



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DEPARTEMENT DE LA CREUSE

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 29 septembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

1	PROCEDURE	5
2	LES DEFIS DE L'ATTRACTIVITE ET DE L'AMENAGEMENT D'UN TERRITOIRE « HYPER-RURAL »	5
2.1	Le plan particulier pour la Creuse : laboratoire d'expérimentation de l'hyper- ruralité	5
2.1.1	Contexte d'élaboration du plan particulier pour la Creuse	5
2.1.2	Les axes prioritaires et les projets portés par le département	8
2.2	Dispositif visant l'accès aux soins : l'exemple du plan santé « Dites... 23 ! »	9
2.2.1	Accès aux soins : les dispositifs préexistants élaborés par l'agence régionale de santé (ARS)	9
2.2.2	« Dites... 23 ! » : le plan du département pour améliorer l'accès aux soins	11
3	UNE INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE SATISFAISANTE	13
3.1	Structure budgétaire	13
3.2	Des anomalies comptables qui n'affectent pas la sincérité des comptes	14
3.2.1	Une information financière et comptable fiable	14
3.2.2	Des imputations comptables à améliorer	15
3.2.3	Une absence de provisionnement des comptes épargne-temps	16
3.2.4	Une absence d'autonomie financière du budget annexe « laboratoire départemental »	16
3.2.5	Le projet d'externalisation du laboratoire départemental d'analyse	17
4	UN REDRESSEMENT BUDGETAIRE RESULTANT PARTIELLEMENT DE FACTEURS EXOGENES	20
4.1	Eléments de contexte	20
4.2	Un autofinancement qui s'améliore, mais sur lequel le département dispose d'une faible marge de manœuvre	21
4.2.1	Des ressources rendues dynamiques par des réformes structurelles	21
4.2.2	Des charges de gestion très rigides, marquées par la prépondérance des dépenses d'intervention	26
4.2.3	Un autofinancement à l'évolution erratique	29
4.3	Une politique d'investissement prudente, financée par un recours à l'emprunt excédant le besoin de financement	29
4.3.1	Un effort d'investissement relativement linéaire sur la période, avec une volonté affichée d'élever le volume des dépenses d'équipement à l'avenir	30
4.3.2	Un financement propre élevé et un recours excessif à l'emprunt	32
4.4	Une trésorerie conséquente en fin de période	34
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	34
5.1	L'évolution des effectifs et de la masse salariale	34
5.1.1	Des effectifs maîtrisés	34
5.1.2	Des charges de personnel marquées par le recrutement des non titulaires	35
5.2	Temps de travail des agents du département	36
5.2.1	Une durée annuelle du temps de travail conforme	36
5.2.2	Un volume d'heures supplémentaires rémunérées en diminution	37
5.2.3	Des comptes épargne-temps (CET) qui deviennent conséquents	38

5.3 La mise en place du RIFSEEP encore inaboutie	40
5.4 Une utilisation non formalisée des véhicules de service au sein des unités techniques territoriales	41
5.5 Le recours au télétravail par les agents du département	42
5.5.1 Un dispositif déjà existant ayant connu un important développement depuis la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19	42
5.5.2 La mise en place d'un dispositif expérimental au sortir des périodes de confinement, intégré à la nouvelle charte de télétravail	43
ANNEXES	45

SYNTHÈSE

Le département de la Creuse est un territoire à faible densité de population, par ailleurs majoritairement âgée, et à l'économie peu dynamique, avec des services à la population parfois difficilement accessibles. Pour ce territoire « hyper-rural », l'aménagement et l'animation du territoire sont les conditions indispensables à une inversion de la déprise démographique.

Dans ce contexte, le plan particulier pour la Creuse initié en 2019 a lancé aux acteurs du territoire creusois le défi d'imaginer et mettre en œuvre les projets qui, selon eux, constituent les leviers d'un retour à une croissance économique et démographique. Le conseil départemental y prend toute sa part à travers des projets de nature très diverse, dont le plan santé « dites ...23 », visant à attirer de nouveaux praticiens et qui a produit quelques résultats. Redynamiser un territoire est un processus multifactoriel s'inscrivant dans un temps long, il est donc difficile de porter une appréciation sur ces initiatives récentes. Il convient cependant de noter que le plan santé « dites ...23 » succède à deux dispositifs de l'agence régionale de santé (ARS) qui poursuivaient le même objectif, sans être parvenus toutefois à enrayer le phénomène de désertification médicale.

Au plan financier, l'examen de l'évolution des principaux ratios budgétaires du département sur la période examinée (capacité d'autofinancement et de désendettement) montre que la situation est indéniablement assainie en 2021, comparée à 2015 où l'autofinancement brut ne suffisait pas à couvrir l'annuité de la dette. Pour autant, il convient d'observer que ce redressement est intervenu dans le cadre budgétaire propre aux départements, marqué par une rigidité importante des produits et des charges, ne leur laissant finalement qu'une très faible autonomie de gestion. En effet, force est de constater que cette amélioration résulte essentiellement de facteurs exogènes, liés notamment à la caractéristique rurale du département lui permettant de bénéficier de certains dispositifs (mécanismes de péréquation, part supplémentaire de TVA) et à une conjoncture favorable (augmentation des droits de mutation à titre onéreux - DMTO). Ce redressement a été également obtenu grâce aux efforts du département, qui a notamment opté pour une politique d'investissement prudente et engagé une stratégie de désendettement, après une période de recours sans doute excessif à l'emprunt.

Toutefois, la capacité du département à maintenir une dynamique de redressement est fragile, d'autant que le territoire creusois présente toujours, en dépit de l'amélioration constatée, des ratios financiers plus faibles que les départements relevant de la même strate de comparaison. Dans le contexte particulier de sortie de la crise sanitaire, un éventuel rétablissement d'une contribution au redressement des comptes publics, le ralentissement du rythme des transactions immobilières ou encore un besoin accru d'amortisseur social via les aides directes à la personne pourraient rapidement porter atteinte à cette embellie.

Enfin, sur le plan de la gestion de ses ressources humaines, il convient d'une part de souligner que la collectivité respecte la durée légale du travail. D'autre part en ce qui concerne le télétravail, pour les missions administratives susceptibles d'être ainsi exercées, la période de confinement et son télétravail « contraint » ont débouché sur une forte montée en puissance de ce dispositif puisque 41 % des agents bénéficient aujourd'hui d'un arrêté individuel de télétravail. L'expérimentation de nouvelles modalités, mêlant des jours fixes et flottants de télétravail, a été validée par le conseil départemental dans la nouvelle charte de télétravail adoptée le 17 décembre 2021.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : veiller à la correction des imputations comptables, notamment s'agissant des achats de matériel et outillage ainsi que des subventions versées aux organismes privés.

(recommandation en cours de mise en œuvre)

Recommandation n° 2 : provisionner les charges inhérentes à une éventuelle monétisation des comptes épargne-temps.

(recommandation en cours de mise en œuvre)

Recommandation n° 3 : élaborer un plan pluriannuel détaillé retraçant précisément le rythme, le volume et la nature des dépenses d'équipement prévues.

(recommandation en cours de mise en œuvre)

1 PROCEDURE

L'examen des comptes et de la gestion du département de la Creuse a été inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du présent examen des comptes et de la gestion a été notifié à Madame Valérie Simonet, présidente et ordonnatrice du département de la Creuse depuis le 2 avril 2015 par envoi dématérialisé en date du 21 septembre 2021, dont elle a accusé réception le 23 septembre. Son prédécesseur et ancien ordonnateur, Monsieur Jean-Jacques Lozach, a reçu notification par courrier du 10 novembre 2021, dont il a accusé réception le même jour.

L'entretien d'ouverture de contrôle a eu lieu avec l'actuel ordonnatrice le 20 octobre 2021 au siège du département à Guéret et par communication téléphonique le 21 mars 2022 avec son prédécesseur.

Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 21 avril 2022, par visioconférence avec l'actuelle ordonnatrice et téléphoniquement avec son prédécesseur.

La chambre régionale des comptes a adopté les observations provisoires le 26 avril 2022, auxquelles Madame Valérie Simonet a répondu par courrier en date du 16 août 2022, enregistré par le greffe de la chambre le 22 août 2022.

La chambre régionale des comptes a délibéré sur les observations définitives le 29 septembre 2022.

2 LES DEFIS DE L'ATTRACTIVITE ET DE L'AMENAGEMENT D'UN TERRITOIRE « HYPER-RURAL »

2.1 Le plan particulier pour la Creuse : laboratoire d'expérimentation de l'hyper-ruralité

2.1.1 Contexte d'élaboration du plan particulier pour la Creuse

En septembre 2017, la difficile reprise de l'équipementier automobile GS&M installé sur la commune de La Souterraine, la crise sociale fortement médiatisée qui l'a accompagnée et le plan social touchant plus de 50 % des effectifs ont agi comme le révélateur des faiblesses de ce territoire rural.

Le 17 octobre 2017, une délégation d'élus creusois, parmi lesquels la présidente du conseil départemental avait été reçue par le Président de la République qui leur avait proposé d'élaborer un plan global de revitalisation du territoire. Les élus étaient invités à être imaginatifs, afin que ce département soit un « *laboratoire d'expérimentation territoriale des politiques publiques* »¹ ayant vocation à être généralisées aux autres territoires « hyper-ruraux ».

¹ Préambule du plan particulier pour la Creuse.

2.1.1.1 La Creuse : territoire « hyper-rural »

La notion d'hyper-ruralité², inscrite dans le plan particulier pour la Creuse a été développée dans un rapport sénatorial éponyme de juillet 2014 : « *l'hyper-ruralité existe bel et bien : 26 % du territoire accueillent seulement 5,4 % de la population française et se distinguent, outre la faible densité de population, par le vieillissement, l'enclavement, les faibles ressources financières, le manque d'équipement et de services, le manque de perspectives, la difficulté à faire aboutir l'initiative publique ou privée, l'éloignement et l'isolement sous toutes ses formes. En un mot : un entassement de handicaps naturels ou créés. [...] Regroupant environ 5 % de la population française et 14 % des communes sur près de 26 % du territoire national, l'hyper-ruralité incarne la « ruralité de l'éloignement » sous toutes ses formes* ».

Plusieurs marqueurs de l'hyper-ruralité sont mentionnés dont notamment : une faible densité de population, des populations à faible revenu, une moyenne d'âge élevée, un taux d'emploi plus faible et une part de l'emploi agricole qui reste élevée. Le tableau n° 1 démontre que le département de la Creuse répond à ces caractéristiques :

Tableau n° 1 : analyse des indicateurs de l'hyper-ruralité

Indicateur Insee	Département de la Creuse	France métropolitaine
Densité de population <i>En nombre habitants / km²</i>	21,1	105,5
Variation de population 2013 - 2018	- 0,6 %	+ 0,4 %
Part des 60 ans et plus	38,4 %	25,9 %
Taux d'emploi des 15-64 ans	64,2 %	65,3 %
Part de l'agriculture dans les établissements actifs	12,7 %	4,5 %
Part des ménages fiscaux imposée	44,6 %	57,6 %
Taux de pauvreté	18,1 %	14,8 %

Source : Insee, données 2018 et 2019

Le rapport précité évoque d'ailleurs explicitement le département : « *Quelques départements voient leur territoire constitué en majorité voire en totalité de bassins de vie hyper-ruraux, en incluant parfois celui de la ville préfectorale : la Creuse, le Lot, le Cantal, l'Ariège, la Lozère, les Hautes-Alpes, les départements corses...* ».

² Albert Bertrand, *Hyper-ruralité*, rapport remis à M^{me} Sylvia PINEL, ministre du logement et de l'égalité des territoires, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par M. Manuel Valls, Premier ministre, 30 juillet 2014.

2.1.1.2 Méthodologie et gouvernance du plan particulier pour la Creuse (PCC)

Sous l'égide de la préfète de la Creuse, 17 groupes de travail thématiques réunissant les élus locaux et certains acteurs du territoire (chambres consulaires par exemple) ont travaillé à la définition des principaux axes du plan, présentés lors des états généraux du 22 juin 2018.

À la différence des appels à projets ou plans de revitalisation construits sur une logique descendante, c'est-à-dire demandant aux acteurs locaux de répondre à des typologies de projets prédéfinies, le plan particulier pour la Creuse est basé sur une logique ascendante. En effet, l'Etat se propose ici de cofinancer, coordonner et fournir une ingénierie à des initiatives élaborées par les acteurs locaux.

Certains groupes de travail portaient sur des sujets structurants plutôt attendus (agriculture et agro-alimentaire durable, accueil des services publics et privés, accès aux soins, numérique et téléphonie), d'autres sur des spécificités locales (maçons de la Creuse de demain, tapis-tapisseries d'Aubusson) et d'autres sur des techniques ou technologies innovantes (nouvelles technologies liées à la santé, ou aux drones).

Le plan particulier pour la Creuse a été signé le 5 avril 2019 à Guéret par le Premier Ministre, la préfète de région Nouvelle-Aquitaine, la préfète de département, les sénateurs de la Creuse, le président du conseil régional, la présidente du conseil départemental, les présidents des EPCI du département, le président de l'association départementale des maires et les présidents des chambres consulaires.

En termes de gouvernance, la lettre de mission en date du 25 janvier 2018 adressée par le Premier Ministre à la préfète de la Creuse demandait la mise en place d'une gouvernance « *pertinente, solide et partagée* », afin de favoriser l'émergence de projets opérationnels et concrets. Un comité de pilotage a été mis en place et réunit les parlementaires creusois, les élus régionaux et départementaux, les sept présidents d'EPCI à fiscalité propre, l'association départementale des maires ainsi que les présidents des organismes consulaires. Un directeur de projet placé auprès de la préfète a également été nommé par le premier ministre.

Le comité de pilotage s'est réuni le 14 juin 2019 pour une première revue des projets, afin de constater que sur 118 projets présentés fin 2018, 74 étaient engagés, 35 en difficultés de mise en œuvre et sept abandonnés ou sans commencement d'exécution. Cette gouvernance d'ensemble a été brève puisque le comité de pilotage ne s'est plus réuni depuis.

Dans le cadre du présent contrôle, le département a en effet indiqué que « *concernant le PPC, suite au lancement général de ce plan, les réunions thématiques ont pris le relais ce qui explique en effet qu'il n'y ait qu'un comité de pilotage global au début du dispositif (organisé par la préfecture). Il y a eu ensuite des réunions thématiques puis chaque porteur de projet s'est organisé pour mettre en œuvre les actions dont il a la charge* »³. Ce suivi morcelé, où l'on comprend que la mise en œuvre repose largement sur le dynamisme des porteurs de projets semble assez éloigné des objectifs de départ.

³ Courriel du 11 janvier 2022, direction générale des services.

2.1.2 Les axes prioritaires et les projets portés par le département

Le 22 juin 2018, les Etats généraux de clôture réunissant près de 250 participants aux groupes de travail ont rendus leurs conclusions et présenté les 118 projets identifiés à travers 96 engagements soutenus à hauteur de 80 millions d'euros par l'Etat.

Les cinq axes prioritaires du plan particulier pour la Creuse sont les suivants :

- valoriser l'image et les atouts de la Creuse ;
- soutenir les entreprises innovantes, créer, développer et conforter les activités productrices de valeur ajoutée et d'emploi sur le territoire ;
- accentuer les conditions du bien vivre en Creuse ;
- de grands enjeux transversaux et des solutions envisagées ;
- évaluer l'efficacité du plan de manière transparente.

Le conseil départemental s'inscrit dans le plan en tant que porteur de projets, à travers seize opérations de natures très diverses (alimentation, culture, numérique, santé, etc.).

**Tableau n° 2 : détail des projets portés (seul ou avec d'autres acteurs locaux)
par le conseil départemental de la Creuse**

Intitulé du projet	Portage du projet	Engagement de l'Etat inscrits dans le plan particulier pour la Creuse	Crédits consommés ou attribués au 31/12/2021	Remarques
Projet alimentaire territorial départemental	CD 23 - chambre d'agriculture - services de l'Etat	184 000 €	Crédits attribués : 80 000 € Crédits versés : 40 000€	Le PAT est financé à hauteur de 80% à l'aide de FNDAT (fléchage PPC) et de crédits DRAAF (déclinaison régionale du PRALIM 2020) : 24 000€
Vallée des peintres entre Berry et Limousin	CD 23	Pas d'engagement chiffré	Crédits attribués : 85 000 € Crédits consommés : 11 400 €	Financements DRAC.
Développer une offre de tourisme inclusif pour les personnes en situation de handicap	CD23	250 000 €	Crédits attribués : 250 000€ HT Crédits consommés : 78 771,17 € HT	
Pour un numérique inclusif	CD 23	Pas d'engagement chiffré	Crédits attribués : 278 600 € Crédits consommés : 278 600 €	Action prise en compte dans le cadre du dispositif "pass numérique" et "conseillers numériques".
Mise en place de stratégie « smart village » sur 50 communes volontaires	CD 23	annulé	Crédits attribués : Crédits consommés :	Action annulée. La préfecture a redistribué les crédits sur d'autres actions.
Accompagnement de la transformation numérique des collectivités, administrations et entreprises (TPE)	CD 23	100 000 €	Crédits attribués : 100 000€ HT Crédits consommés : 31 437,65€ HT	
Mise en place d'une conciergerie et d'une smart box dans le cadre d'une politique d'accueil des professionnels de santé	CD 23	200 000 €	Crédits attribués : 0€ Crédits consommés :	Demande en cours de dépôt auprès de la Préfecture.
La Creuse : territoire 100 % inclusif pour toutes les personnes en situation de handicap	CD 23 - Agence régionale de santé	Pas d'engagement chiffré	Crédits attribués : 0 € Crédits consommés :	La notion de territoire 100 % inclusif renvoie à différentes actions menées en 2021 : - mise en place de la Conférence des Financeurs pour l'Habitat Inclusif en avril 2021 ; - 3 projets d'Habitats Inclusifs sont en cours de déploiement sur le territoire, financés par le forfait inclusif de l'ARS ; - le schéma départemental autonomie validé le 17 décembre 2021 a plusieurs fiches action sur la notion de territoire inclusif (réseau d'entreprises, développement de l'habitat inclusif, adaptation de l'offre etc...).
Marketing territorial	CD 23	143 600 €	Crédits attribués : 143 600 € HT Crédits consommés : 99 044,68 €	
Développer une offre de tournage de films ou de séries en Creuse	Préfecture - CD 23	Pas d'engagement chiffré	Crédits attribués : Crédits consommés :	Pas de suite
Lancement d'une démarche de type SCOT à l'échelle départementale	CD 23	Pas d'engagement chiffré	Crédits attribués : Crédits consommés :	En cours. Accord pour faire porter la démarche de préfiguration par l'agence d'attractivité.
Création d'un laboratoire de design des politiques publiques	CD 23	50 000 €	Crédits attribués : 50 000 € HT Crédits consommés : 16 267,31 € HT	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Un état arrêté au 31 décembre 2021 révèle que deux projets ont été annulés, deux basculés sur d'autres dispositifs et deux font l'objet de dépôt de dossiers de financement auprès de la préfecture. En termes de financement, les crédits attribués pour la totalité des projets instruits au 31 décembre 2021 s'élevaient à 987 200 € soient légèrement plus que les montants inscrits dans le PPC (927 600 €). La consommation de crédits était alors de 555 520 €, soit 56 %.

Compte tenu du contexte de crise sanitaire, il est difficile d'apprécier l'avancement du PPC, certains projets ayant sans doute été retardés. Toutefois, il est à noter que tous les projets maintenus sont en cours de réalisation, à des stades plus ou moins avancés, et que le taux de consommation de crédits constaté est plutôt correct, au terme de deux années fortement perturbées.

2.2 Dispositif visant l'accès aux soins : l'exemple du plan santé « Dites... 23 ! »

La présence de médecins et professionnels de santé est non seulement la garantie d'un accès aux soins pour la population mais également un facteur d'attractivité du territoire. En Creuse, le renoncement aux soins concerne 38 % des foyers, motivé essentiellement par les délais de rendez-vous (25 %) et le coût des soins (12 %)⁴.

La démographie médicale creusoise est effectivement tendue avec une diminution du nombre de médecins généralistes qui devrait s'accroître, compte tenu d'une moyenne d'âge élevée (45 % sont âgés de 60 ans et plus). Avec 137 médecins généralistes pour 100 000 habitants, la densité est inférieure au niveau national (153 pour 100 000 habitants). Cette sous-densité est beaucoup plus marquée pour la médecine spécialisée (96 médecins pour 100 000 habitants contre 185 au niveau national)⁵.

Le territoire creusois faisait déjà l'objet de plans d'actions en matière de santé et d'accès aux soins.

2.2.1 Accès aux soins : les dispositifs préexistants élaborés par l'agence régionale de santé (ARS)

❖ 2017 : le plan « santé + 23 » de l'ARS

Le diagnostic préalable à l'élaboration du projet régional de santé 2018–2028 avait mis en évidence les forces et fragilités du territoire, synthétisées dans le schéma ci-après.

⁴ Observatoire régional de la santé, enquête obstacles à l'accès aux soins en Limousin, 2015.

⁵ Source : Insee 2018.

Schéma n° 1 : forces et faiblesses de la Creuse en matière de santé et d'accès aux soins

Source : agence régionale de santé (ARS) Nouvelle-Aquitaine

Sur la base de ce constat, cinq priorités d'action ont été présentées lors de la réunion de lancement du 14 novembre 2017, dont le maintien et l'amélioration de l'accès aux soins.

En termes de moyens, Santé Publique France a apporté un appui pour l'évaluation des actions de prévention dans le domaine du soutien à la parentalité, de la lutte contre le suicide et les addictions.

L'ARS, qui répartit les moyens financiers au prorata de la population, soit pour la Creuse 0,9 M€ pour la prévention et la promotion de la santé et 4,2 M€ pour la coordination de l'offre et accès aux soins, a octroyé des aides supplémentaires dès 2017.

Le bilan à un an réalisé par l'ARS au 13 décembre 2018 mentionne une aide spécifique à la Creuse de 3,5 M€ au titre de l'amélioration de l'accès aux soins ayant notamment financé les actions suivantes :

- renforcement de l'équipe *Mobile Psychiatrie Précarité (EMPP)* et de la permanence d'accès aux soins de *santé (PASS)* - 90 000 € ;
- mobilisation de 32 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) dans le cadre d'un appel à projet télémédecine - 260 000 € ;
- une plateforme territoriale d'appui - 585 000 € ;
- mise en place d'équipes mobiles gériatrie et soins palliatifs, consultations mémoire - 780 000 euros.

❖ 2019 : le contrat local de santé de la Creuse (CLS)

Dans la continuité du plan « santé + 23 », l'ARS a souhaité mettre en place un contrat local de santé à l'échelle départementale, périmètre de contractualisation inédit. Antérieurement, la Creuse comptait deux CLS à Aubusson-Felletin et Bourganeuf-Royère de Vassivière. L'élévation du CLS à l'échelle départementale s'est imposée, notamment par souci de mutualisation des moyens (14 animateurs de santé publique et leur coordinateur recrutés dans la cadre du plan santé + 23) et de cohérence spatiale avec d'autres dispositifs (plan santé + 23, conférence des financeurs, conseil local de santé mentale etc.).

Le CLS de la Creuse, signé le 8 octobre 2019, était basé sur le même diagnostic que le plan « santé + 23 » dont il reprend les objectifs. Outre les signataires, le contrat liste les partenaires (associations diverses, centres communaux d'action sociale, instances ordinales, services de l'Etat, etc.) engagés dans 69 actions, dont une grande majorité relève encore uniquement du plan « santé + 23 ».

Vingt-trois fiches actions sont tournées vers l'accès aux soins, dont huit sont rattachées au CLS, concomitamment avec le plan santé + 23 :

- promouvoir les dispositifs relatifs aux stages en médecine générale et en favoriser le développement (via des indemnités stagiaires et maîtres de stage) ;
- promouvoir l'exercice médical en milieu rural (action de promotion de la médecine rurale auprès d'interne et en centres hospitaliers universitaires) ;
- mettre en place un guichet unique à destination des professionnels de santé (aide aux démarches administratives tout au long de leur carrière) ;
- favoriser l'installation de jeunes médecins (dans le cadre du dispositif national « 400 médecins généralistes dans les territoires prioritaires » création de postes de médecins généralistes à exercice partagé hôpital – ville et soutien financier au recrutement de médecins salariés) ;
- développer les communautés professionnelles territoriales de santé⁶ (CPTS - deux collectifs de professionnels étaient engagés dans la démarche en octobre 2019) ;
- poursuivre l'accompagnement de maisons de santé pluridisciplinaires (MSP - sept en fonctionnement en octobre 2019, dont une multisites et quatre projets), de centres de santé (deux projets validés en 2018) et équipes de soins primaires⁷ (ESP - une en fonctionnement en 2019) ;
- favoriser l'accompagnement par le soin des populations les plus fragiles (via notamment le financement d'un poste d'infirmier diplômé d'Etat (IDE) supplémentaire au sein de l'équipe dédiée et déploiement de médiation sanitaire) ;
- déployer le plan régional de santé bucco-dentaire.

Chaque fiche action mentionne les indicateurs d'évaluation mobilisés afin de mesurer les résultats atteints (exemple : nombre de MSP créées, de médecins installés ou recrutés, volume de contacts et type de services rendus par le guichet unique, etc.).

2.2.2 « Dites... 23 ! » : le plan du département pour améliorer l'accès aux soins

En dépit des plans préexistants, la démographie médicale n'a pas connu de réelle dynamique. Le document de présentation du plan « dites... 23 ! » souligne une intervention croissante des services de protection maternelle et infantile et de la médecine préventive au travail afin de pallier les carences de la médecine de ville. Ce constat a incité le département à initier

⁶ Les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ont pour rôle de coordonner les professionnels d'un même territoire qui souhaitent s'organiser – à leur initiative – autour d'un projet de santé. Contrairement aux maisons de santé, les CPTS n'impliquent pas de regroupement géographique des professionnels dans un même lieu d'exercice.

⁷ Une équipe de soins primaires (ESP) est un ensemble de professionnels de santé constitué autour de médecins généralistes de premier recours, choisissant d'assurer leurs activités de soins sur la base d'un projet de santé qu'ils élaborent.

son propre plan de santé, sur la base de la compétence dont il dispose en vertu des articles L. 1423-2 du code de la santé publique (CSP) et L. 1511-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Conçu en concertation avec l'ARS, la caisse primaire d'assurance maladie, la mutualité sociale agricole, les instances ordinales et syndicales des professionnels de santé, ce dispositif repose sur des bourses d'études et des aides à l'installation (voir tableau n° 3). Les crédits, intégralement pris sur le budget du département, ont été fixés par une délibération en date du 7 février 2020, soit 300 000 € en fonctionnement et 100 000 € en investissement.

Tableau n° 3 : modalités et exécution du plan santé au 31 décembre 2021

		Nbre de demandes d'aide	Nbre de demandes acceptées	Montant global d'aide attribué au 31/12/2021
AXE 1 - AIDE AUX ÉTUDES				
Aides aux stages Étudiants en médecine, dentaire, masso-kinésithérapie, orthophonie, orthoptie	Aide forfaitaire aux déplacements : 300 € mensuels Aide forfaitaire à l'hébergement : 200 € mensuels <i>Pour chaque mois de stage effectué en Creuse</i>	9	8	14 000 €
	Étudiants en médecine uniquement <i>Si stage en PMI, MDPH, pôle autonomie et santé au travail</i> 150 € supplémentaires par mois sur 6 mois de stage maximum	0	0	0
Bourses départementales <i>Engagement à s'installer en Creuse pendant 3 ans</i>	600 € par mois sur 3 ans soit 21 600 € par étudiant (médecine et dentaire)	6	3	16 200 €
	400 € par mois sur 3 ans soit 14 400 € par étudiant (masso-kinésithérapie, orthophonie)	6	4	16 000 €
	400 € par mois sur 1 an soit 4 800 € par étudiant en orthoptie	0	0	0
AXE 2 - AIDE À LA FORMATION				
Infirmiers libéraux diplômés d'état <i>Sous réserve d'exercer en Creuse</i>	Diplôme universitaire de télé-médecine 200 € par mois soit 1 400 € au total (formation de 7 mois)	3	3	4 200 €
	Diplôme d'État infirmière en pratiques avancées 5 000 € par an soit 10 000 € au total (formation de 2 ans)	3	3	15 000 €
AXE 3 - AIDE À L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER				
Collectivités locales Pour les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) et les centres de santé	aide maximum de 50 000 € en complément des aides de l'ARS et de la région - co-financements publics jusqu'à 60 % du montant HT des travaux.	0	0	0
Professionnels de santé ou association de professionnels de santé	Projet de cabinet médical pluriprofessionnel dans le cadre d'un projet de santé labellisé Aide forfaitaire de 10 000 €	8	0	0
AXE 4 - AIDE À L'INVESTISSEMENT MATÉRIEL				
Dentiste <i>Sous réserve d'exercer en Creuse pendant au moins 3 ans</i>	Aide 10 000 € par professionnel	5	2	20 000 €
AXE 5 - AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'E-SANTÉ				
Projet de télé-médecine accompagné par une collectivité locale ou porté par des professionnels de santé	Acquisition d'équipement de télé-médecine fixe ou mobile aide maximum de 10 000 € par équipement en complément des aides de l'ARS et de la région - co-financements publics jusqu'à 80 % du montant HT des acquisitions	1	0	0
TOTAL		41	23	85 400 €

Source : département de la Creuse

Au 31 décembre 2021, soit au terme de 18 mois de mise en œuvre, le département a reçu 21 demandes d'aides aux études et six demandes d'aides à la formation d'infirmiers. On observe un taux de refus relativement important de 29 % pour les aides aux études, lié à l'inéligibilité aux critères d'attribution (étudiants étrangers ou entrant en 1^{re} année d'études). Au total, le département a octroyé 65 400 € d'aides aux études et à la formation ainsi répartis : trois médecins, un dentiste, deux kinésithérapeutes, deux orthophonistes, trois formations d'infirmiers en pratiques avancées et trois en télé-médecine. En revanche, aucune demande n'a été déposée au titre de l'orthoptie.

En matière d'aide à l'investissement, sur les 14 demandes d'aides transmises au département, seules deux avaient été examinées et accordées au 31 décembre 2021 pour de l'aide à l'acquisition de matériel dentaire pour un montant global de 20 000 €.

Au vu du bilan du plan santé « dites... 23 ! », deux évolutions ont été actées pour 2022 :

- une modification du volume et de la répartition des crédits : 150 k€ en fonctionnement et 150 k€ en investissement, soit une diminution de l'enveloppe de 100 k€ ;
- l'intégration d'une aide aux études pour les sages-femmes, profession sous représentée dans le territoire creusois (bourse d'étude de 400 € mensuels ainsi qu'une aide aux stages avec un forfait déplacements de 300 € mensuels et un forfait hébergement de 200 € mensuels).

Un dispositif complémentaire d'aide à l'installation des professionnels de santé, dont l'éligibilité au plan particulier pour la Creuse à hauteur de 200 k€ est en cours d'étude, est en phase de lancement : la « box santé 23 » et la conciergerie santé.

Pour les aides conditionnées à des engagements à effectuer des stages ou exercer en Creuse, il est indispensable que le département contrôle l'effectivité des exigences posées et prévoit le remboursement des sommes versées en cas de non-respect.

La « box santé 23 » est un dispositif visant à aider les professionnels de santé à imaginer leur installation en Creuse via l'organisation de séjours au cours desquels ils rencontrent les partenaires institutionnels (ARS, instances ordinales etc.), les potentiels professionnels associés et bénéficient de conseils et contacts sur les aspects personnels (logement, scolarité, loisirs, emploi du conjoint etc.), avec un budget évalué à 6 000 € maximum soit une estimation de dix séjours annuels.

La conciergerie santé est la déclinaison numérique de la box santé, à travers un volet dédié sur le portail internet « L'esprit Creuse ». Six services seront proposés en ligne : la possibilité de s'inscrire en ligne à la box santé, la diffusion d'offres d'emploi, une cartographie dynamique des professionnels et établissements de santé, le plan santé « dites... 23 ! » dématérialisé avec possibilité de candidater en ligne, des informations sur les démarches et contacts utiles.

3 UNE INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE SATISFAISANTE

3.1 Structure budgétaire

Sur la période contrôlée, outre le budget principal, le conseil départemental de la Creuse a comptabilisé quatre budgets annexes, récapitulés dans le tableau ci-après. Le budget annexe du parc départemental a été clôturé et réintégré au budget principal en 2020. Quant au budget annexe des énergies renouvelables, il n'a fait l'objet d'aucun mouvement en 2020.

Tableau n° 4 : structure budgétaire du département de la Creuse

Libellé de l'organisme	Recettes de fonctionnement (en €)											
	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%
Conseil départemental (BP)	173 993 985	94,60%	179 957 737	95,18%	171 714 414	95,15%	170 365 732	94,87%	180 227 045	95,30%	182 262 178	98,36%
Laboratoire départemental (BA)	2 520 992	1,37%	2 594 864	1,37%	2 586 101	1,43%	2 688 028	1,50%	2 823 620	1,49%	3 031 144	1,64%
Parc départemental (BA)	7 402 148	4,02%	6 521 564	3,45%	6 157 227	3,41%	6 531 987	3,64%	6 047 191	3,20%	-	-
Énergies renouvelables (BA)	-	-	-	-	-	-	-	-	19 200	0,01%	-	-
Total consolidé	183 917 124	100,00%	189 074 165	100,00%	180 457 742	100,00%	179 585 746	100,00%	189 117 056	100,00%	185 293 322	100,00%

Source : logiciel Anaafi, d'après les comptes de gestion

3.2 Des anomalies comptables qui n'affectent pas la sincérité des comptes

3.2.1 Une information financière et comptable fiable

La qualité de l'information financière et comptable est satisfaisante et appelle peu de remarques, qui n'affectent pas la sincérité et la fiabilité des comptes du département.

Ainsi, l'examen de la fiabilité des comptes sur le périmètre budgétaire précité et sur les points listés ci-après n'appelle pas d'observation :

- conformément aux articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du CGCT, la présidente du département a présenté, sur l'ensemble de la période, le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) dans le délai de deux mois précédant l'examen du budget. Depuis 2020, le département s'est aussi correctement conformé à la nouvelle réglementation sur la présentation du ROB et intègre les éléments relatifs à l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, notamment en matière de structure de la dette et d'effectifs ;
- conformément aux articles L. 3313-1 et R. 3313-8 du CGCT, les documents budgétaires du département sont mis en ligne dans un délai d'un mois à compter de leur adoption ;
- les immobilisations en cours sont régulièrement transférées aux comptes d'imputation définitive à l'appui d'un certificat administratif accompagné d'un état récapitulatif répertoriant par numéro d'inventaire les mandats passés sur les comptes de classe 23 afin qu'ils soient imputés sur les comptes de classe 21 correspondants⁸ ;
- les soldes des comptes transitoires de dépenses et recettes à classer ou régulariser (471 et 472) sont correctement apurés ;
- les écritures comptables relatives aux opérations d'amortissements et de cessions d'actifs sont conformes ;
- la procédure relative à la comptabilité d'engagement est retracée dans un règlement financier complet et détaillé. Le département pratique le rattachement des charges et des produits par l'utilisation des divers comptes de charges à payer et produits à recevoir. Sur ce point, si les taux de rattachement des charges et produits peuvent

⁸ Exemple : transfert de l'exercice 2019 pour un montant total de 11,4 M€.

paraître faibles (autour de 1 % sur la période)⁹, ils s'expliquent par une utilisation optimisée de la journée complémentaire, pratique confirmée par le comptable public en cours d'instruction¹⁰ ;

- le transfert de la compétence « transports interurbains » au 1^{er} janvier 2017 et « transports scolaires » au 1^{er} septembre 2017 a donné lieu à des transferts d'immobilisations (abribus) correctement enregistrés ;
- les garanties d'emprunt (264 emprunts garantis depuis 2015 pour un encours de 48,5 M€ au 31 décembre 2021, soit une annuité en capital et intérêts de 2 M€ en 2021) font l'objet d'un recensement exhaustif qui figure effectivement dans les annexes aux comptes administratifs. Il convient de noter que le profil de ces emprunts n'est pas à risque, tous étant notés A1 selon la classification de la charte Gissler.

En revanche, certains points de fiabilité appellent les observations qui suivent.

3.2.2 Des imputations comptables à améliorer

Le compte 218 « autres immobilisations corporelles » fait l'objet d'une utilisation extensive non conforme. Il présente un solde débiteur de 31,34 M€ au 31 décembre 2020, dont 4,07 M€ pour le seul compte 2188 « autres », où sont inscrits du matériel et outillage technique à imputer au compte 215.

De plus, le département enregistre de manière erronée des subventions de fonctionnement à des associations ou organismes de droit de privé au compte 6588 « autres charges diverses », alors qu'elles devraient être imputées au compte 6574 « subventions aux organismes et personnes de droit privé ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice indique que, dans le cadre du passage à la nomenclature M 57 et du changement de modalité de vote du budget (par nature et non plus par fonction), l'ensemble des lignes budgétaires seront passées en revue, ce qui permettra d'améliorer la qualité des imputations comptables, afin notamment de fiabiliser l'état de l'actif.

En complément, l'actualisation en cours du règlement budgétaire et financier, qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023 et l'emploi d'un nouveau logiciel de gestion financière permettant une compatibilité analytique approfondie faciliteront l'identification et la correction d'éventuelles erreurs d'imputation.

Enfin, dans le cadre du changement de nomenclature comptable, la direction des finances et du budget dispensera une formation auprès de l'ensemble des directions et services, afin notamment de la sensibiliser sur les nouvelles imputations à utiliser, avec une attention particulière s'agissant des achats de matériel et outillage ainsi que des subventions versées aux organismes privés.

L'ordonnatrice précise en outre que le comptable public est associé ou *a minima* tenu informé de la démarche engagée.

⁹ Cf. annexe 1, tableau n° 9.

¹⁰ Entretien d'instruction du 2 mars 2022.

Recommandation n° 1 : veiller à la correction des imputations comptables, notamment s'agissant des achats de matériel et outillage ainsi que des subventions versées aux organismes privés.

3.2.3 Une absence de provisionnement des comptes épargne-temps

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Au regard de l'article L. 3321-1 du CGCT, les dotations aux provisions sont une dépense obligatoire pour le département. L'article D. 3321-2 du CGCT précise que « *la constitution de provisions pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque* ».

Le département procède à des provisionnements annuels pour dépréciation de créances, le montant provisionné correspondant aux propositions du comptable public¹¹. Au 31 décembre 2021, le département ne provisionne toutefois pas les risques et charges, les principaux contentieux en cours portant sur des contestations d'indus dont le créancier est le département.

En outre, aucune provision n'est destinée à couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur les comptes épargne-temps (CET), précaution qui devrait être prise dès l'alimentation du CET, à hauteur du montant des droits ouverts par application d'un barème.

Le nombre de jours accumulé au 31 décembre 2021, toutes catégories confondues, est de 7 118,5 jours (pour 423 agents)¹². En prenant l'hypothèse d'une demande générale d'indemnisation, la provision pourrait s'élever à 711 k€¹³.

En vertu des principes de prudence et de sincérité des comptes, tous les risques et charges probables doivent faire l'objet d'une provision, la provision pour CET étant expressément prévue par les nomenclatures comptables M 52 et M 57.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice a indiqué qu'une provision d'un montant de 360 000 € sera inscrite au budget primitif 2023, étant précisé que ce montant pourra être actualisé en tant que de besoin.

Recommandation n° 2 : provisionner les charges inhérentes à une éventuelle monétisation des comptes épargne-temps.

3.2.4 Une absence d'autonomie financière du budget annexe « laboratoire départemental »

Conformément à l'article L. 2221-4 du CGCT et à la nomenclature comptable M52, les SPIC exploités en régie sont dotés de l'autonomie financière, ce qui implique, outre un budget

¹¹ Réponse du conseil départemental au questionnaire n° 2 (question n° 14), confirmée par le comptable public lors de l'entretien du 2 mars 2022.

¹² Source : état des CET au 31 décembre 2021 produit par la collectivité.

¹³ Moyenne des indemnités prévues par l'arrêté du 28 août 2009 appliquée au nombre de jours épargnés.

annexe affecté, un compte au Trésor (compte 515) différent de celui de la collectivité de rattachement.

Le budget annexe du « laboratoire départemental » de la Creuse est un SPIC géré en régie, mais qui ne dispose pas de l'autonomie financière avec un compte au Trésor¹⁴. En effet, les comptes de gestion font apparaître un compte de liaison (compte 451001) avec le budget principal, qui retrace des opérations de trésorerie.

Ainsi, sur la période 2015-2021, la trésorerie du budget principal du département de la Creuse a consenti une avance de trésorerie au budget annexe du laboratoire pour les montants suivants : 271 k€ en 2015, 359 k€ en 2016, 334 k€ en 2017, 171 k€ en 2018, 547 k€ en 2019 et 235 k€ en 2020, 327 k€ en 2021¹⁵.

Bien que cette anomalie ait un impact limité sur les comptes au regard du niveau de trésorerie du budget principal en fin de période, il aurait convenu que le département dote le budget annexe du laboratoire d'un compte au Trésor. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice indique qu'une réunion de travail en ce sens avait été organisée en novembre 2021 après que le payeur départemental avait alerté le département sur ce point.

Toutefois, compte tenu de l'externalisation de l'activité au 1^{er} juillet 2023 (cf. 3.2.5), instaurer l'autonomie budgétaire du laboratoire départemental d'analyse au 1^{er} janvier 2023, pour six mois d'exercice, semble moins nécessaire.

3.2.5 Le projet d'externalisation du laboratoire départemental d'analyse

3.2.5.1 Présentations des options et motivations du conseil départemental

Le conseil départemental souhaite confier les missions du laboratoire départemental d'analyse (LDA) à une structure interdépartementale à horizon 2023. À cet effet, une étude préalable a été confiée au cabinet KPMG afin de réaliser un diagnostic de l'existant et envisager deux scénarii alternatifs :

- une adhésion au syndicat mixte Qualyse créé en 2018 et couvrant les départements de la Charente-Maritime, la Corrèze, les Deux-Sèvres et la Vienne ;
- une adhésion au groupement d'intérêt public (GIP) TERANA créé en 2016 associant les départements du Cantal, du Cher, de la Loire, de la Haute-Loire, de la Nièvre, du Puy-de-Dôme, du Rhône, ainsi que la société coopérative IDDRE (bureau d'étude en environnement).

L'exécutif du département explique ce changement de stratégie par plusieurs facteurs tenant à une évolution de l'environnement dans lequel ces missions interviennent :

- un secteur de plus en plus concurrentiel entre laboratoires publics mais également avec certains prestataires privés se positionnant sur les activités les plus rentables ;
- dans ce cadre, les règles européennes de la concurrence exigent une justification accrue des contributions financières octroyées par les départements et questionnent la viabilité du

¹⁴ Anomalie confirmée par le comptable public lors de l'entretien d'instruction du 2 mars 2022.

¹⁵ Source : comptes de gestion.

modèle économique des laboratoires départementaux. En effet, dans une plainte déposée en mai 2014 auprès de la commission européenne, l'association professionnelle des laboratoires (APROLAB) dénonçait l'avantage concurrentiel des laboratoires publics en raison du versement de subventions publiques, qu'elle assimilait à des aides d'Etat illégales. L'Etat français ayant été invité à clarifier sa position sur ce sujet, le conseil national d'évaluation des normes a été amené à se prononcer sur un projet de décret visant à « *adapter le régime juridique des LDA au droit européen de la concurrence, le projet de texte a pour objet la création d'un service d'intérêt économique général (SIEG) au sens de l'article 106§2 du TFUE dans l'objectif de préserver l'exercice des missions de service public exercées par ces laboratoires qui feront l'objet de compensations financières proportionnées dans l'objectif de garantir la viabilité économique du service* »¹⁶ ;

- une régionalisation des services déconcentrés de l'Etat et d'autres acteurs du secteur sanitaire (agences régionales de santé, groupements de défense sanitaire) plaidant pour l'élévation des missions au niveau supra-départemental ;
- des marges de manœuvre financières contraintes conduisant à la recherche de solutions mutualisées afin de réduire les subventions d'équilibre versées par le département (512 k€ en 2020, 378 k€ en 2021).

Le cabinet d'audit a restitué ses conclusions fin mars 2022. Par une délibération du 20 mai 2022, l'assemblée départementale a validé le principe d'une adhésion au GIP TERENA au 1^{er} juillet 2023. Les modalités et conditions d'adhésion sont en cours de discussion et devraient aboutir à un accord avant la fin d'année 2022. Au plan budgétaire, l'assemblée délibérante devra également adopter le compte de gestion et le compte administratif 2023 du budget annexe « laboratoire départemental » avant le 30 juin 2024 et procéder à la clôture de ce budget.

Sans se prononcer sur cette évolution, la chambre régionale des comptes prend acte des motivations et du contexte à l'origine de ce choix et de la procédure envisagée, tant au niveau du processus d'adhésion que de celui du traitement comptable et budgétaire.

3.2.5.2 Le regroupement des activités des laboratoires publics : une tendance de fond

Une commission d'enquête parlementaire créée le 21 février 2018 afin de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis avait notamment procédé à une séance d'audition le 23 mai 2018 portant pour partie sur le rôle des laboratoires départementaux et leurs relations financières avec les départements.

La commission, dans les questions posées, relevaient notamment que « *les chambres régionales des comptes se sont posé des questions sur la gestion de certains laboratoires, principalement en raison de la cohabitation d'activités marchandes et de prestations réalisées pour le compte des départements ou des autorités de santé publique. Ainsi, en 2014, la chambre des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes soulignait que " l'absence de comptabilité analytique au sein du budget annexe n'a pas permis d'identifier les opérations relevant d'activités pouvant être subventionnées "* ».

¹⁶ Conseil national d'évaluation des normes, délibération n° 19-09-12-02074, 3 octobre 2019.

Dans son audition, une élue départementale¹⁷ décrivait un contexte faisant pleinement écho aux motivations du conseil départemental creusois : les laboratoires départementaux « assument des missions de service public aux côtés de missions privées – qui sont de nature concurrentielle – et offrent ainsi un vrai réseau de proximité ; ils sont notamment équipés de salles d'autopsie pour répondre à des crises sanitaires.

Malgré l'importance et la diversité de leurs missions, les LDA ont un modèle économique très fragile et fragilisé. En effet, les missions de service public sont coûteuses et structurellement déficitaires. Les LDA sont dépendants, en réalité, des analyses que l'État veut bien leur confier.

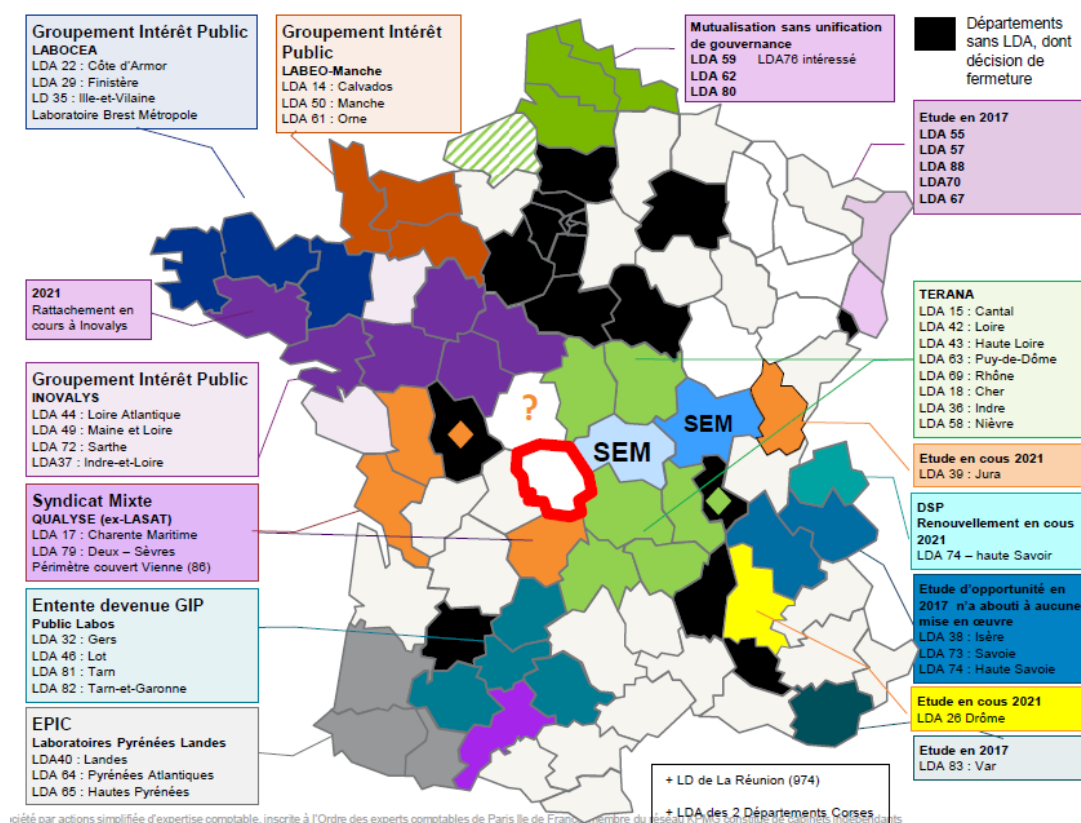
Ils sont par ailleurs confrontés à une concurrence féroce des grands groupes privés internationaux, au premier plan desquels Eurofins mais également Carso, notamment dans les domaines où les analyses officielles d'État ont été ouvertes à la concurrence, comme le marché d'analyses de l'eau. Les budgets départementaux sont lourdement sollicités pour permettre à nos structures de se développer. De sorte que de nombreux départements ont fermé leurs laboratoires après l'ouverture du marché de l'eau à la concurrence.

Une compétence est transférée de droit et de fait par l'État, ce qui est source de complication et fragilise la situation économique et juridique des LDA. La Commission européenne s'intéresse actuellement à la comptabilité analytique, l'une des pierres d'achoppement du fonctionnement des LDA, dans le cadre de la plainte déposée par l'Association professionnelle des sociétés françaises de contrôle en laboratoire (APROLAB). Une plainte initiée par des laboratoires privés au sein d'APROLAB contre six LDA, au motif qu'ils auraient reçu une aide d'État illégale et incompatible avec le traité communautaire.

La question qui se pose est de savoir si les laboratoires départementaux ont mis en place une comptabilité analytique, afin de bien dissocier les missions relevant du service public de celles de nature privée ».

L'évolution envisagée par l'exécutif creusois s'inscrit véritablement dans une tendance de fond, ainsi que le relève d'ailleurs le bureau d'étude missionné dans son travail de diagnostic (voir cartographie n° 1).

¹⁷ Vice-présidente du conseil départemental du Calvados et présidente d'un groupe de travail de l'assemblée des départements de France portant sur le modèle, l'avenir et les perspectives des laboratoires départementaux d'analyses.

Carte n° 1 : démarches identifiées de regroupements de laboratoires départementaux

Source : cabinet KPMG

4 UN REDRESSEMENT BUDGETAIRE RESULTANT PARTIELLEMENT DE FACTEURS EXOGENES

4.1 Eléments de contexte

Au titre du présent contrôle, l'analyse financière rétrospective couvre les exercices clos 2015 à 2021 et porte principalement sur le budget principal, qui représentait en 2020 98,36 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité et la quasi-intégralité de la dette.

En début de période, le département connaît une situation financière dégradée avec un autofinancement négatif de - 2,1 M€ en 2015. Une extraction du logiciel de gestion financière Anafi montre qu'à compter de 2013 le département présente une CAF brute qui ne permet pas de couvrir l'annuité en capital de la dette, générant ainsi une CAF nette négative : - 870 k€ en 2013, - 847 k€ en 2014 et - 2,1 M€ en 2015.

À compter de 2013, la faiblesse de l'excédent brut de fonctionnement, qui devient même négatif en 2014, conjugué à une augmentation de la charge de la dette conduisent à une absence d'autofinancement. Dans ce contexte, en début de période examinée, le département a régulièrement recours à une ligne de trésorerie pour faire face à certaines dépenses.

L'ancien ordonnateur explique cette situation par la réalisation d'investissements en seconde partie de mandat (reconstruction d'un collège, construction des maisons du département d'Auzances et Bourgneuf, construction d'un conservatoire de musique, aménagement de l'étang des Landes, création de la Cité internationale de la tapisserie). Il indique que plusieurs projets étaient arrivés à maturité en 2013, d'où des réalisations concomitantes, dans un contexte favorable au recours à l'emprunt.

Le comptable public et la direction des finances du département évoquent quant à eux un manque de maîtrise des dépenses, conjugué à une baisse de certaines dotations, notamment dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics (1,9 M€ de perte de dotation globale de fonctionnement en 2014).

4.2 Un autofinancement qui s'améliore, mais sur lequel le département dispose d'une faible marge de manœuvre

4.2.1 Des ressources rendues dynamiques par des réformes structurelles

En 2021, les produits de gestion s'établissent à 184,1 M€. Ils sont constitués à 46,4 % des ressources fiscales propres, à 40 % de ressources institutionnelles et, de manière plus marginale, de la fiscalité reversée (9,96 %) et des ressources d'exploitation (3 %).

Tableau n° 5 : évolution des produits de gestion entre 2015 et 2021

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ev. %
Ressources fiscales propres	69 620 163	75 268 745	73 111 658	74 543 126	82 075 541	76 514 511	85 392 404	22,7%
+ Fiscalité reversée	7 089 411	14 967 582	15 948 499	15 377 126	12 267 545	19 395 896	18 331 765	158,6%
+ Ressources institutionnelles	80 697 903	73 508 613	70 917 023	71 670 173	73 202 213	73 017 919	73 712 672	-8,7%
+ Ressources d'exploitation	13 372 600	13 231 058	8 479 296	5 700 416	5 504 474	5 191 251	5 691 841	-57,4%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	988 086	-
=Produits de gestion	170 780 078	176 975 998	168 456 477	167 290 841	173 049 773	174 119 577	184 116 769	7,8%

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Depuis 2015, ils ont progressé de 13,3 M€ (+ 7,8 %). La dynamique des ressources fiscales propres (+ 15,7 M€) et celle de la fiscalité reversée (+ 11,2 M€) ont absorbé la diminution des ressources institutionnelles (- 6,9 M€) et des ressources d'exploitation (- 7,6 M€). Cette évolution est à scinder en deux périodes : 2015-2020 et 2020-2021, ce dernier exercice étant marqué par une nouvelle structuration des ressources fiscales propres.

4.2.1.1 Les ressources fiscales propres

En 2020, ces ressources s'élèvent à 76,5 M€. Elles se composent essentiellement des contributions directes (31,5 M€), des taxes liées aux véhicules (24,2 M€), des impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (11,4 M€) et les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (9,2 M€).

Tableau n° 6 : évolution des ressources fiscales propres entre 2015-2021

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres	69 620 163	75 268 745	73 111 658	74 543 126	82 075 541	76 514 511	85 392 404
dont contributions directes nettes	27 896 494	32 521 167	29 576 621	30 109 063	30 837 309	31 568 202	4 092 915
Taxe foncière sur les propriétés bâties (jusqu'en 2020)	21 392 461	25 593 719	25 823 010	26 342 114	27 012 733	27 543 231	-
+ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	6 028 817	6 453 626	3 258 661	3 238 723	3 296 736	3 411 464	3 427 692
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	475 216	473 822	494 950	528 226	527 840	613 507	665 223
+ Autres impôts locaux ou assimilés	145 513	108 915	168 444	90 316	88 109	29 151	10 180
+ Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme	7 353 717	7 945 926	8 122 891	8 328 063	8 411 956	9 272 629	12 309 117
+ Taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine et taxes liées aux activités de services	-	-	815	5 365	11 981	15 624	12 294
+ Taxes liées aux véhicules	22 245 531	22 672 294	23 185 606	23 988 614	24 609 384	24 219 564	28 081 909
+ Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles	11 978 908	12 020 443	12 057 282	12 021 705	11 966 398	11 409 341	12 083 759
A partir de 2021							
+ Fraction de TVA (à/ compter 2021 compensation TFB)	-	-	-	-	-	-	27 675 257
+ Autres impôts et taxes	-	-	-	-	6 150 404	-	1 126 973

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

➤ Les contributions directes

En 2020, les contributions directes se composent essentiellement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), principale contribution directe perçue par le département¹⁸ (87,2 %). La hausse de ce produit fiscal sur la période (+ 6,1 M€) s'explique par une augmentation du taux de 3,54 points en 2016 et d'une dynamique des bases imposables entre 2017 et 2020 (+ 6,6 %). Avec un taux de 22,93 % en 2020, le département se situe au niveau de la moyenne des départements de même strate (22,98 %). Quant aux bases imposables, elles progressent de 5 % entre 2017 et 2020 du fait de la revalorisation forfaitaire¹⁹.

Le dynamisme de cet impôt sur la période 2015-2020 a permis au département d'absorber la perte d'une partie de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises - CVAE (- 2,4 M€)²⁰. Une augmentation de la fiscalité sur les ménages est donc venue compenser une diminution de la fiscalité sur les entreprises et a donc contribué à une progression du montant des contributions directes.

➤ La fiscalité indirecte

Entre 2015 et 2020, les ressources fiscales indirectes du département ont également progressé de + 3,2 M€ (+ 7,7 %) grâce au dynamisme des droits d'enregistrement (+ 1,9 M€) et de la taxe spéciale sur les compagnies d'assurances (+ 1,9 M€).

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)²¹ sont perçus par les conseils départementaux à travers deux taxes : la taxe départementale de publicité foncière et droit

¹⁸ Le département perçoit également de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

¹⁹ Réponse du conseil départemental au questionnaire n° 2 (question n° 15).

²⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2017, les départements ne perçoivent plus que 23,5 % des produits de la CVAE, contre 48,5 % auparavant. La clé de répartition a été modifiée par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, consécutivement aux transferts de compétences vers les régions, prévus par la loi NOTRe.

²¹ Les droits de mutation à titre onéreux sont des droits d'enregistrement dus lors d'un transfert de propriété à titre onéreux (vente, apport à société).

départemental d'enregistrement²² et la taxe départementale additionnelle à certains droits d'enregistrement²³.

Le département de la Creuse a perçu 9,2 M€ en 2020 (contre 7,3 M€ en 2015) au titre de ces deux taxes, soit une augmentation conséquente de 26,1 %. Le taux applicable sur les DMTO est stable sur la période à 4,50 %, la dynamique de ces derniers résultant uniquement d'une progression du volume des transactions immobilières (+ 7,5 % en 2016, + 16,5 % en 2017, + 4 % en 2018)²⁴.

Quant à la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA), elle progresse de 1,9 M€ (+ 8,9 %) et s'élève à 24,2 M€ en 2020 (soit 26 % des ressources fiscales propres). Le département ne maîtrise pas cette taxe versée par l'État afin de compenser les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Enfin, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques²⁵ diminue légèrement (- 4,8 %) pour s'établir à 11,4 M€ en 2020.

➤ 2021 : une nouvelle structuration des ressources fiscales propres

À compter de 2021, dans le cadre de la suppression progressive de la taxe d'habitation²⁶ à échéance de 2023, les conseils départementaux sont privés de leur part de TFPB au profit des communes. En contrepartie, ils perçoivent une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), soit encore une recette dépendante de la conjoncture économique, ainsi qu'à compter de 2021, une fraction supplémentaire de TVA. Le département de la Creuse a perçu à ce titre 1,1 M€.

Viennent s'ajouter des recettes dynamiques de la TSCA (+ 3,8 M€) et un nouveau rebond des DMTO (+ 3 M€). En effet, sur les neuf premiers mois de l'année, le département de la Creuse est parmi les treize départements français enregistrant une progression supérieure à 50 %, par rapport aux recettes encaissées sur la même période en 2020²⁷. Ces trois éléments, largement exogènes, permettent d'expliquer la forte progression des ressources fiscales propres et donc des produits de gestion sur l'exercice 2021.

4.2.1.2 Une diminution significative des ressources institutionnelles²⁸

En 2021, les ressources institutionnelles, d'un montant de 73,7 M€, sont la deuxième source de financement du département.

²² Article 1594 du code général des impôts : cette taxe s'applique aux mutations de propriété à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers (usufruit, nue-propriété, servitudes foncières, emphytéose...).

²³ Article 1595 du code général des impôts : cette taxe s'applique notamment aux mutations à titre onéreux de fonds de commerce, de clientèle (ex : architectes, avocats, dentistes...), d'offices ministériels.

²⁴ Réponse du conseil départemental au questionnaire n° 2 (question n° 16).

²⁵ La TICPE est un droit perçu par l'État pour compenser les charges résultant de la généralisation du RSA. Une TICPE complémentaire (distincte de la TICPE attribuée au titre du RSA) est versée pour l'ensemble des départements (par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national) pour compléter le financement des transferts de compétences prévus par la loi LRL du 13 août 2004 dont l'assiette de TSCA mobilisée s'est révélée insuffisante.

²⁶ Article 16 du projet de loi de finances pour 2020.

²⁷ Réponse du conseil départemental au questionnaire n° 2 (question n° 16).

²⁸ Cf. annexe 1, tableau n° 13.

Elles connaissent un recul de 8,7 % en raison notamment de la baisse de 25,2 % de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2015 et 2017. Jusqu'en 2017, cette forte diminution était due à la contribution au redressement des comptes publics²⁹ (au total, - 3,6 M€ sur la période 2015-2017) inscrite dans le pacte de confiance et de responsabilité. Depuis 2018 et la fin de ce dispositif, la dotation forfaitaire diminue plus légèrement (- 217 k€).

La diminution des attributions de péréquation et de compensation (- 1,2 M€ sur la période) résulte principalement de la baisse de la dotation pour transfert de compensation d'exonération de fiscalité directe locale (- 482 k€) et de celle de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (- 497 k€).

Avec un montant de 22,8 M€ en 2021, les participations reçues par le département diminuent de 9,5 % sur la période de contrôle. En 2020³⁰, 84,3 % de ces participations proviennent de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) (14,2 M€), de la prestation de compensation du handicap (PCH) (1,1 M€) et des maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) (340 k€).

4.2.1.3 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée progresse fortement sur la période, passant de 7 M€ en 2015 à 18,3 M€ en 2021³¹.

Si le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)³² est stable (3 M€), la collectivité bénéficie en revanche à compter de 2016 d'un reversement de fiscalité lié aux frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties³³ qui s'élève à 6,6 M€ en 2020.

En outre, s'ajoutent à ces reversements, le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux³⁴, le fonds de solidarité des DMTO³⁵ et le fonds de soutien interdépartemental (FSID), tous trois rassemblés dans un fonds globalisé à compter de 2020. En 2021, le conseil départemental perçoit 12,2 M€³⁶.

²⁹ Cf. procès-verbaux des débats d'orientation budgétaire 2015, 2016 et 2017.

³⁰ Dernier exercice de production des pièces justificatives.

³¹ Cf. tableau annexe 1.

³² Le fonds national de garantie individuelle des ressources a été mis en place en 2011 pour permettre aux collectivités « perdantes » du fait de la réforme de la fiscalité directe locale d'être compensées par le biais d'un prélèvement sur les collectivités « gagnantes ».

³³ Le dispositif de compensation péréquée (DCP) prévu à l'article 42 de la LFI 2014, attribue aux départements les produits nets des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties jusque-là perçus par l'État afin de financer les allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH).

³⁴ Article L. 3335-2 du CGCT - Le fonds de péréquation des DMTO est un dispositif de péréquation horizontale mis en place en 2011 afin d'accompagner la suppression de la taxe professionnelle. Ce fonds est alimenté par deux prélèvements, un premier prélèvement sur « stock » lié au niveau des DMTO du département, un second prélèvement sur « flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département.

³⁵ Article L. 3335-3 du CGCT - Le fonds de solidarité (FSD) a été créé en loi de finances pour 2014 afin de réduire les inégalités relatives aux charges en matière d'allocations individuelles de solidarité (APA, PCH, RSA). Ce fonds est alimenté par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements. Il est reversé de manière ciblée en tenant compte, notamment, du reste à charge par habitant de chaque département.

³⁶ 5,4 M€ au titre du fonds de péréquation, 1,6 M€ au titre du FSD et 6 M€ au titre du FSID diminués des 545 k€ de contribution à ce même fonds.

4.2.1.4 Des ressources d'exploitation marginales

Sur la période, les ressources d'exploitation diminuent de 7,6 M€ pour s'établir à 5,6 M€ en 2021³⁷.

Pour une part significative (- 6,8 M€), cette diminution résulte d'un changement de pratique du département en matière d'aide sociale à l'hébergement (ASH)³⁸ lié au passage en mode différentiel à compter de 2017.

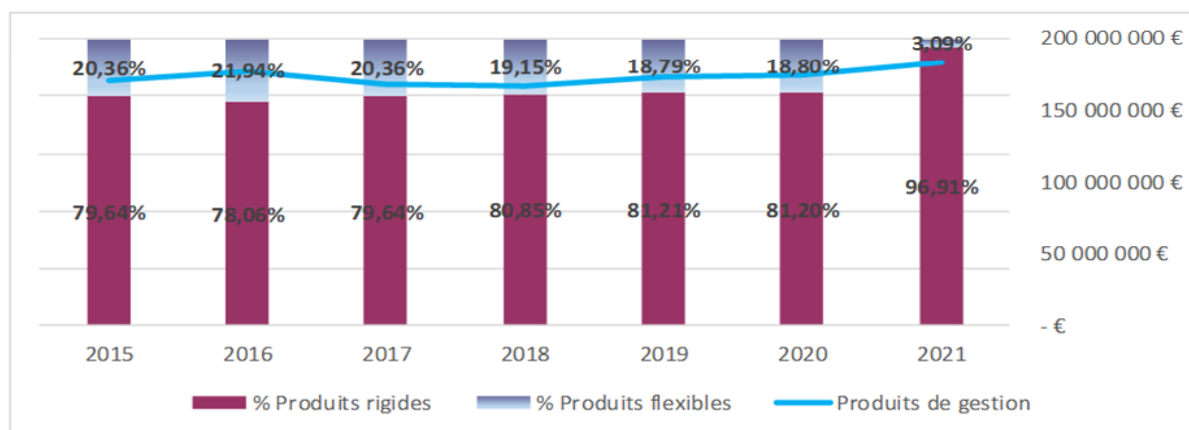
Précédemment, le département faisait l'avance totale des frais d'hébergement aux établissements et récupérait ensuite auprès des bénéficiaires les sommes laissées à charge, calculées selon leurs capacités contributives. Désormais, le département verse uniquement à l'établissement de résidence la part différentielle entre le coût de l'hébergement et la contribution du bénéficiaire.

En 2021, les ressources en matière d'aide sociale s'élèvent à 1,9 M€ et représentent 34,3 % des ressources d'exploitation. Elles se composent de la perception directe par le département de certaines prestations d'aide sociale, du recouvrement des récupérations alimentaires suite à des phases comminatoires³⁹ et des recouvrements sur successions.

Les autres recettes d'exploitation (3,4 M€) proviennent principalement des mises à disposition de personnel facturées⁴⁰ (1,4 M€) et des prestations de restauration scolaire auprès des collèges (1,5 M€).

Comme le montrent les graphiques présentés ci-après, sur la période contrôlée, les produits de gestion du département de la Creuse ont progressé, mais se sont parallèlement rigidifiés (graphique n° 1) en intégrant une part croissante de produits dépendant de la conjoncture économique (graphique n° 2).

Graphique n° 1 : évolution structurelle des produits de gestion – 2015-2021



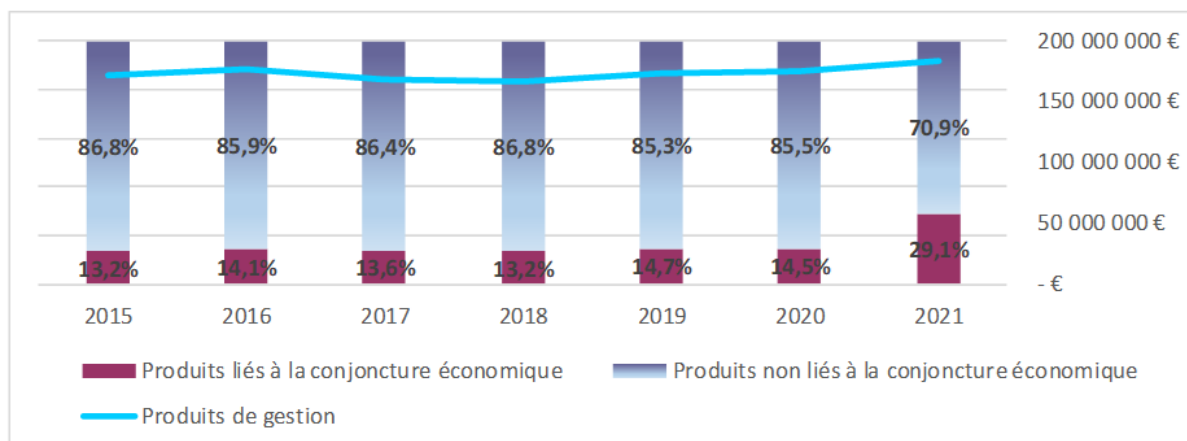
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi

³⁷ Cf. tableau annexe 1.

³⁸ L'aide sociale à l'hébergement à vocation à prendre en charge tout ou partie des frais d'hébergement (en EHPAD, résidence autonomie ou USLD) des personnes âgées ne disposant pas des ressources nécessaires pour faire face à ces frais.

³⁹ Réponse du conseil départemental au questionnaire n° 2 (question n° 20).

⁴⁰ En 2021, les mises à disposition les plus importantes sont la maison départementale pour les personnes handicapées (515 k€), le conservatoire départemental Émile Goué (362 k€) et le syndicat mixte de la cité internationale de la tapisserie (82 k€).

Graphique n° 2 : évolution des produits de gestion liés à la conjoncture économique⁴¹ – 2015-2021

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi

4.2.2 Des charges de gestion très rigides, marquées par la prépondérance des dépenses d'intervention

Les charges de gestion augmentent légèrement de 2,4 % sur l'ensemble de la période et s'élèvent à 165,2 M€ en 2021 contre 161,4 M€ en 2015. En 2021, elles sont constituées à 50,6 % des dépenses d'intervention, à 27,8 % des dépenses de personnel et, plus marginalement, des autres charges de gestion (9,8 %) et des charges à caractère général (9 %).

Sur la période, la baisse significative des charges à caractère général (- 5,6 M€) et celle des subventions de fonctionnement (- 1,7 M€) n'ont pas permis de compenser la progression des dépenses d'intervention (+ 7 M€) et des charges de personnel (+ 5,1 M€).

De plus, deux périodes caractérisent l'évolution des charges de gestion. De 2015 à 2019, il est constaté une baisse de 5,5 % résultant principalement du transfert de la compétence transport et la diminution de l'ASH (cf. *supra*). De 2019 à 2021, une nouvelle progression de 8,3 % est enregistrée du fait des charges de personnel et dépenses d'intervention.

Tableau n° 7 : évolution des charges de gestion entre 2015-2021

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ev. %
Charges à caractère général	20 502 286	19 704 884	17 083 061	13 394 873	14 175 331	13 274 606	14 809 961	-27,8%
+ Charges de personnel	40 626 333	40 018 800	40 211 358	40 747 279	41 435 003	43 555 789	45 798 287	12,7%
+ Aides directes à la personne	45 382 507	47 917 532	49 522 916	49 075 707	49 470 337	51 562 852	52 415 747	15,5%
+ Aides indirectes à la personne	33 550 727	34 864 351	29 933 201	28 963 216	28 554 292	29 315 164	31 251 346	-6,9%
+ Subventions de fonctionnement	6 877 175	6 334 432	5 576 115	3 956 367	4 139 450	5 208 047	4 688 711	-31,8%
+ Autres charges de gestion	14 481 218	14 188 874	16 398 400	17 644 571	14 759 787	15 021 432	16 258 403	12,3%
=Charges de gestion	161 420 246	163 028 873	158 725 052	153 782 013	152 534 200	157 937 890	165 222 456	2,4%

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

⁴¹ CVAE, IFER, TICPE, TVA (à compter de 2021), attribution de compensation CVAE et fonds de péréquation DMTO.

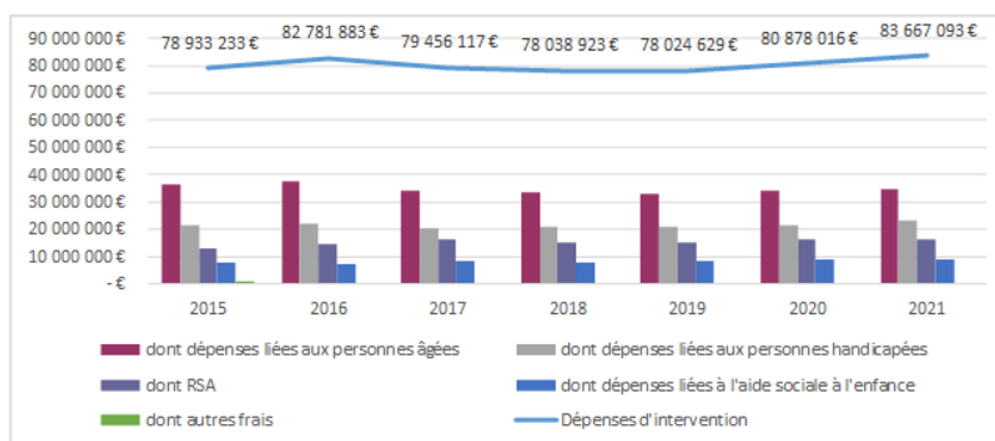
4.2.2.1 Des dépenses d'intervention au poids prépondérant

En 2021, ces dépenses⁴² s'établissent à 83,6 M€ (contre 78,9 M€ en 2015) et représentent la moitié (50,6 %) des charges de gestion de la collectivité, en augmentation de 1,7 point.

L'augmentation des dépenses d'intervention résulte des aides directes à la personne, principalement du revenu de solidarité active (+ 3,2 M€) et de l'allocation personnalisée à l'autonomie (+ 1,7 M€), ainsi que des aides indirectes relatives à l'aide sociale à l'enfance (+ 1,6 M€).

Comme présenté dans le graphique ci-après, toutes dépenses d'intervention confondues (directes ou indirectes), et en lien avec la sociologie du territoire, les aides aux personnes âgées sont structurellement plus importantes (43,3 % en moyenne sur la période) et représentent en 2021, 257 € par habitant⁴³ (contre 169 € pour les départements de même strate).

Graphique n° 3 : structure des dépenses d'intervention – 2015-2021



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi

4.2.2.2 La progression des charges de personnel

En 2021, les charges de personnel s'élèvent à 45,8 M€ en progression de 5,1 M€ depuis 2015, soit 12,7 %. Cette progression, détaillée dans la partie relative aux ressources humaines, s'explique par trois principaux facteurs :

- l'intégration en 2020 du personnel du budget annexe du parc automobile départemental (+ 1,5 M€) ;
- l'impact de l'entrée en vigueur du parcours professionnel, carrière et rémunération, ainsi que la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) avec le réalignement de certains personnels et la mise en place du complément indemnitaire en 2020 ;
- le recours à des personnels non titulaires.

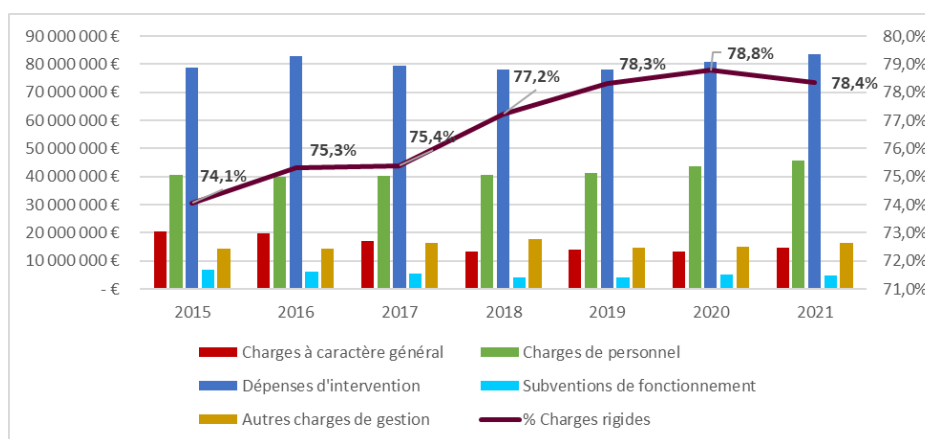
⁴² Cf. tableau annexe 1.

⁴³ Source : fiche financière du département de la Creuse.

Le ratio de rigidité des charges de structure, qui permet de mesurer le poids dans la section de fonctionnement des charges difficilement compressibles (charges de personnel et charges financières) est de 28,3 % en 2021, en augmentation de 2,2 points sur la période.

En outre, si l'on considère les dépenses d'intervention comme des dépenses sur lesquelles le département ne dispose pas de marge de manœuvre, le ratio s'élève à plus de 78,5 % en 2021, en augmentation de 4,1 points depuis 2015. Cette rigidité des charges traduit le faible degré d'autonomie financière du département.

Graphique n° 4 : évolution du poids des dépenses rigides



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi

4.2.2.3 Des charges de gestion plus « marginales »

Les autres charges de gestion (16,2 M€ en 2021)⁴⁴ regroupent essentiellement les contributions obligatoires (7,8 M€), les participations (3,6 M€), les indemnités des élus (1 M€) et le poste « autres charges diverses de gestion » (3 M€). Ce dernier poste augmente de 1,7 M€, suite à une utilisation non conforme du compte 6588 pour le versement de subventions de fonctionnement, normalement imputables au compte 6574. En cours d'instruction, la collectivité a précisé qu'un travail sur une correcte imputation de ces subventions serait engagé en 2022⁴⁵.

Les charges à caractère général baissent fortement sur la période (- 5,6 M€)⁴⁶ et s'élèvent à 14,8 M€ en 2021. Leur évolution est marquée par deux faits majeurs sur la période. La forte diminution du poste 6188 « autre frais divers » qui enregistrait les dépenses relatives à la compétence transports scolaires et interurbains (6,8 M€ en début de période), compétence transférée en 2017⁴⁷ et la progression du poste « achats » qui augmente de 2,5 M€ entre 2019 et 2020, du fait de l'intégration du budget annexe du parc départemental au budget principal⁴⁸. Les autres postes de charges sont stables sur la période.

⁴⁴ Cf. tableau annexe 1.

⁴⁵ Réponse du conseil départemental au questionnaire n° 2 (question n° 23).

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Courriel de la direction des finances du 17 mars 2022.

⁴⁸ Réponse du conseil départemental au questionnaire n° 2 (question n° 24).

Les subventions de fonctionnement diminuent de 31,8 % sur l'ensemble de la période⁴⁹ et s'établissent à 4,7 M€ en 2021. Toutefois, cette tendance est à relativiser du fait de l'impact des subventions de fonctionnement incorrectement imputées (cf. partie fiabilité des comptes). Les subventions sont principalement versées aux personnes de droit privé, dont notamment les associations sportives culturelles, ainsi qu'aux particuliers (primes de gaz et d'électricité).

Les charges financières représentent en 2021 moins de 1 % des charges courantes, et se situent en deçà des départements de même strate (14 € par habitant contre 16 €).

4.2.3 Un autofinancement à l'évolution erratique

Sur la période 2015-2021, l'excédent brut de fonctionnement (EBF), c'est-à-dire l'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante, hors opérations financières et exceptionnelles, connaît une évolution fluctuante mais conséquente (+ 101,9 %), les produits de gestion progressant davantage (+ 7,8 %) que les charges de gestion (+ 2,4 %). En 2021, il s'établit à 18,9 M€ mais rapporté à l'habitant⁵⁰, son niveau (161 €) est très inférieur à la moyenne de la strate (283 €).

Après prise en compte des charges d'intérêts (en forte diminution), la capacité d'autofinancement (CAF) brute double sur la période et s'élève à 18,1 M€ en 2021. Après prise en compte de l'annuité en capital de la dette, pourtant en hausse, la CAF nette suit la même tendance (6,2 M€ en 2021).

Tableau n° 8 : évolution de l'autofinancement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Produits de gestion	170 780 078	176 975 998	168 456 477	167 290 841	173 049 773	174 119 577	184 116 769	
Charges de gestion	161 420 246	163 028 873	158 725 052	153 782 013	152 534 200	157 937 890	165 222 456	
Excédent brut de fonctionnement	9 359 832	13 947 125	9 731 425	13 508 828	20 515 573	16 181 687	18 894 313	
+/- Résultat financier	- 2 026 451	- 1 938 901	- 1 715 196	- 1 703 556	- 1 619 582	- 1 540 395	- 1 382 684	
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	-	-	-	-	19 200	-	-	
+/- Autres produits et charges excep. réels	191 928	39 597	- 143 996	- 144 679	67 939	- 113 872	572 217	
=CAF brute	7 525 309	12 047 821	7 872 233	11 660 593	18 944 730	14 527 420	18 083 846	90 661 951
- Annuité en capital de la dette	9 649 544	10 354 708	10 377 077	11 177 408	11 340 008	11 300 728	11 842 891	76 042 362
= CAF nette ou disponible	- 2 124 234	1 693 113	- 2 504 844	483 185	7 604 722	3 226 692	6 240 955	14 619 589

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

4.3 Une politique d'investissement prudente, financée par un recours à l'emprunt excédant le besoin de financement

L'analyse développée ci-après porte uniquement sur la dette du budget principal, le très faible encours des budgets annexes n'ayant pas d'impact significatif. En effet, seul le budget annexe « énergies renouvelables » enregistre un encours de dette de 36 000 € au 1^{er} janvier 2021.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Source : fiche financière de la collectivité.

Tableau n° 9 : détail des dépenses d'équipement et de leur financement (budget principal)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
= CAF nette ou disponible (C)	- 2 124 234	1 693 113	- 2 504 844	483 185	7 604 722	3 226 692	6 240 955	14 619 589
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 438 672	2 371 523	1 435 695	1 506 263	1 916 781	1 974 899	2 143 535	13 787 368
+ Subventions d'investissement reçues	1 447 060	484 691	1 211 169	852 909	2 072 513	601 023	2 186 504	8 855 869
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	4 108 536	4 345 102	4 319 164	3 608 242	4 573 550	3 686 324	4 434 923	29 075 842
+ Produits de cession	7 033	209 729	177 758	75 034	171 304	60 971	78 424	780 252
+ Autres recettes	244 450	118 969	126 140	118 957	86 637	93 246	133 949	922 349
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	8 245 751	7 530 015	7 269 926	6 161 405	8 820 785	6 416 463	8 977 335	53 421 680
= Financement propre disponible (C+D)	6 121 517	9 223 128	4 765 082	6 644 591	16 425 507	9 643 155	15 218 290	68 041 269
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	41,91%	92,84%	44,99%	49,47%	122,78%	68,77%	90,54%	73,34%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	14 606 461	9 934 302	10 591 756	13 432 541	13 377 455	14 021 686	16 807 952	92 772 152
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	5 253 567	5 763 766	4 321 655	4 102 586	4 907 690	3 444 699	3 500 535	31 294 497
+/- Dons, subventions et prises de participation	244 450	118 969	126 140	118 957	88 996	93 246	2 110 519	2 901 277
- Participations et investissements financiers nets	- 147 724	- 207 855	- 152 575	77 786	86 246	- 56 513	-57 972	- 458 606
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	-	-	-	-	-	- 13 983	-15 720	- 29 703
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 13 835 237	- 6 386 054	- 10 121 894	- 11 087 279	- 2 034 878	- 7 845 980	-7 127 024	- 58 438 347
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 150	- 973	161 416	- 105	-	1 088	0	161 276
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 13 835 387	- 6 387 027	- 9 960 478	- 11 087 384	- 2 034 878	- 7 844 892	-7 453 673	- 58 603 720
Nouveaux emprunts de l'année	14 200 000	11 500 000	12 000 000	13 500 000	13 500 000	12 500 000	10 000 000	87 200 000

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

4.3.1 Un effort d'investissement relativement linéaire sur la période, avec une volonté affichée d'élever le volume des dépenses d'équipement à l'avenir

Sur la période 2015-2021, le département de la Creuse a réalisé des investissements d'un montant cumulé de 92,7 M€. L'effort d'investissement est relativement linéaire sur la période (de l'ordre de 13 à 14 M€ annuellement) avec toutefois un creux observé en 2016 et 2017. Les dépenses d'équipement ont été consacrées à l'entretien du patrimoine : voirie, collèges et bâtiments départementaux (mise en accessibilité notamment), avec un effort sur la voirie qui a concentré environ 50 % des volumes investis.

En 2021, le volume des dépenses d'équipement s'est établi à 16,8 M€, niveau le plus élevé de la période pour un ratio de 165 € par habitant, encore inférieur à la strate de comparaison (194 € par habitant)⁵¹.

Le département a indiqué que l'ambition pour les exercices à venir serait de réaliser un volume annuel de dépenses d'équipement de l'ordre de 18,5 M€, voire plus si la situation financière le permettait.⁵²

S'agissant de la nature des dépenses, aucune réalisation particulière ou création d'équipement n'est envisagée. Les objectifs restent ciblés sur le maintien du patrimoine existant avec la volonté d'axer davantage l'effort sur les collèges qui devraient, à leur tour, concentrer la moitié des dépenses d'équipement.

⁵¹ Fiche n° 1 : les ratios de niveau, situation définitive 2021.

⁵² Entretien avec le directeur des finances, 2 mars 2022.

Il est à noter que le département ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement formalisé, offrant une visibilité claire sur les dépenses d'équipement à venir. Seul un document annexé au rapport du débat d'orientation budgétaire permet d'évaluer les volumes d'investissements futurs (voir tableau n° 10).

Tableau n° 10 : prévisions d'investissements du département de la Creuse

<i>en M€</i>	2021	2022	2023	Crédits de paiement futurs
Voirie départementale	12,36	16,1	10	12
Bâtiments départementaux	1,6			17
Collèges	2,1			29,3
TOTAL	16,06	16,1	10	58,3

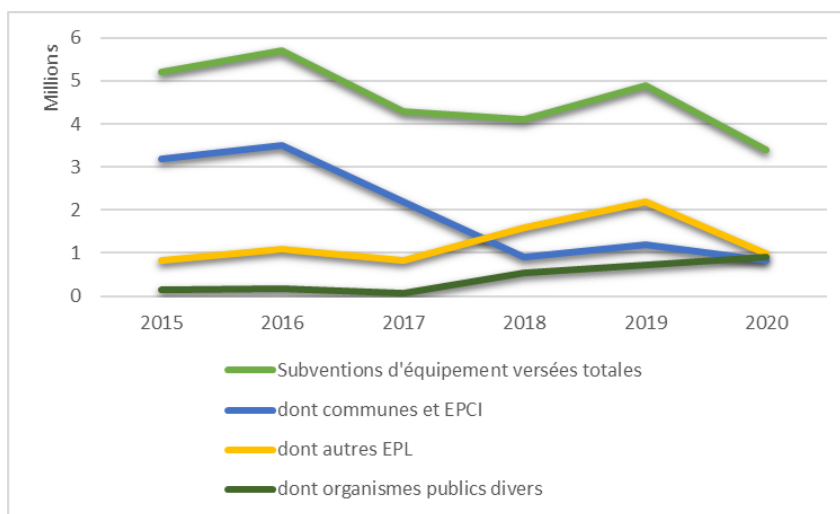
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les annexes au DOB 2021

Toutefois, les prévisions triennales d'investissements ne sont renseignées que pour la voirie, les principales masses étant renvoyées sous un item « *crédits de paiement futurs* » ne permettant pas d'apprécier les rythmes d'investissements prévus.

La formalisation d'un plan pluriannuel d'investissement détaillant les rythmes, les volumes et la nature des dépenses prévues permettrait au département de se doter d'un outil de pilotage utile, d'autant plus qu'il ambitionne d'accroître son effort d'investissement. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a indiqué que depuis le 1^{er} janvier 2022, la gestion des autorisations et crédits de paiement (AP/CP) est assurée via un logiciel unique, ce qui permet un meilleur pilotage des crédits. Parallèlement, les différents plans prévisionnels existants (routes, collèges, informatique, environnement) sont un cours de consolidation, ce qui devrait permettre, selon elle, d'aboutir à un PPI opérationnel en vue de la préparation du budget primitif 2023.

Les subventions d'équipement versées, tous organismes confondus, ont représenté 31 M€ cumulés sur la période, en diminution globale de 33 %. Dans le détail, trois types de subventions aux évolutions dissemblables composent pour l'essentiel cette ligne de dépenses (voir graphique n° 5).

Graphique n° 5 : détail de l'évolution des subventions d'équipement versées



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Les subventions aux communes et EPCI (compte 204142) ont connu une nette diminution à partir de 2016 avec la suppression du fonds départemental d'aide à l'équipement des communes (FDAEC). Depuis 2018, ces subventions se sont stabilisées sur un volume annuel de l'ordre de 1 M€, du fait des dispositifs contractualisés d'aide à l'équipement « boos'ter » (EPCI) et « boost'communes ». Ce dispositif récent disposait en 2021 d'un fonds d'amorçage mais devrait générer un surcroît de subventions versées à l'avenir car 2 M€ de crédits sont ouverts en 2022.

Les subventions aux autres établissements publics locaux (EPL) (compte 2041782) comportent essentiellement les fonds de concours versés au syndicat mixte pour le développement de l'offre régionale de services et de l'aménagement des télécommunications en Limousin (DORSAL) dans le cadre du déploiement des réseaux haut et très haut-débit. La hausse observée entre 2017 et 2019 s'explique par le besoin de financement lié au démarrage du déploiement du réseau « 100 % fibre ».

Les subventions aux organismes publics divers (compte 204181) retracent les montants versés au SDIS, en forte augmentation à partir de 2017 pour se stabiliser à 900 k€ en 2020.

Comme pour les dépenses directes d'équipement, il est à noter qu'avec un ratio de 30 € par habitant, la Creuse verse moins de subventions d'équipement que les départements de la strate de comparaison (68 € par habitant et par an).

Recommandation n° 3 : élaborer un plan pluriannuel détaillé retraçant précisément le rythme, le volume et la nature des dépenses d'équipement prévues.

4.3.2 Un financement propre élevé et un recours excessif à l'emprunt

La CAF nette, en progression sur la période (cf. 4.2.), a permis de dégager 14,6 M€, complétés par des versements réguliers de fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), en fonction de la réalisation des investissements, pour un montant global de 13,8 M€.

Les subventions d'investissement reçues représentent un cumul de 8,8 M€ sur la période. En 2019, un pic de 2 M€ est constaté, lié au versement par la région Nouvelle-Aquitaine du versement du solde de 1,2 M€ des subventions allouées au titre du programme routier d'intérêt régional (PRIR). Privé de ces fonds en 2020, le niveau de subventionnement est retombé à 601 k€.

En 2021, on observe un ressaut à 2,2 M€ provenant pour l'essentiel de l'inscription d'une subvention versée par le syndicat intercommunal du collège de Bonnac pour 1,97 M€. Cette inscription visait à constater le transfert en pleine propriété dudit collège à titre gratuit au département par le syndicat intercommunal⁵³.

Les fonds affectés à l'équipement sont essentiellement composés du produit des amendes de police (pour un produit annuel compris entre 500 et 700 k€), de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) fixée depuis 2008 à 729 k€ et de la dotation globale d'équipement (DGE) jusqu'en 2018.

⁵³ Courriel du comptable public, 22 mars 2022.

À partir de 2019, le remplacement de la DGE par la dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) a été favorable au territoire creusois notamment sur les exercices 2019 et 2021 où il bénéficie d'une part « projets » conséquente (voir tableau n° 11).

Tableau n° 11 : impact de l'évolution des dotations à l'investissement

	2018	2019	2020	2021
DGE	2 148 272,00 €	43 617,00 €	- €	- €
DSID <i>part forfaitaire</i>	- €	2 476 689,00 €	2 058 381,00 €	2 106 430,00 €
DSID <i>part projets</i>	- €	602 932,00 €	174 467,00 €	878 711,98 €
Total	2 148 272,00 €	3 123 238,00 €	2 232 848,00 €	2 985 141,98 €

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion

Au final, le budget du département affiche un financement propre disponible en progression sur la période, atteignant le montant cumulé de 68 M€, soit un ratio moyen de 73 % des dépenses d'équipement. Sous l'effet cumulé du versement du solde de subvention PRIR et du surcroît de dotation DSID, l'exercice 2019 atteint même un ratio de 122 % de financement propre disponible / dépenses d'équipement.

Alors que le besoin de financement cumulé sur la période était de 58 M€, le département a emprunté 87,2 M€, soit 29,2 M€ d'emprunts nouveaux non justifiés par la réalisation de dépenses d'équipement.

L'exercice 2021 marque le début d'une stratégie de désendettement sous l'effet conjugué de la souscription d'un nouvel emprunt de 10 M€ et du remboursement d'une annuité de 11,8 M€, réduisant ainsi l'encours de 1,8 M€. Cette démarche devrait normalement se poursuivre en 2022, ainsi que l'indique le ROB 2022 : « *la stratégie du Département en matière d'endettement pour les années futures sera identique à celle engagée à compter de l'année 2021 : il s'agira d'emprunter moins que le montant du capital remboursé au titre de l'année en cours, afin de désendetter la collectivité* ».

En conséquence, on observe une évolution favorable de la capacité de désendettement passant de 12,3 années en 2015 à 5,5 années en 2021.

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
En cours de dettes du BP au 1er janvier	87 992 047	92 562 817	93 616 298	95 239 221	97 561 813	99 721 806	100 921 078	2,1%
- Annuité en capital de la dette	9 649 544	10 354 708	10 377 077	11 177 408	11 340 008	11 300 728	11 842 891	3,2%
+ Intégration de dettes	20 314	- 91 811	-	-	-	-	-	-100,0%
+ Nouveaux emprunts	14 200 000	11 500 000	12 000 000	13 500 000	13 500 000	12 500 000	10 000 000	-4,2%
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	92 562 817	93 616 298	95 239 221	97 561 813	99 721 806	100 921 078	99 078 187	1,0%
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du BP)	12,3	7,8	12,1	8,4	5,3	7,0	5,5	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

4.4 Une trésorerie conséquente en fin de période

Au cours de la période, le fonds de roulement net global (FRNG)⁵⁴ progresse fortement, passant de 1,5 M€ en 2015 à 31,9 M€ en 2021, soit 69,9 jours de charges courantes.

Sur la même période, la politique de souscription de nouveaux emprunts pour un montant cumulé de 87,2 M€, largement supérieur au besoin de financement de 58,4 M€ a permis au département de reconstituer son fonds de roulement de 28,5 M€ et d'alimenter la trésorerie. En 2021, le fonds de roulement représentait 272 € par habitant, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate (241 € / habitant).

Tableau n° 12 : trésorerie nette au 31 décembre

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	1 540 739	6 567 300	8 606 822	11 019 438	22 484 560	29 048 143	31 921 119
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 782 511	- 922 567	- 1 829 195	- 2 043 025	1 508 914	305 599	- 5 892
=Trésorerie nette	3 323 250	7 489 867	10 436 018	13 062 463	20 975 646	28 742 544	31 927 010
en nombre de jours de charges courantes	7	17	24	31	50	66	70

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

Le besoin en fonds de roulement (BFR)⁵⁵ au 31 décembre, régulièrement négatif sur la période, résulte essentiellement du poste encours fournisseurs⁵⁶ qui enregistre les factures prises en charge durant la journée complémentaire. Un entretien sur place au poste comptable⁵⁷ a permis de constater que la majorité des factures enregistrées à ce compte sont mandatées au plus tard mi-janvier.

Par conséquent, la trésorerie nette, faible en début de période (3,3 M€ en 2015 soit sept jours de charges courantes) s'établit à 31,9 M€ en 2021 (70 jours de charges courantes).

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

5.1.1 Des effectifs maîtrisés

Sur la période 2015-2020, les effectifs de la collectivité diminuent de 21,62 équivalents temps plein (ETP), avec une tendance inverse pour les effectifs permanents et non permanents⁵⁸.

⁵⁴ Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Il révèle donc, par différence entre les ressources stables et les emplois stables, les besoins en financement ou les excédents que la collectivité a dégagés au cours du temps.

⁵⁵ Le BFR est la traduction du décalage dans le cycle de l'exploitation entre la perception de recettes et le paiement des dépenses.

⁵⁶ Décalage favorable entre la perception des recettes (notamment institutionnelles) et les dépenses.

⁵⁷ Entretien sur site du 2 mars 2022 avec le comptable public.

⁵⁸ Réponse de la direction des ressources humaines du département.

Tableau n° 13 : évolution des effectifs – 2015 à 2020

en ETP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ev.
ETP	1 100,81	966,59	1 033,00	1 035,46	1 060,07	1 079,19	- 21,62
Emplois permanents	886,81	797,44	828,52	830,14	841,94	849,85	- 36,96
dont titulaires	824,01	760,19	771,75	769,71	777,10	780,97	- 43,04
dont non titulaires	62,80	37,25	56,77	60,43	64,84	68,88	6,08
Emplois non permanents - Non titulaires	59,00	34,96	64,59	62,01	66,71	74,68	15,68
Assistants familiaux	155,00	134,19	139,89	143,31	151,42	154,66	- 0,34

Source : tableau produit par la direction des ressources humaines du département

Les effectifs permanents diminuent de 36,96 ETP passant de 886,81 ETP en 2015 à 849,85 ETP en 2020. Cette tendance s'explique notamment par les facteurs suivants :

- un transfert de la direction du service des transports vers la région Nouvelle-Aquitaine (- 8,5 ETP) ;
- une réduction des effectifs dans les centres d'exploitation des services techniques, notamment dans les unités territoriales en charge du secteur des routes (- 24 ETP) ;
- un redimensionnement des équipes des collèges (- 4,7 ETP).

En revanche, les difficultés de recrutements sur certains métiers en tension (exemple : assistants socio-éducatifs) ont conduit le département à recourir à des agents contractuels (+ 6,3 ETP) sur des emplois permanents.

Quant aux effectifs non permanents, ils progressent de 15,68 ETP passant de 59 ETP en 2015 à 74,68 ETP en 2020. Cette tendance de recrutement de contractuels résulte principalement de :

- la mise en œuvre du plan particulier pour la Creuse (0,6 ETP) ;
- une surcharge d'activité dans les services sociaux du département à compter de 2017 (4,8 ETP) ;
- la nécessité en 2020 de renforcer certaines équipes suite à l'indisponibilité des agents placés en autorisation d'absence, du fait de la crise sanitaire, dans les collèges (3,5 ETP) et les secteurs des routes (6,4 ETP), notamment durant la période de la viabilité hivernale.

5.1.2 Des charges de personnel marquées par le recrutement des non titulaires

Entre 2015 et 2021, les charges de personnel ont augmenté de 15,2 % pour s'établir à 44,3 M€ en 2021 (contre 39,2 M€ en 2015), soit 27,7 % des produits de gestion (+ 2 points par rapport à 2015). En euros par habitant en 2021, ces charges s'établissent à 390 €, contre 303 € pour les départements de même strate.

Tableau n° 14 : charges de personnel – 2015 à 2021

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ev. 2015/2021
Rémunérations du personnel	28 306 122	28 013 768	28 123 400	28 831 348	29 343 044	30 990 628	32 607 191	15,2%
+ Charges sociales	11 715 430	11 453 965	11 468 471	11 268 479	11 415 580	11 917 654	12 346 416	5,4%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	421 038	388 614	394 987	401 162	409 073	389 471	453 012	7,6%
+ Autres charges de personnel	-	-	-	-	-	-	59 615	-
= Charges de personnel interne	40 442 590	39 856 347	39 986 859	40 500 989	41 167 697	43 297 752	45 466 234	12,4%
+ Charges de personnel externe	183 743	162 453	224 500	246 289	267 306	258 037	332 052	80,7%
= Charges de personnel totales	40 626 333	40 018 800	40 211 358	40 747 279	41 435 003	43 555 789	45 798 287	12,7%
- Remboursement de personnel mis à disposition	1 332 737	1 767 490	1 748 523	1 710 426	1 599 789	1 448 187	1 432 185	7,5%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	39 293 596	38 251 309	38 462 835	39 036 853	39 835 214	42 107 603	44 366 101	12,9%

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

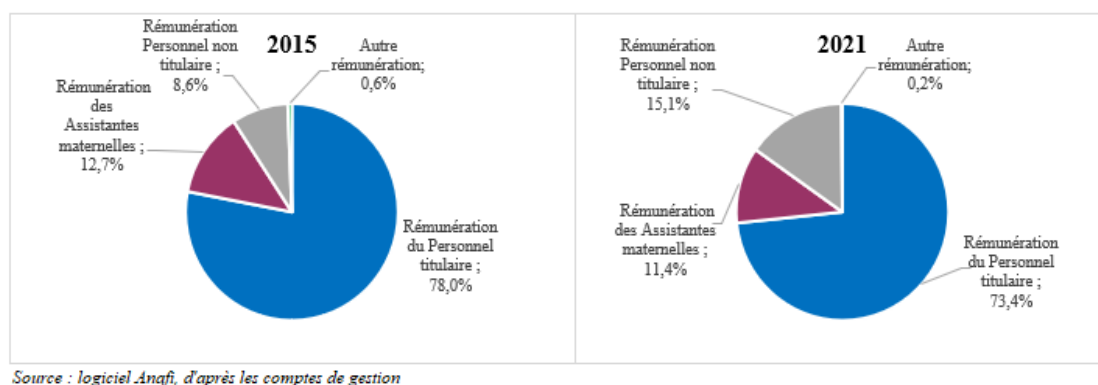
Cette progression globale des charges de personnel sur la période de contrôle est à nuancer, selon qu'il s'agisse de personnel titulaire ou non titulaire.

La rémunération du personnel titulaire⁵⁹ augmente de 1,5 M€ sur la période et résulte principalement de l'intégration en 2020 du personnel du budget annexe du parc départemental, du passage au RIFSEEP et de l'impact de la mise en œuvre du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) avec revalorisation de certaines grilles indiciaires.

La rémunération du personnel non titulaire, en parallèle de la progression des effectifs, augmente de 2,5 M€. Les effectifs et la masse salariale des assistants familiaux sont, quant à eux, stables sur la période.

Structurellement sur la période de contrôle, comme l'illustrent les graphiques ci-après, la rémunération du personnel non titulaire double sa proportion dans la rémunération globale versée par la collectivité.

Graphique n° 6 : structure de la rémunération du personnel



5.2 Temps de travail des agents du département

5.2.1 Une durée annuelle du temps de travail conforme

La durée annuelle légale du temps de travail est fixée à 1 607 heures⁶⁰.

Au département de la Creuse, la durée du temps de travail est fixée par un protocole d'accord adopté par une délibération de l'assemblée départementale le 16 décembre 2002 et mis à jour à plusieurs reprises, notamment pour prendre en considération la journée de solidarité, instaurée par la loi du 30 juin 2004 relative à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. La dernière actualisation de ce protocole date du 28 juin 2010 et prévoit un total de 28 jours de congés, dont 25 au titre des congés annuels (plus deux jours de fractionnement éventuels) et trois jours supplémentaires dits « jours du Président ».

⁵⁹ Cf. annexe n° 2.

⁶⁰ Décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la magistrature, décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et article 47 de la loi n° 2019-828 du 3 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Afin de respecter les 1 607 heures de travail annuel, le cycle de travail principal⁶¹ fixe la durée de référence du temps de travail hebdomadaire des agents sur un cycle de 40 heures, soit huit heures par jour en moyenne. En contrepartie, les agents disposent de 22 jours de récupération du temps de travail (RTT) minimum, auxquels s'ajoute un nombre de RTT fixé annuellement pour tenir compte précisément du nombre de jours fériés. En effet, la collectivité a choisi de ne pas établir une moyenne de jours de fériés.

Pour la période 2015-2021, la collectivité a produit les documents qui ont permis de retracer le temps de travail effectif, réalisé comme indiqué dans le tableau ci-après. Il résulte de ces éléments que la collectivité respecte la durée légale du temps de travail, les agents effectuant même une heure de plus chaque année.

Tableau n° 15 : décompte du temps de travail – 2015 à 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Cycle de travail de 40 h (8 h par jour)	Cycle de travail de 40 h (8 h par jour)	Cycle de travail de 40 h (8 h par jour)	Cycle de travail de 40 h (8 h par jour)	Cycle de travail de 40 h (8 h par jour)	Cycle de travail de 40 h (8 h par jour)	Cycle de travail de 40 h (8 h par jour)
Nombre de jours annuels	365	366	365	365	365	366	365
Week-end	104	105	105	104	104	104	104
Jours fériés	10	8	9	9	10	9	7
Congés annuels	25	25	25	25	25	25	25
Jours du Président	3	3	3	3	3	3	3
Jours RTT accordés	22	24	22	23	22	24	25
Nombre de jours effectivement travaillés	201	201	201	201	201	201	201
Temps de travail annuel effectif	1608	1608	1608	1608	1608	1608	1608
Temps de travail réglementaire	1607	1607	1607	1607	1607	1607	1607
Ecart	1	1	1	1	1	1	1

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les éléments produits par le département

5.2.2 Un volume d'heures supplémentaires rémunérées en diminution

Le montant des heures supplémentaires rémunérées sur la période 2015-2020 diminue quasiment de moitié, passant de 148 k€ en 2015 à 85 k€ en 2020⁶².

Au sein du département, ces heures supplémentaires sont régies par deux délibérations des 30 mars et 18 octobre 2009 qui portaient sur d'autres primes précédemment versées. Dans un souci de clarification, la collectivité a récemment délibéré, le 17 décembre 2021, pour tenir compte des évolutions indemnitaires et établir une nouvelle liste des cadres d'emplois et grades pour lesquels l'attribution d'heures supplémentaires est autorisée.

En pratique, la collectivité⁶³ a précisé que, sauf exception, la majorité des heures supplémentaires étaient réalisées par les agents en charge de l'organisation de la viabilité hivernale et de l'entretien des routes, ainsi que par les agents contractuels à temps non complets chargés de l'entretien des bâtiments. Pour ces derniers, au lieu de pourvoir à des remplacements par d'autres contractuels, la collectivité mobilise davantage les agents déjà en poste. Une analyse des bulletins de paie confirme les éléments avancés par le département.

Toutefois, la chambre régionale des comptes appelle l'attention de la collectivité sur les modalités de suivi des heures supplémentaires pour les agents des unités territoriales techniques (UTT), qui ne sont pas réglementairement soumis à un contrôle automatisé du temps de travail. L'article 2 I 2° du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit que : « *Le versement des*

⁶¹ Excepté certains services tel que l'entretien des routes ou les collèges.

⁶² Source : bulletins de paie issus de l'application ORC.

⁶³ Entretien d'instruction avec la directrice des ressources humaines du 2 mars 2022.

indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé ». Or, si la dérogation tenant à l'exercice des activités hors des locaux de rattachement peut trouver à s'appliquer aux agents chargés de l'entretien des routes, le texte impose une comptabilisation « exacte » des heures supplémentaires.

En pratique, ces agents sont tenus à des horaires fixes et remplissent manuellement une fiche de travail mensuelle retraçant les heures supplémentaires qui ne peuvent être planifiées, notamment dans le cadre de la réalisation de travaux plus longs que prévus.

Cette feuille mensuelle, purement déclarative, est ensuite contrôlée par le chef de centre avant saisie dans un logiciel de suivi d'activité « AGT collectivité », qui retrace l'ensemble de l'emploi du temps des agents.

Or, ce fonctionnement est contraire au point III « conditions particulières d'organisation du travail » du règlement relatif à l'organisation du travail des personnels affectés dans les UTT, qui précise que les « *heures supplémentaires ne peuvent être effectuées qu'à la demande d'un supérieur hiérarchique et sous son contrôle et non à l'initiative de l'agent* ».

L'équipe d'instruction s'est fait produire pour trois agents d'UTT différentes, les fiches mensuelles d'emploi du temps extraites du logiciel de suivi d'activité, c'est-à-dire, après vérification de la chaîne hiérarchique. Il en résulte que les agents effectuent un nombre d'heures supplémentaires toujours « rond », ce qui est par définition impossible dans le cas de contingences imprévisibles.

Si la nécessité des heures supplémentaires hors astreinte n'est pas remise en doute, la réglementation impose une connaissance exacte des heures supplémentaires effectivement réalisées. Pour y parvenir, le recours à la badgeuse (dont toutes les UTT sont déjà dotées) pourrait être généralisé à tous les agents des UTT, *a minima* lors des prises et fins de fonction. Il paraîtrait également indispensable que les données des badgeuses soient automatiquement intégrées au logiciel de gestion d'activité, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a indiqué que les chefs de services seront sensibilisés à la nécessité de comptabiliser et valider les heures supplémentaires avec le plus de précision possible, étant entendu que la mise en place d'un nouveau système d'information des ressources humaines devrait permettre d'intégrer les données de la badgeuse dans le logiciel de gestion du temps de travail. Pour les agents travaillant hors du siège des UTT, un moyen de substitution à la badgeuse va être recherché.

5.2.3 Des comptes épargne-temps (CET) qui deviennent conséquents

Dispositif instauré dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004, le compte épargne-temps (CET) permet aux agents de cumuler des congés annuels et des jours non pris liés au dispositif de réduction de la durée du temps de travail, auxquels peuvent s'adjoindre des repos compensateurs.

Au sein du département de la Creuse, le CET a été instauré par délibération du 28 juin 2010. Ce document n'en précise pas les modalités de fonctionnement et le protocole relatif au temps de travail ne mentionne aucun élément complémentaire, puisqu'au paragraphe II-6 relatif au CET il est précisé « *en cours d'actualisation* ». Il est fait référence à une note n° 210-905 du 13 octobre 2010 non produite en cours d'instruction.

Les tableaux de suivi de la direction des ressources humaines ont été produits en cours d'instruction. Au 31 décembre 2021, la collectivité compte 423 CET, soit plus du double de 2015 (+ 112,6 %), tout comme le nombre de jours épargnés qui s'élève à 7 118,5.

Tableau n° 16 : évolution des comptes épargne-temps

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ev.
Solde nombre de jours épargnés CET au 31 décembre	3 341,5	3 686,5	4 248	4 788,5	4 906,5	4 898,5	7 118,5	113,0%
Nombre d'agents ayant ouvert un CET au 31 décembre	199	233	245	271	298	304	423	112,6%

Source : d'après tableau produit par la direction des ressources humaines du département

Après examen des éléments relatifs à l'alimentation des CET sur la période 2015-2021, deux observations peuvent être formulées.

Tout d'abord, les CET ont été alimentés par des demi-journées de congés. Or, le décret précité du 26 août 2004 prévoit que l'alimentation s'effectue uniquement en jours pleins.

De plus, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, le décret n° 2020-723 du 12 juin 2020⁶⁴ a permis à titre exceptionnel pour l'exercice 2020 de relever le plafond de dépôt sur CET afin que les agents ne perdent pas le bénéfice de leur droit à congés. Ainsi, pour cet exercice, le nombre total de jours pouvant être inscrits sur le CET passe de 60 à 70 jours, soit un dépassement de 10 jours à titre exceptionnel. Toutefois, les autres dispositions réglementaires demeuraient inchangées, et notamment l'obligation pour chaque agent souhaitant alimenter son CET d'avoir pris au minimum 20 jours de congés annuels.

Un examen du tableau de suivi des CET produit par la collectivité démontre que cette dernière a procédé à une lecture extensive de cet assouplissement, puisque des agents ont alimenté leur CET sans avoir pris les 20 jours obligatoires.

En effet, la collectivité octroie au total 25 jours de congés annuels auxquels peuvent être ajoutés deux jours de fractionnement et les trois jours dits « du Président ». Au maximum, un agent peut se voir accorder jusqu'à 30 jours de congés annuels. Dans cette hypothèse, un agent peut alimenter son CET annuellement de 10 jours de congés au maximum.

Or, pour l'exercice 2020, 32 agents ont alimentés leur CET d'un nombre de jours de congés annuels sans avoir pris leurs 20 jours. Certains agents semblent n'avoir posé quasiment aucun jour puisqu'ils alimentent leur CET de 25 jours de congés annuels.

⁶⁴ Décret portant dispositions temporaires en matière de compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale pour faire face aux conséquences de l'état d'urgence sanitaire.

En écho à l'analyse de la fiabilité des comptes, la chambre régionale des comptes appelle à la vigilance sur la gestion des CET, ces derniers constituant une dette sociale différée, qui devra de surcroît être provisionnée dans le cadre du passage à la nomenclature M57 (cf. partie 3.2.3.).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a indiqué qu'une note sera diffusée aux agents et gestionnaires ressources humaines afin de rappeler les dispositions du décret du 26 août 2004 imposant que le CET soit exclusivement alimenté par des jours pleins.

Par ailleurs, s'agissant des violations constatées à l'obligation faite à chaque agent d'avoir pris au minimum 20 jours de congés annuels avant d'alimenter son CET, l'ordonnatrice précise avoir accordé une dérogation exceptionnelle en ce sens pour l'année 2020, afin de ne pas pénaliser les agents ayant volontairement limité leurs congés afin d'assurer la continuité du service.

5.3 La mise en place du RIFSEEP encore inaboutie

Ce régime indemnitaire, créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014⁶⁵, est centré sur une indemnité principale (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise - IFSE), à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire versé annuellement (CIA). Il est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir.

Le département de la Creuse a transposé ce régime indemnitaire par une première délibération du 15 décembre 2017, à laquelle sont venues s'adjoindre d'autres délibérations au fur et à mesure de son extension aux diverses catégories de personnel. À ce jour, l'ensemble du personnel de la collectivité est soumis à ce régime indemnitaire. Une délibération du 26 juin 2020 acte la mise en place effective du complément indemnitaire (CIA), qui avait été reportée dans le cadre de la première délibération.

Le RIFSEEP a vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités versées et, à travers ses deux composantes (IFSE et CIA), il marque le passage d'une logique de grade à une logique d'emploi.

Concernant l'IFSE, après avoir déterminé les groupes et plafonds conformément à la réglementation, le département a recensé pour chaque agent les domaines de responsabilités, tâches, grades et groupes de fonctions. Tous les agents affectés dans le même groupe de fonctions perçoivent un montant indemnitaire identique, dans le respect des montants plafonds définis pour le groupe. L'examen des bulletins de paie entre le dernier mois d'attribution de l'ancien régime indemnitaire et le premier de l'IFSE démontre que la collectivité respecte le cadre prédéfini.

En pratique, lors de la mise en œuvre de l'IFSE, le département a maintenu les montants perçus au titre du régime indemnitaire précédent. Pour certaines catégories d'agents, comme les techniciens territoriaux par exemple, la collectivité a saisi l'opportunité de ce nouveau régime pour revaloriser certains montants afin de réduire les écarts et répondre à une équité de traitement⁶⁶.

⁶⁵ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP dans la fonction publique de l'État.

⁶⁶ Entretien d'instruction avec la directrice des ressources humaines du 2 mars 2022.

Concernant le CIA, la délibération du 26 juin 2020 précise que « *ce complément indemnitaire reconnaissant l'engagement professionnel et la manière de servir repose sur l'entretien professionnel dont le support devra prochainement évoluer pour permettre de moduler les attributions individuelles* ». Ce document fixe en annexe 2 le montant annuel moyen par groupe, qui ne dépasse pas les plafonds fixés par la réglementation.

En pratique, une analyse de l'ensemble des bulletins de paie de l'exercice 2020 démontre que les agents ont bien perçu les montants fixés par la délibération.

En revanche, la collectivité ne peut à ce jour faire évoluer le montant du CIA pour chacun des agents, ce dernier restant identique pour 2021 à celui attribué en 2020. En effet, elle a modifié leur feuille d'évaluation récemment et cette dernière sera testée à titre expérimental courant 2022, pour une généralisation en 2023. Une réelle modulation du complément indemnitaire versé à l'ensemble des agents de la collectivité ne pourra donc être mise en œuvre avant l'exercice 2023.

Ainsi, le département n'a pas encore mis en œuvre le RIFSEEP dans toutes ses dimensions, et notamment celle qui permet de soutenir et valoriser la motivation et l'investissement individuel des agents. En effet, le CIA est modulable par nature puisque sous tendu par une logique de reconnaissance de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent. Une insuffisance professionnelle peut donc justifier qu'il ne soit pas versé. Or, les modalités actuelles de mise en œuvre du CIA par le département ne permettent pas à ce jour de l'utiliser comme un levier managérial.

5.4 Une utilisation non formalisée des véhicules de service au sein des unités techniques territoriales

Deux circulaires, non transposables aux collectivités locales, peuvent être éclairantes sur les problématiques rencontrées dans la gestion du parc automobile d'une collectivité :

- la circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire - rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs ;
- la circulaire du 20 avril 2017 relative à la gestion du parc automobile de l'État, des établissements publics de l'État et autres organismes.

La première traite des modalités individuelles d'utilisation des véhicules d'un parc automobile public et la seconde de la rationalisation et de la gestion du parc à fin d'économies, de protection de l'environnement et de modernisation de ces véhicules.

Le département de la Creuse encadre l'utilisation des véhicules de service par une note de service du 4 février 2016 intitulée « *utilisation des véhicules de service de la collectivité (hors unités techniques territoriales - UTT - et Parc)* ». Les véhicules de service sont rassemblés dans des *pools* et réservés auprès de certains services. Le remisage à domicile des véhicules de service peut être exceptionnellement autorisé par le directeur général des services.

La collectivité n'a pas été en mesure de produire de document spécifique pour les modalités de gestion des véhicules de service du parc départemental et de l'UTT. Pourtant, ces dernières sont notamment en charge de l'entretien des routes et concentrent un usage quotidien de véhicules légers.

Afin d'avoir une approche de la gestion de ces véhicules, un examen des carnets de bord de deux unités a été réalisé. Il a été constaté pour deux véhicules⁶⁷ et sur une année entière, une utilisation quasi-exclusive par les mêmes agents. De plus, un échange avec la responsable du suivi des ressources humaines au sein de ces unités a confirmé que les agents pouvaient dans le cadre d'astreintes ou de facilité d'organisation remiser des véhicules à leur domicile⁶⁸.

Que les agents de ces unités utilisent les véhicules de service de manière spécifique eu égard à leur activité se comprend aisément. En revanche, pour les véhicules légers notamment, un règlement d'utilisation définissant leurs conditions et leurs limites d'utilisation devrait être rédigé. De plus, si les fonctions exercées par certains les conduisent à utiliser de manière récurrente un même véhicule avec remisage à domicile, il convient qu'ils soient expressément autorisés à le faire.

Le département de la Creuse doit donc préciser et clarifier le recours aux véhicules de service et les avantages qui y sont liés, afin d'éviter un usage privatif desdits véhicules.

5.5 Le recours au télétravail par les agents du département

5.5.1 Un dispositif déjà existant ayant connu un important développement depuis la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19

Le télétravail des agents du département préexistait à la crise sanitaire puisqu'une première charte de télétravail avait été adoptée le 25 juin 2012, puis une seconde le 15 décembre 2017. Cette seconde version permettait aux agents éloignés de leur lieu de travail de télétravailler un jour par semaine (jour fixe) soit à leur domicile, soit sur un autre site de la collectivité. En 2019, 23 agents bénéficiaient de ce dispositif, soit 2,6 % des effectifs.

Une actualisation de la charte était prévue en 2020, projet retardé en raison de la pandémie pour finalement aboutir en 2021, afin de tenir compte des dispositions du décret du 5 mai 2020 modifiant le décret du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

Durant la crise, le télétravail a été généralisé à tous les agents occupant des postes dont les missions étaient compatibles. 399 agents ont ainsi pu bénéficier de ce dispositif, d'abord en télétravail intégral pendant les phases de confinement, puis avec un retour progressif en présentiel.

Ce télétravail « contraint » a ancré le dispositif dans une toute autre dimension car 286 agents bénéficient désormais d'un arrêté de télétravail classique, soit 41 % des effectifs (voir tableau n° 18). Les agents de catégorie A sont les plus présents dans le dispositif (24 % de l'effectif global mais 44 % des télétravailleurs), tandis que les agents de catégorie C y adhèrent proportionnellement moins (61 % de l'effectif global mais 33 % des télétravailleurs).

⁶⁷ Codes véhicules : VL 284, VL 454.

⁶⁸ Entretien d'instruction du 3 mars 2022.

Tableau n° 17 : évolution du recours au télétravail par catégorie d'emplois (2019–2021)

		Modalités d'exercice du travail				
		Nbre d'agents physiques sur emplois permanents	dont Agents en situation de travail en présentiel à 100%	dont Agents relevant d'une situation de télétravail de droit commun quelle que soit la quotité de temps de travail	dont Agents relevant d'une situation de télétravail contraint pendant la crise sanitaire quelle que soit la quotité de temps de travail (de mars 2020 à septembre 2021)	dont Agents relevant d'une autre forme d'organisation du travail (nomadisme, ...)*
Au 31/12/2019	Catégorie A	220	210	10		
	Catégorie B	125	115	10		
	Catégorie C	569	566	3		
Au 31/12/2020	Catégorie A	227	44		183	
	Catégorie B	128	32		96	
	Catégorie C	564	444		120	
Au 31/08/2021	Catégorie A	233	50		183	
	Catégorie B	130	34		96	
	Catégorie C	576	456		120	
Au 31/12/2021 sur la base des autorisations à la date de réponse à cette enquête	Catégorie A	239	111	128		
	Catégorie B	133	72	61		
	Catégorie C	597	500	97		

* si l'employeur distingue dans son organisation d'autres types de situation

Source : département de la Creuse

5.5.2 La mise en place d'un dispositif expérimental au sortir des périodes de confinement, intégré à la nouvelle charte de télétravail

La reprise du travail en présentiel en phase de sortie de crise a permis d'expérimenter un nouveau dispositif de télétravail pendant six mois, à l'issue desquels un sondage a été fait auprès des agents concernés.

Les nouvelles modalités étaient les suivantes :

- possibilité de bénéficier d'un jour fixe de télétravail par semaine ;
- ou d'un volume annuel de jours flottants (42 en année pleine) ;
- ou de cumuler les deux dispositifs à condition d'être présent sur son lieu habituel de travail trois jours par semaine.

La synthèse du sondage a été rendue le 21 octobre 2021 et portait sur 214 réponses (sur 250 questionnaires envoyés). Il en résulte que la grande majorité des agents (84 %) sont satisfaits des modalités de télétravail même si 76 % souhaiteraient pouvoir télétravailler par demi-journée et 50 % souhaiteraient un assouplissement à la limite fixée à huit heures maximum par jour. À noter que 68 % des agents considèrent qu'une indemnisation n'est pas nécessaire.

Au plan technique, 13 % des agents n'étaient pas encore équipés de matériel informatique distribué par le département. La direction des services informatiques poursuit le déploiement des matériels auprès des agents, la synthèse du sondage soulignant la difficulté de se procurer le matériel nécessaire dans le contexte de pénurie ayant succédé à la crise.

En termes de formation, 8 % des agents en expriment le besoin, 44 % des encadrants estiment quant à eux avoir besoin d'une formation sur le management à distance.

Sur la base de l'expérimentation menée et du sondage effectué auprès des agents, une nouvelle charte a été adoptée par l'assemblée délibérante le 17 décembre 2021, après avoir fait l'objet d'un vote favorable unanime des membres du comité hygiène, sécurité et conditions de travail (CHSCT) du 9 novembre 2021.

Pour l'essentiel, les modalités de télétravail issues de la charte 2021 sont les suivantes :

- le recours au télétravail est sollicité par l'agent et peut faire l'objet d'un entretien préalable avec le responsable hiérarchique afin d'évaluer la capacité à travailler à distance (cet entretien est « préconisé » par la charte afin d'éviter les risques de rejet de demande, il se déroule sur la base d'une grille d'entretien annexée) ;
- l'autorisation est accordée pour une durée illimitée et donne lieu à l'adoption d'un arrêté individuel ;
- la quotité de télétravail est de deux jours maximum par semaine avec un minimum de trois jours de travail en présentiel (sauf situation inhabituelle perturbant l'accès au service de type confinement ou agent dont l'état de santé justifie une dérogation à ce principe, accordée pour une durée de six mois) ;
- deux dispositifs coexistent : l'attribution d'un jour de télétravail fixe au cours de la semaine (télétravail régulier) et l'attribution d'un volume annuel de 42 jours flottants (télétravail ponctuel, les jours choisis devant faire l'objet d'un accord préalable du supérieur hiérarchique). Les agents peuvent opter pour l'une ou l'autre de ces formules ou combiner les deux ;
- les jours de télétravail ne peuvent être pris que par journée entière, sur une amplitude de travail ne pouvant excéder huit heures. Le droit à la déconnexion fait en outre l'objet de la préconisation suivante : « *les télétravailleurs ne devraient pas utiliser la messagerie électronique entre 19h30 et 7h30 ainsi que le week-end* » ;
- le télétravail ne doit pas modifier l'emploi du temps de l'agent qui doit renseigner un planning de ses journées télétravaillées.

La charte comporte en annexe 1 une liste des activités, éligibles ou non, au télétravail, sur la base d'un recensement réalisé par la direction des ressources humaines. Il en ressort que plusieurs fonctions sont incompatibles avec le télétravail : les fonctions d'accueil, celles nécessitant l'utilisation de matériels spécifiques (reprographie, laboratoire), celles impliquant une présence physique (courrier), une proximité avec les usagers (agents des collègues, d'exploitation des routes), les missions non administratives (entretien des bâtiments, gardiennage).

Sur le plan de l'accompagnement, deux formations sont proposées en lien avec le centre national de la fonction publique territoriale : « *l'organisation de son activité sur son temps de télétravail* » pour les télétravailleurs et « *manager une équipe à distance* » pour les managers.

Enfin, suivant les recommandations de la commission nationale de l'informatique et des libertés, l'ensemble des agents de la collectivité ont également été sensibilisés au règlement général sur la protection des données (RGPD).

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	46
Annexe n° 2. la fiabilité et l'analyse financière	48
Annexe n° 3. évolution de la rémunération du personnel 2015-2021.....	51

Annexe n° 1. Glossaire

A

APA : allocation personnalisée d'autonomie

AP/CP : autorisations de programmes / crédits de paiement

APROLAB : l'association professionnelle des laboratoires (APROLAB)

ARS : Agence régionale de santé

ASH : aide sociale à l'hébergement

B

BFR : besoin en fonds de roulement

C

CAF : capacité d'autofinancement

CET : compte épargne-temps

CHSCT : comité hygiène, sécurité et conditions de travail

CIA : complément indemnitaire versé annuellement

CLS : contrat local de santé de la Creuse

CPTS : communauté professionnelle territoriale de santé

CVAE : contribution à la valeur ajoutée des entreprises

D

DMTO : droits de mutation à titre onéreux

DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges

DGE : dotation globale d'équipement

DSID : dotation de soutien à l'investissement départemental

DORSAL : syndicat mixte pour le développement de l'offre régionale de services et de l'aménagement des télécommunications en Limousin

DGF : dotation globale de fonctionnement

E

EBF : excédent brut de fonctionnement

EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

EMPP : équipe Mobile Psychiatrie Précarité

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPL : établissements publics locaux

ESP : équipes de soins primaires

ETP : équivalents temps plein

F

FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

FDAEC : fonds départemental d'aide à l'équipement des communes

FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources

FRNG : fonds de roulement net global

FSID : fonds de soutien interdépartemental

G

GIP : groupement d'intérêt public

I

IDE : infirmier diplômé d'État

IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise

L

LDA : laboratoire départemental d'analyse

M

MDPH : maisons départementales pour les personnes handicapées

MSP : maisons de santé pluridisciplinaires

P

PCH : prestation de compensation du handicap

PPC : plan particulier pour la Creuse

PRIR : programme routier d'intérêt régional

R

RGPD : règlement général sur la protection des données

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

ROB : rapport sur les orientations budgétaires

RTT : récupération du temps de travail

S

SDIS : services départementaux d'incendie et de secours

T

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties

TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

U

UTT : unité territoriale technique

Annexe n° 2. la fiabilité et l'analyse financière

Tableau n° 18 : taux de rattachement des charges et des produits

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fournisseurs - Factures non parvenues	744 698	432 548	300 638	-	562 900	785 444	316 023
+ Etat - Charges à payer	-	-	1 643 453	-	-	-	-
+ Divers - Charges à payer	-	-	695 432	1 267 549	1 017 939	427 311	752 710
= Total des charges rattachées	744 698	432 548	2 639 524	1 267 549	1 580 839	1 212 755	1 068 733
Charges de gestion	161 420 246	163 028 873	158 725 052	153 782 013	152 534 200	157 937 890	165 222 456
Charges rattachées en % des charges de gestion	0,46%	0,27%	1,66%	0,82%	1,04%	0,77%	0,65%
Produits non encore facturés	145 000	290 000	145 000	-	-	-	-
+ Etat - Produits à recevoir	2 335 594	1 201 010	624 225	624 225	-	10 500	104 556
= Total des produits rattachés	2 630 594	1 491 010	769 225	624 225	-	10 500	104 556
Produits de gestion	170 780 078	176 975 998	168 456 477	167 290 841	173 049 773	174 119 577	184 116 769
Produits rattachés en % des produits de gestion	1,54%	0,84%	0,46%	0,37%	0,00%	0,01%	0,06%

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 19 : évolution des produits de la fiscalité directe locale

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contributions directes nettes	27 896 494	32 521 167	29 576 621	30 109 063	30 837 309	31 568 202	4 092 915
dont taxe foncière sur les propriétés bâties (jusqu'en 2020)	21 392 461	25 593 719	25 823 010	26 342 114	27 012 733	27 543 231	-
dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	6 028 817	6 453 626	3 258 661	3 238 723	3 296 736	3 411 464	3 427 692
dont imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	475 216	473 822	494 950	528 226	527 840	613 507	665 223

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 20 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	3 028 123	3 028 123	3 028 123	3 028 123	3 028 123	3 028 123	3 028 123
+ Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	878 807	480 387	509 422	328 131	298 535	350 629	346 463
+ Attributions de compensation CVAE	-	-	1 324 925	-	3 967 821	3 967 821	3 967 821
+ Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à p. 2014)	-	5 973 941	5 884 488	6 051 878	5 786 618	6 493 398	6 659 322
+ Autres fiscalité reversée	-	-	-	-	-	-	-
+ Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	3 182 481	5 485 131	5 201 541	5 968 994	7 122 090	13 491 567	12 265 678
= Fiscalité reversée	7 089 411	14 967 582	15 948 499	15 377 126	12 267 545	19 395 896	18 331 765

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 21 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dotation Globale de Fonctionnement	47 299 744	45 398 136	43 464 233	43 439 436	43 536 605	43 953 394	43 568 939
Dont dotation forfaitaire	15 615 849	13 714 241	11 928 077	11 903 280	11 835 698	11 778 923	11 686 176
Dont DGF concours particuliers	31 683 895	31 683 895	31 536 156	31 536 156	31 700 907	32 174 471	31 882 763
+ Dotation générale de décentralisation	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 832 567
Dont dotation générale de décentralisation	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 758 917	1 832 567
+ FCTVA	-	-	179 958	187 390	229 574	219 124	278 550
+ Participations	25 213 174	20 110 729	20 012 556	20 779 436	22 286 135	21 776 016	22 827 214
Dont Etat (dont fonds d'appui aux politiques d'insertion à/c 2018)	691 647	292 661	821 278	1 217 395	1 038 905	1 168 865	1 580 686
Dont régions	307 500	10 659	889 538	-	-	-	-
Dont départements	834	60 978	23 310	-	-	-	19 443
Dont communes et structures intercommunales	812 572	724 050	680 251	110 413	99 044	118 845	117 240
Dont autres groupements de collectivités et établissements publics	185 348	147 076	245 742	292 283	232 034	184 983	158 618
Dont fonds européens	403 483	183 204	585 859	331 899	722 227	1 045 775	923 387
Dont autres	22 811 790	18 692 101	16 766 577	18 827 448	20 193 927	19 257 548	20 027 840
+ Autres attributions, participations et compensations	6 426 068	6 240 831	5 501 359	5 504 994	5 390 982	5 310 468	5 205 403
Dont péréquation	6 426 068	6 240 831	5 501 359	5 488 804	5 371 631	5 310 468	5 205 403
Dont autres	-	-	-	16 190	19 351	-	-
= Ressources institutionnelles	80 697 903	73 508 613	70 917 023	71 670 173	73 202 213	73 017 919	73 712 672

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 22 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ventes de marchandises et de produits finis	-	21 947	-	33 737	-	-	17 188
+ Domaine et récoltes	350 204	401 790	435 403	348 872	363 613	518 569	409 211
+ Travaux, études et prestations de services	8 956	12 086	3 133	2 607	9 386	1 982	6 256
+ Mise à disposition de personnel facturée	1 332 737	1 767 490	1 748 523	1 710 426	1 599 789	1 448 187	1 432 185
+ Remboursement de frais	-	-	-	-	-	-	83 067
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 691 897	2 203 313	2 187 059	2 095 641	1 972 789	1 968 738	1 947 907
+ Revenus locatifs et redevances	1 973 880	1 984 784	1 968 435	1 287 929	1 523 350	1 622 715	1 486 471
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale	879 568	461 493	168 678	143 082	94 197	266 208	300 194
+ Recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé	8 827 255	8 581 468	4 155 125	2 173 764	1 914 138	1 333 591	1 957 269
= Autres produits de gestion courante (b)	11 680 703	11 027 745	6 292 237	3 604 775	3 531 685	3 222 513	3 743 934
= Ressources d'exploitation (a+b)	13 372 600	13 231 058	8 479 296	5 700 416	5 504 474	5 191 251	5 691 841

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 23 : évolution de dépenses d'intervention

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aides directes à la personne	45 382 507	47 917 532	49 522 916	49 075 707	49 470 337	51 562 852	52 415 747
Dont revenu de solidarité active (RSA)	12 944 067	14 802 289	16 158 938	15 182 512	15 419 442	16 153 883	16 177 428
Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)	27 080 834	27 873 473	28 198 141	28 342 697	28 370 298	29 779 454	30 197 983
Dont allocations personnes handicapées	4 265 799	4 188 917	4 071 614	4 463 826	4 609 916	4 678 024	5 099 064
Dont famille et enfance	513 494	538 497	552 974	576 684	580 653	502 401	463 113
Dont Personnes âgées	1 584	-	-	-	-	-	-
Dont autres frais	576 729	514 355	541 249	509 988	490 027	449 091	478 160
Aides indirectes à la personne	33 550 727	34 864 351	29 933 201	28 963 216	28 554 292	29 315 164	31 251 346
Dont accueil familial et frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance	6 986 212	6 912 282	7 659 507	7 478 827	7 611 598	8 347 450	8 618 032
Dont frais de séjours pour adultes handicapés	17 377 227	18 183 474	16 430 536	16 347 317	16 153 414	16 692 429	18 177 608
Dont frais de séjours pour personnes âgées	9 149 113	9 725 502	5 821 214	5 096 062	4 744 461	4 215 784	4 419 697
Dont autres frais	38 174	43 094	21 945	41 010	44 820	59 500	36 009
= Dépenses d'intervention	78 933 233	82 781 883	79 456 117	78 038 923	78 024 629	80 878 016	83 667 093

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 24 : évolution des autres charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contributions obligatoires	7 596 202	7 683 174	9 177 569	11 541 523	7 499 797	7 534 138	7 897 646
Dont dotation de fonctionnement des collèges	1 691 098	1 683 174	1 634 116	1 573 703	1 499 797	1 534 138	1 547 646
Dont contribution au service incendie	5 900 000	6 000 000	5 900 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 350 000
Dont contributions à des fonds sociaux	5 104	-	-	-	-	-	-
Participations	4 562 675	3 954 721	3 843 428	3 381 637	3 482 899	3 644 349	4 232 976
Dont organismes de regroupement	2 827 470	2 499 912	2 698 803	2 647 127	2 800 965	2 974 104	2 998 752
Dont contrats aidés	503 208	486 778	521 000	369 000	369 000	101 623	599 561
Dont coopération décentralisée	-	-	-	-	-	-	-
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus	1 076 994	1 068 046	1 097 530	1 097 115	1 113 403	1 067 456	1 076 775
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	969 484	946 249	975 196	966 414	990 922	947 471	960 164
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	24 634	35 446	31 407	29 829	31 342	19 790	26 190
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	82 876	86 350	90 927	100 872	91 139	100 195	90 420
Autres charges diverses de gestion	1 245 347	1 482 933	2 279 875	1 624 295	2 663 689	2 775 489	3 051 007
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	-	54 936	155 909	237 091	209 496	506 149	373 536
Dont pertes sur créances irrécouvrables (ANV)	41 999	91 683	85 930	79 909	67 298	114 749	114 976
= Autres charges de gestion	14 481 218	14 188 874	16 398 400	17 644 571	14 759 787	15 021 432	16 258 403

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 25 : évolution des charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	20 502 286	19 704 884	17 083 061	13 394 873	14 175 331	13 274 606	14 809 961
<i>Dont achats (y c. variation de stocks)</i>	1 823 063	1 817 285	1 936 350	1 850 857	1 931 304	4 503 785	4 853 161
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	237 805	255 308	232 278	266 115	249 178	425 837	497 452
<i>Dont entretien et réparations</i>	5 667 810	5 189 639	5 132 076	5 392 266	5 349 559	2 688 909	2 894 964
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	428 173	464 371	476 814	417 416	430 974	511 396	675 617
<i>Dont autres services extérieurs</i>	9 941 034	9 652 375	6 878 268	3 050 893	3 681 433	3 164 701	3 414 980
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	-	-	-	-	-	32 363	170 782
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	188 904	224 286	121 394	192 701	166 683	177 659	206 327
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	196 344	101 795	116 702	158 692	145 933	149 177	175 482
<i>Dont transports collectifs et de biens</i>	930 940	1 033 759	1 278 369	1 093 464	1 124 287	599 665	682 734
<i>Dont déplacements et missions</i>	569 966	481 586	467 057	480 394	588 206	441 504	660 510
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	468 729	439 886	398 533	449 312	465 756	521 006	532 087
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	49 519	44 592	45 221	42 762	42 018	58 604	45 866

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 26 : évolution des subventions de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Subventions de fonctionnement	6 877 175	6 334 432	5 576 115	3 956 367	4 139 450	5 208 047	4 688 711
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	1 526 629	1 468 993	1 330 086	647 541	926 554	2 118 945	1 484 079
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	5 350 546	4 865 439	4 246 029	3 308 826	3 212 896	3 084 311	3 204 633
<i>Dont remises gracieuses</i>	-	-	-	-	-	4 790	-

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. évolution de la rémunération du personnel 2015-2021

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rémunération principale	18 128 772	18 051 942	17 940 622	17 714 923	17 977 342	18 636 972	19 208 825
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	4 015 754	3 896 547	3 648 139	3 899 087	3 636 542	4 139 738	4 443 507
+ Autres indemnités	321 703	314 699	306 998	300 954	301 307	300 852	298 402
= Sous-total Personnel titulaire (a)	22 466 229	22 263 188	21 895 760	21 914 964	21 915 192	23 077 562	23 950 734
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	78,0%	79,4%	77,8%	75,9%	74,6%	74,4%	73,4%
Rémunération principale	3 592 559	3 539 814	3 372 150	3 629 706	3 767 966	3 809 642	3 615 190
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	-	-	-	-	-	77 850	-
+ Autres indemnités	77 428	73 532	54 497	25 183	56 363	86 927	101 714
= Sous-total Assistantes maternelles (b)	3 669 987	3 613 346	3 426 648	3 654 890	3 824 329	3 974 419	3 716 904
<i>en % des rémunération du personnel*</i>	12,7%	12,9%	12,2%	12,7%	13,0%	12,8%	11,4%
Rémunération principale et indemnités (dont HS)	2 479 730	1 998 789	2 588 645	3 132 197	3 530 112	3 922 177	4 925 234
+ Autres indemnités	-	-	-	-	-	-	-
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	2 479 730	1 998 789	2 588 645	3 132 197	3 530 112	3 922 177	4 925 234
<i>en % des rémunération du personnel*</i>	8,6%	7,1%	9,2%	10,9%	12,0%	12,6%	15,1%
Autres rémunérations (d)	178 505	166 787	235 367	155 435	98 076	60 357	49 235
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	28 794 451	28 042 110	28 146 419	28 857 485	29 367 709	31 034 515	32 642 108
Atténuations de charges	488 329	28 342	23 019	26 137	24 665	43 888	34 916
= Rémunérations du personnel	28 306 122	28 013 768	28 123 400	28 831 348	29 343 044	30 990 628	32 607 191

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine