

Chambre régionale
des comptes

Basse-Normandie,
Haute-Normandie



Rapport d'observations définitives

DEPARTEMENT DE LA SEINE-MARITIME (TOME 2 : SITUATION FINANCIÈRE)

(Seine-Maritime)

Exercices 2008 et suivants

Observations délibérées le 9 juillet 2014

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	3
II - INTRODUCTION	3
A - Objet du rapport	3
B - Contrôle antérieur	4
C - Présentation du département de la Seine Maritime	4
III - INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES	6
A - Qualité de l'information financière	6
1 - <i>Le débat d'orientation budgétaire</i>	6
2 - <i>La publication des ratios obligatoires</i>	7
B - Éléments de fiabilité	8
1 - <i>Les opérations de cessions d'actifs</i>	8
2 - <i>Les engagements hors bilan : emprunts garantis</i>	8
3 - <i>Le rattachement des charges et des produits, hors intérêts courus non échus (ICNE)</i>	8
4 - <i>La prévision et la réalisation budgétaire</i>	9
5 - <i>Les dépenses d'équipement : la situation du compte 23 « immobilisations en cours »</i>	10
6 - <i>La gestion des autorisations de paiement et crédits de paiement (AP/CP)</i>	11
7 - <i>Le programme pluriannuel d'investissement (PPI)</i>	12
8 - <i>Les autorisations d'engagement</i>	12
9 - <i>Les avances versées inscrites au compte 238</i>	12
10 - <i>Les participations inscrites aux comptes 26</i>	13
11 - <i>Les provisions constituées et les avances et prêts</i>	13
C - Conclusion	14
IV - PRÉSENTATION DE LA SITUATION FINANCIERE DU DÉPARTEMENT	14
A - Section de fonctionnement	14
1 - <i>Les recettes de fonctionnement</i>	14
2 - <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	21
3 - <i>Les soldes de fonctionnement</i>	25
B - Section d'investissement	26
1 - <i>Les dépenses d'investissement</i>	26
2 - <i>La dette</i>	26
C - Le budget primitif 2014	30
1 - <i>Les recettes</i>	30
2 - <i>Les dépenses</i>	31
D - Conclusion	31
V - LA GOUVERNANCE	32
A - Le plan de consolidation des priorités départementales	32
B - La recherche de marges de manœuvre financières	33
1 - <i>Dépenses obligatoires et dépenses facultatives</i>	33
2 - <i>Les politiques sociales</i>	34
C - Le contrôle de gestion	42
1 - <i>La direction contrôle de gestion, audit et évaluation</i>	42
2 - <i>Les indicateurs de gestion</i>	42
VI - CONCLUSION	43

SYNTHESE

Ce deuxième rapport porte sur la situation financière du département. Le champ d'investigation regroupe les thèmes de la fiabilité des comptes, l'analyse de la situation financière et un examen de la politique sociale compte tenu de son poids dans les dépenses de fonctionnement.

La qualité et la fiabilité des comptes, comme l'amélioration des processus de contrôle interne, sont essentielles pour pouvoir s'assurer des perspectives financières des collectivités publiques, à un moment où leur gestion est rendue plus contrainte en raison des nombreuses réformes en cours. Or, l'examen de la fiabilité des comptes a mis en évidence plusieurs observations significatives dans la mesure où elles influent sur les résultats de la collectivité.

De même, les rapports élaborés par le département à l'occasion des débats d'orientation budgétaire (DOB) doivent progresser pour permettre une meilleure information de l'assemblée délibérante. Ils ne rendent pas suffisamment compte du poids des engagements pluriannuels de la collectivité, ne comportent pas d'analyse prospective et l'endettement important de la collectivité n'y est abordé que de façon allusive.

Sur la période 2009-2013, les recettes de fonctionnement du département augmentent de 13,5 %, essentiellement en raison des recettes supplémentaires issues de l'augmentation du taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). La réforme de la fiscalité directe locale a, toutefois, fortement modifié la structure des ressources fiscales de la collectivité et a limité, comme pour tous les départements, la capacité à moduler la fiscalité directe alors que le département reste dépendant des recettes issues des droits de mutation en repli de plus de 20 % entre 2011 et 2013.

Sur la même période, les dépenses de fonctionnement augmentent de 8,6 % sous l'effet, principalement, de la hausse des dépenses sociales et de la progression des charges de personnel. La hausse de la fiscalité, intervenue en fin de période, a ainsi permis de limiter la dégradation de l'autofinancement.

Bien que les dépenses d'investissement soient en diminution sur la même période, la collectivité est confrontée à une très forte hausse de son endettement qui représente au 1^{er} janvier 2014, 1 245 812 145 €. Par son encours, le département de Seine-Maritime est le deuxième département le plus endetté de France.

Le département est, par ailleurs, confronté à un risque financier potentiel important associé aux garanties qu'il a accordées aux emprunts souscrits par le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT) chargé de l'exploitation de la liaison maritime Dieppe-Newhaven.

En conclusion, et en dépit de l'amélioration relative constatée en 2013, la situation financière du département reste difficile en raison, principalement, du poids de sa dette et des rigidités de sa gestion. La chambre recommande donc que la gouvernance financière soit adaptée aux enjeux actuels et à la forte réduction de ses marges de manœuvre.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La chambre relève en premier lieu que le Département s'est engagé à prendre plusieurs dispositions afin d'améliorer la gouvernance financière de la collectivité, en réponse aux observations émises par la chambre lors de l'examen de gestion.

1. La chambre recommande au Département d'améliorer la tenue de sa comptabilité et de mettre en place un processus de contrôle interne afin d'assurer la qualité et la fiabilité des comptes.
2. Les rapports élaborés par le département à l'occasion des débats d'orientation budgétaire doivent être complétés par des informations précises relatives au poids des engagements pluriannuels de la collectivité, son endettement et par une analyse prospective de sa situation financière.
3. Afin de permettre tant aux élus qu'aux citoyens de disposer d'une vision pluriannuelle de la politique d'investissement du Département, mais également aux services de disposer de priorités stratégiques, la collectivité est invitée à élaborer un programme pluriannuel d'investissement.
4. Le Département est invité à faire le bilan chiffré de son plan de consolidation des priorités départementales.
5. La chambre recommande à la collectivité d'établir une grille d'analyse répartissant les charges entre dépenses obligatoires et facultatives puis à examiner l'opportunité de maintenir ou d'adapter ses politiques facultatives et à analyser parallèlement ses possibilités d'intervention sur la gestion des dépenses et des recettes liées aux compétences obligatoires.
6. Compte tenu de leur importance au sein du budget, le département est invité à réviser les modalités de gestion de ses dépenses et recettes sociales.
7. Le Département est invité à recentrer l'activité de sa direction du contrôle de gestion, de l'audit et de l'évaluation sur l'examen détaillé des principaux budgets de la collectivité et des politiques repérées par le département comme pouvant être des sources d'économies.
8. Le département est invité à établir des indicateurs de gestion permettant à la collectivité d'évaluer ses résultats et de fixer, pour l'ensemble de ses politiques, des objectifs à atteindre et d'analyser les performances de la collectivité par rapport à ses objectifs.
9. Le Département est invité à développer sa capacité d'autofinancement et à s'engager dans une politique pluriannuelle de désendettement.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du département de la Seine-Maritime à partir de l'année 2008 qui a été confié à M. Marc Baudais, premier conseiller. Par lettre en date du 22 mars 2013, le président de la chambre en a informé M. Didier Marie, président du département, puis par un courrier en date du 5 février 2014 son successeur, M. Nicolas Rouly.

Deux entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 28 février 2014 entre M. Didier Marie d'une part, et M. Nicolas Rouly, d'autre part, et le rapporteur.

Lors de la séance du 25 mars 2014, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 23 avril 2014 à M. Didier Marie et M Nicolas Rouly.

M. Nicolas Rouly a adressé une réponse aux observations provisoires de la chambre, par courrier du 20 juin 2014, enregistré au greffe de la chambre le 23 juin 2014. M. Didier Marie n'a pas répondu au rapport de la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 9 juillet 2014, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel est jointe la réponse qui engage la seule responsabilité de son auteur, devra être communiqué par le président du Département de la Seine-Maritime à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

II - INTRODUCTION

A - Objet du rapport

Le département de la Seine-Maritime a déjà fait l'objet d'un premier rapport destiné à fournir des éléments à l'enquête inter juridiction relative aux actions engagées par les collectivités locales en matière de développement durable, à laquelle participe la chambre.

L'objet de ce deuxième tome a vocation à nourrir les travaux menés par la formation inter juridictions « finances publiques locales », sur la situation financière des départements dont le champ d'investigation regroupe notamment les thèmes de la fiabilité des comptes, l'analyse de la situation financière et un examen de la politique sociale compte tenu de son poids dans les dépenses de fonctionnement. Le présent rapport porte sur le seul budget principal du département.

En parallèle, le département de la Seine-Maritime figure dans les collectivités retenues par la formation inter juridiction de la tarification des établissements sociaux et médicosociaux accueillant des personnes âgées dépendantes et des adultes handicapés. De ce fait, le présent rapport n'évoque que la tarification des établissements sociaux et médicosociaux accueillant des mineurs.

L'analyse financière s'appuie principalement sur les comptes de gestion de 2008 à 2012 et le compte de gestion provisoire 2013.

Les comparaisons portent pour la plupart sur les départements de la même strate démographique (plus d'un million (M) d'habitants).

B - Contrôle antérieur

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre consacré à la période de gestion 2001-2008, était, en particulier, consacré à l'examen de la fiabilité des comptes, l'analyse de la situation budgétaire et financière de la collectivité. Ces points étaient assortis de recommandations implicites ou explicites. Les recommandations entrant dans le cadre du contrôle ont fait l'objet d'un suivi abordé au fil du présent rapport.

C - Présentation du département de la Seine Maritime

Selon l'INSEE, la population totale¹ du département de la Seine-Maritime atteint 1 275 952 habitants, dont une population municipale² légale en vigueur au 1^{er} janvier 2013 (date de référence statistique du 1^{er} janvier 2010) de 1 250 411 habitants, soit plus des 2/3 de la population de la région de Haute-Normandie (68,07 %). Sur la base de ce seul critère démographique, le département de la Seine-Maritime se classe au 13^{ème} rang des 95 départements métropolitains et des 22 départements « millionnaires » entre la Loire Atlantique (1,28 M hab.) et la Haute-Garonne (1,24 M d'hab.). Celui-ci affiche un solde excédentaire de 0,4 % par an en moyenne annuelle entre 1999 et 2009. Néanmoins, ce solde est plus ou moins neutralisé par un déficit migratoire de - 0,3 (taux annuel moyen 1999-2009) se traduisant, chaque année, par le départ de 3 500 à 4 000 habitants.

Son territoire, découpé en 69 cantons, a une superficie de 6 278 km² et affiche une densité de 199 habitants au km², supérieure à la moyenne de 111 hab./km² de la métropole (hors Paris) et se structure entre espaces urbains à forte densité essentiellement sur l'axe Seine et espaces ruraux en réseau dense de centre-bourgs. Le département de la Seine-Maritime regroupe 744 communes :

- deux villes de plus de 100 000 habitants se distinguent : Le Havre – 175 497 habitants au 13^{ème} rang et Rouen – 110 933 habitants au 34^{ème} rang des villes de plus de 100 000 habitants ;
- 17 communes entre 10 000 et 32 000 habitants ;
- 23 communes entre 5 et 10 000 habitants ;
- 41 communes entre 2000 et 5 000 habitants ;
- 661 inférieures à 2000 habitants dont 373 de moins de 500 habitants.

Parmi ces 744 communes, 601 sont considérées rurales car n'appartenant pas à une unité urbaine (source « les collectivités locales en chiffres 2013 – éléments de contexte »). La Seine-Maritime compte une trentaine d'unités urbaines mais plus de 75 % de la population se regroupe essentiellement autour de deux aires urbaines majeures :

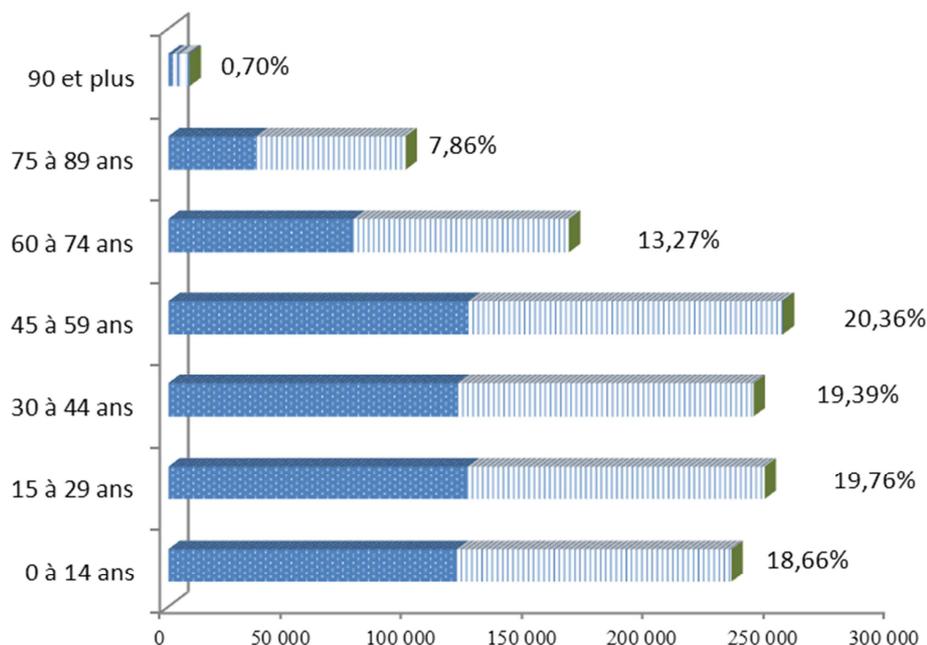
- Rouen, préfecture du département, première aire urbaine de la région qui regroupe 649 291 habitants (population 2008 – source INSEE – aval n° 106 octobre 2011).
- Le Havre, deuxième aire urbaine de la région qui rassemble 293 851 habitants (population 2008) au sein de 81 communes.

La pyramide des âges est proche du profil national, même si la Seine-Maritime, avec un taux des moins de 30 ans de 38,4 %, compte une proportion supérieure à la moyenne métropolitaine de 36,5 %.

¹ La population totale est la somme de la population municipale et de la population comptée à part (personne dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui a conservé une résidence sur le territoire de la commune).

² La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires, les personnes sans abri recensées et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile.

Répartition de la population par tranche d'âge – données 2009 - INSEE



Néanmoins, une étude de 2009, menée en partenariat entre l'INSEE et le département de la Seine-Maritime (AVAL n°80 - juin 2009) annonce que : « *Le vieillissement de la population se poursuit en Seine-Maritime : la population âgée de 60 ans et plus va augmenter de près d'un tiers d'ici 2020. Suivant cette progression, le nombre de personnes âgées dépendantes devrait augmenter de 18 % dans les quinze prochaines années...* »

Le département, délimité par l'axe Seine au Sud, comporte une façade maritime de plus de 140 km à l'ouest, parsemée de ports de commerce et de pêche tels ceux de Dieppe, Le Tréport, Fécamp, Le Havre et Saint-Valéry en Caux. Ce territoire, desservi par le sixième réseau départemental de 6 433 km, dispose également sur son territoire des deux importants complexes portuaires de Rouen et du Havre, des centrales nucléaires de Paluel et de Penly et de 16 parcs éoliens terrestres.

Les secteurs d'activité pourvoyeurs d'emplois sont par ordre d'importance :

- le commerce - les transports - services divers à hauteur de 42,3 %, taux inférieur à la moyenne nationale de 46,5 %,
- l'administration publique - enseignement - santé - action sociale à proportion de 31 %, proche de la moyenne nationale de 30,1 %,
- l'industrie avec un taux de 17,3 %, de près de 4 points supérieur à la moyenne nationale de 13,7 %,
- la construction avec 7,5 % (moyenne nationale de 6,9 %),
- l'agriculture pour 1,9 % d'un point inférieur à la moyenne nationale de 2,9 %

En lien avec cette structuration de l'activité économique, les emplois se concentrent dans les catégories socioprofessionnelles des employés (29,4 %), des ouvriers (26,6 %), des professions intermédiaires (25,6 %). Les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent 12,3 % et les agriculteurs exploitants 1,2 % des emplois.

Sur les 12 derniers mois, le taux de chômage trimestriel de la Seine-Maritime, publié par l'INSEE, progresse légèrement en passant de 11,1 % (2^{ème} trimestre 2012) à 11,8 % (1^{er} trimestre 2013) puis 11,9 % (2^{ème} trimestre 2013), et se situe au-dessus de la moyenne de la France métropolitaine qui affiche respectivement les taux de 9,8 %, 10,4 %,

et 10,5 %. La Seine-Maritime recule de la 18^{ème} à la 19^{ème} puis 20^{ème} place des départements ayant le taux le plus élevé.

Le taux de pauvreté (calculé à 60 % du revenu médian³) fluctue de 13,5 % en 2006 à 13,2 % en 2008 pour atteindre 14,4 % en 2010 et est très proche de la moyenne observée en province (respectivement 13,4 %, 13,2 %, 14,3 %). L'indicateur d'intensité de la pauvreté⁴ augmente sur ces mêmes années de 17,7 % à 18 % puis 18,4 % mais reste en dessous de la moyenne calculée en province (18,2 %, 18,5 % et 19 %).

Avec un pourcentage de foyers fiscaux imposables⁵ de 53,1 % en 2009, le département se situe au-dessus de la moyenne de 52,2 % calculée en province. La médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2010 est de 18 197 euros (€) pour la Seine-Maritime qui se classe au 56^{ème} rang (par ordre croissant) mais reste inférieure à la médiane de la province fixée à 18 749 € pour la même année (source INSEE chiffres clés).

III - INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES

La qualité et la fiabilité des comptes, comme l'amélioration des processus de contrôle interne, sont essentielles pour pouvoir s'assurer des perspectives financières des collectivités publiques, à un moment où leur gestion est rendue plus contrainte en raison des nombreuses réformes en cours. L'estimation de la situation financière des collectivités ne peut, en effet, se limiter à la seule analyse de la situation globale, mais concerne également la fiabilité des comptes qui est devenue une condition essentielle à la performance de leur gestion.

A - Qualité de l'information financière

1 - Le débat d'orientation budgétaire

Selon les dispositions de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un débat sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés doit avoir lieu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Le projet de budget est communiqué avec les rapports correspondants douze jours au moins avant la séance d'adoption de ce budget.

L'instruction porte principalement sur les rapports établis en 2012 et 2013, au titre des orientations budgétaires 2013 et 2014.

Ce débat a lieu chaque année pour la période sous revue. Le rapport transmis à cette occasion aux élus en 2012 et 2013 comprend un exposé de l'environnement socio-économique de la collectivité, une présentation de sa situation financière et enfin, les orientations du projet de budget primitif.

Les développements concernant les recettes sont particulièrement complets.

Toutefois, ces deux rapports ne rendent pas compte du poids des engagements pluriannuels de la collectivité et ne comportent pas non plus d'analyse prospective au-delà de l'élaboration du futur budget primitif.

³ Revenu tel que la moitié des revenus de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du revenu moyen qui est la moyenne de l'ensemble des revenus de la population considérée.

⁴ Indicateur calculé par l'INSEE qui mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté = (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre)/seuil de pauvreté.

⁵ Indicateur différent de celui de « ménage fiscal » qui est constitué par le regroupement des foyers fiscaux répertoriés dans un même logement. En 2010, le Département affiche un pourcentage de ménages fiscaux imposés de 57,7 %.

Sur ce point, le département s'est engagé, à l'issue de l'examen de gestion, à mettre en place, à partir de 2015, un programme pluriannuel d'investissement et un outil de prospective financière sur 5 ans.

Le rapport d'orientation budgétaire 2014 évoque en particulier les deux importants programmes stratégiques de la collectivité qui conditionnent ses choix et son évolution financière :

- le plan de consolidation des priorités départementales adopté en 2011⁶. Ce plan constitue un programme d'économies budgétaires qui fait l'objet d'un développement particulier du présent rapport⁷ ;
- le programme « Seine-Maritime Imaginons 2020 » adopté en 2010 qui fait l'objet d'une analyse détaillée dans le premier tome relatif au département.

Toutefois, le rapport ne permet de mesurer financièrement, ni les objectifs poursuivis et les moyens qui leur sont dévolus, ni les résultats obtenus. Ainsi, dans sa partie consacrée à l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement par habitant, le rapport souligne que le département se situe parmi les départements dont les dépenses réelles de fonctionnement sont fortes mais en faible évolution et affirme sans plus de détail financier que ce « *positionnement ... illustre des besoins sociaux importants et montre que les efforts engagés avec le plan de consolidation des priorités départementales commencent à porter leurs fruits*⁸. »

De la même façon, le rapport indique en conclusion : « *notre action doit s'inscrire dans la perspective des ambitions de "Seine-Maritime Imaginons 2020" tout en préservant des équilibres financiers garantissant notre capacité à agir dans la durée*⁹ », sans avoir évoqué auparavant précisément l'impact et les objectifs financiers du programme « Seine-Maritime Imaginons 2020 ».

La chambre a bien relevé qu'en ce qui concerne le programme Seine Maritime Imaginons 2020, un travail est en cours visant à préciser les objectifs et indicateurs prévus dans chacune des « fiches actions ».

Enfin, le fort endettement que connaît la collectivité et qui constitue un enjeu financier majeur n'est abordé que de façon allusive dans le rapport 2013. Le rapport mentionne ainsi que le manque à gagner généré par les transferts de compétences et de charges « *entraîne une dégradation très importante de l'épargne proche de son étiage à fin 2012 et corrélativement, une augmentation de l'endettement* », sans apporter toutefois de précision sur le niveau global de cet endettement, nonobstant l'information délivrée depuis 2013 dans d'autres documents de la collectivité.

Le rapport 2014, pour sa part, évoque un objectif de réduction de la dette de 5 millions d'euros (M€) à 10 M€ mais ne comporte aucun chiffrage, ni aucune analyse sur l'endettement de la collectivité, malgré l'existence d'un encours de plus d' 1,246 milliard d'euros (Md€).

2 - La publication des ratios obligatoires

Les articles L. 3313-1 et R. 3313-1 du CGCT prévoient que les documents budgétaires du Département doivent comprendre des données synthétiques sur sa situation financière incluant notamment la présentation de onze ratios obligatoires. La chambre relève des erreurs dans les ratios figurant au compte administratif 2009 et 2010 et invite la

⁶ Cf infra.

⁷ Partie IV A.

⁸ Page 21 du rapport d'orientations budgétaires 2014.

⁹ Page 35 du rapport d'orientations budgétaires 2014.

collectivité à répondre avec plus de précision à ses obligations en matière de présentation des ratios obligatoires.

B - Éléments de fiabilité

L'instruction porte sur les exercices 2008 à 2012.

La chambre a examiné les dotations aux amortissements, les recettes et dépenses à classer ou à régulariser, les lignes de crédits de trésorerie. Ces éléments n'appellent pas d'observation.

1 - Les opérations de cessions d'actifs

Sur la période de contrôle, seuls les exercices 2011 et 2012 enregistrent correctement les opérations de cessions d'actif, assurant ainsi la neutralité des opérations de cession.

En revanche, on constate sur les exercices 2008 et 2009 des anomalies qui augmentent indûment le résultat de près de 2 M€ en 2008 et 0,288 M€ en 2009.

2 - Les engagements hors bilan : emprunts garantis

La chambre avait constaté, lors de son précédent contrôle, « ...que le département de la Seine-Maritime n'avait pas accompagné son budget primitif 2006 du tableau retraçant l'encours des emprunts garantis et de l'échéancier de leur amortissement, en dépit des prescriptions résultant des dispositions conjuguées des articles L. 2313-1 et L. 3313-1 du CGCT... » A la lecture des annexes figurant aux budgets primitifs de 2008 à 2012, cette observation peut être maintenue.

Par ailleurs, les maquettes utilisées diffèrent selon les exercices. La chambre souligne que ce changement de format de présentation ne permet pas de mesurer l'évolution, tant du volume initial des emprunts que du capital restant dû.

Même si l'annexe du budget primitif 2013 apporte davantage d'informations, la chambre invite le Département à respecter une permanence des méthodes de manière à permettre d'apprécier l'évolution de sa situation en matière d'emprunts.

Le Département précise avoir stabilisé sa maquette budgétaire depuis 2013.

3 - Le rattachement des charges et des produits, hors intérêts courus non échus (ICNE)

La procédure de rattachement des charges et des produits permet de garantir le respect du principe de l'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. Son absence peut, soit révéler une insuffisance de crédits nécessitant le report de charges sur l'exercice suivant, majorant artificiellement le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement, soit être le résultat d'une volonté des gestionnaires de fixer une date limite d'engagement.

La chambre relève que sur la période soumise au contrôle, la collectivité n'a effectué aucun rattachement de produits et n'a que très peu de rattachements de charges.

Or, lors du précédent contrôle, la chambre avait déjà attiré l'attention de la collectivité sur le non-respect du principe d'indépendance des exercices et des prescriptions de l'instruction budgétaire M-52.

La chambre a ainsi établi que le déficit d'investissement en 2013 résulte, notamment, de la prolongation d'un mois du mandatement des investissements auparavant interrompus dès le mois de novembre.

Pour les années antérieures à 2013, il ressort donc que le déficit d'investissement est sous-estimé. Cette présentation rend difficile toute analyse pluriannuelle.

4 - La prévision et la réalisation budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement sur la période n'appellent pas d'observation. Ils oscillent entre 94,8 % et 98,3 % de réalisation en dépenses et entre 100,6 % et 103,7 % en recettes.

CG76 - taux d'exécution dépenses d'équipement budget principal - En €					
source : comptes administratifs III-A1	2008	2009	2010	2011	2012
Crédits ouverts					
20- immobilisations incorporelles (hors 204)	8 484 094	8 967 978	6 907 218	5 219 165	4 258 659
204 - subventions d'équipement versées	215 953 971	160 700 494	116 638 014	105 446 854	97 927 135
21 - immobilisations corporelles	22 447 005	34 627 065	21 607 323	14 169 148	11 324 254
23 immobilisations en cours	189 779 607	156 704 010	145 542 510	114 117 911	97 744 661
Total	436 664 677	360 999 546	290 695 064	238 953 077	211 254 708
Mandats émis					
20- immobilisations incorporelles (hors 204)	6 810 576	7 099 243	5 086 218	3 962 200	3 471 874
204 - subventions d'équipement versées	154 932 146	122 813 596	110 376 030	89 072 573	81 141 315
21 - immobilisations corporelles	17 749 017	32 498 802	17 836 907	10 426 006	8 468 978
23 immobilisations en cours	156 975 982	127 816 329	125 531 381	107 845 466	89 710 137
Total	336 467 720	290 227 971	258 830 536	211 306 244	182 792 305
Restes à réaliser					
20- immobilisations incorporelles (hors 204)	0	1 868 735	0	0	0
204 - subventions d'équipement versées	0	37 886 898	0	0	0
21 - immobilisations corporelles	0	2 128 263	0	0	0
23 immobilisations en cours	0	28 887 680	0	0	0
Total	0	70 771 576	0	0	0
Crédits annulés					
20- immobilisations incorporelles (hors 204)	1 673 518	0	1 821 001	1 256 966	786 785
204 - subventions d'équipement versées	61 021 826	0	6 261 984	16 374 281	16 785 819
21 - immobilisations corporelles	4 697 988	0	3 770 416	3 743 142	2 855 275
23 immobilisations en cours	32 803 626	0	20 011 128	6 272 445	8 034 524
Total	100 196 957	0	31 864 528	27 646 833	28 462 404
taux d'exécution budgétaire	77,05%	100,00%	89,04%	88,43%	86,53%
Sans les restes à réaliser		80,40%			
CRC BN-HN					

Les taux de réalisation des dépenses d'équipement, entre 2008 et 2012 progressent globalement sur la période. Le compte administratif de l'année 2009 ne comporte pas de crédits annulés générant un taux de réalisation de 100 %. En revanche, cet exercice présente des restes à réaliser contrairement aux autres années. Ceux-ci neutralisés font état d'un taux de 80,4 %.

La collectivité précise que c'est une « *erreur de paramétrage faite en 2009 pour l'édition du compte administratif. La collectivité a fait depuis des années le choix d'annuler les crédits non réalisés pour éviter d'abonder le nouvel exercice de crédits au-delà de ceux estimés et votés par le budget primitif. Dans cette optique, le résultat de fonctionnement est redistribué par l'abondement de crédits nouveaux à l'occasion du budget supplémentaire*¹⁰. »

Il ressort de la réglementation (article R. 3312-8 du CGCT) qu'il est non seulement possible mais nécessaire de constater des restes à réaliser sur des dépenses d'investissement gérés en autorisations de programme (AP)/crédits de paiement (CP) dans la mesure où ce constat s'impose pour le calcul du besoin de financement de la section d'investissement et du résultat global au sens de l'article L. 1612-14 du CGCT.

L'article L. 3312-4 I précise que, lors du recours à la procédure des autorisations de programme (AP)/crédits de paiement (CP), « *l'équilibre budgétaire de la section*

¹⁰ Réponse au questionnaire n°3 sur la fiabilité des comptes : page 2.

d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement. » Les restes à réaliser en dépenses doivent être calculés sur la base des crédits de paiement ouverts au budget et non en tenant compte de l'ensemble des engagements sur autorisations de programme.

La chambre invite donc le département, comme il s'y est engagé, à faire figurer en restes à réaliser, les crédits de paiement engagés mais non réalisés de l'exercice budgétaire et à les reporter au budget primitif de l'année suivante.

5 - Les dépenses d'équipement : la situation du compte 23 « immobilisations en cours »

L'instruction M52 indique que : « ... *Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances avant justification des travaux (comptes 236, 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235). Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées... Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire....* »

La chambre relève que :

- entre 2008 et 2012, le volume des « Immobilisations en cours » augmente de plus de 67 % et dépasse le milliard d'euros fin 2012 (1,04 Md €) ;
- le volume annuel moyen de travaux est de 123,25 M€ et décroît d'une façon constante sur la période en passant de 158,17 M€ en 2008 à 91,06 M€ en 2012 ;
- en retenant la moyenne de 123,25 M€ d'immobilisations en cours par an, le « stock » d'immobilisations inscrit au compte 23 représente 8 années ;
- aucun des travaux n'est « sorti » du compte 23 pour les années 2008, 2009 et 2010 ce qui apparaît surprenant au regard des masses financières concernées, (respectivement de 619,5 M€, 746,6 M€, 969,6 M€). Interrogée, la collectivité a précisé que « la Direction des Finances n'est pas informée des réceptions de travaux, et est donc dans l'impossibilité de demander des intégrations d'éléments d'actif. Une campagne a été menée en 2011 et 2012, mais sans que cela ait encore permis de définir une procédure permettant de fiabiliser ces opérations d'intégration¹¹. » ;
- l'exercice 2011 n'affiche qu'un pourcentage d'opérations achevées de 1 % et l'exercice 2012 de 2,2 % ;
- en retenant la moyenne d'opérations « transférées » au compte 21 de 6,46 M€, la collectivité mettrait ainsi 160 années pour solder le compte 23.

De plus, la collectivité n'a pas été en mesure d'indiquer à la chambre le stock d'opérations en cours. Or, la bonne connaissance de son patrimoine permet à l'ordonnateur de mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale (notamment d'affecter le patrimoine conformément aux besoins, de mieux évaluer la charge à amortir, les dépenses de réparation et de renouvellement, de mettre à jour l'inventaire). Au-delà du constat d'un volume anormalement important d'opérations en cours, la collectivité va être confrontée à la nécessité de disposer des moyens nécessaires à la charge d'amortissement de ces nouvelles immobilisations ainsi que, le cas échéant, de la mise à disposition de moyens à leur entretien. La chambre invite donc le Département, comme il s'y est engagé, à régulariser la situation des comptes 23 et 21 et renforcer sa procédure de contrôle interne.

¹¹ Page 3 questionnaire n°3 du 21 janvier 2014 portant sur la fiabilité des comptes.

6 - La gestion des autorisations de paiement et crédits de paiement (AP/CP)

Les investissements de la collectivité sont gérés selon la procédure des AP/CP pour la totalité de ses dépenses d'équipement. Les règles relatives à leur gestion sont contenues dans le règlement budgétaire et financier.

Ce règlement, document obligatoire, est issu de la loi du 26 août 2005 codifié au III de l'article L. 3312-4 du CGCT qui dispose que : « ...*les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents sont précisées dans le règlement budgétaire et financier du Département. La situation des autorisations d'engagement et de programme, ainsi que des crédits de paiement y afférents donne lieu à un état joint aux documents budgétaires.* »

A la lecture du règlement budgétaire et financier en vigueur, on peut notamment relever que le Département a adopté la procédure d'affectation imposée aux régions, qui consiste à individualiser les actions et à mettre en réserve tout ou partie de l'autorisation de programme ou de l'autorisation d'engagement pour leur réalisation.

Le vote des autorisations de programme et des autorisations d'engagement fait l'objet d'une délibération distincte de celle du vote du budget (conformément à l'article R. 3312-3 du CGCT) ou d'une décision modificative. Le vote d'autorisation de programme à l'occasion d'une décision modificative doit demeurer exceptionnel et leurs montants doivent être compensés par la réduction d'AP existantes.

En termes de caducité, les engagements liés aux autorisations de programme réservées exclusivement aux subventions accordées, doivent être réalisés avant le 31 décembre de l'année du vote de l'autorisation de programme. Pour les engagements des autorisations de programme relatives à des opérations d'équipements départementaux et en cas d'impératif de gestion, ce délai d'engagement peut être repoussé au troisième exercice suivant l'affectation.

Les annexes relatives aux AP/CP, figurant à l'appui du compte administratif 2008, sont inexploitables (suite à la mise en place d'un nouveau logiciel financier) et l'annexe produite à l'appui du compte administratif 2012 change de présentation. Les documents présentent les AP uniquement selon l'arborescence de ce logiciel.

Les différentes annexes budgétaires dressent la liste des AP/CP (494 AP/CP au compte administratif 2012 dont 150 indiquées comme soldées). Il est toutefois constaté le même intitulé sur nombre de lignes : 26 AP sont ainsi concernées dans l'annexe DM 2 de 2013.

La chambre relève un manque d'homogénéité des méthodes employées par la collectivité. Selon le département : « *les difficultés rencontrées ... sont le revers d'une démarche visant à faciliter le travail des directions métiers en leur donnant la possibilité de déterminer leur typologie d'AP, le nombre qu'elles utilisent ainsi que leur degré de précision.* »

Le département souligne que « *désormais, les AP sont ouvertes exclusivement au BP et gérées, soit en AP « thématiques », soit en AP « d'opération ». Ce choix donné aux directions vise à faciliter le travail des directions métiers. En contrepartie, il rend plus compliqué le suivi quotidien par la DF¹² et les retraitements nécessaires pour donner de la lisibilité à l'ensemble.* »

La chambre invite la collectivité à poursuivre ses efforts pour clarifier et simplifier la lisibilité de ses autorisations de programme, nonobstant l'intérêt de maintenir une permanence des méthodes, notamment en améliorant la coordination entre la direction des finances et les services gestionnaires.

¹² DF : Direction des finances.

7 - Le programme pluriannuel d'investissement (PPI)

La collectivité n'a pas mis en œuvre de programmation pluriannuelle de ses investissements et ne dispose pas de plan pluriannuel lui offrant une vision globale des investissements.

Afin de permettre, tant aux élus qu'aux citoyens, de disposer d'une vision pluriannuelle de la politique d'investissement du Département, mais également d'offrir une « feuille de route » aux services, la chambre invite la collectivité, comme elle s'y est engagée pour 2015, à élaborer un programme pluriannuel d'investissement.

8 - Les autorisations d'engagement

En ce qui concerne les départements, l'article L. 3312-4 du CGCT dispose que :
« Si le département le décide, les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement comprennent des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. La faculté prévue au premier alinéa du présent II est réservée aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles le Département s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel. »

Le département restreint ce champ offert, aux seules opérations dont l'échéancier de crédits de paiement porte au minimum sur trois exercices budgétaires. Pour 2012, 6 % des dépenses réelles de la section de fonctionnement rentrent dans ce cas de figure et sont gérées en AE/CP.

9 - Les avances versées inscrites au compte 238

En passant de 35,8 M€ à 52,1 M€, l'écart entre les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles et leur régularisation augmente de plus de 45 % entre 2008 et 2012.

article 238 source comptes de gestion						
Conseil Général de la Seine-Maritime	BE (débit)	OP budg DEBIT	OP budg CREDIT	TOTAL DEBIT	TOTAL CREDIT	SOLDE
2008	30 350 216,64	7 378 639,05	1 875 134,74	37 728 855,69	1 875 134,74	35 853 720,95
2009	35 853 720,95	9 980 293,25	1 975 210,78	45 834 014,20	1 975 210,78	43 858 803,42
2010	43 858 803,42	8 087 831,15	3 200 475,08	51 946 634,57	3 200 475,08	48 746 159,49
2011	48 746 159,49	2 504 881,34	1 573 240,01	51 251 040,83	1 573 240,01	49 677 800,82
2012	49 677 800,82	3 599 176,89	1 168 089,65	53 276 977,71	1 168 089,65	52 108 888,06

L'instruction a montré que 2 types d'opérations sont comptabilisés sur les comptes 238 :

- les opérations sous mandat confiées à l'OPH pour la construction de différents centres d'information et d'accueil départementaux, aux communes pour les travaux sur les traversées d'agglomération ;
- les avances sur marchés publics.

Interrogée sur cet écart, la collectivité a précisé que « *le poste des conventions avec les communes pour les travaux de voiries n'a pas encore fait l'objet de régularisation (basculé du compte 238 au compte 23151). Entre 2009 et 2012, nous avons mandaté plus de 18 millions d'avances dans ce cadre¹³.* »

La collectivité reconnaît avoir du retard dans la régularisation de ce compte. La chambre souligne que ce retard a des incidences sur le niveau d'amortissement qui de ce fait est sous-évalué. A l'inverse, la capacité d'autofinancement est surévaluée.

¹³ Questionnaire n°3 du 21 janvier 2014 portant sur la fiabilité des comptes page 4, question n°9.

La chambre invite donc la collectivité à régulariser les avances aux comptes 238 et à amortir les sommes en conséquence.

10 - Les participations inscrites aux comptes 2614

Hormis le compte administratif 2008, les annexes figurant aux différents comptes administratifs 2009, 2010, 2011 n'apportent que peu d'information sur les participations souscrites par le département.

De plus, aucune annexe relative à la liste des organismes dans lesquels le département a pris un engagement financier sous forme de participation au capital ne figure au compte administratif 2012.

De plus, des différences ont été constatées entre les données transmises dans le cadre de l'instruction par les services du département de la Seine-Maritime et les chiffres figurant dans les balances des comptes de gestion :

source : balances /comptes de gestion		2008	2009	2010	2011	2012
soldes	compte 261	9 890 077,64	9 890 077,64	9 890 077,64	9 890 077,64	9 890 077,64
	compte 266	2 052 085,84	2 052 085,84	2 052 085,84	2 018 547,06	2 018 547,06
	compte 271	764 071,33	764 071,33	764 071,33	764 071,33	764 071,33
total soldes comptes de gestion		12 706 234,81	12 706 234,81	12 706 234,81	12 672 696,03	12 672 696,03
total tableau des services		12 753 032,05	11 933 243,27	2 407 296,54	2 373 757,76	2 373 757,76
différence avec tableau des services		-46 797,24	772 991,54	10 298 938,27	10 298 938,27	10 298 938,27

Interrogée sur ces différences, la collectivité s'est engagée à régulariser cette situation.

11 - Les provisions constituées et les avances et prêts

La collectivité a constitué deux types de provisions : pour risques et charges et pour dépréciation des immobilisations. L'instruction M52 précise que « *cette provision doit être constituée dès la naissance du risque et maintenue tant qu'il subsiste.* »

D'un point de vue purement comptable, ce choix n'appelle pas de remarques. Le constat peut être fait d'un montant de provisions au 1^{er} janvier 2008 de 24,5 M€ pour les risques et charges et de 12,27 M€ pour dépréciations d'immobilisations (total de 36,8 M€).

Chaque grand « domaine » de compétence fait l'objet d'un tableau spécifique : la construction, le personnel, le social, les marchés. Néanmoins, chaque tableau possède sa propre présentation et le montant de l'enjeu financier n'apparaît pas systématiquement.

Un tableau retraçant l'ensemble des informations relatives au risque contentieux apparaît d'autant plus nécessaire que les enjeux financiers sont élevés et qu'ils nécessitent pour certains la constitution de provisions importantes. Tel est le cas notamment de marchés d'enrobés dont l'enjeu financier est évalué par le département à 45 M€¹⁵, ou dans le domaine du patrimoine dont le total des contentieux recensés atteint 10,39 M€.

De même, les montants figurant dans les annexes des comptes administratifs ne correspondent pas aux montants des avances et prêts figurant à l'article 274 inscrits dans la balance des comptes.

La chambre invite donc la collectivité, comme elle s'y est engagée, à se rapprocher du comptable et à regrouper l'ensemble des informations relatives aux avances et prêts. Elle a bien noté que la collectivité proposera cette démarche comme un axe majeur dans la convention de service comptable et financier qu'elle négocie avec la direction générale des finances publiques (DGFIP).

¹⁴ Compte 26 : Participations et créances rattachées à des participations.

¹⁵ Document « contentieux en cours ».

C - Conclusion

L'examen de la fiabilité des comptes a mis en évidence plusieurs observations significatives dans la mesure où elles influent sur les résultats de la collectivité.

Une partie des difficultés relevées provient de l'absence de permanence des méthodes et d'outils d'analyse prospective. En réponse aux observations de la chambre, le département indique que « depuis janvier 2014, un comité de pilotage se réunit de manière hebdomadaire sous l'autorité du Président, associant son cabinet, la direction générale, la direction des finances et la direction du contrôle de gestion, audits et évaluations. Enfin, une cellule spécifique de travail associe le vice-président en charge des finances et un conseiller général missionné spécialement pour conduire la réflexion sur la prospective financière. »

La chambre recommande au département, comme il s'y est engagé, d'identifier les processus à enjeux, d'en évaluer les risques puis de renforcer son contrôle interne afin de sécuriser et de fiabiliser l'ensemble des opérations comptables.

IV - PRÉSENTATION DE LA SITUATION FINANCIERE DU DÉPARTEMENT

A - Section de fonctionnement

1 - Les recettes de fonctionnement

a - Evolution générale

Les recettes (ou produits) de gestion du département augmentent régulièrement sur la période 2009-2013, évoluant de 1 182 M€ en 2009 à 1 341 M€ en 2013, soit une croissance de 13,5 % principalement en raison d'une hausse de la fiscalité directe. La variation annuelle moyenne de ces recettes s'établit à 3,2 %.

Évolution des recettes de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	évolution 2009-2013
Ressources fiscales propres	822 837 764	860 649 297	850 090 731	868 177 465	903 907 527	
Fiscalité reversée ¹⁶	0	0	22 399 043	17 035 206	26 984 539	
Total ressources fiscales¹⁷	822 837 764	860 649 297	872 489 774	885 212 671	930 892 066	13,1 %
Dotations et participations	312 007 828	314 243 617	345 769 552	347 790 249	349 873 192	12,1 %
Ressources d'exploitation	47 181 982	50 521 859	50 531 120	52 803 582	60 810 783	28,9 %
Total recettes de gestion¹⁸	1 182 027 575	1 225 414 773	1 268 790 446	1 285 806 503	1 341 576 041	13,5 %

CRC BN-HN source : sur la base des comptes de gestion 2009-2013

De 2009 à 2012, les recettes de gestion de la collectivité rapportées au nombre d'habitants sont, de manière constante, plus importantes que celles de la moyenne des départements de la même strate démographique (supérieure à 1 million d'habitants).

¹⁶ Fiscalité reversée = total Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) + Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) + Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

¹⁷ Total ressources fiscales = ressources fiscales propres + fiscalité reversée.

¹⁸ Total recettes de gestion = total ressources fiscales + dotations et participations + ressources d'exploitation.

Comparaison produits réels de fonctionnement/habitant

	2009	2010	2011	2012
Département	964	989	1021	1031
Moyenne strate départements	882	934	964	963
<i>Ecart</i>	82	55	57	68

CRC BN-HN source : DGCL, les comptes des départements 2009 à 2012

Sur la période de contrôle, parmi ces produits de fonctionnement réels, les ressources fiscales représentent le premier poste budgétaire devant les dotations et participations et les ressources d'exploitation. Ces différentes ressources budgétaires représentent en 2013 respectivement 69,4 %, 26,1 % et 4,5 % des produits de fonctionnement du département.

La part de la fiscalité par rapport aux recettes (69,4 %) est ainsi quasi identique en 2013 et en 2009 où elle représente 69,6 % des ressources totales. Toutefois, au-delà de ce constat, il convient de souligner que la structure des recettes fiscales du département se transforme au cours de la période.

b - La fiscalité

La réforme de la fiscalité locale induite par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 a profondément modifié la structure des ressources fiscales des départements.

Évolution des principales ressources fiscales

Principales ressources fiscales (en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013
impôts directs					
<i>taxe foncier bâti</i>	178 847	183 210	282 136	303 911	352 440
<i>taxe professionnelle</i>	311 121				
<i>prélèvement taxe professionnelle (PVA)</i>	-28 981	-28 981			
<i>taxe d'habitation</i>	81 800	83 861			
<i>taxe foncier non bâti</i>	743	725			
<i>compensation transitoire taxe professionnelle</i>		311 121			
<i>cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>			147 023	155 139	154 161
<i>imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)</i>			15 584	15 806	16 269
<i>Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>			23 280	23 181	23 310
<i>Fonds de péréquation CVAE</i>					-2 672
impôts indirects					
<i>droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (dont DMTO)</i>	86 958	107 879	129 770	114 607	101 846
<i>Fonds de péréquation DMTO</i>			-880	-6 145	6 346
<i>Impôts et taxes prod.et conso. énergétiques et industrielles (dont TIPP)</i>	119 789	128 792	133 535	138 474	138 344
<i>Taxes véhicules dont taxes sur conventions d'assurance (TSCA)</i>	66 588	69 016	135 909	140 239	140 864

CRC BN-HN source : base des comptes de gestion 2009-2013

La taxe professionnelle (TP) a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de deux impositions : la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les départements dont la Seine-Maritime qui ne sont pas concernés par la CFE reçoivent 48,5 % du produit de la CVAE, laquelle est perçue au niveau national à partir d'un taux unique¹⁹.

Par ailleurs, plusieurs impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ont été créées pour compléter le remplacement de la taxe professionnelle. Les

¹⁹ Source : rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes, p77.

départements perçoivent une quote-part variable du produit de ces impositions. Ils bénéficient par ailleurs du transfert du reliquat de la part État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de la part résiduelle de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

En outre, la réforme s'accompagne d'une réattribution des impôts directs locaux. La part départementale de la taxe d'habitation (TH) est transférée au bloc communal ainsi que la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les départements conservent la taxe foncière sur les propriétés bâties, augmentée de l'ancienne part régionale.

Afin d'assurer la neutralité financière de la réforme la première année, les départements reçoivent également une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Le département de la Seine-Maritime reçoit à ce titre, en 2010, une dotation de 311 121 112 €.

En outre, un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) est institué. Il est alimenté par un prélèvement sur les départements pour lesquels la réforme a un impact positif sur les ressources fiscales. A l'inverse, ceux, comme la Seine-Maritime, pour lesquels la réforme a un impact négatif bénéficient d'un reversement leur assurant un niveau de ressources équivalent à celui dont ils disposaient avant la réforme²⁰.

Structure et évolution des recettes fiscales²¹

en euros	2009		2010		2011		2012		2013	
Impôts directs ¹	549 501 943	67%	554 960 823	64%	474 154 847	54%	498 037 812	56%	543 508 682	58%
Variation annuelle			0,99%		-14,56%		5,04%		9,13%	
Impôts indirects	273 335 821	33%	305 688 474	36%	398 334 927	46%	387 174 859	44%	387 383 384	42%
Variation annuelle			11,84%		30,31%		-2,80%		0,05%	
Total	822 837 764		860 649 297		872 489 774		885 212 671		930 892 066	

¹ Dont FNGIR.

CRC BN-HN source : comptes de gestion 2009-2013

Ainsi, la composition des recettes fiscales du département a fortement évolué sous l'effet de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2011 pour l'ensemble des collectivités territoriales. La part de la fiscalité directe est passée de 67 % en 2009 à 58 % en 2013, tandis que celle de la fiscalité indirecte progresse de 33 % à 42 %. Cette tendance est conforme à celle observée au plan national.

A l'issue de la réforme de la fiscalité locale, le département ne dispose plus que d'un seul impôt local sur lequel il peut intervenir : la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les deux autres nouvelles ressources, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sont des impôts économiques dont les modalités de calcul sont fixées par la loi de finances chaque année.

Comme pour tous les départements, la réforme de la fiscalité locale entraîne donc une réduction de la capacité du département à moduler les taux de fiscalité et une dépendance à l'égard de recettes liées à la conjoncture économique, notamment la CVAE ou les DMTO.

Le département considère avoir perdu des recettes avec la nouvelle cartographie des recettes, la perte d'autonomie fiscale et la création du fonds de péréquation des DMTO.

²⁰ Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, p 78.

²¹ Le produit des impôts directs retracés dans le tableau comprend, à compter de 2011, le versement au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Selon la collectivité, « cette réforme fiscale occasionne une perte cumulée de 213,1 M€ de recettes nettes pour le département de Seine-Maritime (de 2010 à 2012) »²². Ce montant a été calculé par la collectivité en comparant les recettes réellement perçues par le département et les recettes qu'il aurait perçues sans la réforme fiscale.

La chambre relève toutefois que ce calcul s'appuie sur des hypothèses de croissance des bases et des taux particulièrement dynamiques dont il est précisé en réponse, qu'ils correspondent à la progression moyenne constatée, pour les départements de la même strate, sur les 5 exercices antérieurs à la réforme de la taxe professionnelle. La collectivité retient en effet une croissance des bases de 4 % pour la taxe professionnelle, 3,3 % pour la taxe d'habitation, 3,2 % pour le foncier bâti, 4 % pour le foncier non bâti et une augmentation moyenne des taux de 3 %

1) Fiscalité directe

(a) La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Les recettes issues de la TFPB ont augmenté régulièrement et fortement au cours de la période de contrôle. Cette évolution représente une hausse de 97 % entre 2009 et 2013. Elles constituent désormais, depuis la réforme de la fiscalité locale, la première ressource fiscale du département. En 2013, elle constitue 64 % du produit des impôts directs et 37 % du total des ressources fiscales du département.

Produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties

2009	2010	2011	2012	2013
178 847	183 210	282 136	303 911	352 440

CRC BN-HN source : DGCL les comptes des départements. Compte de gestion 2012 et compte de gestion provisoire 2013

Les bases de la TFPB augmentent également de manière constante au cours de la période de contrôle.

Evolution des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties

	2009	2010	2011	2012	2013
Bases de TFPB	1 184 417 942	1 213 298 210	1 289 456 831	1 338 642 588	1 381 589 861
Variation annuelle	4,0 %	2,4 %	6,3 %	3,8 %	3,2 %

CRC BN-HN source : département rapport DOB 2014

La progression annuelle de 6,3 % des bases en 2011, la plus forte sur la période, résulte de la suppression de l'abattement d'un tiers dont bénéficiaient les usines du secteur nucléaire avant la réforme de la taxe professionnelle. La neutralisation de cette mesure particulière ramènerait l'augmentation des bases en 2011 à 4,2 %.

La croissance de ces bases s'explique à la fois par les effets de la loi de finances qui détermine l'évolution nominale des bases et la variation physique constatée sur le territoire de Seine-Maritime.

La croissance la plus faible observée en 2010 résulte ainsi d'une variation nominale et d'une variation physique toutes deux limitées à 1,2 % ; l'évolution physique réduite des bases étant quant à elle liée aux effets de la crise immobilière en Seine-Maritime.

³³ Source : rapport d'orientations budgétaires pour 2013. Département.

Structure des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties 2012

	Département		Moyenne strate départements
Locaux d'habitation	802 137 888	60%	65%
Locaux à usage professionnel et commercial	229 742 055	17%	27%
Etablissements industriels	306 762 645	23%	8%
Total	1 338 642 588		

CRC BN-HN source : DGFIP

La structure des bases de la TFPB en 2012 fait apparaître que la proportion des bases des établissements industriels est supérieure à la moyenne de la strate, du fait notamment du poids important des bases de foncier bâti liées à l'industrie nucléaire, tandis que celle des locaux professionnels est inférieure à la moyenne de la strate.

L'ensemble des exonérations instituées par le département en matière de TFPB est réduit et représente, en 2012, 5,2 M€, soit 0,39 % des bases du département.

Comparaison des produits de la TFPB/habitant

(en euros par habitant)	2009	2010	2011	2012
Département	144	147	226	241
Moyenne strate départements	106	111	168	175

CRC BN-HN source : DGCL, les comptes des départements 2009 à 2012

Le produit de la TFPB par habitant est constamment supérieur à celui la moyenne de la strate.

Comparaison des taux de la TFPB/habitant

(en pourcentage)	2009	2010	2011	2012
Département	15,10	15,10	21,88	22,54
Moyenne strate départements	8,04	8,25	12,03	12,24

CRC BN-HN source : DGCL, les comptes des départements 2009 à 2012

Cette situation découle de taux également toujours plus élevés sur la période de contrôle par rapport à ceux votés par les départements comparables.

En effet, les bases nettes imposées au profit du département sont constamment inférieures à celles des départements de la strate. En 2012, les bases de TFPB par habitant en Seine-Maritime s'élèvent ainsi à 1 071 € contre 1 433 € pour la moyenne de la strate²³.

La forte augmentation des taux que l'on observe en 2011 provient du nouveau calcul des taux intervenu à cette date dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, afin de prendre en compte le transfert de la part de TFPB relevant auparavant des conseils régionaux et la diminution des frais de gestion affectés aux départements²⁴.

Avec l'adoption d'un taux de TFPB de 25,36 % en 2013, en progression de 12,5 % par rapport à celui voté en 2012, le département devient celui de la strate où le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est le plus élevé²⁵. Selon le département, « La suppression de la taxe professionnelle a ainsi fortement déstabilisé la situation budgétaire de la Seine Maritime, justifiant l'intervention sur la seule fiscalité disponible. »

²³ Source DGFIP.

²⁴ Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes, p 78.

²⁵ Source CRC BN-HN, « taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties votés en 2013 par les départements » DGCL à partir des états fiscaux 1253 de la DGFIP.

(b) La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)

Instaurée en 2011, la CVAE représente, en 2013, 28 % du produit des impôts directs locaux. Le produit de CVAE 2013 (154 161 489 €) est en diminution de - 0,63 % par rapport au produit versé en 2012 (155 139 643 €), alors que celui-ci enregistrait une hausse de 5,5 % sur l'année 2011 (155 139 643 €). Pour la première fois en 2013, le département a, par ailleurs, contribué au fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (FPCVAE) à hauteur de 2 672 873 €.

Le produit CVAE 2012 par habitant de 124 € est inférieur à celui de la moyenne de la strate (146 €)²⁶.

Le produit de CVAE exonéré en 2012 du fait des différents dispositifs adoptés par le département est très réduit ; il représente en effet 92 520 €, soit 0,06 % du produit total.

(c) Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

Le produit des IFER (16 269 194 €) représente, en 2013, 3 % des recettes des impôts directs. En 2012, ce produit est constitué à 92 % par le produit de l'IFER relative aux deux centrales nucléaires présentes sur le territoire départemental (14 535 870 €).

Le produit généré par la présence de ces deux centrales nucléaires explique que le produit 2012 des IFER par habitant en Seine-Maritime (13 €) est supérieur à la moyenne de la strate (3 €).

2) Fiscalité indirecte

(a) Les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme

La taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement dont les produits sont étroitement liés au marché immobilier évolue de manière erratique au cours de la période de contrôle. Après avoir fortement chuté en 2009, l'année 2010 marque une reprise à la hausse qui se poursuit en 2011. Cette dernière augmentation résulte à la fois de l'évolution favorable du marché immobilier, mais aussi du transfert de la part des DMTO que percevait auparavant l'Etat. Le département de Seine-Maritime a reversé la même année 0,9 M€, au titre du fonds de péréquation des DMTO mis en place pour assurer un mécanisme de péréquation horizontale.

Evolution des DMTO de 2008 à 2013 (M€)

2008	2009	2010	2011	2012	2013
114,1	80,3	101,1	121,9	107,6	97,1

CRC BN HN source : sur la base des comptes de gestion 2008 à 2013

Depuis 2012, les produits de la taxe reculent. Le département, après avoir à nouveau versé en 2012, 6,1 M€ au fonds de péréquation des DMTO, bénéficie pour la première fois en 2013, d'un abondement du fonds à hauteur de 6,4 M€.

(b) La taxe sur les conventions d'assurance

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les départements perçoivent la totalité du produit de la TSCA destiné à financer une part des transferts de compétences. Le montant de la recette double ainsi quasiment entre 2010 et 2011 passant de 69 M€ à 136 M€, pour s'établir en 2012 et 2013 à 140,2 M€ et 140,8 M€.

²⁶ Source DGCL : les comptes des départements.

(c) *Les impôts et taxes sur la production et la consommation énergétiques et industrielles*

Les produits de ces taxes sont constitués pour l'essentiel par ceux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Ils augmentent de manière régulière sur la période, pour se stabiliser en 2012 et 2013 autour de 138,4 M€. Cette évolution découle des fractions supplémentaires accordées chaque année par l'Etat en compensation des compétences transférées (RSA).

c - Les dotations et participations

Deuxième poste de recettes de la collectivité, les dotations et participations augmentent de manière régulière sur la période et croissent de 12 % entre 2009 (312 M€) et 2013 (349,8 M€). La variation annuelle moyenne de ces ressources institutionnelles est de 2,9 %. La forte augmentation observée à partir de 2011 provient des différentes attributions de péréquation et de compensation versées au département à compter de cette date.

Dotations et participations

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Dotation Globale de Fonctionnement	222 151 992	222 627 134	223 220 841	223 229 704	222 436 830
<i>dont dotation forfaitaire</i>	169 825 043	170 234 740	170 545 558	169 584 914	168 510 722
<i>dont DGF concours particuliers</i>	52 326 949	52 392 394	52 675 283	53 644 790	53 926 108
Dotation Générale de Décentralisation	10 608 278	8 972 297	8 684 313	8 544 322	8 539 201
Participations et attributions	79 247 558	82 644 186	113 864 398	116 016 223	118 897 161
<i>dont péréquation et compensation</i>	17 493 411	16 638 208	46 971 989	47 721 634	45 629 618
Dotations et participations	312 007 828	314 243 617	345 769 552	347 790 249	349 873 192

CRC BN-HN source : sur la base des comptes de gestion de 2009 à 2013

En 2013, la dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue 63 % de l'ensemble de ces dotations et participations. Elle est tout au long de la période de contrôle relativement stable se situant entre 222,2 M€ et 223,2 M€.

A l'inverse, la dotation générale de décentralisation (DGD) diminue de manière constante sur la période. Elle évolue de 10,6 M€ en 2009 à 8,5 M€ en 2013, soit une baisse de 19 %.

Comparaison des dotations et participations/habitant

	2009	2010	2011	2012
<i>Dotations et participations</i>				
Département	251	252	277	278
Moyenne strate	242	244	261	259
<i>DGF</i>				
Département	179	179	179	179
Moyenne strate	165	164	164	163
<i>Péréquation et compensation</i>				
Département	14	13	38	38
Moyenne strate	10	17	29	30

CRC BN-HN source : DGCL, comptes des départements de 2009 à 2012

De 2009 à 2012, les dotations et participations dont la dotation globale de fonctionnement et les dispositifs de péréquation²⁷ rapportées au nombre d'habitants sont globalement, de manière constante, plus importantes que celles de la moyenne des départements de la même strate démographique (supérieure à 1 million d'habitants).

d - Les dotations versées par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Créée par la loi du 30 juin 2004, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un établissement public qui a pour mission de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Evolution des dotations de la CNSA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
dotation APA	31 233 947 €	30 307 192 €	31 271 110 €	32 227 862 €	30 961 713 €	32 877 257 €
dotation PCH	13 212 502 €	11 359 559 €	11 438 153 €	10 737 000 €	10 613 381 €	10 966 929 €

CRC HIN-BN source comptes de gestion de 2008 à 2012, compte de gestion provisoire 2013

Les dotations versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) par la CNSA évoluent de manière contrastée pour s'établir respectivement, en 2013, à 32,9 M€ et 11 M€.

Ces dotations font l'objet d'un développement particulier du présent rapport²⁸.

e - Conclusion

La mise en place de la réforme de la fiscalité locale s'est traduite, pour le département de la Seine-Maritime comme pour les autres départements, par la diminution de sa capacité à moduler les taux de fiscalité et une dépendance accrue à l'égard des recettes de CVAE et de DMTO sur lesquelles il n'a pas prise.

Toutefois, après une légère baisse des recettes fiscales propres constatées en 2011, celles-ci progressent depuis cette date comme l'ensemble des recettes fiscales, sous l'effet d'une fiscalité reversée favorable à la collectivité.

La part de la fiscalité par rapport aux recettes totales du département est ainsi quasi identique en 2013 et en 2009, même si, en réponse, le département rappelle qu'il bénéficiait auparavant de recettes fiscales plus dynamiques.

De 2009 à 2012, les recettes de gestion de la collectivité rapportées au nombre d'habitants sont de manière permanente plus importantes que celles de la moyenne des départements de la même strate démographique.

Cependant l'importance du produit fiscal du département est à relier au taux de fiscalité ménagé très élevé mis en œuvre par la collectivité.

2 - Les dépenses de fonctionnement

Sur la même période, les dépenses de fonctionnement croissent de 8,6 % sous l'effet principalement d'une part, de la hausse des dépenses sociales formées d'aides directes à la personne et de frais de séjour et d'hébergement et d'autre part, de la progression des charges de personnel.

²⁷ A l'exception de l'année 2010.

²⁸ Pages 52 à 60.

Évolution des dépenses de fonctionnement de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Charges à caractère général	104 681 652	102 876 115	100 309 269	102 243 525	101 148 993
Charges de personnel	211 984 852	217 113 709	220 108 553	220 741 143	222 742 869
Aides directes à la personne	319 792 291	349 466 041	356 596 647	353 021 978	367 313 877
Frais de séjour et d'hébergement	243 582 794	251 191 005	268 253 654	288 732 844	296 958 882
Subventions de fonctionnement	64 057 977	59 104 770	51 050 432	54 535 657	50 652 512
Autres charges de gestion	132 800 708	129 144 857	136 183 961	133 312 878	131 437 137
Dépenses de fonctionnement	1 076 900 274	1 108 896 496	1 132 502 516	1 152 588 026	1 170 254 270

CRC BN-HN source : sur la base des comptes de gestion de 2009 à 2013

Les aides à la personne (APA, PCH, revenu de solidarité active (RSA)) augmentent de 14,8 % de 2009 à 2013, malgré une légère diminution observée en 2012.

Evolution des aides à la personne

Aides directes en €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	évolution 2008-2013
PCH	13 901 983	21 806 944	25 131 920	25 875 241	27 351 786	28 130 938	102%
APA	117 266 601	120 582 044	124 351 000	123 446 999	123 695 868	126 912 082	8%
RSA	462 605	69 647 890	152 308 926	159 762 171	170 539 415	187 580 167	
Autres : RMI, secours d'urgence ...	172 176 418	107 755 413	47 674 195	47 512 236	31 434 909	24 690 690	-86%
Total	303 807 607	319 792 291	349 466 041	356 596 647	353 021 978	367 313 877	21%

source comptes de gestion 2008 à 2012 et compte de gestion provisoire 2013

Les frais de séjour et d'hébergement augmentent constamment et d'avantage que les aides directes à la personne sur la période (22 %).

Les dépenses sociales (hors rémunérations des assistantes familiales) représentent 56 % des charges de fonctionnement en 2013. Le deuxième poste budgétaire est constitué de charges de personnel (19 %). Les dépenses de personnel augmentent, également, de manière régulière sur la période ; leur croissance entre 2009 et 2013 est de 5 %.

Ce poids prépondérant des dépenses sociales et des charges de personnel au sein du budget de fonctionnement du département est conforme à la situation que connaissent les autres départements²⁹.

Les subventions de fonctionnement baissent quant à elles de 21 % au cours de la période.

Les dépenses sociales, compte tenu de leur importance au sein du budget de fonctionnement, font l'objet d'un développement particulier du présent rapport³⁰. Selon le département : « les indicateurs sociaux qui déterminent le nombre de bénéficiaires d'aides sociales, au titre du RSA, de l'APA de la PCH ou de l'ASE, positionnent la Seine Maritime parmi les premiers de France. »

²⁹ Cf. rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes, p66.

³⁰ Cf. partie IV B2.

Comparaison des dépenses de fonctionnement/habitant

	2009	2010	2011	2012
Département	897	916	936	953
Moyenne strate départements	792	816	837	858
<i>Ecart</i>	105	100	99	95

Source : DGCL, comptes des départements de 2009 à 2012

De 2009 à 2012, les dépenses de fonctionnement de la collectivité rapportées au nombre d'habitants sont, de manière constante, plus importantes que celles de la moyenne des départements de la même strate démographique ; l'écart entre les charges supportées par le département et celles des départements comparables se réduisant cependant au fil des exercices budgétaires.

a - Charges de personnel

Eu égard aux différents tableaux produits par la collectivité au cours de l'instruction, la chambre constate que le département rencontre des difficultés pour comptabiliser ses effectifs et les dépenses correspondantes. Les chiffres utilisés dans le présent rapport concernent les effectifs payés et sont ceux transmis par la direction du contrôle de gestion et de l'audit.

Évolution des effectifs (hors élus)

Effectifs payés moyens sur l'année	2009	2010	2011	2012	2013
Effectifs permanents	4 704	4 737	4 716	4 685	4 681
Effectifs non permanents	352	341	335	328	307
Sous-total	5 056	5 078	5 051	5 013	4 987
<i>dont agents techniques établissements d'enseignement</i>	1 136	1 141	1 144	1 154	1 152
Effectifs transférés (intégrés ou ayant optés)	1 258	1 258	1 288	1 288	1 288
Assistantes familiales	738	753	799	760	723
Autres (vacataires, stagiaires école, assistantes familiales remplaçantes, services civiques etc.)	103	113	99	110	128
Total effectifs payés	5 897	5 944	5 949	5 882	5 839

Source : département - traitement CRC

En 2013, le département compte 5 839 agents³¹. Les agents présents dans la collectivité à la suite des transferts de compétences au bénéfice du département représentent 22 % de ces effectifs payés en 2013.

Les effectifs permanents (4 681 agents) représentent 80 % des personnels de la collectivité. Ils sont en baisse depuis 2011, tandis que les effectifs non permanents (307 agents, soit 5 % des personnels) décroissent de manière régulière depuis 2009.

L'évolution irrégulière, au cours de la période de contrôle, du nombre des assistantes familiales qui accueillent les enfants placés dans les services de l'aide sociale à l'enfance tient à la nature de leur activité étroitement dépendante des décisions de placement prises par la justice.

Les charges totales de personnel s'élèvent, en 2013 à 224,7 M€, soit une hausse de 5,7 % par rapport à 2009. Au sein de ces charges, le département assumerait un surcoût de 9,5 M€, au titre de la rémunération des personnels transférés à la collectivité, en raison

³¹ Effectifs payés moyens sur l'année, hors élus et chômeurs.

essentiellement de l'alignement des régimes indemnitaires de ces agents sur ceux des personnels en poste au département.

MASSE SALARIALE GLOBALE (coût chargé)					
Coût chargé (total mandaté par année) en M€	2009	2010	2011	2012	2013
Emplois permanents	176 861	181 253	182 167	183 116	187 129
Emplois non permanents	7 781	7 666	7 614	7 698	7 361
Sous-total¹	184 642	188 919	189 781	190 814	194 490
<i>dont agents techniques établissements d'enseignement</i>	35 497	35 897	36 094	36 573	37 572
Masse salariale liée aux transferts	48 995	50 966	52 376	53 047	51 746
Coût net lié aux transferts ²	7 847	8 657	10 067	10 738	9 437
Assistants familiales	26 789	27 721	29 546	29 723	28 740
Autres emplois ³	196	165	219	195	235
Chômage total	819	1 049	1 028	1 089	1 203
<i>dont chômage hors assistantes familiales</i>	525	710	727	777	751
<i>dont chômage assistantes familiales</i>	294	339	300	311	451
Total masse salariale	212 447	217 856	220 576	221 823	224 669
<i>Evolution annuelle</i>		2,5%	1,2%	0,6%	1,3%

¹ Sous-total des emplois permanents et non permanents.

² Coût après déduction de la dotation de compensation au titre des transferts de personnels.

³ Vacataires, stagiaires école, assistantes familiales remplaçantes, services civiques.

Source : département - traitement CRC

Après une phase de ralentissement du rythme de progression des dépenses globales jusqu'en 2012, celui-ci repart cependant à la hausse en 2013.

Selon le département, la maîtrise de ces dépenses en 2011 est principalement liée à la fin du processus de décentralisation, à une diminution sensible des remplacements et à une augmentation des délais de vacances de poste.

A partir de 2011, le département prend en effet plusieurs mesures afin de limiter l'évolution de ses charges de personnel dont le redéploiement des agents sur des missions à renforcer, le non renouvellement de certains CDD affectés sur des postes permanents, la limitation du recrutement d'agents temporaires.

Ces dernières dispositions ont permis de réduire la progression annuelle de la dépense en 2012.

En outre, le département décide de fixer, en 2011, un objectif annuel d'évolution de sa masse salariale à 1 %. La collectivité précise que « ce maintien des dépenses de personnel a induit une économie de 1,6 M€ pour réaliser l'objectif. »

Parallèlement, le département est, au cours de la période, comme les autres départements, confronté à l'incidence financière de plusieurs dispositifs nationaux, sources de dépenses supplémentaires, comme la mise en place de la garantie individuelle du pouvoir d'achat, le reclassement de la filière médico-sociale, les augmentations des charges patronales, notamment pour les agents détachés de l'Etat, l'augmentation de la cotisation retraite CNRACL de 1,35 % à compter du 1^{er} janvier 2013.

Malgré ces efforts de gestion, les dépenses de personnel par habitant du département demeurent toutefois, jusqu'en 2012, toujours supérieures aux charges supportées par les départements comparables, même si ce type de comparaison est toujours très aléatoire et doit être mis en regard des compétences réellement exercées.

Comparaison des dépenses de personnel/habitant

<i>en euros</i>	2009	2010	2011	2012
Département	170	174	176	177
Moyenne strate départements	158	159	162	165
<i>Ecart</i>	12	15	14	12

Source DGCL, comptes des départements de 2009 à 2012

3 - Les soldes de fonctionnement

Du fait de l'augmentation plus rapide des recettes de fonctionnement que des charges, l'excédent brut de fonctionnement du département s'améliore de 62 % sur la période analysée, évoluant de 105,1 M€ en 2009 à 171,3 M€ en 2013. Le solde marque toutefois une légère dégradation en 2012.

Évolution des soldes de fonctionnement

	2009	2010	2011	2012	2013	<i>variation annuelle moyenne</i>
Excédent brut de fonctionnement	105 127 301	116 518 277	136 287 930	133 218 477	171 321 771	13,0%
<i>En % des produits de gestion</i>	8,9%	9,5%	10,7%	10,4%	12,8%	
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	82 784 841	91 268 804	105 877 052	97 580 547	153 104 895	16,6%
<i>En % des produits de gestion</i>	7,0%	7,4%	8,3%	7,6%	11,4%	
Annuité en capital de la dette	161 442 810	76 111 048	90 330 250	97 206 286	107 385 424	
Capacité d'autofinancement (CAF) nette	-78 657 969	15 157 756	15 546 802	374 260	45 719 471	

CRC BN-HN source : sur la base des comptes de gestion de 2009 à 2013

La capacité d'autofinancement (CAF) brute suit une évolution comparable mais la dégradation observée en 2012 est plus significative, en raison de la baisse des produits exceptionnels et de la hausse des charges financières.

Le niveau de la CAF brute en 2012 est faible puisqu'il permet juste de couvrir le remboursement en capital des emprunts souscrits (97,2 M€) mais s'améliore en 2013, sous l'effet de la hausse de la fiscalité.

La CAF nette³² apparaît fortement négative en 2009, en raison du niveau particulièrement élevé du remboursement en capital des emprunts (161,4 M€). Ce montant nécessite toutefois d'être retraité d'un refinancement assuré sur ce même exercice budgétaire auprès de la société DEXIA pour un montant de 94 M€. Après ce retraitement, la CAF nette ressort à 14,9 M€.

L'amélioration, en 2013, de l'excédent brut de fonctionnement (171,3M€) est essentiellement liée aux recettes issues de l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 12,5 %) qui a rapporté près de 50 M€ supplémentaires à la collectivité.

De plus, le département bénéficie d'un résultat exceptionnel important (17,8 M€), en raison notamment d'une recette de contentieux à hauteur de 13 M€.

L'amélioration des soldes de fonctionnement observée en 2013 est donc toute récente et repose, en partie, sur des recettes exceptionnelles dont, par nature, le département ne bénéficiera pas en 2014.

³² CAF nette = CAF brute - remboursement du capital de la dette.

B - Section d'investissement

1 - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement (hors dette) du département sont en forte diminution constante sur la période de contrôle, évoluant de 289 M€ en 2009 à 173 M€ en 2013, soit une réduction de 40 %.

Parmi ces charges, les dépenses d'équipement direct diminuent d'avantage (- 42 %) que les subventions d'équipement (- 36 %).

Cette tendance à la baisse concerne également les départements de la même strate, mais de manière moins prononcée.

Comparaison des dépenses d'investissement/habitant

<i>en euros</i>	2009	2010	2011	2012
Département	233	208	169	147
Moyenne strate départements	208	178	171	168
<i>Ecart</i>	25	30	-2	-21

Source DGL, comptes des départements de 2009 à 2012

Malgré cette baisse des dépenses d'investissement, la dette augmente fortement au cours de la période de contrôle.

Cette situation résulte du recours massif par le département à l'endettement, pour financer des programmes importants d'aménagement du territoire, tous menés parallèlement sur la période 2008-2011. Il s'agit du plan collèges à hauteur de 222 593 761 €, du plan routes à hauteur de 243 819 999 € et des subventions versées en faveur de l'intercommunalité pour 254 753 017 €, soit 721 166 777 €.

2 - La dette

a - Evolution de la dette

L'encours de la dette du département s'élève, au 31 décembre 2013, à 1 245 812 145 €.

Au 1^{er} janvier 2013, par le montant de son encours (1 251,2 M€), le département de Seine-Maritime est, après celui du Nord (1 258,3 M€), le département le plus endetté de France³³. Le poids de la dette par habitant en Seine-Maritime (981 €/habitant) est, cependant, deux fois plus élevé que celui du Nord (481 €/habitant).

Evolution globale de la dette

<i>(milliers d'euros)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ³⁴
Encours de dettes	854 400	986 516	1 129 405	1 231 976	1 251 198	1 245 812
Emprunts souscrits	235 572	293 558	219 000	192 902	116 428	102 000
Remboursement en capital des emprunts	53 694	161 443	76 111	90 330	97 206	107 385
Flux emprunts ³⁵	181 878	132 115	142 889	102 572	19 222	- 5385

CRC BN-HN, source DGCL les comptes des départements

³³ Source : DGCL - l'endettement départemental.

³⁴ Source : compte administratif provisoire 2013.

³⁵ Le flux correspond à la différence entre les emprunts souscrits et le remboursement en capital.

Cet encours augmente fortement au cours de la période de contrôle. En effet, il progresse de 46 % depuis le 31 décembre 2008.

Cette évolution prolonge la tendance observée ces huit dernières années durant lesquelles l'encours qui s'établit à 254 M€ au 31 décembre 2005 connaît une hausse de 390 %.

Le rythme d'endettement de la collectivité diminue toutefois de 2010 à 2013. Le montant des emprunts souscrits évolue, en effet, à la baisse de 219 M€ en 2010 à 102 M€ en 2013.

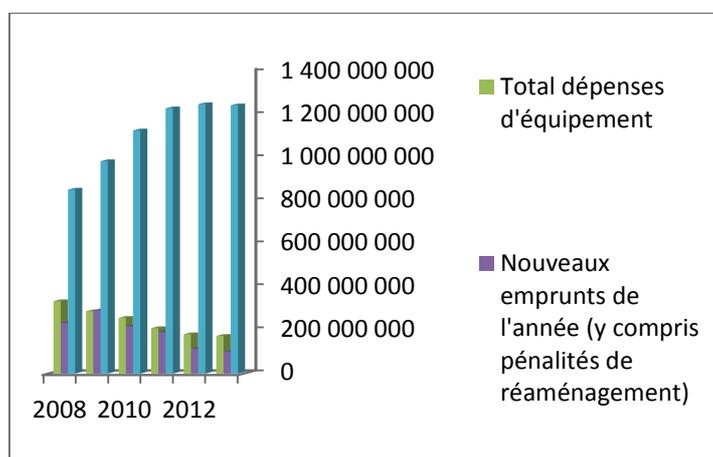
Parallèlement, le montant des remboursements en capital augmente lors des quatre derniers exercices budgétaires. Il convient de rappeler le caractère particulier de l'année 2009 par le montant important, tant des remboursements en capital des emprunts, que des emprunts souscrits résultant du refinancement d'une somme de 94 M€ avec la société DEXIA.

Pour la première fois en 2013, le département rembourse ainsi plus d'emprunts qu'il n'en souscrit. Ce flux favorable apparaît toutefois réduit. Le désendettement de la collectivité ne représente en effet que 5,3 M€, soit 0,4 % de l'encours.

La mise en parallèle de l'évolution de la dette et des dépenses d'équipement souligne qu'à l'inverse du mouvement constaté dans de nombreux départements³⁶, la baisse notable des dépenses d'équipement ne s'accompagne pas d'une diminution de la dette mais, au contraire, de l'augmentation déjà observée.

Le département explique cette situation par l'impossibilité de revenir sur ses choix en matière d'investissement et leurs effets financiers, en raison de la suppression de la taxe professionnelle.

Évolution de la dette et des dépenses d'équipement



CRC BN-HN source : sur la base des comptes de gestion de 2009 à 2013

b - Éléments de comparaison

La capacité de désendettement³⁷ du département mesurée à travers la capacité d'autofinancement (CAF) et exprimée en années (encours de la dette/CAF brute) est constamment élevée au cours de la période de contrôle.

³⁶ La situation et les perspectives financières des départements. Cour des comptes, p 79.

³⁷ Encours de la dette/CAF brute.

Évolution de la capacité de désendettement (en années)

2008	2009	2010	2011	2012	2013
19,3	11,9	12,4	11,6	12,8	8,1

CRC BN-HN source : comptes administratifs

Pour l'année 2012, l'encours de la dette correspond à près de 13 années de la CAF brute sur ce même exercice. En 2013, cet encours représente huit années de la CAF du département. Toutefois, en neutralisant le résultat exceptionnel déjà mentionné (13 M€³⁸), l'encours de la dette correspond à 9 années de la CAF brute.

La capacité de désendettement est près de trois fois supérieure à la moyenne des départements de la strate. Cette situation relativement défavorable au département tient, à la fois, à un encours de dettes très important et à une CAF assez faible. La capacité de désendettement s'améliore toutefois relativement pour la première fois en 2013, grâce notamment aux 50 M€ supplémentaires provenant de l'augmentation des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Evolution de la dette/habitant (en €/habitant)

	Département de Seine-Maritime	Moyenne strate départements	Ecart
2008	690	346	344
2009	793	379	414
2010	907	408	499
2011	987	427	560
2012	1 001	438	563

CRC BN-HN source : DGCL les comptes des départements

Il convient de noter que le département, dans sa réponse, s'est engagé à poursuivre son désendettement.

Ces différentes évolutions et comparaisons illustrent l'importance de l'endettement du département de Seine-Maritime, même s'il résulte d'un effort d'investissement décidé antérieurement.

c - Structure de la dette

Selon les éléments transmis par le département³⁹ : « la répartition de la dette par établissement prêteur présente un caractère équilibré (34 % Dexia CLF, 22 % Crédit Foncier, 17 % Société Générale, 12 % Caisse d'Épargne, 9 % Arkéa BEI et 6 % Crédit Agricole). »

Selon le département, la répartition par type de produit est la suivante :

- « 50,50 % de prêts à taux fixes qui sécurisent l'encours à un taux moyen de 3,82 %, inférieur au taux long 15 ans du marché (3,92 %) ;
- 37,30 % à taux variable qui à un taux moyen de 1,36 % ... ;
- 12,20 % de prêts à taux structuré (dont 93 % avec barrière et tunnel et 5 % de produits de pente) qui présentent une durée résiduelle très faible (inférieure à 3 ans). Ces produits correspondent à la définition de produits structurés mais les 93 % à barrières et tunnels sont en réalité des produits indexés dotés de sécurités donc moins risqués que les index.

³⁸ Recette issue du contentieux du marché des enrobés.

³⁹ Cf. note interne du directeur financier sur « la situation financière du département au 1^{er} janvier 2014 » au président du département

La chambre souligne que le département indique, en réponse, « *ne pas rencontrer de problème d'accès au crédit et bénéficier de conditions satisfaisantes* ».

d - La dette garantie

Au-delà de sa dette propre, le département garantit les emprunts de nombreux partenaires.

Afin d'accorder sa garantie, le département met en œuvre « *une procédure selon laquelle chaque demande fait l'objet d'une note au Président mentionnant l'avis de la direction des finances (sur cette appréciation du risque) et celui de la direction métier concernée sur l'opportunité d'accorder la garantie départementale.* » Après avoir pris connaissance de cet avis, le Président décide s'il entend proposer ou pas à la commission permanente cette demande de garantie.

Au total, cette dette potentielle, hors bilan, s'élève, au 1^{er} janvier 2014, à plus d'un milliard d'euros.

Répartition des garanties d'emprunt

	capital restant garanti
Infrastructures (public)	123 130 810
Economie (public) SMPAT	94 483 802
Logement social privé (SA HLM)	218 998 261
Logement social public (OPH)	551 274 647
Médico-social privé	34 615 704
Médico-social public	14 065 758
Médico-social SA HLM	15 774 616
Scolaire	779 601
Total	1 053 123 202

Source : département

Selon les éléments d'information produits par le département, elle est constituée, pour l'essentiel, de garanties accordées au secteur du logement social public et privé (73 % des garanties d'emprunt). Le reste se répartit entre les secteurs des infrastructures, du médico-social, du scolaire et de l'économie.

Le risque associé à ces différentes garanties apparaît relativement mesuré, à l'exception notable du domaine économique.

En effet, le département détient 67 % des sièges du syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT) chargé de l'exploitation de la liaison maritime Dieppe-Newhaven.

Son apport financier représente plus de 97 % du financement statutaire et 70 % du financement total.

Depuis mars 2005, la collectivité est également caution solidaire à 100 % des emprunts souscrits par le SMPAT, pour acquérir les deux navires rouliers qui assurent la liaison Dieppe-Newhaven dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). Le capital total restant dû et garanti par cette signature s'élevait à 94,5 M€ au 31 décembre 2013. Les emprunts sont à l'échéance de 2031.

En cas de défaillance de l'emprunteur, le département devrait payer non seulement le capital restant dû, mais également les intérêts et commissions, ainsi que les frais liés à la résiliation des instruments de couverture associés aux emprunts ce qui aura pour effet de majorer très substantiellement la garantie apportée par le département.

La délégation de service public arrivant à échéance le 31 décembre 2014, le SMPAT a lancé, en septembre 2013, une consultation pour son renouvellement. Faute d'offres, la consultation a été déclarée infructueuse en février 2014. L'avenir de la DSP est donc incertain.

La dette garantie constituée, selon le département, les seuls engagements hors bilan de la collectivité.

e - Accès au crédit

Au début de chaque année, la direction des finances organise deux rencontres avec ses partenaires bancaires pour exposer sa situation financière et son budget et, à l'été, pour poursuivre ses consultations.

C - Le budget primitif 2014

Le projet de budget primitif (BP) 2014 s'élève, en dépenses et recettes réelles (à l'exclusion des opérations d'ordre), à 1 762 089 366 €.

1 - Les recettes

L'ensemble des recettes réelles se répartit entre 389 035 222 € pour les recettes de la section d'investissement (y compris l'emprunt) et 1 373 054 144 € pour les recettes de la section de fonctionnement.

Les recettes d'investissement diminuent de 3 % par rapport au BP 2013. Les recettes de la section de fonctionnement augmentent, quant à elles, de 3 %.

Les recettes de fonctionnement ont été établies sur la base des informations dont disposaient alors la collectivité au moment de l'élaboration de son budget.

Depuis, le département a reçu, le 27 février 2014, la notification des produits des taxes directes locales pour 2014. Celle-ci en modifie le niveau. Ainsi⁴⁰ :

- la CVAE, inscrite pour 156 470 000 € au BP 2014, avait été estimée par la DRFIP, en janvier 2014, à 144 000 000 € et a été notifiée pour 147 158 760 € ;
- les IFR, inscrits au BP à hauteur de 15 900 000 € sont notifiés à 16 496 675 € ;
- la TFPB inscrite au BP à 357 255 000 €, est notifiée pour 356 990 945 €. Toutefois, selon le département, l'inscription au BP tient compte des rôles complémentaires qui lui seront notifiés en fin d'exercice ;
- la DCRTP et le FNGIR sont conformes aux prévisions, respectivement pour 30 057 647 € et 23 310 513 €.

Par ailleurs, le département va percevoir des recettes supplémentaires au titre du pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales.

Ces mesures concernent :

- l'affectation aux départements des frais de gestion du foncier bâti ;
- une péréquation entre départements d'un fonds alimenté par un prélèvement de 0,35 % des DMTO ;
- la capacité de dé plafonner à 4,50 % le taux de DMTO applicable entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2015.

⁴⁰Courriel du 11 mars 2014 de la direction des finances du département.

Au total, les recettes estimées du pacte de confiance et de responsabilité correspondent à 38,5 M€ de recettes nettes supplémentaires pour le département.

Il convient de préciser que le BP 2014 voté n'intègre que 29 M€ de recettes supplémentaires.

Le département explique cette différence par « *l'application du principe d'estimation prudente des recettes. En effet, d'une part, la base de DMTO à laquelle s'appliquent ces dispositions est volatile. D'autre part, la loi de finances a proposé des dispositions de reversement plus favorables à la Seine-Maritime que l'état des discussions entre l'Etat et les départements ne le laissent présager au moment de l'élaboration du BP.* »

2 - Les dépenses

Le projet de budget se répartit entre 520 688 272 €, pour les dépenses réelles de la section d'investissement et 1 241 401 094 €, pour les dépenses réelles de la section de fonctionnement.

Les dépenses réelles de la section d'investissement sont en hausse de 1 % par rapport au BP 2013, en raison de l'augmentation de la charge des emprunts et dettes, malgré la baisse des dépenses d'équipement.

Les dépenses de la section de fonctionnement progressent également de 1 %, en raison principalement de l'augmentation de 29,7 M€ des crédits inscrits au titre du RSA et dans une moindre mesure (+ 2 M€) des charges de personnel.

L'estimation⁴¹ des crédits proposés au titre du versement du RSA repose sur le niveau de dépenses anticipées de 2013 majorées de 1,83 % (+ 1,5 % en prévision de la revalorisation de l'allocation RSA en 2014 et + 2 % sur 2 mois lié au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion) et de 8 % d'augmentation du nombre foyers allocataires.

L'évaluation de ces dépenses apparaît donc correspondre au besoin financier prévisible à la date d'élaboration du BP.

L'estimation des principales autres dépenses sociales apparaît conforme aux tendances d'évolution constatées au cours de l'année 2013.

Les crédits inscrits pour les dépenses de personnel sont calculés sur la base d'une progression de 1,5 % de la masse salariale compatible avec les orientations du département en matière de maîtrise de l'évolution de cette charge et l'augmentation de ces crédits antérieurement constatée.

Enfin, le département prévoit un objectif de réduction de 5 M€ à 10 M€ de sa dette.

Le budget primitif 2014 du département apparaît donc élaboré sur des prévisions réalistes. Il conviendra néanmoins de tenir compte de la moins-value de près de 9,3 M€ sur la recette attendue de la CVAE.

D - Conclusion

La chambre constate que si, pour la première fois sur la période, le département s'est désendetté à hauteur de 5,4 M€ en 2013, cette amélioration reste relative. Selon les orientations du BP 2014, elle devrait se poursuivre.

⁴¹ Courriel de réponse du 26 février 2014 du directeur financier du département.

La stabilisation de la dette à un haut niveau s'est opérée grâce à une forte hausse de la fiscalité des ménages, à une importante diminution de l'investissement, à un net repli des subventions de fonctionnement et à la maîtrise de la masse salariale qui reste cependant à consolider.

Les progrès observés en 2013 restent donc fragiles et cette situation implique que le département renforce le pilotage financier de la collectivité.

V - LA GOUVERNANCE

La chambre s'est attachée à analyser le plan de consolidation des priorités départementales présenté par le département comme le document stratégique de la collectivité en matière de gouvernance financière, à mettre en évidence les marges de manœuvre du département et à examiner son pilotage financier.

A - Le plan de consolidation des priorités départementales

Face à la détérioration de sa situation financière, le département adopte en juin 2011, un « *plan de consolidation des priorités départementales* » qui constitue un vaste programme d'économies budgétaires.

La chambre relève que ce plan est adopté quelques mois après le débat d'orientations budgétaires (DOB) 2011, sans que le rapport établi fin 2010, à l'occasion de ce débat, ne mentionne la nécessité et la perspective de l'élaboration d'un tel programme d'économies, ce que la collectivité justifie par les incertitudes liées à la suppression de la taxe professionnelle.

Dans le rapport de présentation de ce plan au département, le président du département en justifie ainsi sa mise en place : « *...nous devons concilier la raréfaction de nos ressources et le maintien de nos politiques en réaffirmant nos priorités et en nous concentrant sur les attentes et besoins les plus forts de la population et des territoires. Ce rapport présente la démarche que nous avons engagée. Elle se traduit par un ensemble de délibérations présentées ce jour. Il s'agit d'un plan de consolidation de nos politiques publiques. Il prévoit la suspension, parfois la suppression et des modifications substantielles de certaines de nos actions à partir du 1^{er} juillet, pour nous permettre de dégager les moyens nécessaires à l'affirmation de nos priorités.* »

Le plan détaille l'ensemble des mesures proposées par « *grandes politiques, à savoir : Fonctionnement du département - Solidarités - Education, culture, jeunesse et sports - Aménagement du territoire et développement durable - Infrastructures et transports.* »

Les nombreuses mesures d'économie en fonctionnement et en investissement sont exposées de manière précise et chiffrée, après une présentation de la situation propre à chaque politique.

Toutefois, le plan ne comporte pas de récapitulatif des économies projetées et ne permet donc pas d'avoir une vision globale de l'impact financier immédiat et prospectif sur le budget du département, des nombreuses mesures sectorielles envisagées.

Un tableau des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement accompagne le rapport dans la perspective du vote de la DM2 de l'exercice 2011, mais cette DM2 n'est présentée que « *comme une première traduction, certes incomplète, des décisions conservatoires et de priorisation de nos actions* » et le tableau joint n'isole pas les premières conséquences financières des nouvelles mesures d'économie, des opérations habituelles d'ajustement financier indépendantes du plan de consolidation.

Outre la révision à la baisse des modalités d'intervention de la collectivité dans beaucoup de domaines, l'une des conséquences du plan est de supprimer plusieurs

dispositifs adoptés quelques années plus tôt dans le cadre de la clause de compétence générale dont disposent les départements.

Ainsi, sont décidées par exemple la suspension de la distribution gratuite d'un siège-auto à la sortie de la maternité pour le premier nouveau-né instaurée en 2005, la suspension de la dotation d'allègement des cartables initiée en 2004, la suppression du dispositif de la conduite accompagnée pour les jeunes de 16 à 17 ans.

Plusieurs des mesures déclinées dans le plan de consolidation ont bien été mises en œuvre depuis 2011. Cependant, bien que le département ait prévu d'en faire un bilan à la fin de l'année 2012, celui-ci n'a pas été effectué.

La chambre a relevé que l'un des tableaux de bord des services de la collectivité intitulé « *tableau de gouvernance* » comporte des smileys symbolisant le suivi du plan, sans que la signification de ces smileys soit d'ailleurs toutefois explicitée dans le tableau, ni que figurent les objectifs, les montants ou des commentaires relatifs aux effets du plan de consolidation des priorités départementales.

En tout état de cause, un tel suivi apparaît insuffisant au regard de l'importance du plan ainsi que les fréquentes références du département aux effets du plan de consolidation des priorités départementales pour expliquer et commenter l'évolution de ses dépenses ; références qui figurent aussi bien dans les documents et rapports de la collectivité depuis 2011, que dans les réponses apportées à la chambre qui ne peuvent, selon la chambre, être considérées comme fondées.

La chambre recommande donc un suivi de ce plan afin d'être présenté à l'assemblée délibérante, seule en capacité de réorienter l'activité du département.

B - La recherche de marges de manœuvre financières

1 - Dépenses obligatoires et dépenses facultatives

Comme le rappelle le plan de consolidation des priorités départementales dans son introduction, « *le département de Seine-Maritime, assure au quotidien et depuis de nombreuses années les compétences qui lui sont dévolues par la loi, et des compétences qu'il s'est données au titre de la clause générale de compétence.* »

Sur le plan financier, cette distinction entre les compétences exercées en application de la loi et celles qui relèvent de la seule initiative du département a pour corollaire, au sein du budget de la collectivité, la distinction entre les dépenses dites « obligatoires » et les dépenses dites « facultatives ».

L'article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) énumère limitativement ces dépenses « obligatoires » qui incombent aux départements.

Cette liste comprend une vingtaine de dépenses notamment l'action sociale, la rémunération des personnels de la collectivité, le fonctionnement et l'entretien des collèges, l'organisation des transports scolaires ou la participation au service départemental d'incendie et de secours qui constituent les premiers postes de dépenses du département.

Toutefois, si le plan de consolidation des priorités départementales et d'autres rapports à caractère financier (BP, DOB, DM) élaborés par le département au cours de la période évoque ponctuellement ces notions de dépenses obligatoires ou facultatives, la collectivité ne dispose d'aucune analyse précise institutionnelle répartissant les dépenses du département entre ces deux catégories.

Seule une note interne rédigée le 27 mai 2013, à l'attention du directeur des finances, s'est attachée à aborder et matérialiser cette distinction.

L'absence d'un tel document rend difficile l'appréhension, par la collectivité, du poids respectif de ces deux natures de dépenses et, dès lors, la mise en évidence de ses principales marges de manœuvre initiales, même si cette seule distinction ne saurait suffire comme le précise le département qui estime que « *la cohérence d'ensemble des interventions du département ... doit être réinterrogée en tenant compte des capacités financières de la Collectivité.* »

2 - Les politiques sociales

Une première analyse des principales politiques sociales illustre les possibilités dont dispose la collectivité de dégager des marges de manœuvre supplémentaires dans ce qui constitue le premier poste de dépenses du département.

a - Le revenu de solidarité active (RSA)

Depuis le 1^{er} juin 2009, le RSA a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI). Le département finance la partie « socle » et « majorée » du dispositif qui se substituent au RMI et à l'allocation de parent isolé (API). Les dépenses d'insertion comprennent le versement de l'allocation, les charges d'insertion sociale et professionnelle et les dépenses liées aux contrats uniques d'insertion (CUI).

Évolution des dépenses du RSA*

2009	2010	2011	2012	2013
70 095 371 €	152 359 733 €	159 289 794 €	170 529 083 €	187 580 167 €

* dépenses totales comprenant les versements au titre du RSA « socle » et RSA « majoré »

La dépense du RSA augmente constamment au cours de la période de contrôle. L'accroissement de la dépense est particulièrement marqué en 2013 puisqu'il représente 17 M€ supplémentaires au budget de la collectivité, sur cette seule année.

La dépense réalisée en 2009 et, dans une moindre mesure, en 2010 n'est pas représentative de l'effort financier global du département. En effet, ces deux exercices sont des années de transition entre le précédent dispositif d'insertion (RMI) et l'actuelle allocation RSA. De ce fait, il est nécessaire d'y adjoindre plus de 58 M€ versés au titre du RMI (revenu minimum d'insertion) en 2009 et 1,7 M€ en 2010.

Entre 2010 et 2013, le versement du RSA augmente à périmètre constant de 22 % et constitue aujourd'hui la première dépense d'allocation du département. Le poids de la dépense par habitant s'élève en 2012 à 136 € et est ainsi supérieur à la dépense de la moyenne de la strate de 132 €.

Évolution des dépenses de RSA comparée (en €/habitant)

	2009	2010	2011	2012
Département	56	122	128	136
Moyenne des départements de la strate / habitant	59	123	127	132

Source : DGCL

La progression de cette dépense est liée à l'environnement économique et social du département de Seine-Maritime. En effet, le territoire connaît, notamment dans le domaine de l'emploi, une situation plus défavorable que celle observée au plan national.

En raison de ce contexte, le département dispose, dès lors, de marges de manœuvre faibles pour contenir la progression de ces dépenses.

Dans le cadre de ces marges de manœuvre réduites, il ressort cependant, à partir de quelques éléments d'information recueillis au cours de l'instruction, que le département peut intervenir dans plusieurs directions.

Les moyens d'action de la collectivité consistent essentiellement :

- à s'assurer régulièrement de la réalité des conditions à l'ouverture du droit pour les bénéficiaires ;
- à renforcer son effort pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires considérés comme « proches de l'emploi » ;
- à améliorer le recouvrement des indus à caractère frauduleux et non frauduleux.

Deux documents internes récents du département mettent en évidence⁴² :

- un absentéisme important des bénéficiaires du RSA à leur rendez-vous d'accompagnement ;
- des bénéficiaires du RSA qui travaillent « au noir » (« *inscrits dans le système D en travail non déclaré* ») ;
- des jeunes bénéficiaires du RSA sortant d'étude, « *en situation confortable* » ;
- « *des souhaits d'insertion peu réalistes* ».

Ces rapports ne font pas état de suites apportées à ces constats. Il convient cependant de tirer les conséquences de telles situations, de responsabiliser les bénéficiaires en leur rappelant leurs obligations et, conformément à la loi, de suspendre si besoin les ouvertures des droits et donc le versement du RSA.

A titre d'exemple, depuis 2009, date de création du service emploi chargé au sein du département d'accompagner les allocataires considérés comme potentiellement aptes à occuper un emploi, 3 856 bénéficiaires du RSA proches de l'emploi ont été convoqués en entretien, mais seuls 2 438 d'entre eux ont honoré leur rendez-vous.

Par la suite, seulement 60 % des personnes reçues ont donné une réponse favorable à la proposition d'accompagnement du service, soit 1 461 personnes.

Au final donc, seuls 37 % des bénéficiaires convoqués ont réservé une suite favorable au travail réalisé par le service.

Les documents internes au département soulignent également un manque de coordination ou de complémentarité avec les partenaires du département. Sont évoqués ainsi le fait que l'accompagnement réalisé par les missions locales n'offre pas d'encadrement suffisant pour les bénéficiaires et que l'articulation avec Pôle Emploi s'avère difficile.

Enfin, de nombreuses vacances de postes, sur plusieurs mois, sont venues perturber l'activité des conseillers emploi. Sur l'année 2012, et en dehors même des arrêts maladie de courte durée et des congés annuels/ARTT, ce phénomène représente une perte de 437 journées de travail.

Par ailleurs, une récente étude du département⁴³ met en évidence un retard dans le traitement des créances liées à la gestion du RMI-RSA et l'irrégularité de l'activité d'émissions des titres d'une année sur l'autre.

⁴² Rapport des conseillers emploi 2012, bilan service orientation et accompagnement DASI 2012, département.

⁴³ Source : étude sur le recouvrement des indus de RMI-RSA-mai 2013.

L'étude souligne notamment que : « *l'organisation du travail actuelle fait que les indus non frauduleux ne sont pas du tout traités alors que cette mission est pérenne.* »

Le rapport constate également que : « trois agents de catégorie B sont actuellement en charge de la gestion des indus » et qu' « au vu de l'activité et des procédures en vigueur, cette cellule de traitement des indus semble sous-dimensionnée. »

L'étude formule plusieurs préconisations afin d'améliorer cette situation et évalue parallèlement à 832 000 € le « *gain net estimé* » pour la collectivité sur un an.

En tout état de cause, ces constats témoignent de l'intérêt pour la collectivité à renforcer durablement la gestion des indus provenant du versement du RSA.

La chambre recommande au département d'assurer un meilleur suivi des dépenses et des recouvrements relatifs au RSA.

En réponse, la collectivité indique « *sa détermination à faire respecter les engagements de la contractualisation* » et avoir lancé à cette fin en avril 2014, une étude visant à optimiser le titrage.

Le département précise que « *le volume des titres de recettes émis au 30/04/2014 est supérieur au volume des années antérieures et le montant des émissions s'élève à cette date à près de 530 000€* ».

b - Les personnes âgées

Après le RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) versée aux personnes âgées dépendantes, pour leur permettre de rester à leur domicile ou d'être prise en charge dans un établissement spécialisé, constitue le deuxième poste d'aide directe à la personne.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
dépenses APA (1)	117 266 601 €	120 582 044 €	124 351 000 €	123 446 999 €	123 695 868 €	119 783 512 €
dotation APA (2)	31 233 947 €	30 307 192 €	31 271 110 €	32 227 862 €	30 961 713 €	32 877 257 €
dépenses nettes (1)-(2)	86 032 654 €	90 274 852 €	93 079 890 €	91 219 137 €	92 734 155 €	86 906 255 €
taux de couverture (2)/(1)	26,6%	25,1%	25,1%	26,1%	25,0%	27,4%
taux de couverture (moyenne nationale)	32,9%	30,8%	29,6%	30,8%	30,7%	30,9%

source: comptes de gestion 2008 à 2012. compte de gestion provisoire 2013.mémos de la CNSA N°2 juillet 2013

Les dépenses s'élèvent à 119,8 M€ en 2013.

Les dépenses augmentent de 2008 à 2010, puis se stabilisent à un niveau élevé en 2011 et 2012, pour enfin diminuer en 2013.

Chaque année, le département reçoit une dotation de la CNSA qui couvre partiellement ces dépenses.

Durant toute la période 2008-2013, le taux de couverture de ces dépenses, c'est à dire le rapport entre la dotation versée à la collectivité sur le total des dépenses annuelles, est constamment inférieur au taux de couverture moyen de l'ensemble des départements français.

Cette tendance à la stabilisation des dépenses correspond à celle observée au plan national.

Le département explique cette évolution par plusieurs mesures d'encadrement de la dépense mises en œuvre ces dernières années, notamment dans le cadre du plan de consolidation des priorités départementales, comme le renforcement du contrôle de l'effectivité de la dépense, l'établissement d'un référentiel d'évaluation de la dépendance, des modifications apportées au règlement départemental d'aide sociale et des changements apportés dans le versement de l'APA en établissement.

La chambre relève que le département fait état d'un renforcement du contrôle de l'effectivité de la dépense APA.

Si la chambre ne peut qu'encourager la collectivité à s'assurer de l'effectivité de la dépense, elle ne peut parallèlement que constater le caractère tardif de cette démarche de contrôle de l'utilisation des sommes allouées par la collectivité. Cette procédure est en effet prévue par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, et le dispositif de l'APA a été mis en place le 1^{er} janvier 2002.

Évolution des dépenses d'APA comparée (en euros/habitant)

	2009	2010	2011	2012
Département	97	100	99	99
Moyenne des départements de la strate / habitant	69	71	72	73

Source DGCL

Malgré les efforts de maîtrise de la dépense décrits par la collectivité, la dépense par habitant du département demeure, tout au long de la période, supérieure à celle de la moyenne de la strate.

Par ailleurs, si l'on examine l'évolution du coût moyen par bénéficiaire de l'APA de 2009 à 2011, en comparaison avec les départements de la même strate, on observe que le coût moyen par bénéficiaire en Seine-Maritime est plus élevé que le coût moyen de l'ensemble des départements.

		Dépenses totales brutes d'Aide personnalisée d'autonomie (APA) hors frais de personnel					
		2009		2010		2011	
		€ par bénéficiaire	Rang*	€ par bénéficiaire	Rang*	€ par bénéficiaire	Rang*
06	Alpes-Maritimes	4780	74	4911	86	4 756	76
31	Haute-Garonne	4792	75	4827	80	4 800	74
33	Gironde	4320	38	4261	33	4 349	36
38	Isère	4872	83	5053	93	4 944	82
44	Loire-Atlantique	4174	29	4134	24	4 220	28
57	Moselle	3969	10	4082	17	4 199	26
62	Pas-de-Calais	4874	84	4923	87	4 732	70
67	Bas-Rhin	4161	27	4001	6	4 198	25
76	Seine-Maritime	4684	66	4672	67	4 562	55
77	Seine-et-Marne	4272	32	4535	56	4 569	56
78	Yvelines	4943	86	4739	74	4 640	63
91	Essonne	4662	63	4252	32	4 482	44
94	Val-de-Marne	4534	55	4701	70	4 874	79
95	Val-d'Oise	4664	64	4574	60	4 576	57
M	France métropolitain	4492		4479		4 473	

Sources : DREES, enquêtes annuelles sur l'aide sociale; Insee, estimations de population au 01/01/11

* Rang de classement national

A titre d'exemple, afin de percevoir les enjeux financiers de la maîtrise de la gestion de l'APA, une simulation de la seule application de ce coût moyen aux dépenses de ces trois années fait ressortir une différence de 12 M€.

Simulation des économies réalisées par l'application du coût moyen France métropolitaine				Total
	2009	2010	2011	
nb de bénéficiaires	24643	26912	27342	
écart du coût moyen par rapport à la moyenne nationale	192,19 €	192,70 €	88,59 €	
simulation application du coût moyen France métropolitaine	4 736 090,14 €	5 185 948,70 €	2 422 327,87 €	12 344 366,71 €

Sources : DREES, enquêtes annuelles sur l'aide sociale; Insee, estimations de population au 01/01/11

Au 31 décembre 2009, le nombre de bénéficiaires de l'APA en Seine-Maritime est très supérieur à la moyenne nationale, avec 251,4 bénéficiaires pour 1 000 personnes âgées de 75 ans ou plus, contre 208,1 pour 1 000 personnes âgées de 75 ans ou plus au plan national.

Selon le « schéma départemental de l'autonomie pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap 2013-2017 » adopté en 2013 par le département, le département compte, en 2009, 272 966 personnes âgées de 60 ans et plus, soit 21,8 % de la population, et 107 058 personnes âgées de 75 ans et plus, soit 8,6 % de la population.

La Seine-Maritime accueille ainsi une proportion de personnes âgées de 75 ans et plus similaire à la moyenne métropolitaine, mais supérieure à la moyenne régionale et à l'ensemble des départements comparables.

Le « schéma départemental de l'autonomie pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap 2013-2017 » souligne que, selon l'INSEE, le vieillissement de la population devrait se poursuivre, avec une augmentation de près d'un tiers de la population âgée de plus de 60 ans, entre 2005 et 2020. Il émet l'hypothèse d'un recul de l'âge d'entrée en dépendance grâce à l'augmentation de l'espérance de vie et aux progrès de la médecine, et considère qu'ainsi, le nombre de personnes âgées dépendantes connaîtrait une hausse plus modérée de + 18,5 %.

Quelle que soit l'hypothèse précise retenue, il apparaît que le vieillissement de la population devrait entraîner mécaniquement dans les années futures une augmentation de cette dépense étroitement liée à ce phénomène démographique.

Compte tenu du niveau des dépenses par bénéficiaire, la chambre invite le département à analyser les raisons pour lesquelles les dépenses supportées au titre de l'APA sont à un niveau très supérieur à celui des départements comparables.

c - Aide sociale à l'hébergement (personnes âgées)

L'aide sociale à l'hébergement (ASH) constitue, en volume, la seconde allocation versée par le département en faveur des personnes âgées. Elle est versée sous conditions de ressources aux personnes n'en disposant pas suffisamment pour payer leurs frais d'hébergement en maison de retraite.

A la différence de l'APA, l'aide sociale à l'hébergement peut faire l'objet de recouvrements sur les résidents, leurs obligés alimentaires et leur patrimoine.

Évolution des dépenses d'ASH et des recouvrements

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012
dépenses d'ASH	54 039 391	57 472 513	58 745 552	59 643 246
recouvrements	20 477 756	20 643 365	20 435 917	20 540 798
taux de récupération	38%	36%	35%	34%

Source : département, CRC BN-HN

Les dépenses d'aide sociale à l'hébergement augmentent de 10,3 % de 2009 à 2012, évoluant de 54 M€ à 59,6 M€.

Cette évolution reflète la sociologie du département et le maintien d'un niveau de vie moyen des personnes âgées inférieur à celui relevé au niveau national. En 2009, le montant moyen des retraites et pensions par foyer fiscal dans le département s'élève ainsi à 18 543 € par an, soit un montant inférieur à la référence nationale de 19 468 € par an.

Les recouvrements effectués par le département sont cependant restés stables sur cette même période et se situent autour d'un montant de 20,5 M€.

Le taux de récupération de ces recouvrements par rapport aux dépenses annuelles soumises au reversement de la participation des bénéficiaires, a baissé au cours de la période, passant de 38 % à 34 %. Il s'établit en dessous de la moyenne de 49 % observée au plan national, en 2009⁴⁴.

Sur la base de l'application de ce taux moyen de 49 % aux dépenses d'ASH de la collectivité, on peut estimer la recette différentielle dont le département aurait bénéficié sur ces quatre années à 30,5 M€.

Par ailleurs, il ressort de l'instruction, suivant les éléments transmis par le département, qu'au 1^{er} janvier 2014, le traitement de récupération des ressources des personnes âgées auprès des établissements d'hébergement est géré par un seul agent de catégorie C⁴⁵.

La collectivité dispose à cette même date d'un stock de recettes à traiter et à valider de 30,4 M€⁴⁶.

La collectivité a indiqué avoir diligenté un audit afin d'améliorer les procédures de titrages des recettes des aides sociales accordées aux personnes âgées et aux personnes handicapées. La chambre invite le département, sur cette base, à suivre de manière plus régulière ce poste de recettes.

La collectivité précise également que « ce travail sera poursuivi sur la partie des recettes relatives aux successions et obligés alimentaires. »

d - La prestation de compensation du handicap (PCH)

La PCH est une aide personnalisée destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées, résidant à domicile ou en établissement. Cette

⁴⁴ Source : « Modalités de mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, RM2011-085P, Mai 2011, page 14, statistique établie à partir des données nationales de la DREES, dans son enquête annuelle auprès des conseils généraux.

⁴⁵ « Etude recette-recouvrement des ressources, janvier 2014, département direction de gestion, audit et Evaluation l'audit, p.10.

⁴⁶ « Etude recette-recouvrement des ressources, janvier 2014, département direction de gestion, audit et Evaluation l'audit, p.10.

prestation couvre les aides humaines, les aides matérielles (aménagement du logement et du véhicule) et les aides animalières.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
dépenses PCH (3)	13 901 983 €	21 806 944 €	25 131 920 €	25 875 241 €	27 351 786 €	28 130 938 €
dotation PCH (4)	13 212 502 €	11 359 559 €	11 438 153 €	10 737 000 €	10 613 381 €	10 966 929 €
dépenses nettes (3)-(4)	689 481 €	10 447 385 €	13 693 767 €	15 138 241 €	16 738 405 €	17 164 009 €
taux de couverture (4)/(3)	95,0%	52,1%	45,5%	41,5%	38,8%	39,0%
taux de couverture (moyenne nationale)	97%	60%	47%	43%	39%	36%

source: comptes de gestion 2008 à 2012. compte de gestion provisoire 2013. mémos de la CNSA N°2 juillet 2013

Les dépenses de PCH augmentent constamment et très fortement au cours de la période de contrôle puisqu'elles font plus que doubler de 2008 à 2013.

Le département reçoit chaque année, au titre de la PCH, une dotation de la CNSA qui couvre partiellement ces dépenses.

Jusqu'en 2012, le taux de couverture de ces dépenses est, comme pour l'APA, inférieur à celui de la moyenne des départements. En 2013, il est désormais supérieur au taux moyen national des départements.

La prestation de compensation du handicap est l'allocation la plus onéreuse en termes de coût moyen par bénéficiaire, en raison du caractère très général de la notion de compensation et des plafonds des barèmes financiers des plans d'aide pouvant être alloués au bénéficiaire.

Évolution du coût moyen de la PCH

PCH Départements	Coûts moyens			
	2008	2009	2010	2011
6 Alpes-Maritime	12 908,60 €	8 693,74 €	7 708,69 €	7 519,49 €
31 Haute-Garonne	10 327,06 €	9 733,27 €	8 999,70 €	9 021,08 €
33 Gironde	12 016,13 €	13 582,47 €	12 972,31 €	11 038,26 €
38 Isère	8 989,94 €	7 869,03 €	7 455,98 €	6 708,96 €
44 Loire-Atlantique	5 586,21 €	4 087,45 €	5 659,43 €	5 198,81 €
57 Moselle	4 495,50 €	4 864,20 €	4 545,22 €	5 656,09 €
62 Pas-de-Calais	9 971,43 €	8 700,79 €	8 682,60 €	8 376,36 €
67 Bas-Rhin	8 483,87 €	6 099,64 €	5 841,78 €	6 183,12 €
76 Seine-Maritime	7 744,85 €	8 273,28 €	7 970,82 €	7 730,45 €
77 Seine-et-Marne	12 903,57 €	10 991,61 €	9 864,73 €	8 399,60 €
78 Yvelines	8 394,62 €	9 035,96 €	7 390,17 €	6 834,66 €
91 Essonne	7 063,30 €	6 737,10 €	7 445,70 €	8 522,02 €
94 Val-de-Marne	8 237,18 €	7 992,06 €	7 457,83 €	6 929,61 €
95 Val-d'Oise	5 027,43 €	6 736,26 €		6 507,61 €
Total estimé France hors DOM	7 108,70 €	7 184,21 €	7 105,73 €	6 849,33 €

Sources : DREES, enquêtes annuelles sur l'aide sociale

Le coût moyen du département est toujours plus élevé sur la période de contrôle que le coût moyen des départements de métropole.

	Simulation économies réalisées avec application du coût moyen France hors DOM				Total
	2008	2009	2010	2011	
nb de bénéficiaires	1 281	2 067	2 369	2 691	
différentiel coût moyen 76-cout moyen France hors dom	636 €	1 089 €	865 €	881 €	
simulation des marges d'économies possibles	814 898 €	2 251 113 €	2 049 390 €	2 371 093 €	7 486 494 €

Source : conseil général, traitement CRC

A titre d'exemple, en 2011, il est de 7 730,45 contre 6 849,33 pour les autres départements. Pour cette seule année, sur la base de l'application de ce coût moyen aux dépenses de PCH de la collectivité, on peut estimer à 2,37 M€, le montant différentiel dont le département aurait bénéficié. De 2008 à 2011, ce différentiel est de 7,5 M€.

La chambre recommande à la collectivité d'étudier les raisons d'un tel différentiel afin de déterminer potentiellement des marges d'économies.

En réponse, le département indique avoir mis en place depuis 2011, le paiement de la PCH sur justificatifs pour toute période rétroactive et réaliser des contrôles inopinés auprès de l'ensemble des bénéficiaires.

La Collectivité précise que « le montant des récupérations s'établit fin avril 2014, du fait des renforts positionnés sur la cellule recettes personnes handicapées, à 6,4 M€, à comparer au montant de 9,4M€ perçu pour l'ensemble de l'année 2013 ».

Les marges d'économies pour le département sont donc réelles.

e - L'aide sociale à l'enfance (ASE)

5 328 mineurs ont été accueillis en 2012, au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), par les services du département. Les prises en charge de jeunes augmentent ainsi de 3,1 %, par rapport à l'année 2009.

En 2013, l'essentiel des dépenses de l'aide sociale à l'enfance (107,4 M€) est constitué par les dépenses d'hébergement (foyers de l'enfance, Maisons d'enfants à caractère social) des enfants placés dans les services du département, le plus souvent sur décision judiciaire. Les autres principales dépenses sont constituées par la rémunération des assistantes familiales. Elles représentent 36 % de la dépense totale des aides indirectes (296,9 M€).

Ces dépenses sont étroitement dépendantes de l'évolution des prix de journée arrêtés par le département pour ces établissements.

En 2012, 45 % des enfants confiés à l'ASE (en établissement et/ou accueil familial) ont été pris en charge par l'Institut départemental de l'Enfance, de la Famille et du Handicap pour l'Insertion IDEFHI.

Or, le budget alloué par le département à cet établissement public départemental est passé de 33 M€ en 2009 à 40 M€ en 2012.

Il s'avère que, parallèlement à cette forte progression du financement départemental, le coût moyen/jour d'accueil en établissement à l'IDEFHI est en constante augmentation de 2009 jusqu'à 2012, évoluant de 136,02 € à 163,94 € (+ 21 %), alors que la variation d'activité entre ces deux périodes est de - 1 %.

La chambre recommande au département, comme il s'y est engagé, d'analyser et de contenir l'évolution des dépenses tarifées des établissements accueillant des enfants au titre de l'aide sociale à l'enfance.

Le département peut disposer, au titre de l'aide sociale à l'enfance, de recettes de différentes natures que sont les participations des parents au placement de leur enfant et le transfert au département des allocations familiales versées aux familles. En 2013, le total de ces recettes représente un montant significatif de 742 462 €.

Le département utilise un barème pour déterminer les contributions familiales lors des accueils administratifs. Par ailleurs, le département sollicite également auprès des juges pour enfants la participation financière des parents et le reversement des allocations familiales à l'occasion des placements judiciaires.

La chambre constate les efforts de la collectivité, tant pour les placements judiciaires que pour les placements administratifs. Toutefois, comme le souligne également le département, « *sur près de 3 600 enfants placés, le nombre total de participation peut être estimé modéré. Le département aura à poursuivre sa démarche volontariste de ce type de demande vis à vis des parents.* »

C - Le contrôle de gestion

A côté de la direction des finances, le département dispose d'une direction du contrôle de gestion, audit et évaluation des politiques publiques.

1 - La direction contrôle de gestion, audit et évaluation

Rattachée au DGA « animation transversale », elle est composée de 6 agents dont 5 cadres. La direction du contrôle de gestion, audit et évaluation des politiques publiques assure un rôle d'aide à la décision auprès de la direction générale par le biais de son "reporting" (revue de pilotage, tableaux de bord, zooms thématiques).

Elle assure également un rôle de contrôle en réalisant des audits internes et des audits de partenaires de la collectivité. Elle a enfin en charge des missions d'évaluation des politiques publiques.

La chambre observe que la direction réalise des audits sur des sujets dont la portée financière est très variable. La direction n'assure pas actuellement une analyse des risques financiers de la collectivité.

La chambre recommande au département, compte tenu de sa situation financière, que l'activité de cette direction soit recentrée et qu'elle se consacre désormais en priorité à l'examen détaillé des gros budgets de fonctionnement de la collectivité et des politiques repérées par le département comme pouvant être des « niches » d'économies.

2 - Les indicateurs de gestion

Le département dispose de nombreux indicateurs de gestion élaborés aussi bien par les directions financières que par les directions métiers.

Pour l'essentiel, le rôle de ces indicateurs est d'appréhender en interne l'évolution des différents domaines d'intervention de la collectivité.

La plupart ne comprend pas de références aux pratiques des autres départements sous la forme, notamment, de coûts moyens ou de ratios par habitant, qui permettraient au département de comparer ses résultats à ceux des autres collectivités et, le cas échéant, de l'alerter sur des évolutions atypiques des finances départementales.

De tels indicateurs de gestion sont utilisés par le département principalement pour commenter, a posteriori dans les rapports de la collectivité, les évolutions de son budget plutôt que pour se comparer en gestion, et fixer à partir de ceux-ci des objectifs à atteindre ou à approcher.

La chambre recommande l'établissement d'indicateurs de gestion permettant à la collectivité de comparer ses résultats avec ceux des autres départements, de fixer pour l'ensemble de ses politiques des objectifs à atteindre et d'analyser ses performances.

VI - CONCLUSION

La nécessaire amélioration de la situation financière du département passe par le renforcement de sa gouvernance financière qui s'avère indispensable dans la mesure où les perspectives de la collectivité restent très contrastées et globalement plutôt défavorables. Les premières mesures annoncées par le département en réponse vont dans ce sens.

En effet, en recettes, la collectivité devra faire face à une baisse tendancielle certaine des dotations de l'Etat et ne dispose aujourd'hui que de marges de manœuvre réduites sur la fiscalité directe, même si elle peut espérer bénéficier ponctuellement de recettes complémentaires (pacte de confiance) qui sont par nature aléatoires.

S'agissant de ses dépenses, le département doit faire face à un contexte économique et social défavorable qui influe notamment sur ses dépenses d'insertion et des perspectives démographiques qui permettent de penser que les dépenses liées à la dépendance, sont susceptibles de repartir à la hausse après la période de relative stabilité actuelle.

Enfin, le poids de la dette atteint un niveau important alors même que les annuités d'emprunt, en partie calculées à partir de taux d'intérêt variables actuellement bas, sont susceptibles de remonter et ainsi d'accroître la charge financière du département.

Même si le département semble disposer de marges de manœuvre réduites dans certaines de ses politiques en raison, notamment, de rigidités structurelles (ressources humaines, dépenses de tarification...), il peut, en procédant à une analyse détaillée de l'ensemble de ses missions puis à leur révision, améliorer sa situation financière à l'exemple des constats réalisés par la chambre s'agissant de la politique sociale.