiser l'action sociale, et en resserrant les liens avec les acteurs locaux (actions collectives, séances d'information). A partir de ces enseignements, un 2^{ème} schéma a été élaboré pour la période 2015-2019 en lien avec les outils de pilotage propres aux directions techniques de la D.G.A.S., à savoir le schéma départemental de l'enfance et de la famille, celui de l'autonomie et le plan départemental pour l'insertion. Le nouveau schéma se fixe pour objectifs stratégiques de prévenir les situations de fragilité, de mieux connaître les territoires et les publics pour adapter l'intervention du service social, et de coordonner un partenariat efficace entre acteurs locaux.
- (407). Outre ce guichet unique que constitue la DAS, le département de la Vienne est doté, depuis 1984, d'une régie des secours d'urgence, relevant du cabinet du président et ayant vocation à apporter, dans un court délai (moins de 48 heures), un soutien aux familles en difficulté. En 2012, la chambre observait que l'activité sociale conduisant à l'octroi de ces secours relevait davantage des compétences des services de la direction des solidarités que de celles d'un cabinet « *d'essence politique impliquant une position hors de la hiérarchie administrative de la collectivité* ».
- (408). Depuis, la situation est demeurée inchangée. Instruits par les assistantes sociales des centres communaux d'action sociale, les dossiers sont transmis au cabinet selon un délai de traitement assez court, sans transiter par la direction générale adjointe des solidarités. Cependant, face à l'augmentation du budget des secours d'urgence (520 K€ par an), une délibération du 26 septembre 2014 a décidé de recentrer l'intervention de cette

régie sur les dossiers urgents et présentant un caractère exceptionnel et facultatif au regard des autres dispositifs réglementaires. Au 31 octobre 2014, 4 720 demandes ont été traitées. 4 087 prises en compte et 633 rejetées. L'année 2014 a marqué une inflexion du nombre de secours attribués, l'enveloppe inscrite au budget primitif 2014 n'ayant pas dû être abondée en cours d'année, contrairement aux années précédentes.

Tableau 8 : Secours attribués par le département de la Vienne en 2014-2016

Année	Nombre de secours attribués	Montant global
2014	4 856	458 942,84 €
2015	4 474	427 314,17 €
2016	4 164	355 836,18 €

Source : département de la Vienne.

5.2.2. Une reconfiguration du maillage territorial à l'étude

- (409). Conçus selon la carte cantonale, les territoires des M.D.S. ne recoupent pas tous ceux des caisses d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole, de Pôle emploi, des comités locaux d'information et de coordination gérontologique et des délégataires du Département pour la référence unique de l'accompagnement des bénéficiaires du R.S.A. (cf. *infra* 5.4.2.3.). De plus, depuis le redécoupage des cantons entré en vigueur en mars 2015, ils ne correspondent plus aux circonscriptions des conseillers départementaux.
- (410). Le schéma départemental de l'action sociale a prévu une redéfinition des territoires afférents aux différentes politiques d'aide sociale, à travers une fiche « *identifier les territoires de référence et les acteurs* ». Sa concrétisation reste tributaire de la mise en œuvre du nouveau schéma de coopération intercommunale à compter du 1^{er} janvier 2017. Même s'il demeure chef de file sur l'ensemble de son territoire, le Département devra tenir compte des prises de compétences d'ordre social par les nouvelles intercommunalités pour redéfinir les partenariats ou délégations.

(411). En conclusion sur la place et le rôle de la direction de l'action sociale

Direction généraliste, dont l'action est relayée sur le terrain par 9 maisons départementales de la solidarité, la direction de l'action sociale (DAS) a été conçue avec une double vocation de porte d'entrée unique pour les usagers et de veille statistique. Mais, en réalité, elle n'est pas l'unique guichet de l'aide sociale dans la Vienne puisque la loi confère aux centres communaux d'action sociale (C.C.A.S.) l'animation d'une « *action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* ». ¹⁵²

L'organisation peut générer des doublons dans certains domaines, comme pour le recueil des informations préoccupantes au niveau des territoires de Châtelleraut et Poitiers, et l'information des personnes âgées.

La DAS intervient en amont des directions opérationnelles ou techniques, de l'accueil au placement pour les enfants et de l'accueil à l'orientation pour l'insertion. Au-delà, la direction technique compétente prend le relais.

¹⁵² Article L. 123-5 du C.A.S.F.

Cette organisation n'exclut pas des empiètements, notamment pour le dispositif du R.S.A. (cf. *infra* 5.4). Les réflexions en cours menées par la collectivité témoignent de l'existence de pistes d'amélioration possibles.

Conçu pour mieux répondre à l'usager et améliorer la lisibilité de l'action sociale, le 1^{er} schéma départemental de l'action sociale 2011-2013 n'a pas atteint totalement les objectifs assignés, ce qui peut s'expliquer par sa courte durée et par la détérioration de la conjoncture économique. Cela a néanmoins permis au département de la Vienne d'ajuster rapidement son action. Pour autant, il est surprenant qu'il n'ait pas pris toute la mesure des enseignements de l'évaluation en reconsidérant, par exemple, la place et le rôle de la régie des secours d'urgence qui est toujours rattachée au cabinet du président.

Considérant que l'organisation du traitement des secours d'urgence donne satisfaction eu égard à la rapidité des réponses apportées, sous 48 heures, dans l'attente de l'intervention des dispositifs sociaux prévus par la loi, le Département n'envisage pas de la modifier d'autant qu'il est rendu compte chaque année au conseil départemental de l'attribution des secours d'urgence et de la gestion des crédits ainsi votés. La chambre considère néanmoins que l'absence de lien fonctionnel entre la DAS et celle-ci ne contribue pas à améliorer la lisibilité des dispositifs.

5.3. AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

5.3.1. Cadre d'intervention et organisation

- (412). Détenant une compétence de droit commun en matière de protection de l'enfance et une compétence subsidiaire à l'Etat pour l'aide judiciaire¹⁵³, le département de la Vienne oriente les enfants confiés par leurs parents, le juge des enfants ou le parquet des mineurs, sous différents statuts : pupilles de l'Etat¹⁵⁴, enfants accueillis provisoires sur décision administrative¹⁵⁵, enfants confiés sur décision judiciaire¹⁵⁶. Les modalités d'intervention des professionnels de l'aide à l'enfance sont régies par un règlement départemental d'aide sociale à l'enfance, qui a été adopté par délibération du 23 décembre 2007 et modifié à diverses reprises, notamment pour les astreintes et l'hébergement des mineurs, des mères isolées et des jeunes majeurs (cf. *infra* budget de l'ASE). En 2009, le département de la Vienne a élaboré un projet pour l'enfant.
- (413). Différents textes ont jalonné la période examinée, notamment la procédure d'appels à projets pour les établissements au même titre que les autres établissements sociaux et médico-sociaux, la circulaire du garde des Sceaux du 31 mai 2013 décrivant la procédure de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers, partiellement annulée par une décision du Conseil d'Etat début 2015 suite à un recours formé par 11 départements¹⁵⁷. Différents textes ont jalonné la période examinée, notamment la procédure d'appels à projets pour les établissements au même titre que les autres établissements sociaux et médico-sociaux, la circulaire du garde des Sceaux du 31 mai 2013 décrivant la procédure de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers, partiellement annulée par une décision du Conseil d'Etat début 2015 suite à un recours formé par 11 départements¹⁵⁸, et la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Cette dernière loi renforce notamment le projet pour l'enfant, à travers notamment la rédaction d'un référentiel pour aider les travailleurs sociaux. Compte tenu de la parution récente du décret correspondant¹⁵⁹, le travail d'adaptation à ces nouvelles dispositions devait commencer dans les mois à venir.
- (414). Les répercussions de ces textes sur l'organisation et le budget du Département sont examinées au fur et à mesure de l'étude des dispositifs.

¹⁵³ Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

¹⁵⁴ Articles L. 224-4 du C.A.S.F. et 350 du code civil.

¹⁵⁵ Article L. 224-1^{er} du C.A.S.F.

¹⁵⁶ Articles L. 224-5 3^{ème} alinéa du C.A.S.F. en application du 4^{ème} alinéa de l'article 375-3 et de l'article 375-5 du code civil.

¹⁵⁷ C.E., 30 janvier 2015, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, n°371415, n°371730, n°373356.

¹⁵⁸ C.E., 30 janvier 2015, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, n°371415, n°371730, n°373356.

¹⁵⁹ Décret n°2016-1283 du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du C.A.S.F.

- (415). Le département de la Vienne dispose d'une direction de l'enfance et de la famille (660 agents) composée de 4 services : aide sociale à l'enfance, protection maternelle et infantile, service des établissements et schémas de l'enfance. Cette direction suit les établissements d'accueil et lieux de vie, au travers d'un contrôle de la qualité de leur hébergement dans les conditions prévues par la loi¹⁶⁰ assuré par une chargée de mission recrutée en 2012, et de la procédure de tarification applicable aux établissements sociaux et médico-sociaux.
- (416). Parmi ces établissements, l'institut départemental pour la protection de l'enfance et l'accompagnement des familles de la Vienne (IDEF 86), dans lequel le département de la Vienne détient une participation de 88 %, occupe une place majeure. Unique établissement public social exerçant des missions en matière de protection de l'enfance dans la Vienne, il a été créé en 1993 par la transformation en établissement public autonome du centre départemental de l'enfance, alors budget annexe du département de la Vienne. Il compte 139,34 agents équivalents temps plein et a enregistré 7,4 M€ environ de produits d'exploitation en 2014, contre 6,9 M€ au compte administratif 2013. Sa gestion a récemment été examinée par la chambre pour les années 2009 et suivantes¹⁶¹. Il comprend 4 activités, dont celle de foyer départemental de l'enfance.
- (417). La majorité des effectifs de la direction de l'enfance et de la famille (DEF) sont affectés dans des équipes réparties en 4 territoires, et rattachées aux maisons départementales de la solidarité. Mais, aucun agent de l'ASE n'est rattaché aux M.D.S. Chaque responsable de territoire a un adjoint qui encadre des éducateurs. A l'époque de sa mise en œuvre dans la Vienne, en 2006, la déconcentration des services de l'ASE se déclinait en 3 territoires. En 2012, un audit interne présenté au comité technique ayant pointé les nombreux déplacements à l'échelle des territoires de Poitiers et Châtelleraut, il a été décidé de créer un 4^{ème} territoire implanté à la M.D.S. de Châtelleraut-nord, entraînant la création nette de 10 postes en 2012 et de 5 en 2013¹⁶². En 2016, l'installation de ce 4^{ème} service déconcentré dans les locaux de la M.D.S. de Châtelleraut-nord était en cours. Les effets positifs d'une organisation de proximité ne doivent pas masquer des difficultés liées à l'éloignement des éducateurs par rapport aux référents administratifs de la direction centrale, à Poitiers.
- (418). La DEF anime l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, constitué en juin 2008, en application de la loi, et co-présidé par le président du conseil départemental et le procureur de la République. Lui ont été soumis les projets de schémas de l'ASE, le premier ayant été mis en œuvre en 2010, soit plusieurs années après l'entrée en vigueur de la législation l'ayant institué¹⁶³. Par délibération du 19 décembre 2014, a été adopté un 2^{ème} schéma enfance et famille pour la période 2015-2019, présenté à l'observatoire départemental de l'enfance le 17 novembre 2014.
- (419). La portée de ces schémas est à relativiser puisque, comme le met en relief une étude réalisée en interne par la mission de modernisation d'évaluation et de contrôle (rattachée au D.G.S.) et présentée au comité technique du 12 avril 2012, la culture du placement, tournée vers les modes de garde et non vers les retours en familles, entraîne une prise en charge de longue durée d'enfants qui auraient pu retourner dans leurs familles, avec un « dispositif cohérent de prévention », ce qui engendre des « dépenses potentiellement inutiles ». Depuis, il a été enregistré une baisse de plus de 80 placements entre 2012 et avril 2017 (hors mineurs non accompagnés), ce qui témoigne des effets des mesures prises dans le cadre de ces schémas, notamment au titre de la prévention. Pour autant, selon le dernier rapport de la chambre relatif à la gestion de l'IDEF, cet établissement public local enregistre au sein de son service d'accueil et d'orientation, des durées de séjour parfois importantes d'adolescents, la plupart en accueil d'urgence, qui provoquent des tensions dans l'occupation des places.
- (420). Le département de la Vienne souligne l'important travail de concertation mené sous son égide, notamment dans le cadre des réunions de l'observatoire départemental de l'enfance organisées deux fois par an. Cependant, les réunions des professionnels de diverses structures concernées par la protection de l'enfance sont plutôt formelles, et leur teneur pâtit de la forte concurrence pour les appels à projets financiers lancés par le

¹⁶⁰ Article L. 311-8 et L. 221-1 du C.A.S.F.

¹⁶¹ Rapport d'observations définitives communicable le 20 avril 2017.

¹⁶² Source : procès-verbal du comité technique paritaire du 12 avril 2012.

¹⁶³ Lois n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et du n°2004-809 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

département de la Vienne. La portée du pilotage de l'ASE par le département de la Vienne est atténuée par le défaut d'adoption par l'IDEF 86 de projet d'établissement et de projet de services comme le prévoit la loi¹⁶⁴ (à l'exception du service d'accompagnement éducatif auprès des familles constitué en 2014 à l'instigation du Département dans le cadre du renforcement de la prévention, cf. *infra* paragraphe ci-après). Cela est à relier à un contrôle lacunaire de l'IDEF par celui-ci en sa qualité d'autorité de tarification, et au nombre limité de références directes à cet établissement public dans les schémas successifs, même s'il a contribué à l'élaboration du 2^{ème}.

- (421). Le schéma ne permet pas d'appréhender la spécificité de l'IDEF dans le dispositif départemental d'aide à l'enfance car il ne précise ni ses liens opérationnels avec la direction de l'enfance et de la famille (DEF) du Département, ni ses liens avec les autres établissements d'accueil et de dispensation de mesures éducatives. Sur les 41 actions du schéma 2010-2014, 4 confient une responsabilité à l'IDEF, dont 3 au même titre que d'autres établissements d'hébergement. La réponse du président du conseil départemental de la Vienne à l'extrait à tiers mis en cause qui lui avait été adressé dans le cadre de l'examen de gestion de l'IDEF ne remet pas en cause ce constat.
- (422). La DEF contribue au fonctionnement de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), créée conformément à l'obligation légale¹⁶⁵. La finalité de la transmission d'une information préoccupante à cette cellule départementale est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont celui-ci et sa famille peuvent bénéficier¹⁶⁶. La loi du 14 mars 2016 en conforte l'action, avec la désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfance au sein des services départementaux, pour « *organiser les modalités de travail régulier et les coordinations nécessaires entre les services départementaux et la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, d'une part, et les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire du département, d'autre part* ». Selon les renseignements communiqués, la mise en œuvre de cette mesure devrait engendrer un coût de 70 K€ correspondant à un E.T.P. de médecin et un peu plus de temps de secrétariat.
- (423). Par ailleurs, de 2011 à 2014, la CRIP a été renforcée par redéploiement d'un poste de cadre administratif (un E.T.P.), un E.T.P. d'adjoint administratif (implanté dans une autre D.G.A.), ainsi que du temps de psychologue et de puéricultrice coordinatrice.
- (424). De 757 en 2010, le nombre des informations préoccupantes collectées par la cellule de recueil des informations préoccupantes s'est stabilisé autour de 950 par an en moyenne sur la période 2011-2015, avec un fléchissement en 2015 (924 contre 995 en 2014 et 890 en 2013)¹⁶⁷. La moitié environ sont transmises par cette instance à l'autorité judiciaire¹⁶⁸ (485 en 2015, 423 en 2014).
- (425). En 2015, 179 de ces signalements ont été suivis d'une saisine du juge des enfants par le procureur de la République (160 en 2014)¹⁶⁹. Les juges des enfants ont pris 111 décisions dont 46 % de mesures d'investigation, 20 % d'accueils d'enfants en milieu ouvert et 13 % de placements. Au 31 décembre 2013, la Vienne faisait partie des 5 départements pour lesquels plus de 60 % des mesures étaient des mesures de placement (en établissement ou en accueil familial), nettement au-dessus de la médiane nationale (47,3 %, la part des mesures de placement des mineurs parmi l'ensemble des mesures variant de 25,4 à 66,6 %)¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Article L. 221-2 du C.A.S.F.

¹⁶⁵ Article L. 226-3 du C.A.S.F.

¹⁶⁶ Article R. 226-2-2 du C.A.S.F.

¹⁶⁷ Au sens de l'article 375 du code civil.

¹⁶⁸ En application de l'article L. 226-4 du C.A.S.F.

¹⁶⁹ Sauf indication contraire, les données citées figurent dans les rapports annuels d'activité des services du département de la Vienne.

¹⁷⁰ Source : Rapport de l'observatoire national de l'enfance en danger remis au Parlement en octobre 2016, *Enfants en (risque de) danger, enfants protégés : quelles données chiffrées ?* page 113.

- (426). Au 31 décembre 2015, 1 012 enfants étaient confiés à l'ASE de la Vienne, contre 996 un an plus tôt et 1 030 au 31 décembre 2010. Par comparaison, au plan national, le nombre d'enfants accueillis à l'ASE a crû de 7 % entre 2010 et 2014¹⁷¹, contre une baisse de 3,3 % dans le même temps dans la Vienne.
- (427). Enfin, pour l'accueil provisoire en urgence de 5 jours¹⁷² ou des accueils de 72 heures¹⁷³, le département de la Vienne s'est doté, par une délibération du 2 juillet 2010, d'un dispositif d'astreintes qui donne lieu à une indemnisation en fonction des interventions, selon un taux fixé par arrêté ministériel¹⁷⁴. L'astreinte de protection de l'enfance est conçue principalement pour deux services du ministère de la Justice : Parquet et tribunaux pour enfants. Les agents pouvant être d'astreinte sont le directeur enfance et famille, le chef de service « enfance », les responsables de territoires, les conseillers socio-éducatifs, les référents établissements de l'enfance et le responsable établissements de l'enfance. L'astreinte est hebdomadaire, du vendredi soir 16 h 30 au vendredi matin 8 h 30 la semaine suivante. Conformément à la réglementation¹⁷⁵, le taux de l'indemnité revalorisée est de 121 € pour une semaine complète. En cas d'astreinte dépassant une semaine, chaque jour supplémentaire est indemnisé à hauteur de 17 €.
- (428). Chaque cadre d'astreinte adresse une fiche de liaison conforme à un modèle à l'issue de l'astreinte au responsable de territoire concerné. Il est rempli autant de fiches de liaison qu'il y a eu d'interventions nécessaires. Les fiches sont exploitées par le secrétariat de la DEF pour évaluation et transmises à l'observatoire de la protection de l'enfance. L'intervention correspond à un travail effectif accompli par l'agent pendant une période d'astreinte (une intervention téléphonique = 1 heure). A défaut d'indemnisation, les périodes d'intervention peuvent être compensées par une durée d'absence équivalente au nombre d'heures de travail effectif majoré, 10 % pour les heures effectuées entre 18 h et 22 h, le samedi entre 7 et 22 h, 25 % pour les heures entre 22 h et 7 h, les heures effectuées le dimanche, les jours fériés et les ponts.
- (429). L'astreinte ne concerne pas les assistants familiaux. Jusqu'en 2016, elle restait assurée par l'IDEF. Selon le rapport d'orientations budgétaires pour 2016, elle devait prochainement être reprise par le service départemental de l'ASE.

5.3.2. *Un renforcement de la prévention conformément aux orientations législatives*

- (430). La prévention occupe une place majeure dans le dispositif d'aide sociale à l'enfance : aides alimentaires, soutiens à des projets éducatifs de maintien du mineur au domicile parental, heures de techniciennes d'intervention sociales et familiales (T.I.S.F.), aides en économie sociale et familiale (A.E.S.F.), aides éducatives à domicile, exercées en milieu familial à la demande ou en accord avec les parents, et aides éducatives en milieu ouvert (A.E.M.O.). En 2010, suite aux évolutions législatives¹⁷⁶, l'organisation du milieu ouvert, qui reposait uniquement sur le service départemental de l'ASE, a été renforcée de façon progressive. Au total, 4 entités interviennent dans le domaine du milieu ouvert : association départementale de sauvegarde de l'enfant à l'adulte de la Vienne, institut départemental de l'enfance et de la famille, union départementale des associations familiales, service de l'ASE.

¹⁷¹ De 151 550 à 161 720. Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, document de travail n°200 série statistiques, août 2016, *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2014*, page 11.

¹⁷² Article L. 223-2 du C.A.S.F., alinéa 2.

¹⁷³ Article L. 223-2 du C.A.S.F., alinéa 5.

¹⁷⁴ Le dernier en date du 3 novembre 2015, *J.O.R.F.* du 11 novembre 2015.

¹⁷⁵ Décret n° 2005 – 542 du 19 mai 2005.

¹⁷⁶ Ordonnance n° 2010 –177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, décret n° 2010 – 870 du 26 juillet 2010 relatif à la procédure d'appel à projet et d'autorisation mentionnée à l'article L.313-1-1 du C.A.S.F.

5.3.3. Budget de l'aide sociale à l'enfance et tarification des établissements

5.3.3.1. Budget hors rémunérations des assistants familiaux et des personnels affectés à l'ASE

- (431). Indépendamment de la masse salariale des personnels concourant à cette mission, le budget de l'ASE comprend 4 catégories de prestations : actions éducatives, mesures de placement (présentées sous le paragraphe 5.2.2) et aides financières et d'accompagnement budgétaire. Les frais sont répartis entre les comptes « 65111 – famille et enfance », « 65211 – frais de scolarité », « 65212 – frais périscolaires », « 6523 – frais d'hospitalisation », « 652411 – foyers de l'enfance, centres, hôtels », « 652412 – maisons de l'enfance à caractère social », « 652513 – lieux de vie et d'accueil », « 652414 – foyers de jeunes travailleurs », 652416 – service d'aide éducative en milieu ouvert » et 652418 – autres ».
- (432). Le c/652418 regroupe les sommes réglées à des services d'aide à domicile, fédération des aides à domicile en milieu rural (A.D.M.R.) de la Vienne et union nationale de l'aide, des soins et des services à domicile (UNA), employant des techniciens d'intervention sociale et familiale et des auxiliaires familiaux, rémunérés à l'heure, intervenant suite à un placement administratif ou judiciaire (1,8 M€ en 2014), ainsi que des financements de vacances scolaires pour les enfants confiés à l'ASE (0,3 M€ en 2014). Ce budget stagne, 2,3 M€ en 2012, 2,2 M€ en 2013, 2,1 M€ en 2014 et en 2015, car, depuis 2010, les tarifs horaires des techniciens de l'intervention sociale et familiale (T.I.S.F.) sont restés stables, de 31,53 € à 32,42 € pour l'A.D.M.R. et 31,80 € pour l'UNA 86.
- (433). Comme tous les départements, celui de la Vienne verse des aides financières sous forme d'allocations mensuelles ou de secours (1,3 M€ en 2015). Les familles peuvent également bénéficier d'une aide-ménagère ou de l'action d'un(e) T.I.S.F., ainsi que de mesures d'accompagnement en économie sociale et familiale.
- (434). De 2010 à 2015, les dépenses consacrées à l'ASE, hors rémunération des assistants familiaux, ont progressé de 38,4 %, de 19 M€ à 26,3 M€¹⁷⁷. Après une période 2010-2012 de relative stabilité, autour de 19 M€/19,1 M€, le budget de l'ASE a crû de 21,5 % en 2013, à 23,2 M€ puis de 4,3 %, à 24,2 M€.
- (435). En 2015, les budgets alloués aux établissements ont représenté globalement 14 M€ contre 13,1 M€ et 10,9 M€ en 2010. La hausse de 7 % de 2015 s'explique par une augmentation de la masse salariale en établissements, liée à la création de 6 places d'accueil pour parents avec enfant de moins de 3 enfants et de l'ouverture de deux lieux de vie pour 17 places au total à la Chapelle Bâton et à Bournand. En outre, l'ADSEA a dû recruter pour pourvoir les postes devenus vacants par suite du départ de personnels départementaux qui étaient mis à sa disposition. Au total, la dotation allouée à l'ADSEA pour financer les équipes de prévention communes (cf. *supra* 5.2.2) est passée de 643,2 K€ en 2010 à 862 K€ en 2015. La hausse des budgets alloués aux établissements devrait se poursuivre compte tenu de l'ouverture, en 2016, d'un village d'enfants à Monts-sur-Guesnes, géré par la fondation « Action enfance ».
- (436). Le prix de journée des 13 lieux de vie implantés dans la Vienne (soit autant qu'en 2010, mais avec un nombre de places plus élevé, 88 contre 66) est indexé sur la valeur du salaire minimum interprofessionnel de croissance. En moyenne, il est passé de 128,47 € au 1^{er} juillet 2010 à 138,19 € en 2014 et 139,15 € en 2015.
- (437). Sur une masse budgétaire globale de 13,1 M€ dispensée aux établissements en 2014, l'institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF 86) a perçu 7,2 M€ du département de la Vienne dont 1,1 M€ de dotation globale pour le service d'accompagnement éducatif auprès des familles, 3,4 M€ de dotation sociale pour le volet social et 2,7 M€ de produits tirés des prix de journée réalisés (foyers et accompagnement personnalisé en milieu naturel).
- (438). La tarification de cet établissement public local pose des difficultés mises en évidence par la chambre dans le cadre de son dernier examen de gestion¹⁷⁸ : rapport annuel d'activité dépourvu d'analyse financière en

¹⁷⁷ Montant calculé, depuis 2011, par addition des soldes des comptes suivants : c/65111 – famille et enfance, c/65211 – frais de scolarité, c/65212 – frais périscolaires, c/652411 – foyers et centres, 652412 – maisons de l'enfance à caractère social, c/652413 – lieux de vie et d'accueil, c/652416 – service d'aide éducative en milieu ouvert. La nomenclature a changé à compter de 2011.

¹⁷⁸ Source : Rapport d'observations définitives communicable le 20 avril 2017.

méconnaissance de la réglementation¹⁷⁹, hormis une brève note explicative, établissement d'un rapport budgétaire pour présenter les propositions budgétaires présentées avant le 31 octobre N-1 à l'autorité de tarification ; un rapport budgétaire¹⁸⁰ pour la 1^{ère} fois en 2013, sans retracer l'activité et les moyens au cours des trois années précédentes¹⁸¹ et sans tableau des effectifs du personnel comme le prévoient les textes¹⁸² ; état des provisions annexé au compte administratif incomplet¹⁸³ ; absence de présentation des charges communes, de justification de la répartition des dépenses de personnel entre les différentes activités et leurs variations. L'IDEF 86 est en train de modifier la présentation budgétaire au moyen d'une comptabilité analytique en cours d'élaboration.

- (439). Le déficit de 2012 (-109 k€) fait suite à un déficit de 2011 (-114 k€). Il a fait l'objet d'une décision de report en n+2, et a été inscrit au c/119. Mais il n'est pas indiqué si le c/119 est identifié au niveau de ce foyer, selon le principe d'étanchéité entre sections tarifaires, une subdivision du c/119 devant être mouvementée pour ne pas confondre les déficits de cette activité avec les autres.
- (440). Enfin, le coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés (M.N.A.) restant à la charge du Département est en hausse. La contribution de l'Etat au coût d'accueil de ces populations, à raison de 250 € par jour et par jeune, pour 5 jours de prise en charge, se révèle insuffisante. La session du conseil départemental du 29 septembre 2016, consacrée à la décision budgétaire modificative n°2 de 2016, a décidé une augmentation des crédits suite à l'arrivée de 126 M.N.A. supplémentaires entre janvier et juillet 2016, soit 1,7 M€ supplémentaires pour les hébergements en hôtels et foyers de jeunes travailleurs au c/652414. Cela s'explique à concurrence de 0,8 M€ par des dépenses en hôtels, l'IDEF 86 n'ayant pas encore mis en service les places d'accueil d'urgence prévues (cf. *supra* 5.3.3). En 2014, il était dénombré 80 arrivées, puis 115 en 2015. Au 24 novembre 2016, il était acquis que les 300 accueils seraient dépassés (40 par mois).
- (441). Parallèlement, la diminution du nombre d'enfants placés hors M.N.A. se confirme (965 en 2012, 953 en 2013, jusqu' à 890 en avril 2016). Dans la mesure où, selon le département de la Vienne, chaque M.N.A., à l'issue de la phase d'évaluation, coûte en moyenne 33 K€ par an, les écarts de coût par rapport au budget prévisionnel s'expliquent en très grande majorité par « *l'augmentation exponentielle des accueils* ». Une adaptation du dispositif de protection de l'enfance est donc nécessaire. Sur le plan financier, elle permettra seulement d'amortir les impacts à terme.

5.3.3.2. Rémunération des assistants familiaux

- (442). La gestion et la paie des assistants familiaux relèvent de la direction de l'enfance et de la famille au sein de la D.G.A.S. Pour la paie, un contrôle de cohérence est effectué au secrétariat général de pôle entre les feuilles de présences et des données saisies par les instructeurs dans la base de données IODAS. Les données sont ensuite transmises à la direction des ressources et des relations humaines. Les congés non pris en fin d'année sont payés aux assistants familiaux. Entre deux enfants, les assistants familiaux reçoivent des indemnités d'attente, dont le montant global pour 300 assistants s'élève à environ 58 K€ chaque année, en 2014 et 2015 (cf. tableau ci-après, c/64123). Ce montant relativement faible est la conséquence de la baisse des effectifs d'assistants familiaux plus rapide que celle des enfants placés en familles. L'activité de chaque assistant reste soutenue.
- (443). Un guide pratique des frais de déplacement des assistants familiaux, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017, fixe les modalités d'attribution de l'indemnité d'entretien, à la lumière d'un arrêt de la cour d'appel de Colmar du 6 décembre 2012 qui en a précisé les contours (« *frais engagés par l'assistant familial pour la nourriture, l'hébergement, l'hygiène corporelle, les loisirs familiaux et les déplacements de proximité liés à la vie quotidienne de l'enfant, à l'exception des frais d'habillement, d'argent de poche, d'activités culturelles ou sportives*

¹⁷⁹ Article R. 314-50 du C.A.S.F.

¹⁸⁰ Article R. 314-18 du C.A.S.F.

¹⁸¹ 2° de l'article R. 314-48.

¹⁸² Dont le contenu est défini à l'article R. 314-19 du C.A.S.F.

¹⁸³ R. 314-49, I, 3° du C.A.S.F.

spécifiques, de vacances ainsi que les fournitures scolaires, pris en charge au titre du projet individualisé pour l'enfant »).

5.3.3.3. Allocation de rentrée scolaire

- (444). La loi du 14 mars 2016 a prévu le placement sur un compte bloqué de la Caisse des dépôts et consignations de l'allocation de rentrée scolaire, donnée à l'enfant placé à ses 18 ans. Dans la Vienne, cette allocation était perçue jusqu'alors par les parents et n'avait jamais été reversée au Département. De fait, si certains parents participaient aux achats pour la rentrée, les situations étaient disparates.
- (445). Pour 890 enfants pris en charge par l'ASE de la Vienne, et avec un montant individuel moyen de l'allocation de rentrée scolaire de 400 €, le budget annuel est estimé à 356 K€. Le Département a indiqué qu'il allait passer une convention sur ce dossier avec la caisse d'allocations familiales au début de 2017.

5.3.3.4. Des écarts récurrents entre prévision et réalisation dans les comptes des établissements sous tarification du département de la Vienne.

- (446). En 2015, les foyers de l'enfance et centres maternels de la Vienne représentent en tout 5,1 M€ de budget exécutoire contre 4,8 M€ en 2014, 3,3 M€ en 2013 et 3,1 M€ en 2011. En 2013, les réalisations aux comptes administratifs sont supérieures de 0,2 M€ environ et en 2014 elles sont nettement inférieures, à 4,2 M€, soit 0,6 M€ de moins. En 2012 et 2013, le département de la Vienne faisait appel aux centres maternels des autres départements car le dispositif d'accueil parents enfants n'était pas encore en pleine capacité. En 2014, l'écart s'explique par une mise en œuvre du placement familial de l'IDF 86 moins rapide que prévu.
- (447). En 2015, la somme des budgets exécutoires des MECS de la Vienne s'établit à 9,2 M€ contre 8,8 M€ en 2014, 8,3 M€ en 2013 et 8,2 M€ en 2012. En 2012 et 2014, les structures étant en sous-activité, les réalisations ont été inférieures à ces crédits, à 7,7 M€ et 8,5 M€ environ. Le département de la Vienne souligne que cette activité reste fluctuante et dépendante du profil des enfants confiés, ce qui l'amène à recourir à des MECS situées hors de la Vienne lorsque l'éloignement de ceux-ci le nécessite ou en cas de besoin d'une scolarité adaptée (la Vienne étant dépourvue de tels dispositifs).
- (448). S'agissant des lieux de vie et d'accueil, 1,9 M€ de budgets exécutoires en tout pour 2015, les crédits 2012, soit 1 M€, ont été dépassés à 1,4 M€ en raison d'une mauvaise prévision par l'autorité de tarification. En 2014, un nouveau dépassement est constaté, imputable, selon le département de la Vienne, à un transfert de l'activité des MECS (dont les consommations sont inférieures aux crédits cette année-là) vers les L.V.A. De plus, en 2014, le Département a eu moins recours aux L.V.A. situés hors de la Vienne au profit des L.V.A. de la Vienne, ce qui explique une montée d'activité. Comme cela a été indiqué au point 5.3.3.1., les lieux de vie sont tarifés en référence au SMIC par enfant et par jour. Le département de la Vienne estime que cela limite son rôle d'autorité de tarification et empêche une véritable prévision des dépenses de ces structures. La chambre observe que, pour la partie de la revalorisation annuelle du SMIC, calée sur l'inflation, il est néanmoins possible de disposer de prévisions sommaires en début d'exercice. En outre, l'évolution, non connue à l'avance, du nombre d'enfants dans ces établissements peut difficilement justifier des écarts de prévision pouvant atteindre 40 % de la prévision initiale comme cela s'est produit en 2015.
- (449). En revanche, pour les établissements de l'enfance tarifés sous dotation globale et au prix de journée, les réalisations correspondent au niveau des crédits initiaux, sans décision modificative ou virement de crédits.

(450). Conclusion sur l'aide sociale à l'enfance.

Depuis fin 2011, suite au désengagement des services de la protection judiciaire de la jeunesse, l'ASE de la Vienne, comme tous les services départementaux de ce type en France, assure le financement de la quasi-totalité des mesures de protection de l'enfance pour les mineurs¹⁸⁴. Par suite, comme le constatait la Cour en

¹⁸⁴ Source : Rapport de l'observatoire national de l'enfance en danger remis au Parlement en octobre 2016, Enfants en (risque de) danger, enfants protégés : quelles données chiffrées ? page 124.

2009¹⁸⁵, le transfert de charges vers les départements s'est confirmé dans un contexte de croissance de la délinquance des mineurs. L'évolution des profils d'enfants exceptionnellement difficiles a entraîné un surcroît de travail pour les services départementaux, nécessitant l'ouverture ou l'aménagement de lieux de vie adaptés.

Le département de la Vienne fait partie des 8 départements (avec l'Isère, le Calvados, le Loiret, la Sarthe, la Mayenne, les Hautes-Pyrénées et la Martinique) à avoir enregistré une hausse de plus de 40 % du taux de prise en charge des accueils en milieu ouvert (A.E.M.O.) des mineurs entre 2007 et 2013¹⁸⁶. Depuis 2011, 19 % des A.E.M.O. sont suivis de décisions de placement contre 50 % en 2010. Le renforcement de l'accueil en milieu ouvert a facilité l'exécution des décisions des magistrats dans de courts délais, permettant aux éducateurs de prévenir des situations dégradées et d'éviter le placement. La charge pour le budget départemental en a été allégée.

Mais, selon une étude interne présentée au comité technique du 12 avril 2012, cela n'a pas empêché la saturation des services habilités, avec 6 mois d'attente pour la mise en œuvre des mesures prises par les juges des enfants, d'autant que, comme l'a mis en évidence l'examen de gestion de l'institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF) par la chambre, les relations entre les éducateurs de cet établissement public et les magistrats étaient tendues, avant de s'améliorer récemment.

L'étude interne de 2012 contenait des préconisations en matière de prévention avec un objectif cible de 100 mesures, établi à partir du nombre de mesures en attente à l'UDAF, au S.A.E.F. de l'IDEF 86 et à l'ADSEA au 1^{er} juillet 2011, soit 105. Il était alors décidé d'internaliser les mesures de prévention supplémentaires auprès de l'équipe éducative. Depuis, selon le rapport d'orientations budgétaires pour 2016, une liste d'attente s'est formée en 2015 dans le domaine du milieu ouvert, de telle sorte que 200 mesures étaient en attente d'exécution à la fin 2015. Finalement, il a été créé 200 mesures supplémentaires en 2016, ce qui reflète un succès du maintien à domicile.

Dans la Vienne, l'accueil en familles diminue au profit des hébergements en établissements, ce qui a nécessité des ouvertures de places dans le cadre d'appels à projets (une centaine de créées entre le printemps 2015 et celui de 2016). Le schéma enfance-famille pour 2015-2019 n'envisage pas de coûts supplémentaires. Selon les services départementaux, la durée de séjour en établissements, plus courte que dans les familles d'accueil, limiterait l'impact budgétaire de l'accroissement du nombre de places en leur sein. Mais, en tout état de cause, avec un coût annuel de 73 K€ pour un jeune en établissement, toute variation des effectifs engendre un surcoût non négligeable. En conséquence, la piste à rechercher consiste à maîtriser ce coût, notamment en privilégiant les milieux ouverts qui connaissent un essor récent à la faveur des décisions prises par les magistrats.

Les magistrats prescrivent de plus en plus de maintiens en milieu ouvert, c'est-à-dire dans les familles naturelles, assortis de mesures d'accompagnement, ce qui est avantageux pour le Département puisque cela représente un coût de 9 € par jour.

Le schéma 2015-2019 met l'accent sur la prévention pour éviter les dégradations des situations familiales (alternatives au placement, hors du milieu familial). En 2016, sur 43 M€, 15,5 % sont consacrés à la prévention. Cela va dans le sens des dispositions de la loi du 14 mars 2016, visant à renforcer le repérage des situations de danger pour éviter de nouveaux scandales.

La Vienne a pour spécificité d'avoir un établissement public départemental important, l'IDEF 86, qui assure plusieurs missions relevant de l'ASE. Celui-ci recherche des solutions alternatives au placement en foyers, afin de limiter les coûts. Il s'inscrit dans une tendance nationale dont fait état le dernier rapport annuel de l'observatoire national de l'enfance en danger.

¹⁸⁵ Rapport public thématique sur l'aide sociale à l'enfance, octobre 2009.

¹⁸⁶ Source : Rapport de l'observatoire national de l'enfance en danger remis au Parlement en octobre 2016, *Enfants en (risque de) danger, enfants protégés : quelles données chiffrées ?* page 110.

Les modalités d'intervention évoluent, le choix étant de ne plus accueillir 100 % des enfants en foyer. Au-delà d'une maîtrise des coûts, l'objectif est de répondre à l'intérêt de l'enfant. Une place en internat coûte environ 73 K€ par an soit le prix de 3 placements familiaux. De nouvelles offres en ce sens sont développées, telles que l'assistance éducative en milieu ouvert intensive (présence d'un éducateur auprès des familles). La recherche d'économies passe par des solutions autour de la prévention et d'un suivi soutenu au domicile des parents.

Les conditions d'accueil des mineurs isolés mettent à mal l'équilibre budgétaire de l'ASE et induisent des réorganisations de services, compte tenu de la spécificité de cette mission.

Au plan budgétaire, il faut retenir : 1/ la forte progression des budgets aux établissements en 2015, avec une poursuite probable de la hausse en 2017, suite à l'ouverture du village d'enfants de Monts-sur-Guesnes ; 2/ les problèmes de tarification de l'IDEF 86 qui font peser un doute sur la fiabilité des dotations allouées et, selon les activités, sur les modalités de détermination des prix de journée ; 3/ le poids croissant du coût des mineurs non accompagnés.

En 2016, selon les documents communiqués, le Département a organisé des réunions institutionnelles au-delà des deux réunions annuelles de l'observatoire départemental de protection de l'enfance. La chambre en prend acte, tout en l'invitant à poursuivre la démarche de concertation entre les structures dédiées.

5.4. INSERTION

5.4.1. *Architecture et programmation de la politique d'insertion*

(451). La politique de l'insertion se décompose en 3 blocs, examinés sous le présent chapitre¹⁸⁷ :

- Un bloc n°1 relatif à l'allocation du revenu de solidarité active (R.S.A.), constitué de 3 sous-processus : instruction de l'ouverture de droit, versement de l'allocation, suivi du parcours de l'allocataire ;
- Un bloc n°2 regroupant les contrats aidés : versement de l'aide aux employeurs et pilotage du dispositif ;
- Un bloc n°3 concernant les actions d'insertion prévues par le plan départemental d'insertion : paiement et pilotage.

(452). Les contours de la direction de l'insertion du département de la Vienne ont été arrêtés selon ces 3 blocs. Celle-ci compte 32 agents dont 13 chargés de mission au sein de l'équipe « *Vienne emploi insertion* » dédiée à l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du R.S.A.

(453). La loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a conduit à la fusion, à compter du 1^{er} juin 2009, en une seule allocation, du revenu de solidarité active (R.S.A.), du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) et de l'allocation de parent isolé (API). Il a alors été créé, en remplacement de l'API, le R.S.A. majoré « *socle* » et « *activité* ». Jusqu'au 31 décembre 2015, le revenu de solidarité active (R.S.A.) comprenait le R.S.A. « *socle* », et le R.S.A. « *activité* »¹⁸⁸. Les bénéficiaires étaient répartis entre deux groupes : ceux soumis à des droits et devoirs et ceux exonérés d'obligation, lorsque leurs revenus étaient supérieurs à 500 €. Les personnes reprenant un emploi pouvaient, selon la rémunération et la composition du foyer, continuer à percevoir le R.S.A. activité et demeurer dans le dispositif. A l'inverse, en cas de diminution des revenus ou d'évolution de la composition du foyer, certains bénéficiaires du R.S.A (b R.S.A.) activité pouvaient percevoir le R.S.A. socle et être soumis de ce fait aux droits et devoirs. De plus, le seuil de

¹⁸⁷ Hors la politique de l'habitat, exclue du dispositif du R.S.A., et la gestion du fonds d'aide personnalisée au retour à l'emploi, qui avait été déléguée par l'Etat aux départements

¹⁸⁸ Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

500 € au-delà duquel la personne n'était pas soumise aux droits et devoirs s'appréciait individuellement et non au niveau du foyer. Le suivi en était d'autant plus complexe.

- (454). Avec la mise en place de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016, les données relatives au R.S.A. activité ont été supprimées. Les bénéficiaires du R.S.A. (socle + activité) sont désormais comptabilisés avec le R.S.A. socle. Ce changement est sans répercussion sur les données de ce rapport, arrêtées au 31 décembre 2015.
- (455). Depuis 2010, trois programmes départementaux d'insertion (P.D.I.) se sont succédé : un plan départemental d'insertion 2008-2010, un programme pour la période 2011-2013, suivi d'un nouveau pour 2015-2018, adopté par délibération du 21 novembre 2014, conformément à la loi¹⁸⁹. Comme le prévoit la législation¹⁹⁰, un pacte territorial de l'insertion (P.T.I.) a été conclu le 4 décembre 2014 entre le Département et les 19 organismes intervenant en matière d'insertion sociale, dont Pôle emploi et l'Etat. Pour le diagnostic du P.D.I. et du P.T.I. 2011-2013 ainsi que pour l'élaboration de ces deux documents pour la période 2015-2018, le département de la Vienne a eu recours à un consultant, dans le cadre d'un marché de 69,6 K€ T.T.C. environ.

5.4.2. Allocation du R.S.A.

- (456). L'évaluation de la gestion de l'allocation du R.S.A. comprend trois volets : l'instruction de l'ouverture du droit à l'allocation ; les conditions de mise en paiement de l'allocation ; le suivi du parcours des bénéficiaires.

5.4.2.1. Instruction de l'ouverture du droit à l'allocation

- (457). L'instruction de l'ouverture du droit est assurée principalement par les organismes payeurs de l'allocation, caisse d'allocations familiales (CAF) de la Vienne et caisse de la mutualité sociale agricole (M.S.A.) Sèvre-Vienne. Les demandes d'allocation peuvent être déposées concurremment auprès des services départementaux et des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale du lieu du domicile du demandeur, de pôle emploi, des caisses d'allocations familiales ou des caisses de mutualité sociale agricole.
- (458). Toutefois, la direction de l'insertion du département de la Vienne (service R.S.A.) a conservé l'instruction des demandes présentées par les travailleurs indépendants ainsi que les dossiers dérogatoires et complexes. Les décisions d'opportunité qui en résultent sont transmises à la CAF et à la MSA, soit 3 096 décisions d'opportunité en 2014 (+10% par rapport à 2013), dont 2 089 pour les travailleurs indépendants¹⁹¹.

5.4.2.2. Paiement de l'allocation

- (459). L'évaluation des conditions de paiement de l'allocation amène à aborder deux points : les relations avec les organismes payeurs, avec notamment le suivi de l'indu, et l'évolution du reste à charge pour le Département.

➤ Relations avec les organismes payeurs

- (460). Dans les conditions prévues par la loi¹⁹², le département de la Vienne a signé des conventions triennales, en 2009 puis 2013, avec la caisse d'allocations familiales de la Vienne et celle de la mutualité sociale agricole Sèvres-Vienne. Les conventions en vigueur pendant l'instruction couvraient la période du 1^{er} avril 2013 au 31 décembre 2016. Un référentiel élaboré conjointement par le Département et l'organisme payeur est annexé à la convention et précise les conditions d'exercice de la délégation.
- (461). Le département de la Vienne a délégué aux deux organismes payeurs les missions suivantes, qu'ils exercent à titre gratuit : ouverture de droit à la prestation, refus d'ouverture de droit dans des cas limitativement énumérés, paiement d'avances et d'acomptes, remises de dettes, suspension totale ou partielle, évaluation des revenus des auto entrepreneurs, artistes, vendeurs, démarcheurs indépendants, révision des droits (en cas de changement de situation et en cas de production tardive de déclaration trimestrielle de ressources), radiation

¹⁸⁹ Article L. 263-1 et 2 du C.A.S.F.

¹⁹⁰ En application de l'article L. 263-2 du C.A.S.F.

¹⁹¹ Source : rapport d'activités 2014 des services départementaux, p.71.

¹⁹² Article L. 262-16 du C.A.S.F.

liée aux conditions d'ouverture de droit ou aux ressources supérieures, neutralisation des ressources dont la perception est interrompue de manière certaine et sans possibilité de prétendre à un revenu de substitution, gestion des créances alimentaires pour les parents isolés susceptibles de faire valoir leurs droits à pension alimentaire (ainsi que la dispense de créance alimentaire pour ceux-ci). Aucune mission n'est déléguée à titre onéreux.

- (462). Conformément à l'obligation réglementaire¹⁹³, les conventions encadrent les flux d'informations depuis les caisses vers le Département, dans le respect de la législation¹⁹⁴. Dans la pratique, le système d'informations des prestations légales (instruction, ouverture de droit) est interfacé avec l'outil @rSa de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), accessible de façon sécurisée par l'Internet, et dont les données actualisées sont basculées chaque mois sous IODAS, application déployée par le Département.
- (463). La convention avec la CAF stipule que « *le Département dispose d'un accès privilégié aux informations nominatives concernant les dossiers des b R.S.A. via le service d'information de la branche famille CAFPRO* » (exemple : changement d'adresse). Sur ce fondement, le Département a signé une convention avec la CAF pour un tel accès. La CNAF a annoncé une évolution de l'application CAFPRO pour lui permettre l'utilisation d'un module spécifique de contrôle. Les vérifications et le suivi des b R.S.A. devrait en être facilité. La convention avec la M.S.A. prévoit un accès via un service extranet de consultation des dossiers « R.S.A. C.G. ».
- (464). En application de la règle de fongibilité entre indus applicable à compter du 1^{er} janvier 2010, les organismes payeurs, CAF et M.S.A., retiennent par priorité les indus de R.S.A. « *socle* » ou « *activité* » sur les prestations à échoir, aussi bien le R.S.A. que les autres allocations (allocation aux adultes handicapés, aides personnelles au logement, prestations familiales). La créance de R.S.A. peut également être recouvrée par remboursement direct de l'allocataire, en une seule fois ou selon un échéancier déterminé avec son accord.
- (465). Ce processus est rendu possible par un croisement de bases de données. En l'absence de prestation à échoir ou de remboursement direct, les conventions de gestion prévoient la transmission mensuelle au Département des indus de R.S.A. « *socle* », avec une liste nominative, détaillant les montants des indus initiaux, le solde à recouvrer et les objets des prestations, ainsi que le motif du caractère indu du paiement.
- (466). Comme le prévoit la réglementation¹⁹⁵, les conventions prévoient le transfert au Département des indus du R.S.A. socle, en l'absence de prestation à échoir ou de remboursement direct. Conformément à la loi¹⁹⁶, elles stipulent que celui-ci est mensuellement destinataire d'une liste des indus transférés avec le nom de l'allocataire, l'objet de la prestation, le montant initial de l'indu, le solde à recouvrer, et le motif du caractère indu du paiement. Mais, contrairement à la réglementation¹⁹⁷, elles ne prévoient pas de délai à l'issue duquel l'organisme lui transmet les indus non recouverts, ni ne mentionnent de plan d'action de prévention des indus, précisant les informations à fournir au Département, notamment les éventuels changements de résidence des débiteurs, et les actions à mettre en œuvre pour faciliter le recouvrement. Cette carence n'est pas étrangère au fait que la plupart des titres de recettes relatifs aux indus sont émis entre 6 et 10 mois après la fin de la période de versement de la prestation devenue indue. De tels décalages ne peuvent que compliquer le travail de recouvrement incombant au comptable.
- (467). Certes une commission de concertation entre la D.G.A.S. et l'organisme payeur est créée par chaque convention mais, dans les faits, les réunions avec la CAF, environ une fois tous les 4 mois, portent sur un champ étendu de matières, abordant des thèmes étrangers au R.S.A. tels que l'enfance, la famille et le logement. En outre, les conventions de gestion ne font pas l'objet d'un bilan annuel.
- (468). Le Département a délégué aux organismes payeurs l'instruction des recours gracieux de tous les indus dont ils assurent le recouvrement et concernant les motifs suivants : reprise d'activité sur une période de neutralisation

¹⁹³ Article D. 262-63 du C.A.S.F.

¹⁹⁴ Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹⁹⁵ Article D. 262-61 du C.A.S.F.

¹⁹⁶ Article L. 262-46 du C.A.S.F.

¹⁹⁷ Article D. 262-61, 3°, du C.A.S.F.

des ressources, erreur de l'organisme payeur (législation ou saisie), anomalie de gestion du système informatique, rappel (chômage, pension, etc...) avec effet rétroactif, fin du cumul intégral R.S.A. / salaires suite à fin d'activité, prise en compte d'un forfait logement suite à l'ouverture d'un droit à une aide au logement. Le Département instruit les recours administratifs des indus générés par une omission ou une erreur de déclaration quant aux enfants à charge, à la vie maritale ou aux ressources (allocations chômage, salaires, pensions), ou par des sanctions ou radiations décidées par le président du conseil départemental, notamment en raison de l'écart entre la date de saisie et la date d'effet.

- (469). Le contrôle de l'allocation du R.S.A. repose sur une analyse des risques identifiés au niveau national et local, ainsi que sur un plan annexé aux conventions de gestion qui tient compte des outils nationaux développés dans les systèmes d'information des gestionnaires et de la situation de la Vienne. Comme les textes en donnent la faculté¹⁹⁸, les conventions prévoient que le Département peut demander l'ouverture de contrôles sur place, dans la limite de 30 par an avec la CAF et de 15 par an avec la M.S.A. Toute demande supplémentaire fait l'objet d'une négociation et, en cas d'accord, d'une rétribution par le Département à l'organisme de 140 € par contrôle.
- (470). Comme les autres CAF, celle de la Vienne réalise des contrôles (14 255 en 2013, 13 714 en 2014 et 11 226 en 2015), notamment par le biais d'un « *datamining* »¹⁹⁹, démarche méthodologique globale composée de techniques statistiques et mathématiques en vue de mettre en exergue d'éventuelles corrélations significatives entre les données observées dans des systèmes d'informations. Si le nombre des contrôles a diminué, les montants régularisés sont en progression, de 4,5 M€ en 2013 à 4,6 M€ en 2014 et 4,9 M€ en 2015, pour des taux d'indus de respectivement 17,6 %, 18,3 % et 22,4 %. A compter du 1^{er} février 2016, le Département s'est doté, à titre expérimental, d'une cellule de contrôle des b R.S.A. composée de deux agents, l'un recruté en contrat à durée déterminée, l'autre par redéploiement interne. Des demandes de renseignements ont été adressées aux travailleurs indépendants, inscrits dans le dispositif depuis longtemps. Au préalable, la liste des destinataires de ce courrier a été transmise à la CAF pour s'assurer qu'ils n'avaient pas été contrôlés sur place ou qu'ils ne faisaient pas partie des cibles « *datamining* ».

➤ *Un reste à charge de l'allocation en forte augmentation*

- (471). En 2015, selon les données communiquées par la collectivité, 12 093 bénéficiaires étaient payés en moyenne chaque mois contre 9 949 en 2010. Selon les années, leur nombre a progressé entre 3,5 % et 4,5 %. En 2015, la hausse a été plus marquée, tant par rapport aux années précédentes que par rapport à la moyenne nationale de 2,5 %²⁰⁰. Cela peut s'expliquer par une conjoncture économique défavorable et par le fait que, pendant les exercices antérieurs, la progression avait été contenue aux alentours de 3,5 %. En 2014, la Vienne comptait 3 432 allocataires pour 100 000 habitants, ce qui est non négligeable mais en-deçà des départements des Hauts-de-France et d'Île-de-France (6 337 en Seine-Saint-Denis).
- (472). Assuré trimestriellement par les services départementaux à partir des données communiquées par les organismes payeurs, le suivi statistique des b R.S.A. repose sur deux notions : l'allocataire « *payé* », qui perçoit le R.S.A. au cours du mois considéré, et l'allocataire « *présent* », recensé tant qu'il n'est pas radié du dispositif ou qu'il ne perçoit pas de « *R.S.A. activité* » ou des revenus supérieurs à 500 €. Le Département finance le montant forfaitaire et le montant forfaitaire majoré, correspondant à l'ancienne allocation de parent isolé (API), à la charge de l'État avant 2009. L'État n'a pas l'obligation de compenser à l'euro près l'évolution des charges transférées au titre de l'insertion, le Conseil constitutionnel ayant considéré que le transfert de l'API n'était pas une extension de compétence.
- (473). Outre les acomptes mensuels versés aux organismes payeurs par le Département, le coût de l'allocation englobe les remises de dettes accordées par le président du conseil départemental aux débiteurs d'indus. Il est rappelé que les organismes ne facturent aucun frais de gestion.

¹⁹⁸ Article D. 262-63, 1^o du C.A.S.F.

¹⁹⁹ D'après la définition de la délégation nationale à la lutte contre la fraude
http://www.economie.gouv.fr/files/files/DNLF/fichier_data_mining_joint.pdf.

²⁰⁰ Selon les statistiques de l'observatoire national de l'action sociale (ODAS).

(474). Les produits affectés au financement de l'allocation comprennent la fraction transférée de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (T.I.C.P.E.), les titres émis en recouvrement de l'indu ainsi que deux des 3 parts du fonds de mobilisation départemental d'insertion (F.M.D.I), celle compensant l'écart entre l'allocation versée et les produits de T.I.C.P.E., et celle attribuée au titre de la péréquation.

Tableau 9 : Composition du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1/ Part compensation	1 799,36	1 754,51	N.C.	1 680,27	1 492,12	1 345,81
2/ Part péréquation	1 206,24	1 243,21	N.C.	1 245,46	1 077,29	968,15
3/ part insertion	2 061,11	745,49	N.C.	848,03	926,67	986,74
Total F.M.D.I.	5 066,71	3 743,21	3 762,36	3 773,75	3 496,08	3 300,70
Parts 1 + 2	3 005,60	2 997,72	N.C.	2 925,73	2 569,41	2 313,96

Source : département de la Vienne.

(475). A 64,4 M€ en 2015, la charge liée au R.S.A. socle et au R.S.A. socle majoré constituait 35 % du budget d'aide sociale (total : 183,9 M€, cf. *supra* 6.1.1), hors frais de personnel et de structure, contre 34,5 % en 2014 (60,4 M€ pour un total de 175,6 M€) et 33,7 % en 2013 (57,1 M€ sur 169,3 M€), ce dernier taux étant supérieur à la moyenne nationale, 30 %²⁰¹. De 2011 à 2015, la charge nette a crû de 31 %, de 49,2 M€ à 64,4 M€, dont 10,1 points pour le seul exercice 2013. Cette année-là, même en défalquant l'inflation, la progression a été nettement supérieure à la tendance de l'ensemble des départements, + 7 % en euros constants²⁰². En 2014 comme en 2015, la hausse est demeurée soutenue, à 6,2 %, mais dans des proportions inférieures constatées à l'échelle nationale. En 2014, les 6,2 % de hausse résultent, pour les deux tiers environ, à savoir 3,97 points, d'un effet prix :

- 2,67 points imputables à deux revalorisations des allocations décidées par le gouvernement, l'une de 2 % à compter du 1^{er} septembre 2013 et la seconde également de 2 % intervenue le 1^{er} septembre 2014²⁰³ (ce qui ramené au dernier quadrimestre de 2014 donne environ 0,67 %) ;
- 1,3 point de relèvement du SMIC à compter du 1^{er} juillet 2014.

(476). Compte tenu de l'impossibilité d'anticiper ces éléments lors du vote du budget primitif 2014, à l'exception de la revalorisation des allocations intervenue le 1^{er} septembre 2013, la décision modificative du 26 septembre 2014 a débloqué 1,34 M€ de crédits supplémentaires. Au budget primitif pour 2016, les crédits pour l'allocation du R.S.A. ont été arrêtés à 67,5 M€ au même niveau que la charge constatée en 2014, ceci comme le préconisait l'assemblée des départements de France, alors en négociation avec l'Etat sur la prise en charge des dépassements en matière d'insertion. Une réserve d'un montant de 7,1 M € a alors été inscrite dans l'attente de ces négociations. Malgré une baisse de 1 % du nombre des b R.S.A. fin juin 2016, la décision budgétaire modificative n°2 du 29 septembre 2016 a ouvert un crédit supplémentaire de 0,7 M€ pour tenir compte de la revalorisation de 2% de l'allocation, accordée par le gouvernement.

5.4.2.3. Suivi du parcours des bénéficiaires du revenu de solidarité active

(477). Le Département doit orienter et accompagner les b R.S.A. sous droits et devoirs vers le champ social ou professionnel, l'accompagnement social étant destiné aux personnes en difficulté dans leur recherche d'emploi²⁰⁴. Ces missions incombent principalement à la direction de l'insertion et du retour à l'emploi, même si la direction de l'action sociale intervient auprès de publics en difficultés, comme les sans domicile fixe, et pilote les entretiens avec les b R.S.A. en plateforme d'orientation. Suite à la suppression de la compétence

²⁰¹ Source : Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *Etudes et résultats*, N° 905 • février 2015 : Dépenses d'aide sociale départementale en 2013 : une hausse soutenue par le RSA.

²⁰² Source : DREES, *idem*.

²⁰³ Décret n°2013-793 du 30 août 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du R.S.A.

²⁰⁴ Article L. 262-29 du C.A.S.F.

économique des départements en application de la loi NOTRe, une réflexion devait être engagée sur l'articulation entre les deux directions.

- (478). Constituant l'un des axes du programme départemental d'insertion (P.D.I.), le suivi du parcours des b R.S.A. est assuré par des structures ayant reçu délégation du Département, les « *référénts uniques* », dans les conditions prévues par la loi²⁰⁵. Pour les personnes orientées vers un accompagnement professionnel, les référents uniques sont : Pôle emploi, les équipes de « *Vienne emploi insertion* » du Département, ou le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) à l'échelle de la communauté d'agglomération de Grand Poitiers. Pour celles orientées vers un accompagnement social (par exemple en raison de difficultés liées à la santé ou au logement), ce sont les C.C.A.S de Poitiers et de Châtelleraut pour les personnes seules sur les territoires respectifs de ces deux communes, l'association départementale d'accueil et de promotion des gens du Voyage pour les gens du voyage domiciliés dans l'un des centres sociaux de l'association, la CAF de la Vienne (pour les familles monoparentales bénéficiaires du R.S.A. avec au moins un enfant à charge de moins de 3 ans) ou la mutualité sociale agricole pour les bénéficiaires du R.S.A. majoré.
- (479). Les « *référénts uniques* » perçoivent au titre de la mission qui leur est déléguée des subventions départementales sur le fondement de conventions, les dernières du 27 janvier 2015²⁰⁶, représentant globalement 563,9 K€ en 2016²⁰⁷ contre 547,1 K€ en 2013²⁰⁸.
- (480). Certains référents uniques (R.U.) bénéficient également de crédits du fonds social européen (F.S.E.) que leur reverse le département de la Vienne. En 2014, du fait de retards dans les négociations en vue de la convention entre l'Etat et l'Union européenne, il n'y a pas eu de financement du F.S.E., ce qui a amené à réduire la participation financière pour certains R.U. (« *boutique de gestion* », « *mosaïque formation* »), et à stopper les accompagnements vers ceux-ci ainsi que vers le PLIE²⁰⁹. Sans convention avec l'Etat, et en l'absence de lisibilité sur les actions éligibles au F.S.E., le Département ne pouvait avancer des crédits dont le niveau était inconnu.
- (481). En 2015, afin d'améliorer l'accompagnement, les crédits dispensés auprès des R.U. ont été concentrés sur les actions les plus efficaces. En juillet 2015, le département de la Vienne a obtenu une délégation de crédits du F.S.E. pour exercer en qualité d'organisme intermédiaire de 2014 à 2020, ce qui lui a permis d'élaborer, avec les chambres consulaires, un projet d'outils d'ingénierie de parcours spécifique aux travailleurs indépendants b R.S.A. (part du Département : 17,5 K€, crédits F.S.E. : 29,2 K€), et de lancer, avec le centre d'information des droits des femmes et des familles, une réflexion pour l'accompagnement des femmes seules, avec ou sans enfants (coût global : 35 K€). Cependant, par suite du décalage dans la délégation de crédits F.S.E. 2014-2020, non imputable à la collectivité, la programmation des opérations a démarré seulement fin 2014.
- (482). En cohérence avec l'axe 3 du programme opérationnel national du F.S.E. pour 2014-2020, le P.T.I. et le P.D.I. ont posé le principe d'une gestion du R.S.A. « *sécurisante et responsabilisante* », afin de « *dynamiser les parcours des bénéficiaires du R.S.A.* » et de lever « *les freins à l'inclusion sociale* ». A cet effet, le département de la Vienne a renforcé les équipes V.E.I., dont les effectifs sont passés de 13 conseillers en 2012 à 16 en 2016, développé un accompagnement global après une expérimentation réalisée avec Pôle emploi en février 2015, et enrichi les fiches de renseignements des bénéficiaires pour faciliter leur identification.
- (483). A l'issue de l'instruction des demandes de R.S.A. auxquelles elles procèdent, la caisse d'allocations familiales et celle de la mutualité sociale agricole communiquent au Département, par l'application IODAS, la liste des bénéficiaires dans l'obligation d'entreprendre des démarches actives d'insertion sociale ou professionnelle. Les maisons départementales de la solidarité les invitent alors à se rendre à l'une des 8 « *plateformes d'orientation* » pour un entretien d'orientation, assuré conjointement par un travailleur social du département de la Vienne ou du C.C.A.S., qui s'est vu déléguer une partie de la mission par le Département ou de la CAF et par

²⁰⁵ Article L. 121-6 du C.A.S.F.

²⁰⁶ Commission permanente du 21 novembre 2014.

²⁰⁷ Commission permanente du 12 mai 2016.

²⁰⁸ Montant 2013 arrêté par commission permanente du 29 avril 2013.

²⁰⁹ Source : rapport n°20140871 présenté au conseil général pour la séance du 19 décembre 2014, page 3.

un conseiller de pôle emploi (ceux-ci intervenant gratuitement), sous le pilotage de la direction de l'action sociale (DAS) et non de la direction de l'insertion.

- (484). En outre, 8 équipes pluridisciplinaires, pilotées par la DAS et les adjoints insertion des M.D.S. (qui relèvent de la DAS), avec la participation d'assistants sociaux des M.D.S. (relevant de la DAS), de conseillers techniques en insertion professionnelle (relevant de la direction de l'insertion) ainsi que de certains référents uniques, examinent et donnent un avis sur les réorientations vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle des bénéficiaires du R.S.A. soumis aux droits et devoirs, ainsi que sur les cas de fausse déclaration, d'omission délibérée de déclaration ou de travail dissimulé constaté ayant abouti au versement indu du R.S.A. Elles examinent également les situations pour lesquelles l'accompagnement social n'a pu déboucher sur un accompagnement vers l'emploi dans un délai de 12 mois, et donnent un avis sur les suspensions ou réductions de versement de l'allocation sous certaines conditions.
- (485). Les plateformes se réunissent selon des fréquences variables, les plus élevées étant enregistrées dans les M.D.S. des deux bassins d'emploi les plus importants : deux fois par mois en moyenne pour celles de Châtelleraut nord et Châtelleraut sud, et presque chaque semaine à Poitiers. En moyenne, 8,6 personnes sont reçues à chaque réunion, avec des niveaux nettement plus élevés dans les M.D.S. de Châtelleraut et Poitiers, cette dernière enregistrant néanmoins une baisse sensible entre 2014 et 2015. Pour 3 plateformes, Chauvigny, Montmorillon et Fontaine-le-Comte, le nombre de personnes reçues par réunion se situe autour de la moitié du taux moyen départemental, cela s'expliquant par le caractère rural de ces territoires, ou, dans le cas de Chauvigny, par la proximité de Poitiers et Châtelleraut (environ 25 kilomètres). La plateforme de Loudun, après avoir atteint un plus bas à 3,3 personnes reçues par réunion en 2014, connaît un redressement significatif en 2015, lié au contrecoup subi par le bassin d'emploi de Thouars-Loudun.
- (486). Suite à l'entretien d'orientation, un courrier informant de l'orientation décidée et précisant les coordonnées du bénéficiaire est adressé au référent unique pour lui permettre de prendre rendez-vous avec celui-ci.
- (487). En 2013, afin de relancer leur orientation, la mission évaluation coordination placée sous l'autorité du D.G.S. a réalisé une étude sur un échantillon de 500 b R.S.A. sans contrat d'engagement réciproque (C.E.R.), soumis aux droits et devoirs, invités dans les M.D.S., dont 400 à celle de Poitiers (secteur concentrant le plus de B.R.S.A.) et 100 dans les autres. A Poitiers, 412 personnes, à parité hommes femmes, ont été invitées en plateforme d'orientation, selon des critères d'ancienneté dans le dispositif (depuis deux ans au moins), d'âge et de droits. Parmi elles, 376 ont été orientées, 203 pour une orientation professionnelle ou socio-professionnelle, 173 pour des orientations sociales. Au 15 janvier 2014, 280 de ces 376 personnes avaient finalisé la contractualisation et 19 avaient été radiées du dispositif R.S.A. (13 en raison d'une absence de manifestation, 6 après orientation). Cette opération a permis d'informer les b R.S.A. sur les dispositifs et de mieux connaître leurs profils pour identifier les freins à l'insertion sociale et professionnelle.
- (488). Le pacte territorial d'insertion (P.T.I.) en a repris les enseignements, tout comme le schéma d'action sociale et la convention de délégation signée avec les référents uniques le 20 février 2015. Un avenant voté le 7 avril 2016 à cette convention prévoit que l'accompagnement global s'adresse aux demandeurs d'emploi cumulant des « freins sociaux et professionnels » qui entravent la recherche d'emploi et nécessitent un accompagnement coordonné et structuré entre un conseiller Pôle Emploi dédié à 100% et un travailleur social (soit 70 à 100 demandeurs d'emploi maximum). Après une expérimentation sur deux territoires, le dispositif a été généralisé sur toute la Vienne à compter du 1^{er} janvier 2016 comme le prévoyait la convention du 20 février 2015.
- (489). Faisant suite à un pacte territorial pour 2011-2013, le P.T.I. fixe pour objectif de prendre en compte les situations individuelles en termes sociaux (risques de marginalisation, sortie de l'isolement) et professionnels (un parcours permettant à la personne d'identifier et résoudre ses freins à l'emploi : santé, mobilité, formation). Cependant, en 2014, le nombre d'orientations a baissé de façon significative. Le Département l'explique par un blocage dans l'interface entre l'application IODAS déployée dans ses services et le système d'informations CRISTAL de la CAF pendant presque la moitié de l'année, empêchant la réunion de certaines plateformes, par l'arrêt des

prescriptions vers certains référents uniques ainsi que par la suspension des convocations vers le PLIE par suite de l'arrêt des financements F.S.E., évoquée plus haut.

- (490). Jusqu'au 31 décembre 2015, une mission de correspondant social pour les bénéficiaires du R.S.A. soumis aux droits et devoirs, sans enfant à charge, orientés par le Département vers Pôle emploi ou un autre organisme responsable de l'accompagnement vers et dans l'emploi (PLIE ou « *Vienne emploi insertion* ») était assurée soit par le Département, soit par ses délégataires (les deux C.C.A.S. de Poitiers et Châtellerauld, l'association départementale d'accueil et de promotion des gens du Voyage). A compter du 1^{er} janvier 2016, elle a disparu par suite de la suppression du R.S.A. activité, remplacé par la prime pour l'emploi²¹⁰.
- (491). Désormais, et conformément à l'avenant à la convention précitée²¹¹, le suivi est assuré au cas par cas, en scindant les volets social et professionnel, le Département souhaitant en priorité lever les freins à l'accès à l'emploi. Pour l'accompagnement professionnel, il confie à la boutique de gestion (B.G.E.) le soin d'orienter les jeunes diplômés titulaires du R.S.A., ainsi que les travailleurs indépendants.
- (492). A l'issue d'une évaluation sociale du bénéficiaire, le référent unique établit un C.E.R. d'une durée d'un an énonçant ses droits et devoirs, et signé par le président du conseil départemental. Lorsque le bénéficiaire du R.S.A. ne respecte pas ses obligations et que cela justifie d'engager une procédure de suspension de l'allocation, le référent unique adresse une fiche de liaison au responsable insertion de la M.D.S. aux fins d'examen par l'équipe pluridisciplinaire (E.P.). Le Département envoie un courrier à l'intéressé qui a un mois et un jour pour faire valoir ses remarques. A l'issue de ce délai, le dossier et les réponses apportées sont examinés par l'E.P. mais l'allocation est maintenue. Si l'allocataire ne se manifeste pas, l'E.P. prononce un avis de sanction (réduction du R.S.A. de 25% pendant deux mois puis de 50% les deux mois suivants, après 4 mois radiation du dispositif, avec passage en E.P. entre chaque étape). Si, entretemps, la personne se manifeste, la sanction peut être levée à tout moment.
- (493). En avril 2016, dans la logique d'un plan de maîtrise budgétaire du R.S.A. adopté par le conseil départemental en septembre 2015, prévoyant l'infliction d'amende administrative en cas de tentative frauduleuse d'obtention d'allocations, un avenant²¹² à la convention relative au dispositif d'insertion a institué une E.P. départementale consultée obligatoirement sur le prononcé de telles amendes et sur la suspension totale ou partielle de l'allocation en cas de refus du bénéficiaire du R.S.A. de se soumettre à un contrôle du Département.
- (494). Les dossiers de suspension et, en cas de non-respect des obligations par le bénéficiaire, de radiation sont traités par un pôle contentieux au sein du service R.S.A. de l'insertion et du retour à l'emploi du Département. Le service R.S.A. gère également les indus, les recours et les contentieux, ainsi que, d'une manière générale, la lutte contre la fraude au R.S.A. en lien avec les organismes payeurs, CAF et M.S.A. En 2014, sur 288 sanctions ont été prononcées, soit 28,7% de moins qu'en 2013, 145 ont été interrompues ou annulées, 18 recours formés et étudiés par une instance M.D.S./service RSA (soit une baisse de 76%), et 123 radiations du dispositif ont été effectuées (+15%)²¹³.

(495). Conclusion sur l'allocation du R.S.A.

Le dispositif d'insertion a été conçu conjointement par les directions de l'action sociale et de l'insertion. Sur le terrain, sa mise en œuvre est assurée par un correspondant de la direction de l'action sociale au sein de chaque M.D.S. La répartition des tâches entre les deux directions n'est pas très claire, rendant difficile une estimation du coût total de la main d'œuvre affectée à cette mission. La direction de l'insertion et du retour à l'emploi y consacre les 6 agents de son service R.S.A., soit 5,8 E.T.P. représentant une masse salariale de 237,2 K€ en 2015. Depuis le 1^{er} février 2016, s'y ajoutent deux agents pour le contrôle de l'allocation (remise d'indus,

²¹⁰ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi créant la prime d'activité.

²¹¹ Voté par délibération de la commission permanente réunie le 7 avril 2016.

²¹² Délibération précitée de la commission permanente du 7 avril 2016.

²¹³ Source : rapport d'activités des services départementaux 2014, p. 71.

suspension, suivi des travailleurs étrangers sans titre, étudiants). La quotité du temps consacré par les agents de la DAS, implantés pour la plupart en M.D.S., est inconnue.

Malgré un souci de proximité et de réactivité, le partage des responsabilités entre les deux directions n'a pas empêché un allongement des délais entre l'ouverture du droit et l'orientation des allocataires. Cela s'explique par le fait que, lors de la mise en place du R.S.A., le département de la Vienne assurait l'orientation effective d'une partie des allocataires, considérant peu efficace d'inscrire ceux qui ne devaient pas, *a priori*, le rester durablement. Au cours des exercices les plus récents, le Département a dû assurer l'orientation de personnes, de plus en plus nombreuses, demeurant dans le dispositif sur une période plus longue (en 2016, environ 40 % des 12 000 bénéficiaires). A partir de 2015, pour accélérer le traitement des situations, il a organisé des accueils en plateformes de plusieurs personnes en même temps (Poitiers, Châtelleraut, Jaunay-Marigny, Loudun), et non plus individuels. Cela devrait limiter les frais de personnel et permettre d'engager des orientations de façon plus systématique.

Même si la statistique de 2014 est à relativiser en partie par la rupture de flux de données entre le système d'information CRISTAL de la CAF et l'application IODAS utilisée par le Département, des engorgements sont apparus d'abord au niveau des plateformes les plus sollicitées, celles de Poitiers et Châtelleraut, puis dans l'ensemble du réseau des M.D.S.

En l'absence de définition légale claire de la fonction de référent unique, le législateur se bornant à reconnaître un droit des b R.S.A. à un accompagnement social et professionnel adapté et organisé par un R.U., le P.D.I 2015-2018 a prévu de redéfinir les missions du R.U. et d'harmoniser leur suivi²¹⁴. Afin d'améliorer la connaissance des b R.S.A., il a assigné deux objectifs : 1/ intégrer dans le système d'information IODAS des données socioprofessionnelles, le contenu des contrats d'engagement réciproques lors de leur mise en place et de leur renouvellement ; 2/ faire converger les outils utilisés par les R.U. pour homogénéiser les renseignements sur les parcours et le devenir des bénéficiaires²¹⁵. Ces orientations reprennent les enseignements tirés de l'étude de 2013 sur un échantillon de b R.S.A. sans contrat d'engagement réciproque qui a constitué une première étape dans l'évaluation du processus du suivi du parcours. L'invitation en plateforme d'orientation a participé d'une évaluation qualitative du public visé, facilitant la connaissance des profils des b R.S.A. pour identifier les freins à l'insertion sociale et professionnelle.

Les orientations fixées par le P.D.I. 2015-2018 devraient faciliter l'évaluation des actions d'accompagnement. Toutes ces actions sont évaluées même si le Département reconnaît que les indicateurs restitués sont parfois hétérogènes. Cette évaluation ne fait pas aujourd'hui l'objet d'un traitement informatique. Les actions des référents uniques C.C.A.S. de Poitiers, Châtelleraut, de l'ADAPGV et de la M.S.A. sont, quant à elles, évaluées annuellement et font l'objet d'un bilan écrit.

Une procédure d'orientation sociale automatique a été mise en place afin de rattraper le retard dans l'orientation des b R.S.A. La résorption du nombre des bénéficiaires du R.M.I a pris du temps, décalant le traitement des dossiers des nouveaux entrants dans le R.S.A. Après réduction de la liste d'attente des personnes devant passer en plateforme d'orientation, la situation devrait se stabiliser car un bon tiers des allocataires n'y seront plus convoqués. Des départements couplent l'ouverture du droit à la présence de la personne à la convocation à la plateforme. Celui de la Vienne réfléchit à la question pour remédier à l'absentéisme important (coût de traitement, relances, entretiens téléphoniques).

Au fil du temps, les efforts se sont concentrés sur les équipes pluridisciplinaires qui ont la responsabilité de s'assurer du respect des engagements pris par les b R.S.A. Le renforcement des mesures contre la fraude et l'accroissement du nombre de b R.S.A. ont entraîné un surcroît de travail. De fait, la baisse d'activité des

²¹⁴ Programme départemental d'insertion 2015-2018, fiche projet n°7 – « redéfinir les missions des référents uniques », p. 101.

²¹⁵ P.D.I. 2015-2018, fiche projet n°12 – « renforcer les ressources et outils informatiques pour améliorer la connaissance des publics et des parcours », p. 125.

plateformes d'orientation contenue dans les statistiques communiquées peut s'analyser comme la résultante d'un transfert de charge de travail vers les équipes pluridisciplinaires.

5.4.3. Contrats aidés

- (496). Le bloc n°2, relatif aux « *contrats aidés* », comprend deux sous-processus : le versement de l'aide aux employeurs et le pilotage du dispositif des contrats aidés.
- (497). La comptabilité départementale ne permet pas d'obtenir une évaluation financière de cette mission car les coûts directs afférents aux contrats aidés, allocations et financement obligatoire de prestations d'accompagnement, sont imputés au chapitre « 935 – R.S.A. », article fonctionnel « 68 – *autres dépenses au titre du R.S.A.* » et non à l'article « 64 – *insertion professionnelle* ». Ce choix d'imputation, qui s'explique par des difficultés d'interprétation de la nomenclature comptable lors de la mise en œuvre des contrats aidés, a entraîné un regroupement, sous le même article fonctionnel, de dépenses hétérogènes.
- (498). Ainsi, les sommes figurant au compte par nature « 6518 – *autres (primes et dots)* » sous le chapitre 935-68 (environ 134 K€ en 2015, contre 490 K€ en 2014 et 620 K€ en 2013) englobent des aides au retour à l'emploi, des aides individuelles prévues par le P.D.I. ainsi que des frais totalement étrangers à l'insertion professionnelle (dots versées pour le mariage ou le pacte civil de solidarité d'un adulte qui avait été confié antérieurement à l'aide sociale à l'enfance, suite à une délibération). En 2010 et 2011, des sommes étaient également imputées au chapitre 935-4 – R.M.I., article 71 – allocations, c/6518 au titre de contrats passés sous l'empire du R.M.I.
- (499). Toutefois, le coût du dispositif des contrats aidés peut être évalué à partir des informations contenues dans les comptes administratifs et après retraitement, en produit, de la 3^{ème} part du F.M.D.I., créée par le législateur pour financer les mesures d'insertion professionnelle du Département dans le cadre des contrats aidés. Selon les renseignements communiqués, le montant de cette 3^{ème} part, qui est confondu avec les deux autres parts dans les comptes administratifs, est passé de 2,1 M€ en 2010 à 0,9 M€ en 2014 et presque 1 M€ en 2015. Son évolution est erratique car il est corrélé au nombre de contrats uniques d'insertion (C.U.I.) cofinancés par les départements de la métropole.
- (500). Outre le F.M.D.I., le Département perçoit des participations de l'Etat et du fonds social européen (F.S.E.). En 2015, aucune participation ne lui a été versée tant de l'Etat que du F.S.E. alors que 706 K€ de crédits F.S.E. étaient prévus au budget primitif. En 2014, les versements F.S.E. ont été supérieurs aux prévisions (204,8 K€ contre 148,8 K€). Cela s'explique par le rythme de perception des recettes F.S.E., soumis à la fréquence des contrôles de service fait conduits par le Département. En outre, les délais de reversement des appels de fonds sont aléatoires (plus d'un an) et plusieurs appels peuvent intervenir en même temps (deux appels réalisés en 2014). En septembre 2016, il restait 540,3 K€ au titre du F.S.E. déclarés aux appels de fonds en attente de versements de crédits F.S.E. relevant de la programmation 2007-2013.
- (501). Les charges sont principalement réparties entre deux comptes par nature « 6558 – *autres contributions obligatoires* » et « 6568 – *autres participations* ». Le c/6558 comprend les financements aux S.I.A.E., ou « *ateliers et chantiers d'insertion* », au titre de l'accompagnement b R.S.A. : 201 en moyenne chaque mois en 2015, pour une somme globale de 981,1 K€, en hausse par rapport aux exercices précédents en raison du remplacement, à compter du 1^{er} juillet 2014, du C.A.E., auquel ces structures pouvaient recourir, par une aide au poste dans le cadre du C.D.D.I. Le niveau de la participation départementale est ajusté, *a posteriori*, selon un état de présence des bénéficiaires du R.S.A. socle, communiqué pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédente et après vérification par le service de l'insertion professionnelle, de l'éligibilité des bénéficiaires du RSA au dispositif²¹⁶.
- (502). Le compte « 6568 – *autres participations* » du chapitre « 935 – R.S.A. », article fonctionnel « 68 – *autres dépenses au titre du R.S.A.* » retrace la participation départementale pour les C.A.E. puis les C.D.D.I. qui leur

²¹⁶ Pour l'exercice 2015 : délibération n°2016037 de la commission permanente du 12 mai 2016.

ont été substitués, fixée réglementairement²¹⁷ à 88% du montant forfaitaire du R.S.A. pour un foyer composé d'une personne seule. En 2015, 2,8 M€ d'allocations ont été versés à ce titre, dont 1 M€ au titre des C.D.D.I. et 158 K€ au titre des emplois d'avenir, frais de gestion compris. Des écarts non négligeables sont constatés entre crédits ouverts et réalisations au compte 6568 du chapitre « 935 – R.S.A. », article fonctionnel « 68 – autres dépenses au titre du R.S.A. » : 1 M€ au budget primitif 2015 et 778,8 K€ au compte administratif de 2015, en nette hausse par rapport aux exercices précédents. Une somme de 266,1 K€ a été reportée sur 2016 pour payer le solde au vu des compte rendus de l'année 2015.

- (503). Signés pour une durée de 6 à 8 mois, les contrats aidés se répartissent entre les contrats d'accompagnement dans l'emploi (C.A.E.), remplacés à compter du 1^{er} juillet 2014 par une aide au poste, le contrat à durée déterminée d'insertion (C.D.D.I.)²¹⁸, le contrat unique d'insertion (C.U.I.) et le contrat d'initiative emploi (C.I.E.). Conclu sur le fondement d'une convention passée entre Pôle emploi, pour le compte de l'Etat, et l'employeur, fixant les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel de la personne embauchée, les contrats aidés visent à assurer l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. En 2015, le département de la Vienne participait au financement de 404 C.U.I., 338 dans le secteur non marchand (C.A.E.), et 66 dans le marchand (C.I.E.), contre 352 en 2014, 308 C.A.E. et 44 C.I.E.
- (504). Enfin, la gestion comptable du versement de l'aide aux employeurs, déléguée à l'agence des services de paiement, fait l'objet de frais facturés au département (c/6228, de l'ordre de 18,6 K€ en 2015). La mission de prescription des contrats aidés est assurée en interne par les équipes de « *Vienne emploi insertion* ».

(505). Conclusion sur les contrats aidés

Une évaluation des coûts directs des contrats aidés, hors rémunérations des personnels, des contrats aidés est difficile, compte tenu de la complexité des dispositifs, des calendriers de versements des aides du F.S.E. ou des participations de l'Etat, et des informations contenues dans les comptes administratifs.

En conservant l'intégralité des frais du c/6518, qui contient une fraction indéterminée de charges étrangères à l'insertion, le modèle retenu aboutit à un excédent pour le département de la Vienne en 2010, de 1,8 M€, puis des déficits oscillant selon les années entre 1,2 M€ et 1,8 M€ (hors exercice 2012 pour lequel les données du F.M.D.I. ne sont pas disponibles). Le c/6518 étant en nette diminution en fin de période (moins de 0,5 M€ en 2014 et 0,1 M€ en 2015), ce poste ne constitue pas la cause principale du déficit. Compte non tenu de ces montants, le reste à charge pour le Département au titre des contrats aidés s'élèverait à 1,4 M€ en 2014 et 2015. Les décalages dans les versements du F.S.E. amènent néanmoins à nuancer ce résultat.

Compte tenu de la complexité des retraitements et des difficultés d'interprétation, les coûts directs liés aux rémunérations des personnels concourant à cette mission n'ont pas été intégrés. A titre d'exemple, les équipes de « *Vienne emploi insertion* » (16 personnes) assurent l'interface entre les employeurs et les demandeurs d'emploi. Elles veillent à la mise en place, au suivi et à l'accompagnement, avec, le cas échéant, des actions de formation pour préparer leur retour à un emploi non aidé. Mais, une prise en compte de cette masse salariale supposerait d'imputer la quote-part de rémunération afférente au processus « *contrats aidés* », puisque les équipes de V.E.I. sont également dédiées au suivi du parcours du b R.S.A.

5.4.4. Actions d'insertion

- (506). Les actions d'insertion ont été développées dans le cadre des trois programmes départementaux d'insertion (P.D.I.) qui se sont succédé au cours du cycle en examen.
- (507). Le P.D.I. 2011-2013 notait une dispersion de l'offre des structures d'insertion par l'activité économique, entraînant un manque de lisibilité pour les demandeurs d'emploi. Pour y remédier, une délibération du 23 mai

²¹⁷ Décret n° 2014-728 du 27 juin 2014 relatif aux modalités d'application de la participation financière des Départements à l'aide au poste d'insertion en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique.

²¹⁸ Décret n° 2014-197 du 21 février 2014 portant généralisation de l'aide au poste d'insertion et diverses mesures relatives à l'insertion par l'activité économique.

2014 a institué un règlement d'attribution des subventions en faveur des structures d'insertion par l'activité économique (S.I.A.E.), ateliers et chantiers d'insertion, associations intermédiaires et entreprises d'insertion. Le montant de l'aide est calculé selon des critères quantitatifs (nombre de b R.S.A., taux d'encadrement des salariés en insertion, heures travaillées), des critères qualitatifs élaborés en lien avec la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (formations dispensées, liens avec les prescripteurs, en particulier les équipes « *Vienne emploi insertion* », les immersions en entreprises et sur le territoire), et une évaluation de la santé financière de la structure réalisée par la mission modernisation évaluation coordination rattachée au D.G.S. Les ajustements des subventions sont désormais encadrés entre - 3 K€ et + 5 K€ et les nouveaux chantiers d'insertion se voient octroyer une subvention calculée en fonction de l'aide de l'exercice N-1 par poste agréé. En 2013, 3 000 salariés en insertion ont été embauchés par le biais des 49 S.I.A.E. subventionnées.

- (508). L'adoption d'un règlement d'attribution des subventions aux S.I.A.E. est à relier à une diminution des crédits du F.S.E. Ainsi, en 2014 et 2015, le niveau des subventions de fonctionnement allouées à des associations, des communes et intercommunalités porteuses de structures d'insertion a baissé par suite d'une réduction des crédits F.S.E. au titre de 2011-2013, passés de 439 K€ à 168 K€ (au c/6574). De plus, si les crédits F.S.E. pour la nouvelle programmation 2014-2020 sont plus élevés, le décalage avec lequel ils ont été notifiés a limité les montants mandatés à ce titre en 2014 et 2015 (respectivement 147 K€ et 303 K€).
- (509). L'axe 1 du P.D.I. 2015-2018 prévoit notamment le recours à des structures de l'insertion par l'activité économique, agréées par l'Etat (chantiers d'insertion, association intermédiaire et entreprises d'insertion). Le département de la Vienne finance 46 structures d'insertion qui intègrent plus de 900 bénéficiaires du RSA au sein de leur effectif. Les aides aux structures d'insertion par l'activité économique sont régies par un règlement qui a été élaboré en 2014 par la direction de l'insertion du conseil départemental de la Vienne.
- (510). Au sein de la direction de l'insertion, un service dédié à l'insertion sociale et professionnelle met en œuvre, avec les partenaires du département de la Vienne, le plan départemental d'insertion et le pacte territorial d'insertion. Seulement 10 % environ des 4,8 E.T.P. du pôle de l'insertion sociale contribuent à des actions d'insertion sociale proprement dites, ce qui représente une masse salariale de 25,4 K€ en 2015, les autres personnels travaillent à la mise en œuvre de la politique du logement. 50 structures sont aidées pour des actions d'accompagnement social, d'aide à la mobilité, de prévention et d'éducation à la santé, de lutte contre l'illettrisme. Au titre de l'insertion professionnelle, environ 1 000 bénéficiaires du R.S.A. ayant exprimé un projet de retour vers l'emploi et manifesté une volonté de s'insérer, y compris ceux qui n'ont pas besoin d'un accompagnement renforcé, sont accompagnés vers et dans l'emploi par les chargés de mission de « *Vienne emploi insertion* » du conseil départemental, la communauté d'agglomération de Grand Poitiers dans le cadre du PLIE (cf. *supra* 5.4.2.3), le « *carrefour jeunes diplômés* » porté par la maison de l'emploi et de la formation de la Vienne et la M.S.A. Les autres sont dirigés vers Pôle emploi. Chaque année, environ 800 mesures de contrats aidés cofinancés par le Département et l'Etat leur permettent d'acquérir une expérience professionnelle.

(511). Conclusion sur l'insertion

Une évaluation en coûts complets des différents processus du dispositif R.S.A. se révèle difficile, sinon impossible, à réaliser pour deux raisons au moins :

- la complexité des dispositifs pour les contrats aidés, des calendriers de versements des aides du F.S.E. ou des participations du Département, et la dissémination des données dans les comptes administratifs ;
- la multiplicité des directions du département de la Vienne participant à l'insertion des b R.S.A. : direction de l'économie et de l'emploi, direction du système d'information, direction des transports pour les enjeux liés la mobilité des b R.S.A., et direction de l'appui aux territoires et aux communes²¹⁹.

En conséquence, il ne suffit pas d'imputer les frais de personnel de la D.G.A.S. pour connaître le coût total de la main d'œuvre concourant à ces missions.

²¹⁹ Le P.D.I 2015-2018 fait mention de cette pluralité de participants en interne, page 42.

Malgré un suivi en temps réel des b R.S.A. au moyen du logiciel IODAS et la possibilité d'imputer les indus sur d'autres allocations, le recouvrement des sommes restant dues est difficile. En amont, les titres de recettes en recouvrement des indus sont émis avec un décalage important par rapport à la période à laquelle ils se rapportent (de 9 à 12 mois selon les états de restes à payer).

La mise en œuvre de la prime d'activité à compter du 1^{er} janvier 2016 marque le retour vers le système d'intéressement qui existait avec le R.M.I. Le cloisonnement entre cette prime d'activité et le R.S.A. socle devrait être plus facile à gérer. De plus, les ressources étant figées sur le trimestre précédent, le dispositif ne génère plus d'indus. La gestion des indus devrait en être en partie allégée.

L'importante augmentation du reste à charge de l'allocation en fin de période accroît l'effet de ciseau, compte tenu de la baisse des dotations de l'Etat. Avec en 2015 un reste à charge de 22 031,2 K€ pour une population de 430 018 habitants, le département de la Vienne présente un ratio reste à charge / habitant de 51,23 €. L'assemblée des départements de France a calculé pour la Vienne un ratio « *reste à charge R.S.A.* » de 58,50 €/habitant, intégrant probablement l'ensemble des frais afférents à cette mission (allocation, contrats aidés, accompagnement).

Face à l'augmentation de la charge de l'allocation, les dépenses d'accompagnement font office de variable d'ajustement. Leur maîtrise répond d'autant plus à une nécessité que les frais de personnels et de structure concourant à cette mission ne sont pas couverts par les ressources fiscales et dotations transférées par l'Etat.

Les écarts entre prévisions et réalisations sont essentiellement imputables aux retards dans la notification des crédits F.S.E. pour la période 2014-2020.

L'élément majeur de la période examinée a été l'institution, en 2014, d'un règlement d'attribution des subventions aux S.I.A.E., précisant les priorités du Département en matière d'insertion professionnelle des b R.S.A. Dans un contexte de baisse des crédits octroyés par le F.S.E., elle doit contribuer à la recherche d'économies budgétaires.

5.5. AUTONOMIE DES PERSONNES AGEES ET DES PERSONNES HANDICAPEES

5.5.1. Un schéma départemental unique adopté un an avant la loi du 28 décembre 2015 portant adaptation de la société au vieillissement

- (512). Sur 430 018 habitants au 31 décembre 2015, la Vienne comptait environ 113 700 personnes âgées de 60 ans et plus, soit 27,6 %, contre 91 359 fin 2009, soit 26 %. Selon l'INSEE, à l'horizon de 2030, l'effectif des 60 ans et plus devrait s'établir à 128 000 personnes, soit 36,4 % de la population totale, dont 3 825 de 80 et plus. Si cette évolution est logique au regard de la pyramide des âges de ce département rural, l'augmentation prévue du nombre de personnes dépendantes, dans les tranches 80-89 ans et 90 ans et plus, constitue un fait nouveau.
- (513). Fin 2015, 9 242 personnes âgées étaient admises à l'allocation personnalisée d'autonomie (4 289 en établissements, 4 953 à domicile)²²⁰, contre 9 289 en 2014 (4 308 en établissements, 4 981 à domicile)²²¹, 8 744 en 2013 et 8 439 au 31 décembre 2010²²². Entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2014, leur nombre a crû de 10,1 % contre 6 % au plan national²²³. En décembre 2014, les bénéficiaires de l'APA résident à 46,4 % en établissements (4 308 sur un total de 9 289), proportion supérieure à la moyenne nationale, 41 %, mais nettement inférieure à une vingtaine de départements²²⁴.

²²⁰ Source : rapport d'activités 2015 du département de la Vienne, page 55.

²²¹ Source : rapport d'activités 2014 du département de la Vienne, page 43.

²²² Source : rapport d'activités 2010 du département de la Vienne, page 45.

²²³ Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, document de travail n°200 série statistiques, août 2016, Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2014, page 11.

²²⁴ Source : DREES, août 2016, Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2014, page 13.

- (514). Le niveau de dépendance des personnes âgées dans la Vienne est moins élevé que dans l'ensemble du pays. Fin 2013, environ 19% des personnes de plus de 75 ans percevaient l'APA contre 21% en moyenne de la strate et 21,5% en moyenne nationale. Environ 64 % des bénéficiaires de l'APA à domicile étaient classés en groupe iso-ressources (GIR) 4, pour 58 % sur le plan national²²⁵.
- (515). Environ 17 % des résidents en établissements pour personnes âgées dépendantes bénéficient de l'aide sociale en établissements (hors personnes handicapées de moins de 60 ans hébergées en établissement d'hébergement pour personnes âgées, autonomes). Après une forte progression en 2010, de 679 au 1^{er} janvier à 746 au décembre, leur nombre s'est stabilisé autour de 738 jusqu'au 31 décembre 2013. Il est monté à 760 au 30 juin 2014 puis a été ramené à 724 au 31 décembre 2015²²⁶.
- (516). Au 31 décembre 2015, la Vienne comptait 2 699 bénéficiaires de prestation dans le domaine du handicap, hors accueil familial, contre 2 734 un an plus tôt et 2 815 au 31 décembre 2013. La proportion d'allocataires à domicile est en augmentation, de 61 % en 2013 à 64 % en 2015. A domicile, sur 1 520 personnes disposant d'un droit ouvert à la prestation compensatoire du handicap (contre 1 478 fin 2014 et 1 321 au 31 décembre 2010), 1 318 ont eu un versement effectif toutes aides confondues (1 282 fin 2014, 1 099 au 31 décembre 2010)²²⁷.
- (517). Compte tenu des enjeux communs aux prises en charge des adultes handicapés et des personnes âgées dépendantes, aide à domicile, prévention, soutien aux aidants et accès à l'information, le conseil départemental de la Vienne a adopté, le 19 décembre 2014, un schéma pour l'autonomie pour la période 2015-2019, couvrant les deux secteurs. Fin 2013, 20 % des départements disposaient d'un schéma de ce type contre 9 % fin 2010²²⁸.
- (518). Après un diagnostic des deux derniers schémas en matière de handicap et de vieillesse, ce document fixe 5 orientations, correspondant à celles de la loi portant adaptation de la société au vieillissement, alors en discussion au Parlement²²⁹. Toutefois, les analyses des bilans sociaux élaborées par les C.C.A.S. ne sont pas exploitées, comme le schéma gérontologique 2010-2014 se proposait de le faire, et les consommations effectives des crédits prévus dans les précédents schémas ne sont pas évaluées (exemples : frais de séjour en établissements et APA).
- (519). La partie consacrée au handicap porte notamment sur l'accueil des personnes en section annexe d'établissement ou service d'aide par le travail (ESAT) sur orientation de la maison départementale des personnes handicapées. Constatant que celles-ci relèveraient probablement d'une structure de type foyer de vie, le schéma prévoit de redéfinir les différentes structures pour travailleurs d'ESAT (foyers d'hébergement, services d'accompagnement, sections annexes) et d'arrêter des critères objectifs pour identifier les personnes susceptibles d'être hébergées. Mais, en l'absence d'évaluation budgétaire du dernier schéma handicap, l'optimisation qui pourrait résulter de cette nouvelle allocation de moyens est difficilement quantifiable.
- (520). Le schéma pour l'autonomie anticipe également le vieillissement des personnes handicapées en ESAT. Selon une étude du médecin référent handicap de la D.G.A.S., sur 381 travailleurs d'ESAT âgés de 45 ans et plus au 1^{er} janvier 2015, 126 seront retraités entre 2015 et 2019, un tiers pouvant rester à domicile avec un service d'accompagnement à la vie sociale ou un service d'accompagnement à la vie sociale (S.A.V.S.) et d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé (SAMSAH), un autre tiers étant orientés vers un établissement médico-social dont une trentaine avec médicalisation, le 3^{ème} tiers pouvant demeurer en famille d'accueil ou en famille naturelle (hors ascendants). Seulement 10 personnes quitteraient le foyer de vie ou foyer occupationnel, pour aller en foyer d'accueil médicalisé (FAM), en EHPAD spécialisé pour sourds-aveugles ou en famille d'accueil. Les résultats de cette étude ont amené le département de la Vienne à envisager des créations de S.A.V.S. et SAMSAH pour travailleurs d'ESAT retraités ainsi que des transformations de places de

²²⁵ Données citées dans le rapport pour la délibération du 20 décembre 2013 relative au budget primitif pour 2014 – budget personnes âgées – p. 4.

²²⁶ Source : rapport d'activités 2015 du département de la Vienne, p. 54.

²²⁷ Sources : rapports annuels d'activité des services départementaux 2010, 2014 et 2015.

²²⁸ Source : association nationale des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité.

²²⁹ Loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 portant adaptation de la société au vieillissement « A.S.V ».

foyers de vie en places de FAM, sous réserve des financements de l'Etat, d'une part, et à créer 30 places nouvelles dédiées à cette population sur le modèle de l'unité de personnes handicapées vieillissantes (U.P.H.V.) de 21 places, ouverte en 2009 au sein des EHPAD de Luchats et Smarves (distincte de l'hébergement dérogatoire de personnes handicapées de 60 ans en EHPAD).

- (521). Les personnes handicapées déficientes intellectuellement ne sont pas dirigées automatiquement vers un EHPAD. Elles peuvent rester en FAM ou en foyer de vie, selon leur structure d'origine. Le type d'hébergement est couplé avec la structure où la personne travaille (ESAT). A l'âge de la retraite, soit ils peuvent aller en U.P.H.V., spécifiquement aménagées pour eux, soit en résidence-autonomie. A cet effet, le département de la Vienne souhaite faciliter l'intervention des services d'accompagnement pour personnes handicapées dans les résidences-autonomie par le biais de conventions.
- (522). Le budget du Département devrait en être allégé car il prendra en charge uniquement les frais d'hébergement, les frais de soins du résident l'étant par l'assurance maladie. Le coût sera nettement moins élevé que pour une personne handicapée percevant la prestation compensatoire du handicap, financée par le Département, parfois pour des plages horaires importantes pouvant couvrir toute la journée.
- (523). En outre, pour les personnes handicapées de moins de 60 ans, il est envisagé de renforcer les SAMSAH dans leur mission éducative auprès des jeunes lors de la période de transition entre prise en charge enfant et adulte.
- (524). Par ailleurs, le schéma 2015-2019 met l'accent sur la qualité de la prise en charge des personnes âgées dépendantes de préférence à la création de places en établissements, compte tenu d'un taux d'équipement jugé « satisfaisant »²³⁰ et des ouvertures d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) prévues en 2016-2017 (Béruges, Pressac et celui géré par le C.C.A.S. de Poitiers ainsi que l'extension d'EHPAD comme ceux de Grand Maison à Poitiers, de la Rose d'Aliénor à Poitiers, dédié à l'accueil de résidents atteint de la maladie d'Alzheimer et des Fougères à Migné-Auxances). L'amélioration de la qualité de la prise en charge devait être confortée par les signatures des conventions tripartites de 3^{ème} génération, qui ont néanmoins été retardées (seulement 15 à la fin 2015), et par les évaluations internes et externes.
- (525). L'axe n°2 « *accompagnement et prévention à domicile* » du schéma recoupe en partie les actions de prévention de la perte d'autonomie introduites par la loi du 28 décembre 2015. Dans cette perspective, la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie devait élaborer un « *programme coordonné de financement des actions individuelles et collectives de prévention* », pour une durée de 5 ans au plus²³¹, selon les orientations nationales de prévention de la perte d'autonomie, du schéma départemental pour l'autonomie et du projet régional de santé de l'A.R.S.²³²

5.5.2. Organisation de la direction handicap/vieillesse

- (526). A l'instar de 91 % des départements²³³, les services centraux du département de la Vienne chargés de la tarification des établissements et du paiement des prestations sont regroupés au sein d'une « *direction handicap et vieillesse* », relevant de la D.G.A. de la solidarité. Composée d'une mission de « *coordination gérontologique, animation des territoires et prospective* », et de deux services, prestations et établissements, elle compte 60 agents. Rattachée directement au président de la commission exécutive, la maison départementale des personnes handicapées, qui a la forme juridique d'un groupement d'intérêt public, a un lien fonctionnel avec la direction générale adjointe des solidarités.
- (527). Au sein du service des établissements, la tarification et le suivi budgétaire des structures pour personnes handicapées et pour personnes âgées sont assurés par deux pôles distincts : 5 agents pour les établissements

²³⁰ Rapport du président pour la réunion du conseil général du 19 décembre 2014 consacré à l'examen du budget primitif pour 2015.

²³¹ Article L. 233-1 du C.A.S.F.

²³² Article R. 233-1 du C.A.S.F. créé par décret n°2016-209 du 26 février 2016.

²³³ Selon une enquête réalisée en 2011 par l'observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS).

d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), 3 pour les structures dédiées aux personnes handicapées, plus deux secrétaires pour l'ensemble, soit au total 10 agents.

- (528). Le service des prestations gère les prestations d'aide sociale, l'accueil familial, et assure en régie le fonctionnement du comité local d'information et de la coordination gérontologique du secteur de Loudun. Dix évaluateurs polyvalents procèdent aux évaluations de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile, à l'agrément et au suivi des accueillants familiaux des personnes âgées. Depuis 2001, le suivi des accueillants familiaux des personnes handicapées est délégué aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) de la Vienne.
- (529). Instruisant les premières demandes d'attribution d'APA, le service des prestations est relayé, pour les renouvellements des droits, par 6 comités locaux d'information et de coordination gérontologique (CLIC), gérés par des associations ou des C.C.A.S., auxquels le département de la Vienne octroie globalement chaque année environ 320 K€ sur le fondement de conventions renouvelées en 2013 pour 6 ans. Un seul CLIC est géré en régie, couvrant le secteur de Loudun, ce depuis 2010. Auparavant, la fédération des aides à domicile en milieu rural gérait le CLIC du pays loudunais et du pays mirebalais. Suite au départ de l'infirmière en septembre 2009, et en raison des difficultés financières rencontrées par la fédération départementale des aides à domicile en milieu rural (A.D.M.R.), son activité a été reprise par le CLIC de la mutualité pour la partie couvrant le canton de Mirebeau, et par le Département pour les 4 autres cantons, Les Trois Moutiers, Loudun, Monts-sur-Guesnes et Moncontour.
- (530). Afin de faciliter l'intervention du CLIC, le Département lui adresse copie des notifications des décisions d'attribution d'APA ou autres formes d'aide sociale, relatives aux bénéficiaires résidant sur son territoire. Pour harmoniser les évaluations médico-sociales et le traitement des dossiers par l'équipe, le service médical organise deux à trois fois par an des rencontres avec les personnels évaluateurs du CLIC.
- (531). En 2015, la rédaction du schéma pour l'autonomie s'est accompagnée d'une réorganisation du pôle « *évaluation du service des prestations* » après un audit interne mené en 2014 par la « *mission modernisation évaluation coordination* » rattachée au D.G.S. Les principaux constats portaient sur la charge de travail importante des évaluateurs, liée à leur polyvalence, au coût de l'externalisation du suivi des accueillants familiaux des personnes handicapées et à une organisation de l'encadrement peu lisible en raison de la multiplicité des liens hiérarchiques et fonctionnels. Pour y remédier, il a été décidé de spécialiser deux équipes (évaluateurs et encadrement) sur un pôle « *évaluation – coordination* » et « *accueil familial* », et de rattacher le CLIC de Loudun au pôle évaluation-coordination. Une réflexion a été engagée sur l'externalisation du suivi de l'accueil familial des personnes handicapées par le biais d'une consultation. Conformément au schéma pour l'autonomie sont à l'étude une internalisation éventuelle ainsi que des hypothèses consistant par exemple à harmoniser les périmètres des M.D.S. et des CLIC.
- (532). Le service du maintien à domicile crée et suit les services d'aide et d'accompagnement à domicile pour personnes âgées et handicapées. Il élabore et suit les conventions relatives aux services d'aide à domicile. Le service des établissements comprend deux bureaux, tarification et établissements, d'une part, et comptabilité, succession et contentieux, d'autre part.
- (533). Depuis janvier 2016, les services de la direction handicap-vieillesse sont mobilisés par la mise en œuvre de la loi A.S.V. et l'installation de la conférence départementale des financeurs de la prévention et de la perte d'autonomie des personnes âgées, présidée par le président du conseil départemental et dont le vice-président est le directeur général de l'A.R.S. Visant à prévenir de façon globale la perte d'autonomie, la conférence n'est pas une instance de mutualisation des financements, mais de coordination des financements. Son action s'inscrit dans le cadre des 6 priorités du plan national de prévention de la perte d'autonomie, parmi lesquelles un axe « *aides techniques* », un axe 2 relatif au forfait autonomie et un axe 6 portant sur les actions collectives de prévention pouvant bénéficier des concours financiers octroyés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (C.N.S.A.) au titre de la conférence des financeurs. Pour 2016, en l'absence de connaissance des contours précis des aides individuelles, seuls les axes 2 et 6 ont été retenus. Le Département s'inscrit dans la démarche de réflexion lancée sur le plan national en complémentarité de celle engagée pour le référentiel

d'évaluation multidimensionnel. A cet effet, la C.N.S.A. a versé au Département de la Vienne deux enveloppes : l'une de 726,8 K€ afin de financer des aides techniques et les actions collectives de prévention (dont 40% pour les GIR 5 et 6), la seconde de 259,8 K€ afin de financer le forfait autonomie (cf. *infra* 5.5.3.2.).

- (534). Même si des crédits ont été obtenus pour financer diverses mesures (cf. *infra* 5.5.3.2 pour le forfait autonomie en résidences et « 5.5.5 - APA à domicile »), le régime unique d'autorisation des services d'aide et d'accompagnement à domicile institué par la loi A.S.V. amènera le Département à développer des métiers nouveaux pour lui (maintien des facultés cognitives, motricité, actions individuelles et collectives). Il en résultera une charge de travail supplémentaire pour les services ainsi que des recrutements ou des formations des personnels.

5.5.3. Niveau d'équipement et taux de réalisation des investissements

5.5.3.1. Personnes âgées

- (535). Au 31 décembre 2015, la Vienne comptait 77 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), regroupant 5 744 places autorisées, contre 70 fin 2010 et 5 550 places autorisées, d'une part, et 32 établissements hébergeant des personnes âgées (EHPA) autant que 5 ans plus tôt, pour un total de 1 234 places autorisées et 1 217 installées²³⁴, contre 34 fin 2010 et 1 284 places, d'autre part.
- (536). Au 1^{er} janvier 2014, le taux d'équipement était de 143 places pour 1 000 personnes âgées de plus de 75 ans (contre 164,4 un an plus tôt), soit nettement plus que le taux enregistré à l'échelle de la région Poitou-Charentes (136,3) et de la France (124,1)²³⁵. Au 30 juin 2014, seulement 593 personnes étaient inscrites depuis plus de 6 mois sur les listes d'attente des EHPAD de la Vienne. De plus, 58% des EHPAD ont une liste inférieure à 10% de leur capacité et plusieurs logements-foyers ont des places vacantes (notamment ceux gérés par le C.C.A.S. de Châtelleraut comme a pu le mettre en évidence l'examen de gestion de cet établissement public réalisé en 2016). Compte tenu des ouvertures devant intervenir en 2016 et 2017 conformément au schéma gérontologique 2010-2014, le schéma pour l'autonomie 2015-2019 ne prévoit pas de constructions ou extensions supplémentaires.
- (537). Cinq EHPAD sont rattachés à des centres hospitaliers (Loudun, Montmorillon, Châtelleraut, Lusignan et Poitiers). Fin 2015, 4 unités de soins de longue durée (U.S.L.D.) étaient implantées représentant 259 places, contre 5 fin 2010 (ceci par suite de la fusion des centres hospitaliers de Lusignan et Poitiers, mais les deux sites perdurent). Sur les 77 EHPAD, 15 sont totalement habilités à l'aide sociale.
- (538). La proportion d'EHPAD publics est importante, 39 %, tous confondus (autonomes, hospitaliers, rattachés à C.C.A.S.), 26 % privés non lucratifs (associatifs) et 35 % de privés lucratifs. Les taux de remplissage sont proches de 100 %, à l'exception de 4 structures privées, de type fondations (EHPAD « *Les Trois moutiers* » appartenant à KORIAN-MEDICA). Certains privés lucratifs sont habilités à l'aide sociale, dans la limite de 10 % des places. D'une moyenne de 85 lits, la capacité des EHPAD varie entre 33 et 305 lits (EHPAD du centre hospitalier Camille Guérin à Châtelleraut).

5.5.3.2. Résidences-autonomie pour personnes âgées non dépendantes

- (539). Les 32 EHPA englobent des logements-foyers et des « *maisonnées* », mises en service à partir de 1993 dans le cadre du projet « *Sépia* » (secteur expérimental pour la programmation innovante de l'habitat pour personnes âgées, initié par les ministères du logement et des affaires sociales). Non soumis à tarification du Département, ces établissements sociaux et médico-sociaux²³⁶ sont autorisés par le président du conseil départemental. La plupart ont été construits et appartiennent à l'office public de l'habitat « *Habitat de la Vienne* », dont le

²³⁴ Source : schéma départemental pour l'autonomie 2015-2019.

²³⁵ Sources : INSEE et DREES (ministère des affaires sociales).

²³⁶ Relevant du 6° du I. de l'article L. 312-1 et des articles L. 342-1 et suivants du C.A.S.F.

département de la Vienne est membre. Le premier foyer-logement mis en service dans la Vienne a été construit en 1969 à Châtellerauld par cet office.

- (540). Intermédiaire entre le maintien à domicile et l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les EHPA sont confrontés à une baisse des listes d'attente, même si les taux d'occupation demeurent proches de 100 %. Sous l'effet du maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, et à l'instar des EHPAD, l'âge d'entrée de leurs résidents augmente au-delà de 83 ans. Pouvant accueillir jusqu'à 10 % de personnes classées en GIR 1 et 2 à la condition que leur GIR moyen pondéré (G.M.P.) reste inférieur ou égal à 300²³⁷, les EHPA hébergent peu de personnes âgées dépendantes au regard de leur effectif total. La plupart des résidents sont classés dans les groupes iso-ressources (GIR) 5 et 6, c'est-à-dire les catégories les moins dépendantes (selon les propositions de classements annuels communiquées avant le 30 septembre au médecin de l'équipe médico-sociale des services départementaux²³⁸).
- (541). Même s'il n'en est pas autorité de tarification, le département de la Vienne suit les EHPA, s'assurant que le G.M.P. ne dépasse pas le plafond de 300 points et procédant à des reclassements éventuels en EHPAD comme récemment 36 places à Fontaine-le-Comte. Pour autant, cela n'a pas résolu les difficultés inhérentes de positionnement auxquelles sont confrontés les EHPA.
- (542). Pour y remédier, la loi du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement (A.S.V.) autorise les EHPA, rebaptisés « *résidences autonomie* »²³⁹, à accueillir des personnes âgées plus dépendantes. Sous réserve d'offrir un socle de prestations minimales, destinées à prévenir la perte d'autonomie, elles perçoivent un « *forfait autonomie* » géré par le département dans le cadre de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées instituée par la loi A.S.V. Ce forfait autonomie ne touche que les résidents des résidences-autonomie, aucune personne dépendante ne pourra en bénéficier. Il vise à permettre à ces établissements de réaliser des actions²⁴⁰ et de rémunérer des intervenants extérieurs, des animateurs, ergothérapeutes voire des jeunes en service civique en cours d'acquisition de compétences en matière de prévention de la perte d'autonomie, ceci sans entraîner un coût à la charge des résidents.
- (543). Une délibération du 24 juin 2016 a prévu un avenant au schéma départemental de l'autonomie 2015-2019 pour développer l'accueil et la prise en charge en résidences autonomie de personnes âgées plus dépendantes, notamment en GIR 4, que la loi A.S.V. autorise par dérogation sous réserve de la signature d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre l'établissement et le département²⁴¹. La part des résidents classés en GIR 3 et celle des GIR 1-2 dans les effectifs globaux sont limitées respectivement à 15 % et 10 %.
- (544). Au 31 août 2016, selon les résultats des réponses à un questionnaire adressé par la D.G.A.S. aux responsables d'EHPA, la Vienne disposait de 1 332 places réparties dans 32 EHPA et 60% des EHPA proposaient d'ores et déjà des prestations socles nécessaires à la transition vers les résidences-autonomie²⁴². Ils ont mis en place 165 actions (dont 88% de maintien ou entretien des facultés, de nutrition, mémoire, sommeil, prévention des chutes et des actions de repérage et prévention des difficultés sociales et d'isolement social), réalisées à 59% par leur personnel. Sur les 30 établissements ayant répondu au questionnaire, 20 dispensent de nouvelles actions. Pour financer ces actions, la C.N.S.A. a débloqué une enveloppe de 259,8 K€ pour le département de la Vienne. Afin de la répartir de façon équitable entre tous les résidents et toutes les résidences-autonomie, elle a été divisée par le nombre de places (soit 1 332), ce qui donne un coût de 195,05 € à la place²⁴³.

²³⁷ Ce principe est rappelé à l'article 1^{er} d'un arrêté interministériel du 14 avril 2011 relatif à l'application de l'article R. 111-1-1 du code de la construction et de l'habitation (NOR: DEVL1104796A).

²³⁸ Conformément à l'article R. 314-170 du C.A.S.F.

²³⁹ Nouvelle rédaction du III de l'article L. 313-12 du C.A.S.F.

²⁴⁰ Enumérées par l'article 4 du décret n°2016-696 du 27 mai 2016.

²⁴¹ Dans les conditions prévues à l'article L. 313-11 du C.A.S.F.

²⁴² Prévu à l'article 4 du décret du 27 mai 2016 précité.

²⁴³ Source : rapport présenté à la conférence des financeurs et de la prévention de la perte d'autonomie, septembre 2016, p. 55 « *Le forfait autonomie et les actions collectives de prévention* ».

(545). Les résidences-autonomie qui n'ont pas encore mise en œuvre de prestations pour la prévention de la perte d'autonomie ont jusqu'au 1^{er} janvier 2021 pour se mettre en conformité avec la réglementation.

5.5.3.3. Structures dédiées aux personnes handicapées

(546). Dans le domaine du handicap, la Vienne comptait 48 établissements au 31 décembre 2015 contre 49 en 2014, 54 en 2013 et 57 en 2010. Le nombre de places est resté à peu près stable : 1 201 en 2012, 1 200 en 2013, 1 209 en 2014, et 1 218 en 2015.

(547). Trois structures principales sont implantées dans la Vienne : l'ADAPEI, l'APAJH et la PEP, associations familiales à l'origine. A l'instar des autres départements, celui de la Vienne a également supporté les frais supplémentaires liés à la prise en charge de l'autisme, inscrit parmi les priorités nationales par le gouvernement.

(548). Par ailleurs, depuis 2009, le Département finance deux services d'accompagnement médico-sociaux pour adultes handicapés (SAMSAH), l'un rattaché au centre hospitalier Henri Laborit à Poitiers (18 places) et l'autre géré par la Mutualité française (27 places), plus un dédié aux adultes avec des troubles du spectre autistique (10 places) qui devait ouvrir fin 2016 et 3 services d'accompagnement à la vie sociale (S.A.V.S.) pour un total de 83 places.

(549). Les services d'accompagnement à la vie sociale existants au 31 décembre 2015 accueillent des personnes sourdes et malentendantes (18 places au total gérées par DIAPASOM), des personnes présentant des handicaps moteurs (35 places gérées par l'association des paralysés de France), et des personnes handicapées psychiques (30 places, UDAF).

5.5.3.4. Les autorisations de programme de subventions d'équipement pour les constructions ou réhabilitations de structures pâtissent de retards par rapport aux agréments donnés et aux orientations des schémas départementaux.

(550). Au cours de la période examinée, les ouvertures ou extensions de structures faisaient suite, pour les dossiers les plus anciens, à des agréments donnés par le comité régional d'organisation sociale et médico-sociale, avant sa dissolution le 30 juin 2010. Les dossiers lancés depuis s'inscrivent dans le cadre de la nouvelle procédure d'appels à projets, introduite par le législateur²⁴⁴. La commission d'appel à projets réunissant le Département et l'agence régionale de santé ayant été installée seulement après la parution du projet régional de santé de l'A.R.S. Poitou-Charentes, les opérations lancées en lien avec celle-ci ont connu un décalage par rapport aux prévisions du schéma gérontologique 2009-2014, car leur lancement était subordonné au déblocage des places de médicalisation (relevant de la gestion de l'A.R.S.).

Tableau 10 : subventions d'équipement versées – chapitre « 915 – action sociale » – article « 3 – personnes âgées »

	En K€				
	2010	2011	2012	2013	2014
Crédits ouverts	1 884,6	1 719,5	1 903,2	1 499,6	1 058,5
Réalisations	1 583,2	1 451,4	1 493,3	891,0	1 042,3
Restes à réaliser	44,2	50,5	409,9	6,5	0,0
Crédits annulés	257,2	217,6	0,3	602,1	14,2

Source : comptes administratifs – section d'investissement – 91 – équipements non départementaux.

(551). Cependant, il ressort du rapport « *solidarité avec les personnes âgées* » présenté par le président au conseil général lors de la séance du 21 décembre 2012, au cours de cette année-là, que la plupart des réalisations portaient sur des opérations anciennes inscrites au schéma gérontologique 2003-2008, telles que :

- l'ouverture à Poitiers, de l'EHPAD privé « *Les Jardins de Cybèle* » liée au déménagement du site de Pasteur géré par le C.C.A.S. de Poitiers (89 places) ;

²⁴⁴ Loi n°2009-809 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

- la transformation en EHPAD d'anciens logements-foyers à Vouillé (74 places) et Jaunay-Marigny (84 places) ainsi que la transformation partielle du foyer logement René Crozet à Poitiers (34 places) ;
- l'ouverture de l'unité Alzheimer (12 places), à l'EHPAD Arc-en-ciel, Neuville-de-Poitou.

- (552). Restaient alors deux établissements autorisés mais non encore construits à Lathus et à la Roche-Posay. Pour 2014/2015 était programmée l'ouverture d'un autre établissement sur le site de Pasteur, géré par le C.C.A.S. de Poitiers, issu des places autorisées du centre hospitalier universitaire (89 lits et 10 places d'accueil de jour). Finalement, l'EHPAD de Lathus a été mis en service en novembre 2014 (49 places). En 2013, un appel à projet était lancé pour la réalisation d'un EHPAD dans le canton de Pleumartin au titre du schéma gérontologique 2003-2008²⁴⁵.
- (553). De plus, de 2010 à 2012, l'autorisation de programme afférente au schéma gérontologique antérieur, couvrant la période 2003-2007, « 03PGERONTO2004/1 » a connu des ouvertures et réalisations de crédits de paiement, de l'ordre de quelques centaines de milliers d'€ globalement, soit de 6 à 8 ans après sa création en 2004. La collectivité l'explique par des décalages importants dans les travaux, notamment pour l'EHPAD du C.H. de Lusignan (subvention notifiée le 22 décembre 2006, travaux prévus en 2007 et 2008 mais achevés en 2010). A ce jour, tous les dossiers de subventions relevant de cette A.P. sont soldés.
- (554). Au 31 décembre 2014, alors qu'un nouveau schéma pour l'autonomie, commun aux personnes âgées et aux personnes handicapées, était adopté pour la période 2015-2019, il restait à financer au titre de l'A.P. « 03PGERONTO2009 1 1 – schéma gérontologique 2009 » une somme approximative de 3,2 M€, ramenée à 2,57 M€ au 31 décembre 2015, ce qui témoigne d'un avancement limité d'une programmation établie 6 ans auparavant. De plus, l'A.P. « 03PGERONTO2009 1 1 – schéma gérontologique 2009 » figurant en annexe aux comptes administratifs englobait des crédits de paiement relatifs à des opérations d'amélioration de l'habitat, gérés désormais par une autre direction. En conséquence, l'instruction a porté sur un tableau retraité de ces sommes, transmis par la collectivité. Ces éléments ne figurant pas dans l'état annexé au compte administratif sur les A.P./C.P., l'évolution de cette programmation du schéma gérontologique 2009 ne peut être appréhendée.
- (555). Les services départementaux ont, de façon fort classique, justifié ce reliquat par les délais entre l'attribution de la subvention d'équipement et le versement des acomptes. Cela est à relier au mode de gestion des autorisations de programme. Le Département engage sur l'A.P. au moment de la notification de la subvention et les prévisions de crédits de paiement sont échelonnées sur plusieurs années, jusqu'à 5 ans après. Le Département a indiqué que le reste à financer de 3,2 M€ au 31 décembre 2014 correspondait aux C.P. nécessaires pour régler les acomptes de certains dossiers exécutés en 2015 (Poitiers-Pasteur, C.H. de Châtelleraut, Le Petit clos, EHPAD de Chauvigny) pour 1 M€, les C.P. nécessaires pour 2016, estimés à 0,6 M€ et destinés au financement de ces dossiers, d'autres prévisions pour 2016, soit 0,2 M€, plus des prévisions de C.P. sur 2017, pour 1,2 M€, et pour moins de 0,1 M€ des prévisions sur 2018.
- (556). Le calendrier de règlement des acomptes n'explique pas tout. Ainsi, comme indiqué dans le rapport en vue du vote de la décision modificative n°3 de 2014, des contretemps ayant affecté diverses opérations, principalement les EHPAD de Chauvigny et du C.H. de Châtelleraut, ont amené à ajuster l'A.P., de 9 732,1 K€ à 9 891,2 K€. En 2014 et 2015, diverses opérations prévues au schéma 2010-2014 étaient achevées, notamment 42 places d'accueil de jour créées en 2015 suite à un appel à projets lancé le 24 septembre 2014.
- (557). Les constats sont analogues pour l'exécution de l'A.P. relative au schéma des personnes handicapées, créée en 2009, pour 0,7 M€. Tout au long de la période, les C.P. ont été limités, 69,9 K€ en 2010, 19,8 K€ en 2011, 72 K€ en 2012, 69,9 K€ en 2013, 24,6 K€ en 2014 et 40,5 K€ en 2015. Le suivi de cette A.P. est difficile. Après avoir été ramené en 2013 à 333,7 K€, le stock d'A.P. votées au cours des exercices antérieurs, disponibles à l'affectation est à nouveau porté à 700 K€ sans explication. Mais, aux comptes administratifs 2014 et 2015, la dernière colonne de cette A.P. « restes à financer au titre des A.P affectées au 31/12/N » ne contient aucun montant.

²⁴⁵ Rapport examiné par le conseil général dans sa séance du 20 décembre 2013 relative au vote du B.P. 2013.

Tableau 11 : Autorisation de programme « 03PGERONTO2009 1 1 – schéma gérontologique 2009 »

En €

	stock A.P. votées disponibles à l'affectation	A.P. nouvelles votées dans l'année	A.P. disponibles (1 +2)	A.P. affectées non couvertes par des C.P. réalisé au 01/01/N (1)	flux d'A.P. affectées dans l'année (5)	Stock d'A.P. affectés restant à financer (6) = (4)+(5)	C.P. mandatés au budget de l'année N (7)	Restes à financer au titre des A.P. affectées au 31/12/N (8) = (6) - (7)
2010	9 399,00	1 200 000,00	1 209 399,00	2 269 596,00	802 984,00	3 072 580,00	1 038 938,00	2 033 642,00
2011	406 415,00	1 200 000,00	1 606 415,00	2 033 642,00	1 485 163,06	3 518 805,06	1 481 137,75	2 037 667,31
2012	121 251,94	548 100,00	669 351,94	669 351,94	595 772,34	1 265 124,28	1 331 911,72	-66 787,44
2013	73 579,60	3 554 000,00	3 627 579,60	1 301 527,93	3 617 803,00	4 919 330,93	872 621,68	4 046 709,25
2014	9 776,60	159 130,00	168 906,60	4 046 709,25	159 130,00	4 205 839,25	1 041 013,54	3 164 825,71
2015	9 776,60	401 989,00	411 765,60	3 164 825,71	411 765,00	3 576 590,71	1 006 223,00	2 570 367,71

Source : comptes administratifs.

5.5.4. Evolution des budgets

5.5.4.1. Observations liminaires d'ordre comptable

- (558). Le budget relatif aux personnes âgées regroupe l'APA (chapitre 935, article 55) et les sommes inscrites à différents comptes par nature au sein du *chapitre « 935 – action sociale hors R.M.I. et APA »*, article « 53 - personnes âgées », principalement le compte nature « 652224 – établissements pour personnes âgées ». Le tableau en annexe 2 étant présenté en comptes par nature, certaines sommes résultent de l'addition de soldes de comptes par nature figurant au sein de ces deux articles 53 et 55 du chapitre 935.
- (559). En outre, des changements de nomenclature intervenus en 2012 amènent à relativiser l'évolution des soldes de certains comptes. A titre d'exemple, à compter de 2012, le compte « 651141 – APA à domicile » ne comprend plus l'APA versée au bénéficiaire et retrace uniquement l'APA en faveur des services prestataires (ainsi que, marginalement, des prestations de portage de repas). A compter de l'exercice 2012, l'APA versée au bénéficiaire à domicile est identifiée au c/651142, qui correspondait auparavant à l'APA versée au bénéficiaire en établissement, et cette prestation est imputée au c/651143. Afin de faciliter les comparaisons entre les exercices, l'APA versée au bénéficiaire en établissement est regroupée sur une même ligne pour toute la période 2010-2015.

5.5.4.2. Un budget en hausse de 8 % entre 2010 et 2015, consacré à 61 % aux établissements

- (560). D'un montant global de 52,7 M€ en 2015, contre 48,9 M€ en 2010 et 48 M€ en 2011, le budget consacré aux personnes âgées dépendantes est composé à 61 % des frais de prise en charge des résidents en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), allocation personnalisée d'autonomie versée aux établissements (13,7 M€ en 2015), plus aide sociale à l'hébergement (imputée au compte par nature « 65243 - frais de séjour des personnes âgées versés aux établissements » du chapitre 935-53), soit 18,5 M€ en 2015. Par comparaison, en 2010 et 2011, la part des résidents en EHPAD dans le budget personnes âgées se situait à 57 % et 58 %. La progression s'explique principalement par l'augmentation de l'aide sociale à l'hébergement.
- (561). Après une stagnation jusqu'en 2012 autour de 48 M€/48,5 M€, le budget total consacré à la dépendance des personnes âgées est passé de 50,1 M€ en 2013, à 51,9 M€ en 2014, puis 52,7 M€ en 2015, sous l'effet d'une hausse des versements au titre de l'APA et d'une hausse des frais de séjour en établissements ou aide sociale

à l'hébergement (12 %, de 16,5 M€ à 18,5 M€ environ) supérieure aux taux directeurs fixés annuellement par le conseil départemental.

➤ Frais de séjour des personnes âgées en établissements

(562). La progression de la charge liée à l'aide sociale à l'hébergement s'explique par la revalorisation des prix de journée moyens, de 14,2 % pour les 18 EHPAD totalement habilités à l'aide sociale, de 48,18 € en 2010 à 53,70 € en 2015, et de 20,3 % pour les EHPAD privés qui le sont partiellement, de 43,20 € à 50 € en 2015 puis 50,50 € en 2016. Les causes peuvent être classées en 3 catégories :

- alignements de tarifs entre sites gérés par un même établissement public de santé (en 2014 puis en 2015 tarifs des deux EHPAD rattachés au centre hospitalier de Montmorillon et alignement du tarif de l'U.S.L.D. du C.H. de Lusignan sur le tarif moyen 2013 du centre hospitalier universitaire de Poitiers par suite de la fusion de ces deux établissements) ou pour mettre un terme à la prise en charge, par le budget principal du centre hospitalier de rattachement, de dépenses relevant des budgets annexes (cas de l'U.S.L.D. et de l'EHPAD du C.H. de Loudun, ayant entraîné en 2015 des hausses de respectivement 3 % et 3,7 %) ;
- finalisation de travaux (en 2015 : « *Les marronniers* » à Chauvigny, pôle gériatrique du C.H. de Châtelleraut entraînant des hausses de respectivement 4,2 % et 10,9 % du tarif journalier, « *Le petit clos* » à Mignaloux Beauvoir en 2014 : « *arc en ciel* » de Neuville-de-Poitou).

(563). Les EHPAD privés sont partiellement habilités à l'aide sociale et disposent à ce titre de 10 lits pour assistés de l'aide sociale. Pour ces structures partiellement habilitées, le tarif est de 50,50 € pour 2016. En tant qu'EHPAD privés, ils fixent leur tarif à leur gré, le département versant aux assistés 50,50 € par jour. Or, il y a beaucoup de personnes âgées à l'aide sociale dans ces EHPAD. Chaque année, le conseil départemental de la Vienne vote un taux d'augmentation du tarif applicable aux EHPAD partiellement habilités à l'aide sociale supérieur au pourcentage fixé par un arrêté interministériel²⁴⁶. En revanche, le nombre d'assistés à l'aide sociale en EHPAD baisse (746 en 2010, à peu près inchangé autour de 735 depuis 2011, 724 fin 2015). Les ouvertures d'EHPAD habilités à l'aide sociale ont pesé sur le budget d'aide sociale, 87 % des bénéficiaires étant hébergés dans des EHPAD de la Vienne.

(564). Sur toute la période, le Département rencontre des difficultés à établir des prévisions fiables quant aux dépenses d'aide sociale à l'hébergement : 12,3 M€ prévus initialement pour 2010, lors du vote du budget primitif, 12,9 M€ environ pour 2011, 17,7 M€ pour 2015, contre respectivement 16,5 M€ et 15,9 M€ et 18,5 M€ de dépenses effectives.

(565). Pour la centaine de ressortissants de la Vienne résidant dans des structures situées dans d'autres départements, sur un total de 730 bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement, le département de la Vienne n'a pas la maîtrise de l'évolution de leurs frais d'hébergement qu'il doit prendre en charge.

(566). Mais, pour la majorité des résidents, hébergés dans des structures de la Vienne, le phénomène s'explique principalement par les ouvertures ou extensions de nouvelles structures, plus modernes et plus coûteuses. Cela se ressent sur l'effort à consentir pour prendre en charge les assistés de l'aide sociale. La couverture des frais d'hébergement dans les EHPAD les plus récents se traduit par un relèvement du tarif moyen départemental au titre de l'aide sociale à l'hébergement. En conséquence, et contrairement à ce qui est indiqué dans les délibérations ou autres documents émanant de la collectivité, la hausse des tarifs ne correspond pas à une volonté de consentir un effort dans ce domaine. L'effort de rattrapage induit par l'ouverture de nouveaux EHPAD a pour répercussion des relèvements de tarifs nettement supérieurs au pourcentage annuel d'augmentation adopté par arrêté interministériel. Les évolutions des tarifs d'hébergement des EHPAD et U.S.L.D. communiquées par les services départementaux corroborent ce constat : 4 mises en service en 2013, deux en 2015, avec des relèvements pouvant atteindre 25 % (EHPAD du centre hospitalier de Loudun).

²⁴⁶ Dans les conditions prévues à l'article L. 342-3-1 du C.A.S.F.

(567). Une comparaison avec le budget d'aide sociale en faveur des personnes âgées dépendantes du schéma gériatrique de 2010-2014 est impossible puisque ce document ne comprenait pas de projections budgétaires sur sa période d'application. Cependant, pour sa 1^{ère} année de mise en œuvre, la délibération du 18 décembre 2009 relative au vote du budget primitif indiquait qu'il devait avoir des répercussions sur la tarification de l'aide sociale à l'hébergement en EHPAD, estimée à 110 K€, et sur des compléments pour l'aide à domicile à concurrence de 100 K€. Pour les années suivantes, les délibérations du budget primitif ne contiennent aucune mention sur ce point.

➤ Evolution du budget APA

(568). En 2015, la charge de l'APA nette des remboursements d'indus s'élevait à presque 34 M€, soit une progression de 6 % environ par rapport à 2010. Le département de la Vienne l'explique par l'incidence des extensions de certains EHPAD et par les moyens supplémentaires alloués aux EHPAD dont les conventions tripartites ont été renouvelées, notamment en personnel (globalement en 2013, 2014 et 2015, respectivement 15,44 E.T.P., 10 E.T.P. et 6,89 E.T.P. d'agents de service hospitalier, aides-soignants, assistants médico-psychologiques et pris en charge par les sections de dépendance des EHPAD), et à l'augmentation du niveau moyen de dépendances, de 688 en 2012 à 703 en 2015 (dans des proportions parfois importantes comme par exemple pour l'EHPAD du C.H. de Loudun + 48 points en 2014, + 58 en 2015, + 95 à Smarves en 2014, + 52 points en 2014 à Naintré, + 61 à Migné-Auxances en 2015, + 62 à Poitiers « Pasteur » en 2015)²⁴⁷.

(569). Conformément à un mécanisme légal de compensation nationale, la charge brute de l'APA est financée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (C.N.S.A), dans la limite de 50 %²⁴⁸. Avant la loi du 28 décembre 2015 A.S.V, elle versait un seul concours réparti annuellement entre les départements en fonction des critères suivants : le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans (50 %), le montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (20 %), le potentiel fiscal²⁴⁹ pour 25 %, et le nombre de foyers bénéficiaires du R.S.A. à l'exception de ceux ouvrant droit au R.S.A. majoré (pour 5 %).

(570). Après un tassement entre 2010 et 2012, autour de 12,8 M€ en moyenne annuelle, lié à une baisse des rentrées de contribution sociale généralisée (C.S.G.) au plan national, ce financement s'est élevé à 14,1 M€ en 2013, 14,5 M€ en 2014 et 14,7 M€ en 2015, faisant passer le taux de couverture du budget APA de 38,5 % en 2012 à 43,2 % en 2015.

(571). Toutefois, entre 2010 et 2015, le reste à charge, calculé par soustraction entre la charge nette et la dotation de la C.N.S.A., stagne. En 2015, il s'élève à 19 285,7 K€, en baisse par rapport à 2014, soit pour une population totale de 430 018 habitants, un ratio reste à charge/population de 44,85 €/habitant, égal au ratio calculé par l'assemblée des départements de France pour le département de la Vienne. Celui-ci est nettement en-deçà du ratio moyen de 55 €/habitant, calculé par l'assemblée des départements de France au plan national.

(572). Au budget primitif 2016, 14,4 M€ de crédits ont été inscrits mais les versements devraient logiquement augmenter puisque la loi A.S.V. du 28 décembre 2015 a introduit une seconde part, à répartir annuellement entre les départements en fonction de l'estimation de leurs charges nouvelles résultant des plans d'aide liés à la prise en charge des personnes âgées à domicile, des dispositifs de répit pour leurs aidants, et dans les limites des ressources d'APA dont dispose la C.N.S.A.²⁵⁰.

➤ Prestation compensatoire pour le handicap

(573). En 2015, les charges liées à la P.C.H. s'élèvent à 7,1 M€ soit 9 % de plus qu'en 2011. En 2015, la progression a été plus limitée que pendant les exercices précédents, ceci s'expliquant par le doublement de la part des renouvellements dans les dossiers instruits. En 2015, le reste à charge de la P.C.H. s'élève à 3 805,2 K€, ce qui pour une population totale de 430 018 habitants, donne un ratio de 8,84 € / habitant contre une moyenne

²⁴⁷ Source : rapports annuels des services départementaux 2013, p. 21, 2014, p. 49, et 2015, p. 62.

²⁴⁸ Article L. 14-10-5 du C.A.S.F.

²⁴⁹ Déterminé selon les dispositions de l'article L. 3334-6 du C.G.C.T.

²⁵⁰ Article L. 14.10.6. du C.A.S.F. modifié par la loi A.S.V.

nationale calculée par l'A.D.F. de 16,50 € (à titre d'exemple la Gironde a un reste à charge P.C.H. de 30 € par habitant). L'AD.F. obtient un ratio de 8,30 € pour la Vienne, l'écart avec le calcul du rapporteur étant limité, il est proposé de retenir ce dernier. A 3 329,3 K€ en 2015, la dotation au titre de la P.C.H. versée par l'Etat est en baisse de 11 % par rapport à 2010 mais de seulement 1,1 % par rapport à 2011.

- (574). L'évolution de la situation des allocataires à domicile nécessite la réouverture, dans des laps de temps rapprochés, des dossiers par le service, que ce soit pour des changements d'intervenants (mandataire à emploi direct ou prestataire à aidant familial...) ou, pour l'aide humaine, des régularisations (contrôle de présence en école pour les P.C.H. enfants ou passage d'une personne dans une structure ou un établissement). Pour les personnes percevant la P.C.H. en établissements, leurs dossiers sont réexaminés tous les 6 mois pour régulariser les besoins d'aide lors des retours à domicile.
- (575). Depuis mai 2010, afin de faciliter le paiement de la P.C.H. et de s'assurer de l'effectivité de son utilisation, le département de la Vienne verse la P.C.H. sous forme de chèques emploi service universel (CESU), préfinancés pour les heures attribuées en emploi direct et en emploi mandataire. Un contrôle d'effectivité a alors été institué notamment pour les bénéficiaires ayant refusé le CESU.
- (576). Enfin, comme l'assemblée départementale l'a décidé en décembre 2012, le tarif d'intervention des services prestataires agréés est aligné sur celui de la prestation de compensation du handicap, fixé par un arrêté ministériel à 17,59 € au 1^{er} janvier 2014 et inchangé depuis.
- Frais de séjour des personnes handicapées en établissements
- (577). De 36,3 M€ en 2010, le budget consacré aux personnes handicapées est passé à 40,4 M€ en 2015, soit une hausse de 11 % imputable à une progression de 21,2 % des frais de séjour en établissements, de 24,4 M€ à 29,6 M€, les versements des prestations compensatoires du handicap (P.C.H.) et d'allocations compensatrices pour tierce personnes étant restés globalement à peu près stables, de 8,6 M€ à 8,4 M€.
- (578). Le département de La Vienne compte 48 établissements accueillant des personnes handicapées (services d'accompagnement à la vie sociale, services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés, établissements d'hébergement pour travailleurs d'établissements spécialisés d'aide par le travail et de foyers de vie) qu'il finance à hauteur de 28,1 M€ en 2014 contre 24 M€ en 2010. La collectivité impute cette hausse de 4,1 M€ à des ouvertures ou extensions d'établissements, à concurrence de 1,7 M€, ainsi que de S.A.V.S. et SAMSAH à hauteur de 0,281 M€. L'impact des extensions de S.A.V.S. et SAMSAH sur le budget global de frais de séjour est néanmoins limité puisque ces structures représentent chaque année environ 0,8 M€ de frais. Le coût unitaire des places y est relativement stable (7,7 K€ en S.A.V.S., et 6,2 K€ depuis 3 ans en SAMSAH).
- (579). La plupart des 222 places nouvelles programmées dans le schéma départemental du handicap pour 2008-2012 ont été mises dans le courant de la 2^{ème} moitié de sa période d'exécution, en deux temps, au dernier trimestre de 2010, puis en 2012, ce qui a fait passer le poste des frais d'hébergement de 24,4 M€ en 2010 à 26 M€ en 2011 et 28,1 M€ en 2012.
- (580). En 2013 et 2014, le niveau des frais d'hébergement est resté à peu près stable, compte tenu d'un nombre limité de réalisations (8 places de foyer de vie à l'ADAPEI sur ces deux années, réhabilitation de locaux au foyer d'hébergement de Bellejouanne de l'ADAPEI et le FAM du CAAP Autiste) et la création de 6,8 postes E.T.P. au sein de foyers de vie (La Varenne et Neuville) et de foyers d'hébergement (Neuville-de-Poitou, et Sommières-du-Clain, géré par la Croix Rouge). Cela se ressent sur le coût unitaire de la place en foyer de vie/foyer d'accueil médicalisé qui passe à 51,3 K€ en 2014 contre 51,1 K€ en 2013 et 49,9 K€ en 2012. L'année 2015 enregistre une nouvelle progression, à 29,6 M€, due essentiellement aux répercussions en année pleine de mesures nouvelles de 2014, telles que les mises en services de places de structures pour déficients intellectuels (9 au FAM de Monts-sur-Guesnes, fin mai, 5 en FAM dans le sud de la Vienne, 10 en foyers de vie en novembre) et des autorisations de personnels supplémentaires pour un total de 12 E.T.P. (renforcement du personnel éducatif de l'association l'Essor, du personnel administratif de l'ADEF résidences, et de personnel de nuit à l'ADPEP suite à une demande de la commission de sécurité).

(581). La progression modérée des frais de séjour des personnes handicapées en établissements est à nuancer par le décalage d'ouvertures de places, ce que corrobore la comparaison, année par année, entre les consommations au compte administratif et les inscriptions initiales de crédits au budget primitif. En 2013 et 2014, les crédits ne sont pas consommés en totalité, malgré les décisions budgétaires modificatives en cours d'exercice rabaisant le niveau des crédits pour tenir compte des capacités d'accueil effectives. Ainsi, la D.M.2 de 2013 a réduit de 1,16 M€ les crédits au chapitre 935-2, c/652, les ramenant à 28,7 M€. Mais, au compte administratif de 2013, les consommations sur cette ligne sont inférieures, à 28,3 M€. En 2014, malgré une réduction de 450 K€ de crédits sur cette ligne lors du vote de la D.M.4, le niveau des consommations a été encore inférieur, à 28,1 M€ contre 28,4 M€ de crédits après D.M. Les réalisations de 2015 ne prennent pas en compte toutes les mesures prévues par la programmation établie en 2014 à l'occasion de l'élaboration du schéma pour l'autonomie 2015-2019, puisque plusieurs places devraient ouvrir fin 2016 ou ont été mises en service à la fin de 2015. La charge correspondante s'élève à 30,8 M€, soit à peu près 1 % de plus que la prévision initiale au budget primitif, à savoir 30,5 M€.

Tableau 12 : Frais de séjour des personnes âgées et des personnes handicapées en établissements - Crédits ouverts initialement et réalisations

En K€

	2012		2013		2014		2015	
	B.P.	C.A.	B.P.	C.A.	B.P.	C.A.	B.P.	C.A.
Personnes handicapées	28 038,7	29 117,7	29 928,0	29 466,0	28 830,0	28 148,1	30 535,0	30 769,2
Personnes âgées	15 515,0	15 521,4	15 833,0	16 724,3	16 350,0	17 837,2	17 668,0	18 512,8

Source : budgets primitifs et comptes administratifs.

Tableau 13 : Coût de la place par structure

En €

	2012	2013	2014	2015
Etablissements et services d'aide par le travail	29 025	29 693	29 855	30 193
CART	26 389	26 301	26 433	26 514
Foyers de vie et foyers d'accueil médicalisés	49 919	51 163	51 307	51 384
Sections annexes jour	9 223	9 336	9 471	9 420
Sections annexes jour et nuit	29 219	30 109	31 077	32 226
Section d'accompagnement ESAT	10 413	8 390	6 231	6 395
Soins de suite	4 906	4 916	4 940	4 981
Services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS)		7 571	7 646	7 748
Services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés SAMSAH		6 168	6 187	6 238

Source : rapports annuels d'activités des services départementaux.

5.5.5. APA à domicile

(582). Entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2015, le nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile a crû de 27,6 %, de 3 882 à 4 953. En revanche, le budget d'APA à domicile a diminué de 3,7 %, de 19,7 M€ à 19 M€, sous l'effet d'une révision, mise en œuvre en début de période, des modalités d'octroi de l'APA en urgence²⁵¹,

²⁵¹ Dans les conditions prévues à l'article L. 232-12 du C.A.S.F.

et de la relative stabilisation des tarifs par suite de la signature de conventions pluriannuels d'objectifs avec plusieurs organismes spécialisés.

- (583). L'évolution du budget de l'APA à domicile a connu deux périodes : une baisse de 2010 à 2012, de 19,7 M€ à 18,2 M€, en raison de la révision des modalités de l'octroi de la révision de l'APA et d'un fléchissement d'activité de la fédération d'aide à domicile en milieu rural (A.D.M.R.), principal prestataire d'aide à domicile des personnes âgées dans la Vienne, suivie d'une hausse liée au contrecoup du désengagement des caisses de retraite dans la couverture des frais d'aide à domicile de personnes âgées peu dépendantes.
- (584). En 2010, le règlement départemental d'aide sociale a été modifié pour restreindre le bénéfice de l'APA en urgence aux personnes âgées en situation d'urgence véritable et ne disposant d'aucune aide financière extérieure. La participation financière liée aux ressources a alors été appliquée à tous les dossiers d'APA à domicile, ce qui n'était pas le cas auparavant pour ceux qui passaient en urgence. La sélectivité dans le traitement des dossiers en a été renforcée puisque seulement 78 % des demandes ont été acceptées en 2013 et que le nombre de demandes d'APA en urgence a été ramené de 729 en 2009, à 324 en 2010, 88 en 2011, 58 en 2012, 56 en 2013 et 50 en 2014.
- (585). Mais, entre 2011 et 2015, c'est-à-dire compte non tenu de la mise en œuvre des modalités révisées d'attribution de l'APA en urgence, le niveau de l'APA à domicile dispensée a progressé de 1 %, de 18,8 M€ à 19 M€. Le budget primitif pour 2016 tablait sur une prévision de 16,1 M€ environ mais la décision modificative n°2 du 29 septembre 2016 a dû ajouter 1,4 M€ de crédits au c/651141.
- (586). En outre, l'entrée dans le dispositif de personnes classées en GIR 4 (+ 11% sur un an) suite à l'exclusion, par la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), des assurés de moins de 80 ans du bénéfice des aides individuelles au titre de l'aide-ménagère pour les personnes âgées classées en GIR 5-6, et la décision des mutuelles de ne consentir que des prises en charge temporaires, ont fait passer le nombre de bénéficiaires de l'APA de 4 619 au 31 décembre 2013 à 4 981 au 31 décembre 2014. En un an, environ 400 bénéficiaires classés comme les moins dépendants n'étaient plus couverts par la caisse de retraite. Seulement une partie ont été reclassés dans un groupe à plus fort niveau de dépendance, GIR 4, entraînant une prise en charge par le Département (les GIR 5-6 n'étant pas pris en charge par le Département pour l'aide à domicile).
- (587). Constaté dans l'ensemble du pays²⁵², et notamment dans des départements du ressort de la chambre (par exemple les Deux-Sèvres), ce transfert d'un mécanisme assurantiel vers une prise en charge par un dispositif géré par le Département a fait passer le nombre de demandes d'APA à domicile de 4 321 en 2013 à 4 333 en 2014 puis 4 614 en 2015, soit une hausse de 6,9 % de 2013 à 2015. Mais, les décisions favorables ont progressé de seulement 1,8 %, de 3 274 en 2013 à 3 257 en 2014 et 3 333 en 2015 (exactement : 3 598, 3 579 puis 3 663 décisions rendues avec « un taux d'acceptation de 91 % »²⁵³).
- (588). En 2014, cette arrivée d'allocataires classés en GIR 4 nécessitant moins d'heures que les GIR 1-2, a entraîné une baisse à 316 €, contre 335 € en 2013, du montant moyen des plans d'aide par bénéficiaire, correspondant à l'estimation des frais de prise en charge effectuée lors de l'instruction de la demande d'APA. (Les comparaisons avec 2010 ne sont pas significatives car, cette année-là les modalités d'instruction des dossiers d'APA en urgence n'avaient pas encore été modifiées, ce qui en explique le niveau moyen élevé).
- (589). Hormis ce facteur exogène, la progression du budget de l'APA à domicile résulte à la fois d'une reprise d'activité (893 741 heures prévues pour 2015 contre 854 600 heures réalisées en 2013²⁵⁴) et d'un relèvement des tarifs, mais de façon maîtrisée puisque les 10 structures avec lesquelles le département de la Vienne a conventionné sont liées par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

²⁵² Cf. INSEE Focus n°71 paru le 9 décembre 2016, *Les bénéficiaires de l'APA dans les départements*.

²⁵³ Source : rapport d'activités 2015 des services départementaux, p. 55.

²⁵⁴ Source : délibération du 19 décembre 2013, présentation au conseil général des « grands indicateurs » personnes âgées pour le budget primitif 2014.

- (590). En 2015, les tarifs s'échelonnent entre 19,28 € de l'heure pour les services portés par des C.C.A.S. et 21,26 € pour la fédération de l'aide à domicile en milieu rural. Pour les structures intervenant à domicile autres que la fédération d'aide à domicile en milieu rural (A.D.M.R.), le tarif a été revalorisé de 1,3 % en 2011 et 2012, puis 1 % en 2013 et 2014. En 2015, les tarifs des 10 structures conventionnées ont été revalorisés en moyenne pondérée de 1,43 %. Pour 2016, par une délibération du 28 janvier 2016, le tarif horaire des C.C.A.S. autorisés par le Département à intervenir au titre de l'APA et de la P.C.H. à domicile a été revalorisé de 5,5 %, soit 1 €, ce qui devait générer une charge supplémentaire de 119 K€. Sur les 10 conventions, 3 ont été renouvelées à compter du 1^{er} novembre 2013, dont celle de l'A.D.M.R., et deux nouvelles sont entrées en application à compter de cette date²⁵⁵.
- (591). Plusieurs SAD ont bénéficié de versements au titre des fonds de restructuration des services d'aide à domicile institués par le législateur²⁵⁶, destinés à remédier à leurs difficultés financières chroniques pour un montant global de 578,6 K€ en 2012, 537 K€ en 2013 (277 K€ pour l'A.D.M.R., et 214,5 K€ en 2014). L'A.D.M.R. a bénéficié des soutiens les plus importants (277 K€ en 2013, 123,5 K€ en 2014), suivie par le C.C.A.S. de Poitiers (70 K€ en 2013, 30 K€ en 2014), le C.C.A.S. de Châtelleraut (50 K€ en 2013, 0 € en 2014), l'union nationale de l'aide, des soins et des services à domicile (UNA) de Chauvigny (50 K€ en 2013, 40 K€ en 2014) et la Mutualité française de la Vienne (45 K€ en 2013, 15 K€ en 2014).
- (592). Représentant 670 000 heures d'intervention en 2015 sur 893 741 heures prévues pour l'ensemble des 10 structures conventionnées, l'A.D.M.R. connaît, depuis plusieurs années, des problèmes financiers auxquels un contrat pluriannuel d'objectifs signé le 29 mars 2010 a remédié en partie. Les financements du Département en sa faveur au titre de l'APA uniquement ont diminué : 12,3 M€ en 2010, 12 M€ en 2011, 12,6 M€ en 2015. Cependant, l'A.D.M.R. de la Vienne demeure déficitaire, en raison d'une multiplicité d'associations, génératrice de frais de structure, et de frais de déplacement non négligeables. En 2014, un déficit de 34 K€ a été enregistré et a été incorporé à la tarification de 2016. En 2015, une réorganisation et des efforts de décloisonnement entre secteurs d'activité lui ont permis de parvenir à l'équilibre, ce qui devrait alléger la tarification de 2017.
- (593). Le soutien en faveur de l'A.D.M.R. était inéluctable au regard de sa place incontournable dans la Vienne et sa forte implantation dans les territoires ruraux, parfois reculés, avec 711,45 employés en équivalent temps plein pour l'activité de prestataire dont 498 pour l'APA, 4 032 bénéficiaires au titre de l'APA (3 916) et de la P.C.H. (116) et 131 aide-ménagère. Entre 2007 et 2015, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 25 %. En 2015, la direction de l'urbanisme, du logement et des nouvelles technologies a recherché conjointement des sites d'implantation pour l'A.D.M.R. au niveau de la technopole du Futuroscope (acquisition de 1 000 m² pour 40 emplois créés), finançant également à cet effet des études préliminaires.
- (594). En complément au règlement sur factures aux services prestataires, le département de la Vienne a passé un marché avec la société DOMISERVE pour la fourniture de chèques emploi service universel préfinancés, utilisés par 700 personnes âgées chaque mois pour les services de mandataire ou de gré à gré. Ce système contribue au contrôle de l'effectivité des prestations. Il est précisé que certains services d'aide à domicile proposent un service de mandataire assurant une intermédiation entre l'utilisateur et l'aide à domicile dont il est alors l'employeur direct. Les personnes restent « maîtres » de leur employé et de leur organisation, par opposition au service prestataire dont les intervenants tournent et ont des horaires figés. L'utilisateur paie une adhésion en fonction de ses ressources et une participation aux frais de gestion pour chaque heure gérée. Le S.A.D. facture sa prestation uniquement à partir du moment où il monte un dossier.
- (595). Enfin, une convention signée avec la C.N.S.A. pour les exercices 2011 à 2013 a prévu le financement, pour les services à domicile, de 10 projets de diversification des interventions (service de garde itinérante, centre de ressources pour le particulier employeur), la modernisation des outils de gestion (télégestion) et la formation des accueillants familiaux agréés par le Département. Fin 2012, le budget total cumulé n'ayant pas été consommé en totalité, le conseil général a voté, le 25 novembre 2013, un avenant de prorogation de la

²⁵⁵ Source : rapports d'activités 2014 et 2015.

²⁵⁶ Article 70 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

convention jusqu'au 31 décembre 2014, sans modification du montant global des financements, et reportant sur 2013 et 2014 ceux qui n'avaient pas été utilisés. Par suite, la durée de l'autorisation d'engagement correspondante, soit 228,9 K€, qui avait été votée le 27 mai 2011 a été prolongée jusqu'en 2014.

- (596). Les charges générées par les nouveaux dispositifs introduits par la loi A.S.V. sont intégralement compensées par l'Etat, ce qui pour le département de la Vienne représente une somme de 2,3 M€ au titre de 2016 répartie comme suit : 1,3 M€ pour le financement du relèvement du plafond du nombre d'heures d'aide APA à domicile (dite « APA 2 »), 259 K€ de concours de la C.N.S.A., et 726 K€ d'enveloppe gérée par la conférence des financeurs (actions individuelles et collectives en EHPAD). Le nouveau droit de répit des aidants et la revalorisation salariale de 1% au sein de la branche d'aide à domicile sont également financés. Figées pour la période 2016-2018²⁵⁷, les sommes afférentes à 2016 ont été versées en août.

5.5.6. Tarification des établissements et services (hors aide à domicile des personnes âgées)

- (597). La mise en œuvre de la loi du 28 décembre 2015 portant adaptation de la société au vieillissement « A.S.V. »²⁵⁸ va engendrer des changements profonds dans la tarification des établissements, avec le remplacement progressif des conventions tripartites par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), rendus obligatoires dans le secteur du handicap par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

5.5.6.1. Conditions de mise en œuvre des dispositifs institués par la loi du 2 janvier 2002

➤ Des décalages dans l'établissement des conventions tripartites de 3^{ème} génération

- (598). Commencé en 2007, le renouvellement des conventions tripartites de 1^{ère} génération²⁵⁹ s'est étalé jusqu'en 2015, dans des conditions budgétaires contraintes, entraînant des retards et rendant difficile la détermination d'objectifs plus qualitatifs. En 2013, 2014 et 2015 le nombre de renouvellements annuels de conventions de 1^{ère} génération a été de respectivement 13, 4 et une. De 49 au 31 décembre 2012, le nombre de conventions de 2^{ème} génération est passé à 63 au 31 décembre 2013, 67 au 31 décembre 2014 puis 68 au 31 décembre 2015 sur 73 EHPAD. En 2013, 15 conventions de 3^{ème} génération ont été conclues, 8 en 2014 et 16 en 2015.
- (599). Ces décalages s'expliquent en partie par la création d'EHPAD après 2002, ayant signé de ce fait une convention tripartite de 1^{ère} génération plus tard que la moyenne des EHPAD déjà en service. Une autre raison avancée par le département de la Vienne réside dans la nécessité de disposer des G.M.P et des P.M.P validés suite à l'évaluation des services médicaux afin d'étudier les propositions tarifaires en dehors des procédures budgétaires. En outre, depuis début 2013, suite à un changement de réglementation²⁶⁰, les G.M.P. sont validés selon deux modalités : 1/ lors de la conclusion ou du renouvellement de la convention tripartite, sur site à partir d'un échantillon aléatoire, 2/ une fois en cours de convention : sur pièces si le G.M.P. n'a pas varié de plus de 5 % depuis la précédente évaluation ou sur visite dans les autres cas.
- (600). Une dernière raison exposée par le département de la Vienne concerne des cas limités dans lesquels les établissements ont demandé le report du renouvellement de la convention tripartite à l'année suivante dans l'attente de l'achèvement de travaux d'extension ou de restructuration, ou de fusions d'établissements hospitaliers (par exemple Lusignan avec le centre hospitalier universitaire de Poitiers).
- (601). De façon plus fondamentale, les retards dans les conventionnements de 3^{ème} génération ont pour origine l'échelonnement des conventions tripartites de 1^{ère} génération entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2009 pour les EHPAD en service avant 2002. Certes, cela n'était pas irrégulier puisque l'échéance avait été reculée à deux reprises par le législateur, en dernier lieu au 31 décembre 2007²⁶¹, ce qui avait amené le département de la Vienne et l'A.R.S. de Poitou-Charentes à terminer ce travail un an après cette date.

²⁵⁷ Décret n°2016-2012 du 26 février 2016.

²⁵⁸ Chapitre VI, titre II de la loi A.S.V.

²⁵⁹ Signées en application de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

²⁶⁰ Décret n°2013-22 du 8 janvier 2013 ayant modifié plusieurs articles du C.A.S.F.

²⁶¹ Loi de financement pour la sécurité sociale pour 2006.

- (602). Mais, le retard pris à cette époque s'est ressenti sur l'activité des services départementaux, compte tenu des nombreuses visites de locaux rendues nécessaires (sur ces deux années, 42 déplacements et autant de réunions de présentation) et des visites du service médical du Département pour valider le GIR moyen pondéré des établissements²⁶² dont la convention tripartite venait d'être renouvelée, d'autant que depuis 2013, les médecins du conseil départemental de la Vienne assurent seuls les visites (et non plus avec un praticien conseil de la caisse d'assurance maladie) et transmettent le G.M.P. aux médecins valideurs Pathos de l'A.R.S
- (603). Enfin, les retards dans les nouveaux conventionnements ont eu des répercussions sur les budgets et les tarifs, reportant l'impact budgétaire pour le Département.
- *Un mécanisme de convergence tarifaire institué selon des critères propres au département de la Vienne, s'écartant du cadre réglementaire*
- (604). Sous le régime en vigueur depuis la loi du 2 janvier 2002, l'établissement doit adresser à l'autorité de tarification, avant le 31 octobre, les propositions budgétaires pour l'exercice suivant²⁶³. Après fixation des tarifs par les autorités de tarification et, le cas échéant, après rejets de propositions de dépenses, il élabore un budget exécutoire qu'il leur transmet. Enfin, il leur envoie avant le 30 avril de l'année suivante le compte administratif, accompagné de différents états de ventilation des dépenses et résultats ainsi que des effectifs entre sections²⁶⁴.
- (605). Dans les semaines suivant la transmission des propositions budgétaires par les établissements, le conseil départemental de la Vienne fixe les orientations pour la tarification des établissements et services²⁶⁵. Jusqu'en 2015, le budget du Département étant voté vers le 20 décembre N-1, celles-ci étaient arrêtées en même temps que le budget, et le président du conseil départemental prenait des arrêtés de tarification à partir de cette date. En 2016, le budget ayant été adopté le 11 mars 2016, afin de ne pas retarder la procédure, les taux directeurs ont été fixés lors de la délibération du 28 janvier 2016 relative aux orientations budgétaires. Une procédure analogue a été retenue pour 2017. En effet, dans les 60 jours suivant la publication de la délibération du conseil départemental fixant l'objectif annuel d'évolution des dépenses en application de l'article L. 313-8 du C.A.S.F., le Département doit notifier les tarifs applicables pour l'exercice²⁶⁶.
- (606). Pour 2015, le taux de progression maximal a été arrêté à 0,8 % pour les établissements totalement habilités à l'aide sociale. Pour ceux habilités partiellement, le tarif journalier a été relevé de 48,50 € à 50 € par jour afin de réduire l'écart croissant de tarif avec les EHPAD habilités totalement à l'aide sociale. En 2014, le prix de journée moyen s'élève à 52,67 € dans la Vienne (57,03 € en moyenne avec le GIR 5/6), contre 48,79 € en Charente (54,29 € avec le GIR 5/6), 54,67 € en Charente-Maritime (60,02 € avec le GIR 5/6), 44,55 € en Deux-Sèvres (54,50- € avec le GIR 5/6)²⁶⁷. Pour 2016, il a été voté une augmentation de 0,4% pour l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux. Pour les EHPAD, cela se traduit par une revalorisation de 0,50 € (+1%) du tarif journalier de l'habilitation partielle à l'aide sociale, ce qui le porte à 50,50 €.
- (607). La tarification repose sur un mécanisme de convergence tarifaire que le département de la Vienne a mis en œuvre selon ses propres critères, s'écartant du dispositif réglementaire²⁶⁸. Il calcule une valeur nette moyenne départementale du point relatif à la dépendance dans les établissements, en rapportant les charges nettes allouées au budget et prises en compte dans la détermination du tarif de dépendance par le nombre de points dans les GIR 1 à 6. Les effectifs de GIR sont affectés du même coefficient alors que des pondérations différentes

²⁶² Prévues à l'article R. 314-170 du C.A.S.F.

²⁶³ Article R. 314-21 du C.A.S.F.

²⁶⁴ Article R. 314-49 du C.A.S.F.

²⁶⁵ Comme prévu à l'article R. 314-3 du C.A.S.F.

²⁶⁶ Article R. 314-36 I du C.A.S.F.

²⁶⁷ Source : schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale, programme régional de santé de l'A.R.S. Poitou-Charentes pour 2011-2015.

²⁶⁸ Article R. 314-174 du C.A.S.F.

doivent être appliquées selon les GIR (exemples : 1040 pour GIR 1, 280 pour GIR 6)²⁶⁹. Les changements de réglementation intervenus à compter du 1^{er} janvier 2017 n'enlèvent rien à la critique car le nouveau mode de calcul du forfait global relatif à la dépendance, à la charge de département, prévoit une pondération différenciée des effectifs de GIR²⁷⁰. A compter du 1^{er} janvier 2017, la valeur nette moyenne départementale est dénommée « *GIR départemental* », mais la base de calcul prévue à la colonne E de l'annexe 3-6 du C.A.S.F. reste inchangée²⁷¹. La valeur nette du point de dépendance arrêtée par le département de la Vienne est passée de 5,15 €, en 2010, 5,24 € en 2011, 5,54 € en 2015 et 5,61 € en 2016.

- (608). De fait, les comparaisons entre le niveau de prestations et les ressources allouées à chaque établissement ne reposent pas sur les normes prévues par la réglementation. Or, en cas de dépassement de la valeur proposée par un établissement par rapport à la moyenne départementale, le Département lui demande d'exposer les ajustements envisagés, sauf en cas d'augmentation des prix et des salaires.
- (609). En outre, les services départementaux ne disposent pas systématiquement des états de ventilation des charges des établissements entre les 3 sections tarifaires²⁷² pour le secteur privé, qu'il leur appartient de réclamer aux établissements, et qui leur permet de réagir face à d'éventuels dépassements budgétaires. Cette lacune concerne principalement les EHPAD à caractère lucratif, appartenant à des groupes. Applicable à toutes les entreprises, le plan comptable général ne comprend pas les comptes de réserve de compensation ou de trésorerie ou de résultat sous contrôle de tiers financeurs, contrairement au plan comptable associatif (maisons de retraite privée non lucratives) et à la nomenclature prévue par l'instruction budgétaire et comptable M 22 applicable aux établissements publics sociaux et médico-sociaux. Les entreprises gestionnaires n'ayant pas toutes un commissaire aux comptes, les bilans qu'elles produisent ne comprennent pas les comptes « 10685 – réserve de trésorerie » et « 10686 – réserve de compensation ».
- (610). Toutefois, ces entités privées lucratives sont soumises comme tous les gestionnaires au dépôt d'un budget (ventilant la dépendance et l'hébergement), les données produites à l'autorité de tarification étant déclaratives²⁷³.

5.5.6.2. Enjeux du remplacement progressif des conventions tripartites par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens

- *Avant la loi du 28 décembre 2015 A.S.V., les dispositions législatives offrant la faculté d'élaborer des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans le social et médico-social sont restées lettres mortes. Dans la Vienne, seule l'ADAPEI était concernée.*

- (611). Compte tenu de la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens par le département de la Vienne sous l'acronyme « CPOM » avec diverses structures à caractère social et médico-social, il convient d'en rappeler la définition légale. Ceux-ci sont conclus « *entre les personnes physiques et morales gestionnaires d'établissements et services et la ou les autorités chargées de l'autorisation [...]. Ces contrats fixent les obligations respectives des parties signataires et prévoient les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis, sur une durée maximale de cinq ans notamment dans le cadre de la tarification. Ces contrats peuvent concerner plusieurs établissements et services* »²⁷⁴.
- (612). Introduit à titre facultatif dès 2002, avec une vocation tarifaire à partir de 2006²⁷⁵ offrant la possibilité de déroger au dialogue de gestion traditionnel (cf. *supra* 5.5.6.1), le CPOM a été rendu obligatoire, pour tout le champ

²⁶⁹ Annexe 3-6 colonne E du C.A.S.F. à laquelle renvoyait l'article R. 314-172 du C.A.S.F. dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016.

²⁷⁰ Article R. 314-173-1 du C.A.S.F. découlant du décret n° 2016-1814 du 21 décembre 2016 relatif aux principes généraux de la tarification, au forfait global de soins, au forfait global dépendance et aux tarifs journaliers des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes relevant du I et du II de l'article L. 313-12 du C.A.S.F.

²⁷¹ Nouvelle rédaction de l'article R. 314-175 du C.A.S.F. issue du décret n° 2016-1814 du 21 décembre 2016.

²⁷² Prévu à l'article R. 314-163 du C.A.S.F.

²⁷³ Article R. 314-100 du C.A.S.F. pris sur le fondement de l'article L. 314-7.

²⁷⁴ Article L. 313-11 du C.A.S.F.

²⁷⁵ Article L. 313-11 du C.A.S.F. issu de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, complété par l'ordonnance n°2005-1477 du 1^{er} décembre 2005.

médico-social et social, au-delà d'un seuil fixé par arrêté des ministres chargés des affaires sociales et de l'assurance maladie, par le II de l'article 63 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2009.

- (613). Les CPOM devaient être mis en place, au fur et à mesure de la signature des conventions tripartites de 2^{ème} génération, à partir d'une tarification fondée sur un forfait global de dépendance octroyé par le département à l'EHPAD et, en matière d'hébergement, sur une dotation pluriannuelle corrélée à sa capacité d'autofinancement et contrôlée *a posteriori*. Cela devait entraîner la disparition de la procédure contradictoire de fixation budget avec chaque autorité de tarification. Selon la même logique que celle de la tarification à l'activité pour les établissements publics de santé, un état des prévisions de recettes et de dépenses (E.P.R.D.) devait être transmis à l'autorité de tarification dès réception de la notification des tarifs de l'exercice²⁷⁶. Pour les établissements optant pour l'E.P.R.D., les règles de calcul des tarifs devaient être arrêtées par le ministre.
- (614). D'une manière générale, cette disposition a été peu appliquée car la détermination du seuil de mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés dans l'élaboration de critères pertinents. Elle a été supprimée par le législateur à compter du 1^{er} janvier 2016²⁷⁷.
- (615). Dans la Vienne, le seul CPOM de ce type avait été conclu avec l'ADAPEI, association gérant de nombreuses structures accueillant des personnes handicapées. Des contrats avaient été également passés avec les plus importants organismes d'aide à domicile (cf. *supra* 5.5.5.), mais ils ne s'inscrivaient pas dans le cadre de la L.F.S.S. pour 2009.
- *Le CPOM vise une meilleure maîtrise des dépenses, notamment dans le secteur des personnes handicapées.*
- (616). Dans la logique de la loi A.S.V., la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2017 a prévu que les CPOM signés dans le secteur lucratif couvriront l'ensemble des EHPAD d'un même gestionnaire relevant d'un même ressort départemental. En cas d'accord des parties, un CPOM pourra être étendu sur plusieurs départements ainsi qu'à d'autres catégories d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux relevant du gestionnaire signataire.
- (617). S'inscrivant dans ce cadre, et ce avant même son adoption par le législateur, le schéma départemental pour l'autonomie de la Vienne pour 2015-2019 a prévu, sous l'orientation « 3.2 – travailler sur la qualité de l'accompagnement », fiche action n°29 « renforcer la qualité des prestations en établissement », de garantir un prix de journée accessible dans le cadre des restructurations d'EHPAD pour limiter le reste à charge pour la personne hébergée. Cette intention ne doit pas masquer que la maîtrise du prix de journée est favorable aux finances départementales dans la mesure où elle permet de contenir l'évolution du budget de l'aide sociale à l'hébergement.
- (618). Mais, cela suppose de faire un point de la situation des comptes de capitaux des EHPAD préalablement aux travaux de reconstruction ou d'extension, ce qui n'est pas toujours le cas dans la Vienne. Ainsi, l'EHPAD de Chauvigny, récemment rénové, a conservé de substantiels excédents cumulés d'investissement non pris en compte dans le montage financier de l'opération. La subvention d'équipement aurait pu être réduite d'autant.
- (619). L'adoption du schéma pour l'autonomie 2015-2019 a relancé la démarche CPOM dans le secteur des personnes handicapées, en raison de la fongibilité entre groupes fonctionnels de dépenses qu'elle procure et de la stabilisation des dotations dans le temps. Cela permet de transférer des places d'une structure à une autre relevant d'un même gestionnaire (comme l'association des foyers de provinces).
- (620). En février 2016, une démarche en vue de la conclusion de CPOM a été lancée par le département de la Vienne avec les 5 gestionnaires (KORIAN-MEDICA, association des foyers de province qui gère 7 EHPAD, 3 associations gestionnaires de structures personnes handicapées PROGECAT, APAJH).

²⁷⁶ A cet effet, il introduisait un article L. 314-7-1 du C.A.S.F., toujours en vigueur.

²⁷⁷ Article 75 de la loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

- (621). Toutefois, pour les établissements pour personnes handicapées sous compétence exclusive ou conjointe de l'A.R.S., le département de la Vienne était contraint par la législation applicable à compter du 1^{er} janvier 2016 rendant obligatoire la signature d'un CPOM dans ce secteur²⁷⁸, ce qui relativise les efforts entrepris.
- (622). Une partie significative des établissements sociaux et médico-sociaux ESMS du secteur des personnes handicapées étant financée sous forme de prix de journée, c'est-à-dire un mode de tarification considéré comme potentiellement inflationniste, le CPOM devrait contenir l'évolution des dépenses en la matière. En effet, dans le cadre du prix de journée, un établissement qui réalise une suractivité, qu'elle soit liée à un accueil en surcapacité (supérieur à la capacité autorisée) ou à une sous-estimation de l'activité prévisionnelle au budget prévisionnel, peut générer des recettes supplémentaires. La signature du CPOM engendre le passage d'une tarification au prix de journée à un financement par dotation globale. Cette mesure vise une meilleure maîtrise de l'objectif d'évolution des dépenses pour le secteur des personnes handicapées.
- (623). A titre d'exemple, selon une analyse fournie par le Département (cf. *supra* 6.1.2), les deux établissements sociaux de l'ADSEA 86 qu'il tarifie dans le domaine du handicap, à savoir les CART de Poitiers et de Châtellerauld, présentaient, au 31 décembre 2015, des résultats non négligeables en attente d'affectation (respectivement 290,2 K€ et 217 K€). Cela s'explique par le fait que, chaque année, les frais de personnel effectifs sont inférieurs aux budgets alloués (écart de -45 K€ pour le CART de Poitiers et -22,5 K€ pour le CART de Châtellerauld pour les exercices 2014 et 2015 cumulés). Toutefois, les dépenses du groupe fonctionnel 1, liées à l'exploitation, sont chaque année en dépassement, ce qui nuance l'économie de frais de personnel.
- *A cet effet, les CPOM devront être élaborés en prenant en compte la situation financière des établissements au moment de leur signature, ce qui suppose que le département de la Vienne se fasse communiquer au préalable un certain nombre de renseignements et documents comptables.*
- (624). Dans la forme prévue par l'article 58 de la loi A.S.V., le CPOM couple forfaits soins, dépendance, tarification de l'hébergement, dotations complémentaires et frais de siège, un arrêté ministériel, non signé à ce jour, devant en déterminer le cahier des charges²⁷⁹. Il repose sur le principe de la libre affectation des résultats pour le gestionnaire alors que, sous le régime institué en 2002, l'affectation des résultats relève de l'autorité tarifaire, à une nuance près pour ceux de la section d'hébergement qui peuvent être affectés librement par le conseil d'administration de l'EHPAD, lorsque celui-ci est financé à moins de 50 % par l'aide sociale du département tarificateur, et à condition d'avoir formulé une demande en ce sens au département²⁸⁰.
- (625). Dans le cadre d'un CPOM, le gestionnaire devra, en contrepartie de la liberté d'affectation des résultats, remettre des documents aux autorités de tarification selon une périodicité restant à définir et justifier ses choix devant un comité de suivi. Instauré lors de la conclusion du contrat, celui-ci se réunira en fin de parcours pour un bilan et au cours de la troisième année pour un point à mi-parcours pour d'éventuelles mesures correctrices. Les objectifs et moyens initiaux peuvent être révisés par avenant « *lorsque les circonstances le justifient* ». En cas de difficultés lors du dialogue de gestion de la 3^{ème} année ou afin d'anticiper la prorogation ou le renouvellement du contrat, le conseil départemental ou l'A.R.S. pourront ajouter un dialogue de gestion lors de la 4^{ème} année d'exécution du contrat.
- (626). Sa programmation peut être ajustée chaque année en prenant en compte les dates d'échéance des conventions tripartites. En principe, le CPOM devrait succéder immédiatement à la convention. Si des contraintes de programmation ne le permettent pas, un avenant à celle-ci serait conclu pour une durée maximale d'un an. À l'inverse, les signataires de la convention tripartite peuvent en avancer la date d'échéance, par avenant, au profit du CPOM.
- (627). Une délibération de la commission permanente du 13 octobre 2016 a autorisé la signature de CPOM avec les résidences autonomie, circonscrits à l'usage du forfait-autonomie qui financera, totalement ou partiellement, les

²⁷⁸ Article 75 de la loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

²⁷⁹ En application du IV ter de l'article L. 313-12 du C.A.S.F.

²⁸⁰ Article R. 314-51 et R. 314-54 du C.A.S.F.

actions de prévention de la perte d'autonomie qu'elles réaliseront (259 K€ globalement pour la Vienne en 2016). La conférence des financeurs a retenu une répartition de ce forfait au prorata du nombre de places des établissements, soit 195 € la place. Les CPOM seront amendés afin de tenir compte des objectifs de qualité des résidences-autonomie et des modalités de calcul du forfait-autonomie pour les années 2017 et suivantes, en fonction du niveau de concours de l'Etat et des décisions de la conférence départementale des financeurs. Pour les 7 EHPA ou résidences-autonomie bénéficiant d'un forfait soins courant, le CPOM doit être établi conjointement avec l'A.R.S.

- (628). Sans s'inscrire dans le cadre des CPOM prévus par les textes adoptés successivement depuis 2002, le département de la Vienne a également une tradition de contractualisation avec plusieurs structures en matière de handicap. Depuis 2009, il finance deux SAMSAH (total 45 places) et 3 S.A.V.S. (total : 83 places) par le biais de dotations globales dans le cadre de conventions d'habilitation à l'aide sociale renouvelées fin 2016 pour 4 d'entre eux et signées pour la 1^{ère} fois pour deux d'entre eux²⁸¹.
- (629). Le SAMSAH, qui avait été créé au sein du centre hospitalier Henri Laborit à Poitiers suite à la reprise par celui-ci de l'ESAT géré par l'association « L'essor » (établissement sanitaire et social d'observation et de réadaptation), est l'un de ces deux services conventionnés pour la 1^{ère} fois. Le budget exécutoire 2014 du SAMSAH s'élevait à 377,8 K€ et son résultat à 10 K€. Mais il faut également prendre en compte l'activité commerciale de l'ESAT, avec un résultat 2014 de 51,3 K€ pour un budget exécutoire 3,7 M€. Comme cela a été relevé au cours du dernier examen de gestion du C.H. Henri Laborit, les excédents de ses deux budgets annexes contribuent à l'équilibre de son résultat consolidé et à un apport non-négligeable au fonds de roulement net global et de trésorerie. En d'autres termes, les structures intervenant dans le domaine du handicap présentent des situations financières confortables, dont témoignent notamment l'ESAT et le SAMSAH « L'Essor » gérés désormais par le C.H. Henri Laborit, tous deux tarifés par le Département. La conclusion d'un CPOM doit en tenir compte afin d'éviter l'accumulation, pendant leur période d'exécution, d'excédents sur lesquels le tarifificateur, en l'occurrence le département de la Vienne, n'aura pas de prise.
- (630). Le service signataire s'engage à informer le Département de la procédure d'admission à l'aide sociale de toutes les personnes dont il assure l'accompagnement. En l'absence de dépôt de dossier d'aide sociale, le Département remplace le paiement de la dotation globale de fonctionnement par une facturation sous la forme d'un coût place calculé selon l'activité réelle. Les conventions rappellent que les dépenses engagées au titre de la prise en charge en S.A.V.S. ou en SAMSAH peuvent faire l'objet de récupération sur la succession du bénéficiaire, sur la partie de l'actif successoral supérieure à 46 000 € et pour une dépense supérieure à 760 €, sauf si les héritiers sont le conjoint, les enfants ou la personne qui a assuré de façon effective et constante la charge de la personne handicapée.
- (631). Malgré une baisse du nombre d'établissements pour personnes handicapées soumis à tarification, de 57 à 2010 à 49 en 2014, et 48 en 2015, le budget est passé dans le même temps de 30,7 M€ à 35,4 M€ puis 35,8 M€ en raison d'une augmentation du nombre de places (1 157, 1 209 et 1 218) par suite d'ouvertures ou d'extensions de structures dans le cadre des anciens schémas départementaux des personnes handicapées. Les évolutions sont contrastées selon les catégories de structures. Le Département consent plus de moyens pour certaines, comme celles spécialisées dans l'accueil de déficients visuels et auditifs. L'accent est également mis sur les services d'accompagnement à la vie sociale (S.A.V.S.). Les foyers de vie sont davantage orientés vers les personnes handicapées vieillissantes.

5.5.6.3. Frais de séjour des assistés de l'aide sociale – délais de versement des prestations d'hébergement aux EHPAD

- (632). Au 31 décembre 2014, 1 930 places étaient habilitées à l'aide sociale à l'hébergement contre 1 904 un an plus tôt.

²⁸¹ Délibération précitée du 13 octobre 2016.

- (633). Contrairement à la réglementation²⁸², le département de la Vienne paye la dotation aux EHPAD à terme échu, et non terme à échoir. A l'exception de 3 EHPAD au cours des 4 dernières années, aucun établissement n'aurait réclamé le paiement à terme à échoir. La direction de l'autonomie du conseil départemental relativise le problème, soulignant que les sommes versées par les résidents représentent l'essentiel des recettes de l'EHPAD.
- (634). Cette situation favorable à sa trésorerie ne pourrait évoluer que sous l'impulsion du Département. Certes, il appartiendrait aux EHPAD de modifier leurs règlements intérieurs afin de prévoir le paiement mensuel et à terme à échoir des frais de séjour. Mais, seul le Département pourrait les inciter à établir des facturations mensuelles et à échoir. En tout état de cause, celui-ci ne peut se désintéresser de l'impact sur les finances des établissements (décalage dans la perception de la dotation d'hébergement).
- (635). Au plan national, les départements ont fait savoir à la direction générale de l'action sociale (D.G.A.S.) du ministère des affaires sociales qu'ils souhaiteraient mettre en œuvre un mécanisme de paiement différentiel de l'aide sociale, consistant à ne régler aux établissements, en début de mois, que la seule différence prévisionnelle entre le coût de l'hébergement et les ressources du bénéficiaire de l'aide sociale. La D.G.A.S. a rappelé la possibilité offerte aux départements de conclure des conventions, évitant de verser des allocations d'aide sociale en début de mois conformément à la réglementation²⁸³ (le président du conseil départemental pouvant « *prévoir par convention avec l'établissement le versement d'un acompte mensuel d'une dotation globale de financement relative à l'hébergement et à la dépendance correspondant aux tarifs journaliers hébergement et dépendance des personnes âgées ayant droit soit de l'aide sociale départementale, soit de l'allocation personnalisée d'autonomie* »).
- (636). En définitive, des adaptations peuvent être apportées la règle du versement de la dotation aux EHPAD à terme à échoir et non échu, uniquement sous réserve de la signature de conventions dans les conditions prévues par la circulaire du ministère des affaires sociales précitée.
- (637). Conclusion sur la politique de l'autonomie et perspectives.**

Avec un reste à charge de l'APA de 44,85 €/habitant en 2015, la Vienne se situe nettement en-deçà du ratio moyen de 55 €/habitant, calculé par l'assemblée des départements de France (A.D.F.) au plan national. Avec un reste à charge de la P.C.H. de 3 805,2 K€ en 2015, hors financements afférents à la maison départementale des personnes handicapées, pour une population de 430 018 habitants, le ratio reste à charge / habitant s'établit à 8,84 € / habitant contre une moyenne nationale calculée par l'A.D.F. de 16,50 €.

La Vienne dispose d'une bonne couverture territoriale en structures d'hébergement pour personnes âgées et pour personnes handicapées. Les décalages dans le déroulement d'opérations subventionnées par le Département ne s'expliquent que partiellement par le retard dans la mise en œuvre de la procédure d'appels à projets puisque celle-ci a été instituée en 2010 et que plusieurs d'entre elles ont été initiées par les précédents schémas gérontologiques et du handicap. Les prévisions de subventions d'équipement manquent de fiabilité. Ainsi, une autorisation de programme ouverte en 2009 dans le cadre du schéma gérontologique de l'époque ne sera pas clôturée avant 2018, soit 4 ans après l'échéance de celui-ci. L'évolution de l'autorisation de programme sur le schéma des personnes handicapées 2009 traduit un niveau de subventions d'équipement nettement inférieur aux prévisions. Comme l'atteste une lecture des rapports annuels successifs relatifs au budget « *personnes âgées* », des opérations importantes (EHPAD de Chauvigny et du centre hospitalier Camille Guérin de Châtellerauld) ont vu leur finalisation reportée d'année en année.

Destiné à faire converger les politiques d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, le schéma départemental pour l'autonomie de la Vienne pour 2015-2020 décline plusieurs orientations de la loi du 28 décembre 2015 portant adaptation de la société au vieillissement, promulguée un an après son adoption.

²⁸² Articles R. 131-4 du C.A.S.F.

²⁸³ Article R. 314-181 du C.A.S.F.

Même s'ils sont intégralement financés par l'Etat, soit pour la Vienne 2,3 M€ au titre de 2016, les dispositifs introduits par cette loi engendrent des missions supplémentaires pour le Département, avec notamment de nouveaux métiers en matière de prévention de la perte d'autonomie. En contrepartie, la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) à l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux devrait alléger la charge de travail dans le domaine de la tarification. La fixation de dotations forfaitaires stabilisées sur plusieurs années devrait éviter de revenir sur les dossiers de façon exhaustive tous les ans, ce qui pourrait se ressentir sur le niveau des moyens par rapport à ceux consacrés à la procédure de tarification antérieure.

Mais cet allègement ne sera pas immédiat car le remplacement des conventions tripartites par des CPOM sera progressif sur une période de 5 ans et un travail préalable de remise à plat des comptes des établissements devra être effectué. Sur ce point, le département de la Vienne, qui souhaite accélérer le passage aux CPOM conformément aux axes de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2017, n'a pas envisagé de véritable accompagnement des structures. Or, il importe d'élaborer des CPOM selon des critères fiables, comme par exemple le résultat de référence, les comptes de report et les ventilations entre sections tarifaires, pour éviter l'accumulation par certaines structures de réserves sans lien avec leurs besoins à venir, ainsi que l'aggravation de la situation financière pour celles qui sont déficitaires.

L'attention est également appelée sur la nécessité de respecter les critères réglementaires de convergence tarifaire entre EHPAD, modèle dont le département de la Vienne s'est écarté durablement des critères, ce qui a pu entraîner des risques de sur-dotation de certains EHPAD et, à terme, des distorsions entre EHPAD. Il est précisé que, malgré l'accélération des signatures de CPOM, pendant la transition avec les conventions tripartites, le mode de calcul réglementaire de la valeur du point de dépendance restera en vigueur²⁸⁴.

Selon la même logique, les CPOM devront tenir compte des excédents de divers organismes dans le domaine du handicap, ceci afin d'éviter la constitution de réserves sur lesquelles le Département n'aura pas de prise pendant les années à venir. La conclusion en 2010 d'un CPOM avec la plus importante structure de la Vienne pour personnes handicapées, selon les dispositions de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2009, a permis de contenir l'évolution des dotations. Mais, le niveau général des frais de séjour en établissements pour personnes handicapées a progressé en 4 ans, de 2011 à 2015, de 13 %. Pour la période 2010-2015, la hausse a été plus marquée, soit 21,9 %, ce qui traduit un rattrapage en termes d'équipements et/ou d'effectifs autorisés en 2010 et 2011. En définitive, l'enveloppe des frais de séjour en établissements pour personnes handicapées évolue par à-coups, au rythme des créations de places, en décalage de plusieurs années par rapport aux décisions (à partir de fin 2010 pour celles inscrites au schéma 2008-2012 du handicap, 2016 pour la programmation de 2014). En 2015, la progression est limitée car la plupart des ouvertures prévues dans la dernière programmation sont intervenues à la fin de cette année ou fin 2016.

L'aide sociale à l'hébergement en EHPAD a connu une progression non négligeable et non anticipée. Cela est à relier à l'absence d'éléments budgétaires dans le schéma gérontologique 2010-2014 ainsi que dans le schéma pour l'autonomie 2015-2019. A l'exception du budget primitif 2010, les délibérations relatives au budget primitif sont laconiques sur les répercussions budgétaires de la mise en œuvre du schéma.

La mise en œuvre de la loi A.S.V. induira des évolutions dans les modes de prise en charge des déficients intellectuels vieillissants, âgés de 45 ans et plus, en établissements puisque le Département a lancé au second semestre 2016 un appel à projets en vue de l'hébergement de cette catégorie de personnes dans les EHPA désormais dénommés « résidences autonomie ». Dans le prolongement des expérimentations menées en EHPAD (indépendamment de la dérogation accordée à ceux-ci pour accueillir des personnes handicapées de 60 ans et plus), cette mesure devrait permettre de contenir l'évolution des budgets, d'autant que seuls les frais d'hébergement seront désormais à la charge du Département (les frais de soins l'étant par l'assurance maladie).

²⁸⁴ Article R. 314-174 du C.A.S.F.

Ce dispositif sera nettement moins coûteux que pour une personne handicapée percevant la prestation compensatoire du handicap, financée par le Département, parfois pour des plages horaires importantes.

Si, au cours de la période récente, le niveau moyen des dépendances des personnes âgées a fléchi, la composition des effectifs des bénéficiaires de l'APA à domicile évolue dans le sens inverse, avec notamment une augmentation des GIR 4. Cela résulte de la politique de maintien à domicile du Département et du désengagement des caisses de retraite pour la couverture des personnes âgées les moins dépendantes (GIR 5-6), entraînant un classement de celles-ci en GIR 4 et une prise en charge supplémentaire par le budget départemental.

La période 2010-2015 a été marquée par 3 mesures témoignant de recherches d'économies : principe d'une participation financière liée aux ressources pour tous les dossiers d'APA à domicile, y compris ceux présentés en urgence, conclusion de « *contrats pluriannuel d'objectif et de moyens* » spécifiques (et distincts de ceux prévus par la loi et évoqués plus haut) avec les plus importants prestataires à domicile de la Vienne, incitation à l'utilisation du chèque emploi service universel préfinancés pour les services mandataires ou en gré à gré, facilitant le contrôle de l'effectivité. Cependant, ces mesures et la reprise d'activité (858 409 heures d'APA en 2014, 893 741 heures en 2015) n'ont pu résoudre les difficultés des services d'aide à domicile, puisque l'agence régionale de santé leur a octroyé des aides au titre des fonds de restructuration institués par le législateur.

Au cours de la période 2010-2015, la charge d'APA à domicile a baissé suite à une régularisation des modalités d'attribution de l'APA en urgence en 2011. Mais, en écartant l'effet de cette mesure, elle a progressé de 4,3 % entre 2011 et 2015, par suite du basculement, à partir de 2014, de personnes âgées autonomes que le régime assurantiel a cessé de couvrir. Il en est résulté un afflux de demandes d'APA de la part de ces personnes, et dont certaines ont été reclassées GIR 4, ce qui leur a permis de bénéficier d'une prise en charge par le Département, alors que cela n'aurait pas été possible si elles avaient été maintenues en GIR 5-6. De fait, le Département a été amené à se substituer, sans avoir eu la possibilité de l'anticiper, à un mécanisme assurantiel ayant fait défaut pour une partie des personnes âgées. Toutefois, les demandes présentées par des GIR 5-6 qui n'étaient plus couverts par les caisses n'ont pas entraîné un passage automatique en GIR 4.

La chambre invite la collectivité à :

- **susciter la création d'un observatoire départemental d'action sociale pour apporter aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale de la Vienne des données permettant l'élaboration d'une analyse des besoins sociaux à un échelon local et, in fine, un suivi des orientations du schéma départemental pour l'autonomie ;**
- **se faire communiquer, par les groupes privés d'établissements sociaux et médico-sociaux, d'une part, des comptes et des budgets complets, c'est-à-dire avec les annexes qui donnent une indication sur les niveaux de réserves, et, par tous les EHPAD, d'autre part, l'état de ventilation des charges entre sections tarifaires conformément à la réglementation précitée ;**
- **signer des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les établissements sociaux selon des références comptables fiables, en régularisant le cas échéant les soldes des comptes de report des établissements et en respectant le cadre réglementaire de calcul de la valeur nette moyenne départementale du point de dépendance pour les EHPAD.**

Au cours de la période sous revue, le périmètre des missions d'aide sociale départementales a connu d'importantes évolutions. Après la généralisation du R.S.A. à compter du 1^{er} juillet 2009, et dont les premiers effets en année pleine se sont fait sentir en 2010, le département de la Vienne a dû faire face, dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, au développement d'un métier à part entière auquel il n'était pas préparé, celui de l'accueil des mineurs isolés étrangers ou non accompagnés.

Autre nouveau métier que la collectivité doit assumer, avec des financements spécifiques de l'assurance maladie, la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées requiert de nouveaux savoir-faire, ce qui peut engendrer des frais de personnel supplémentaires, non quantifiés à ce jour. A l'inverse, en matière de tarification des établissements, la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens encouragée

par la loi du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement peut procurer des marges de manœuvre en dégageant du temps que consacraient jusqu'alors les chargés de suivi à l'examen des budgets.

Au plan budgétaire, le R.S.A. constitue un poids croissant pour la collectivité. En témoigne l'obtention, dans le cadre de loi de finances rectificatives pour 2016, d'une aide de 1,46 M€ au titre du « *fonds exceptionnel à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée* ». La Vienne en est attributaire au regard de deux des 3 critères retenus par le législateur pour la répartition du fonds, à savoir le taux d'effort de dépenses sociales et le reste à charge au titre du R.S.A.

6. AIDES ECONOMIQUES ET AUX TERRITOIRES

6.1. REPERCUSSIONS DE LA LOI NOTRE SUR LES AIDES DEPARTEMENTALES A L'ECONOMIE

6.1.1. Une remise en cause immédiate des dispositifs d'aide à l'économie

6.1.1.1. Un corpus législatif suscitant de fortes résistances

- (638). La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a retiré au département, à compter du 1^{er} janvier 2016, les compétences suivantes en matière économique. L'aide à l'immobilier d'entreprise relève désormais des seules communes et intercommunalités, lesquelles peuvent néanmoins la déléguer au département, sans que la contribution de celui-ci revienne à procurer une aide indirecte à une entreprise²⁸⁵. « *Pour des raisons de solidarité territoriale* » et en l'absence ou en cas de défaillance de l'initiative privée, il peut contribuer au financement d'investissements en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou E.P.C.I. à fiscalité propre, et à leur demande²⁸⁶.
- (639). Les engagements pris par le département avant la publication de la loi dans un domaine de compétences que la loi ne lui attribue plus s'exécutent jusqu'à leur terme, ceux pris après le 8 août 2015 tombaient au 31 décembre 2015. Le Département pouvait, à titre dérogatoire, maintenir les financements aux organismes qu'il avait créés antérieurement ou auxquels il participe, jusqu'au 31 décembre 2016²⁸⁷.
- (640). Deux circulaires interministérielles du 22 décembre 2015²⁸⁸ ont précisé que des dispositions attribuant au départements une compétence générale en matière de tourisme, de culture ou de sport, ou celles qui lui reconnaissent une mission de solidarité territoriale, n'ont pas pour effet de déroger à la législation relative aux aides aux entreprises, comme cela était déjà le cas sous le régime de la clause de compétence générale. Celle-ci ne les autorisait pas à attribuer des aides aux entreprises hors des cas prévus par la loi.
- (641). Après un rejet par le Conseil d'Etat²⁸⁹ d'un recours formé en référé par l'assemblée des départements de France contre ces textes, une circulaire du 3 novembre 2016 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales²⁹⁰ a rappelé que la région ne peut déléguer au département ses compétences en matière d'aides aux entreprises²⁹¹ et que celui-ci ne peut plus intervenir en l'absence de délégation de la part des communes et E.P.C.I. à fiscalité propre, sauf dans des cas énumérés par la loi.

²⁸⁵ Article L. 1511-3 du C.G.C.T.

²⁸⁶ Article L. 1111-10 du C.G.C.T.

²⁸⁷ V de l'article 2 de la loi NOTRe.

²⁸⁸ Instruction du Gouvernement NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, issue de l'application de la loi NOTRe ; circulaire relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements sur les collectivités territoriales.

²⁸⁹ Par ordonnances du 14 avril 2016, N°397614, 397618, 397620 à 397628, *Assemblée des départements de France et autres*.

²⁹⁰ NOR ARCC16320285, objet : conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux.

²⁹¹ En application des combinées des articles L. 1511-2 et L. 1111-8 du C.G.C.T.

(642). Pour le département de la Vienne, la mise en œuvre de la loi NOTRe a des répercussions sur 3 types de dispositifs qu'il a institués : aides à l'immobilier d'entreprises, financement/mise en œuvre des aides aux entreprises ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, intervention en faveur du développement économique.

6.1.1.2. Conditions de mise en œuvre de la loi NOTRe dans la Vienne

(643). En 2014, la région Poitou-Charentes avait annoncé le non renouvellement de la convention cadre qui la liait au département de la Vienne et qui permettait à celui-ci d'attribuer des aides aux entreprises ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, dans le cadre notamment d'une « *convention régionale de développement de l'emploi par l'économie pour les très petites entreprises* ». Privé de fondement à toute intervention dans ce domaine comme le prévoyaient les textes alors applicables²⁹², le Département avait, à compter du 1^{er} janvier 2015, restreint son champ d'action aux aides financières aux entreprises à l'immobilier.

(644). En 2016, ses services ont procédé à une première approche de l'impact de la loi NOTRe sur ses missions. Dans plusieurs cas (animation économique des territoires, pépinières d'entreprises, initiatives Vienne, soutien aux filières, prospection d'entreprises), la perte de la compétence est incontestée.

(645). En revanche, dans certains domaines, le Département conserve une présence indirecte sur le terrain économique, notamment par le biais de l'exercice de la compétence partagée « *tourisme* ». Une délibération de la commission permanente du 3 décembre 2015 a décidé la transformation de l'agence touristique départementale en une « *agence de créativité et d'attractivité du Poitou* » (ACAP), l'objectif étant, en plus du tourisme, de « *favoriser l'implantation d'acteurs économiques* » et de « *mettre en œuvre toute action visant à la création de richesse par l'aménagement du territoire et le développement économique* ». Selon le rapport de la délibération, l'« *agence souhaite faire de la prospection et de développement économique une de ses forces* » (...), « *le département doit conserver une action de renforcement économique de ses territoires* ». Cela a conduit la préfète de la Vienne à appeler l'attention du président du conseil départemental, dans une lettre adressée début 2016, sur l'empiètement de l'ACAP sur la matière économique, en contradiction avec les dispositions de la loi NOTRe. Cette lettre est restée sans réponse à ce jour.

(646). Une délibération de la commission permanente du 3 décembre 2015 validant l'octroi d'une subvention d'équipement de 68,85 K€ en faveur d'une entreprise pour l'implantation d'un parc d'attractions aquatiques à Vivonne a également suscité une lettre de la préfète de la Vienne du 12 février 2016. En effet, la subvention était octroyée directement par le Département alors que, sous l'empire des nouveaux textes, celui-ci ne pouvait que contribuer au financement d'un projet dont la maîtrise d'ouvrage était assurée par la commune ou la communauté de communes. En réponse, le président du conseil départemental a fait savoir, par lettre du 25 février 2016, que la subvention était dispensée sur le fondement d'une délibération de la commission permanente du 20 février 2015, la société bénéficiaire étant à l'époque en cours de constitution. Mais, si, comme il l'indique, « *la position de l'assemblée départementale sur le sujet était antérieure à l'individualisation de la subvention et à la promulgation de la loi NOTRe* », la subvention a été octroyée postérieurement, lorsque l'entreprise était constituée, ce qui ne permet pas d'envisager une aide départementale. Le département de la Vienne fait savoir que la situation a été régularisée par une convention de délégation de compétence en matière d'octroi d'aides à l'immobilier d'entreprises, signée avec la commune de Vivonne, après délibération de la commission permanente du 12 mai 2016.

(647). Par ailleurs, le 24 novembre 2016, le président du conseil départemental a annoncé la construction d'une salle de sports et de spectacles de 6 000 places, pour un coût de 20 M€, sous maîtrise d'ouvrage du Département, sur un terrain lui appartenant et situé sur la zone du Futuroscope. De la même manière qu'il a été observé au point 1.5.6.1 que l'entrée en vigueur de la loi NOTRe impliquait le transfert de propriété des zones d'aménagement aux E.P.C.I. intéressés, il est à noter que le Département ne pourra pas s'engager dans l'aménagement du terrain, sauf à intervenir par délégation d'un E.P.C.I. L'implantation de cet équipement à vocation culturelle, sportive et de loisirs est d'autant plus surprenante qu'il est présenté notamment comme un

²⁹² Article L. 1511-2 du C.G.C.T. dans sa rédaction antérieure à la mise en application de la loi NOTRe.

moyen de porter le développement du « *Poitiers basket 86* », alors que le Département n'en est pas le principal financeur et que cette association est en déficit chronique (cf. *supra* 1.5.5.3). En effet, cette structure en bénéficierait pour ses matches officiels de championnat, sans y résider en permanence, son siège social et son lieu d'entraînement étant en principe maintenus dans la salle actuellement dédiée à Poitiers. En tout état de cause, L'annonce de ce projet aurait mérité d'être précédée d'une étude globale sur sa viabilité et les financements octroyés. Ainsi, selon les renseignements fournis par le département de la Vienne, une étude relative à l'implantation de l'équipement et à la « *visibilité financière sur le long terme* » a été « *présentée dans sa globalité le 23 juin 2017* », soit 7 mois après l'annonce du projet.

- (648). Malgré la perte de compétence, le département de la Vienne conserve une présence dans le domaine économique par le biais de sa participation au syndicat mixte de l'aéroport de Poitiers Biard, constitué en 2007 à parité avec la communauté d'agglomération du Grand Poitiers et la chambre de commerce et d'industrie de la Vienne. Il la justifie par les dispositions de l'article 28 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Pour la chambre, nonobstant la vocation à la fois économique et touristique de cette entité, l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 NOTRe amène nécessairement à s'interroger sur la validité de cette participation. En raison du refus de la région Poitou-Charentes de l'intégrer, son aire d'intervention a été restreinte à la Vienne. Marquant la volonté du département de la Vienne de soutenir le développement de nouvelles dessertes et de renforcer la fréquentation de l'aéroport, son président en assure la présidence.
- (649). Le syndicat mixte a confié la gestion et l'exploitation de l'aéroport à une société du groupe Vinci dans le cadre d'une délégation de service public conclue à compter du 1^{er} janvier 2013 pour une durée de 7 ans, la chambre ayant examiné le passage à ce montage juridico-financier à plusieurs reprises.
- (650). Cette participation pèsera inévitablement sur les finances départementales, après la fermeture de la ligne Poitiers-Shannon en 2015. En 2016, le délégataire proposait 4 destinations régulières, Londres Standed, Edimbourg, Lyon, Ajaccio. Après deux années encourageantes, avec une augmentation du trafic passager de 2,6 % entre le 1^{er} semestre 2013 et celui de 2014, des taux de remplissage satisfaisants, puis 120 000 passagers enregistrés en 2015, le trafic devait être ramené à 108 000 en 2016²⁹³. De fait, l'objectif de développer une desserte à bas coût en diversifiant les zones géographiques²⁹⁴ n'est pas complètement rempli. Le fait que, comme le notait déjà la chambre dans un rapport d'observations sur la gestion du syndicat publié en 2011, la dimension départementale de l'aéroport de Poitiers n'est pas le plus adaptée n'y est pas étranger. Une ligne régulière à destination de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry a été maintenue pour le besoin des entreprises.

6.1.2. Zones d'activités des « Viennopôles »

- (651). Inspiré d'un concept institué en Vendée, et mis en œuvre dans la Vienne en 2008²⁹⁵ à travers des appels à projets, le label « *Viennopôle* » a été décerné à des zones d'activités en milieu rural, proposant des services aux entreprises, sous réserve d'être implantées à proximité immédiate de grands axes de transport routier, d'avoir une surface minimale de 20 à 30 hectares et d'être aménagées selon des critères paysagers, environnementaux et architecturaux de qualité. Neuf zones ont été labellisées. De 2008 à fin 2014, 85 hectares ont été aménagés et 33 ha commercialisés, ce qui a généré 28 M€ d'investissements de la part des communes et E.P.C.I., maîtres d'ouvrages des opérations, et permis d'accueillir 37 entreprises, soit à l'époque 648 emplois induits²⁹⁶.
- (652). Malgré une dynamique certaine, les données au 31 décembre 2014 font apparaître un succès commercial mitigé. Un dossier attire l'attention par son coût et l'inoccupation des terrains. Aménagé en 2009, à 500 mètres de la zone Monory de Châtellerault, et malgré des atouts (terrains de 10 ha près de l'autoroute, offerts au prix de 15 € le m² viabilisé, raccordés au réseau internet haut débit), le parc d'activités René-Monory d'Antran était

²⁹³ Rapport d'orientations budgétaires pour 2017 du Département, commission de l'aménagement du territoire.

²⁹⁴ Selon un rapport présenté à l'assemblée départementale en vue d'une délibération du 19 décembre 2014.

²⁹⁵ Sur le fondement d'une délibération du 17 décembre 2007.

²⁹⁶ Source : rapport présenté au conseil général en vue du vote de la délibération du 19 décembre 2014 relative aux aides au développement économique des territoires du département.

presque vide à la fin 2015, hormis un hôtel d'entreprises de 400 m² à l'entrée, construit par la communauté de communes des Portes-du-Poitou (fusionnée avec la communauté d'agglomération du pays châtelleraudais à compter du 1^{er} janvier 2017). En 2015, un deuxième bâtiment était en construction, porté par une entreprise. Avec 3,3 M€ de fonds publics injectés dont 0,8 M€ versés par le département de la Vienne, la zone apparaît comme superflue, alors que, juste à côté de Châtelleraut, une zone similaire a été aménagée en même temps.

- (653). Dans certains cas, la délivrance du label Viennopôle peut s'accompagner d'une aide spécifique, par exemple à l'immobilier d'entreprise. Ainsi, comme cela a été évoqué dans le cadre des relations du Département avec la SEML Patrimoniale de la Vienne (cf. supra 1.5.4.5), celle-ci a participé, en 2013, au financement de l'extension et de la réhabilitation de bâtiments appartenant à la communauté de communes du pays civraisien et charlois, à Saint-Pierre d'Excideuil, occupés par une entreprise adaptée de 40 salariés, ce dont fait état le site internet de cette société, avant de lui louer l'ensemble. Dans sa réponse, le Département indique que la SEML Patrimoniale n'octroie pas d'aide à l'immobilier d'entreprise, et précise qu'elle remplit des missions de constructeur/aménageur, ce qui correspond à sa contribution à la réalisation précitée. Même si, selon le Département, la dichotomie des intervenants, direction de l'économie et de l'emploi pour l'instruction de l'octroi label Viennopole et SEML Patrimoniale pour l'aide à l'immobilier d'entreprise, ne serait pas incompatible avec une appréhension globale et cohérente des dossiers, elle ne contribue pas à une économie générale des moyens alloués à ce type de mission.
- (654). En outre, en raison de la part d'aléas que comporteraient, selon le département de la Vienne, les projets de ce type, les enveloppes des subventions d'équipement pour aider les Viennopoles ont connu divers ajustements validés par l'assemblée départementale, au gré de leurs évolutions respectives qui ont notamment été affectées par la conjoncture économique défavorable. Les enveloppes ont néanmoins été surdimensionnées sans motivation apparente, puisque l'autorisation de programme créée à cet effet en 2009, quelques mois après la survenue de la crise financière de l'automne 2008, et dont le montant s'élevait à 7,2 M€ au 31 décembre 2015 (selon l'annexe au compte administratif), présentait alors un reste à financer de 3,8 M€ au titre de la partie de l'A.P. ayant été affectée. En 2015, sur 0,6 M€ de crédits de paiement ouverts au budget primitif, il en a été mandaté seulement 165,8 K€. Sans attendre la fin de l'année, une délibération du 26 juin 2015 modifiait l'échéancier des crédits, au motif que « *les travaux sur les Viennopôles ont été moins importants que prévu* ». Un crédit de 409 K€ était transféré vers le financement d'investissements immobiliers. L'échéance de l'A.P. était reportée à 2020 alors que 6 mois plus tôt, dans sa séance consacrée au budget primitif pour 2015, le conseil général validait un échéancier sur les exercices 2015 à 2018.
- (655). Une étude interne relative à l'impact de la loi NOTRe sur ses interventions économiques et qui a été communiquée en cours d'instruction mentionne 600 K€ de crédits ouverts initialement au budget primitif pour 2015 du Département au titre des subventions devant financer des investissements réalisés au niveau des Viennopôles, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016 des dispositions de la loi NOTRe restreignant les facultés d'intervention économique des départements. Selon ce document, le Département classe les subventions d'équipement en matière de Viennopoles comme continuant de relever de sa compétence, la maîtrise d'ouvrage étant assurée par la commune ou l'intercommunalité, tandis que les frais de fonctionnement qu'il prend à sa charge (12 K€ par an) ne le sont plus à compter du 1^{er} janvier 2016. Cette distinction méconnaît les prescriptions de la loi NOTRe. Le Département la justifie par le fait que la rédaction des dispositions de l'article L. 1111-10 du C.G.C.T. ne l'empêchait pas, avant que la circulaire interministérielle du 26 décembre 2015 précitée n'interdise toutes aides indirectes aux entreprises. De plus, la suppression de la possibilité d'intervention en vue de favoriser le développement économique ne permet pas au Département de continuer à dispenser des subventions aux Viennopoles, sauf pour les conventions de développement économique qu'il avait signées avant la publication de la loi NOTRe dont l'article 133 V a prévu que l'exécution « *se poursuit jusqu'à leur terme dans les conditions prévues lors de leur conclusion* ».

6.2. UNE NOUVELLE POLITIQUE D'AIDE AUX TERRITOIRES

- (656). Le département de la Vienne se caractérise par une politique historique en matière d'aides en faveur des communes et de leurs groupements, qui se traduit dans ses comptes, avec un prêt au budget annexe du

Futuroscope dédié au financement des travaux de l'hôtel du Futuroscope (imputé au compte « 2741 - prêts aux collectivités et groupements ») et dont le capital restant dû s'élevait à 7,5 M€ au 31 décembre 2013, 7,125 M€ au 31 décembre 2014, et 6,75 M€ au 31 décembre 2015.

(657). Avant même l'institution d'un nouveau dispositif en 2016, le département de la Vienne avait fait évoluer ses mécanismes de soutien aux communes et à leurs groupements d'une logique d'aide sectorielle vers une logique d'aide territorialisée. Suivant les recommandations de la chambre formulées en 2012, les différents dispositifs existants, fonds d'aide à la voirie communale et fonds de soutien et de solidarité aux collectivités, ont été unifiés en 2013. La lisibilité de l'action départementale en a été améliorée.

6.2.1. Une politique d'aide aux territoires redéfinie

(658). Une délibération du 4 décembre 2015 a reconfiguré les dispositifs d'aides départementaux aux territoires, avec la création d'un « accompagnement des communes et des territoires pour l'investissement dans la Vienne » (ACTIV). Un règlement départemental ACTIV a été voté le 11 mars 2016, remplacé par un nouveau règlement ACTIV 2017-2021 adopté par délibération du 15 décembre 2016. Le dispositif ACTIV est constitué de 5 volets :

- un volet 1 pour les projets départementaux (investissements sous maîtrise d'ouvrage départementale dans les domaines intéressant les routes, les collèges, le schéma départemental d'aménagement numérique, le SDIS 86, ainsi que des projets structurants comme par exemple en matière de tourisme) ;
- un volet 2 pour les projets de territoire, contrats avec les E.P.C.I. et leurs communes ;
- un volet 3 concernant les projets d'initiative locale, financés par une dotation aux communes, à l'exception de Poitiers et Châtelleraut ;
- un volet 4 dédié aux appels à projets : patrimoine historique, schéma de l'eau et centres bourgs ;
- un volet 5 regroupant les aides aux tiers (bailleurs sociaux, syndicats, associations, particuliers).

(659). Les aides peuvent se cumuler avec la dotation d'équipement des territoires ruraux de l'Etat et avec les aides régionales dès lors que le projet ne correspond pas à une compétence exercée en qualité de chef de file²⁹⁷. La participation minimale de la collectivité territoriale assurant la maîtrise d'ouvrage est de 20 % ou 30 % du coût hors taxe du projet et peut s'ajouter à des aides de la région et du département²⁹⁸.

(660). Le « volet 2 » d'ACTIV concerne les projets des territoires, définis par des conventions avec les E.P.C.I. et leurs communes, et répondant à deux objectifs : promouvoir une logique de projets partagés et assurer une meilleure lisibilité de l'action départementale. Les projets s'inscrivant dans les priorités départementales et ayant une dimension supra communale sont présentés dans le volet 2. Les contrats de développement en cours à la date de l'adoption d'ACTIV ont été repris dans le volet 2.

(661). Une délibération du 11 mars 2016 a fixé les enveloppes pour chaque territoire, en fonction d'une dotation par habitant, pondérée en fonction des écarts de richesses et charges entre les territoires, de la voirie (longueur de voirie rapportée à la voirie de tout le département), du coefficient d'intégration fiscale et du potentiel fiscal, soit 2,8 M€ au total pour 2016 à répartir entre 17 communautés de communes. Le règlement ACTIV 2017-2021 adopté en fin d'année 2016 fixe une échéance pour la signature des contrats au 1^{er} semestre 2017.

(662). Pour les deux communautés d'agglomération, un montant global de 2,04 M€ a été arrêté, le taux d'intervention du Département étant lié à leur « développement harmonieux et équilibré ». En juin 2016, un contrat de territoire a été voté avec celle de Grand Poitiers incluant des projets portés par la ville de Poitiers dans le cadre du volet 2 pour 2016 à hauteur de 1,7 M€. Des contrats spécifiques seront signés avec les communes de plus de 3 500 habitants appartenant à Grand Poitiers et à la communauté d'agglomération du pays châtelleraudais. En 2017, un contrat était envisagé avec la communauté d'agglomération du pays châtelleraudais comprenant des projets communs avec la ville de Châtelleraut, ces deux organismes ayant signé depuis 2010 avec le Département des « contrats de développement ».

²⁹⁷ Conformément à l'article L. 1111-10 du C.G.C.T.

²⁹⁸ Article L. 1111-9 du C.G.C.T.

- (663). Les projets d'initiative locale sont présentés dans le « volet 3 » et sont financés par une « *dotation de solidarité communale* » en faveur de toutes les communes de la Vienne hors Poitiers et Châtellerauld, composée pour moitié d'une dotation de base forfaitaire pour chaque commune, et, pour l'autre moitié, d'une « *dotation solidaire* », répartie en fonction du potentiel fiscal de la commune et de l'effort fiscal. Ce dispositif vise à faciliter la réalisation par les communes de projets dans l'année en leur permettant de disposer d'une dotation annuelle, connue à l'avance, la finalité étant de contribuer à « *donner du travail aux entreprises* ».
- (664). Le volet 3 a été conçu dans une optique annuelle, avec pour contrepartie pour les communes de réaliser les travaux dans l'année. Au budget primitif pour 2016, il a été inscrit une dotation de 7 M€ de crédits de paiement de subventions d'équipement. Par délibération du 12 mai 2016, la commission permanente a décidé d'individualiser sur cette dotation 3,2 M€ de crédits de paiement. Le règlement d'ACTIV voté le 15 décembre 2016 simplifie les modalités de gestion et de versement des subventions du volet 3. Les demandes peuvent être présentées sous forme dématérialisée via l'extranet « *subventions* » du département de la Vienne.

6.2.2. Une réorganisation en cours dans le domaine de l'ingénierie

- (665). L'aide départementale aux communes et à leurs groupements se décline également par le biais de l'agence technique départementale de la Vienne (A.T.D. 86), établissement public local, créé en 1984, dans lequel le département de la Vienne détient une participation de 24,4 % (0,8 M€ de charges en 2013). Selon ses statuts, refondus par décision de son assemblée générale extraordinaire réunie le 9 mars 2015 et validée par une délibération de la commission permanente du conseil départemental du 4 juin 2015, elle a pour membres le département de la Vienne, les communes, E.P.C.I. et syndicats mixtes fermés de la Vienne qui en font la demande, ainsi que des « *organismes de coopération locale* » de la Vienne (pratiquement des groupements d'intérêt public composés de collectivités territoriales ainsi que de syndicats mixtes ouverts). La moitié des membres du conseil d'administration de l'A.T.D. sont des conseillers départementaux.
- (666). L'A.T.D. apporte une assistance technique et des conseils stratégiques aux collectivités territoriales de la Vienne (études, conseils pour leurs projets d'aménagement, études de faisabilité, maîtrise d'œuvre, sécurité, protection, santé). En 2015, elle a été sollicitée par plusieurs collectivités, notamment pour des études préalables de projets.
- (667). Au cours des dernières années, l'A.T.D. 86, dont les statuts n'avaient pas été revus depuis 1984, a rencontré des difficultés de positionnement. La communauté de communes du val vert Clain, intégrée à la communauté urbaine de Grand Poitiers depuis le 1^{er} janvier 2017, a développé son propre service du droit des sols. Celle du pays mélusin a fait appel à la communauté urbaine de Grand Poitiers. De ce fait, malgré la mise en place de missions pérennes d'accompagnement en matière d'urbanisme opérationnel (assistance à maîtrise d'ouvrage) et de planification urbaine, le portefeuille d'activité de l'A.T.D. s'est restreint au fil du temps aux collectivités territoriales les plus petites. Certes, les communautés de communes précitées auraient pris l'engagement moral de reprendre les agents de l'A.T.D. concourant à cette mission, mais la perte d'activité pour l'agence n'est pas négligeable. Le Département en convient, soulignant toutefois que l'A.T.D. avait bâti un service de l'application des droits des sols en fonction de l'intention des deux communautés de communes précitées de ne pas y recourir.
- (668). A compter du 1^{er} juillet 2015, l'A.T.D. a créé en son sein un service instructeur pour les communes qui ne bénéficieront plus à cette date de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme²⁹⁹ (128 communes concernées au 1^{er} juillet 2015 et 26 au 1^{er} janvier 2017). Le Département a réalisé une étude d'impact pour mesurer les répercussions financières de cette nouvelle organisation. Il en est ressorti un besoin de trésorerie, justifiant l'octroi d'une subvention exceptionnelle de 100 K€ en 2015, qui devrait diminuer à terme, de sorte que sur plusieurs exercices l'opération serait neutre. La subvention va être diminuée de 50 K€ chaque année jusqu'en 2018. Le conseil départemental a également voté en faveur de l'octroi d'une subvention de 80 K€ pour le recrutement de deux agents au sein de l'A.T.D.

²⁹⁹ En application de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 « *Accès au logement et urbanisme rénové* ».

- (669). Les statuts ont donc été révisés en 2015 pour préciser l'objet de l'A.T.D. et la faire bénéficier du principe d'exception à la mise en concurrence des marchés (missions « *in house* »). A cette occasion, l'A.T.D. a fait l'objet d'une étude de la mission de modernisation d'évaluation et de coordination (auprès du D.G.S.) en lien avec la direction de l'appui aux territoires et collectivités, relative à ses coûts de revient par activité et la tarification. En effet, contrairement aux statuts, les collectivités ne réglaient pas de cotisations. En l'absence de comptabilité analytique, l'A.T.D. était dans l'impossibilité de fixer un tarif reflétant les coûts. Les comptes de l'A.T.D. sont suivis par la D.A.T.C. en lien avec la contrôleur de gestion.
- (670). Avant l'adoption de nouveaux statuts, une délibération de la commission permanente du 30 janvier 2015 avait autorisé la signature pour une durée de 6 ans à compter du 1^{er} janvier 2015 d'une nouvelle convention cadre, dénommée « *protocole de cadrage stratégique avec l'agence technique départementale* », fixant les orientations de l'A.T.D. autour de « *valeurs et de principes d'une ingénierie de qualité* », avec pour finalité l'amélioration de la qualité du cadre de vie pour développer l'attractivité de la Vienne. En application du principe de solidarité territoriale, l'A.T.D. doit intervenir pour toutes les collectivités territoriales. Elle doit également aider le Département dans la mise en œuvre des dispositifs des aides aux tiers et des schémas départementaux. Par conséquent, l'A.T.D. fait partie intégrante de la politique territoriale du Département. Pour le suivi du protocole, un comité de suivi technique composé du directeur de l'A.T.D., du D.G.S. du Département, des services concernés de chaque structure devait se réunir au moins une fois par an. Mais, il n'a pas été encore installé.
- (671). Le Département pourrait faire évoluer son dispositif en soutenant la réalisation d'études favorisant l'aide à la décision pour les collectivités. Courant 2017, le futur conseil architecture urbanisme environnement (C.A.U.E.) et l'A.T.D. devaient être mutualisés, avec la nomination d'un directeur commun en la personne de celui de l'A.T.D. Les deux entités seraient hébergées dans les mêmes locaux, à la technopole du Futuroscope.
- (672). Le département de la Vienne apporte également, par le biais du syndicat mixte « *Vienne services* », créé en 1980, un soutien technique aux communes, notamment des prestations informatiques pour les mairies et les écoles ainsi qu'un service d'assistance juridique, ce qui le fait intervenir en partie dans une compétence directement exercée par les services départementaux. Pour le moment, les efforts de rationalisation annoncés en 2014 avec la signature d'une convention n'ont pas été mis en œuvre. Le devenir de la place de ce syndicat s'inscrit dans le cadre d'une révision globale des aides départementales aux territoires.
- (673). Conclusion sur les aides à l'économie et aux territoires.**

Sous l'effet de la suppression de la compétence en matière économique, le département de la Vienne s'est recentré de façon volontariste sur l'aide aux communes et à leurs groupements, à travers des dispositifs réaménagés. Poursuivant l'effort engagé à la fin de la précédente mandature, le dispositif ACTIV introduit une clarification dans les modalités de dispensation des aides aux territoires : annualisation des aides, sans possibilité de report, lisibilité accrue et recherche d'une équité dans les mécanismes et les conditions d'octroi. La contrainte budgétaire a pu renforcer cette tendance. Environ 12,5 K€ de subventions d'équipement sont attribués en moyenne à chaque commune. A la commission permanente d'octobre 2016, le total engagé s'élevait à 5,8 M€.

Dans le domaine de l'ingénierie aux collectivités, le département de la Vienne réorganise ses modalités d'intervention avec un rapprochement entre son bras armé historique, l'agence technique départementale de la Vienne, et le C.A.U.E. dont la création est programmée courant 2017. L'ATD se situant en amont d'ACTIV, son association aux réflexions en vue de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif était logique.

Une remise à plat plus globale nécessiterait d'examiner également la place et le rôle de deux organismes satellites anciens, le syndicat mixte « *Vienne services* » et la société d'équipement du Poitou, quoique dans cette société d'économie mixte le Département détient une participation minoritaire de 12 %. Les réflexions sur le devenir de la société d'équipement du Poitou, dont il a été question à l'occasion de sa recapitalisation (cf. supra 1.4.4.3), entraîneront probablement sa réorientation vers l'appui aux collectivités de taille modeste, ce qui

pourrait l'amener à empiéter sur le domaine d'intervention de l'AT.D. Le département de la Vienne indique qu'une remise à plat serait envisagée dans le cadre de la fusion avec l'A.T.D. en cours et qui sera effective normalement au 1^{er} janvier 2018.

Les aides développées de façon indirecte par le biais de la SEML Patrimoniale et de la SEML du Bois de la Mothe Chandénier poseront probablement plus de problèmes. En tout état de cause, les dispositions de l'article 2 – V de la loi NOTRe sont sans équivoque : le Département pouvait maintenir les financements accordés aux organismes qu'il avait créés antérieurement ou auxquels il participait pour concourir au développement économique de leur territoire seulement jusqu'au 31 décembre 2016.

Comme pour les projets soutenus par le biais de la SEML Patrimoniale, le Département est très certainement dans l'attente de la transformation de la communauté d'agglomération de Grand Poitiers en communauté urbaine pour prendre une position définitive. S'agissant des projets initiés dans le reste de la Vienne, la situation devrait être plus facile à gérer compte tenu de la taille plus modeste des collectivités. Il suffira que celles-ci prennent la maîtrise d'ouvrage et signent une convention de délégation avec le Département.

La restructuration de l'agence technique départementale et la création d'un conseil, architecture, urbanisme, environnement préfigurent ce mouvement.

Même si les échéances fixées par la loi NOTRe sont claires, les conditions de mise en application de ses dispositions sont rendues difficiles par la concomitance de l'entrée en vigueur du schéma départemental de coopération intercommunale.

ANNEXES

ANNEXE 1– Part des dépenses d'aide sociale dans les recettes et les dépenses totales.....	141
ANNEXE 2– Budget de l'aide sociale départementale en M€, hors dispositifs communs	141
ANNEXE 3– Taux de couverture des dépenses sociales par les compensations (M€).....	142
ANNEXE 4 – Répartition des emplois des services territorialisés (maisons départementales de la solidarité) par dispositifs et catégories E.T.P. au 31 décembre 2015	143
ANNEXE 5 – Aide sociale à l'enfance	144
ANNEXE 6– Calcul des restes à charge des allocations individuelles de solidarité	145
ANNEXE 7– INSERTION	148
ANNEXE 8 – AUTONOMIE (personnes âgées et personnes handicapées)	149

ANNEXE 1– Part des dépenses d'aide sociale dans les recettes et les dépenses totales

En M€ & %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2010-2015	Total 2011-2015
compte 651	96,9	99,4	79,3	104,5	108,2	111,7	600,0	503,1
c/652	60,7	62,0	55,6	66,5	68,6	73,0	386,4	325,7
Total 651 + 652	157,6	161,4	134,9	171,0	176,8	184,7	986,2	828,8
Total produits classe 7	357,1	433,1	325,0	381,1	423,5	380,5	2 300,3	1 944,2
<i>Part des dépenses sociales dans les produits</i>	44,1 %	37,3 %	41,5 %	44,9 %	41,7 %	48,5 %	42,9 %	42,7 %
Total charges (classe 6)	329,4	407,9	307,2	368,8	413,0	372,8	2 199,1	1 869,7
<i>Part des dépenses sociales dans les charges</i>	47,8 %	39,6 %	43,9 %	46,4 %	42,8 %	49,5 %	44,9 %	44,3 %

Source : comptes de gestion du budget principal du département de la Vienne.

ANNEXE 2– Budget de l'aide sociale départementale, hors dispositifs communs

En M€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var 15/10	Ventilati on 2014	Ventilatio n 2015
Aide sociale à l'enfance (*)	19,04	19,07	19,16	23,18	24,18	26,33	38,3%	13,8%	14,3%
Personnes âgées (APA + dotation hébergement aux établissements)	48,86	48,03	48,54	50,12	51,87	52,81	8,1%	29,5%	28,7%
Personnes handicapées	36,34	37,32	38,39	38,90	38,92	40,30	10,9%	22,2%	21,9%
Revenu minimum d'insertion + revenu de solidarité active	50,39	49,16	54,12	57,11	60,63	64,41	27,8%	34,5%	35,0%
TOTAL DEPENSES D'AIDE SOCIALE	154,63	153,58	160,20	169,30	175,59	183,85	18,9%	100,0%	100,0%

Source : comptes de gestion.

Somme des comptes « 65111 – famille et enfance », « 65211 – frais de scolarité », « 65212 – frais périscolaires », « 6523 – frais d'hospitalisation », « 652411 – foyers de l'enfance, centres, hôtels », « 652412 – maisons de l'enfance à caractère social », « 652513 – lieux de vie et d'accueil », « 652414 – foyers de jeunes travailleurs », 652416 – service d'aide éducative en milieu ouvert » et 652418 – autres ».

(**) La non prise en compte des charges communes à l'aide sociale explique que les totaux sont légèrement inférieurs à la somme des c/651 et 652 figurant dans le tableau précédent.

ANNEXE 3– Taux de couverture des dépenses sociales par les compensations (M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011- 2015	Evolution 2011- 2015
RMI RMA et RSA								
Prestations (allocations)	50,4	49,2	54,1	57,1	60,6	64,4	285,4	+30,9%
F.M.D.I. (compte 74783)	5,1	3,7	3,8	3,8	3,5	3,3	18,1	-10,8%
TICPE RMI/RMA/RSA (partie du 7352)	38,7	39,1	40,7	38,9	39,3	39,1	197,1	0 %
Taux de couverture	86,9%	87,0%	82,3%	74,8%	70,6%	65,8%	75,4%	-24,3%
APA								
Prestations versées	48,9	48,0	48,5	50,1	51,9	52,8	251,3	+10,0%
Dotation versée par CNSA au titre de l'APA (c/ 747811)	12,7	12,9	12,7	14,2	14,5	14,5	68,8	+12,4%
Taux de couverture	26,0%	26,9%	26,2%	28,3%	27,9%	27,5%	27,4%	+1,9%
PCH								
Prestations versées	36,3	37,3	38,4	38,9	38,9	40,3	193,8	+8,0%
Dotation versée CNSA au titre de la PCH (c/747812)	3,8	3,4	3,5	3,4	3,3	3,3	16,9	-2,9%
Taux de couverture	10,5%	9,1%	9,1%	8,7%	8,5%	8,2%	8,7%	-4,3%
TOTAL								
Montant des prestations versées	135,6	134,5	141,0	146,1	151,4	157,5	730,5	+17,1%
Compensations affectées	60,3	59,1	60,7	60,3	60,6	60,2	300,9	+1,9%
Dispositif de compensation péréquée					6,3	6,3	12,6	N.C.
Taux de couverture	44,5%	43,9%	43,0%	41,3%	44,2%	42,2%		

Source : comptes de gestion.

ANNEXE 4 – Répartition des emplois des services territorialisés (maisons départementales de la solidarité) par dispositifs et catégories E.T.P. au 31 décembre 2015

En Nb & K€

Site / dispositifs	A	B	C	Total
M.D.S. de Châtelleraut nord	3	10	5	18
Fonctions sociales transversales	1	10	4	15
Insertion	2	0	1	3
M.D.S. de Châtelleraut sud (fonctions sociales transversales uniquement)	2	17	5	24
M.D.S. de Chauvigny	1	8	5	14
Fonctions sociales transversales	1	8	3	12
Insertion			2	2
M.D.S. de Civray	1	9	3	13
Fonctions sociales transversales	1	8	3	12
Insertion		1		1
M.D.S. de Fontaine-le-Comte (fonctions sociales transversales uniquement)	1	12	2	16
M.D.S. de Jaunay-Marigny	4	26	5	35
Fonctions sociales transversales	1	18	2	21
Insertion	1	1	0	2
Aide sociale à l'enfance	2	7	3	12
M.D.S de Loudun (fonctions sociales transversales uniquement)	2	5	3	10
M.D.S de Montmorillon	2	6	4	12
Fonctions sociales transversales	1	6	4	11
Insertion	1	0	0	1
M.D.S de Poitiers	4	33	5	42
Fonctions sociales transversales	2	32	5	39
Insertion	2	1	0	3
Total des services territorialisés :	20	126	38	184
Total masse salariale	1 052,5 K€	5 144,1 K€	1 227,3 K€	7 423,9 K€

Source : département de la Vienne.

ANNEXE 5 – Aide sociale à l'enfance

Tableau 1 : Tarification 2015 des structures d'accueil spécialisées dans l'aide sociale à l'enfance

En K€

	Tarifs (€) (prix forfaitaire, prix de journée, de nuit, etc.)	Coût 2015
Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels (652411)		4 772,9
Maisons d'enfants à caractère social (652412)		9 788,4
Lieux de vie et d'accueil (652413)	139,35 € en 2015 (138,19 € en 2014)	2 308,1
Foyers de jeunes travailleurs (652414)		760,4
Établissements scolaires (652415)		0,0
Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile (652416)	32,42 € pour A.D.M.R. et 31,80 € pour l'UNA 86 pour les T.I.S.F. (*) Pour les auxiliaires familiales : A.D.M.R. : 21,76 €/ UNA 86 : 23,50 €	2 186,4

Source : comptes de gestion et rapport annuel d'activités 2015 des services du département de la Vienne.

(*) A.D.M.R. : fédération des aides à domicile en milieu rural, UNA : union nationale de l'aide, des soins et des services à domicile, T.I.S.F. : techniciens d'intervention sociale et familiale.

Tableau 2 : Rémunération des assistants familiaux

En Nb & en K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'assistants familiaux				322	306	302
c/64121 – rémunération principale	7 622,2	9 750,3	9 908,6	9 853,3	9 498,2	9 470,2
c/64123 – indemnité d'attente	0	0	0	39,1	58,5	57,6
c/64126 – indemnité de licenciement	115,1	111,9	74,9	54,2	30,4	79,5
c/64128 – autres indemnités	3 201,3	3 275,4	3 173,1	2 773,5	2 624,0	2 628,7
Total c/6412	10 938,6	13 137,7	13 156,6	12 720,2	12 211,1	12 235,9

Source : comptes de gestion du budget principal, rapports annuels d'activité des services départementaux et bilans sociaux.

ANNEXE 6– Calcul des restes à charge des allocations individuelles de solidarité

Tableau 1 : Charges R.M.I. et R.S.A.

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 15/10
chap935-4 - 71 - alloc, c/6515 -R.M.I. - versements aux org payeurs	122,45	615,55					
ch. 935-471, c/654 - pertes sur créances irrécouvrables	43,22	36,87					
c/673 - titres annulés sur exercices antérieurs (chapitres 935-4 + 935-6)	32,73	12,79	13,5	18,3	5,9	10,3	-68,7%
ch. 935-6 R.S.A., article 7 allocations R.S.A., c/65171 - R.S.A. allocations forfaitaires	40 449,91	40 225,80	46 151,00	48 555,07	51 481,19	54 926,73	35,8%
ch. 935-6, c/ 65172 - R.S.A. alloc forfaitaires majorées	8 202,19	8 121,86	7 965,20	8 552,07	9 146,37	9 480,90	15,6%
A - Total R.S.A. / R.M.I. versé	48 850,51	49 012,88	54 129,69	57 125,47	60 633,42	64 417,88	31,9%
chap935-4, article 71-7531 - émissions titres indus R.M.I	135,68	25,46	18,41	0,67	0,00		-100,0%
ch. 935-4, art 72, 7532 - émissions titres indus R.M.A.	39,29	18,57	0,00	0,00	0,00		
ch. 935-68, c/75341 - allocations du dispositif expérimental	106,31	84,03	0,00	0,00	0,00		
ch. 935, 6, article 7, c75342 - R.S.A.. Allocations forfaitaires	317,51	642,48	223,40	246,56	380,81	432,30	36,1%
ch. 935-6, art 7, 75343 - allocations forfaitaires majorées	1,37	12,56	8,37	11,08	18,28	50,25	3573,9%
C/7714 - recouv sur créances admises en non valeur	0,00	0,00	0,00	0,00	0,82	1,08	non calculé
c/7718 autres prod excep sur opérations de gestion	0,00	0,00	622,50	37,63	0,00	11,65	N.C
Total titres sur indus	600,17	783,09	250,18	258,31	399,09	482,55	-19,6%
B) sommes recouvrées	1 200,34	1 566,19	1 122,87	554,25	799,00	977,82	-18,5%
C) Charge nette (A -B)	47 650,17	47 446,69	53 006,82	56 571,22	59 834,42	63 440,06	33,1%
D) T.I.C.P.E./T.I.P.P (c/7352, chapitre 941	38 658,35	39 113,27	40 687,80	38 908,89	39 290,85	39 094,87	1,1%
E) F.M.D.I parts 1+2	3 005,60	2 997,72	3 762,36	2 925,73	2 569,41	2 313,96	-23,0%
F) Autres participations de l'Etat c/74718 (*)	0,00		131,85	0,00	0,00	0,00	N.C
Recettes totales (D+E)	41 663,95	42 110,99	44 450,17	41 834,62	41 860,26	41 408,83	-0,6%
Reste à charge = charge nette - recettes totales	5 986,22	5 335,71	8 556,66	14 736,60	17 974,17	22 031,23	268,0%
nombre moyen bénéficiaires payés par mois	9 949	10 322	10 713	11 170	11 556	12 093	21,5%
Reste à charge par bénéficiaire par mois	601,69 €	516,93 €	798,72 €	1 319,30 €	1 555,40 €	1 821,82 €	

Source : comptes de gestion et département de la Vienne.

Tableau 2 : Budget consacré à la politique du handicap, charges, chapitre 935, article 2

En M€

Comptes nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2010	Variation 2015/2011	
6184	3,9	16,2	14,8	0	0	0			
6188	0	0,3	0	0	0	0			
6218	0	0	0	17,5	8,5	6,1			
62261	0	0,5	0	0,9	1,3				
62288	6,2	0,2	0	0	0				
651	Prestation compensatoire pour le handicap (651121 et 6511212)	6 701,1	6 547,2	6 870,6	6 810,8	7 011,5	7 134,5	6,5 %	9 %
	Allocation compensatrice pour tierce personne (651122)	1 879,1	1 679,3	1 596,5	1 457,4	1 367,3	1 267,9	-32,5 %	-24,5%
	Autres 651128	478,1	486,8	478,2	338,4	280,3	289,3	-39,4 %	-40,6%
652	Frais de séjour en établissements/services handicapés (c/65242 à partir de 2012, avant 652221 – foyers occupationnels et CAT – accueil de jour, service aide à la personne, IME, SAVS)	24 418,7	25 986,6	28 060,9	28 263,1 (*)	28 148,1	29 592,8	21,2 %	13,9 %
	Frais d'hébergement en famille d'accueil (6522)	1 059,6	1 011,4	1 056,8	1 202,9	1 246,3	1 176,3	11 %	16,3%
	Frais d'hébergement pour personnes âgées (652224) (**)	1 463,3	1 277,3	Compte supprimé dans la nomenclature					
6541	Créances admises en non-valeur	0	1,3	0,8	2,9	1,0	1,4	Non significatif	
655	Versements à MDPH et participations du Département	327,5	300,0	300,0	786,7	833,4	857,1	162,3%	185,6%
6588	Autres charges de gestion courante	0,3	0,0	0,0	9,1	15,7	11,5	Non significatif	
673	Titres annulés sur ex antérieurs	5,2	9,3	14,3	9,8	2,7	26,8	N.S.	
TOTAL CHARGES HANDICAP		36 343,0	37 319,2	38 393,0	38 899,5	38 916,1	40 364,4	11,1 %	8,2 %
TOTAL CHARGE HANDICAP SANS M.D.P.H. (c/655) (A)		36 316,5	37 019,2	38 093,0	38 112,8	38 082,7	39 507,3	8,8%	6,7%
c/747812 – dotation au titre de la P.C.H. (B)		3 771,0	3 366,0	3 518,2	3 415,0	3 301,8	3 329,3	-11,7 %	-1,1%
RESTE A CHARGE HANDICAP = A-B		32 545,5	33 653,2	34 574,8	34 697,8	34 780,9	36 178	11,2%	7,5%
RESTE A CHARGE P.C.H. STRICTO SENSU = c/651121 + c/6511212 – c/747812		2 930,0	3 201,2	3 352,4	3 392,6	3 709,7	3 805,2	29,9%	18,7%

Source : comptes administratifs.

(*) dont 283,8 K€ de rattachements à l'exercice.

(**) donnée non identifiée à partir de 2012 en raison du changement de nomenclature comptable.

Tableau 3 : Budget relatif à la dépendance des personnes âgées (uniquement le chapitre 935-5 allocation personnalisée d'autonomie) et frais de séjour en établissements

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. 15/10
c/6236 - guide bonnes pratiques professionnelles	0	0	15,6	0	0	0	0
c/6288 - autres services extérieurs divers	0	0	0	0	0	0	0
651141 - APA aux services d'aide à domicile	19 685,5	18 756,2	14 778,0	15 367,4	15 744,2	15 960,5	-18,92%
651142 - APA au bénéficiaire à domicile			3 456,8	3 228,6	3 138,6	3 005,7	non calculé
APA versée au bénéficiaire en établissement :C/651142 et, à compter de 2012, c/651143	1 221,5	1 309,0	1 387,4	1 371,4	1 465,7	1 554,5	27,26%
651144 - APA versée à l'établissement	11 428,4	12 009,3	13 503,6	13 373,2	13 670,9	13 673,6	2,23%
651148 - APA autres (service télégestion)	0,0	0,0	73,1	6,8	5,9	4,0	-12,21%
654 - pertes sur créances irrécouvrables	0,9	4,1	0,1	0,8	1,8	0,0	N.C.
65734 - subventions de fonctionnement aux établissements publics	0,0	3,9	0,0	8,2	0,0	0,0	N.C.
6574 - subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé	0,0	27,5	14,7	32,4	0,0	89,0	N.C.
673 - titres annulés sur exercices antérieurs		2,2	2,4	3,5	1,6	0,0	N.S.
Total APA	32 336,3	32 112,1	33 231,6	33 392,3	34 028,8	34 287,3	6,03%
747811 - recettes C.N.S.A. convention S.A.D	0,0	43,7	0,0	57,4	0,0	89,5	N.C.
7513 - recouvrement dépenses d'aide sociale - bénéficiaire tiers payant et successions	45,2	31,0	240,2	130,7	1,8	89,7	98,69%
7533 - recouvrement indus APA	186,3	33,4	46,8	19,8	10,0	21,2	-88,62%
7718 - autres produits exceptionnels	95,8	91,0	1,5	3,1	111,5	115,9	20,90%
773 - mandats annulés (exercices antérieurs) ou atteints de déchéance quadriennale	0,0	0,0	0,0	8,0	0,1	0,0	N.C.
total produits liés à l'APA	327,3	199,0	288,5	219,0	123,5	316,3	-3,35%
Charge nette APA (APA versée - recouvrement)	32 009,1	31 913,1	32 943,1	33 173,3	33 905,3	33 971,0	6,13%
747811 - dotation versée au titre de l'APA (B)	12 681,3	12 886,0	12 682,4	14 096,4	14 522,8	14 683,5	15,79%
Reste à charge APA (charge nette - dotation)	19 327,8	19 027,1	20 260,7	19 076,9	19 382,5	19 287,5	-0,21%
Dotation APA (747811)/charge nette APA	39,62%	40,38%	38,50%	42,49%	42,83%	43,22%	9,10%
Frais de séjour en EHPAD (chapitre 935-53, c/652)	16 523,6	15 941,1	15 304,2	16 724,3	17 837,2	18 512,8	12,04%

ANNEXE 7- INSERTION

**Tableau 1 : Subventions de fonctionnement aux structures d'insertion par l'activité économique
Chapitre 935-61 – R.S.A. – insertion sociale**

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
c/6568 – autres participations	0	0	4,9	0	0	0
Réalisations c/6288 – autres services extérieurs divers	0	0	0	12,9	25,4	0
Crédits ouverts c/6288 – autres services extérieurs divers				28,7	32,0	0
Réalisations c/6574 – subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé	688,5	597,7	472,1	447,0	409,7	364,3
Crédits ouverts au chapitre 935, article 61, c/6574.				518,2	469,2	454,5
Réalisations c/65734 – subvention de fonctionnement aux communes et structures intercommunales	381,7	411,8	402,9	428,9	438,6	367,5
Crédits ouverts chapitre 935, article 61, c/65734				515,9	526,5	534,0

Source : comptes administratifs du budget principal.

**Tableau 2 : Subventions de fonctionnement aux structures d'insertion par l'activité économique
Chapitre 935-64 – R.S.A. – insertion professionnelle**

En K€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Réalisations du chapitre 935 - RSA, article 64, c/6574 – subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé	904,5	1 136,17	1 120,3	1 686,38	1 709,32	1 351,8
Crédits ouverts au chapitre 935, article 64, c/6574.	1 321,0 (*)	1 110,0 (*)		2 538,20	2 293,76	2 671,6
Réalisations du chapitre 935, article 64, c/65734 – subvention de fonctionnement aux communes et structures intercommunales	119,0	153,67	130,1	142,48	177,46	107,9
Crédits ouverts chapitre 935, article 64, c/65734				254,07	201,67	130,6

Source : comptes administratifs du budget principal.

(*) Pour 2010 et 2011, il s'agit de l'ensemble des crédits ouverts pour tous types de subventions.

ANNEXE 8 – AUTONOMIE (personnes âgées et personnes handicapées)

Tableau 1: évolution des créations de places « personnes handicapées »

Structure	Programme 2008-2012 – ouverture			Programme 2014	Ouverture / Prévision d'ouverture
Foyers d'hébergement	14	12 à Saint-Julien de l'Ars (*)	1 ^{er} juin 2012		
		2 à la Chaume Saint-Benoît (**)	Une place en 2010, une en 2011		
Services d'accompagnement et services de suites	115	35 S.A.V.S. A.P.F. (déficience motrice)	Mars 2009	25	15 SAMSAH psy : 15 octobre 2015
		30 UDAF 86 (***)	15 places en 2009, 15 en 2011		10 T.E.D. fin 2016
		20 S.A.V.S. Diapasom (**)	12 places en 2009, 8 en 2010		
		12 SAMSAH Mutualité (***)	1 ^{er} avril 2010		
		18 SAMSAH "Essor" (***)	2 décembre 2010		
Foyers de vie	49	29 à Monts-sur-Guesnes (*)	22 places en 2010, 7 en 2012	10	Foyer de vie sud Vienne 1 ^{er} novembre 2015
		5 à Neuville-de-Poitou (**)	2011		
		7 à Sommières-du-Clain (*)	2009		
		Section annexe Lavausseau (*)	2012		
		Section annexe Lizant (*)	2010		
Foyers d'accueil médicalisés	20	Saint-Julien de l'Ars (déficience cérébrales)	1 ^{er} décembre 2012	24	5 Sud Vienne 1 ^{er} novembre 2015
					9 Nord Vienne (Monts-sur-Guesnes) mai 2015
					10 FAM CH. Henri Laborit Décembre 2016
Personnes handicapées vieillissantes	24	21 à Smarves (*)	1 ^{er} mai 2009	10	Type EHPA
		3 à Sommières-du-Clain (*)	2009	10	Section d'accompagnement ESAT
Hébergement temporaire	0			5	
Total	222			84	

Source : département de la Vienne, direction générale adjointe des solidarités.

(*) déficience intellectuelle

(**) déficience sensorielle

(***) déficience psychique

Tableau 2 : Répercussions des travaux de structures pour personnes âgées sur le tarif d'hébergement

En €

Structure	Travaux	Dernière année avant travx	Tarif moyen hébt avant travaux	Année après travaux	Tarif moyen hébergement après travaux
C.H. Châtelleraut EHPAD	Reconstruction pôle gériatrique	2014	52,86 €	2016	61,95 €
C.H. Châtelleraut U.S.L.D.		2014	54,10 €	2016	61,95€
Chauvigny « Les châtaigniers »	Reconstruction	2013	42,84 €	2016	50,50 €
Latillé « La Chèze d'or »	34 chambres reconstruites + mise en sécurité	2014	49,26 €	2016	50,00 €
C.H. Loudun EHPAD	98 lits pôle géiatr	2010	44,08 €	2013	55,98 €
C.H. Loudun U.S.L.D.	Reconst 98 lits	2010	47,99 €	2013	55,65 €
C.H. Lusignan EHPAD	Reconst 62 lits	2008	44,83 €	2013	52,87 €
C.H. Lusignan U.S.L.D.	Reconst 62 lits	2008	43,82 €	2013	61,37 €
Mignaloux Beauvoir	Reconst EHPAD	2013	58,09 €	2015	61,37 €
C.H. Montmorillon – EHPAD	Reconstruction 87 lits, extension	2010	47,53 €	2015	52,79 €
Neuville EHPAD	Reconst 141 lits	2009	44,93 €	2016	52,00 €

Source : département de la Vienne, direction générale adjointe des solidarités.

Tableau 3 : Bénéficiaires APA à domicile

En Nb & %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. 15/10
APA prestataires (c/651141 - APA versée aux services d'aide à domicile)	19 685,5	18 756,2	14 778,0	15 367,4	15 744,2	15 960,5	-18,92%
Bénéficiaire à domicile (c/651142 - APA versée au bénéficiaire à domicile)			3 456,8	3 228,6	3 138,6	3 005,7	non calculé
Total APA domicile (services + bénéficiaires)	19 685,5	18 756,2	18 234,8	18 596,0	18 882,8	18 966,2	-3,65%
GIR 1	62	96	96	88			-100,00%
GIR 2	582	684	653	661			-100,00%
GIR 3	796	930	922	896			non significatif
GIR 4	2 442	2 848	2 894	2 975			-100,00%
Total des bénéficiaires APA à domicile (*)	3 882	4 557	4 564	4 619	4 981	4 953	27,59%
Moyenne mensuelle des dépenses / nombre de bénéficiaires APA à domicile	422,58	342,99	269,83	335,50	315,91	319,10	-24,49%

Source : comptes de gestion et (*) : bilan du schéma gérontologique 2010-2014 (schéma départemental pour l'autonomie 2015-2019, page 59), rapports annuels d'activité des services départementaux 2013, 2014 et 2015.