

Le Président

Chambre régionale des comptes
Madame Sophie Bergogne
Présidente
3, rue Robert d'Arbrissel
35 000 Rennes

REÇU
Par GREFFE , 14:46, 17/06/2022

Rennes, le 17 juin 2022

Madame la Présidente,

Nous avons eu communication du rapport d'observations définitif de la Chambre régionale des comptes portants sur les finances, les ressources humaines et les centres routiers du Conseil départemental d'Ille et Vilaine.

Vous trouverez en pièce jointe les éléments de réponse du Département que je souhaite porter à connaissance lors de la publication de votre rapport.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Luc Chenut



REÇU

Par GREFFE , 14:48, 17/06/2022



Réponse du Conseil départemental au rapport d'observations définitif de la Chambre régionale des comptes portants sur les finances, les ressources humaines et les centres routiers du Conseil départemental d'Ille et Vilaine.

Le 17 juin 2022

I. De manière générale, les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes appellent les remarques suivantes de la part du Conseil départemental d'Ille et Vilaine

Le Département partage les constats de la Chambre sur la situation financière du Département, qui s'est caractérisée sur la période 2016 – 2019 par un autofinancement en progression et un endettement maîtrisé, avec une diminution de l'encours de dette, qui s'est poursuivie, puisqu'au 31 décembre 2021, celui-ci s'établissait à 460,5 M€ contre 558 M€ au 31 décembre 2016. Les marges de manœuvre dégagées sur la gestion des années 2016 à 2019 ont permis au Département de faire face aux conséquences de la crise sanitaire, qui s'est traduite d'une part, par une hausse très sensible des dépenses sociales, d'autre part, par des dépenses de fournitures sanitaires, à destination notamment des établissements sanitaires et sociaux et enfin, un soutien de la collectivité apporté aux partenaires associatifs. Il en a résulté une chute importante de l'épargne nette dégagée sur l'exercice qui est toutefois restée largement positive.

Il convient de souligner que les marges dégagées sur la période 2016 à 2019 ont résulté, non seulement de l'augmentation des recettes dues à la progression des bases de fiscalité et à celle des droits de mutation, mais également à des efforts de gestion ainsi qu'à la stabilisation des dépenses pour les secteurs relevant des politiques volontaristes auxquels s'est ajouté un recours au levier fiscal pour préserver un niveau d'épargne minimal. Ce recours au levier fiscal a été rendu nécessaire pour faire face à la progression sensible des dépenses d'action sociale alors même que, dans le même temps, le Département enregistrerait une diminution de sa DGF de 53 M€ (la DGF passant de 166 M€ en 2013 à 113 M€ 2017). En outre, le Département d'Ille-et-Vilaine dispose de bases foncières historiquement plus faibles que la moyenne, conduisant à un produit par habitant à fin 2019 qui demeure inférieur à la moyenne nationale, malgré les hausses des taux décidées sur la période.

La suppression de tout levier fiscal pour les Départements ne leur permet désormais plus d'ajuster leurs recettes en cas de nécessité. Le Département partage donc le constat de la Chambre sur la fragilité des Départements induite désormais par leur nouveau modèle financier. La Chambre indique à juste titre que les recettes du Département sont exposées aux variations des cycles économiques et qu'il n'en maîtrise plus les déterminants. C'est particulièrement vrai pour le produit des droits de mutation à titre onéreux, qui ont fortement progressé au cours des dernières années, mais qui, comme le souligne la Chambre, peuvent connaître des chutes brutales, à l'image de l'effondrement de cette recette intervenue à la suite de la crise financière entre 2007 et 2009.

La Chambre indique donc que le seul levier d'ajustement porte sur les dépenses. S'agissant cependant pour près des deux tiers, de dépenses à caractère social, donc très largement contraintes, la capacité de réaction des Départements à une hausse sensible des besoins dans ce secteur restera toutefois limitée, ce qui montre bien l'inadaptation de ce modèle économique à la situation et aux compétences de ces collectivités.

II. Divers points financiers du rapport de la Chambre appellent les précisions, en repartant de la structuration et de la numérotation du rapport de la Chambre pour plus de clarté

Sur la partie dite « synthèse »

Des recettes exposées aux variations des cycles économiques

La Chambre précise que « ces ressources sont exposées aux variations des cycles économiques et immobiliers et peuvent évoluer à la baisse en cas de crise, ce qui menacerait l'équilibre financier du Département ».

Il convient en effet de souligner que mécaniquement, en cas de crise, les dépenses sociales et les moyens humains nécessaires pour y faire face seraient à l'inverse à la hausse.

Le poids important des dépenses d'aide sociale et des charges de personnel

La Chambre indique que « malgré la baisse des effectifs sur la période, à la suite des transferts de compétences vers Rennes Métropole et la région Bretagne, les charges de personnel ont crû de 2,5 % sur la période 2017 – 2020 et représentent 22,5 % des charges de gestion 2020 ».

Il n'y a pas eu de baisse d'effectifs sur la période considérée. Par ailleurs, les créations de postes de la collectivité ont été prioritairement tournées vers le secteur social du fait de nos dépenses obligatoires, du fait aussi de l'internalisation de services comme le soutien à domicile (créations de postes d'AEDFG) qui auraient pu être externalisés.

Ces évolutions sont aussi à mettre en lien avec une croissance démographique soutenue, génératrice de nombreux besoins : en moyenne, 9 à 10 000 habitants supplémentaires par an, près de 4000 collégiens de plus entre 2015 et 2021,

Une prudence nécessaire pour les futures arbitrages budgétaires

La Chambre indique que « l'évolution des charges de personnel doit par ailleurs être contenue ». Il convient de noter que pour l'essentiel, l'évolution des charges de personnel résulte d'une pression à la hausse des besoins du secteur social, protection de l'enfance en particulier mais aussi MDPH.

La Chambre indique également que « la future programmation pluriannuelle des investissements 2022 – 2027 devra être adaptée aux réalités budgétaires du Département ». Sur ce point, le Département dispose de marges de manœuvre pour élaborer la prochaine programmation des investissements : l'endettement a en effet fortement diminué de 98 M€ entre 2016 et 2021.

1 – PRESENTATION DU DEPARTEMENT D'ILLE ET VILAINE

1.1. Une progression ancienne et un vieillissement récent de la population départementale + p.12 du rapport

La Chambre souligne la dynamique démographique de l'Ille et Vilaine. Elle rappelle également la trajectoire démographique de l'Ille et Vilaine qui place le département face à des évolutions massives

qui impacteront fortement les compétences de la collectivité. Ainsi, sur la période 2012-2022, la part de la population âgée de plus de 60 à 74 ans a progressé de 32% (soit plus de 41 000 habitants). C'est 8% de plus que la moyenne nationale et, au total, ce sont 55 500 habitants supplémentaires qui ont atteint les classes d'âges supérieures à 60 ans. En proportion et en effectifs, cette évolution place l'Ille et Vilaine face à un défi majeur à moyen terme.

Comme l'indique la chambre dans son rapport, les projections de l'INSEE croisées avec le profil des bénéficiaires de l'APA en Ille et Vilaine permettent de dégager les grandes tendances qui se dessinent dans les années qui viennent avec une accélération massive du nombre de plus de 80 ans à partir de 2027 (sachant que les ¾ des bénéficiaires de l'APA à domicile ont plus de 80 ans).

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Population 80 ans et +	61 061	61 389	61 953	62 611	63 656	66 879	70 601	74 454	78 076
Variation volume		328	564	658	1 045	3 223	3 722	3 853	3 622
Variation %		0,54%	0,92%	1,06%	1,67%	5,06%	5,57%	5,46%	4,86%

1.3. La métropole de Rennes, poumon économique du territoire

La chambre rappelle la diversité de l'économie breillienne, facteur important de performance, d'innovation et de résilience. Il est à rappeler que malgré ses atouts, l'économie breillienne n'est pas épargnée par les fluctuations de l'économie nationale et internationale.

La chambre souligne également le poids en emplois des activités de service et de la Métropole. Si la Métropole tient effectivement une place centrale dans l'activité économique, cela se fait au sein d'un environnement avec lequel les interactions sont denses et dans une proportion plus équilibrée que dans beaucoup d'autres territoires dotés d'une métropole.

1.4. L'environnement financier du département

La Chambre indique que la charge financière des compétences sociales du Département représentait 58,7 % de ses dépenses de fonctionnement en 2020 (501,3 M€). Il convient de préciser que, en intégrant l'ensemble des lignes budgétaires portant sur des compétences sociales du Département, ces dépenses représentaient, hors personnel, 66 % des dépenses de fonctionnement en 2020. Sur la base des dépenses relevant des seules fonctions 51, 52,54, 55, 56, hors dépenses de personnel à l'exception des assistantes familiales, la proportion du budget de fonctionnement hors péréquation consacrée à ces dépenses ainsi calculées, soit 537 M€ pour l'Ille-et-Vilaine sur un total de 574 M€, ressort à 62% pour une moyenne nationale de 59 %.

2- LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

2.1. Recommandations en matière financière

2.1.1. L'inscription des restes à réaliser

La Chambre réitère sa recommandation de procéder à l'inscription des restes à réaliser dans les documents budgétaires. La Chambre indique en particulier que la nomenclature budgétaire et comptable M57 est venue préciser la gestion des restes à réaliser, notamment dans le cas de crédits de paiement compris dans une autorisation de programme ou une autorisation d'engagement.

Il convient de rappeler que le Département n'a pas adopté l'instruction budgétaire et comptable M57 et reste régi par l'instruction M52. Les principes de la M57 ne peuvent donc lui être appliqués sur la gestion des exercices concernés.

Par ailleurs dans ce cadre, comme il a été indiqué en réponse au précédent contrôle et rappelé lors des échanges préalables à ces observations provisoires, l'inscription de restes à réaliser n'apparaît ni adaptée ni justifiée dans le cadre de la gestion des crédits en autorisations de programme et autorisations d'engagements mise en œuvre au Département d'Ille-et-Vilaine. En effet, dans le cadre d'une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement, ces derniers, comme précisé au point 1.3.1. du chapitre 1 du titre 1 du tome 2 de l'instruction M52, « *correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes* ». Il est également précisé que « *l'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement* ». Ces crédits de paiement sont ajustés chaque année sur la base de l'estimation des dépenses devant effectivement être mandatées sur les engagements pluriannuels pris dans le cadre des AP en cours Il en est de même pour les autorisations d'engagement. Dès lors, les crédits non mandatés en fin d'exercice ne reflètent en rien les engagements de la collectivité puisqu'ils ne portent que sur la part annuelle de l'engagement devant être couvert. Dans le cadre d'une gestion en AP/CP, les engagements sont pris en compte sur la totalité de leur durée et sont imputés sur l'AP correspondante. Seuls les crédits ayant vocation à être dépensés sur l'exercice sont inscrits. Ce mode de gestion permet de traduire la réalité des engagements contractés sur la totalité de leur durée et par ailleurs, d'optimiser la gestion budgétaire en prévoyant l'inscription des seuls crédits devant être réellement utilisés sur un exercice.

C'est la raison pour laquelle le Département ne procède pas à l'inscription de restes à réaliser à son budget, étant précisé que la quasi-totalité des crédits d'investissement sont gérés dans le cadre d'autorisations de programme et que la section de fonctionnement comporte des autorisations d'engagement pour traduire les engagements pluriannuels pris par la collectivité.

2.2. Recommandations en matière de commande publique

La Chambre indique que le Département a fait évoluer sa politique d'achat mais de manière encore incomplète et invite le Département à se doter d'un recensement pluriannuel des besoins. Comme il l'a été précisé lors des échanges préalables, les modalités de recensement des besoins seront réexaminées dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle version de l'application de gestion financière, prévue pour 2022. Un examen des possibilités fonctionnelles sera effectué pour définir les meilleures modalités de ce recensement. Au-delà du recensement quantitatif, la politique achat sera réexaminée pour mieux prendre en compte d'autres dimensions en particulier dans le domaine environnemental, dans le cadre d'une politique renforcée en matière de commande publique responsable.

2.3.1 Réduire l'écart entre les effectifs budgétaires autorisés par l'assemblée départementale et les effectifs réellement pourvus

La Chambre régionale des comptes indique un écart significatif entre les effectifs budgétés et les postes pourvus, pointant une augmentation entre 2016 et 2020. Comme cela a pu être indiqué lors des échanges avec les magistrats, il s'agit là d'une photographie d'une situation à un instant T, à savoir le 31/12 de chaque année. Au regard de la concentration des recrutements en 2020 sur le dernier trimestre du fait du COVID, de nombreux postes se sont libérés en cours d'année et n'ont pu être remplacés que début 2021. Comme le rappelle la Chambre dans son rapport, le nombre de recrutements annuels effectués n'a cessé d'augmenter sur la période étudiée, de 301 en 2016 à 397 en 2020, notamment du fait de départs à la retraite passés d'environ 80 à 100 par année, générant des mobilités « en cascade » en interne. La vacance de poste n'est donc pas due à l'absence de recrutements pendant toute une année sur de nombreux postes mais bien au cumul de phénomènes

de mobilités importantes ces dernières années et d'un décalage de la temporalité des recrutements spécifiquement en 2020.

Par ailleurs, la collectivité a créé un dispositif de postes temporaires pour les agents en reclassement ou en reconversion professionnelle. Afin de rapidement pouvoir intervenir pour des agents dont les situations sont sensibles, la collectivité dispose de 40 supports budgétaires vacants. De la même manière, certains recrutements pour Labocéa sont réalisés directement par le GIP : les supports budgétaires s'en trouvent ainsi vacants.

Enfin, le Département compte 22 % de ces agents qui travaillent à temps partiel ce qui représente l'équivalent de 130 ETP et explique donc une partie de l'écart repéré entre les emplois budgétaires et les effectifs pourvus du tableau p 15.

2.3.2.2. Abroger le complément indemnitaire annuel dénommé « prime temps de travail » prévu à l'article 8 de l'annexe à la délibération du conseil départemental du 20 décembre 2019 portant modification des dispositions applicables au RIFSEEP mis en œuvre au sein des services départementaux

Le Département réaffirme la légalité et la légitimité de cette prime temps de travail, issue de la démarche de révision du temps de travail dans la collectivité, dans le cadre d'un dialogue social que l'Exécutif départemental a porté avec exigence et esprit de responsabilité, sans attendre comme d'autres les injonctions ou les référés. Toutefois, pour tenir compte des remarques de la Chambre Régionale des comptes, il sera proposé lors de la révision prévue du RIFSEEP à la mi-année 2022 que cette prime soit intégrée à l'IFSE des agents, lissée sur 12 mois.

3. LA SITUATION FINANCIERE

3.1. Des recettes exposées aux variations des cycles économiques

3.1.1. Des ressources fiscales dont le département ne maîtrise plus les déterminants

Les données de recettes de DMTO indiquées par la Chambre intègrent dans la recette, le montant perçu par le Département au titre des dispositifs de péréquation nationaux. Or il convient de préciser que le Département reverse au titre de ces mêmes dispositifs, une partie des recettes de DMTO perçues, ces reversements étant supérieurs aux montants perçus par le Département dans le cadre de la péréquation, comme le montre le tableau suivant :

	2016	2017	2018	2019	2020
7326	8,8	9,8	10,0	11,0	15,1
73926	15,6	16,7	20,3	24,8	21,2
Solde péréquation	-6,7	-7,0	-10,3	-13,8	-6,1

En n'intégrant pas les données de la péréquation, le montant des DMTO perçus par le Département s'établit comme suit :

	2016	2017	2018	2019	2020
7321	138,1	168,0	175,0	201,4	203,1
7322	1,3	1,5	1,1	1,4	1,4
Total recette DMTO	139,4	169,6	176,1	202,9	204,5

3.2.2. L'augmentation des charges de personnel

Tableau 3 évolution des effectifs du Département

Le périmètre retenu pour ce tableau tient compte des postes permanents mais également des emplois qui ne sont pas rattachés à des postes budgétaires, comme les renforts, les apprentis ou encore les emplois aidés.

La baisse d'effectifs présentée dans ce document ne tient pas compte de la réalité des emplois permanents mais est le reflet de la fin des emplois d'avenir, décidée par l'Etat. Le Département, qui en employait 80 en 2016 a donc mis fin à ce dispositif, ce qui explique en quasi-totalité la baisse apparente présentée dans le tableau.

Graphique n°10

Ce graphique comparatif ne tient pas compte des différences de périmètre dans les activités réalisées en régie par les Départements. Le Département d'Ille et Vilaine entretient ses espaces naturels sensibles en régie, représentant 130 ETP. De la même manière, les travaux routiers (ancien Parc départemental) sont réalisés en régie totale jusqu'en 2020. Enfin, de nombreuses mesures éducatives à domicile sont assurées également en régie (AEDFG).

« La rémunération des personnels a connu une progression annuelle de 1,3 % entre 2017 et 2020. La progression s'est élevée à 1 % pour les personnels titulaires, qui représentent 71,3 % des charges de rémunération totale, 2,4 % pour les assistantes maternelles et 5,5 % pour les non-titulaires.

Cette phrase tend à confondre rémunération et masse salariale. En effet, les données sur la base desquelles est construit le commentaire sont des données comptables brutes. Elles ne tiennent aucun compte de la variation du nombre d'agents recrutés qu'ils soient titulaires ou contractuels. Or, la collectivité a vu le nombre de contractuels recrutés sur postes permanents ces dernières années augmenter plus rapidement que le nombre de titulaires du fait des modalités offertes par la loi de transformation de la fonction publique de 2019 et avant cela le passage des travailleurs sociaux en catégorie A ouvrant la possibilité de les recruter via des CDD de 3 ans. Cette dernière disposition est de fait de plus en plus actionnée compte tenu des tensions de plus en plus fortes de recrutement statutaire sur ce métier.

La mise en œuvre du RIFSEEP s'est traduite par une revalorisation du régime indemnitaire qui a progressé de 14,9 % sur la période (+ 4,8 % par an), en incluant le versement irrégulier, en 2019 et 2020, de la nouvelle « prime temps de travail » d'un montant annuel de 1,15 M€. »

Concernant le régime indemnitaire, la Chambre régionale des comptes s'appuie pour en faire l'analyse sur les montants annuels mandatés sur l'article comptable 64118-*Autres rémunérations*. Or, d'une part, ce dernier n'intègre pas le RIFSEEP des contractuels. D'autre part, il intègre des rémunérations qui ne sont pas du régime indemnitaire comme par exemple les indemnités d'astreinte, les congés formation, les indemnités d'encadrement de CAE, l'indemnité dégressive de CSG – toutes réglementaires - ou encore la prime « indemnité du conseil général » qui n'est pas intégrée au RIFSEEP. Il n'est pas donc pas possible sur cette base d'en tirer des conclusions quant à l'augmentation du régime indemnitaire dans la collectivité.

3.6. Un niveau d'investissement conforme aux prévisions

S'agissant des dépenses d'équipement en matière de collèges (graphique 17), la Chambre indique un montant de 21,85 € par habitant, ce qui conduit à un montant de dépenses de 23 M€. Or, l'analyse du Département des données d'investissement n'aboutit pas au même chiffre.

Le compte administratif 2019 fait apparaître, sur la fonction 221 correspondant aux collèges, un montant de dépenses d'équipement de 34,9 M€, soit une valeur par habitant de 33,2 €.

Sur l'année 2022, comme le mentionne la Chambre, le montant de dépenses d'équipement pour les collèges au compte administratif 2020 s'établit à 33,4 M€, soit 31,2 € par habitant.

3.7. Une prudence nécessaire dans les futurs arbitrages

La Chambre indique que même si la majorité des dépenses sociales sont fortement contraintes, le département dispose de quelques leviers, dont la maîtrise des effectifs sociaux. Sur ce point, il convient de rappeler, toutefois, que l'augmentation des besoins en matière sociale, générée notamment par la hausse de la population d'Ille-et-Vilaine de l'ordre de 10 000 habitants par an, se traduit mécaniquement par des besoins en personnel pour mettre en œuvre ces politiques.

La collectivité, au regard de sa responsabilité d'employeur, ne peut ignorer les fortes tensions dans les différents services, CDAS notamment, et les risques psycho sociaux qui en découlent. L'examen de l'activité du CHSCT est assez éclairante sur ces sujets, et leur acuité croissante. Il est de la responsabilité de l'employeur de prendre les décisions nécessaires afin de préserver la santé de ses agents et la qualité de vie au travail.

4- LE RESEAU DES CENTRES ROUTIERS DEPARTEMENTAUX

Sur la gestion des routes, le Département partage les conclusions de la Chambre, en soulignant qu'il a d'ores-et-déjà engagé un diagnostic sur les murs et digues (achèvement à l'horizon 2023), ainsi que la refonte de certains documents stratégiques (critères de répartition des effectifs, définition des niveaux de service de la voirie, programmation du renouvellement des véhicules de service...).

En outre, il poursuivra l'optimisation de la gestion de son réseau au travers des réflexions engagées sur le devenir des centres à effectif réduit et le transfert des voies n'ayant plus d'intérêt départemental, en accord avec les communes ou EPCI concernés.

Enfin, la gestion du personnel reste une préoccupation permanente avec un plan de formation élaboré en 2022 qui rentrera en application aussitôt, et la mise en place d'outils informatiques dédiés pour permettre le suivi d'activité en temps réel des équipes en charge de la maintenance et de l'exploitation des routes (réflexion engagée en 2022 pour une mise en application programmée en 2024).