

Dijon, le 9 juin 2023

Le président

Réf. : 23 ROD2 PG 08

Objet : Notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion
du département de l'Yonne

P.J : 1 rapport d'observations définitives et sa réponse

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du département de l'Yonne pour les exercices 2018 et suivants, ainsi que votre réponse.

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

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

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

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques.

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

Monsieur Patrick GENDRAUD
Président du Conseil départemental de l'Yonne
patrick.gendraud@yonne.fr
cab89-president@yonne.fr

copie : cecile.andre@yonne.fr

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

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

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Emmanuel ROUX

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Roux', written in a cursive style.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DEPARTEMENT DE L'YONNE

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 SUIVI DU PREDECENT RAPPORT DE LA CHAMBRE : LE CONTROLE PAR LE DEPARTEMENT DES ETABLISSEMENTS SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX	8
2 LA SITUATION FINANCIERE	9
2.1 La fiabilité des comptes.....	9
2.1.1 Les prévisions budgétaires	9
2.1.1.1 Les taux d'exécution budgétaire en section d'investissement du budget principal fléchissent à compter de 2021	9
2.1.1.2 Des prévisions budgétaires à améliorer sur le budget annexe aménagement numérique du territoire	10
2.1.2 Une programmation pluriannuelle des investissements à adapter à la capacité opérationnelle du département	11
2.1.2.1 Un plan pluriannuel d'investissement ambitieux	11
2.1.2.2 Une sous-consommation des crédits de paiement	11
2.2 L'analyse financière	12
2.2.1 Des finances redressées sur la période 2018-2021	13
2.2.1.1 L'analyse du budget consolidé	13
2.2.1.2 La situation financière du budget principal	14
2.2.2 Les tendances dégagées sur 2022.....	16
2.2.3 La capacité du département à faire face aux enjeux à venir.....	17
3 LE BUS FRANCE SERVICES DEPARTEMENTAL	18
3.1 Les enjeux identifiés dans le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAASP)	18
3.2 Un bus aux objectifs liés aux missions départementales, financé principalement par le département	20
3.2.1 Les objectifs du bus France services départemental	20
3.2.2 L'organisation et le fonctionnement du bus France services	21
3.2.3 Un financement porté principalement par le département	21
3.3 Une accessibilité physique adaptée, une accessibilité numérique à parfaire.....	22
3.3.1 Une accessibilité physique adaptée	22
3.3.2 Une accessibilité numérique limitée	25
3.4 Le pilotage et la gouvernance.....	26
3.4.1 Des relations avec les partenaires à consolider	26
3.4.2 Une notoriété du bus France services à renforcer	26
3.5 La nature et la qualité de l'offre de services	28
3.5.1 Une fréquentation variable des points desservis	28

3.5.2 L'atteinte des publics cibles et l'utilisation de l'offre du bus France services	29
3.5.3 La qualité de l'offre proposée par le bus France services	30
4 LE BILAN D'ETAPE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE (LTFP)	32
4.1 Les caractéristiques des ressources humaines du département	32
4.2 Les enjeux en termes de ressources humaines	33
4.3 Le recours assoupli aux agents contractuels par la LTFP	33
4.3.1 L'élargissement des possibilités du recrutement contractuel	33
4.3.1.1 Une utilisation modérée des nouvelles dispositions	34
4.3.1.2 Des dispositions nouvelles qui contribuent minoritairement à l'augmentation plus générale du nombre de contractuels.....	34
4.3.2 Une garantie supplémentaire pour les contractuels : l'indemnité de précarité	35
4.4 La fluidification du « marché de l'emploi public ».....	35
4.4.1 Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles	35
4.4.1.1 Le recentrage du rôle des commissions administratives paritaires (CAP).....	35
4.4.1.2 Favoriser la mobilité entrante	36
4.4.1.3 Favoriser la mobilité sortante	36
4.4.2 Le contrôle déontologique.....	37
4.5 Le temps de travail	37
4.5.1 Le congé proche aidant très peu utilisé	37
4.5.2 Un régime d'autorisations spéciales d'absence favorable.....	37
4.5.3 L'harmonisation du temps de travail.....	38
4.5.4 La mise en place négociée du service minimum en cas de grève	38
ANNEXES.....	40
Annexe n° 1. Situation financière du budget principal	41
Annexe n° 2. Recrutement d'agents contractuels (article 21 de la LTFP).....	44
Annexe n° 3. Versement de l'indemnité de précarité (article 23 de la LTFP).....	45
Annexe n° 4. Glossaire.....	46

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a procédé, pour les exercices 2018 et suivants, au contrôle des comptes et de la gestion du département de l'Yonne. Ce contrôle s'inscrit également dans le cadre de deux enquêtes des juridictions financières, l'une sur le dispositif « France services », l'autre sur le bilan des principales dispositions de la loi de transformation de la fonction publique.

La situation financière

La situation financière du département s'est améliorée depuis 2018. Sa capacité de désendettement a été ramenée à 2,5 ans en 2022 et son épargne brute a été restaurée (60 M€ en 2022) suite aux mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement et grâce au dynamisme des recettes de gestion, en particulier des droits de mutation, en forte augmentation en 2021. Toutefois, la volatilité de ces recettes ainsi que le contexte économique et l'inflation doivent inciter la collectivité à poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Le département a pu ainsi relancer une politique d'investissement à compter de 2020 (dépenses d'équipements de 45 M€ en 2022) avec l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) ambitieux (491 M€ pour la période 2022-2027). La chambre lui recommande d'ajuster les crédits de paiement à sa capacité réelle d'exécution des opérations dans l'année. Le réajustement du PPI décidé à compter de 2023 devrait garantir sa soutenabilité sous réserve de l'inscription limitée de nouveaux investissements et de la maîtrise du coût des opérations.

Le bus France Services

En complément des Maisons France services fixes, le département a mis en service un bus France services dans une démarche « d'aller-vers » les publics les plus en difficulté dans les zones les moins desservies par les services publics. Pour répondre aux demandes des usagers, les agents du département présents dans le bus peuvent contacter des référents au sein des opérateurs associés (services de l'État, organismes de sécurité sociale, etc.) avec lesquels le partenariat doit être consolidé.

Les points de stationnement, bien répartis sur le territoire icaunais, permettent une bonne accessibilité physique au bus. En revanche l'accessibilité numérique n'est pas suffisante (faible débit internet dans environ 40 % des points de stationnement), alors que l'accompagnement de démarches en ligne représente une part importante de l'activité des agents du bus. De plus, la chambre recommande au département de poursuivre le renforcement de la communication sur le bus dans un objectif de meilleure visibilité du dispositif.

Depuis la mise en service du bus, 2 100 demandes ont été traitées dont 64 % abouties à l'issue d'un seul accompagnement. La chambre recommande au département de mettre en place, afin d'adapter les services proposés, un suivi des publics cibles et des flux croisés d'utilisateurs entre le bus et ses services sociaux territorialisés.

Le bilan d'étape de la loi de transformation de la fonction publique

Le conseil départemental a utilisé modérément les dispositions de la loi de transformation de la fonction publique relatives au recrutement d'agents contractuels en raison de sa stratégie de maîtrise de la masse salariale. Le versement de la prime de précarité n'a pas induit un changement des pratiques pour les contrats courts dans les collèges, compte tenu de leurs besoins spécifiques et de leur dispersion sur le territoire. En revanche, la rupture conventionnelle a facilité le règlement de quelques situations délicates. Le recentrage des missions des commissions administratives paritaires a permis un travail de fond sur les cas à réel enjeu en allégeant considérablement les ordres du jour. L'harmonisation du temps de travail est effective depuis le 1^{er} janvier 2023 avec l'alignement des agents des collèges, de l'ingénierie et de la voirie routière sur la durée annuelle de 1 607 heures.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Ajuster les crédits de paiement à la capacité réelle d'exécution des opérations d'investissement dans l'année.

Recommandation n° 2. Assurer une meilleure visibilité du bus France services en poursuivant le renforcement de la communication sur ce dispositif.

Recommandation n° 3. Mettre en place un suivi des publics cibles et des flux croisés d'usagers entre le bus France services et les unités territoriales sociales (UTS).

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du département de l'Yonne pour les exercices 2018 et suivants a été inscrit au programme 2022 des travaux de la chambre, dans le cadre également de deux enquêtes des juridictions financières, l'une sur le dispositif France services et l'autre sur le bilan des principales dispositions de la loi de transformation de la fonction publique. L'ordonnateur en fonctions, M. Patrick GENDRAUD, président du conseil départemental, a été informé de l'ouverture de ce contrôle par lettre du 7 septembre 2022, en application des articles L. 211-3 et R. 243-1 du code des juridictions financières. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 de ce code, s'est tenu le 20 janvier 2023 avec M. GENDRAUD. La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 20 février 2023, transmises à M. Patrick GENDRAUD le 27 mars 2023. Au vu de la réponse reçue, la chambre, au cours de sa séance du 24 mai 2023, a arrêté ses observations définitives présentées ci-après.

Présentation du département de l'Yonne¹

Le département de l'Yonne compte 334 000 habitants, avec une faible densité de population (45 habitants/km²). 84 % des communes du département comportent moins de 1 000 habitants. Sa population, vieillissante (12 % de plus de 75 ans) diminue de 0,3 % par an entre 2013 et 2019, mais de façon contrastée entre le Nord, du fait de l'influence francilienne, et le Sud. Le département est rural, avec seulement deux pôles urbains, Auxerre et Sens, et un pôle intermédiaire, Avallon. La part des établissements agricoles (9,4 %) est supérieure à la moyenne régionale (7,5 %) et nationale (4,5 %). Le territoire est dominé par les grandes cultures, la viticulture se concentrant autour de Chablis. Au cœur d'une région de tradition industrielle, le taux d'emplois du département demeure élevé dans l'industrie (16,1 % contre 12,1 % en moyenne nationale). Parallèlement, la part des emplois dans le secteur tertiaire progresse (72,3 % en 2019), mais reste inférieure à la moyenne nationale (79 %).

Le taux de chômage (13,5 %) et de pauvreté (14,5 %) se situent dans la moyenne nationale, mais sont supérieurs à ceux de la région (12,1 % et 12,8 %). Le revenu médian oscille entre 19 200 € et 20 400 €. La part des diplômés de l'enseignement supérieur (20,5 %) est inférieure aux moyennes régionale (24,7 %) et nationale (31 %). Le taux de chômage des 15-24 ans (27,9 %) est le plus élevé de la région. 19,8 % de la population des plus de 15 ans est en situation d'illectronisme, soit un point de plus que la moyenne régionale. Ce taux élevé d'illectronisme va de pair avec une absence plus importante d'accès à internet au domicile : 15 % dans l'Yonne. Les déplacements se font majoritairement en voiture. Certains secteurs (Tonnerrois, Avallonnais et Puisaye-Forterre) sont à plus de 25 minutes des services d'usage courant et quelques-uns (des communes autour de Puisaye-Forterre) à 45 minutes pour l'accès aux urgences. Pour les services de la santé, l'Yonne est l'un des départements où la densité de médecins généralistes a le plus diminué en 20 ans (- 33 %), avec, cependant, des disparités infradépartementales en matière d'accessibilité.

¹ Source Insee

1 SUIVI DU PREDECENT RAPPORT DE LA CHAMBRE : LE CONTROLE PAR LE DEPARTEMENT DES ETABLISSEMENTS SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX

Dans son précédent rapport de 2018, la chambre avait recommandé au département de renforcer le nombre et la fréquence de ses contrôles sur place des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) auxquels il apporte son concours financier, conformément à l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles.

Huit contrôles ont été réalisés depuis 2018², ce qui est peu au regard du nombre total de structures, 208 fin 2022³. Un plan de contrôle de structures à destination des adultes handicapés était prévu, conjointement avec l'ARS Bourgogne-Franche-Comté, pour la période 2018-2020, mais n'a pas été réalisé.

En 2022, le département a engagé une démarche de structuration de sa politique de contrôle et d'inspection. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2022-2024, il a fait appel à un prestataire extérieur pour le contrôle des huit maisons d'enfants à caractère social départementales (MECS), non encore réalisé au 31 janvier 2023. Afin de mieux coordonner les missions de contrôle et d'inspection réalisées actuellement par les agents de sa direction autonomie handicap dépendance (DAHD) et de sa direction enfance famille (DEF), le département a décidé de créer une mission inspection-contrôle-évaluation (ICE), à effectifs constants, au sein du pôle des solidarités départementales, à compter du 1^{er} janvier 2023. Cette mission est constituée d'une quinzaine d'agents provenant de la DAHD, de la DEF, ainsi que des unités territoriales sociales (UTS). Un objectif annuel de huit contrôles est fixé, mais il est réduit de moitié pour cette première année 2023, au motif de la charge de travail des agents volontaires.

Si la chambre souligne l'intérêt d'une telle démarche, elle constate sa mise en place très récente et ses objectifs limités pour 2023. Elle s'interroge sur l'efficacité de la mission ICE à effectifs constants au regard des vacances de postes constatées⁴ et de la charge de travail additionnelle à assurer par les agents. Elle invite en conséquence le département à s'assurer de la bonne adéquation des ressources humaines nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés pour cette mission.

² Dans le secteur « autonomie » : un contrôle administratif et financier (foyer de vie personnes handicapées), trois contrôles de gestion, de la sécurité et de la qualité de prise en charge des résidents (EHPAD, SAAD, EAM), deux contrôles au titre de la prévention et de la maltraitance (EHPAD) dont un contrôle ayant conduit à la fermeture de l'établissement et, dans le secteur « enfance », deux contrôles sur la prise en charge (MECS).

³ Dont 66 EHPAD, 49 services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), 49 établissements pour personnes handicapées et 44 structures dédiées à l'enfance.

⁴ Deux postes d'agent tarificateur à la DAHD (sur cinq agents) et le poste d'agent tarificateur à la DEF non pourvus à ce jour.

2 LA SITUATION FINANCIERE

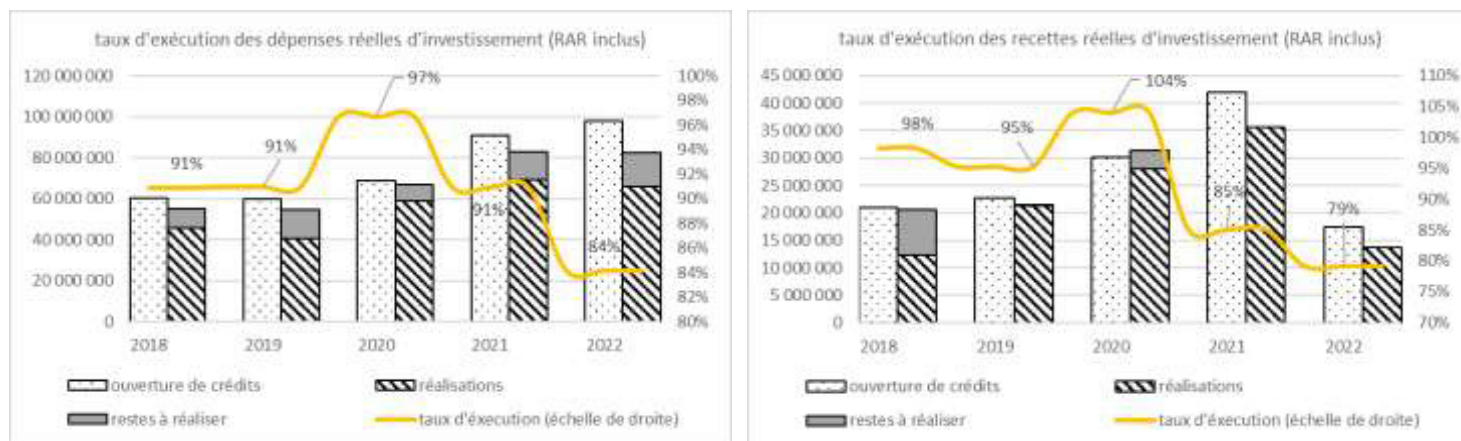
2.1 La fiabilité des comptes

La situation patrimoniale du département, les provisions, les garanties d'emprunts, les rattachements des charges et des produits, l'affectation des résultats, les restes à réaliser et les flux entre budgets n'appellent pas d'observations.

2.1.1 Les prévisions budgétaires

2.1.1.1 Les taux d'exécution budgétaire en section d'investissement du budget principal fléchissent à compter de 2021

Lors du contrôle précédent, la chambre avait recommandé au département de veiller à la sincérité des inscriptions budgétaires en section d'investissement et pour les dépenses sociales. Les taux d'exécution de la section de fonctionnement⁵ du budget principal n'appellent pas d'observations sur la période 2018-2022⁶. En particulier, les prévisions en matière de dépenses sociales se sont nettement améliorées (taux d'exécution moyen de 99 % sur la période). En section d'investissement, si les taux d'exécution s'améliorent jusqu'en 2020, ils fléchissent à compter de 2021 pour s'établir à 84 % pour les dépenses réelles d'investissement et à 79 % pour les recettes réelles d'investissement en 2022⁷. Taux d'exécution budgétaire en investissement



Source : comptes administratifs 2018-2021 du budget principal et compte administratif projeté pour 2022

⁵ Ont été exclues les prévisions et exécutions des dépenses et recettes d'ordre ainsi que les articles budgétaires ne faisant pas l'objet de prévision (opérations de cessions) ou de réalisation (dépenses imprévues).

⁶ Taux moyen de 97 % pour les dépenses réelles de fonctionnement et de 103 % pour les recettes réelles de fonctionnement.

⁷ Ont été exclues les dépenses et recettes d'ordre, les dépenses et recettes financières du compte 16449 « opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie » et les articles budgétaires ne faisant pas l'objet de réalisation (dépenses imprévues).

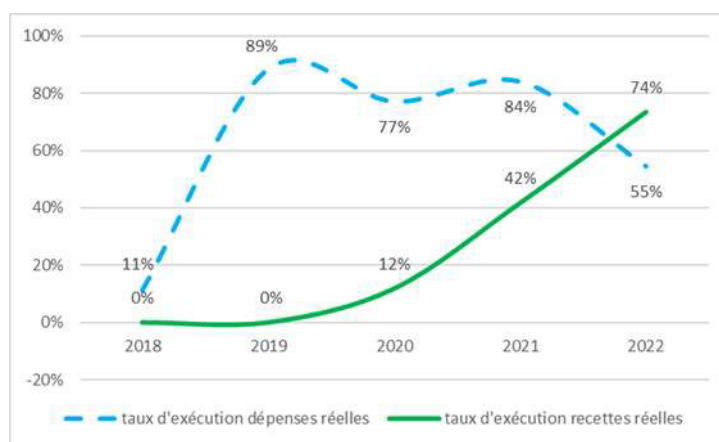
L'amélioration de la situation financière du département depuis 2019 a conduit à une augmentation des inscriptions budgétaires des dépenses d'investissement. Le vote d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) ambitieux (*cf. infra*) a rendu plus difficile le respect des engagements de consommation de crédits : mobilisation importante des équipes du service collège en particulier sur de nombreuses opérations concomitantes (*cf. infra*), retards d'exécution de chantiers dus à des facteurs exogènes.

2.1.1.2 Des prévisions budgétaires à améliorer sur le budget annexe aménagement numérique du territoire

Ce budget annexe, créé en 2018 pour gérer le déploiement du très haut débit sur le territoire icaunais, relève d'un service public industriel et commercial (SPIC). Le projet porte, d'une part, sur la montée en débit permettant d'améliorer le service proposé dans les zones les plus mal desservies et, d'autre part, sur le déploiement de la fibre optique (45 000 prises dans le cadre du réseau d'initiative publique - RIP 1 - sous maîtrise d'ouvrage du département⁸).

Le taux d'exécution⁹ des dépenses réelles d'exploitation, faible en 2018, s'améliore à compter de 2019 (89 %) pour chuter à nouveau en 2022 (55 %). S'agissant des recettes réelles d'exploitation, le taux d'exécution est quasi nul jusque 2020, puis s'améliore pour s'établir à 74 % en 2022.

Graphique n° 1 : Taux d'exécution budgétaire en fonctionnement



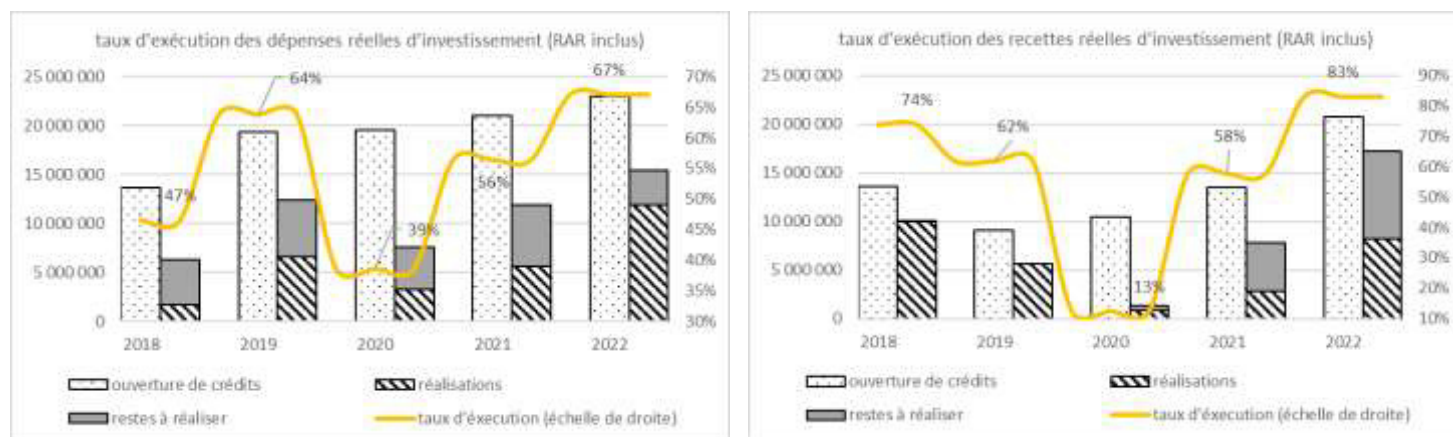
Source : comptes administratifs 2018-2021 du budget annexe ANT et compte administratif projeté pour 2022

⁸ 128 000 prises seront déployées dans le cadre du RIP 2 sous maîtrise d'ouvrage d'un opérateur par délégation de service public.

⁹ Ont été exclues les prévisions et exécutions des dépenses et recettes d'ordre ainsi que les articles budgétaires ne faisant pas l'objet de réalisation (dépenses imprévues).

En investissement, les taux d'exécution, faibles également, fluctuent sur la période et remontent à compter de 2021 pour s'établir à 67 % en dépenses et 83 % en recettes en 2022.

Graphique n° 2 : Taux d'exécution budgétaire en investissement



Source : comptes administratifs 2018-2021 du budget annexe ANT et compte administratif projeté pour 2022

Selon l'ordonnateur, ces faibles taux sont dus à l'entreprise titulaire du marché qui a accumulé des problèmes opérationnels ayant engendré des retards de déploiement. Le travail réalisé avec l'entreprise prestataire pour la reprise d'un rythme de construction normal doit permettre des perspectives budgétaires plus cohérentes, la livraison des 45 000 prises devant intervenir au cours de l'année 2023.

Nonobstant ces difficultés, la chambre invite le département à ajuster de manière plus réaliste les prévisions budgétaires du budget annexe aménagement numérique du territoire (ANT) aux dépenses et recettes pouvant être réalisées dans l'année.

2.1.2 Une programmation pluriannuelle des investissements à adapter à la capacité opérationnelle du département

2.1.2.1 Un plan pluriannuel d'investissement ambitieux

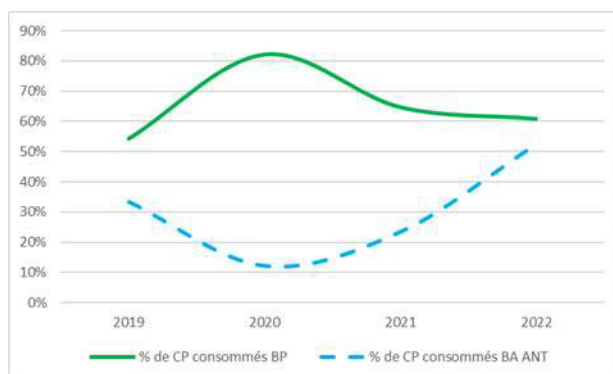
Sur la période 2018-2022 et grâce à une épargne restaurée (*cf. infra*), le département a souhaité faire de sa politique d'investissement une priorité. De 117 M€ (2018-2021), le montant des crédits inscrits au PPI passe à 491 M€ (2022-2027). Les dépenses relatives à la voirie, aux collèges et aux bâtiments en représentent près de 80 %. Une présentation plus complète des besoins en investissement a été mise en œuvre à compter de 2020, d'abord concernant les collèges et les bâtiments, puis étendue en 2022 à l'ensemble des investissements de la collectivité ; ceci afin d'améliorer l'information des élus sur les grandes opérations d'investissement et les engagements pluriannuels du département.

2.1.2.2 Une sous-consommation des crédits de paiement

Le département gère, en 2022, la quasi-totalité de ses dépenses d'équipement en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP). Une commission *ad hoc*, créée

en 2019, est chargée du suivi financier et technique des opérations d'investissement. Si les AP/CP ne sont pas adoptés par délibération spécifique, ceux-ci font l'objet d'une présentation annexée à la délibération du vote du budget ou des décisions modificatives. Les annexes budgétaires (C7) relatives à la situation des AP mériteraient toutefois d'être complétées lors de l'adoption de ces décisions modificatives. Malgré le suivi des opérations d'investissement et l'existence d'un PPI, la chambre a constaté sur la période contrôlée une faible consommation des CP votés, en moyenne de 65 % pour le budget principal et de 30 % pour le budget annexe aménagement numérique du territoire.

Graphique n° 3 : Taux de réalisation des AP-CP



Source : comptes administratifs 2019-2021 (CA projetés pour 2022) du budget principal et du budget annexe ANT

Le département ne pratique pas le rééchelonnement des CP sur l'année en cours. Les états annexés au budget primitif (C7) et au compte administratif (C6) relatifs aux AP/CP sont cependant mis à jour au vu de la consommation réelle et des projections. De surcroît, en application du règlement budgétaire et financier, le département recourt à la pratique des restes à réaliser afin d'honorer, en particulier, les paiements qui pourraient intervenir avant le vote du budget primitif (1^{er} trimestre N+1).

La chambre recommande au département d'ajuster les CP à sa capacité réelle d'exécution des opérations d'investissement de l'année.

Recommandation n° 1. Ajuster les crédits de paiement à la capacité réelle d'exécution des opérations d'investissement dans l'année.

2.2 L'analyse financière

L'analyse financière a été réalisée principalement à l'aide de l'application ANAFI, développée par les juridictions financières à partir des comptes de gestion complétée par les fiches financières produites par la DGFIP et les éléments produits par le département.

2.2.1 Des finances redressées sur la période 2018-2021

2.2.1.1 L'analyse du budget consolidé

Au 31 décembre 2021, le département de l'Yonne dispose d'un budget principal et de trois budgets annexes : le foyer départemental de l'enfance, l'aménagement numérique du territoire (ANT, création 2018) et le centre de santé solidarités (création 2019)¹⁰.

Tableau n° 1 : Recettes de fonctionnement et encours de dettes, budgets principal et annexes en 2021

Budget	Recettes de fonctionnement		Encours de dettes au 31/12	
	en €	en %	en €	en %
Budget principal	425 706 571	98,61 %	163 611 488	94,74 %
BA foyer départemental de l'enfance	3 357 596	0,78 %	336	0,00 %
BA aménagement numérique du territoire	2 358 160	0,55 %	9 076 000	5,26 %
BA Centre de santé solidarités	290 823	0,07 %	0	0,00 %
Total	431 713 150	100,00 %	172 687 824	100,00 %

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion.

Le budget principal concentre, en 2021, près de 99 % des recettes de fonctionnement consolidées et 95 % de l'encours de dettes agrégées, les 5 % restants concernent le budget annexe ANT.

Lors du précédent contrôle, la situation budgétaire avait été jugée sensible en raison d'une dette importante (250 M€), de lourds engagements financiers, de l'accroissement des dépenses sociales, en particulier du revenu de solidarité active (RSA), et de la baisse des dotations de l'État. Suite aux mesures de maîtrise des dépenses (réduction des effectifs notamment), à la perception de 2,6 M€ au titre du fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté, la situation financière commence à se redresser à partir de 2017.

Sur la période 2018-2021, la capacité de désendettement a été réduite à 2,5 ans en 2021, contre 7 ans en 2018. D'un montant de 33 M€ en 2021, la capacité d'autofinancement (CAF) nette, après remboursement de l'annuité en capital de la dette, a plus que doublé entre 2018 et 2020, de 14 M€ à 31 M€. Par ailleurs, le département dispose d'un fonds de roulement (59 M€ en 2021) et d'une trésorerie (75 M€ en 2021) confortables, ayant presque doublé sur la période, et représentant respectivement environ deux mois et près de trois mois de charges courantes en 2021. Toutefois, outre les mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement, cette situation s'explique par le faible niveau d'investissements réalisés par le département en 2018 et 2019 (27 M€ en moyenne sur ces deux années). Rapportées à la population, les dépenses d'équipement par habitant sont, sur ces deux années, de 57 € contre 118 € pour la moyenne de la strate de comparaison¹¹ et 102 € pour la moyenne nationale. Grâce à une augmentation des ressources fiscales¹², les dépenses d'investissement augmentent à compter de 2020 (40 M€), et atteignent en 2021 109 € par habitant se rapprochant des moyennes de référence (138 € pour la strate et 122 € pour la moyenne nationale).

¹⁰ Un nouveau budget annexe relatif au centre départemental de santé mobile a été créé en 2022.

¹¹ Source ; fiches AEFF, départements de 250 000 à 499 999 habitants (budget principal).

¹² Forte progression des droits de mutation en 2021 (*cf. infra*).

2.2.1.2 La situation financière du budget principal

2.2.1.2.1 Les dynamiques de la section de fonctionnement

• Des produits de gestion en progression sur la période

Les produits de gestion s'établissent à près de 404 M€ en 2021, équivalant à 1 201 € par habitant, soit la moyenne de la strate de comparaison. Ils sont en progression constante sur la période (+ 3,2 % par an en moyenne, soit + 36 M€) due à la forte augmentation des ressources fiscales et à la forte hausse des droits de mutation en 2021 (+ 16 M€).

Première composante des produits de gestion (64 % en moyenne sur la période), les ressources fiscales (266 M€ en 2021, y compris la fiscalité reversée) ont bénéficié de produits dynamiques au cours de la période sous revue. Elles sont constituées à près de 40 % par la taxe foncière sur les propriétés bâties - remplacée en 2021 par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (84 M€) -, qui augmente de 5 % entre 2018 et 2020 suite à la revalorisation des bases. La taxe spéciale sur les conventions d'assurance progresse également (52 M€ en 2021, + 12 % sur la période), mais aussi et surtout, les droits de mutation, quasi constants jusque 2020, qui sont en forte augmentation en 2021 (54 M€, + 43 %) grâce à un marché immobilier très dynamique.

Les ressources institutionnelles (107 M€ en 2021), constituées à hauteur de 60 % par la dotation globale de fonctionnement (65 M€), sont quasi stables sur la période.

Les ressources d'exploitation (28 M€ en 2021) progressent légèrement sur la période (+ 1,2 % par an en moyenne) suite à l'augmentation des recouvrements de toute nature (bénéficiaires, tiers payants et successions) constituant l'essentiel des ressources d'exploitation (85 %).

• Des charges de gestion maîtrisées

Les charges de gestion s'établissent à 336 M€ en 2021, équivalant à 1 007 € par habitant, soit la moyenne de la strate. Elles progressent plus lentement que les produits de gestion (+ 0,3 % par an en moyenne contre 3,2 %) en raison de mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Elles fluctuent sur la période : en diminution jusque 2019, elles augmentent à compter de 2020 en raison notamment de la progression des interventions sociales (+ 7,5 M€).

Premier poste des charges de gestion du département (63 % en moyenne sur la période), les dépenses sociales progressent à compter de 2020 pour s'établir à 213 M€ en 2021. Cette hausse est liée au contexte sanitaire : augmentation des allocations du RSA, du budget des établissements de l'enfance, de l'allocation personnalisée d'autonomie en établissement, et des frais d'hébergement des personnes handicapées.

Engagé dans une stratégie d'économie, le département a contractualisé avec l'État un pacte financier sur la période 2018-2020 visant à limiter l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement. Ainsi, les charges à caractère général se maintiennent sur la période (19 M€ en 2021). Elles baissent en 2020 suite à la crise sanitaire. Elles reviennent à leur niveau d'avant crise en 2021 en raison essentiellement de l'augmentation des dépenses d'entretien de la voirie. Les charges de personnel baissent de manière continue jusqu'en 2020 (- 2 M€, postes non remplacés et gels de postes notamment). Elles augmentent à partir de 2021 (+ 1 M€) pour s'établir à 70,9 M€ en raison du recours à des contrats de projets, du dégel d'un certain nombre de postes, de la hausse des remplacements, en particulier dans les collèges pour faire face à l'absentéisme dû à la Covid-19. Malgré cette hausse, les charges de personnel représentent une part des charges de fonctionnement réelles (20,88 %) inférieure à la moyenne de la strate

(22,83 %). Les subventions de fonctionnement sont en baisse jusqu'en 2019, puis augmentent à compter de 2020 pour s'établir à 8,9 M€ en 2021.

Prenant acte des observations de la chambre dans son précédent rapport visant à rééquilibrer le financement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Yonne, le département a, lors de l'adoption de la convention pluriannuelle de partenariat 2018-2022, augmenté sa contribution (+ 2,7 % par an en moyenne ; 11,5 M€ en 2021). En outre, depuis 2020, l'effort de financement a été accentué par l'application du principe d'une contribution départementale augmentant au moins deux fois plus vite que celle du bloc communal. Ainsi, entre 2018 et 2021, la part départementale dans le financement du SDIS est passée de 38 % à 44 %. Néanmoins, le SDIS de l'Yonne fait toujours partie des 30 % des SDIS majoritairement financés par le bloc communal (56 % en 2021).

• Une épargne restaurée

L'objectif du département de maintenir un niveau d'épargne brute d'au moins 40 M€ afin de relancer l'investissement a été atteint puisque l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la CAF brute s'établissent respectivement à 67 M€ et 65 M€ en 2021. Ceux-ci représentent ainsi 16,8 % et 16,2 % des produits de gestion, légèrement en deçà de la moyenne de la strate (17,2 % et 16,6 %). Ces soldes intermédiaires de gestion suivent la même tendance que les produits de gestion, en augmentation continue sur la période (+ 25 % par an en moyenne). Leur montant a presque doublé entre 2018 et 2021 (+ 32 M€).

2.2.1.2.2 Une hausse des dépenses d'investissement en fin de période

Si le département a faiblement investi en 2018 et 2019, ses dépenses d'équipement augmentent à compter de 2020. Elles s'établissent à 112 M€ sur la période dont près de 70 % réalisées en 2020-2021, se rapprochant ainsi, en dépenses par habitant, de la moyenne de la strate de comparaison (*cf. supra*). 80 % des dépenses totales d'équipement concernent les dépenses relatives à la voirie¹³, aux collèges¹⁴ et aux bâtiments¹⁵.

Le financement propre disponible, d'un montant total cumulé sur la période de 145 M€, est composé à hauteur de 71 % par la CAF nette, 11 % par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et 11 % par le fonds affecté à l'équipement. La CAF nette cumulée (103 M€) a permis de couvrir sur la période plus de 80 % des dépenses et subventions d'équipement réalisées.

2.2.1.2.3 Une situation bilancielle qui s'améliore sur la période

Le département s'est fortement désendetté sur la période (81 M€ entre 2018 et 2021), la capacité de désendettement du budget principal est passée de 7 ans en 2018 à 2,5 ans en 2021. L'encours de dette, de 163 M€ en 2021, est composé de 69 emprunts auprès de six groupes bancaires, 58 % à taux fixe et 42 % à taux variable. La structure de la dette ne présente pas de risque au regard de la classification Gissler. Seuls deux emprunts (11,8 M€) ont été contractés sur la période en 2018 et 2019. Hors nouveaux emprunts, la dette serait à moitié remboursée en

¹³ Déviation de Sens (19 M€), véloroute (4 M€), réhabilitation des ponts de Pont-sur-Yonne et Chézy (13 M€).

¹⁴ Travaux de réhabilitation et d'extension du collège d'Aillant-sur-Tholon (11 M€).

¹⁵ Travaux de rénovation du bâtiment du conseil départemental (15 M€), restauration du château de Maulnes (3 M€).

2026 et la totalité de la dette éteinte en 2039. Ramenée à la population, la dette du budget principal (485 € par habitant) est inférieure à la moyenne de la strate de comparaison en 2021 (543 €).

L'interruption anticipée, en 2021, du contrat de partenariat public privé (PPP) conclu en 2008 pour la réalisation de travaux de réhabilitation et de reconstruction de deux collèges (sur 20 ans et un montant de 26 M€ TTC, capital dû, hors intérêts et frais de fonctionnement), a permis au département d'améliorer sa capacité de désendettement et le taux moyen de la dette. Sa situation financière restaurée lui a permis de procéder au versement de l'indemnité transactionnelle (11,9 M€) sans souscrire de nouvel emprunt.

Le fonds de roulement net global a été multiplié par trois entre 2018 et 2021, de 18 M€ à 55 M€, en raison principalement de la faiblesse des investissements réalisés sur la période, couverts par l'autofinancement. Les recettes d'investissement hors emprunt ainsi que les nouveaux emprunts contractés sur la période ont permis de le reconstituer. Fin 2021, il représente près de deux mois de charges courantes.

La trésorerie du département est confortable. Elle suit la même évolution que le fonds de roulement, de 35 M€ à 74 M€. Elle représente, fin 2021, près de trois mois de charges courantes. Le département n'a pas souscrit de ligne de trésorerie. Il dispose toutefois d'une ouverture de crédit long terme, amortie chaque année et pouvant être utilisée comme ligne de trésorerie. Fin 2021, l'encours disponible est de 4 M€.

2.2.2 Les tendances dégagées sur 2022

La situation financière de la section de fonctionnement se tend au regard de facteurs exogènes essentiellement tandis que le département poursuit l'accroissement de ses dépenses d'investissement.

S'agissant de la section de fonctionnement, l'EBF et la CAF brute baissent de plus de 8 % pour s'établir à 60 M€, représentant 15 % des produits de gestion, du fait d'une plus forte augmentation des charges de gestion (+ 4 %) par rapport aux produits de gestion (+ 2 %).

La progression des charges de gestion (350 M€) s'explique par une hausse généralisée de l'ensemble des postes. Les dépenses sociales augmentent (+ 3 M€) et concernent notamment les frais de séjour de l'aide sociale à l'enfance. Les charges de personnel sont également impactées (+ 2 M€) par plusieurs dispositions de revalorisation salariale endogènes et exogènes¹⁶ tout comme les subventions de fonctionnement (+ 3 M€) à destination des ESMS de compétence départementale (mesures « Laforcade »). Les charges à caractère général augmentent elles aussi (+ 3 M€), en particulier, les dépenses d'énergie hors collèges (+ 0,5 M€) et de carburant (+ 1 M€), ainsi que les matières premières en raison du contexte économique et de l'inflation.

Les produits de gestion (412 M€) progressent grâce au dynamisme des ressources fiscales. L'augmentation de la fraction de TVA en compensation de la taxe foncière (+ 8 M€) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (+ 2,5 M€) compense largement la baisse des droits de mutation (- 5 %, 52 M€) qui s'avère d'ailleurs moins importante que prévue (41 M€ inscrits au budget primitif 2022). Les ressources institutionnelles (+ 3 M€) croissent

¹⁶ Augmentation du point d'indice, transposition du Ségur de la santé à la fonction publique territoriale, revalorisation de la catégorie C et de la filière médico-sociale, revalorisation du régime indemnitaire dans le cadre du pacte social adopté par le département en 2022.

essentiellement en raison de la perception d'une dotation versée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie en compensation des mesures d'extension du Ségur de la santé.

Les dépenses d'équipement progressent de près de 25 % en 2022 (45 M€) au regard d'un PPI ambitieux voté pour la période 2022-2027 (491 M€) comprenant notamment la construction du nouveau foyer départemental de l'enfance (10 M€), le contournement sud d'Auxerre (54 M€) et le « pacte Yonne Territoires » (36 M€) visant à favoriser le développement et l'attractivité des territoires. Aucun emprunt n'a été souscrit en 2022.

2.2.3 La capacité du département à faire face aux enjeux à venir

Bénéficiant d'une situation financière restaurée, le département s'est fixé comme priorité le financement de sa politique d'investissement. Dès lors, et au vu d'indicateurs moins favorables en 2022 (*cf. supra*), le budget primitif 2023 circonscrit la hausse des dépenses de fonctionnement afin de préserver le niveau d'épargne.

Pour faire face aux dépenses nouvelles de la section de fonctionnement, (+ 17 M€ en 2023), la note de cadrage budgétaire prévoit une évolution limitée des dépenses de fonctionnement : + 1 % pour les charges de personnel, + 3 % concernant le RSA, - 5 % pour les charges à caractère général, les subventions et contributions et les dépenses sociales (hors allocations individuelles de solidarité et frais d'hébergement). Les dépenses réelles de fonctionnement 2023 (385 M€) progresseraient ainsi de 6 % par rapport aux dépenses prévisionnelles 2022. Les recettes réelles de fonctionnement (416 M€) pourraient fléchir en 2023 (- 2 %) suite notamment à la baisse attendue des droits de mutation (inscription prévue de 35 M€, soit le niveau d'avant crise).

Concernant les dépenses d'investissement, la note de cadrage prévoit d'affiner les inscriptions budgétaires afin d'améliorer le taux de réalisation des crédits de paiement votés (65 % pour le budget principal, *cf. supra*). Une hypothèse de consommation plus réaliste et plus soutenable au regard du contexte financier est ainsi retenue à hauteur de 70 % des crédits annuellement votés pour la période 2022-2027. Ceci a pour conséquence d'entraîner un décalage de la réalisation du PPI initialement voté de 16 mois (jusque 2029). Une inscription de 84 M€ est prévue pour les dépenses et subventions d'équipement en 2023. Afin de respecter le cadrage budgétaire fixé et limiter le recours à l'emprunt, les propositions d'opérations nouvelles d'investissement devront être limitées.

Dès lors, si la situation financière s'est redressée au cours de la période sous revue, le département devra rester vigilant au regard du contexte économique incertain et poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement face à la volatilité des recettes de fonctionnement et des ressources fiscales en particulier. Le réajustement du PPI décidé à compter de 2023 devrait permettre une meilleure soutenabilité de l'échéancier sous réserve de l'inscription limitée de nouveaux investissements et de la maîtrise des coûts des opérations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du département s'est améliorée depuis 2018. Sa capacité de désendettement a été ramenée à 2,5 ans en 2022 et son épargne brute a été restaurée (60 M€ en 2022) suite aux mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement et grâce au dynamisme des recettes de gestion, en particulier des droits de mutation, en forte augmentation en 2021. Toutefois, la volatilité de ces recettes ainsi que le contexte économique et l'inflation doivent inciter la collectivité à poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Le département a pu ainsi relancer une politique d'investissement à compter de 2020 (dépenses d'équipements de 45 M€ en 2022) avec l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) ambitieux (491 M€ pour la période 2022-2027). La chambre lui recommande d'ajuster les crédits de paiement à sa capacité réelle d'exécution des opérations dans l'année. Le réajustement du PPI décidé à compter de 2023 devrait garantir sa soutenabilité sous réserve de l'inscription limitée de nouveaux investissements et de la maîtrise du coût des opérations.

3 LE BUS FRANCE SERVICES DEPARTEMENTAL

La circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019 a créé le réseau France services, héritier des Maisons de service au public (MSAP) avec l'objectif de « *permettre à chaque citoyen d'accéder aux services publics et d'être accueilli dans un lieu unique, par des personnes formées et disponibles, pour effectuer des démarches du quotidien* » en assurant :

- une accessibilité des services publics grâce à des accueils physiques polyvalents à moins de 30 minutes des habitants et un accompagnement dans les démarches en ligne ;
- une densité de services à la fois en nombre et en qualité. Guichet unique, la structure accueille *a minima* des services de l'État (ministères de l'Intérieur et de la Justice, DGFIP), d'opérateurs nationaux (La Poste, Pôle emploi, la CNAM, la CNAV, la CNAF, la MSA), et, le cas échéant, locaux. La qualité est assurée par une labellisation initiale, un personnel formé et des contrôle réguliers des prestations dispensées ;
- un pilotage et une coordination par l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) en lien avec les préfets de département et chacune des structures locales France services et avec des objectifs de déploiement par département pour arriver à 2 700 Maisons France services (MFS) fin 2022.

Dans l'Yonne, la question des MSAP puis des MFS est liée à la problématique plus vaste de l'accessibilité des services publics locaux.

3.1 Les enjeux identifiés dans le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAASP)

Le SDAASP définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.

Avant l'approbation du schéma, un bilan de l'offre existante, avec sa localisation et son accessibilité, une analyse des besoins de services de proximité et l'identification des territoires présentant un déficit d'accessibilité à ces services a été réalisé dans l'Yonne.

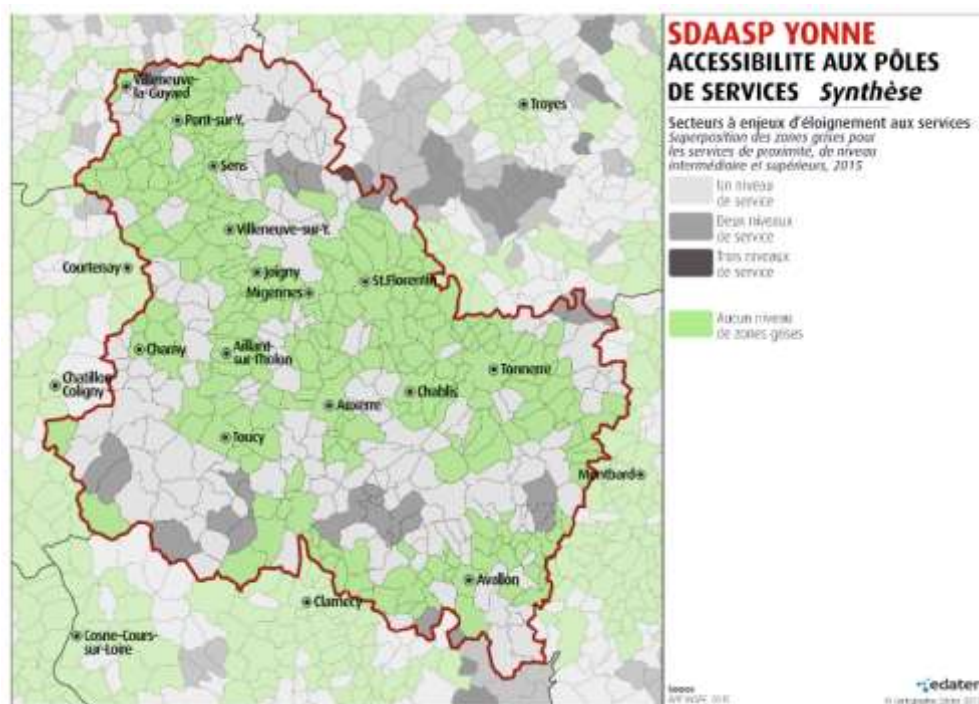
Graphique n° 4 : Périmètre d'étude des services publics et privés pour l'élaboration du SDAASP



Source : SDAASP de l'Yonne

Le diagnostic a permis d'identifier les territoires présentant un manque de certains équipements de service, ainsi que les domaines dans lesquels les enjeux d'accessibilité étaient les plus importants : santé, commerces et services du quotidien, services publics, sociaux et de l'emploi, transport et mobilité, numérique (infrastructures et usages).

Carte n° 1 : Niveau d'accessibilité aux pôles de services par les communes de l'Yonne



Source : SDAASP de l'Yonne

L'ensemble des enjeux a fait l'objet de fiches-action dont l'harmonisation et la diversification des services au public dans les MSAP, de même que la gouvernance du SDAASP, sous la coordination État/Département.

Malgré la volonté initiale de faire du SDAASP un lieu de coordination, d'échange de bonnes pratiques, d'expériences locales entre les partenaires, celui-ci a fait l'objet d'un seul bilan intermédiaire en 2019 lors de l'unique comité de pilotage qui s'est réuni en quatre ans (2018-2022). L'évaluation de la fiche action relative aux MSAP portait sur deux points :

- Évolution du maillage des MSAP au regard de la population à proximité de ces équipements ;
- Évaluation de la qualité du service rendu par les MSAP (pertinence des services présents au regard des besoins de la population, qualité de l'information, qualité de l'accueil, etc.).

Le bilan a seulement recensé la création de nouvelles MSAP en 2018, en distinguant celles portées par les collectivités de celles initiées par la Poste.

Le comité de pilotage réuni en septembre 2019 a établi une synthèse sur le dispositif France Services à venir, les MSAP labellissables et les cantons ne possédant pas de France services (9 sur 21). A aussi été actée la création d'un bus France services porté par le Département, pour « *aller vers les personnes habitant dans les territoires les plus éloignés des services au public* ». Le SDAASP n'a fait l'objet d'aucun bilan partagé depuis la mise en œuvre du dispositif France services. Le département met en avant la crise sanitaire conjuguée au départ en retraite non remplacé d'un chargé de mission SDAASP.

3.2 Un bus aux objectifs liés aux missions départementales, financé principalement par le département

3.2.1 Les objectifs du bus France services départemental

Le département a fait le choix de déployer son propre outil « France services » sous la forme d'une expérimentation, sans se positionner comme co-animateur du réseau France services départemental. Toutefois, *via* son pacte de territoires, il peut participer au financement des dépenses d'équipement des Maisons France services.

Le département considère l'expérimentation du bus France services utile car répondant en partie à ses missions en matière de solidarité et d'aménagement (apport de service public dans un département rural étendu de faible densité). La crise sanitaire a démontré la nécessité de services publics itinérants et de développer une politique d'« aller vers » les publics en difficultés. Pour le département, le bus France services s'inscrit dans le mouvement de renforcement de son accueil social de proximité. Il prend appui sur la Stratégie pauvreté 2019-2021. Le bus complète l'action de ses unités territoriales sociales (UTS) en fournissant, en ruralité, le premier niveau d'accès aux droits sur la majeure partie de son bouquet de services et permet un passage de relais vers la prise en charge sociale, si nécessaire. Il doit permettre de rompre l'isolement et l'éloignement de publics et de territoires cibles très carencés en matière d'accès aux droits et plus globalement d'accès aux services publics de proximité.

3.2.2 L'organisation et le fonctionnement du bus France services

Un agent, recruté à temps complet pour le bus, est systématiquement accompagné par des agents sociaux de proximité ou travailleurs sociaux des six UTS. Ce réseau des référents du bus est constitué de 19 personnes, sur la base du volontariat. Ainsi, à chaque desserte proposée, deux agents sont toujours présents dans le bus composant le « front office ».

Les UTS étant de taille différente, il n'existe pas d'uniformisation de la participation à l'activité du bus sur le territoire. Par exemple, un seul agent de l'UTS de la Puisaye participe alors qu'ils sont quatre (sur 30) pour l'UTS de l'Avallonnais. Pour cette dernière, cela représente trois jours par mois, soit une permanence par agent tous les un mois et demi. Pour les agents, aucune décharge de travail n'est prévue pour compenser le temps passé pour France services. L'organisation retenue n'est pas sans difficulté pour la continuité de service dans le bus en cas de congés ou d'arrêts de travail.

Le bus nécessite une grande agilité de la part des agents. Ils doivent être capables de travailler en transversalité, d'orienter vers le bon partenaire, d'avoir une bonne capacité d'accueil, d'empathie et une connaissance fine des dispositifs. Ils sont également une porte d'entrée pour pallier les difficultés numériques. Le personnel dédié au bus a suivi la formation initiale délivrée par le CNFPT. Toutefois, depuis leur prise de poste, les agents n'ont reçu aucune formation continue. La chambre invite ainsi le département à prévoir une meilleure accessibilité de ses agents à ces formations afin de maintenir leur niveau de compétence.

Le département indique que les agents volontaires ont eu une possibilité de montée en compétence et une diversification de leur activité. Cependant, certaines missions France services ne sont pas le cœur de métier des agents. En outre, le roulement d'agents sur le dispositif ne favorise pas l'appréhension de l'ensemble des sujets. Le département a conscience qu'il doit rester vigilant si l'éventail de services s'étend nécessitant plus d'expertise technique (dispositif MaPrimeRénov).

Les opérateurs partenaires de l'opération n'assurent pas de permanence au sein du bus par manque de place, mais désignent un référent métier (« back-office »), joignable par les agents du bus. Un numéro de téléphone spécifique est ainsi mis à disposition par chaque partenaire à l'exception de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

3.2.3 Un financement porté principalement par le département

En 2021, année de mise en fonction du bus, le département a dépensé 78 000 € en investissement : acquisition du véhicule (67 000 €), accessibilité handicapés (8 000 €), équipement informatique (800 €) et flocage (1000 €). Le département a perçu 30 000 € de participation de la Caisse des dépôts pour l'acquisition du véhicule, soit un autofinancement du bus de 48 000 €.

En fonctionnement, les dépenses annuelles sont de l'ordre de 90 000 €, composées en majeure partie de frais de personnel (84 000 €), du carburant (3 400 €) et des réparations (1 000 €). Le conseil départemental a perçu une aide de l'État de 30 000 € au titre de France services, soit un autofinancement de 60 000 €. À titre indicatif, le coût moyen par démarche est évalué à près de 100 €¹⁷.

¹⁷ Dépenses annuelles de fonctionnement 2021 (89 853 €) / nombre de demandes traitées en 2021 (926).

Des expériences similaires peu nombreuses

Le département du Nord a mis en service en 2020 des bus France services qui desservent, à la journée, 80 communes réparties dans l'ensemble de son territoire, qui, à la différence de l'Yonne, a une densité de population élevée de 454 habitants/km². Le département de l'Allier (46 habitants/km²) a mis en place la Bourbon'net, un bus numérique pour faciliter les démarches administratives et familiariser le public avec les outils numériques, qui fonctionne depuis 2019. Le département du Cantal (25 habitants/km²) a mis en service en 2022 un bus qui dessert 15 communes.

3.3 Une accessibilité physique adaptée, une accessibilité numérique à parfaire

3.3.1 Une accessibilité physique adaptée

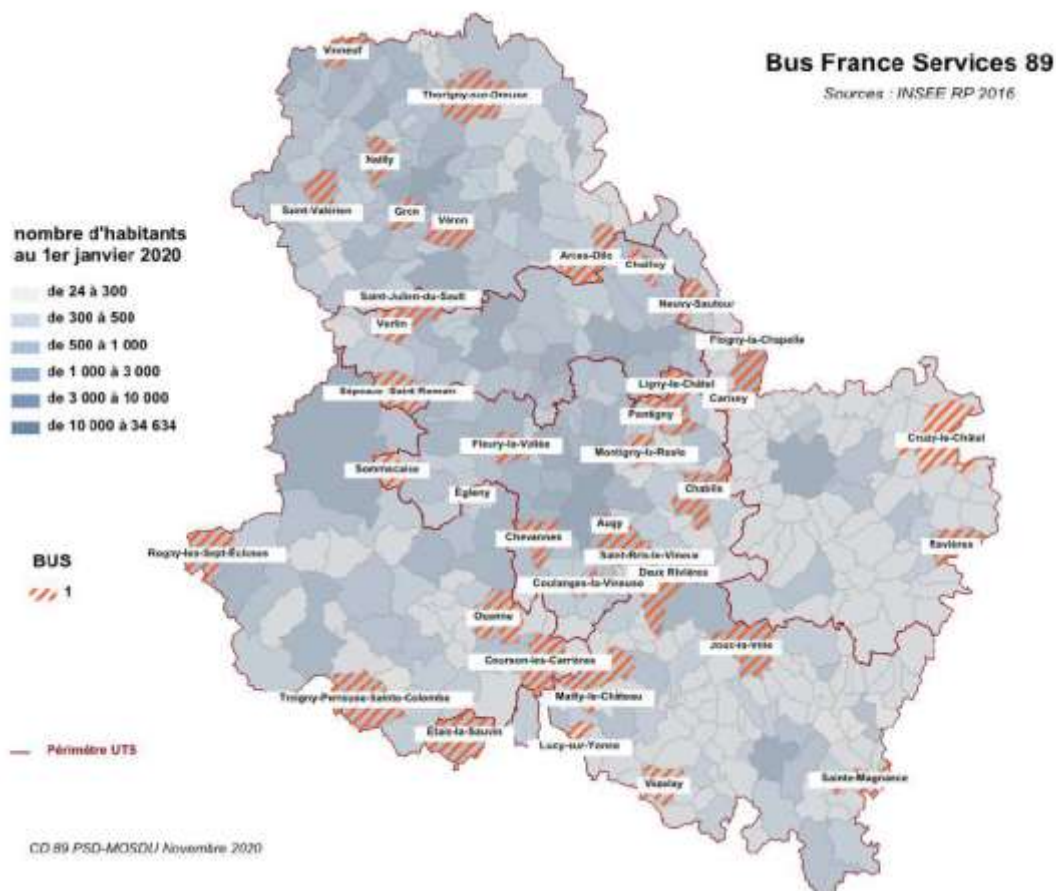
• Un projet d'itinéraire initial concerté avec les acteurs institutionnels

Le choix des 37 communes desservies par le bus a été progressif. La réflexion s'est étalée entre juillet et octobre 2020. Un diagnostic a été mené sur la base de différents critères :

- la présence par commune de services publics de proximité pouvant orienter les usagers (Maisons France services, d'accueil social de proximité), mais également de commerces de proximité et de marchés locaux ;
- le taux de population dite en situation de fragilité avec le numérique (personnes de plus de 60 ans, bénéficiaires du RSA, familles monoparentales), ainsi que l'origine géographique des personnes se présentant à l'accueil des UTS afin d'obtenir de l'aide dans leurs démarches ;
- la présence et la disponibilité de moyens de transport.

À partir de ce diagnostic, des communes ont été identifiées comme prioritaires pour accueillir le bus. L'itinéraire a privilégié des communes de plus de 300 habitants et des distances raisonnables entre deux points à desservir dans la journée. Cette liste a été adressée pour avis aux opérateurs du bouquet France Services (en particulier Pôle Emploi, la CARSAT, la CAF, le réseau local DGFIP), ainsi qu'aux UTS. S'est ensuite engagée une concertation avec les élus (conseillers départementaux du secteur, EPCI et communes). Les services de l'État ont été associés aux travaux. L'itinéraire a été ajusté par les élus départementaux en fonction des MFS à venir, mais n'a pas fait l'objet de concertation avec les habitants.

Carte n° 2 : Itinéraire initial du bus France services



Source : Département de l'Yonne

- **Un maillage évolutif en fonction principalement de la couverture du territoire en MFS et de la fréquentation**

À fin 2022, le département a supprimé trois points de stationnement, deux en raison de l'ouverture d'une maison France services fixe ou d'une antenne (Augy et Ravières) et un pour manque de fréquentation (Sepeaux). Les nouveaux points desservis n'ont pas été sélectionnés selon la méthodologie initiale : Venoy - 1780 habitants, en périphérie d'Auxerre -, a été retenue à la demande d'un élu, Lezinnes - 700 habitants - où la demande des usagers a été qualifiée d'importante par les travailleurs sociaux du secteur (cette commune est située à mi-parcours entre Tonnerre et Ancy-le-Franc, lieux d'implantation de Maisons France services), La Ferté-Loupière - 500 habitants -, (à six kilomètres de Sepeaux), avec commerces de proximité. Depuis leur mise en place, ces arrêts reçoivent deux à trois usagers par mois, ce qui est correct au regard de la fréquentation générale du bus.

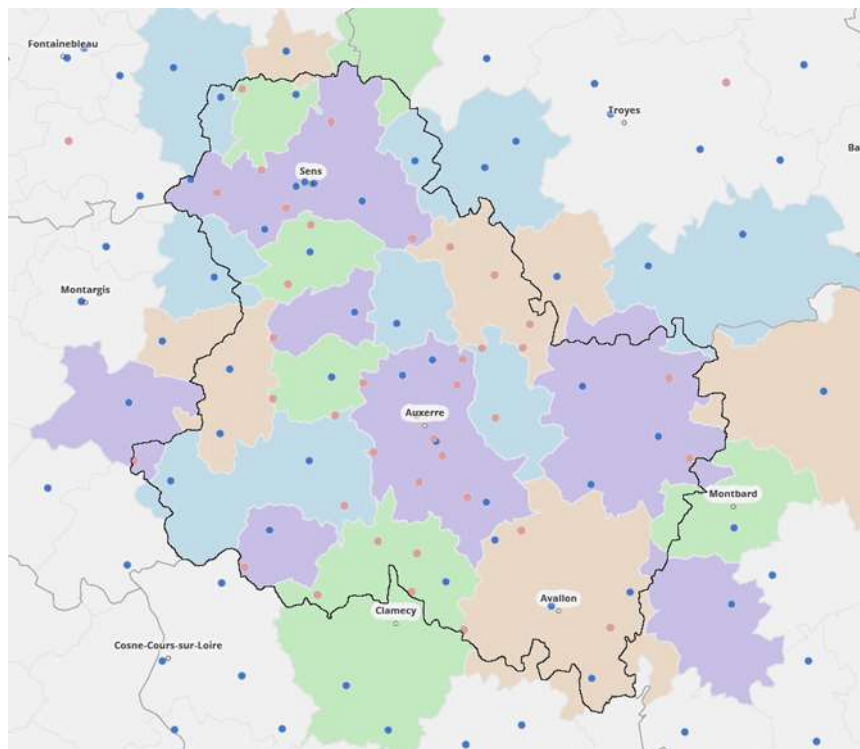
À compter du 1^{er} février 2023, la tournée a été modifiée du fait d'une fréquentation trop faible (Sainte Magnance) et de l'ouverture d'une Maison France services (Vézelay). La venue du bus à Rogny, commune en zone blanche numérique, a été maintenue, en adoptant une connexion filaire *via* un bâtiment public (*cf. infra*). Des zones blanches non desservies par le bus du centre Yonne sont désormais couvertes (Saint-Florentin et Briennon-sur-Armançon). Le département a rencontré les cinq communes qui ne sont plus desservies par le bus afin d'envisager une réponse de proximité des UTS, en particulier, pour les usagers les plus récurrents.

L'itinéraire du bus, fin 2022, laisse apparaître sur la carte des zones *a priori* moins couvertes (Puisaye-Tonnerrois-Jovinien-Avallonais). Dans les faits, les distances sont souvent inférieures à 10 kilomètres. Il reste deux communes plus excentrées par rapport au réseau France services :

- Chastellux-sur-Cure, 140 habitants, à 13 kms d'Avallon et 13 kms de Quarré les Tombes,
- Châtel-Gérard, 229 habitants, située à 13 kms de Noyers dans le Tonnerrois.

Au total, la carte des Maisons France services de l'Yonne, fixes et itinérantes, fait ressortir un maillage équilibré.

Carte n° 3 : MFS fixes et itinérantes du département de l'Yonne couplées aux bassins de vie

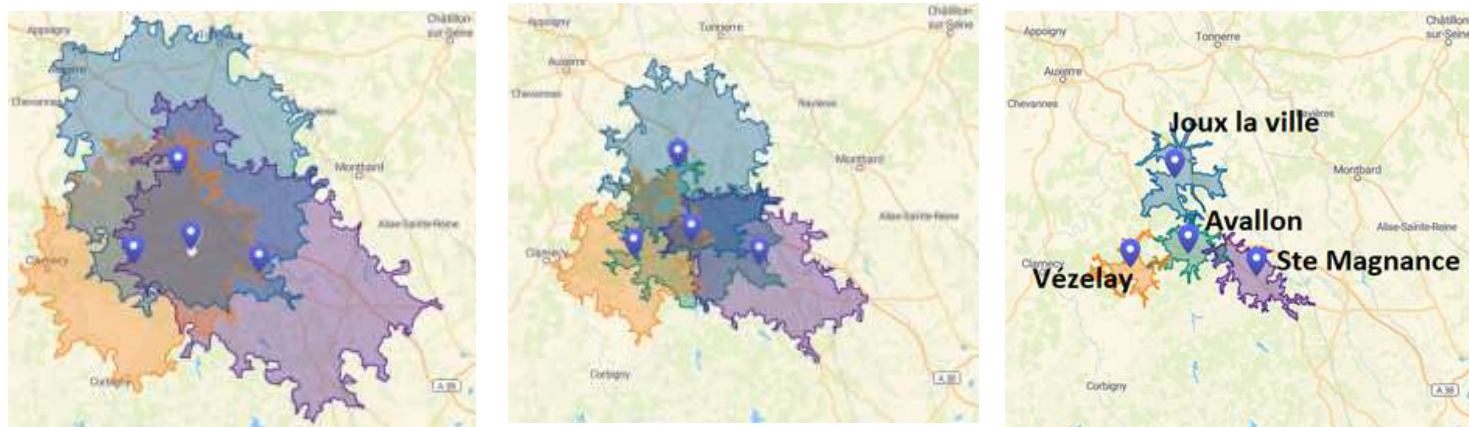


Légende : points bleus : MFS fixes ; points oranges : arrêts du bus

Source : CRC, d'après les données de l'ANCT (MFS fixes) et du département de l'Yonne (arrêts du bus), fonds de carte Insee

La chambre a établi des cartes isochrones à différents temps de trajet des Maisons France services - fixes et itinérantes - (30, 20 et 10 minutes) sur les territoires semblant moins couverts (Puisaye-Tonnerrois-Jovinien-Avallonais). Trente minutes est le temps de trajet retenu pour le maillage France services. 10 minutes ont semblé une maille intéressante pour le bus départemental, un « aller vers » de plus grande proximité pour les personnes les plus éloignées du service public. Les cartes établies font ressortir un maillage efficace y compris pour un temps d'accès à 10 minutes.

Carte n° 4 : Exemples de cartes isochrones dans l'Avallonnais (MFS d'Avallon et arrêts du bus de Sainte-Magnance, Vézelay, Joux-la-Ville) à 30 min, 20 min et 10 min



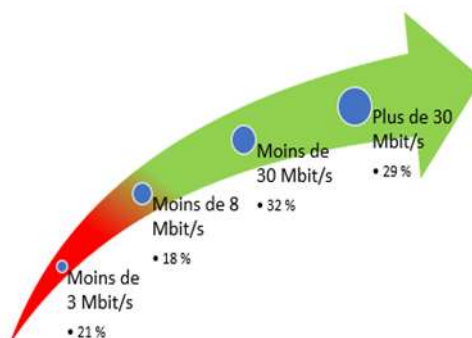
Source : CRC, d'après les données publiques (Smappen)

Exemple de lecture (carte des 10 min) : La surface de la carte mise en couleur représente le bassin de population se situant à 10 minutes de voiture au plus de l'une des quatre structures France Services (établissement fixe ou accueils itinérants du bus) présentées (en orange pour Vézelay). Cette carte permet ainsi de faire ressortir un maillage efficace pour un temps d'accès de 10 minutes, alors que 30 minutes est le temps de référence pour le maillage France Services. Les accueils itinérants du bus permettant de compléter significativement la zone d'attraction de la MFS fixe d'Avallon.

3.3.2 Une accessibilité numérique limitée

Un débit de 8 Mbit/seconde permet à une connexion d'être classée dans la catégorie « haut débit mobile ». Un débit de 3 Mbit/seconde est considéré comme le débit minimal pour accéder dans des conditions tout juste acceptables aux services de base de l'internet mobile, comme la navigation sur le web. Sur les 34 points de stationnement du bus France services dont la qualité de la connexion mobile a été mesurée, 13 sites (38 %) présentent un débit inférieur à 8 Mbit/seconde et représentent un tiers des usagers reçus dans le bus lors de ses permanences. Alors que l'un des deux principaux actes métiers réalisés par les agents du bus concerne l'accompagnement de démarches en ligne (*cf. infra*), la question de l'accessibilité numérique représente un enjeu majeur qui mériterait une réflexion plus soutenue de la part du département.

Graphique n° 5 : Répartition des sites selon le débit internet



Source : CRC, d'après les données fournies par le département de l'Yonne

3.4 Le pilotage et la gouvernance

3.4.1 Des relations avec les partenaires à consolider

La labellisation du bus, sollicitée en janvier 2021, a été accordée en avril. L'offre initiale du bouquet socle des espaces France services (neuf opérateurs) et d'une offre complémentaire de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) a été enrichie par des partenariats locaux.

En 2021, un partenariat avec l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) a été conclu, ainsi qu'avec le principal bailleur social du département (Domanys). L'Union départementale des associations familiales (UDAF) a ensuite intégré l'offre complémentaire sur les points conseil budget, et le Défenseur des droits sur ses missions. Le département complète au fil de l'eau l'offre de services par ces partenariats optionnels, travaillés en fonction des demandes des partenaires et des propositions des acteurs territoriaux, comme les missions locales. Les potentiels bénéficiaires ne sont pas concertés sur cette offre complémentaire. La chambre relève qu'hormis pour Domanys, aucune convention ne vient encadrer l'intervention de ces partenaires de l'offre complémentaire. La chambre invite le département à conventionner avec ces partenaires.

Aucun cadrage formalisé ne définit les missions relevant de l'accueil de premier niveau (« front-office » avec les agents France services) et du « back-office » (référents partenaires). Une demande en ce sens a été formulée par un porteur de projet lors d'un comité de pilotage France services organisé par les services de la préfecture de l'Yonne en octobre 2022.

Le département reconnaît par ailleurs que les relations avec les opérateurs partenaires et les autres France services de l'Yonne sont à parfaire, par le biais de rencontres plus régulières. Un réseau est à mettre en place afin de favoriser les liens avec les opérateurs et entre les agents France services ainsi que développer davantage les temps d'échanges de pratiques. La chambre invite ainsi le département à consolider les liens partenariaux développés avec les opérateurs et les autres France services. Selon l'ordonnateur, la désignation récente par les services préfectoraux de l'Yonne d'une coordinatrice départementale devrait permettre de développer le travail en réseau.

3.4.2 Une notoriété du bus France services à renforcer

Le département a identifié l'axe « communication » comme un des enjeux de la réussite du bus. Le plan de communication a revu :

- l'organisation d'un événementiel lors du lancement du bus et l'appui sur des événementiels existants (journée des maires, forums de l'emploi, salon des seniors) ;
- des supports à faire réaliser (flocage du véhicule, flyers, kakemono) ;
- la communication auprès des travailleurs sociaux et des partenaires (journée thématique auprès des professionnels sur « l'aller vers ») ;
- la communication auprès des médias (journaux municipaux et communautaires, « Au fil de l'Yonne », site externe du département et intranet, autres radios locales, presse locale, page Facebook « Bus »)
- une communication nationale après démarrage.

Les opérateurs (CAF, Pôle Emploi en particulier) ont relayé l'information *via* leurs sites institutionnels et réseaux sociaux.

Pour autant, aucun sondage de notoriété n'a été diligenté auprès des habitants et le département admet qu'il existe un manque de visibilité des services rendus par le bus et les France services de manière générale. Les usagers n'ont pas connaissance de l'intégralité des services proposés par le bus, ceux-ci sont informés par les agents d'accueil. La notoriété du bus se fait essentiellement grâce au bouche-à-oreille. Des interventions au sein des conseils municipaux/communautaires étaient prévues lors de la mise en place du bus mais, faute de temps, elles n'ont pas été réalisées. Une présentation a toutefois été réalisée en novembre 2021 auprès de l'association des secrétaires de mairie à Gron en même temps que la présentation des services sociaux territoriaux.

Selon le comité de pilotage France services d'octobre 2022, l'efficacité du programme France services dépend de la visibilité et de la pédagogie déployée auprès des élus. Pour cela, les sous-préfets iront à leur rencontre afin de présenter notamment les offres proposées dans les espaces France services. Les secrétaires de mairie sont également un relais essentiel du fait de leur connaissance du territoire et des administrés.

Les agents œuvrant au sein du bus ont exprimé, lors d'une réunion de service en décembre 2022, la volonté de communiquer davantage sur les services proposés par le bus :

- en renforçant la communication d'hyper-proximité auprès des communes de stationnement du bus, mais aussi des communes limitrophes, des pharmacies et des maisons de retraite ainsi que par la distribution de prospectus dans les commerces de proximité ;
- en s'appuyant sur le réseau de partenaires associatifs (aide à domicile en milieu rural, missions locales, épiceries sociales, structures d'insertion) ;
- en diffusant une vidéo du bus au sein des UTS.

Outre la méconnaissance des services proposés, l'esthétique du bus et le manque de signalétique ne favorisent pas son identification : couleur du véhicule - gris foncé -, flocage France services et des partenaires - petits logos -. Une oriflamme a finalement été installée à proximité du bus et le planning des tournées a été revu, nettement plus visible. Le département prévoit également d'insérer un encart permanent dans le magazine institutionnel de la collectivité qui informerait du planning du bus.

La chambre recommande au département de poursuivre le renforcement de la communication sur le bus dans un objectif de meilleure visibilité du dispositif.

Recommandation n° 2. Assurer une meilleure visibilité du bus France services en poursuivant le renforcement de la communication sur ce dispositif.

3.5 La nature et la qualité de l'offre de services

3.5.1 Une fréquentation variable des points desservis

Depuis la mise en place du bus (avril 2021), 2 123 demandes ont été traitées¹⁸, correspondant à une moyenne de quatre accompagnements par jour. Le nombre global de sollicitations est constant sur les années 2021 et 2022. Certains arrêts du bus ont néanmoins vu leur fréquentation augmenter (Arces-Dilo ou Chevannes par exemple).

La fréquentation n'est pas homogène. La médiane par arrêt se situe à 51 accompagnements¹⁹. La commune la plus fréquentée est Saint-Julien-du-Sault (94 demandes) et celle ayant le plus faible nombre d'usagers est Sépeaux-Saint-Romain (3 demandes jusqu'en septembre 2021, fin de sa desserte). Le nombre médian d'accompagnements, en valeur absolue, est faible. Toutefois, et selon les souhaits du département, l'objectif était de couvrir les petites localités, éloignées des centres bourgs. Le territoire de l'Yonne est vaste et peu dense, plus de 80 % des communes ayant moins de 1 000 habitants. Ainsi, la fréquentation oscille entre 1 % et 36 %²⁰ du nombre d'habitants de la commune de stationnement, les communes inférieures à 1 000 habitants ayant, en général, les chiffres les plus élevés. Pour autant, les raisons expliquant les variations de fréquentation sont multifactorielles et le taux de fréquentation a été l'un des critères pris en compte permettant d'ajuster l'itinéraire.

Selon les agents, 50 % des usagers seraient originaires de la commune de stationnement et 50 % des alentours. Les données de la plateforme ne permettent pas de corroborer ces informations puisque la commune de stationnement est saisie lorsque l'accueil est réalisé en présentiel et la commune de l'utilisateur en cas d'accueil par téléphone (minoritaire). Toutefois, les pratiques des agents diffèrent entraînant des problèmes d'homogénéité des données. Dès lors, la chambre invite le département à renseigner, de manière uniforme, la plateforme en saisissant la commune d'appartenance de l'utilisateur comme préconisé par l'ANCT.

¹⁸ Données au 31 décembre 2022.

¹⁹ Hors arrêts modifiés dans le cadre de l'évolution de l'itinéraire.

²⁰ Commune de Lucy-sur-Yonne : 49 accompagnements pour 119 habitants.

Les variations de fréquentation

Les usagers viennent plus facilement dans le bus que dans un lieu plus institutionnel. Le bus a également pour but de créer du lien social dans les communes les plus isolées. Il touche tout public mais s'adresse essentiellement aux personnes en difficulté sociale et de mobilité. La fréquentation est liée aussi pour partie à des périodes ciblées, telle la campagne de déclaration d'impôt sur le revenu, elle est moindre en cas d'intempéries. Les horaires influent sur la fréquentation, notamment pour les personnes qui travaillent. Par ailleurs, le bus France services a l'avantage de l'itinérance, de l'« aller-vers », mais :

- il ne peut se substituer aux acteurs institutionnels plus ancrés auprès de la population locale (mairie) en point fixe et permanent ;
- il ne peut attirer le public que lors de sa permanence, qui est peu fréquente et qui n'est pas forcément en phase avec les besoins et les attentes des usagers à ce moment-là ;
- en tant que guichet unique, il est moins spécialisé que les opérateurs vers lequel l'utilisateur se tournera plus naturellement pour satisfaire son besoin.

Le manque de visibilité des offres proposées au sein du bus et le manque de temps consacré au suivi du projet peuvent également expliquer les variations de fréquentation (*cf. supra*).

3.5.2 L'atteinte des publics cibles et l'utilisation de l'offre du bus France services

Si le bus a vocation à accueillir tous les publics, les communes desservies ont été choisies en fonction notamment de critères de vulnérabilité (allocataires du RSA, personnes de plus de 60 ans, familles monoparentales, problématique de mobilité). Le public reçu est plutôt âgé : près de 80 % des usagers ont plus de 55 ans avec une proportion plus importante de femmes (57 %) ²¹. Toutefois, les données de la plateforme ne permettent pas de disposer d'une vision fine de la typologie des publics accueillis. Le département ne tient pas de tableau de suivi de ces publics et ne dispose donc pas d'une connaissance précise des usagers du bus. Ainsi et au regard des critères ayant conduit à l'élaboration des points d'arrêts du bus, il ne peut déterminer si les publics cibles sont atteints. Dès lors, la chambre lui recommande de mettre en place un suivi de ces publics dans une optique d'adaptation du service proposé.

Par ailleurs, des flux croisés d'utilisateurs existent entre le bus et les UTS. L'utilisateur est envoyé vers le bus pour une question liée à une démarche administrative et vers l'UTS en cas de demande d'accompagnement social. Ces interventions enregistrées dans les logiciels respectifs de suivi - bus et UTS - n'indiquent pas ces réorientations et leur sens. Ainsi, le département ne dispose pas d'une connaissance complète des utilisateurs du bus. En conséquence, la chambre lui recommande également de mettre en place un suivi de ces flux croisés dans une optique d'adaptation du service proposé le cas échéant.

Les partenaires nationaux les plus sollicités, représentant près de 70 % des demandes, sont la CNAV (22 %), l'ANTS (21 %), la CNAM (13 %) et la DGFIP (11 %). Le poids de la CNAV s'explique notamment par le fait que 42 % des utilisateurs ont plus de 62 ans. Les agents du bus estiment que La Poste est l'opérateur dont l'offre de service est le moins en adéquation avec la demande des utilisateurs, qui sont induits en erreur, pensant que les agents d'accueil vendent, par exemple, des timbres. Les partenaires locaux sont, quant à eux, peu saisis (6 % des

²¹ Données au 31 décembre 2022.

demandes dont 5 % concernant la MDPH) du fait, vraisemblablement, d'une méconnaissance de l'offre proposée (peu de communication sur le partenariat Domanys).

Les accompagnements individuels²² représentent 86 % des demandes traitées par le bus et 88 % d'entre eux ont été réalisés dans le cadre de visites des usagers (spontanées ou sur rendez-vous). Les deux principaux actes réalisés par les agents du bus sont l'accompagnement sur la réalisation de démarches en ligne (accès aux droits, suivi de dossier, changement de situation) et la facilitation administrative hors démarche en ligne.

De surcroît, lorsque le niveau d'autonomie numérique a été mesuré, il apparaît que plus de 90 % des usagers ont été entièrement accompagnés. À ce titre, huit agents du bus ont été habilités « aidants connect » fin décembre 2022, permettant de sécuriser les démarches administratives en ligne réalisées à la place de l'utilisateur. Par ailleurs, l'Yonne compte 26 conseillers numériques dont deux sont rattachés au département. Ces derniers ont été recrutés en juin 2022 et ont pris leur poste en octobre 2022 après une formation de quatre mois. Ils réalisent des permanences et des ateliers, essentiellement dans les bibliothèques, en partenariat avec les chantiers d'insertion de l'Yonne. Ils travaillent également en réseau avec les autres conseillers. Leurs zones d'intervention ciblées sont plutôt les zones sans maisons France services et les territoires ruraux (l'Avallonnais, le Jovinien, la Puisaye et le Tonnerrois).

L'illectronisme

L'illectronisme désigne la difficulté ou l'incapacité qu'éprouve un individu à utiliser les outils numériques. Près d'un icaunais sur cinq est en situation d'illectronisme, avec une plus forte concentration dans le Tonnerrois et la Puisaye (24 %).

Recommandation n° 3. Mettre en place un suivi des publics cibles et des flux croisés d'utilisateurs entre le bus France services et les unités territoriales sociales (UTS).

3.5.3 La qualité de l'offre proposée par le bus France services

64 % des demandes aboutissent à l'issue d'un seul accompagnement, taux inférieur à la médiane nationale (76 %). Près de 70 % des demandes sont traitées en moins de 20 minutes, durée qui permet de traiter des requêtes simples et de cerner celles ne pouvant être traitées directement par l'agent du bus²³.

Le taux de finalisation est variable selon les opérateurs nationaux : taux plus faible pour l'ANTS (52 %) ou le ministère de la justice (56 %) et plus élevé pour la CNAM (79 %), la MSA et la DGFIP (73 %). Les sollicitations auprès du ministère de la justice non abouties sont renvoyées, dans 60 % des cas, directement auprès de l'opérateur, caractérisant des demandes complexes ou pour lesquelles les agents ne disposent pas des compétences. 75 % des demandes non abouties relatives à l'ANTS doivent être finalisées directement par l'utilisateur ou bien

²² Les autres demandes traitées par le bus sont l'accès à un ordinateur en libre-service, la demande d'informations générales et le rendez-vous avec un partenaire.

²³ 70 % des accompagnements non aboutis avec l'agent du bus - finalisation en un seul accompagnement - proviennent des demandes traitées en moins de 20 minutes et 30 % des demandes auxquelles sont consacrées plus de 20 minutes.

celui-ci doit revenir vers France services. Il est également arrivé que la demande ne puisse aboutir en raison de l'indisponibilité du site internet de l'ANTS ou de problèmes de réseau.

Le taux de démarches abouties des partenaires locaux est de 67 %, ramené à 51 % seulement si l'on exclut Domanys, très peu sollicité. Plus de 70 % des demandes non abouties doivent être finalisées directement par l'utilisateur.

L'aboutissement des démarches

Les variations entre opérateurs des taux de démarches abouties en un seul accompagnement sont la résultante de plusieurs facteurs : la complexité de la demande (dossier de retraite par exemple), les relations entretenues avec le « back-office » (facilité à joindre le référent métier, ligne téléphonique dédiée, temps de réponse du référent) et les compétences des agents tenant à leur origine professionnelle, les formations reçues et les mises à jour de leurs connaissances proposées par les opérateurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En complément des Maisons France services fixes, le département a mis en service un bus France services dans une démarche « d'aller-vers » les publics les plus en difficulté dans les zones les moins desservies par les services publics. Pour répondre aux demandes des usagers, les agents du département présents dans le bus peuvent contacter des référents au sein des opérateurs associés (services de l'État, organismes de sécurité sociale, etc.) avec lesquels le partenariat doit être consolidé.

Les points de stationnement, bien répartis sur le territoire icaunais, permettent une bonne accessibilité physique au bus. En revanche, l'accessibilité numérique n'est pas suffisante (trop faible débit internet dans 40 % des points de stationnement), alors que l'accompagnement de démarches en ligne représente une part importante de l'activité des agents du bus. La chambre recommande par ailleurs au département de poursuivre le renforcement de la communication sur le bus dans un objectif de meilleure visibilité du dispositif.

Depuis la mise en service du bus, 2 100 demandes ont été traitées, dont 64 % abouties à l'issue d'un seul accompagnement. Afin d'adapter les services proposés, la chambre recommande au département de mettre en place un suivi des publics cibles et des flux croisés d'utilisateurs entre le bus et ses unités territoriales sociales (UTS).

4 LE BILAN D'ETAPE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE (LTFP)

4.1 Les caractéristiques des ressources humaines du département

Au 31 décembre 2021, et selon le dernier rapport social unique disponible, le département de l'Yonne compte 1 669 agents : 1 143 fonctionnaires, 200 contractuels permanents et 326 non permanents²⁴.

L'effectif permanent

La filière technique représente 55 % de l'effectif permanent et le seul cadre d'emploi des adjoints techniques (37 %). La catégorie C constitue 64 % de l'effectif, la catégorie B, 13 % et la catégorie A, 26 %. La répartition homme-femme est de 43 %/59 %, les femmes étant sur-représentées parmi les contractuels (71 %).

100 % des fonctionnaires et 93 % des contractuels sont à temps complet²⁵. L'âge moyen est de 48,30 ans, les fonctionnaires étant sensiblement plus âgés que les contractuels (49,35 ans/42,28 ans). Sur les 200 contractuels permanents, 22 sont en CDI. Les CDD sont recrutés à 40 % sur des postes vacants - ce qui s'explique par les difficultés de recrutement du conseil départemental²⁶ - et à 20 % sur des remplacements. Les contrats de trois ans pour les besoins du service ou lorsque la nature des fonctions le justifient représentent un peu plus du quart des CDD.

L'année 2021 a été marquée par 115 arrivées d'agents permanents et 199 départs, les variations concernant principalement les contractuels (- 19,7 % des effectifs). Les départs sont dus majoritairement à des fins de contrats des remplaçants (35 %) et à des départs en retraite (29 %). Les arrivées sont largement dominées par les contractuels (plus des deux-tiers).

Les rémunérations sont plus élevées chez les fonctionnaires que chez les contractuels, à l'exception des contractuels de catégorie A de la filière administrative. La part des régimes indemnitaires dans les rémunérations annuelles brutes est globalement plus élevée chez les contractuels (18,21 % contre 16,65 %) : ceci est dû à la catégorie A (19 % contre 21 %), la part des régimes indemnitaires des autres catégories de contractuels est équivalente (B) ou inférieure (C) à celle des fonctionnaires.

L'effectif non permanent

Sur 326 contractuels, 275 sont des assistants familiaux. Au 31 décembre 2021, le conseil départemental comptait sept contrats de projet.

²⁴ 1 645,19 agents en Equivalent Temps Plein Rémunéré (ETPR) : 1 121,86 fonctionnaires, 191,52 contractuels permanents, 331,81 contractuels non permanents.

²⁵ Au 31 décembre 2022, étaient à temps non complet huit adjoints techniques, trois médecins, un infirmier en soins généraux et deux ergothérapeutes.

²⁶ Cf *infra*.

4.2 Les enjeux en termes de ressources humaines

Le conseil départemental, *via* ses lignes directrices de gestion (LDG), a orienté sa stratégie pluriannuelle autour de deux axes principaux : un schéma départemental d'optimisation des ressources humaines 2021-2026 et les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions dans les grades et cadres d'emplois. Il a eu comme enjeu principal ces dernières années de contenir la masse salariale pour sauvegarder les grands équilibres financiers.

Actuellement, le défi majeur est celui de l'attractivité. Les difficultés pour attirer des candidats plus particulièrement sur certains métiers en tension (social, technique, numérique). Outre la faiblesse du nombre de candidatures, les difficultés concernent le niveau de rémunération et l'impossibilité de proposer un CDI en lieu et place d'un CDD de trois ans maximum. Ce manque d'attractivité est lié aussi à la situation de l'Yonne : Auxerre n'est pas une ville universitaire et n'attire pas facilement de jeunes cadres débutants, par exemple, même si le département est un employeur attractif localement.

La fidélisation est également un enjeu. Certains salariés ne sont pas intéressés par une carrière dans la fonction publique et par les concours, ils changent plus facilement d'employeur. Une partie des apprentis recrutés par le conseil départemental ne termine pas sa formation. D'autres enjeux connexes ont été identifiés : mobilités professionnelles, potentialités de reclassement et formation des agents au management.

Pour répondre à ces enjeux, le département a mis en œuvre un plan d'actions :

- adoption d'un pacte social : revalorisation du régime indemnitaire et des titres restaurant ;
- accentuation du télétravail : deux jours par semaine ;
- présence renforcée sur les réseaux sociaux ;
- actions sur la qualité de vie au travail et marque employeur ;
- développement du contact avec les écoles de formation.

En parallèle, et afin d'opérer un pilotage plus fin et de diffuser des indicateurs de gestion, le conseil départemental s'est doté d'un système d'information décisionnel (SID), développé d'abord pour les ressources humaines. Les données agrégées portent principalement sur les carrières, les absences ordinaires et la gestion du temps. Le SID est également alimenté avec des données ouvertes (INSEE, DGFIP...). L'outil permet de générer des tableaux de bord permettant un pilotage et une prise de décision s'appuyant sur des éléments objectifs dont le périmètre est stable dans le temps.

4.3 Le recours assoupli aux agents contractuels par la LTFP

4.3.1 L'élargissement des possibilités du recrutement contractuel

La LTFP de 2019 permet un recrutement contractualisé plus aisé avec l'élargissement de la possibilité de recruter des agents contractuels en étendant les périmètres existants²⁷ et en créant le contrat de projet.

²⁷ Le conseil départemental n'est pas concerné par l'article 16 de la LTFP sur l'extension de l'ouverture des emplois de direction aux agents contractuels (déjà applicable aux départements). Sur les années 2019 à 2021, il a compté un à deux emplois de cette nature.

4.3.1.1 Une utilisation modérée des nouvelles dispositions

Le recours aux contractuels selon l'article 21 de la LTFP est resté limité. Seuls 9 agents de catégorie B et C ont été recrutés sur cette base fin 2022. Si, pour le département, l'élargissement est réel avec une ouverture sur les catégories B et C, son intérêt reste relatif. 13 % des agents sont en catégorie B et 61 % en catégorie C. Pour ces derniers, des mises en stage directement sans concours sont possibles.

D'août 2019 à septembre 2022, 14 contrats de projet ont été recrutés, majoritairement en catégorie A. Ces contrats sont adossés à des appels à projets pour l'essentiel d'entre eux ou à des missions particulières bornées dans le temps. Ils permettent donc de bénéficier de financements externes avec une prise en charge partielle des dépenses. Selon le conseil départemental, ils ont permis d'initier ou de développer des projets innovants et structurants pour le territoire qui auraient probablement été plus longs à mettre en œuvre sans personnel dédié. En ce sens, ils répondent aux besoins de la collectivité. Cependant, les dispositions statutaires permettent déjà de recruter des agents contractuels à durée déterminée lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient. Le contrat de projet n'a pas été une solution réglementaire à des problématiques de recrutement sur des durées déterminées, mais a permis de gagner en lisibilité.

Pour le département, le contrat de projet peut également inciter à initier ou répondre à davantage de projets, nécessitant une vigilance particulière vis à vis des dépenses de personnel. Au terme de ces contrats, la plupart des projets nécessitent *a minima* un suivi ou une continuité d'action, notamment dans le social. Les leviers de financement potentiellement activés ayant le plus souvent une durée limitée, il est indispensable d'engager une réflexion prospective sur la masse salariale dès la signature de ces contrats.

La moitié des contrats sont positionnés sur les solidarités départementales (insertion et handicap). Les autres ressortent de missions ou de projets en lien avec la digitalisation, l'alimentation, l'économie des flux, l'expérimentation France services et les mobilités actives. Leur durée correspond souvent à celle des financements associés (par exemple, les conseillers numériques). Parfois, le choix a été fait d'une durée initiale de contrat plus courte - une année -, avec une possibilité de reconduction en fonction de l'évolution et/ou de l'avancée du projet, comme, par exemple, pour le bus France services.

4.3.1.2 Des dispositions nouvelles qui contribuent minoritairement à l'augmentation plus générale du nombre de contractuels

Tableau n° 2 : Évolution du nombre de contractuels permanents et contrats de projet

Année	CDI	Art.3.1	Art.3.2	Art.3.3-2	Art 47	contrat projet	Total
2019	22	47	84	22	1	0	176
2020	24	52	75	39	1	5	196
2021	22	40	80	56	2	7	207
2022	27	49	81	61	0	8	226

Source : CRC d'après les RSU, bilans sociaux, et document RH, au 31/12 de chaque année.

Depuis 2019, le nombre de contractuels croît, plus sensiblement entre 2019 et 2021. Si les recrutements au titre des articles 3.1 (remplaçants) et 3.2 (postes vacants) de la loi du

26 janvier 1984²⁸ sont relativement stables sur la période, ceux en vertu de l'article 3.3-2 (besoins des services/nature des fonctions) augmentent notablement. Si la LTFP a eu un effet relatif sur cette hausse, le département favorise également ce type de contrat dont la durée de trois années est un facteur d'attractivité et permet de la stabilité dans les équipes.

4.3.2 Une garantie supplémentaire pour les contractuels : l'indemnité de précarité

L'indemnité de précarité, instituée par l'article 23 de la LTFP, est versée aux contractuels, titulaires d'un CDD de moins d'un an et dont le contrat a pris fin. Cette indemnité de fin de contrat n'est pas ouverte aux contractuels dont la rémunération brute globale excède deux fois le SMIC, ni à ceux qui ont refusé la conclusion d'un CDI pour occuper le même emploi ou un emploi similaire du même employeur et assorti d'une rémunération équivalente. Elle s'applique aux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2021.

En 2021, l'indemnité de précarité est de 55 982 € pour 84 agents, soit en moyenne 666 € par personne. 76 sont des agents des collèges, soit 90,48 % des agents concernés et 93,30 % de la dépense totale. En 2022, 66 agents sont éligibles, dont 56 agents des collèges, pour un montant de 60 630 € (919 € en moyenne par agent). Pour le conseil départemental, la prime de précarité est bénéfique pour les agents concernés, mais n'est pas adaptée à ses contraintes. Il doit régulièrement établir des contrats courts de remplacement dans les collèges. Le versement de cette indemnité a conduit à réfléchir à l'opportunité d'un pool de remplaçants, notamment pour les collèges. La difficulté est de recruter un nombre d'agents suffisants pour couvrir l'ensemble du territoire (30 sites) et de s'assurer que les agents volants ne restent pas rattachés à un seul site. Compte tenu, par ailleurs, des coûts de gestion et des coûts de déplacements sur un territoire rural et étendu, cette option ne semble pas la plus efficiente, malgré le montant des indemnités de précarité.

4.4 La fluidification du « marché de l'emploi public »

4.4.1 Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles

4.4.1.1 Le recentrage du rôle des commissions administratives paritaires (CAP)

Les CAP ne sont plus compétentes pour examiner les décisions individuelles en matière de promotion applicables depuis le 1^{er} janvier 2021 ; les LDG relatives à la promotion interne et à l'avancement s'appliquent pour les décisions individuelles de promotion prenant effet au 1^{er} janvier 2021. Par ailleurs, les CAP ne sont saisies pour avis que des décisions défavorables aux agents (discipline, licenciement, refus de temps partiel ou de démission, révision de l'entretien professionnel). Cette réforme a sensiblement allégé l'ordre du jour de ces instances qui examinent désormais quasiment exclusivement les refus opposés par l'administration aux demandes individuelles des agents. Précédemment, de nombreux dossiers qui faisaient consensus, notamment sur la mobilité des agents (détachement, intégration, disponibilité) étaient soumis à l'avis des CAP, sans aucune plus-value. Le traitement des dossiers est

²⁸ Codifiés aux articles L. 332-13 et L. 332-14 du code de la fonction publique.

désormais plus fluide et permet davantage de réactivité. En cela, le conseil départemental considère que les dispositions de l'article 10 de la LTFP répondent au souci d'efficience de la fonction ressources humaines et permettent de vrais échanges de fond en CAP sur les situations individuelles complexes.

4.4.1.2 Favoriser la mobilité entrante

En vertu des dispositions de l'article 89 de la LTFP, toutes les filières de la fonction publique territoriale peuvent désormais faire l'objet de sélection sur titres, complétée par un entretien avec le jury et, le cas échéant, par des épreuves complémentaires. Aucun recrutement sur titre n'a à ce jour été initié par le conseil départemental, qui, d'une part, n'a pas identifié de besoins spécifiques et d'autre part, considère qu'il n'a ni les moyens, ni l'expertise pour organiser des concours.

4.4.1.3 Favoriser la mobilité sortante

Plusieurs dispositions de la LTFP fluidifient le parcours des agents vers le privé ou vers un établissement public industriel et commercial (EPIC).

L'article 76 de la LTFP dispose qu'en cas de **transfert d'une activité** d'une personne morale de droit public à un EPIC ou à une personne morale de droit privé, les fonctionnaires peuvent être détachés d'office, sur un contrat de travail à durée indéterminée, l'agent n'ayant pas le droit de refuser la décision de détachement. Ce contrat garantit une rémunération au moins égale à la rémunération antérieure, et les droits à avancement du fonctionnaire sont maintenus. Le conseil départemental n'a pas eu à mettre en œuvre les dispositions de cet article.

La **rupture conventionnelle** - article 72 de la LTFP - formalise la cessation définitive des fonctions d'un commun accord entre l'agent public et son employeur (entraînant la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire pour les agents titulaires ou la fin du contrat pour les agents contractuels en CDI). Ce dispositif fait l'objet d'une expérimentation jusqu'en 2025. Il donne lieu au versement de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC), puis au versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE).

Seules quatre demandes de rupture conventionnelle ont été adressées au conseil départemental depuis janvier 2021, toutes à l'initiative des agents, trois titulaires, un contractuel, deux catégories A, une B et une C. Trois demandes de rupture conventionnelle ont été acceptées pour des agents absents fréquemment et parfois durablement, cet absentéisme ayant nécessité d'activer un remplacement. Des difficultés professionnelles importantes avaient, par ailleurs, été signalées par leur hiérarchie. Ces demandes ont ainsi reçu un avis favorable. Un seul refus a été motivé par le coût élevé induit par cette demande, estimé à près de 80 000 € (indemnité de rupture et indemnités chômage cumulées) et au secteur d'activité d'exercice de l'agent, jugé en tension, laissant craindre une vacance de poste durable.

Pour déterminer le montant de l'indemnité de rupture, la collectivité prend en compte l'ensemble des facteurs décisionnels (intérêt pour la collectivité, importance de la somme dans le projet professionnel ou personnel de l'agent, coût budgétaire direct et indirect). Cela aboutit le plus souvent à proposer un montant situé entre le montant plancher et le montant plafond, généralement un peu en deçà du montant moyen.

Selon le département, la rupture conventionnelle reste un dispositif peu activé à la fois par les agents et par la collectivité, pour cette dernière en raison du coût représenté par l'indemnité de rupture, à laquelle il faut également ajouter, le cas échéant, l'ARE.

Néanmoins, le conseil départemental considère que cette disposition a permis de mettre un terme à des relations de travail complexes et de régler ainsi des problématiques importantes, difficiles à solutionner autrement.

4.4.2 Le contrôle déontologique

Seule une nomination sur un emploi fonctionnel a été soumise, fin 2021, au contrôle préalable de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Celle-ci n'a été saisie d'aucune autre demande, les vérifications en interne n'ayant pas relevé de nécessité de transmission. S'agissant des cumuls d'activité pour création ou reprise d'activité, aucune demande n'a été formulée depuis février 2020. Le référent déontologue a seulement été saisi de demandes d'information. Les agents l'ayant sollicité n'ont toutefois pas concrétisé leur projet. Enfin, la collectivité a produit un formulaire et des lettres de demandes types destinés aux agents quittant le conseil départemental pour exercer dans le secteur privé, notamment dans le cadre de disponibilités pour convenances personnelles.

4.5 Le temps de travail

4.5.1 Le congé proche aidant très peu utilisé

L'article 40 de la LTFP crée un congé de proche aidant d'une durée de trois mois, renouvelable dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière, lorsqu'un proche présente un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité. Ce congé peut être fractionné ou pris sous la forme d'un temps partiel. L'agent n'est pas rémunéré lors de celui-ci, mais le congé est assimilé à une période de service effectif et est pris en compte pour les droits à pension. Ce dispositif à caractère social permet de flexibiliser le temps de travail des agents. Seul un agent du conseil départemental a eu recours à ce type de congé pour une durée de 20 jours fractionnée.

4.5.2 Un régime d'autorisations spéciales d'absence favorable

L'article 45 de la LTFP harmonise le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) pour motifs familiaux au profit des agents publics (fonctionnaires et contractuels des trois versants de la fonction publique) en le fondant sur un référentiel commun. Un décret en Conseil d'État qui aurait dû être publié début 2020, devait déterminer la liste des ASA ainsi que leurs conditions d'octroi, en déterminant les « ASA de droit ».

Le régime actuellement en vigueur au conseil départemental est plus favorable que celui pratiqué dans la fonction publique d'État. Les événements éligibles, en particulier les événements familiaux, sont en effet plus nombreux et la durée d'absence autorisée est également, dans quelques cas, plus élevée. Le conseil départemental précise que, lors de la rédaction du nouveau règlement du temps de travail, ce point a été relevé et évoqué lors d'échanges de travail avec les représentants du personnel. Il reste donc dans l'attente de précisions réglementaires sur ce point.

4.5.3 L'harmonisation du temps de travail

À fin 2022, les agents travaillaient 1 607 heures annuelles, à l'exception des agents d'exploitation du domaine routier et des agents des collèges, pour lesquels les organisations de travail antérieures à la décentralisation avaient été maintenues, soit 254 ETPT issus des collèges et 233,5 ETPT issus de la régie et de l'ingénierie routière. Leur masse salariale annuelle était respectivement de 10 968 048 € et de 10 502 476 €. Les salariés des collèges travaillaient deux jours de moins par an soit 14 heures, et ceux de la régie et de l'ingénierie routière deux jours et demi, soit 17,5 heures. Le département perdait ainsi, en 2022, 508 jours de travail dans les collèges et 583,5 jours à la régie et l'ingénierie routière. La cible annuelle de jours travaillés étant de 228 jours, c'est 2,2 ETPT manquants à la direction des collèges et 2,6 ETPT à la régie et l'ingénierie routière. Cela représente un coût annuel théorique de 0,2 M€²⁹.

Une réflexion et une concertation ont été conduites avec les services et les représentants du personnel afin de régulariser cette situation, d'une part, et de réinterroger la pertinence des organisations du travail en lien avec les activités réalisées, d'autre part. Un nouveau règlement du temps de travail, simplifié et actualisé, a été adopté en juin 2022. Il est en vigueur depuis 1^{er} janvier 2023. Aucun régime de travail ne comporte de mesures dérogatoires tenant compte de sujétions particulières.

Pour le département, la LTFP a contribué à rétablir une équité de traitement entre tous les agents de la collectivité qui, au 1^{er} janvier 2023, ont tous une durée annuelle de travail de 1 607 heures. La réflexion conduite à cette occasion a également permis la mise en œuvre d'organisations de travail plus adaptées aux activités exercées, en tenant compte, en particulier, des activités saisonnières de la régie routière.

4.5.4 La mise en place négociée du service minimum en cas de grève

Selon l'article 56 de la LTFP, l'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans les instances au sein desquelles s'exerce la participation des fonctionnaires peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics. Cet accord vise à trouver des conditions d'un service public minimum en cas de perturbation prévisible des services du fait du dépôt d'un préavis de grève.

Le département n'a pas engagé de négociations avec les représentants du personnel en vue de la signature d'un tel accord. Seuls les services de restauration scolaire dans les collèges sont concernés. Ceux-ci n'ont pas connu de mouvement de grève depuis le transfert de cette compétence en 2007. Selon le département, il semble difficile, dans des équipes de cinq à six agents, dispersés sur l'ensemble du territoire, d'organiser l'affectation d'autres agents pour assurer la continuité du service. La collectivité a déjà procédé à des affectations temporaires d'agents vers un collège proche pour assurer le service de restauration, en cas d'absence.

²⁹ Coût moyen d'un agent des collèges 10 968 048 €/254 ETPT=43 181 €, coût moyen d'un agent de la régie et de l'ingénierie routière 10 502 476 €/233,5 ETPT=44 978 €. 43 181 € X 2,2 ETPT=97 198 €. 44 978 € X 2,6 ETPT=116 942 €. Total 214 140 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil départemental a utilisé modérément les dispositions de la loi de transformation de la fonction publique relatives au recrutement d'agents contractuels en raison de sa stratégie de maîtrise de la masse salariale. Le versement de la prime de précarité n'a pas induit un changement des pratiques pour les contrats courts dans les collèges, compte tenu des besoins spécifiques de ceux-ci et de leur dispersion sur le territoire. En revanche, la rupture conventionnelle a facilité le règlement de quelques situations délicates. Le recentrage des missions des commissions administratives paritaires permet un travail de fond sur les cas à réel enjeu en allégeant considérablement les ordres du jour. L'harmonisation du temps de travail est effective depuis le 1^{er} janvier 2023 avec l'alignement des agents des collèges et de l'ingénierie et de la voirie routière sur la durée annuelle de 1 607 heures.

ANNEXES

Annexe n° 1. Situation financière du budget principal	41
Annexe n° 2. Recrutement d'agents contractuels (article 21 de la LTFP).....	44
Annexe n° 3. Versement de l'indemnité de précarité (article 23 de la LTFP).....	45
Annexe n° 4. Glossaire.....	46

Annexe n° 1. Situation financière du budget principal

La capacité d'autofinancement brute

En €	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	209 030 304	214 280 643	215 611 742	238 125 443	4,4%
+ Fiscalité reversée	21 118 957	22 424 049	29 651 913	27 767 440	9,6%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	108 051 674	107 154 157	106 675 809	107 494 477	-0,2%
+ Ressources d'exploitation	27 610 661	27 278 720	29 910 511	28 598 917	1,2%
+ Production immobilisée, travaux en régie	1 985 557	1 775 363	1 269 933	1 816 718	-2,9%
=Produits de gestion (A)	367 797 153	372 912 932	383 119 907	403 802 995	3,2%
Charges à caractère général	19 034 798	19 076 511	17 388 761	19 438 277	0,7%
+ Charges de personnel	71 806 293	70 804 607	69 901 628	70 942 821	-0,4%
+ Aides directes à la personne	102 312 649	103 167 976	107 012 453	107 822 373	1,8%
+ Aides indirectes à la personne	104 940 701	102 638 322	104 007 082	105 493 395	0,2%
+ Subventions de fonctionnement	8 300 562	8 211 634	8 470 231	8 918 159	2,4%
+ Autres charges de gestion	26 384 838	23 052 281	21 828 425	23 528 835	-3,7%
=Charges de gestion (B)	332 779 841	326 951 331	328 608 580	336 143 860	0,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	35 017 312	45 961 601	54 511 328	67 659 136	24,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	9,5%	12,3%	14,2%	16,8%	
+/- Résultat financier	-4 406 103	-3 988 325	-3 574 749	-2 888 378	-13,1%
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 275 970	1 640 547	658 509	811 576	-29,1%
=CAF brute	32 887 179	43 613 823	51 595 087	65 582 333	25,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	8,9%	11,7%	13,5%	16,2%	

Le financement des investissements

En €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	32 887 179	43 613 823	51 595 087	65 582 333	193 678 423
- Annuité en capital de la dette	18 927 871	19 068 405	19 432 406	32 992 867	90 421 549
= CAF nette ou disponible (C)	13 959 307	24 545 418	32 162 682	32 589 466	103 256 873
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 612 896	2 910 560	0	9 333 058	15 856 514
+ Subventions d'investissement reçues	-3 338 792	660 242	4 812 612	2 799 097	4 933 159
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	3 700 858	3 498 607	4 237 984	4 316 912	15 754 361
+ Produits de cession	356 136	648 433	2 141 059	2 295 945	5 441 574
=Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 331 099	7 717 843	11 191 655	18 745 012	41 985 608
= Financement propre disponible (C+D)	18 290 406	32 263 261	43 354 336	51 334 478	145 242 481
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	96,57%	169,85%	114,80%	140,71%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	18 939 281	18 995 305	37 764 631	36 481 328	112 180 545
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	5 064 907	4 043 162	3 070 675	3 575 703	15 754 447
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	67 992	-3 941	0	-2 373 171	-2 309 120
- Participations et investissements financiers nets	-1 226 660	-1 801 059	-1 096 351	-588 246	-4 712 317
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 225 000	0	0	0	1 225 000
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-5 780 114	11 029 793	3 615 382	14 238 865	23 103 926
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	897	0	-45 000	30 000	-14 103
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	97695,33	97 695
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-5 779 217	11 029 793	3 570 382	14 171 169	22 992 127

Le stock de dette

En €	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
En cours de dettes du BP au 1er janvier	244 458 037	227 305 166	216 036 760	196 604 354	-7,0%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	18 927 871	19 068 405	19 432 406	32 992 867	20,3%
- Var des autres dettes non financières (hors remboursement temporaires d'emprunts)	1 225 000	0	0	0	-100,0%
+ Nouveaux emprunts	3 000 000	7 800 000	0	0	-100,0%
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	227 305 166	216 036 760	196 604 354	163 611 488	-10,4%
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du BP)	6,9	5,0	3,8	2,5	

Le fonds de roulement et la trésorerie

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= Fonds de roulement net global (E-F)	18 595 226	37 425 019	41 182 362	55 451 226	43,9%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>20,1</i>	<i>41,3</i>	<i>45,3</i>	<i>59,7</i>	<i>43,7%</i>
=Trésorerie nette	35 998 547	60 776 318	55 892 590	74 108 143	27,2%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>39</i>	<i>67</i>	<i>61</i>	<i>80</i>	<i>27,0%</i>

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

Annexe n° 2.Recrutement d'agents contractuels (article 21 de la LTFP)

Tableau n° 3 : Recrutement d'agents contractuels sur le fondement de l'article 21 de la LTFP

Article 21 LTFP : élargissement du recrutement de contractuels	Au 31/12/2019	Au 31/12/2020*	Au 31/12/2021*	Au 31/12/2022*
Nbre de contrats relevant de l'article 3-3 L. 26/01/1984	0	2	6	4
<i>dont relevant article 3-3-1°</i>	0	0	0	0
<i>dont relevant article 3-3-2°</i>	0	2	6	4
<i>dont relevant article 3-3-3°</i>	0	0	0	0
<i>dont relevant article 3-3-3° bis</i>	0	0	0	0
<i>dont relevant article 3-3-4°</i>	0	0	0	0
<i>dont relevant article 3-3-5°</i>	0	0	0	0

*nombre de recrutements réalisés sur l'année considérée sur la base de l'article 21 de la loi du 6 août 2019

Source : Département de l'Yonne

Annexe n° 3. Versement de l'indemnité de précarité (article 23 de la LTFP)**Tableau n° 4 : Versement de l'indemnité de précarité sur le fondement de l'article 23 de la LTFP**

Article 23 LTFP : indemnité de précarité	2021	2022
Nbre de contractuels bénéficiant d'un CDD inférieur à 1 an dans l'année de référence	84	66
Nbre de contractuels en CDD inférieur à 1 an ayant bénéficié d'une indemnité de fin de contrat dans l'année de référence	0	0
Nbre de contractuels en CDD inférieur à 1 an ayant bénéficié d'un renouvellement de contrat dans l'année de référence	0	0
Nbre de contractuels en CDD inférieur à 1 an ayant bénéficié d'une mise en stage dans l'année de référence	0	0

Source : Département de l'Yonne

Le versement des indemnités de précarité pour les années 2021 et 2022 sera effectif en janvier 2023, ce qui explique qu'aucun agent contractuel en CDD inférieur à 1 an n'a bénéficié de cette indemnité sur les deux années de référence.

S'agissant du renouvellement des contrats pour les agents en CDD de moins d'1 an, le logiciel RH n'est pas en capacité de fournir des données fiables.

Annexe n° 4. Glossaire

ADIL : Agence Départementale d'Information sur le Logement
ANCT : Agence Nationale de Cohésion des Territoires
AP : Autorisation de Programme
ASA : Autorisations Spéciales d'Absence
CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CAF : Capacité d'AutoFinancement
CARSAT : Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
CNAF : Caisse Nationale des Allocations Familiales
CNAM : Caisse Nationale de l'Assurance Maladie
CNAV : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
CP : Crédit de Paiement
DAHD : Direction Autonomie Handicap Dépendance
DEF : Direction Enfance Famille
DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques
EBF : Excédent Brut de Fonctionnement
HATVP : Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique
ICE : Inspection-Contrôle-Evaluation
LTFP : Loi de Transformation de la Fonction Publique
PPI : Plan Pluriannuel d'Investissement
PPP : Partenariat Public Privé
MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées
MFS : Maisons France Services
MSA : Mutualité Sociale Agricole
MSAP : Maisons de Service Au Public
RSA : Revenu de Solidarité Active
RSU : Rapport Social Unique
SDAASP : Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public
SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours
UDAF : Union Départementale des Associations Familiales
UTS : Unités Territoriales Sociales



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté
28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>