



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## DÉPARTEMENT DE L'ALLIER

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 31 mars 2023.



## **AVANT-PROPOS**

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du Département de l'Allier pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 18 janvier 2022, adressée à M. Claude Riboulet, président du conseil départemental et ordonnateur de la collectivité, ainsi qu'à M. Gérard Dériot, ordonnateur, sur la période sous revue, du 1<sup>er</sup> janvier au 25 septembre 2017.

Après un contrôle ayant porté sur la construction, la rénovation et l'entretien des collèges et ayant donné lieu à publication d'un rapport spécifique, les investigations dans le cadre du présent rapport ont principalement porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière et la gestion des ressources humaines.

Après avoir examiné les réponses écrites apportées à ses observations provisoires, notifiées le 24 janvier 2023, la chambre, lors de sa séance du 31 mars 2023, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS .....	5
1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ .....	6
1.1 Les données relatives au territoire .....	6
1.2 Le conseil départemental et la commission permanente.....	7
1.3 Le président du conseil départemental et l'organisation des services .....	8
2 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE .....	9
2.1 La gestion budgétaire .....	9
2.1.1 La préparation budgétaire .....	9
2.1.2 L'exécution budgétaire .....	10
2.2 La gestion des autorisations de programmes (AP) et crédits de paiement (CP).....	11
2.3 Les subventions allouées aux budgets annexes .....	12
2.4 La fiabilité des comptes .....	13
2.4.1 L'organisation de la chaîne de la dépense et le contrôle interne .....	14
2.4.2 Le patrimoine et les immobilisations.....	15
2.4.3 Des recettes importantes non intégrées aux résultats.....	16
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	18
3.1 La stratégie financière.....	18
3.2 L'évolution des recettes de fonctionnement .....	19
3.3 L'évolution des dépenses de fonctionnement .....	21
3.4 L'épargne brute .....	24
3.5 Le financement des investissements .....	24
3.6 Le plan de relance économique et de solidarité .....	27
3.7 L'évolution de l'endettement.....	28
3.8 Éléments conclusifs d'analyse financière .....	29
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	30
4.1 L'évolution des effectifs .....	30
4.2 La politique de recrutement .....	32
4.3 Le temps de travail et le télétravail .....	34
4.4 Les absences au travail.....	35
4.5 Le régime indemnitaire .....	36
4.6 Les heures supplémentaires .....	39
4.7 Les logements de fonction .....	40
ANNEXES .....	42

## SYNTHÈSE

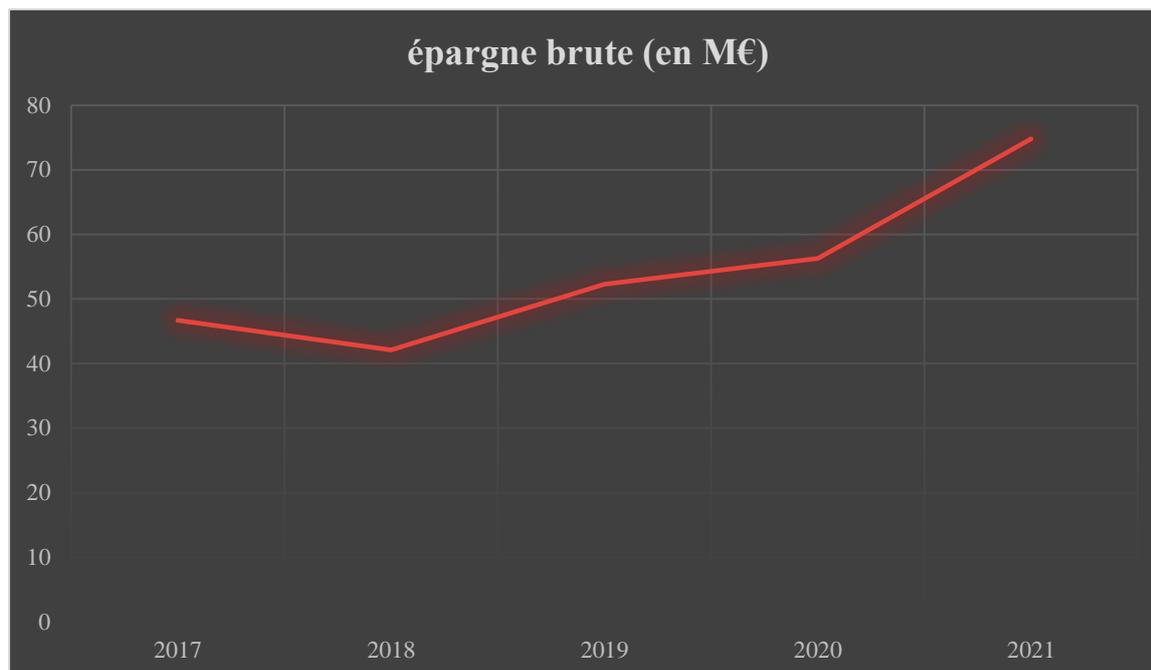
La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du département de l'Allier, à compter de l'exercice 2017. Elle a consacré un premier rapport aux problématiques de construction, de rénovation et d'entretien des collèges. Le présent rapport traite principalement et plus généralement des questions de fiabilité des comptes, de la situation financière et de la gestion des ressources humaines.

Le département de l'Allier est un département rural qui s'organise toutefois autour de trois pôles urbains d'importance similaire : Vichy, Montluçon et Moulins, ville chef-lieu. Comptant de l'ordre de 335 000 habitants, le département de l'Allier est un territoire confronté aux enjeux marqués de vieillissement de la population et de déprise démographique. Ces évolutions structurelles, difficiles à endiguer et contrecarrer, sont très prégnantes pour le département qui est la collectivité chef de file en matière d'action sociale.

Le département de l'Allier emploie près de 1 800 agents (effectifs incluant les assistants familiaux). En plus de ses compétences sociales de première importance, le département assure l'entretien de 5 280 km de voiries départementales, l'entretien et la gestion de trente-six collèges, ainsi que la gestion de plusieurs espaces naturels. Il soutient également, par la voie de différents dispositifs de subventionnement, les projets d'équipement portés par les communes et intercommunalités. En 2021, son budget de fonctionnement avoisinait 400 M€, et son budget d'investissement près de 130 M€.

La qualité de tenue des comptes départementaux est correcte, en son ensemble. Le département est cependant invité à développer le dispositif de contrôle interne, en sorte notamment d'asseoir la sécurité de l'organisation de la chaîne comptable et d'apurer en fin d'année les comptes d'imputation provisoire dont la situation est susceptible de fausser le résultat de clôture. Le département doit également poursuivre les efforts entrepris avec la pairie départementale, quant à la connaissance du patrimoine physique et la fiabilité de l'inventaire des biens meubles et immeubles.

La situation financière du département, qui s'était révélée à l'issue de la précédente instance de contrôle quelque peu fragilisée, fin 2015, en conséquence du dynamisme soutenu des dépenses d'action sociale et du niveau d'endettement, supérieur à la moyenne, s'est améliorée durant la période sous revue.

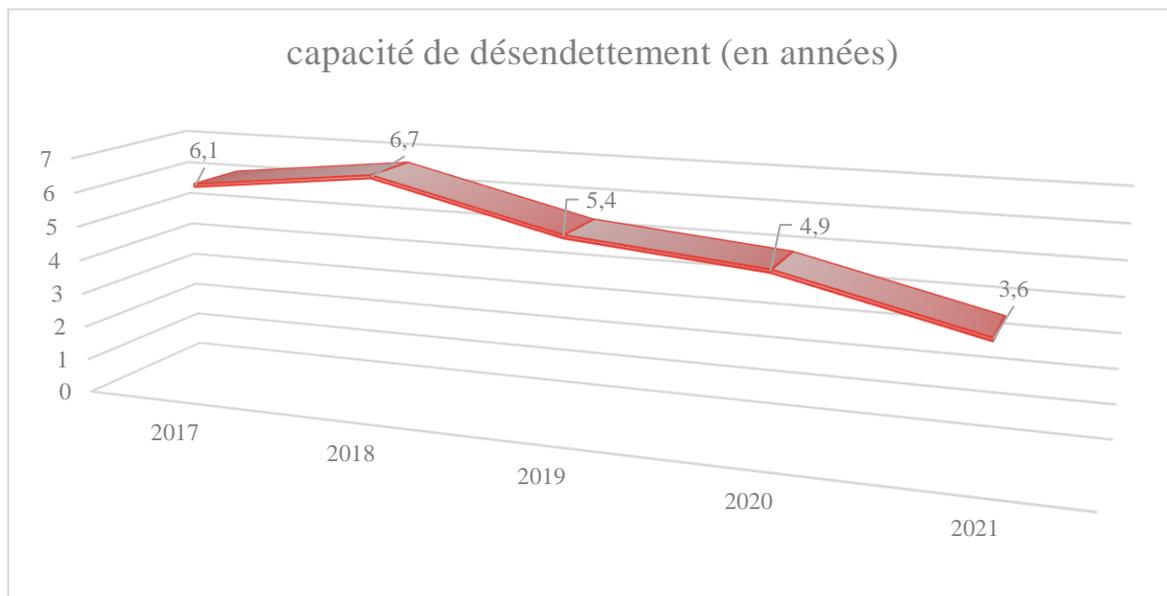


L'amélioration tient surtout à la hausse des impôts locaux (2016), ainsi qu'à la forte progression au cours des dernières années des recettes issues des droits de mutation à titre onéreux, perçues par le département lors des transactions immobilières. Elle s'explique aussi par une bonne maîtrise des charges de fonctionnement (dépenses de personnel et subventions), et par une croissance moins résolument dynamique des allocations de RSA supportées par le budget départemental.

Mettant à profit cette évolution favorable, et dans le contexte né de la crise sanitaire, le département de l'Allier a accentué son effort d'équipement, tant pour l'exercice direct de ses propres compétences qu'en soutien des projets communaux et intercommunaux.

Si la situation présente n'est pas particulièrement alarmante, les projections financières de moyen terme sont plus incertaines pour le département. L'Allier, comme l'ensemble des collectivités départementales, ne bénéficie plus d'aucun produit fiscal pour lequel il dispose encore d'un pouvoir de taux. Au surplus, son panier de recettes est alimenté par des taxes d'un rendement très évolutif et très sensible à la conjoncture économique. En vis-à-vis, une grande partie de ses dépenses, s'agissant notamment des diverses allocations de solidarité, ne procèdent pas directement de la décision et des options définies au plan local, et il n'est pas exclu qu'elles connaissent de nouveau un mouvement de croissance pour lequel le département ne disposera d'aucun moyen de maîtrise.

Dans ce contexte, la chambre souligne que l'endettement, bien qu'en léger recul depuis 2017, demeure supérieur au niveau moyen des autres départements, et constitue pour ce motif un point d'attention. Dans ce contexte, la chambre souligne que l'endettement, bien qu'en léger recul depuis 2017, demeure supérieur au niveau moyen des autres départements, et constitue pour ce motif un point d'attention.



En matière de gestion des ressources humaines, diverses améliorations ont été enregistrées depuis le dernier contrôle de la chambre. Depuis 2017 en particulier, le département se conforme à la durée légale du temps de travail des agents publics.

Mais la structure des effectifs fait ressortir une moyenne d'âge élevée des agents en poste, vieillissement relatif porteur d'enjeux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et en matière de prévention de l'absentéisme.

Il a été relevé, enfin, que le régime de primes des agents avait progressivement basculé vers le régime indemnitaire réglementaire de référence, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). La chambre a cependant observé une mise en œuvre incomplète du régime légal, à défaut d'une part représentative d'un véritable complément indemnitaire annuel, par principe modulable selon l'appréciation de la qualité et de l'implication professionnelles de chacun.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Développer le contrôle interne à l'aide d'une cartographie complète des risques prenant notamment compte du caractère particulièrement déconcentré de la chaîne comptable.

**Recommandation n° 2 :** Réaliser un inventaire physique des biens meubles et immeubles, et fiabiliser l'inventaire comptable.

**Recommandation n° 3 :** Apurer annuellement le compte d'imputation provisoire 4713 « recettes perçues avant émission d'un titre de recettes ».

**Recommandation n° 4 :** Adopter une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

**Recommandation n° 5 :** Supprimer la prime départementale de fin d'année et, le cas échéant, intégrer les enveloppes budgétaires correspondantes dans celles affectées au RIFSEEP.

# 1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ

## 1.1 Les données relatives au territoire

Le département de l'Allier appartient à la nouvelle région administrative Auvergne-Rhône-Alpes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Situé au nord-ouest de la région, il comptait 337 171 habitants en 2018. Il représente de l'ordre de 4 % de la population régionale, et occupe 11 % de son territoire. Avec 46 habitants au km<sup>2</sup>, il s'agit d'un département présentant une faible densité de population. Bien que rural, le département de l'Allier présente toutefois la particularité de s'organiser géographiquement de façon équilibrée autour de trois pôles urbains de taille et d'importance comparables : Montluçon, Moulins et Vichy.

Le département de l'Allier enregistre un déclin démographique régulier depuis plusieurs décennies (- 12,7 % depuis 1968) en dépit d'un solde migratoire souvent légèrement positif. Sur les dernières années, le département enregistrait de l'ordre 2 700 naissances annuelles domiciliées pour 4 500 décès. Le déclin démographique procède du vieillissement de la population ; il est également amplifié dans l'Allier par le départ vers d'autres départements d'une partie des populations jeunes, pour suivre des études supérieures ou entrer dans la vie active. L'INSEE prévoit que le ratio de dépendance économique<sup>1</sup> du département passera à 1,39 en 2040, soit un ratio supérieur à celui prévu pour la région (1,26) ou la France métropolitaine (1,15). Le département de l'Allier est ainsi l'un des départements français les plus touchés par le vieillissement de la population. Selon le schéma unique des solidarités adopté pour 2017-2021 par le conseil départemental de l'Allier, le département présente depuis 2012 les caractéristiques prévisibles de la France, à l'horizon 2060, en termes de vieillissement : près d'une personne sur trois est âgée de plus de 60 ans (31,6 %), pour une personne sur quatre au niveau national (24,9 %).

Le revenu moyen par foyer fiscal s'établissait à 21 761 € dans l'Allier en 2021 (contre 27 422 € au niveau régional) ; le taux de chômage (8,5 % au deuxième trimestre 2021) y est supérieur à celui de la région et de la métropole. Le taux de pauvreté de la population du département ressortait à 15,4 % en 2019, contre 12,8% au niveau régional et 14,6% en France métropolitaine. Le nombre d'emplois dans le département a reculé de 131 895 en 2007 à 120 581 en 2018, traduisant à la fois un faible dynamisme et un rétrécissement de la population active.

**Tableau 1 : Emploi total par secteur d'activité**

en %	Agriculture	Industrie	Bâtiment et travaux publics	Tertiaire marchand	Tertiaire non marchand
Allier	4,7	15,6	6,3	38,4	35,0
Auvergne-Rhône-Alpes	2,0	14,8	6,5	46,9	29,8

Source : INSEE, estimations d'emploi, 31/12/2018

<sup>1</sup> Ce ratio est le rapport de la population habituellement inactive (moins de 20 ans et 60 ans ou plus) à celle en âge de pleine activité (20-59 ans).

Malgré le mouvement général de désindustrialisation, le secteur industriel reste assez présent dans l'Allier. Les principales filières concernent l'agro-alimentaire et l'industrie des biens d'équipements (métallurgie, construction mécanique, produits en caoutchouc et en plastique, armement).

Les employés constituent la catégorie d'actifs la plus présente dans l'économie départementale, suivie par les ouvriers et les cadres. Les actifs de 25 à 54 ans détenteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur y sont moins représentés que dans l'ensemble du territoire de l'Auvergne et la France métropolitaine.

## 1.2 Le conseil départemental et la commission permanente

Depuis les élections départementales de mars 2015, le conseil départemental de l'Allier est composé de 38 conseillers départementaux, associés en binômes mixtes issus des 19 cantons que compte le département.

Le conseil départemental se réunit en session plénière six à sept fois par an. Le travail de préparation des délibérations est effectué au sein de quatre commissions thématiques<sup>2</sup>. Par délibérations des 2 avril 2015 et 1<sup>er</sup> juillet 2021, le conseil départemental a habilité la commission permanente (qui se réunit en moyenne onze fois par an) à statuer sur une grande partie des attributions de l'assemblée délibérante. De fait, ne relèvent plus de la consultation et décision du conseil départemental que l'ensemble des décisions budgétaires, les créations et les suppressions de postes d'agents départementaux, la modification de la politique contractuelle et du règlement d'attribution des subventions du département, ainsi que la création et la modification des critères d'attribution des aides.

Il ressort par ailleurs des délibérations des 2 avril 2015 et 1<sup>er</sup> juillet 2021 que l'ensemble des conseillers départementaux sont membres de la commission permanente. Cette composition de la commission permanente, adoptée par de nombreux départements, n'est pas irrégulière en soi au regard des dispositions de l'article L 3122-4 du code général des collectivités territoriales. Cette approche extensive de la composition de la commission permanente modifie cependant la raison d'être de cet organe, qui vise à simplifier la gestion courante et à accélérer la prise de décisions dans les domaines délégués par une plus grande souplesse de convocation et de réunion du fait, en principe, d'un nombre de membres plus contenu.

En pratique, en conséquence d'attributions élargies de la commission permanente, qui bénéficie d'une large délégation de la part de l'assemblée délibérante, et de sa composition, la distinction entre les deux instances délibérantes tient à un formalisme allégé et à l'absence de caractère public des réunions de la commission permanente. Dans ce contexte, la chambre invite le département de l'Allier à veiller avec attention à préserver la transparence de la prise de décision et du fonctionnement de ses services.

Le président du conseil départemental a indiqué, en réponse aux observations provisoires, souscrire à l'analyse de la chambre, s'engageant à veiller désormais à ce que les

---

<sup>2</sup> 1<sup>ère</sup> commission : Ressources-Soutien à l'économie ; 2<sup>ème</sup> commission : Développement du territoire ; 3<sup>ème</sup> commission : solidarité sport et santé ; 4<sup>ème</sup> commission : Education et vitalité des territoires.

décisions prises en commission permanente donnent lieu à rapport devant le conseil départemental.

### **1.3 Le président du conseil départemental et l'organisation des services**

M. Claude RIBOULET a été élu président du conseil départemental par délibération du 25 septembre 2017, puis réélu par une délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021. Il a succédé à M. Gérard DERIOT qui assurait la présidence du conseil départemental depuis avril 2015. Il a reçu délégation de la part de l'assemblée délibérante sur le fondement des articles L. 3211-2 (cadre général), L. 3221-10-1 (action en justice), L. 3221-11 (passation, exécution et règlement des marchés publics), L. 3221-12 (exercice du droit de préemption) et L. 3221-12-1 (décisions relatives au fonds de solidarité pour le logement) du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le président rend compte régulièrement à l'assemblée délibérante des actes pris sur délégation.

Le cabinet du président du conseil départemental compte trois collaborateurs : un directeur de cabinet, un chef de cabinet et un conseiller technique. Cette composition est conforme aux dispositions de l'article 11 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, permettant au cabinet du président du conseil départemental de l'Allier de compter, au plus, 5 collaborateurs. Les conditions de rémunération des trois collaborateurs n'appellent pas non plus d'observations, respectant les règles définies à l'article 7 du même décret.

Les services du département sont actuellement organisés autour de deux directions générales adjointes :

- l'une relative aux compétences sociales du département et comportant quatre directions : enfance et famille ; insertion emploi et lutte contre la pauvreté ; autonomie ; territoires et offre médico-sociale. A cette dernière direction, sont rattachés les trois territoires d'action sociale correspondant aux trois bassins de vie du département, hébergeant les vingt-trois maisons des solidarités territoriales ;
- la seconde dénommée « Attractivité du Bourbonnais », et comprenant sept directions : celle des infrastructures de mobilités, qui compte cinq unités territoriales ; bâtiments et logistiques ; vitalité des territoires ; aménagement du territoire ; éducation et jeunesse ; culture et patrimoine.

Tous les services supports (finances, ressources humaines, affaires juridiques, commande publique et systèmes d'information) sont désormais directement rattachés au directeur général des services (DGS) ; ils relevaient jusqu'en 2019 de l'autorité d'un troisième directeur général adjoint, en charge des ressources.

Les organigrammes les plus récents ne font plus apparaître de direction de la communication, par suite du départ de la collectivité en février 2021 du dernier directeur de la communication. À cet égard, plusieurs organigrammes antérieurs des services de la collectivité, comme celui de janvier 2018, faisaient ressortir un double rattachement de l'ancienne direction de la communication, au DGS ainsi qu'au cabinet du président. La chambre rappelle qu'un tel mécanisme de double rattachement ne doit en aucun cas conduire le directeur de cabinet à assurer la direction des services municipaux de communication, dès lors que les membres du

cabinet d'un exécutif territorial ne peuvent être « *regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations* » publiques locales (cf. en ce sens CAA Paris, 27 nov. 2003, n° 03PA01312, Ville de Paris).

Le président du conseil départemental a indiqué, en réponse à la chambre, qu'il « *veillera naturellement à l'absence de rattachement hiérarchique de la communication au cabinet* ».

## **2 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE**

### **2.1 La gestion budgétaire**

#### **2.1.1 La préparation budgétaire**

Le département de l'Allier suit un calendrier budgétaire relativement classique. Le débat d'orientations budgétaires a généralement lieu en février et le vote du budget primitif intervient au mois de mars. Ce dernier n'intègre pas la reprise anticipée des résultats, les élus souhaitant que le budget de la collectivité s'équilibre indépendamment de la reprise d'éventuels excédents. Avec un compte administratif voté en juin, c'est le budget supplémentaire qui assure la reprise et l'affectation des résultats ; il est adopté tardivement, en octobre seulement. Enfin, une seule décision modificative intervient ordinairement en fin d'exercice budgétaire, afin d'adapter les ouvertures de crédits au niveau d'exécution constaté à l'automne.

En application des dispositions de l'article L. 3312-1 du CGCT, le président du conseil départemental a l'obligation de présenter à l'organe délibérant, dans les deux mois précédant l'examen du budget, un rapport d'orientations budgétaires (ROB) qui doit donner lieu à débat au sein de l'assemblée délibérante. Ledit rapport doit porter sur « *les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ». Il doit également préciser « *l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, de rémunérations des avantages en nature et du temps de travail* ».

Durant la période sous revue, les rapports d'orientations budgétaires présentés par le chef de l'exécutif ont exposé de façon détaillée le contexte général macro-économique, ainsi que les mesures nationales affectant les collectivités locales. Ils reviennent également sur l'exécution budgétaire de l'exercice antérieur et la situation financière du département au 31 décembre N-1, avant de développer les orientations budgétaires retenues pour l'exercice en cours et les perspectives probables à un horizon de deux ans. Ils présentent également, accompagnés d'un chiffrage précis, les projets phares portés par le département dans ses différents champs de compétence.

Les informations communiquées aux élus se révèlent de qualité, de nature à permettre de bien appréhender le pilotage financier du département. Néanmoins, conformément aux exigences réglementaires procédant du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 définissant le

contenu ainsi que les modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires, il conviendrait que les rapports fassent également état de la structure des effectifs départementaux et des dépenses de personnels avec, en particulier, mentions des avantages en nature possiblement accordés à certains agents.

Dans sa réponse apportée aux observations provisoires, le président du conseil départemental s'est engagé à se conformer, dès l'exercice budgétaire 2024, à l'ensemble des exigences réglementaires en vigueur.

## 2.1.2 L'exécution budgétaire

L'analyse des taux d'exécution budgétaire a été réalisée sur l'ensemble de la période, dans le but d'apprécier la qualité des prévisions budgétaires. Cet exercice a été réalisé pour le seul budget principal.

### 2.1.2.1 En fonctionnement

En section de fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire apparaissent excellents. De façon classique dans le cadre d'une gestion budgétaire prudente d'une collectivité, les prévisions budgétaires en dépenses de fonctionnement sont légèrement supérieures aux montants effectivement mandatés. Il en ressort aussi que la récente période de pandémie n'a pas eu d'effet majeur sur les niveaux d'exécution budgétaire, observés en 2020 et en 2021.

**Tableau 2 : Exécution budgétaire pour les dépenses de fonctionnement**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits ouverts dépenses réelles de fonctionnement	392 919	368 715	375 863	378 597	368 768
Crédits annulés dépenses réelles de fonctionnement	6 016	5 463	4 731	8 153	7 037
Taux de réalisation	98,5%	98,5%	98,7%	97,8%	98,4%

Source : comptes administratifs

Les recettes de fonctionnement ont été légèrement supérieures aux produits attendus, par l'effet surtout d'une prévision prudente du niveau des recettes attendues au chapitre 73 « impôts et taxes ». De fait, le produit retiré de la taxe départementale de publicité foncière et de la taxe sur les conventions d'assurance a toujours été supérieur aux montants prévisionnels.

**Tableau 3 : Prévisions et réalisations pour les recettes de fonctionnement**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes réelles de fonctionnement prévues au budget	423 622	399 954	416 031	419 667	418 284
Recettes réalisées de fonctionnement réalisées	431 717	402 082	420 397	422 548	434 146
Taux de réalisation	101,9%	100,5%	101%	100,7%	103,8%
Dont					
Recettes prévues au chapitre 073 « impôts et taxes »	105 595	112 032	122 871	126 914	225 011
Recettes réalisées au chapitre 073	114 071	114 105	125 493	131 703	240 926

Source : comptes administratifs

## 2.1.2.2 En investissement

Un constat similaire a été établi pour la section d'investissement du budget principal. En effet, les taux d'exécution observés pour les dépenses d'équipement réalisées par le département (pour son propre compte) et les subventions d'équipement, allouées à d'autres collectivités ou organismes, sont tout à fait honorables, y compris sur les derniers exercices marqués par la crise sanitaire qui paraît avoir eu, en définitive, peu d'impact sur le rythme de réalisation du programme d'investissement de la collectivité.

**Tableau 4 : Exécution budgétaire pour les dépenses d'équipement réalisées pour le compte du département**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits ouverts	25 992	31 879	34 168	35 908	39 036
Mandatés	22 792	28 751	31 505	30 835	34 351
Annulés	3 200	3 126	2 663	5 073	4 686
Taux d'exécution	87,7 %	90,2 %	92,2 %	85,9 %	88 %

Source : comptes administratifs

**Tableau 5 : Exécution budgétaire pour les subventions d'équipement versées**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits ouverts	23 805	24 154	30 299	33 112	34 690
Mandatés	20 679	23 249	29 698	30 027	31 278
Annulés	3 125	905	601	3 084	3 412
Taux d'exécution	86,7 %	96,3 %	98 %	90,7 %	90,3 %

Source : comptes administratifs

En recettes d'investissement, un écart plus marqué a été relevé entre prévisions et exécution budgétaires. Il n'appelle cependant pas d'observations particulières, dans la mesure où il procède surtout de l'adaptation du niveau du recours effectif à l'emprunt aux besoins réels de financement de la collectivité.

**Tableau 6 : Prévisions et réalisations pour les recettes d'investissement**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Prévision	169 318	156 884	168 030	185 292	192 012
Dont emprunts prévisionnels	60 000	42 000	39 000	47 000	36 420
Réalisation	128 089	120 834	128 350	116 724	118 382
Écart	41 231	36 050	39 680	68 567	73 629
Dont crédits annulés pour emprunts	36 600	20 383	16 841	33 875	20 402

Source : comptes administratifs

## 2.2 La gestion des autorisations de programmes (AP) et crédits de paiement (CP)

Les comptes administratifs du département de l'Allier ne comportent aucun montant de restes à réaliser (ces derniers sont définis par les articles R. 3312-8 et R. 3312-9 du CGCT), ni en dépenses ni en recettes, et ce aussi bien pour la section de fonctionnement que celle d'investissement.

Pour en justifier, les services du département ont fait falloir une procédure efficace de rattachement des charges et des produits à l'exercice en section de fonctionnement, couplée à une gestion de l'ensemble des opérations d'investissement en autorisations de programme et crédits de paiements, par référence aux dispositions de l'article L. 3312-4 du CGCT.

De fait, au 31 décembre 2021, quelque 213 autorisations de programme ont été recensées, pour un montant total restant à financer de 194 M€.

Selon le règlement budgétaire et financier départemental, il existe deux types d'autorisations de programme : des autorisations annuelles, qui doivent être engagées sur l'exercice et assorties d'un échéancier de crédits de paiement pouvant aller jusqu'à trois ans ; des autorisations pluriannuelles, adoptées dans le cadre du plan de mandat ou d'un plan pluriannuel d'investissement, qui sont engagées sur plusieurs exercices et assorties d'un échéancier de crédits de paiement allant de 3 à 6 ans. Sur les 213 autorisations de programme « actives » fin 2021, 66 correspondaient à des autorisations dites pluriannuelles.

**Tableau 7 : Évolution des CP mandatés, du reste à financer et du ratio de couverture**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Reste à financer au titre des AP au 31/12/n	135 775	150 697	156 063	164 881	194 020
CP mandatés	126 137	106 186	113 281	108 936	114 211
Ratio de couverture des AP affectés	1,1 ans	1,4 ans	1,4 ans	1,5 ans	1,7 ans

Source : comptes administratifs

Le ratio de couverture des autorisations de programme affectées<sup>3</sup> est inférieur à 2 ans ; plutôt court, il n'appelle pas de remarques. Il a été cependant observé qu'il tend à s'allonger en fin de période, en corrélation avec l'adoption d'AP pluriannuelles de montants importants, dans le cadre du pacte régional pour l'Allier ou du plan de relance.

Selon les informations consignées dans les annexes des comptes administratifs, le département de l'Allier ne compterait pas d'AP au millésime ancien, faisant suspecter un défaut de suivi et de clôture pour caducité.

### 2.3 Les subventions allouées aux budgets annexes

Le budget départemental comporte cinq composantes, le budget principal et quatre budgets annexes : trois d'entre eux, appliquant le plan de comptes M4 des activités à caractère industriel et commercial, retracent les opérations relatives au service d'archéologie préventive (M4), au bureau départemental de la qualité de l'eau (M4), au photovoltaïque (M4) ; le 4<sup>ème</sup> budget annexe concerne Paléopolis (il est tenu M52).

Plusieurs budgets annexes bénéficient de subventions d'exploitation ou de subventions d'équilibre du budget principal, alors que les articles L. 3241-4 et L. 3241-5 du code général

<sup>3</sup> Ce ratio qui s'exprime en nombre d'année rapporte le montant des AP affectés restant à financer aux crédits de paiement mandaté sur l'année.

des collectivités territoriales interdisent par principe de subventionner les budgets annexes des services publics à caractère industriel et commercial.

**Tableau 8 : Évolution des subventions d'équilibre aux budgets annexes**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Qualité de l'eau (M4)	976	1 026	1 037	938	1 002
Paléopolis (M52)	/	236	395	515	497

Source : comptes administratifs

S'agissant du budget du bureau de la qualité de l'eau, le département justifie le versement de subventions d'exploitation à raison de l'exécution de missions ne relevant pas d'un réel service public industriel et commercial, telles que :

- la conduite d'actions transversales d'animation et de sensibilisation, pour la préservation de la ressource en eau relevant de la compétence départementale ;
- des missions relevant de l'assistance technique réglementaire qu'un département peut apporter aux collectivités éligibles ;
- la couverture/compensation des charges de personnel, concernant les agents du bureau de la qualité de l'eau qui interviennent au titre de la gestion des aides accordées aux communes pour des projets relatifs à l'eau potable et à l'assainissement.

Au regard des éléments complémentaires et explicatifs ainsi apportés par les services départementaux, le caractère industriel et commercial des opérations suivies au budget annexe n'est pas établi. L'existence même d'un budget annexe spécifique, qui fait échec au principe d'unité budgétaire, ne se justifie pas plus, dès lors que la nature des opérations n'entre pas, de toute évidence, dans le champ concurrentiel interdisant tout soutien du budget principal.

Propriété du conseil départemental et situé à Gannat, le site de Paléopolis, « la colline aux dinosaures », est un parc de loisirs ludique et pédagogique sur le thème de la paléontologie et des dinosaures. Anciennement géré par la voie d'une délégation de service public (DSP) jusqu'à la fin 2015, période à laquelle la société exploitante a été liquidée, puis par l'effet d'un marché public d'exploitation, le parc est actuellement exploité en régie par le département. Il comprend des espaces extérieurs et intérieurs.

La nature administrative, ou industrielle et commerciale de l'activité pourrait être interrogée au regard de la répartition entre recettes commerciales et subventions départementales.

Dans sa réponse à la chambre, le département a indiqué que les missions du parc relevaient d'un service public administratif, compte tenu de la vocation muséographique et pédagogique du site, autorisant l'octroi de subventions d'exploitation récurrentes en provenance du budget principal.

## 2.4 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales, des prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M 14 et du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion

budgétaire et comptable publique, affirmant et déclinant les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Ces principes ont notamment été repris dans la Charte nationale, relative à la fiabilité des comptes publics locaux, signée le 21 mars 2014 par l'État, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

Les diligences de contrôle ont porté plus particulièrement sur la chaîne comptable, les opérations relatives aux immobilisations, les provisions, les admissions en non-valeur ou encore les engagements hors bilan. Seuls les constats appelant observations font l'objet de développements au présent rapport.

#### **2.4.1 L'organisation de la chaîne de la dépense et le contrôle interne**

L'organisation de la fonction comptable du département de l'Allier présente la particularité d'être particulièrement déconcentrée. En effet, la direction des finances est resserrée autour d'un service du budget de quatre agents, et d'un service de qualité comptable et d'outil de gestion de cinq agents.

Les différentes phases de la chaîne de la dépense relevant des services de l'ordonnateur - soit l'engagement, la liquidation et le mandatement - sont intégralement assurées, hors le cas particulier des dépenses relatives aux charges financières ou d'opérations comptables complexes telles que les amortissements et les provisions, par les directions « métiers » de la collectivité. Ainsi, au total près d'une centaine d'agents participent au mandatement de la dépense départementale.

Toutefois, dans un souci de rationalisation et d'efficacité, l'ensemble des directions rattachées à la direction générale adjointe en charge du développement et de l'attractivité du bourbonnais (dont, notamment, les directions en charge des routes, des collèges et des bâtiments) bénéficie d'un service financier et comptable commun, rattaché au DGA. Ce service unique permet d'assurer l'harmonisation et la professionnalisation des pratiques, participant à l'exécution comptable des dépenses des directions qui portent la plupart des procédures de marchés publics<sup>4</sup>.

En palliatif d'une organisation très déconcentrée pouvant conduire à diverses approches, la direction des finances est chargée d'animer le réseau des référents financiers, et d'en assurer la formation régulièrement, afin de garantir la qualité comptable des opérations.

Lors du contrôle, la direction des finances a indiqué ne pas effectuer de vérifications sur les opérations relevant des différentes étapes de la chaîne de la dépense (liquidation, imputation, production des pièces justificatives, délais de mandatement...) incombant aux services dépensiers. Il a été fait état, en revanche, d'un engagement récent et plus résolu en vue du déploiement du contrôle interne, matérialisé notamment par le recrutement en juin 2022 d'un agent dédié à cette fonction. Dans ce cadre, la direction des finances a précisé travailler avec la paierie départementale dans la perspective d'un contrôle partenarial allégé<sup>5</sup> pour le remboursement des frais de mission.

---

<sup>4</sup> Le service de la commande publique de la direction de l'administration générale n'assure pas le suivi comptable de l'exécution des marchés publics.

<sup>5</sup> Prévu par le dernier alinéa de l'article 42 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 10 novembre 2012, le contrôle allégé en partenariat permet de limiter les contrôles du comptable public ainsi

Au regard des volumes financiers significatifs, et des enjeux s'attachant aux dépenses d'une collectivité d'importance comme le département de l'Allier, la chambre ne peut que recommander la poursuite et l'approfondissement de la démarche de contrôle interne, passant par l'établissement d'une cartographie complète des risques de gestion pour aboutir à l'adoption d'un plan de contrôle définissant l'intensité des diligences selon la nature des opérations comptables et la portée des enjeux associés.

L'ordonnateur a précisé, en réponse à la chambre, qu'un groupe de travail a été constitué pour mettre en place le contrôle interne et cartographier les risques. Un dispositif global de contrôle interne, fondé sur la matrice des risques est en cours d'élaboration, en vue d'un déploiement complet d'ici 2024.

**Recommandation n° 1. :** Développer le contrôle interne à l'aide d'une cartographie complète des risques prenant notamment compte du caractère particulièrement déconcentré de la chaîne comptable.

## 2.4.2 Le patrimoine et les immobilisations

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes d'imputation définitive des immobilisations, incorporelles (compte 20) ou corporelles (compte 21). Cette opération de transfert interne permet aussi de marquer le début de la période de constitution des dotations aux comptes d'amortissement des biens concernés.

L'analyse des soldes des comptes de bilan, et leur évolution durant la période sous revue, montre que le département de l'Allier procède régulièrement à l'apurement des comptes des immobilisations en cours au profit des comptes d'immobilisations corporelles et incorporelles.

**Tableau 9 : Évolution des soldes des comptes des chapitres 20,21 et 23.**

<i>En K €</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Compte 23</i>	148 621	102 766	66 415	66 116
<i>Compte 21</i>	1 956 540	2 032 388	2 094 846	2 123 679
<i>Compte 20</i>	520 865	545 297	576 437	608 006

*Source : comptes de gestion*

L'instruction budgétaire et comptable M52 rappelle que l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification. Il tient à ce titre l'inventaire physique, registre justifiant l'existence matérielle des biens et permettant de connaître précisément les biens meubles et immeubles de la collectivité ; il est également chargé de la tenue de l'inventaire

---

que la production des pièces justificatives par la collectivité pour des dépenses identifiées, après un audit, comme présentant peu de risques au regard de leur objet et de leur montant mais aussi des garanties offertes par le contrôle interne de la collectivité.

comptable, qui doit être l'exact reflet en comptabilité des éléments de l'inventaire physique.

La même instruction indique aussi que l'inventaire comptable de l'ordonnateur, et l'état de l'actif établi par le payeur départemental, doivent correspondre en sorte d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité, ainsi que sur sa valorisation.

Sur la base des constats effectués durant les contrôles sur place, il apparaît que le département ne dispose que d'un inventaire physique parcellaire de ses biens. De même, l'inventaire comptable transmis par les services ordonnateurs se révèle incomplet : de nombreux mouvements et soldes figurant au bilan des comptes d'actif n'y apparaissent pas. Le rapprochement dudit inventaire comptable avec l'état de l'actif du comptable public fait ressortir des écarts significatifs affectant l'ensemble des comptes d'immobilisations.

**Tableau 10 : Discordances entre inventaires comptables et état de l'actif (en K€)**

Compte	Inventaire (ordonnateur)	Etat de l'actif (comptable)
Total comptes 20	212 438	641 071
Total comptes 21	611 065	2 167 784
Total compte 23	271 343	54 210

Source : inventaire comptable et état de l'actif

Dans ces conditions, la chambre recommande au département de l'Allier de réaliser un inventaire physique de ses biens et de fiabiliser l'inventaire comptable ; elle appelle d'autant plus l'attention des services et responsables départementaux sur le nécessaire travail de fiabilisation de l'actif, en coordination et concertation avec le comptable public, dans la perspective de la mise en œuvre au 1er janvier 2024 du nouveau référentiel budgétaire et comptable M57.

L'ordonnateur a précisé, en réponse à la chambre, qu'il a commencé à appliquer cette recommandation relativement à la fiabilisation de l'inventaire comptable des biens, en engageant des travaux de mise en concordance, en lien avec la paierie départementale.

**Recommandation n° 2 : Réaliser un inventaire physique des biens meubles et immeubles, et fiabiliser l'inventaire comptable.**

### 2.4.3 Des recettes importantes non intégrées aux résultats

L'analyse des comptes d'attente, retraçant les recettes encaissées avant émission de titre, a révélé des montants importants de recettes perçues par le département n'ayant pas donné lieu à imputation dans les comptes de produits, et donc non pris en considération dans la détermination des résultats annuels, budgétaires et comptables.

La progression très marquée, en 2019, puis son maintien depuis lors à un très haut niveau, du solde du compte d'attente 4713 « Recettes perçues avant émission d'un titre de recettes » est particulièrement remarquable, avec un montant dépassant les résultats – excédentaires - de l'exercice.

**Tableau 11 : Évolution au 31/12/N du solde du compte 4713 « recettes avant émission de titres »**

<i>En K €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Solde du compte 4713	1 623	1 549	11 065	8 424	14 240
Résultat de l'exercice	3 541	3 893	3 084	3 840	13 151

Source : comptes de gestion

La progression des recettes, n'ayant pas donné lieu à émission de titres, apparaît principalement tenir au recettes tirées des droits de mutations à titre onéreux (DMTO)<sup>6</sup>, les services départementaux ayant reconnu avoir différé l'émission de titres, à hauteur de 6 M€ en 2020 et de 6 M€ en 2021, en sorte de constituer une réserve financière pour les exercices futurs en cas de retournement de la conjoncture (aussi bien quant au rendement des droits de mutation que quant à l'évolution des dépenses).

La chambre ne peut que critiquer une telle pratique, irrégulière, méconnaissant les principes de sincérité comptable et d'annualité budgétaire.

De fait, un solde élevé et continument conservé au compte 4713 fausse nécessairement le résultat de l'exercice par la minoration artificielle du montant des recettes de l'année. L'affectation des résultats s'en trouve également affectée, ainsi que les éléments de calcul des indicateurs financiers. Enfin, les résultats financiers présentés à l'examen et soumis à la décision des élus départementaux, puis portés à la connaissance des administrés, en sont tout autant altérés.

La chambre recommande aux services ordonnateurs du département de veiller, avec rigueur et diligence, à l'émission des titres de recettes, en sorte de contenir le solde du compte d'imputation provisoire 4731 « Recettes perçues avant émission de titres » et de respecter le principe d'annualité budgétaire.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse à la chambre, avoir commencé à appliquer cette recommandation, en engageant un travail de rattrapage mobilisant tous les services de la collectivité concernés et en mettant en place un dispositif de suivi. Il prévoit par ailleurs d'utiliser le dispositif créé en 2022, prévu à l'article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales, permettant aux départements d'affecter en réserves une fraction des produits des droits de mutation à titre onéreux.

Au regard de la portée de l'observation qui touche à la sincérité même des comptes du département, la chambre insiste sur la mise en œuvre sans délai de sa recommandation en vue d'une régularisation à intervenir d'ici la fin de l'exercice en cours.

**Recommandation n° 3. :** Apurer annuellement le compte d'imputation provisoire 4713 « recettes perçues avant émission d'un titre de recettes ».

<sup>6</sup> Il est toutefois précisé que cette pratique n'explique pas en totalité le solde du compte 4713 lequel témoigne également d'un défaut de rigueur plus général dans le suivi des recettes perçues avant émission d'un titre.

### 3 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget du département de l'Allier se compose, outre le budget principal, de quatre budgets annexes relatifs au service d'archéologie préventive, au bureau départemental de la qualité de l'eau, au parc « Paléopolis » et, depuis 2021, aux activités photovoltaïques du département (installations de panneaux solaires sur les toits de l'hôtel du département et de certains collèges).

Compte tenu de la faiblesse des masses financières intéressant les budgets annexes, la présente analyse porte sur le seul budget principal.

**Tableau 12 : Poids relatif du budget principal et des budgets annexes en 2020**

	Recettes de fonctionnement en €	Part des recettes de fonctionnement consolidées
Budget principal	432 122 576	99,2 %
Budgets annexes	3 668 842	0,8 %
<i>Dont BA archéologie préventive</i>	<i>1 289 584</i>	<i>0,3 %</i>
<i>Dont BA bureau dep. Qualité de l'eau</i>	<i>1 528 593</i>	<i>0,3 %</i>
<i>Dont BA régie eau</i>	<i>850 765</i>	<i>0,2 %</i>

Source : comptes de gestion

Il est précisé à titre liminaire que dans le cadre d'une délégation consentie par la région, le département de l'Allier a continué à exercer la compétence relative aux transports scolaires jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021. La reprise par la région de cette compétence, dont le coût était proche de 15 M€ l'an, a affecté le périmètre budgétaire départemental entre 2020 et 2021, avec une diminution des charges à caractère général du département et, en parallèle, une réduction des ressources institutionnelles du fait de la révision du montant de l'attribution de compensation versée par la région (en conséquence des transferts de compétences opérés par la loi NOTRE d'août 2015).

Il est encore rappelé que les résultats des exercices 2020 et 2021 ont été également minorés, du fait de l'absence d'émission des titres de recettes intéressant une part du produit des droits de mutation (voir *supra*).

#### 3.1 La stratégie financière

Le dernier rapport d'observations définitives de la chambre, portant sur la gestion des exercices 2010 à 2015, avait relevé une fragilisation de la situation financière du département de l'Allier marquée par un endettement conséquent et par un effet - ciseaux (les charges progressant plus vite que les recettes du fait, notamment, du dynamisme des dépenses sociales), qui obérait la capacité de la collectivité à investir.

A la suite des élections départementales de 2015, le département a retenu, selon les enseignements des rapports d'orientations budgétaires, une stratégie financière qui s'articule autour de trois axes :

- Une baisse de certaines dépenses de fonctionnement, directement pilotables par la collectivité, notamment en matière de subventions et de charges de personnel ;
- Une hausse de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 14 %, décidée en début de mandature ;
- Un objectif de stabilisation, voire de diminution, de l'endettement par l'adaptation de la politique d'investissement à la situation financière de la collectivité.

Cette stratégie a permis d'améliorer graduellement la situation financière du département au cours des dernières années, tout autant sous l'effet des efforts de maîtrise des charges de fonctionnement que sous l'effet d'une conjoncture globalement plus favorable à l'ensemble des collectivités départementales. Ces dernières ont bénéficié d'une hausse importante de certaines recettes, tirée en particulier par le produit des droits de mutations à titre onéreux (DMTO), et d'une évolution moins soutenue de certaines dépenses sociales, s'agissant notamment des dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA).

A la suite des élections départementales de juin 2021 et dans un contexte encore fortement marqué de sortie de pandémie, et l'amorce du retour de l'inflation, la stratégie financière du département a donné lieu à actualisation, dont les termes ont été exposés dans le rapport d'orientations budgétaires de l'exercice 2022. La stratégie ainsi amendée s'organise autour des objectifs suivants :

- La poursuite de l'effort de maîtrise des charges de fonctionnement ;
- Le maintien d'un niveau d'épargne brute permettant de financer 50 % des dépenses d'investissement ;
- Le renforcement de l'investissement sur le territoire, tout en contenant l'endettement en-deçà de 305,5 M€ ;
- L'atteinte d'un équilibre entre investissements directs et investissements indirects.

### 3.2 L'évolution des recettes de fonctionnement

Les produits de gestion ont progressé de l'ordre de 6,5 % de 2017 à 2021. Cette hausse, observée à compter de l'exercice 2019, s'explique principalement par le dynamisme de certaines ressources fiscales, dans un contexte marqué par une grande stabilité des ressources institutionnelles telles que la dotation globale de fonctionnement.

**Tableau 13 : Évolution des produits de gestion**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres	235 840	235 601	239 863	242 830	259 879
+ Fiscalité reversée	35 923	29 362	39 152	44 188	41 587
+Ressources institutionnelles (dotations et participations)	114 498	120 684	120 963	118 152	110 112
<i>Dont DGF</i>	<i>52 555</i>	<i>52 153</i>	<i>51 752</i>	<i>51 411</i>	<i>51 096</i>
+Ressources d'exploitation	11 445	11 177	13 081	12 116	13 608
+production immobilisée	3 641	3 195	4 028	2 342	2 600
<b>=Produits de gestion</b>	<b>401 347</b>	<b>400 018</b>	<b>417 087</b>	<b>419 630</b>	<b>427 788</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Complexe, le panier des ressources fiscales des départements a été affecté au cours des dernières années par de nombreuses réformes, ayant notamment abouti à les priver de tout pouvoir de taux. Le panier de ressources fiscales dévolu aux départements est, au surplus, de plus en plus sensible à la conjoncture économique.

Pour l'essentiel, un département dispose de ressources fiscales directes constituées de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et, jusqu'en 2020, de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Un département bénéficie également de produits alimentés par la fiscalité indirecte transférée pour l'essentiel par l'État, notamment en compensation des transferts de compétences intervenus dans le cadre des actes I et II de la décentralisation ou dans le cadre de réformes fiscales subséquentes. Il s'agit notamment du produit des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) et des taxes d'urbanisme, de la taxe sur les conventions d'assurances (TCA), de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et, depuis 2021, d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) venant compenser, dans le cadre général de la suppression de la taxe d'habitation, le transfert au bloc communal de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui était levée jusqu'alors par les départements.

Si le taux départemental de la TFPB de l'Allier n'avait pas évolué au cours de la période sous revue (avant sa suppression), il convient de rappeler que ce dernier avait été revalorisé de 14 % en 2016, passant de 20,31 % à 23,15 %, conformément à la stratégie départementale de 2015.

L'essentiel de la progression des recettes fiscales constatée depuis 2017 est donc surtout lié à la croissance des produits de DMTO, ainsi qu'à l'augmentation des montants reversés par le Fonds national de péréquation des DMTO dont le département de l'Allier est un bénéficiaire net. Comme précédemment analysé en termes de fiabilité des comptes, le niveau des produits ressortant à l'arrêté des comptes de résultat doit être majoré des montants perçus n'ayant pas donné lieu à émission de titres, volontairement laissés sur un compte d'attente de la classe 4 en 2020 et 2021. Le caractère volatile et cyclique des recettes, ainsi que dorénavant de la fraction de TVA venue compenser la perte de la part départementale de TFBP, est particulièrement marqué : les premières dépendent bien sûr du volume et du niveau des transactions immobilières ; s'agissement du rendement de la TVA, il est lié à la consommation. Il s'ensuit un risque accru quant à l'évolution à venir des recettes de fonctionnement de la collectivité, et quant à la fiabilité des projections sur lesquelles asseoir la prévision budgétaire et la politique d'investissement.

**Tableau 14 : Détail de certaines ressources fiscales**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Taxe foncière (tfpb)	89 501	92 158	94 144	94 902	/
Fraction de TVA					96 401
CVAE	15 028	13 620	15 340	14 748	14 596
DMTO	29 830	30 305	29 902	30 145	38 732
TSCA	62 797	61 583	63 182	65 591	69 117
Fonds de péréquation des DMTO	10 356	11 088	20 931	25 440	22 687

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

### 3.3 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont été bien maîtrisées, durant la période sous revue, conformément à la stratégie financière définie en 2015.

Hors effet de périmètre lié à la reprise en 2021 par la région de la compétence de transports scolaires, les charges de gestion ont progressé d'environ 20 M€ entre 2017 et 2021, soit une progression annuelle moyenne de l'ordre de 2 %.

**Tableau 15 : Évolution des charges de gestion**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	36 313	33 419	34 370	26 170	18 615
+ charges de personnel	80 077	81 421	82 152	81 529	81 141
+ aides directes à la personne	130 955	135 548	135 789	141 869	142 867
+ aides indirectes à la personne	56 194	61 857	67 254	66 614	66 297
+ subventions de fonctionnement	14 279	12 767	12 633	11 647	13 015
+ autres charges de gestion	28 760	27 931	26 855	26 655	28 817
<b>= charges de gestion</b>	<b>346 579</b>	<b>352 944</b>	<b>359 052</b>	<b>354 485</b>	<b>350 754</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

L'évolution des dépenses de personnel témoigne, en particulier, de la maîtrise des charges de fonctionnement, avec une croissance d'à peine 2 % de 2017 à 2021. Le coût induit des diverses mesures entrées en vigueur en 2022, qu'il s'agisse de la revalorisation du SMIC et de celle du point d'indice de 3,5 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022, ou de l'application à la fonction publique territoriale des accords de Ségur<sup>7</sup> signés le 13 juillet 2020 (Ségur de la santé), ou encore de la refonte des grilles indiciaires de la catégorie B, ou bien de la revalorisation de la rémunération des assistants familiaux procédant de la loi du 7 février 2022 (relative à la protection de l'enfance), a été estimé par le département à 3,1M € pour 2022, coûts d'ensemble amorti pour partie par une réduction des effectifs départementaux (voir *infra*).

Les subventions de fonctionnement, allouées par le département à des personnes de droit privé ou à certains organismes publics, n'ont pas plus connu d'évolution significative au cours des derniers exercices.

S'agissant des dépenses sociales objet d'un examen approfondi à l'époque, le dernier rapport d'observations définitives de la chambre en avait relevé l'évolution particulièrement dynamique sur la période de 2011 à 2015, sous l'impulsion majeure des dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) qui avaient progressé de quelque 50 % sur la période d'analyse.

<sup>7</sup> Les décrets pris en application de ces accords prévoient notamment l'octroi d'une prime de revalorisation de 230 € brut aux agents territoriaux exerçant des fonctions d'accompagnants socio-éducatifs ainsi qu'un complément de traitement indiciaire pour les agents de relavant d'établissements ou de services accueillant des personnes âgées ou apportant une assistance à domicile.

De 2017 à 2021, les dépenses sociales du département ont certes continué à progresser, mais selon un rythme plus contenu. Le taux de couverture des allocations individuelles de solidarité, par des ressources affectées à leur financement, ainsi que le niveau du « reste à charge » pour le département sont présentés en annexe au présent rapport.

Les dépenses exposées en faveur des personnes âgées dépendantes ont connu une évolution peu marquée, notamment en conséquence d'une stabilisation du nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elles se décomposent, pour l'essentiel, en prestations de l'APA à domicile ou en établissement, ainsi qu'en prise en charge des frais de séjours en établissement, lorsque les personnes âgées sont éligibles à l'aide sociale et hébergées au sein d'établissements habilités.

**Tableau 16 : Évolution des dépenses en faveur des personnes âgées**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre bénéf. APA	11 331	11 509	11 482	11 435	11 287
Total des dépenses pour personnes âgées	62 992	65 401	64 328	65 447	64 240
Dont APA domicile	20 041	21 602	20 862	21 649	20 207
Dont APA étab.	24 090	24 604	24 434	24 734	24 960
Dont frais de séjours	12 092	12 731	12 784	13 158	13 290

Source : comptes de gestion, département de l'Allier

Les aides départementales en faveur des personnes handicapées sont constituées, d'une part, d'aides à domicile regroupant l'allocation compensatrice pour tierce personne et la prestation de compensation du handicap (PCH) et, d'autre part, de la prise en charge de frais de séjours en établissement.

Sans surprise, dans un contexte toujours marqué par une progression importante du nombre de bénéficiaires de la PCH, l'évolution de ces dépenses est demeurée dynamique, s'alourdissant de 4,5 M€ entre 2017 et 2021 (soit une croissance de l'ordre de 12 %).

**Tableau 17 : Évolution des dépenses sociales dans le champ du handicap**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre bénéf. PCH	1 344	1 323	1 415	1 490	1 592
Total des dépenses personnes handicapées	39 471	40 416	42 042	43 209	44 024

Source : comptes administratifs

Sans grande surprise également, les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) ont progressé de près 10 M€ de 2017 à 2021, soit une augmentation avoisinant 16 %. Cette évolution est surtout due aux mesures nationales de revalorisation du montant de RSA. En dépit d'un poids budgétaire qui va toujours s'alourdissant, la compétence de gestion du RSA a enregistré une progression moins marquée depuis 2017 que celle observée sur la période

précédente. Pour mémoire les dépenses exposées au titre du RSA par le département de l'Allier n'excédaient pas 42,5 M€ en 2012 (pour quelque 72,8 M€ fin 2021).

Ce relatif ralentissement du rythme de progression s'explique, notamment, par le recul du nombre d'allocataires du RSA observé depuis 2019. Signe d'un certain regain de dynamisme économique observé sur les dernières années, la tendance à la baisse du nombre d'allocataires du RSA s'est poursuivie en 2022, selon les données provisoires communiquées par les services départementaux (9 188 allocataires en septembre 2022).

Il convient cependant de noter que durant la période sous revue, l'écart entre les recettes affectées au financement de la compétence RSA (principalement tirées de la TICPE) et les dépenses départementales exposées a progressé de près de 10 M €, pour atteindre 38 M€ en 2021. Le taux de couverture des dépenses de RSA a fléchi de 55 % en 2017 à 46 % en 2021. Sur le temps long, l'alourdissement du reste à charge pour le département de l'Allier est particulièrement remarquable, avec un taux de couverture des dépenses de RMI/RSA qui s'établissait à 78,2 % en 2011 pour un reste à charge contenu à 8,3 M€.

**Tableau 18 : Évolution des dépenses relatives au RSA**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre bénéf. RSA	10 588	11 153	11 139	10 071	9 352
Total dépenses RSA (chapitre 017)	62 530	65 115	66 573	71 029	72 773

Source : comptes administratifs

Autre compétence sociale d'importance du département, l'aide sociale à l'enfance se déploie en un ensemble de dispositifs d'aides à domicile et de mesures de placement, par décision de justice ou sur décision du président du conseil départemental, en dehors du milieu familial, en établissement ou en famille d'accueil.

Durant la période sous revue, les dépenses du secteur ont été en particulier portées par la dynamique des prises en charge de mineurs étrangers isolés (ou mineurs non accompagnés - MNA). En 2018 et 2019, le département a pris en charge plus de 320 de ces mineurs étrangers, pour un coût spécifique de prise en charge de cette population particulière apprécié par le département à 8,2 M€ en 2019<sup>8</sup>. Dans le souci de réduire le recours (souvent dans l'urgence) aux prises en charge en hôtel, le département a créé en 2019 une structure de mise à l'abri, disposant de 50 places, avant de pouvoir ouvrir à l'issue d'un appel à projet lancé la même année, une autre structure de 75 places pour accueillir les MNA qui lui sont confiés.

**Tableau 19 : Évolution des dépenses d'aide sociale à l'enfance**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses ASE <sup>9</sup>	22 543	26 424	30 608	28 445	28 033

Source : comptes administratifs

<sup>8</sup> Depuis 2020, les arrivées de mineurs non accompagnés sont en baisse en France métropolitaine comme dans l'Allier.

<sup>9</sup> Sur la base des comptes 65111 « famille et enfance », 6518 « autres », 6522 « accueil familial », 652411 « foyers enfance », 652412 « foyers enfance », 652413 « lieu de vie et d'accueil », 652414 « foyers de jeunes travailleurs », 652416 « services éducatifs en milieu ouverts », 652418 « autres ».

### 3.4 L'épargne brute

L'épargne brute, ou capacité d'autofinancement (CAF) brute, correspond à la différence entre recettes et dépenses de fonctionnement. Elle doit permettre de couvrir l'annuité en capital de la dette et participer au financement des dépenses d'équipement. Un niveau d'épargne brut minimal est par suite requis, pour assurer la soutenabilité de la dette et la capacité à investir d'une collectivité.

A contrario de ce qui avait pu être observé de 2010 à 2015, les recettes de fonctionnement ont davantage augmenté que les dépenses. En conséquence, le niveau d'épargne brute de la collectivité s'est apprécié, surtout à partir de l'exercice 2019.

Cette orientation favorable tient certes aux efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, objectif stratégique du département, mais aussi et beaucoup à des éléments de conjoncture : hausse du produit des droits de mutation ; moindre dynamisme des dépenses sociales. Il est à noter que la crise sanitaire n'a pas eu d'effet négatif marqué sur les finances du département, la levée des mesures de confinement et de restriction des déplacements ayant même conduit à une reprise haussière des transactions immobilières et à un mouvement de créations d'emplois qui a contribué au recul (modeste) du nombre d'allocataires du RSA.

**Tableau 20 : Évolution de l'épargne brute**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	401 347	400 018	417 087	419 630	427 788
-charges de gestion	346 579	352 944	359 052	354 485	<b>350 754</b>
+/- résultats financiers	- 8 090	- 5 095	- 5 484	- 4 827	- 3 138
+/- produits et charges exceptionnels	966	159	-207	-4 011	926
<b>=Epargne brute</b>	<b>47 644</b>	<b>42 148</b>	<b>52 343</b>	<b>56 307</b>	<b>74 821</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Le taux d'épargne brute traduit le niveau d'épargne brute rapporté au montant des recettes de fonctionnement. Il est généralement considéré qu'un taux d'épargne brute supérieur à 10 % est signe d'une situation financière convenable. Durant la période sous revue, le taux d'épargne brute du département de l'Allier a toujours dépassé les 10 % ; il a même atteint près de 18 % en 2021, signe d'une certaine aisance financière.

### 3.5 Le financement des investissements

De 2017 à 2021, le montant des dépenses d'équipement réalisées par le département pour son propre compte a dépassé de peu le niveau des subventions d'équipement allouées. Comparé à la moyenne des départements de la strate de 250 000 à 499 999 habitants, le niveau d'investissement apparaît plus faible en termes de dépenses propres d'équipement (114 € par habitant dans l'Allier, pour 138 € de moyenne par habitant en 2021), mais sensiblement supérieur en termes de subventions d'équipement versées (93 € par habitant dans l'Allier, contre 52 € par habitant pour la moyenne de la strate en 2021).

Couplant, durant la période sous revue, niveau confortable de l'épargne brute et diminution de l'annuité en capital de la dette, le modèle départemental de financement des

investissements n'a rencontré aucun problème de soutenabilité, avec un taux de couverture des dépenses d'investissement par des ressources propres supérieur à 50 %.

De fait, malgré une orientation à la hausse des dépenses d'équipement et des subventions versées, le montant des emprunts contractés a été plus faible que celui du remboursement en capital de la dette au cours de la période sous revue. Le financement des investissements a ainsi pu être assuré, et la tendance au désendettement amorcée.

Non sans quelque surprise pour une collectivité départementale, l'Allier ne dispose pas d'un véritable plan pluriannuel des investissements (PPI) unique, couvrant l'ensemble des projets d'investissement portés par le département, en déclinant et détaillant les modalités de financement, et constituant l'assise du travail de prévision budgétaire des autorisations de programme et échéanciers des crédits de paiement. Selon les services ordonnateurs, les rapports d'orientations budgétaires font office de plans pluriannuels d'investissement actualisés, alors que par essence de tels rapports ont un caractère annuel marqué. La chambre observe cependant que des instruments de planification des investissements ont été spécifiquement déployés pour certaines politiques publiques, à l'exemple du programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges prévu par l'article L. 231-1 du code de l'éducation et dûment soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante. De même, à l'occasion du vote du budget primitif, le conseil départemental est appelé à adopter le programme d'investissement annuel intéressant les routes départementales. Enfin, tant le pacte régional pour l'Allier<sup>10</sup>, que le plan de relance adopté par le conseil départemental le 2 juillet 2020 comportent des éléments de programmation des investissements départementaux.

La démarche de programmation étant ainsi déjà connue et appropriée par les services, comme par les élus, la chambre recommande au département de l'Allier de se doter d'une programmation pluriannuelle des investissements d'ensemble, unique et complète, couvrant tous les champs de compétences départementales.

L'ordonnateur a précisé, en réponse à la chambre, que le département de l'Allier mettra en place une programmation pluriannuelle des investissements globale, sans préciser toutefois d'échéance de mise en œuvre.

---

<sup>10</sup> La convention cadre de développement territorial pour la période 2019-2021 conclu entre le département de l'Allier et la région Auvergne Rhône Alpes précise le niveau des engagements financiers réciproques des deux collectivités autour d'un programme d'intervention construit autour de quatre axes (aménagement du territoire, développement économique, ouverture du territoire, patrimoine, sport et éducation). Dans le cadre de cette convention, la région apporte un financement prévisionnel aux projets des territoires de 60 M€ sur trois ans.

**Tableau 21 : le financement des investissements**

En K €	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<b>Epargne brute</b>	<b>47 644</b>	<b>42 148</b>	<b>52 343</b>	<b>56 307</b>	<b>74 821</b>	<b>273 263</b>
-annuité de la dette	39 695	27 445	30 694	29 455	29 144	156 433
Epargne nette	7 979	14 704	21 648	26 852	45 677	116 860
Recettes d'investissement	10 760	13 532	11 896	12 888	11 892	60 970
<b>Financements propres disponibles</b>	<b>18 739</b>	<b>28 236</b>	<b>33 546</b>	<b>39 741</b>	<b>57 569</b>	<b>177 831</b>
Dépenses d'équipement	26 431	31 911	33 578	33 089	34 557	159 567
Subventions d'équipement	20 380	23 251	29 698	29 841	31 228	134 397
<b>Besoin (-) ou capacité de financement<sup>11</sup></b>	<b>- 28 127</b>	<b>- 26 392</b>	<b>- 29 733</b>	<b>- 26 198</b>	<b>- 11 090</b>	<b>- 121 540</b>
Nouveaux emprunts	27 500	26 900	28 600	27 000	20 402	130 401
Mobilisation (-) ou reconstitution du fonds de roulement (+)	-627	508	-1 133	802	9 311	7 699

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Les dépenses d'investissement indirectes, portées par le département au bénéfice des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de l'Allier, procèdent des différents dispositifs d'aides mis en place par le département et de la politique contractuelle développée avec les intercommunalités.

Durant la précédente mandature de 2015 à 2021, il existait quinze dispositifs<sup>12</sup> de soutien à l'investissement des communes, institués par délibérations en date du 15 décembre 2015. Dernièrement, par l'effet de délibérations du 24 mars 2022, l'aide à l'investissement des communes a été simplifiée. Elle est dorénavant organisée autour de six dispositifs intéressant la solidarité départementale, la voirie, l'équipement et les infrastructures publiques, le patrimoine public, des situations exceptionnelles et, enfin, la reconquête des centres-villes et centres-bourgs.

Chaque EPCI de l'Allier signe également, avec le département, un contrat de territoire d'une durée de trois ans. Ces contrats formalisent l'engagement du département à soutenir financièrement les projets d'intérêt communautaire identifiés et recensés aux contrats. L'enveloppe financière susceptible d'être allouée à ce titre aux EPCI, sur trois ans, est déterminée sur la base d'un barème forfaitaire de 56 € par habitant (actuellement).

**Recommandation n° 4. :** Adopter une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

<sup>11</sup> Après prise en compte pris en compte du solde des opérations pour compte de tiers, des charges à répartir et des participations et investissements nets.

<sup>12</sup> Solidarité départementale, soutien aux travaux de voirie, soutien aux travaux sur le bâti, soutien aux maisons de santé pluridisciplinaire, soutien aux services en milieu rural, soutien aux travaux sur le parc locatif communal, soutien aux travaux sur les monuments historiques publics, soutien aux travaux sur le patrimoine rural non protégé, soutien aux travaux sur les équipements sportifs, soutien aux aménagements d'espace extérieurs publics, contrat communal d'aménagement de bourg, soutien à l'aménagement foncier, soutien aux équipements touristiques.

### 3.6 Le plan de relance économique et de solidarité

A l'été 2020, dans un contexte national et européen marqué par l'adoption de mesures de relances économiques après la première vague de mesures de confinement et de restriction des déplacements visant à contenir la pandémie de coronavirus, le département a adopté un plan de relance économique et de solidarité de 240 M€ d'investissement, couvrant les exercices 2020, 2021 et 2022. Selon la délibération afférente, adoptée le 2 juillet 2020, le plan comporte quatre volets : attractivité du territoire ; aménagement du territoire ; qualité de vie ; solidarité humaine. Concrètement, le plan contient des mesures d'urgence en faveur des entreprises, ainsi que des personnes physiques fragilisées par la crise, et des mesures de soutien à l'activité par la commande publique, par l'effet de dépenses directes d'investissement ou d'aides financières pour les projets d'investissement portés par les communes.

Le détail et le coût des différentes mesures en étaient exposés dans une simple annexe à la délibération de juillet 2020. Il en ressort en particulier que les masses financières prévisionnelles les plus importantes devaient concerner, principalement, les investissements départementaux sur les collèges et les routes à hauteur de 108 M€, les aides à la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs pour 60 M€, et le soutien aux projets communaux (en complément des aides pouvant être attribuées dans le cadre des dispositifs contractuels) à raison de 56,9 M€. Le soutien aux projets d'investissement des communes consistait notamment en des aides exceptionnelles au bâti et à la voirie, ou encore à la valorisation des plafonds des dispositifs d'aides pérennes du département ; il a pu aussi emprunter la voie de subventions consenties dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêts, organisés sur des projets structurants d'un montant d'investissement prévisionnel supérieur à 1,2 M€.

Sur la base des données de l'exécution budgétaire des exercices 2020 et 2021, le niveau des dépenses d'investissement, exposées directement ou soutenues par le département est certes en hausse, mais il ne permettra pas d'atteindre l'enveloppe de 240 M€ réservée à l'été 2020. Pour pouvoir être consommée sur seulement trois exercices, une telle enveloppe exige que le montant annuel des dépenses d'équipement ne fléchisse pas en dessous de 80 M€.

En février 2022, le conseil départemental a fait évoluer son plan de relance en plan d'accompagnement, doté d'une enveloppe de 200 M€ à consommer sur la période 2022-2024, niveau revu à la baisse qui apparaît plus réaliste au regard des capacités d'investissement réelles du département, tant au plan financier que technique.

Le premier bilan de l'exécution du plan de relance et de solidarité, présenté aux élus, corrobore cette analyse. D'une part, l'enveloppe mobilisée en soutien des entreprises et des particuliers fragilisés par la crise a atteint le modeste montant de 2 M€ seulement de dépenses réalisées, au début de l'année 2022, soit très peu au regard du niveau ordinaire des dépenses d'investissement du département, au bénéfice de son propre patrimoine ou en soutien des projets des communes et intercommunalités. Globalement, la mobilisation de l'enveloppe financière allouée au titre des différents volets du plan peine à atteindre le niveau d'effort et de soutien escomptés lors de son adoption.

En définitive, le plan de relance requalifié de plan d'accompagnement a permis pour l'essentiel d'élever l'effort d'équipement consenti par le département sur son patrimoine et les réseaux, et à renforcer le soutien à l'investissement communal.

Au final, cette approche par temps exceptionnels de crise sanitaire s'apparente très directement, sous la terminologie de plans de relance et d'accompagnement, à une

programmation pluriannuelle des investissements, ordinairement adoptée en début de mandature puis actualisée et amendée en fonction des circonstances et de la conjoncture.

### 3.7 L'évolution de l'endettement

A l'issue de l'exercice 2015, l'encours de dettes du département atteignait 305,5 M€, en y intégrant la dette portée par le contrat de partenariat public privé conclu pour la réalisation du contournement routier sud-ouest de Vichy<sup>13</sup>. Durant la période sous revue, marquée par une amélioration de la situation financière départementale, la collectivité est parvenue à diminuer de quelque 15 M€ son encours de dette.

Pour autant, rapporté à la population, l'encours de la dette départementale s'établissait encore au 31 décembre 2021 à 799 € par habitant, très au-dessus du niveau moyen de la strate de seulement 543 € par habitant.

La capacité de désendettement s'exprime en durée ; elle mesure le délai nécessaire à l'amortissement complet de la dette, si la collectivité y affectait l'intégralité de son épargne brute. Il est généralement admis qu'une capacité de désendettement supérieure à 8 ans traduit, pour un département, une situation financière fragilisée par une insuffisance d'épargne brute et/ou un endettement excessif. Le département de l'Allier affiche une capacité de désendettement en recul, proche de 4 ans, signe d'une situation en phase de reconstitution de marges financière.

**Tableau 22 : Évolution de l'endettement**

<i>En K€</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Annuité de la dette	39 695	27 445	30 695	29 455	29 144
Emprunts nouveaux	27 500	26 900	28 600	27 000	20 402
Encours de dette au 31 /12/N	283 124	282 580	280 486	278 030	269 288
Taux moyen de la dette	1,97 %	1,9 %	1,76 %	1,49 %	Non connu
Capacité de désendettement (en années)	6,1	6,7	5,4	4,9	3,6

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion, département de l'Allier

L'examen de la structure de l'endettement départemental n'appelle pas d'observation particulière. Depuis 2020, la totalité de l'encours de la dette est classée « 1A » selon la typologie de la charte Gissler<sup>14</sup>. L'encours de dette compte une soixantaine de contrats, souscrits auprès d'une petite dizaine d'établissements prêteurs. Le département a adhéré en 2020 à l'agence

<sup>13</sup> Pour un montant de 46,4 M€ fin 2015. Fin 2020, ce montant est de 32,8 M€.

<sup>14</sup> Annexée à une circulaire du 25 juin 2010, la charte GISSLER définit une typologie de classification des produits de financement en fonction des risques qu'ils comportent que ce soit en raison de l'indice ou de la structure du produit. Les produits classés 1A ressortent les moins risqués alors que les produits classés 6F sont les plus risqués.

France Locale, qui propose souvent les conditions les plus avantageuses lors des dernières consultations lancées par le département. L'encours de dette du département est par ailleurs composé à 65 % d'emprunts à taux fixe et à 35 % d'emprunts à taux variables. Le taux moyen de la dette a régulièrement baissé dans un contexte marqué, jusqu'à une date récente, par des taux d'intérêts historiquement bas. Enfin, le département a mené au cours des dernières années de nombreuses opérations de refinancement, qui lui ont permis d'accentuer le mouvement de baisse du taux moyen de sa dette.

### 3.8 Éléments conclusifs d'analyse financière

Durant la période d'analyse, la situation financière du département de l'Allier s'est révélée plutôt maîtrisée, en mesure de dégager des marges de financement de la politique départementale d'investissement.

L'amélioration de la situation financière du département, au regard du précédent constat posé par la chambre sur la période 2010-2015, doit autant à la gestion des charges de fonctionnement qu'à l'évolution favorable des recettes de fonctionnement, notamment par l'effet du dynamisme du produit des droits de mutation.

Les résultats de clôture de l'exercice 2021 ont atteint un niveau inégalé depuis longtemps, qui aurait été encore plus marquant si le département avait procédé à la comptabilisation de l'ensemble des recettes perçues, sans constituer de matelas de précaution par l'usage abusif des comptes d'attente et d'imputation provisoire.

**Tableau 23 : Évolution des résultats budgétaires**

<i>En K€</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Résultat global de fonctionnement</i>	21 041	12 819	22 789	25 299	44 463
<i>Solde d'exécution d'investissement</i>	-17 500	- 8 926	-19 706	-21 4589	-31 312

Source : comptes administratifs

Les résultats de l'exercice 2021 ne présagent toutefois pas de la situation financière à venir de la collectivité. Aujourd'hui dépourvu de tout pouvoir de taux comme l'ensemble des départements, l'Allier tire l'essentiel de ses ressources de recettes (droits de mutation et TVA) dont les évolutions dépendent de données conjoncturelles nationales, au plan économique, de l'inflation ou du niveau de consommation.

Quant aux dépenses de fonctionnement, elles ne pourront qu'être dynamisées par la reprise de l'inflation. A législation inchangée, les dépenses sociales connaîtront sans doute aussi une croissance plus soutenue, même si la déprise démographique de l'Allier est de nature à favoriser, paradoxalement, un certain mouvement de retrait en contenant le nombre d'allocataires des différents dispositifs d'aides.

Sans ignorer les efforts de gestion et de maîtrise consentis, la chambre note le niveau toujours très important de l'endettement, qui expose le département à un risque accru de retournement, en cas de recul de l'épargne brute dégagée par la section de fonctionnement. Dans une telle éventualité, le département de l'Allier devra nécessairement interroger le niveau

de son effort d'investissement, notamment quant à son dispositif de soutien à l'équipement des collectivités du bloc communal.

## 4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1 L'évolution des effectifs

Exprimés en emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), l'effectif du personnel départemental est de l'ordre de 1 500 agents, et de 1 830 agents en y incluant les assistants familiaux. Durant la période sous revue, l'effectif départemental a reculé de près de 40 emplois ETP.

Selon les données disponibles, le département n'a pas a priori ni formalisé ni affiché d'objectifs quantifiés de baisse des effectifs. Les documents prévisionnels, tels que les rapports d'orientations budgétaires, se bornent à exprimer une volonté de maîtrise rigoureuse de la masse salariale. Ainsi, depuis 2015, les postes vacants n'apparaissent pas avoir été systématiquement pourvus. Par ailleurs, à l'occasion de réorganisations de services et de directions présentées en comité technique, des mesures de réduction des effectifs ont été adoptées.

Les services départementaux se sont également prévalus, durant le contrôle, de ce que la baisse des effectifs pouvait aussi s'expliquer par le retour à la durée légale de 1 607 heures l'an, en 2017 (voir *infra*) ; ils ont fait état en outre de difficultés de recrutement accentuées sur les derniers exercices.

En termes de structure des emplois, l'augmentation du nombre de contractuels a été notamment expliquée par les difficultés rencontrées pour parvenir à recruter des fonctionnaires titulaires sur certains emplois et métiers. Enfin, la progression des effectifs d'agents de catégorie A, concomitamment à la baisse des effectifs d'agents de catégorie B observées en 2019, résulte du rééchelonnement indiciaire et du reclassement en catégorie A du cadre d'emploi des assistants socio-éducatifs (cadre d'emploi de la filière médico-sociale, classé dans la catégorie A à compter du 1<sup>er</sup> février 2019).

**Tableau 24 : Évolution et structure des emplois**

<i>Au 31/12</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Titulaires					
Cat. A	172,2	162,6	317,3	317,4	315,8
Cat. B	410,3	408,8	239	229,8	220,5
Cat. C	851,7	856,5	853,4	838,3	819,7
Contractuels					
Cat. A	16,8	23,1	49,9	58,9	59,6
Cat. B	43,8	54,3	16,8	21	27,4
Cat. C	21,5	23,8	14,5	24,5	29,3
Total	1 516,3	1 529,1	1 490,9	1 489,9	1 472,3
Assistants familiaux (Effectif physique)	346	350	346	345	333

Source : département de l'Allier

L'analyse des évolutions enregistrées, par filières de la fonction publique territoriale, montre que les réductions d'effectifs ont principalement concerné la filière technique, en particulier de la direction des routes, ainsi que la filière administrative. A l'inverse, les effectifs de la filière médico-sociale ont gagné un peu plus de 20 emplois ETP.

**Tableau 25 : Évolution des effectifs par filière de la fonction publique territoriale**

Au 31/12	2017	2018	2019	2020	2021
Filière					
Administrative	419	422	413	420	403
Animation	3	3	3	3	3
Culturelle	40	38	37	39	38
Médico-sociale	257	276	275	277	280
Technique	837	830	802	789	782
Emplois fonctionnels	3	3	3	3	2
Autres	2	2	1	1	1

Source : département de l'Allier

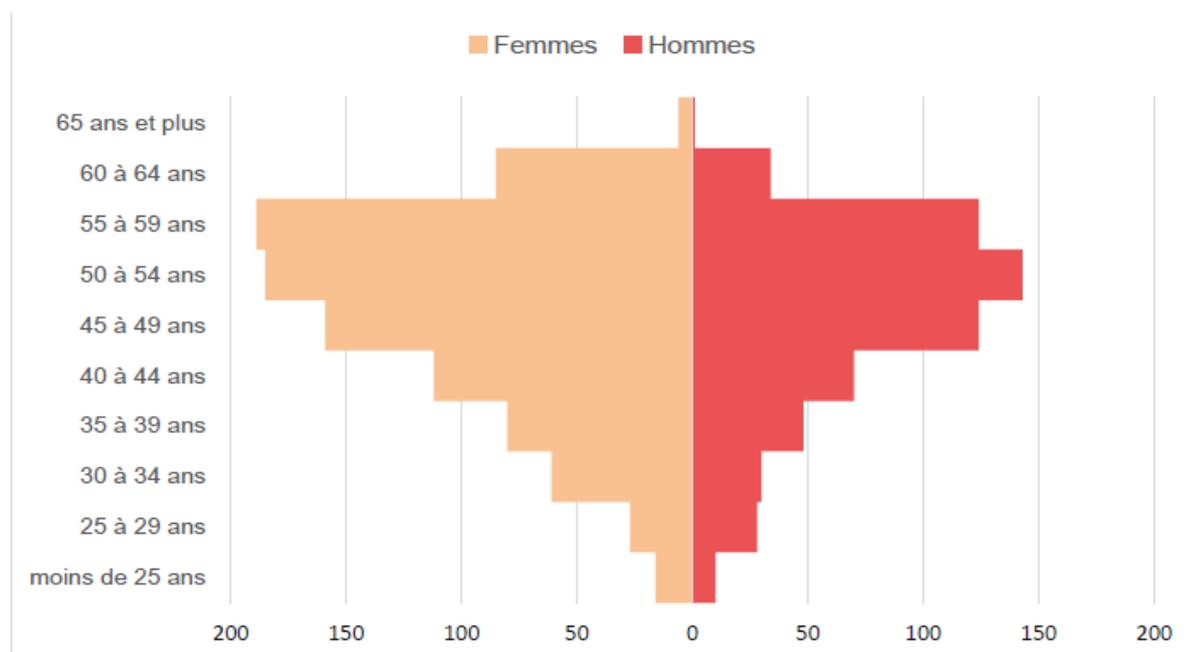
Les effectifs du département sont majoritairement féminins (55 %), même si les évolutions des derniers exercices tendent à une répartition équilibrée des femmes et des hommes. Seuls les effectifs de la filière technique demeurent majoritairement masculins.

Phénomène national, le vieillissement de la fonction publique territoriale constitue un enjeu et une problématique majeure de gestion des personnels pour les employeurs publics, auquel n'échappent pas les départements<sup>15</sup>. Avec une moyenne d'âge dépassant 48 ans pour les effectifs permanents, la question du vieillissement des agents se pose avec une acuité toute particulière au département de l'Allier, qui présente une pyramide des âges assez caractéristique en forme de « sapin inversé » (cf. graphique ci-dessous).

Une telle situation expose le département à au moins trois difficultés :

- en premier lieu, le département doit faire face à un nombre important de départs en retraite. Si ces départs ont pu offrir des opportunités d'adaptation du niveau des effectifs, ils emportent désormais et surtout des enjeux de transmission des compétences, et de recrutement, dans un contexte marqué par la faible attractivité de nombreux métiers de la fonction publique territoriale, phénomène amplifié dans l'Allier par le faible dynamisme de la population active ;
- deuxièmement, il existe généralement une corrélation entre l'âge moyen des effectifs et le niveau d'absentéisme. Les collectivités se trouvent ainsi devoir faire face à une série de défis en matière de prévention et de gestion de la pénibilité, d'adaptation des postes de travail, de reclassement d'agents ne pouvant plus occuper leurs postes d'affectation initiale, ou encore de coûts de remplacement du fait de l'absentéisme ;
- enfin, les effectifs plus avancés en âge sont plus aguerris et anciens, donc plus élevés dans les grilles indiciaires de traitement, ce qui dynamise la masse salariale.

<sup>15</sup> Les départements sont la catégorie de collectivités locale dont les effectifs présentent la moyenne d'âge la plus élevée.

**Graphique 1 : Pyramide des âges des agents départementaux (2021)**

Source : département de l'Allier

## 4.2 La politique de recrutement

La chambre a examiné la politique de recrutement de la collectivité, notamment s'agissant du recours aux agents contractuels.

Selon les données transmises par la collectivité, près d'un tiers des postes vacants est pourvu en interne. Les mutations externes, qu'il s'agisse d'agents titulaires ou de stagiaires en provenance d'une autre collectivité, et l'embauche d'agents contractuels assurent donc les deux tiers des recrutements.

Le principal motif de départ de la collectivité est constitué par la prise de la retraite, suivie des mutations auprès d'une autre collectivité, et des démissions et fins de contrats. Il a été observé qu'en application de l'article 72 de la loi dite de transformation de la fonction publique, en date du 6 août 2019, le département de l'Allier a consenti aux quatre premières demandes de ruptures conventionnelles<sup>16</sup> (pour deux agents de catégorie A, un agent de catégorie B et un agent de catégorie C) qui lui ont été présentées sur 2021 et 2022.

Selon les données recueillies en cours d'instruction, les postes vacants font l'objet, sauf exception, d'une publication de vacance en interne aussi bien qu'externe.

<sup>16</sup> Le champ d'application de la rupture conventionnelle prévue à l'article 72 de la loi de transformation de la fonction publique concerne des agents titulaires ou des contractuels en CDI. Pour les agents titulaires, l'acceptation de la demande entraîne radiation des cadres. Les agents concernés bénéficient d'une indemnité spécifique de rupture conditionnelle dont le montant est borné par les dispositions du décret n°2019-1596 et dépend notamment de l'ancienneté et du niveau de rémunération de l'agent.

Durant la période sous revue, le nombre de contractuels recrutés a nettement progressé. Un échantillon de dossiers de recrutement et de contrats a été contrôlé, afin notamment d'apprécier la conformité des embauches avec les dispositions législatives et réglementaires de référence encadrant le recours à des agents contractuels (article L. 332-8 code général de la fonction publique).

Le contrôle n'a pas relevé d'irrégularités. Les postes vacants font l'objet d'une mesure de publicité, conformément aux exigences légales. Les comptes rendus des jurys de recrutement révèlent un défaut fréquent de candidats titulaires, notamment lorsqu'il s'agit de postuler à l'exercice de fonctions techniques ou sociales. Dans de rares cas, il a été observé que des non-titulaires avaient été préférés à des candidatures émanant de fonctionnaires titulaires. Les choix ayant conduit à l'éviction de titulaires sont explicités, et motivés en considération de la nature des fonctions ou du profil des candidats, étant relevé toutefois, de l'avis de la chambre, que les motifs invoqués pour écarter un candidat titulaire pourraient être plus amplement exposés. Les contrats d'embauche des agents non-titulaires mentionnent systématiquement le motif légal du recours à un agent contractuel, par référence aux dispositions de l'article 3-3 de la loi modifiée du 26 janvier 1984, désormais codifié à l'article L 332-8 du code général de la fonction publique.

Plusieurs dossiers de recrutements ont également été contrôlés, au regard de certaines dispositions de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 (dite loi Sauvadet) complétées par une loi du 4 août 2014. Ces dispositions entendent favoriser une représentation plus équilibrée de chaque sexe au sein de l'encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique. Le dispositif légal incitatif s'applique aux nouvelles nominations prononcées, et non à la situation des agents en poste. Les nominations sur les emplois supérieurs devaient ainsi concerner au moins 30 % de personnes de chaque sexe de 2015 à 2017, et pas moins de 40 % à compter de 2018. Selon le décret d'application n°2012-601 du 30 avril 2012, les emplois des départements concernés sont ceux de directeur général et de directeur général adjoint des services, ainsi que les emplois de direction créés en application de l'article 6-1 de la loi du 26 janvier 1984<sup>17</sup>.

Par l'effet de ce dispositif entendant favoriser la féminisation des emplois de responsabilité, le département de l'Allier a dû s'acquitter d'une contribution financière pour non-respect des dispositions légales sur la parité de quelque 90 000 € en 2019 lors du recrutement de son directeur général adjoint en charge des ressources. La chambre ne peut qu'appeler l'attention à la vigilance du département, lors du recrutement d'agents appelés à occuper un emploi de direction visé par le dispositif légal, en considération tout à la fois du montant élevé de la contribution financière infligée et de l'enjeu de féminisation des emplois d'encadrement supérieur.

La chambre relève au surplus que le contrat dudit directeur général adjoint chargé des ressources, agent non titulaire au cas d'espèce, ne comportait aucune mention de durée, en méconnaissance des dispositions de l'article 47 de la loi précitée du 26 janvier 1984 (repris à l'article L. 343-3 du code général de la fonction publique) précisant expressément que les contrats des agents non-titulaires recrutés sur emploi fonctionnel doivent être conclus pour une durée déterminée, et que leur renouvellement ne peut en aucun cas conduire à les transformer en contrats à durée indéterminée.

---

<sup>17</sup> Emplois de directions concernant les cadres d'emplois des ingénieurs en chef et des administrateurs territoriaux.

### 4.3 Le temps de travail et le télétravail

La durée annuelle légale de travail est fixée à 1 607 heures pour les agents à temps complet, en application des dispositions du décret du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, et de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Cette règle, d'abord définie pour la fonction publique d'État, s'applique également à la fonction publique territoriale par l'effet de l'article 7-1 de la loi modifiée n°84- 53 du 24 janvier 1983 et du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Par délibération du 28 juin 2001, le conseil départemental de l'Allier avait adopté, lors de la mise en œuvre des 35 heures, un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail au sein de la collectivité.

Selon le régime ainsi défini, les agents départementaux bénéficiaient, en plus des 25 jours de congés de droit, de quatre jours de congés supplémentaires. Par suite, la durée annuelle du travail des agents n'excédait pas 1 575 heures, soit 32 heures de moins que la durée réglementaire. Sur la base d'un effectif de 1 555 emplois ETP, la chambre avait estimé en son dernier rapport d'observations que cet écart de 32 heures par agent correspondait au temps de travail annuel de quelque 31 emplois à temps complet. De plus, les agents départementaux continuaient de bénéficier d'une tolérance de deux jours de congés maladie sans devoir en justifier par certificat médical.

Le protocole d'accord du 28 juin 2001 a été abrogé par une délibération du 3 avril 2016. Cette dernière délibération, assortie d'une annexe, définit le nouveau cycle annuel de travail des agents départementaux, en portant la durée annuelle du travail à 1600 heures au 1<sup>er</sup> avril 2016 puis à 1 607 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les deux jours de congés maladie sans justificatif ont également été supprimés.

Ce retour au temps de travail réglementaire satisfait à l'invitation formulée par la chambre à l'issue de sa précédente instance de contrôle. Le département a déployé de surcroît un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, réservé cependant aux seuls agents dont l'exercice des fonctions est le plus sédentaire<sup>18</sup> (soit, principalement, les effectifs du siège).

Les investigations de la chambre ont également porté sur le régime des autorisations d'absence en vigueur au département de l'Allier. Par principe et sauf exception, les autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des droits annuels. Hors les situations prévues par la loi, elles ne constituent pas un droit ouvert et quantifié réglementairement mais une simple mesure de bienveillance consentie par l'administration à l'égard de ses agents. Par comparaison avec le régime procédant des articles L. 622-1 et suivants du code général de la fonction publique, il apparaît que le régime des autorisations spéciales d'absence défini par le règlement intérieur du département de l'Allier (reproduit en annexe du présent rapport) est plus favorable.

S'agissant toujours de l'organisation du temps de travail, le télétravail était une modalité d'exercice des fonctions peu développée au département de l'Allier jusqu'à la crise sanitaire. Comme il en est allé pour la plupart des collectivités publiques, la crise sanitaire a contraint le

---

<sup>18</sup> Environ 600 agents doivent badger.

département à recourir à cette modalité de travail pour de nombreux agents. D'abord déployées dans l'urgence et sans cadre précis, les modalités de mise en œuvre du télétravail ont été déterminées par une délibération 22 octobre 2020<sup>19</sup> du conseil départemental.

Cette délibération définit les activités éligibles au télétravail comme celles ne se déroulant pas, par nature, en dehors des locaux de l'administration, ou ne demandant pas une présence effective auprès d'équipements ou d'usagers, ou encore celles ne revêtant pas un caractère sensible pour la sécurité de l'institution. Pour les agents éligibles, et sous condition d'une ancienneté minimale de 3 ou 6 mois, le nombre de jours pouvant être télétravaillés a été fixé à deux jours par semaine (pour un agent à temps complet). A l'exception du mardi qui ne peut être télétravaillé, l'assemblée délibérante a fait le choix d'une certaine souplesse, les jours de télétravail étant des jours flottants.

#### 4.4 Les absences au travail

Selon les données transmises par la collectivité, le taux d'absentéisme (hors maternité), qui rapporte le nombre de jours d'absence ouvrés au nombre de jours travaillés par les agents départementaux, a évolué à un niveau proche de la moyenne nationale<sup>20</sup>, soit de l'ordre de 9 %. Compte tenu de l'âge moyen élevé des effectifs départementaux, le niveau de l'absentéisme apparaît plutôt contenu ; une dégradation a toutefois été observée sur l'exercice 2021.

**Tableau 26 : Évolution de l'absentéisme pour raison de santé**

Au 31/12	2018	2019	2020	2021
Nombre de jours d'absence	41 869	40 397	37 365	43 462
<i>Dont maladie ordinaire</i>	21 709	17 794	16 317	18 892
<i>Dont Longue maladie/ maladie de longue durée</i>	15 422	17 764	15 803	19 649
<i>Dont Maladie professionnelle</i>	1 432	1 782	1 938	3 233
<i>Dont Accident du travail/trajet</i>	3 306	3 057	3 307	1 688
Taux d'absentéisme	9,2 %	9,4	8,5 %	9,5 %

Source : département de l'Allier

Avec le concours d'un prestataire privé (SOFAXIS), le département a mené une étude approfondie sur la situation de l'absentéisme des agents pour raison de santé. Les données de l'étude ont fait l'objet d'une présentation au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Il en ressort à titre principal que si le niveau d'absentéisme est dans la moyenne des collectivités de la même strate démographique, sa structure s'en distingue, se caractérisant par des arrêts de travail moins fréquents, concernant moins d'agents, mais affichant une durée moyenne des arrêts plus longue. Il apparaît aussi que les travailleurs sociaux, et plus encore les agents des collèges, présentent un taux d'absentéisme notablement plus élevé que celui observé pour l'ensemble des effectifs départementaux. Enfin, les accidents

<sup>19</sup> Après adoption du décret n°2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le décret n°2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

<sup>20</sup> Données SOFAXIS.

du travail/accidents de service affectent, quasi-exclusivement, les agents des collèges et des routes.

Outre la mise en œuvre de diverses mesures générales de prévention de l'absentéisme - sollicitation du médecin de prévention ; recours à un ergonome ; suivi des agents absents par un lien téléphonique et organisation systématique d'un entretien au retour d'absence - le département a estimé devoir élaborer un plan spécifique à l'attention des agents techniques des collèges en vue d'en prévenir la fatigue et l'usure professionnelle. Ce plan se décline en 24 actions, s'articulant autour des thématiques de formation, de professionnalisation des méthodes de travail, ou encore de prise en compte des risques liés aux troubles musculo-squelettiques.

La chambre ne peut que souscrire à la formalisation et la mise en place d'une démarche spécifique répondant aux besoins particuliers d'une catégorie des agents départementaux. Elle relève cependant que certaines actions du plan, pourtant essentielles, comme l'action n°23 de « prévention Santé » relative à l'accompagnement et à la mise en œuvre de mesures de prévention en matière de santé, n'ont pas encore donné lieu à déclinaison au plan pratique et effectif.

#### **4.5 Le régime indemnitaire**

Le régime indemnitaire est constitué par l'ensemble des compléments de rémunérations perçus par les agents en plus du traitement indiciaire. Aux termes des articles L. 714-4 et L. 714-5 du code général de la fonction publique, codifiant les dispositions de l'article 88 de la loi modifiée du 26 janvier 1984, il appartient aux assemblées délibérantes locales de déterminer le régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale, dans la limite des régimes consentis par l'État à ses agents occupant des fonctions comparables.

Les primes et indemnités procèdent ainsi d'une décision expresse de l'organe délibérant, au contraire des éléments légaux obligatoires de rémunération constitués par le traitement indiciaire et, le cas échéant selon la situation personnelle ou les fonctions de l'agent, le supplément familial de traitement et la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

De 2017 à 2019, l'enveloppe consacrée au régime indemnitaire a progressé de 13 %, de 8,2 M€ à 9,2 M€, par l'effet surtout du déploiement progressif du régime indemnitaire légal tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. En 2021, la part du régime indemnitaire du personnel titulaire représente 23 % de la rémunération servie (hors charges sociales), soit un niveau légèrement supérieur aux données moyennes relevées pour l'ensemble des fonctionnaires départementaux<sup>21</sup> (20 %).

---

<sup>21</sup> Selon la synthèse des données sociales 2019 des centres de gestion, publiée en 2021.

**Tableau 27 : Évolution des dépenses liées au régime indemnitaire**

<i>En K €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Total régime indemnitaire	8 207	8 630	9 252	9 230	9 201
<i>Dont prime départementale</i>	2 083	2 122	2 063	2 046	2 027

Source : département de l'Allier

Jusqu'à l'adoption du RIFSEEP, le régime indemnitaire de l'Allier procédait d'une délibération du 19 juin 2003, complétée d'une délibération en date du 21 juin 2013. Il reposait sur deux branches : une première liée au grade, constituée principalement de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), et leurs équivalents dans les différentes filières de la fonction publique territoriale ; la seconde regroupait les différentes primes de responsabilité, de sujétions et de contraintes.

À l'issue de la précédente instance de contrôle, couvrant les exercices 2010 à 2015, la chambre avait relevé que sur les 24 primes pour responsabilité, sujétions et contraintes donnant lieu à attribution, seules trois procédaient d'une décision expresse de création du conseil départemental.

Le conseil départemental a instauré le RIFSEEP, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019, par une délibération en date du 26 juin 2018. Cette délibération de référence indique explicitement instaurer les deux composantes du RIFSEEP, à savoir l'indemnité de fonctions et de sujétions (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA). Elle définit les différents groupes de fonctions pour l'IFSE, soit 2 groupes pour les agents de catégorie C, trois groupes pour les agents de catégorie B et quatre groupes pour les agents de catégorie A, par référence aux trois critères professionnels mentionnés à l'article 2 du décret du 20 mai 2014 : encadrement, coordination, pilotage et conception ; technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; sujétions particulières ou degré d'exposition de certains types de poste au regard de son environnement extérieur ou de proximité.

Suivant le déploiement du RIFSEEP au bénéfice des corps particuliers de la fonction publique d'Etat, le département de l'Allier a étendu le RIFSEEP à l'ensemble des effectifs départementaux par une délibération du 2 juillet 2020, s'agissant notamment des cadres d'emplois de la filière médico-sociale qui en étaient, exclus jusqu'à fin 2019.

Les conditions de déploiement de l'IFSE n'appellent pas d'observations particulières, hormis quant au dispositif procédant de la délibération du 2 juillet 2020 et instaurant selon un barème fixe des indemnités d'expérience professionnelle, conçues comme des IFSE additionnelles au bénéfice des agents exerçant des fonctions de tuteur, de régisseur, d'assistant de prévention ou encore de formateur interne. La création de telles indemnités de fonctions additionnelles est incompatible avec le cadre réglementaire du RIFSEEP : les fonctions et responsabilités particulières qu'il s'agit de rétribuer spécifiquement doivent en effet être prises en considération, soit par l'effet du classement du poste dans un groupe de fonctions approprié défini au titre de l'IFSE, soit sur le fondement des motifs d'attribution d'un complément indemnitaire annuel (CIA).

Par ailleurs, il a été constaté que le département de l'Allier n'avait pas effectivement institué le complément indemnitaire annuel, dans la mesure où aucun agent de la collectivité

n'a bénéficié de gratifications servies au titre de cette seconde composante du RIFSEEP. Au demeurant, la délibération du 2 juillet 2020 précitée ne définit pas de conditions de mise en œuvre du CIA, en particulier en ses critères de liquidation et modalités de versement. La chambre rappelle que, conformément aux dispositions désormais codifiées à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique, la mise en œuvre du RIFSEEP implique nécessairement le déploiement effectif de ses deux composantes : IFSE et CIA (cf. en ce sens une décision du Conseil constitutionnel, n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018).

En conséquence, il appartient au conseil départemental de compléter ses délibérations indemnitaires pour assurer une mise en œuvre complète et parfaite du RIFSEEP, en définissant les montants minimal et maximal susceptibles d'être alloués par groupe de fonctions au titre du CIA (dans le respect du principe de parité avec la fonction publique d'État), sur la base desquels le chef de l'exécutif sera en mesure d'octroyer, ou non, à chaque agent une allocation de CIA d'un niveau individualisé, dépendant de l'appréciation de la manière de servir et de l'engagement professionnel. Il est encore rappelé que le montant annuel maximal du CIA, même modulé, ne peut être exagérément modique voire insignifiant, au risque de mettre en échec le principe légal de modulation individualisée visant à refléter la valeur professionnelle de l'agent, telle que reconnue durant la dernière année écoulée<sup>22</sup>.

Enfin, malgré la généralisation du RIFSEEP, deux primes particulières continuent à être mises en paiement par le département de l'Allier. Ainsi, une indemnité de responsabilité, se montant à 15 % du traitement indemnitaire brut, continue à être versée au titulaire de l'emploi de directeur général des services. Cette prime a été instituée par une dernière délibération indemnitaire du 14 décembre 2015, puis confirmée par une délibération du 6 mars 2018 traitant spécifiquement du régime indemnitaire attaché à l'emploi de DGS. Après une (longue) période d'incertitude juridique quant au cumul d'une telle indemnité avec le bénéfice du RIFSEEP, le décret n° 2022-1362 du 26 octobre 2022 portant modification du décret n° 88-631 du 6 mai 1988 en a confirmé le principe, autorisant l'octroi d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction.

Pour en finir, il a encore été constaté que le département continuait d'allouer la prime départementale, ou prime de fin d'année, au bénéfice de l'ensemble des agents. Cette prime a été instaurée par une délibération du 13 octobre 1986, amendée et complétée par une délibération du 15 octobre 1991. En la matière, la chambre ne peut que réitérer la critique formulée au terme de son précédent contrôle. Une telle prime n'a pas d'équivalent dans la fonction publique de l'Etat. Et son fondement ne peut pas, en l'espèce, être établi avant la publication de la loi du 26 janvier 1984 en ayant autorisé le maintien, au titre des avantages collectivement acquis (article 111 de la loi). Le versement de la prime départementale est donc irrégulier.

La chambre ne peut donc que recommander, instamment et de nouveau, la suppression d'une prime allouée sans aucune base légale, observant que l'enveloppe budgétaire qui y est consacrée pourrait venir abonder celle du régime indemnitaire départemental réglementairement déployé dans le cadre du RIFSEEP.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse à la chambre, que le département appliquera la recommandation visant à supprimer la prime départementale, ou prime de fin d'année, en

---

<sup>22</sup> Cf. CAA Versailles, 21 juillet 2021, n°19VE04255.

redéployant l'enveloppe correspondante dans le RIFSEEP, et qu'il définira les montants minimal et maximal susceptibles d'être alloués par groupe de fonctions au titre du CIA. Il a précisé que cet engagement sera mis en œuvre lors de la session du conseil départemental du mois de juin 2023.

**Recommandation n° 5. :** Supprimer la prime départementale de fin d'année et, le cas échéant, intégrer les enveloppes budgétaires correspondantes dans celles du RIFSEEP.

## 4.6 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires se définissent, selon les dispositions de référence de l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, comme étant des « heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail ». Tous les agents des catégories C et B peuvent prétendre au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), dès lors que l'assemblée délibérante a délibéré en ce sens et qu'ils ont effectivement dépassé les bornes horaires de leur cycle de travail. L'article 2 I-2° du même décret en subordonne toutefois le versement à la mise en œuvre, par l'employeur, « de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies », dispositif de contrôle contraignant auquel peuvent échapper les personnels exerçant leur activité hors des locaux professionnels et pour lesquels un décompte déclaratif (mais contrôlable) est mis en place.

Conformément à la réglementation en vigueur, confortée par la nomenclature des pièces justificatives des dépenses du secteur public local (annexée à l'article D. 1617-19 du CGCT), la délibération du conseil départemental traitant des heures supplémentaires doit préciser la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

Dans le cadre de la présente instance de contrôle, le département n'a pas produit de délibération répondant à ces exigences. Une délibération du 19 juin 2003 a certes ouvert aux agents de catégories C et B, jusqu'à l'indice brut 380 et sans autre précision quant aux emplois occupés, la possibilité à titre subsidiaire d'être rétribués pour les heures supplémentaires effectuées. Le département a produit une seconde délibération du 15 mars 2007 emportant dérogation à l'indice plafond autorisant la rémunération des heures supplémentaires, pour celles effectuées par certains personnels de catégorie B.

En sorte de respecter le cadre légal de référence, en vigueur depuis 2002, il appartiendra donc au conseil départemental de l'Allier de fixer par délibération la liste précise des emplois (à distinguer d'une simple liste des cadres d'emplois par filière) dont l'exercice des missions implique la réalisation effective d'heures supplémentaires.

De 2017 à 2021, le volume des heures supplémentaires indemnisées a atteint 39 321 heures, pour un montant total de 779 727 €. L'importance du volume et des montants d'heures indemnisées étant somme toute plutôt contenue, en considération de celle des effectifs départementaux, le principe d'une récupération prévalant sur la rétribution des heures supplémentaires paraît être respecté.

**Tableau 28 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires réalisées et indemnisées**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre d'heures supplémentaires réalisées</i>	29 520	22 587	25 317	12 912	23 407
<i>Nombre d'heures supplémentaires payées</i>	9 910	6 967	7 702	4 911	9 831
<i>Montant en €</i>	197 675	137 784	154 099	97 532	192 637

Source : département de l'Allier

Sur la base de l'analyse des données de la paye des derniers exercices, les modalités d'indemnisation des heures supplémentaires ont été contrôlées, s'agissant notamment du respect des dispositions de l'article 6 du décret du 14 janvier 2002 limitant à 25 heures le contingent mensuel d'heures supplémentaires accomplies.

Ce contrôle n'a pas fait ressortir d'anomalies récurrentes quant aux volumes individuels d'heures supplémentaires indemnisées. Il est apparu cependant que plusieurs agents du secrétariat de l'exécutif départemental, en l'espèce les chauffeurs, bénéficient avec régularité, chaque mois ou presque, du paiement d'IHTS pour un contingent de 25 heures systématiquement décompté.

#### **4.7 Les logements de fonction**

Le précédent contrôle de la chambre avait révélé plusieurs irrégularités affectant les conditions d'attribution des logements de fonctions. En particulier, il avait été relevé que le département n'avait pas mis en œuvre les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logements, consenties pour nécessité absolue de service ou par convention d'occupation précaire avec astreinte. Il avait été ainsi observé que, s'agissant des logements de fonctions de personnels non enseignants (principal, adjoint gestionnaire, CPE, personnel technique) des collèges, la prise en charge forfaitaire (2 500 €) des diverses prestations accessoires dépassait les avantages que la collectivité est autorisée à consentir. En effet, les charges locatives, les impôts et taxes, les fluides et l'assurance au titre du logement sont à la charge de l'occupant, quel que soit le régime d'attribution du logement. La collectivité accordait en outre un logement de fonctions à son directeur général des services, par simple utilité de service. Or, sous l'empire du droit positif issu du décret de 2012, la concession de logement au bénéfice du DGS ne peut que relever du régime de l'occupation précaire avec astreinte, impliquant naturellement le paiement des fluides (et de l'ensemble des charges dites locatives précédemment évoquées) ainsi que l'acquiescement d'une redevance à hauteur de 50 % de la valeur locative, conditions non respectées au cas d'espèce.

S'agissant des 26 concessions de logements bénéficiant aux agents des collèges, la situation n'apparaît pas avoir évolué. Le conseil départemental continue de fixer chaque année par délibération, le montant des prestations dont jouissent gratuitement les personnels attributaires de concessions de logements par nécessité absolue de service. En 2021, ledit montant forfaitaire demeure encore fixé à 2500 € pour l'ensemble des logements.

En revanche, la situation du logement du directeur général des services semble avoir donné lieu à régularisation. Une délibération, en date du 20 juin 2017, a précisé expressément que le directeur général des services bénéficiait d'un logement par nécessité absolue de service, et non plus par simple utilité de service. Une telle qualification est conforme à la loi qui prévoit, à l'article L 721-3 du code général de la fonction publique, qu'un logement de fonctions peut être attribué par nécessité absolue de service aux emplois fonctionnels d'un département. Par ailleurs, c'est bien le bénéficiaire du logement qui supporte l'ensemble des charges, prestations et réparations locatives ; il est également considéré, et déclaré, comme bénéficiaire d'un avantage en nature, soumis à cotisations, calculé sur la base de la valeur locative du logement déduction faite d'un abattement pour sujétions de 30 %.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Taux de couverture des allocations familiales de solidarité et restes à charge pour le département.....	43
Annexe n° 2. Le régime des autorisations spéciales d'absence en vigueur au sein du département de l'Allier.....	44

**Annexe n° 1 : Taux de couverture des allocations familiales de solidarité et restes à charge pour le département**

<i>En M €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	total
<i>RSA</i>						
<i>Montant versés (017)</i>	62 530	65 116	66 573	71 029	72 774	338 022
<i>Recettes (017)</i>	34 367	33 671	34 116	35 216	34 141	171 511
<i>Reste à charge</i>	28 163	31 445	32 457	35 903	38 633	166 511
<i>Taux de couverture</i>	55 %	51,7 %	51,2 %	49,6 %	46,9 %	50,7 %
<i>APA</i>						
<i>Montants versés (016)</i>	50 374	52 113	50 969	50 409	51 068	254 933
<i>Recettes (016)</i>	19 110	20 674	20 152	20 201	22 237	102 374
<i>Reste à charge</i>	31 264	31 439	30 768	30 208	28 831	157 559
<i>Taux de couverture</i>	37,9 %	39,7 %	39,5 %	40 %	43,5 %	40,1 %
<i>PCH et ACTP</i>						
<i>Montant versés</i>	15 101	15 359	15 466	15 960	17 103	78 989
<i>Recettes CNSA</i>	3 477	3 544	3 499	3 458	3 609	17 587
<i>Reste à charge</i>	11 624	11 815	11 967	12 502	13 494	61 399
<i>Taux de couverture</i>	23 %	23 %	22,6 %	21,6 %	21,1 %	22,3 %

**Annexe n° 2 : Le régime des autorisations spéciales d'absence en vigueur au sein du département de l'Allier**

<i>Evènement</i>	Degré de parenté avec l'agent	Etat	Département de l'Allier
<i>Mariage ou PACS</i>	Agent	5 jours	5 jours
<i>Mariage ou PACS</i>	Enfant	/	2 jours
<i>Décès</i>	Conjoint	3 jours	5 jours
<i>Décès</i>	Enfant	Entre 5 et 7 jours	De 5 à 15 jours
<i>Décès</i>	Parent, beau parent, frère, sœur	3 jours mais seulement pour les parents	3 jours
<i>Décès</i>	Allié au second degré	/	1 jours
<i>Maladie grave</i>	Conjoint, enfant, père et mère	3 jours	2 jours + 2 jours en cas d'hospitalisation
<i>Garde d'enfant -16 ans)</i>	Enfant	12 jours ouvrés par an, à partager entre conjoints	12 jours à partager entre conjoint



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

**Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes**

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)