



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**Département du Bas-Rhin**

**Monsieur Frédéric Bierry**

Les observations définitives présentées dans ce rapport ont été arrêtées par la  
Chambre régionale des comptes Grand Est,  
lors de sa séance du 4 juillet 2017.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
GRAND EST

DEPARTEMENT DU BAS-RHIN

EXAMEN DE LA GESTION  
(à compter de l'exercice 2011)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOMMAIRE

SYNTHESE .....	4
1. LE CONTEXTE .....	6
2. PROCEDURE ET CHAMP DE CONTROLE .....	6
PREMIERE PARTIE : LES COMPTES, LA GESTION BUDGETAIRE, LA SITUATION FINANCIERE ET L'ENDETTEMENT .....	7
3. LES COMPTES ET LA GESTION BUDGETAIRE .....	7
3.1 La fiabilité des comptes .....	7
3.1.1 Etat de l'actif et inventaire .....	7
3.1.2 Résultats, restes à réaliser, rattachements, amortissements et provisions .....	8
3.2 Prévision et exécution budgétaire .....	10
3.3 La gestion budgétaire .....	11
3.3.1 Organisation et coût de la fonction financière .....	11
3.3.2 Le cadre informatique et ses contraintes .....	11
3.3.3 Le règlement financier .....	12
3.4 Les relations ordonnateur/comptable .....	12
4. LA SITUATION FINANCIERE .....	15
4.1 Introduction sur la structure budgétaire .....	15
4.2 Les orientations stratégiques de la collectivité .....	15
4.3 La situation financière de 2011 à 2015 .....	16
4.3.1 Les produits .....	16
4.3.2 Les charges .....	18
4.3.3 L'autofinancement brut .....	20
4.3.4 L'investissement et son financement .....	21
4.3.5 Les risques externes .....	22
4.4 L'évaluation de la situation fin 2016 et les perspectives 2017 .....	23
5. L'ENDETTEMENT .....	26
5.1 La structure de l'encours et le coût de la dette .....	26
5.1.1 La structure de l'encours .....	26
5.1.2 Le coût de la dette .....	27
5.1.3 Les financements obligataires .....	28
5.1.4 La gestion de la trésorerie .....	31
5.2 Les modalités de recours aux emprunts et les stratégies de gestion de la dette .....	32
DEUXIEME PARTIE : L'IMPACT DES DEPENSES SOCIALES SUR L'EQUILIBRE FINANCIER DU DEPARTEMENT .....	35
6. L'IMPACT DES DEPENSES SOCIALES SUR L'EQUILIBRE FINANCIER DU DEPARTEMENT .....	35
6.1 L'évolution du taux de couverture des allocations individuelles de solidarité de 2011 à 2015 .....	35

6.2	L'impact de l'évolution des dépenses sociales sur la situation financière du département .....	36
6.2.1	La part des dépenses sociales dans les charges réelles de fonctionnement.....	36
6.2.2	La part des dépenses sociales dans les produits réels de fonctionnement.....	37
7.	LES FACTEURS D'EVOLUTION DES DEPENSES SOCIALES .....	38
7.1	Les dépenses sociales directes .....	38
7.1.1	Les dépenses en matière de RSA.....	39
7.1.2	Les dépenses en faveur des personnes âgées .....	39
7.1.3	Les dépenses en faveur des personnes handicapées.....	40
7.1.4	Les dépenses en faveur de la protection de l'enfance.....	40
7.1.5	L'impact des décisions de l'Etat dans ces évolutions .....	41
7.1.6	Impact de l'évolution des tarifs acquittés aux établissements sociaux.....	41
7.2	Les dépenses sociales indirectes .....	41
7.2.1	La masse salariale .....	41
7.2.2	L'évolution des effectifs.....	42
7.2.3	Dispositions prises pour maîtriser la masse salariale .....	44
7.2.4	Les moyens logistiques.....	44
8.	L'ORGANISATION DES SERVICES EN CHARGE DE L'ACTION SOCIALE .....	45
8.1	Les services centraux.....	45
8.2	La territorialisation .....	46
8.2.1	La délégation des compétences sociales à la Ville de Strasbourg.....	47
8.2.2	Les prestations assurées sur le territoire.....	48
8.2.3	Les liens entre les territoires et les directions thématiques.....	49
8.2.3.1	Les réunions.....	49
8.2.4	L'évolution des modalités de prises de décision.....	50
8.2.5	Les perspectives .....	51
9.	LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES.....	51
9.1	Les bénéficiaires des allocations de solidarité .....	51
9.1.1	Le nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée d'autonomie (APA).....	51
9.1.2	Le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active socle et du revenu de solidarité activité (RSA).....	52
9.1.3	Le nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH).....	52
9.1.4	Enfants admis à l'aide sociale à l'enfance (ASE).....	53
9.2	Le nombre d'établissements et de places .....	53
9.3	La gestion des dispositifs.....	55
9.3.1	L'entrée dans les dispositifs .....	55
9.3.2	La réévaluation de la situation des bénéficiaires .....	56
9.3.3	Le suivi de l'application du cadre juridique inhérent à chaque processus .....	56
9.3.4	Les durées d'instruction dans chaque dispositif .....	56
9.3.5	L'identification par le département de points d'amélioration des processus.....	57
9.3.6	Les moyens informatiques mobilisés, le traitement des données .....	57
9.3.6.1	Le logiciel IODAS .....	57
9.3.6.2	La protection des données .....	58
9.4	Les marges de manœuvre pour la maîtrise des dépenses.....	59
9.4.1	Le recours au paiement par CESU (chèque emploi service universel) .....	59
9.4.2	La télégestion.....	59
9.4.3	Le paiement direct aux prestataires et les contrôles d'effectivité de l'aide APA et PCH .....	60
9.4.4	Les perspectives d'évolution, la recherche de solutions innovantes .....	60
9.4.5	Les récupérations sur les successions .....	60
9.4.6	La mise en place de la contribution financière des parents d'enfants confiés au Président du Conseil Départemental.....	60
9.5	Le contrôle du RSA.....	61

9.5.1	Le dispositif mis en œuvre par le département.....	62
9.5.2	Conclusion sur la mise en œuvre.....	63
9.5.3	Le bilan de cette politique.....	63
9.6	Le contrôle de gestion et l'audit interne.....	65
9.7	Le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux.....	65
9.7.1	La tarification annuelle et ses modalités.....	65
9.7.2	Les perspectives de tarification pluriannuelle.....	66
9.7.3	Le service de tarification du département.....	66
9.7.4	Le processus de tarification.....	68
9.7.5	La qualité des informations collectées pour établir la tarification.....	69
9.7.6	Le contrôle.....	71
9.7.7	Les relations avec les établissements sociaux et médico-sociaux.....	71
10.	LA MAITRISE DES DEPENSES SOCIALES DES DEPARTEMENTS.....	72
10.1	Les outils d'aide à la maîtrise.....	72
10.1.1	Les documents stratégiques, les schémas départementaux.....	72
10.1.2	L'objectif d'évolution des dépenses (OED).....	72
10.1.3	Le recours à la procédure d'appel à projets.....	73
10.1.4	Les actions en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.....	74
10.1.4.1	Le maintien à domicile et les modes alternatifs.....	74
10.1.4.2	Le traitement des demandes.....	75
10.1.4.3	L'élaboration des plans d'aide et les contrôles.....	75
10.1.5	Les actions en faveur des enfants.....	75
10.1.5.1	L'accueil familial et les alternatives au placement en établissement pour l'aide sociale à l'enfance.....	75
10.1.5.2	Les mesures d'accompagnement éducatif à domicile.....	76
10.2	Les actions de maîtrise des dépenses sociales.....	76
10.2.1	Les actions sur les dépenses obligatoires.....	76
10.2.1.1	La politique en faveur de l'insertion.....	76
10.2.1.2	Le bilan de la politique d'insertion menée lors de la période sous revue.....	78
10.2.2	Les actions sur les dépenses d'aide sociale facultative.....	80
10.3	Les indus de prestations versées.....	81
10.3.1	L'évolution des indus.....	82
10.3.2	Les moyens de détection des indus.....	84
10.3.2.1	La détection des indus relatifs à l'APA et à la PCH.....	84
10.3.2.2	La détection des indus relatifs au RSA.....	84
10.3.3	Le recouvrement des indus.....	85
10.3.3.1	La politique en matière de recouvrement d'indus.....	85
10.3.3.2	L'évolution des taux de recouvrement.....	86
11.	RAPPELS DU DROIT.....	87
12.	RECOMMANDATIONS.....	87
ANNEXE 1	: Données financières 2011-2015.....	88
ANNEXE 2	: Le financement obligataire pour les collectivités locales.....	90
ANNEXE 3	: Les dépenses sociales.....	95

Département du BAS-RHIN

EXAMEN DE LA GESTION  
(à compter de l'exercice 2011)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHESE

Département le plus peuplé de la région Grand Est avec 1,1 million d'habitants, le Bas-Rhin est également celui qui connaît le taux de chômage le plus faible. Les créations d'emploi dans le secteur tertiaire (commerce, transport, services et administrations publiques) ont plus que compensé les pertes du secteur industriel. Près de 5 % des actifs travaillent en Allemagne ou en Suisse.

Depuis 2011, la fiabilité des comptes s'est améliorée. Quelques points d'attention demeurent toutefois, en matière d'inventaire, de tenue de l'actif et de provision. Au prix d'investissements financier et humain, le département a amélioré sa gestion, en intégrant la dématérialisation de la chaîne comptable et en mettant en place un contrôle interne efficace.

Dans un contexte d'instabilité législative et réglementaire, d'incertitudes sur son panier de ressources, de contribution au redressement des comptes publics (69,9 M€ en quatre ans) et de hausse des dépenses sociales (+ 71 M€), il a conservé une bonne solvabilité financière (5,5 ans de capacité de désendettement). Ces résultats ont été acquis avec les mesures de la Loi de finances initiale 2014, des hausses des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et des droits de mutation à titre onéreux, du dynamisme de ces derniers, mais aussi au prix d'efforts de gestion (maîtrise de la masse salariale, notamment) et de réduction des dépenses d'investissement.

Après une dégradation en début de période, la situation financière s'est redressée à partir de 2015, les résultats 2016 retrouvant les niveaux de 2011 (4,3 ans de capacité de désendettement contre 4,1 en 2011, l'autofinancement brut de 149,6 M€ contre 146 M€). Les prévisions du budget primitif sont exagérément prudentes (en 2016, autofinancement prévu de 84,3 M € soit moins de 60 % du réalisé). Elles ne tiennent pas compte de l'exécution effective de l'année n-1. En 2017, le département peut aborder avec sérénité l'effet des transferts de compétences, dont la réduction de près de la moitié du produit de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (79 M€).

Entre 2011 et 2015, l'endettement a progressé d'environ 120 M€ (714 M€). Son coût a diminué. Depuis le précédent contrôle de la chambre, une réelle stratégie a été élaborée qui s'est révélée performante. Elle a reposé en particulier sur le recours aux financements obligataires, en profitant des opportunités qu'ils présentaient. Tout en limitant ses propres coûts internes, le département a maîtrisé ces techniques d'emprunt complexes.

En 2015, les dépenses sociales représentent 55 % des dépenses de fonctionnement, contre 50,9 % en 2011. Leur évolution constitue 97,5 % de la croissance des charges.

Les dépenses du RSA ont augmenté de 8,4 % par an du fait d'une croissance du nombre des allocataires. Celles concernant les personnes âgées (allocation personnalisée d'autonomie et de frais de séjour) ont diminué de 0,7 % par an. Les dépenses en faveur des personnes handicapées (allocations et frais de séjours) ont augmenté de 26 % en raison de la croissance du nombre d'allocataires et du nombre de places offertes en hébergement. Enfin, celles en faveur de l'enfance passent de 74,6 M€ à 87 M€ en 2016. Le nombre d'enfants confiés et l'augmentation de l'accueil des mineurs non accompagnés expliquent l'essentiel de cette forte augmentation en 5 ans (+ 16,6 %).

Ces évolutions restent cependant contenues, le département menant une action tant sur les dépenses directes que sur les dépenses indirectes (personnel, frais de fonctionnement généraux). Le développement permanent de la territorialisation s'inscrit dans cette dynamique d'action.

Les contrôles des droits en matière de RSA ont été renforcés dans le cadre d'une véritable stratégie définie.

De 2011 à 2015, les contrôles, en particulier sur le RSA, ont mis en évidence un volume d'indus détectés en augmentation (+ 1,2 M€). Le stock en cours de recouvrement a progressé de 31,4 %. En flux annuel, leur évolution (+ 13 %) est inférieure à celle des prestations versées (+ 21,5 %).

Si le dispositif de tarification est efficace, il devra se préparer à relever les défis de la pluriannualité. Des potentiels d'optimisation mériteraient également d'être explorés en matière de dématérialisation et d'informatisation.

La maîtrise des dépenses sociales repose également sur la mobilisation des outils du code de l'action sociale et des familles (schémas, objectifs annuels d'évolution des dépenses sociales) et sur le développement des alternatives au placement. Elle repose aussi sur le renforcement des actions de maintien à domicile des personnes âgées et sur la politique d'insertion, en privilégiant le retour à l'emploi.

## 1. LE CONTEXTE

Le département du Bas-Rhin s'étend sur 4 755 km<sup>2</sup>. En 2015, sa population était de 1 143 112 habitants. Entre 2008 et 2013, elle a progressé de 0,3 %. Le Bas-Rhin est le plus peuplé des 10 départements du Grand Est. 45,4 % de sa population vit dans les communes de 10 000 habitants et plus. L'Aire urbaine strasbourgeoise représente 20 % de la population de la région Grand Est.

Le Bas-Rhin est découpé en 5 arrondissements et 23 cantons. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il était composé de 527 communes et 34 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Suite aux regroupements intervenus, le département ne comptait plus que 24 EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En 2011, le revenu net déclaré moyen était de 21 495 €, supérieur à la moyenne du Grand Est (19 560 €). 61,8 % des foyers fiscaux étaient imposés, en moyenne 53,4 % dans la région.

En 2013, les 40 508 familles monoparentales représentaient 8,5 % de la population. Entre 2008 et 2013, le nombre des personnes âgées de 60 ans et plus a progressé de 30 000 individus (244 847). Il représente 22,1 % du total.

Entre 2008 et 2013, le département a confirmé son profil à dominante commerciale, tertiaire et administrative. Dans le secteur du commerce, des transports et des services, 4 002 emplois ont été créés. Dans le secteur de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale, 5 258. A contrario, le repli industriel s'est poursuivi. L'emploi du secteur représentait en 2013, 16,8 % du total, contre 18,4 % en 2008. Dans l'industrie, 7 096 emplois ont ainsi disparu en cinq ans (de 85 178 à 78 082). Limitrophe de deux Länder allemands, sur 484 612 actifs ayant un emploi, 23 925 travaillaient en Allemagne et 389 en Suisse (données 2011).

Au 31 décembre 2015, le taux de chômage était de 9,1 %. Au 31 décembre 2013, le taux de pauvreté s'élevait à 12 %, pour 14 % dans le Grand Est et 14,5 % en France métropolitaine. Les deux taux étaient les plus faibles de la région.

Le parc de logement est constitué de 526 664 logements, dont 475 055 résidences principales. 56,8 % d'entre elles (soit 269 726) étaient occupées par leurs propriétaires en 2013.

## 2. PROCEDURE ET CHAMP DE CONTROLE

La lettre portant engagement de la procédure d'examen de la gestion du département du Bas-Rhin a été adressée le 6 juin 2016 à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur. Par courrier en date du 19 avril 2017, le rapport d'observations provisoires leur a été envoyé. L'ordonnateur a répondu le 23 mai 2017, l'ancien ordonnateur, le 12 juin 2017. Des extraits les concernant ont été envoyés à deux tiers mis en cause.

Après examen des réponses, la chambre a adopté, dans sa séance du 4 juillet 2017, le présent rapport d'observations définitives.

## PREMIERE PARTIE : LES COMPTES, LA GESTION BUDGETAIRE, LA SITUATION FINANCIERE ET L'ENDETTEMENT

### 3. LES COMPTES ET LA GESTION BUDGETAIRE

#### 3.1 La fiabilité des comptes

La fiabilité est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptable. La régularité s'apprécie au regard de l'application des lois et règlements. Cela implique notamment le respect de méthodes, la juste appréciation des éléments de l'actif et du passif du bilan de l'entité, ainsi que des règles pour l'affectation et la reprise des résultats. Au sens de la sincérité, la comptabilité doit donner des informations « *adéquates, loyales, claires, précises et complètes* », avec pour objectif d'apprécier le caractère significatif des anomalies.

##### 3.1.1 Etat de l'actif et inventaire

###### *Les discordances entre l'inventaire et l'actif*

L'examen des immobilisations inscrites à l'actif a fait apparaître des discordances importantes entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'actif. Ainsi, un écart de 331,5 M€ a été constaté entre la valeur nette comptable figurant à l'inventaire au 31 décembre 2015 (4 006,1 M€) et celle de la balance des comptes (3 674,6 M€). Cette différence résulte principalement de la double comptabilisation, lors de la reprise des biens en cours d'amortissement effectuée à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'instruction M52, de subventions d'équipement versées aux communes.

De même, pour les prêts consentis, des écarts significatifs ont été relevés. Pour le compte 2748 « Autres prêts », la différence est ainsi de 3,5 M€ entre le montant inscrit à l'inventaire (38,3 M€) et à l'actif (41,8 M€).

Les services du département ont engagé, avec ceux de la paierie départementale, des travaux destinés à corriger ces anomalies au cours de l'exercice 2016.

###### *Les modalités de suivi des biens de faible valeur*

Un grand nombre de biens de faible valeur sont enregistrés à l'inventaire, notamment sur les comptes 21841 « Matériel de bureau et mobilier scolaires », 21848 « Autres matériels de bureau et mobiliers » et 2188 « Autres immobilisations corporelles », et font l'objet d'un suivi individualisé.

Or, ainsi que le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M52 (cf. tome 2, titre 4, chapitre 3, paragraphe 2.2, pp. 169-171) et que le recommande le guide des opérations d'inventaire annexé à l'instruction interministérielle du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif (cf. paragraphe 2.2, pp. 14-18), les modalités de recensement et de suivi des immobilisations doivent être modulées en fonction de la valeur des biens et des enjeux qui s'y attachent. Le suivi individualisé, qui implique l'attribution d'un numéro d'inventaire spécifique, doit donc être réservé aux immobilisations dont la valeur unitaire est significative.

Leur suivi globalisé permet de simplifier la gestion. Les biens de faible valeur peuvent être identifiés sous un seul numéro d'inventaire et amortis sur un seul exercice (art. D. 3321-1 du code général des collectivités territoriales-CGCT). Ils peuvent être sortis de l'actif au 31 décembre de l'année qui suit celle de leur acquisition.

Par une délibération du 5 février 2016, le département en a adopté le principe, mais sa mise en œuvre a été reportée à 2017.



### 3.1.2 Résultats, restes à réaliser, rattachements, amortissements et provisions

#### *Etats financiers, restes à réaliser, détermination et affectation des résultats*

De 2011 à 2015, l'analyse des états financiers, des comptes administratifs, budgets supplémentaires et délibérations d'affectation des résultats a été conduite afin de vérifier l'application des dispositions du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M52 : « à la clôture de l'exercice, le vote du compte administratif et du compte de gestion constitue l'arrêté des comptes du département »<sup>1</sup>.

Les résultats de clôture sont positifs. Ils représentent en moyenne 1,9 % du total des titres. L'affectation est toujours suffisante pour couvrir le besoin de financement de la section d'investissement.

Toutefois, à partir de l'exercice 2013, aucun reste à réaliser en dépense ou en recette d'investissement (RAR) n'a été constaté au motif que le département gère ses opérations pluriannuelles d'investissement au moyen d'autorisations de programme et de crédits de paiement et qu'il ne les engage qu'au moment du paiement. Le département considère qu'ainsi, il n'y a pas d'écarts entre les crédits engagés et les crédits consommés.

La chambre rappelle d'une part, que la gestion en AP/CP ne dispense pas de l'obligation de constater les restes à réaliser, d'autre part, que jusqu'en 2015, toutes les opérations d'investissement n'étaient pas gérées selon cette procédure, et enfin que l'engagement des crédits ne saurait être concomitant à la liquidation de la dépense. L'engagement comptable correspond à la réservation des crédits qui permet au département de créer ou constater à son encontre une obligation de payer une dépense.

#### *Les rattachements*

La procédure de rattachement des charges et des produits a pour finalité de faire apparaître dans le résultat l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait et des recettes correspondant à des droits acquis au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

**Tableau 1 : Les charges et produits rattachés (en €)**

	2012	2013	2014	2015
<b>Total des charges rattachées</b>	<b>1 788 518</b>	<b>588 296</b>	<b>3 578 016</b>	<b>10 439 003</b>
Dont Fournisseurs - Factures non parvenues (compte 408)	1 564 207	471 544	3 371 193	10 253 860
Charges de gestion	778 610 316	807 348 880	831 082 888	815 550 774
<b>Charges rattachées en % des charges de gestion</b>	<b>0,23 %</b>	<b>0,07 %</b>	<b>0,43 %</b>	<b>1,28 %</b>
<b>Total des produits rattachés</b>	<b>862 811</b>	<b>685 029</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Dont Produits non encore facturés	130 079	115 168	0	0
Dont Personnel - Produits à recevoir (compte 4287)	0	0	0	0
Dont Etat - Produits à recevoir	679 376	569 861	0	0
Produits de gestion	927 189 470	946 344 879	937 574 383	956 284 309
<b>Produits rattachés en % des produits de gestion</b>	<b>0,09 %</b>	<b>0,07 %</b>	<b>0,00 %</b>	<b>0,00 %</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le montant des charges rattachées a évolué de façon erratique (de 1,6 M€ en 2012 à 10,2 M€ en 2015). Aucun produit n'a été rattaché en 2014 et 2015.

<sup>1</sup> Instruction M52 – tome 2 « le cadre budgétaire » - titre 3 « l'exécution budgétaire » - chapitre 5 « la détermination et l'affectation du résultat », pages 103 à 109, et article L. 1612-12 du CGCT.

Cette évolution tient, d'une part, à l'abaissement en 2015 du seuil de rattachement de 15 000 à 5 000 € et, d'autre part, aux actions engagées à partir de 2012 pour résorber les retards de paiement des factures relatives aux frais d'hébergement.

Les mouvements observés témoignent de l'absence de permanence des méthodes. La chambre invite le département à fiabiliser sa procédure.

#### *Les amortissements*

En 2011, les dotations aux amortissements représentaient 96,3 M€, dont 81,2 M€ pour les subventions d'équipement versées et, en 2015, 75,9 M€, dont 56,3 M€ pour ces dépenses. Cette diminution est due d'une part au changement de réglementation en 2012 et d'autre part à la modification de la politique d'amortissement.

Entre 2011 et 2015, la modification réglementaire a entraîné une diminution de leurs dotations d'amortissement de 30,7 % (- 24,9 M€).

A partir de l'exercice 2015, l'amortissement des bâtiments administratifs et scolaires est entièrement neutralisé, la durée d'amortissement de certaines immobilisations est allongée (notamment le matériel informatique, les véhicules ou le mobilier), les installations de voirie ne sont plus amorties et le seuil, prévu par l'article D. 3321 du CGCT en deçà duquel les biens de faible valeur peuvent être amortis sur un an porté de 2 000 à 5 000 €.

La mise en œuvre de la neutralisation des amortissements relatifs aux bâtiments administratifs et scolaires<sup>2</sup> a réduit de 2,3 M€ la charge nette de la dotation aux amortissements (75,9 M€ en 2015). Les autres mesures décidées produisent leurs effets à compter de l'exercice 2016.

Ces dispositions et leur application n'appellent pas d'observation.

#### *Les provisions*

« Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge (...). Les principales décisions que doivent prendre les collectivités portent sur la nature des provisions à constituer, sur leur montant ainsi que sur l'emploi qui peut en être fait. »<sup>3</sup>

« Chaque risque ou dépréciation doit être apprécié de manière telle que les budgets et les comptes traduisent le plus fidèlement possible la réalité de la situation financière de la collectivité à un moment donné. Ce principe conduit à réajuster les provisions au fur et à mesure de la variation des risques. »

Jusqu'au 31 décembre 2015, aucune provision n'était inscrite au bilan du département. Or, les créances irrécouvrables au titre des indus des allocations sociales s'élevaient, en 2015, à 0,7 M€. Une provision pour dépréciation, même si les montants des créances admises en non-valeur sont sensiblement récurrents d'une année à l'autre, aurait dû être comptabilisée dès l'apparition du risque de non-recouvrement.

<sup>2</sup> Lorsqu'elle est mise en œuvre, l'amortissement ne remplit plus sa mission d'autofinancement. La charge de la collectivité est compensée par une reprise sur les fonds propres. Le dispositif vise à garantir, lors du vote annuel du budget, le libre choix par la collectivité de son niveau d'épargne. Ce choix peut être opéré chaque année.

<sup>3</sup> Instruction comptable M52, notamment p 122 et suivantes (tome 2).

### 3.2 Prévision et exécution budgétaire

Le taux de consommation des crédits votés par l'assemblée délibérante et l'exécution effective des programmes votés sont les principaux indicateurs de la qualité de la prévision et de l'exécution du budget.

Ils n'appellent pas d'observation.

#### *La gestion des AP/CP*

Conformément aux dispositions prévues à l'article L. 3312-4 du CGCT, les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP). Les AP constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements.

L'article 2.7 du règlement financier prévoit que « *les autorisations non récurrentes sont déclarées caduques au 31 décembre de l'année n+2 suivant la création de l'autorisation, sauf cas dûment motivés, si elles n'ont pas fait l'objet d'engagement comptable [et qu'] une autorisation engagée est déclarée caduque si aucun paiement n'a été réalisé au 31 décembre de l'année n+2 suivant l'engagement, sauf cas dûment motivés* ».

Or, au 31 décembre 2015, 280 des 624 AP recensées au compte administratif étaient antérieures à 2010, dont 135 ne présentaient aucun reste à financer et n'avaient donné lieu à aucun paiement en 2015 ; 96 présentaient un reste à financer mais n'avaient donné lieu à aucun paiement en 2015.

Tableau 2 : L'évolution des AP/CP (en € et en année)

	2012	2013	2014	2015
Stock des AP votées disponibles à l'affectation	1 974 716 655	ND	2 178 998 975	2 116 570 547
AP nouvelles votées dans l'année	126 140 257	153 888 586	170 177 714	44 775 716
Stock d'AP affectées restant à financer	1 055 107 503	922 327 313	814 270 836	592 332 640
Somme des CP réalisés sur l'année	130 773 105	123 293 093	163 659 898	137 522 240
Stock des AP affectées restant à financer au 31/12	924 334 399	799 034 220	650 610 938	454 810 401
soit stock d'AP/CP	7,07	6,48	3,98	3,31

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

De 2012 à 2014, le montant annuel des AP nouvelles a progressé avant de baisser très fortement en 2015. De même, le stock des AP restant à financer a diminué très sensiblement. Il est passé de 924,3 M€ à 454,8 M€. Les principales AP en cours d'exécution (le co-financement TGV Est (15,8 M€)<sup>4</sup>, la réhabilitation du collège d'Erstein (13,6 M€), le transport en site propre de l'Ouest strasbourgeois (16,7 M€)) concernent les infrastructures de transport, les travaux dans les autres collèges et les opérations routières.

En fin de période, le département maîtrise mieux le volume des AP. En 2015, elles représentaient, 3,3 années de dépenses d'équipement contre 7 en 2012.

<sup>4</sup> Données : restes à financer.

### 3.3 La gestion budgétaire

#### 3.3.1 Organisation et coût de la fonction financière

La direction des finances et de la commande publique est composée de trois services (commande publique, budget et dette, expertise et qualité comptable) et d'une cellule « missions transversales ». La direction, stricto sensu, emploie 23 agents (13 cadres A, 9 B et 1 C.). Sa masse salariale brute estimée s'élève à 1,2 M€.

On recense par ailleurs 113 agents impliqués dans les fonctions financières au sein des autres directions (les comptables des services opérationnels, majoritairement), soit l'équivalent de 74,2 ETP.

La masse salariale du réseau peut être estimée à 3,1 M€, soit 0,4 % des dépenses réelles de fonctionnement et 2,3 % des dépenses de personnel.

Au cours de la période, l'organisation de la direction a été revue en 2012, 2014 et 2016. La collectivité a souhaité renforcer le pilotage budgétaire (gestion en AP/CP, Plan pluriannuel d'investissement-PPI, suivi de l'exécution...) et la qualité comptable (relations avec la paierie, animation du réseau comptable, dématérialisation de la chaîne comptable). Les effectifs ont diminué de quatre agents. Elle a anticipé les conséquences de la dématérialisation et a adapté son organisation en conséquence. La mise en place de divers outils de management (formations internes, rédaction de procédure, contrôles...) a sécurisé la chaîne comptable/budgétaire.

#### 3.3.2 Le cadre informatique et ses contraintes

En 2005, le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (PES v2) a été retenu comme solution de dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense, des bordereaux récapitulatifs et des pièces justificatives.

Dès 2007, des accords locaux entre le département, le président de la chambre régionale des comptes et le comptable public, ont prévu la dématérialisation des données de la paye et des arrêtés.

En 2014, un accord local de dématérialisation des pièces justificatives et des documents budgétaires a été conclu entre les mêmes partenaires. Son périmètre porte sur plus de 560 000 pièces. Le terme de la mise en place du nouveau protocole d'échange standard (PES v2) était prévu en 2015.

Au préalable, la mise en œuvre du règlement européen n° 260/2012 du 14 mars 2012 (JO de l'UE du 30 mars 2012) a contraint la collectivité à conduire d'importants travaux dans son système informatique. A partir de 2012, les informations concernant plus de 40 000 tiers ont été modifiées afin de ne retenir comme identifiant que les numéros SIRET ou SIREN et les coordonnées bancaires au nouveau format européen SEPA (single Euro Payment Area).

Début 2015, le département avait dématérialisé les bordereaux, mandats, les titres, les délibérations et les décisions. En fin d'année, les pièces justificatives l'étaient à leur tour. Fin novembre 2016, le poids global des flux transmis s'élevait à 160 Go pour 42 000 fichiers. Le nombre de pièces justificatives était de 118 121.

Début 2017, le département est en avance sur le calendrier fixé par l'article 108 de loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 qui prévoit que la dématérialisation des pièces justificatives de la dépense et de la recette sera une obligation pour les départements au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Sur le plan technique, le département a fait l'acquisition d'un tiers de télétransmission (TDT) afin de pouvoir déposer les flux dans le PES v2 et d'un parapheur électronique pour

signer les bordereaux, dont l'usage est réservé à trois agents pour des raisons de sécurité. La collectivité s'est munie d'une gestion électronique des documents (GED) pour leur archivage.

Si l'ensemble des opérations évoquées ont été facilitées par l'organisation interne, elles connaissent des difficultés et ont été consommatrices de ressources.

Fin 2016, un important blocage subsistait du fait du sous-dimensionnement du PES v2. Le département produisait presque 4 200 bulletins de paye, transmis à l'appui du flux de mandats, par le PES v2 au comptable. Mais les pièces justificatives individuelles (arrêtés, etc...), ne peuvent pas toujours l'être du fait des limites du logiciel mis en place au niveau national. Aussi, l'ordonnateur est contraint à « rematérialiser » les pièces justificatives et les transmettre au comptable sous format papier. La collectivité fournit en même temps à celui-ci les données sous format électronique sur une clé USB pour faciliter les contrôles.

La mise à jour des interfaces avec d'autres logiciels métiers (gestion des transports, paie, facturations des budgets annexes...) a constitué une opération très lourde. Dans le secteur social, elles ont été évaluées à douze mois d'un équivalent temps plein.

Les achats informatiques du passage au nouveau protocole d'échange s'élèvent à 165 000 €.

La dématérialisation assure la traçabilité des documents comptables, apporte un certain confort aux usagers, sécurise et accélère les échanges et contribue à l'amélioration de la qualité comptable. Cependant, dans cette phase de transition, le changement de protocole se traduit par des surcoûts et un accroissement des tâches dans le processus budgétaire et comptable.

### 3.3.3 Le règlement financier.

La collectivité n'a élaboré qu'un règlement financier partiel qui ne concerne que les subventions attribuées et les autorisations de programme.

Des notes et des procédures décrivent notamment la phase budgétaire (note de cadrage, calendrier, tableaux de formulation et de saisie des propositions budgétaires...) et comptable (procédures d'exécution des recettes et des dépenses, liste des pièces justificatives à fournir pour les paiements...). Certains actes (acte constitutif des régies, procès-verbal de vérification des régies, acte de nomination des mandataires...) y sont présentés.

Le département a ainsi mis en place des éléments susceptibles de sécuriser, les processus de production d'améliorer la qualité comptable et de jeter les bases d'un contrôle interne efficace.

Afin d'améliorer l'information de l'organe délibérant et des tiers, le règlement financier devrait également comporter les principales règles budgétaires et comptables adoptées et appliquées.

### 3.4 Les relations ordonnateur/comptable

La qualité des comptes est le résultat de la coopération entre l'ordonnateur et le comptable. Des conventions de service et de partenariat traduisent les orientations structurelles de leur collaboration.

#### *Les conventions partenariales*

Dans le cadre de l'amélioration de la tenue des comptes et des relations entre l'ordonnateur et le comptable, deux conventions de services comptables et financiers (CSCF) ont couvert la période contrôlée.

La première, signée en novembre 2007, a notamment permis la réalisation de la dématérialisation de la paye. Des progrès ont été obtenus dans le contrôle partenarial de la dépense. Un audit a été réalisé sur la chaîne des frais de déplacement. Toutefois, les comités de suivi et de pilotage n'ont pas été régulièrement tenus. Aucun effort de formalisation des résultats n'a été réalisé. Le comptable n'a pas fourni des prospectives et des analyses des projets à enjeux.

La seconde convention, signée en 2015 pour deux ans, a identifié quatre axes de progrès (amplifier les échanges entre l'ordonnateur et le comptable, optimiser la chaîne de la dépense, optimiser la chaîne de la recette, renforcer la fiabilité des comptes). A titre d'exemple, la dématérialisation des délibérations et décisions, des pièces de marchés, des factures et pièces d'exécution sont visés dans l'axe 1.

En 2016, une expérimentation de contrôle allégé en partenariat (CAP) « *gagée sur la qualité du dispositif de contrôle interne mis en place dans les services émetteurs* » a été engagée.

Ses fondements reposent sur l'article 42 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique<sup>5</sup> et à l'arrêté du 20 mai 2011 modifié par l'arrêté du 6 janvier 2014 (seuil des pièces justificatives).

Le CAP permet d'évaluer et de fiabiliser les procédures de l'ordonnateur et du comptable. Il autorise l'identification des incohérences, des redondances et des insuffisances dans la chaîne. Les délais de paiement pourraient être améliorés.

Il permet aussi d'alléger la transmission des pièces justificatives, en fonction de seuils. A terme, les pièces des deux tiers des mandats ne seront plus transmises. En contrepartie, un contrôle a posteriori trimestriel est réalisé par le comptable sur échantillon (1 % des mandats, 30 mandats minimum et 100 maximum).

Une convention de contrôle allégé en partenariat entre le département et le comptable a été mise en place en juillet 2016 pour les frais de déplacement du personnel et de ses budgets annexes (compte 6251).

Elle dispense l'ordonnateur de la production systématique des pièces justificatives de cette catégorie de dépenses. Les mandats sont donc payés par le comptable sans contrôle préalable.

#### *Le délai global de paiement*

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, le délai global de paiement d'un marché public ne peut excéder 30 jours pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement et donne lieu au versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement. Le taux des intérêts moratoires est égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne majoré de huit points de pourcentage.

Les délais de paiement font l'objet d'un suivi régulier. Il en ressort que, de 2014 à 2016, le délai global de paiement a évolué comme suit :

<sup>5</sup> « Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget. L'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques. Le ministre chargé du budget précise par arrêté les conditions de ce contrôle allégé en partenariat. »

- pour 25 887 mandats émis en 2014, il a été de 17 jours (11 pour l'ordonnateur et 6 pour le comptable) ;
- pour 22 011 mandats émis en 2015, il a été de 19 jours (11 pour l'ordonnateur et 8 pour le comptable) ;
- pour 17 585 mandats émis au novembre 2016, il a été de 16 jours (11 pour l'ordonnateur et 5 pour le comptable).

A partir de 2017, la mise en œuvre de la facturation électronique devrait encore améliorer la situation.

#### *L'indemnité de conseil du comptable*

Depuis 2011, le département a versé 8 334,52 € d'indemnité annuelle de conseil au comptable. En 2013, il n'en a versé que 50 %. En 2014, il ne l'a pas versé au comptable qui quittait le poste.

Outre les prestations de caractère obligatoire, les comptables non centralisateurs du Trésor sont autorisés à fournir aux collectivités territoriales et aux établissements publics des prestations de conseil et d'assistance en matière budgétaire, économique, financière et comptable. Ces prestations interviennent notamment dans les domaines relatifs à l'établissement des documents budgétaires et comptables ; la gestion financière, l'analyse budgétaire, financière et de trésorerie, la gestion économique (en particulier pour les actions en faveur du développement économique et de l'aide aux entreprises), la mise en œuvre des réglementations économiques, budgétaires et financières. Elles ont un caractère facultatif. La collectivité doit en faire la demande au comptable et ce dernier l'accepter. Elles peuvent donner lieu au versement d'une indemnité dite "indemnité de conseil".

Celle-ci, arrêtée par délibération, est acquise au comptable pour toute la durée du mandat de l'assemblée délibérante. Elle peut toutefois être supprimée ou modifiée par délibération spéciale dûment motivée. Par ailleurs, une nouvelle délibération doit être prise à l'occasion de tout changement de comptable.

Le calcul de l'indemnité, défini à l'article 4 du 12 juillet 1990,<sup>6</sup> repose entre autres sur les dépenses budgétaires des trois derniers exercices. Toutefois, son taux peut être modulé en fonction des prestations demandées. Par délibération en 2008, le département a choisi de la plafonner à 70 % du montant maximum autorisé ; en tout état de cause elle ne peut excéder le traitement brut annuel à l'indice majoré 150.

Le comptable a sollicité son administration, pour vérifier les conditions de détermination du plafond de l'indemnité. Il a été porté à 11 279 €.<sup>7</sup>

Contrairement aux dispositions réglementaires susvisées, le département n'a pas formulé de demandes de prestations facultatives au comptable qui n'ont notamment pas été définies dans les délibérations. Le comptable n'a donc pas pu manifester son accord. Il apparaît qu'aucune prestation n'est fournie en contrepartie du versement de l'indemnité.

Le département fait appel à des prestations externes dans les domaines d'intervention facultative du comptable.

De facto, le caractère systématique du montant versé ne correspond pas aux dispositions du texte.

<sup>6</sup> Arrêté interministériel du 12 juillet 1990 en faveur des comptables non centralisateurs des services extérieurs du Trésor.

<sup>7</sup> Décret n°2012-37 du 11 janvier 2012 – art. 2, modifiant l'art. 7 du décret 85-1148 du 24.10.1985.

En 2017, l'ordonnateur ne souhaite pas l'augmenter de 35,3 % (taux correspondant à l'augmentation du plafond), compte tenu de la situation financière et du décalage avec les hausses constatées des traitements des agents départementaux.

#### 4. LA SITUATION FINANCIERE

##### 4.1 Introduction sur la structure budgétaire

Au cours de la période sous revue, les recettes et dépenses réelles de fonctionnement du budget principal du département ont évolué respectivement de + 6,2 % et de + 9,5 % au compte administratif (en 2011, 912,6 M€ en recettes et 767 M€ en dépenses et en 2015, 968,7 M€ et 839,8 M€). Entre 2011 et 2015, la masse du budget de la collectivité est passée de 1 128,4 M€ à 1 070,5 M€, en raison de la forte contraction des dépenses d'investissement.

Les charges de fonctionnement représentent désormais 78,5 % des dépenses réelles totales, contre 68 % en 2011. Les dépenses d'investissement (amortissement du capital de la dette compris) sont en fort repli à 21,5 %, contre 32 % en 2011. En 2015, la structure nationale des dépenses réelles des départements est de 82,4 % pour le fonctionnement et de 17,6 % pour l'investissement<sup>8</sup>.

Au 31 décembre 2015, le budget départemental comprenait un budget principal et six budgets annexes : le laboratoire vétérinaire et le parc de véhicules et bacs rhénans, soumis à l'instruction M52, le foyer départemental de l'enfance, soumis à l'instruction M22, le parc d'Erstein, le Vaisseau – centre de culture scientifique, technique et industrielle destiné aux enfants et jeunes de 3 à 15 ans – et la Régie des transports, soumis à l'instruction M4. Compte tenu du poids budgétaire de l'ensemble des budgets annexes (5,7 % des recettes réelles de fonctionnement en 2015), l'analyse qui suit porte sur le budget principal.

##### 4.2 Les orientations stratégiques de la collectivité

Le département organise chaque année un débat d'orientation budgétaire (DOB) avant l'examen du budget primitif. Au terme de l'article L. 3312-1 du CGCT, il doit y présenter notamment, « *les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que (...) les engagements pluriannuels envisagés (...)* ». C'est une mesure d'information du public et « *il permet aux élus d'exprimer leur point de vue sur la politique budgétaire* »<sup>9</sup>. Ces dispositions ont été modifiées et complétées par l'article 107 de la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite Loi NOTRé. Le rapport doit désormais comporter des informations sur « *la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (...) l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* »

A l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait souligné, d'une part, l'insuffisance des informations fournies dans le DOB et leur caractère trop général et, d'autre part, le décalage entre les hypothèses trop pessimistes (notamment la dégradation de l'autofinancement et les perspectives de non-respect de l'équilibre budgétaire) et la réalisation.

A partir de l'exercice 2016, le département a renforcé significativement le contenu, la portée et la précision du document destiné à introduire le débat d'orientation budgétaire. L'effort a concerné, en particulier, les informations relatives à la structure et à l'évolution de la dette et la prospective financière. Un tableau de synthèse proposant une projection des principales données financières est fourni.

<sup>8</sup> Source : données DGFIP-Cour des comptes-Formation inter juridictions finances publiques locales.

<sup>9</sup> Instruction comptable M52 – tome 2 « le cadre budgétaire » – chapitre 2 « élaboration, vote et contrôle du budget », point 1 « le débat d'orientation budgétaire » page 8.



Néanmoins, la prospective repose toujours sur des hypothèses très pessimistes. En effet, bien que présentées en octobre, les orientations sont basées sur les crédits votés au budget primitif. Elles devraient, au contraire, intégrer la projection des résultats de l'exercice en cours, afin d'être plus proches de l'exécution. A titre d'exemple, la prévision d'épargne brute du budget primitif 2016 était de 84,3 M€, alors que le montant réalisé devrait atteindre environ 149,8 M€.

En outre, si le département s'est efforcé de satisfaire aux obligations nouvelles introduites par la loi NOTRé, notamment en élaborant une note de synthèse conformément aux dispositions de l'article L. 3313-1 du CGCT (article 107 de la loi NOTRé), il aurait également dû insérer une présentation de l'évolution des effectifs dans le rapport d'orientations budgétaires 2017.

#### 4.3 La situation financière de 2011 à 2015

Sur la base des données extraites des comptes et retracées<sup>10</sup> dans le tableau figurant à l'annexe 1, la situation financière a été examinée pour la période de 2011 à 2015. L'examen a porté plus particulièrement sur l'évolution des charges et des produits, la formation de l'autofinancement, les modalités de financement des investissements et la gestion de la dette. Les données financières ont été notamment comparées à celles des départements de plus de 1 000 000 d'habitants<sup>11</sup>. Depuis 2011, les recettes réelles de fonctionnement sont passées de 912,6 M€ à 968,7 M€ ; les dépenses réelles de fonctionnement de 767 M€ à 839,8 M€ ; les recettes réelles d'investissement de 216,8 M€ à 129,7 M€ et les dépenses réelles d'investissement de 361,3 M€ à 230,7 M€.

Les recettes réelles de fonctionnement ont progressé (+ 56,2 M€, soit + 6,2 %) moins vite que les dépenses réelles (+ 72,8 M€, soit + 9,5 %), sous l'effet de la contribution au redressement des comptes publics (31,0 M€) et la forte augmentation des dépenses sociales.

##### 4.3.1 Les produits

L'augmentation des recettes réelles de fonctionnement a été supérieure de 60 % à celle constatée pour l'ensemble des départements<sup>12</sup> (+ 3,9 %). Leur montant par habitant est inférieur d'environ 9 % à la moyenne de la strate (869 € en 2015 contre 954 € en moyenne).

Leur structure est comparable à celle de l'ensemble des départements. La prépondérance des ressources fiscales est toutefois plus marquée pour le département (72 % contre 69 % en moyenne), la part des dotations et participations étant inférieure à la moyenne (24 % contre 26,6 % en moyenne). La réduction de la DGF, engagée en 2014 et amplifiée à partir de 2015, a renforcé la prédominance des ressources fiscales, leur part étant passée de 67,3 % en 2011 à 72 % en 2015 et celle des dotations et participations de 28,2 % à 24 %.

Première recette, les produits de fiscalité directe s'élèvent à 368,2 M€ en 2015. Ils représentent 38 % des recettes réelles de fonctionnement (contre 34,9 % pour la moyenne de la strate). Ils ont progressé de 21 % (+ 63,9 M€), principalement en raison de l'évolution des contributions directes (+ 52,2 M€) et du transfert des frais de gestion de la taxe foncière (+ 11,7 M€) en application de la loi de finances pour 2014.

Le principal impôt est la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Il représente 48 % du montant total. Son produit s'établit à 178,2 M€ en 2015. Il a crû de 30,4 %. L'évolution tient pour 60 % à la hausse du taux d'imposition, pour 21 % à la création de richesse fiscale,

<sup>10</sup> Données présentées au format Rapport Finances Publiques Locales : « *Compte tenu des limites de la comptabilité locale, l'analyse est conduite à partir des seules opérations réelles en recettes et dépenses, c'est-à-dire celles ayant donné lieu à encaissement ou décaissement.* »

<sup>11</sup> 23 départements en 2015.

<sup>12</sup> Cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2016, p. 230.

et pour 19 % à la revalorisation annuelle des bases d'imposition (art. 1518 du CGI). Avec un montant par habitant de 1 220 € en 2015, les bases d'imposition à la TFPB sont sensiblement inférieures à la moyenne de la strate (1 438 €). Relevé à deux reprises, le taux d'imposition est passé de 11,27 % en 2011 à 11,60 % en 2013 (+ 2,9 %) et à 13,18 % en 2015 (+ 13,6 %). En fin de période, il reste inférieur de 17 % à la moyenne nationale (15,44 %).

Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a progressé de 6,8 % pour atteindre 153 M€ en 2015. Il représente 42 % du total. Son montant par habitant (139 € en 2015) est inférieur de 6 % à la moyenne de la strate (148 €). Pour le Bas-Rhin, cette recette a été particulièrement volatile (170,5 M€ en 2013, 141,1 M€ en 2014 et 153 M€ en 2015). D'une part, la CVAE ayant été versée selon une logique de caisse avant de l'être selon une logique d'exercice, les services de l'Etat en ont largement sous-estimé le produit, ce qui a généré des rôles supplémentaires importants. D'autre part, le département est fortement dépendant du secteur des assurances qui a passé d'importantes provisions financières et techniques en 2013. Pour les mêmes raisons, la contribution du département au fonds de péréquation de la CVAE est passée de 2,4 M€ en 2013 à 3,3 M€ en 2014 (+ 38 %) pour revenir à 1,9 M€ en 2015 (- 43 %). S'il est contributeur, le département n'est pas bénéficiaire du fonds de péréquation.

Au titre des impositions directes, il perçoit encore 35,9 M€, dont majoritairement des reversements de fiscalité. Le principal est le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), à hauteur de 22 M€. Depuis 2014, les frais de gestion de la TFPB (11,7 M€) lui ont été attribués dans le cadre des mesures d'aide aux départements adoptées en loi de finances initiale 2014, en compensation du reste à charge par habitant sur le financement des allocations individuelles de solidarité.

Seconde recette, les produits de fiscalité indirecte s'élèvent à 329,3 M€ en 2015, soit 34 % des recettes réelles de fonctionnement (contre 37,7 % pour la moyenne de la strate). Ils recouvrent les droits d'enregistrement (DMTO), la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), la taxe sur l'électricité et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Ils ont progressé de 6,3 % (+ 19,6 M€). L'augmentation est imputable, pour l'essentiel, à l'évolution des DMTO (+ 11,6 M€, soit + 12,4 %) et de la TSCA (+ 9,1 M€, soit + 7,8 %) et à la création, en application de la LFI pour 2014, du deuxième fonds de péréquation des DMTO (fonds de solidarité en faveur des départements) (+ 8,1 M€). Ces hausses ont compensé la diminution du produit de la TICPE (- 8,8 M€, soit - 11,3 %), laquelle est due à un rattrapage de taxe en 2011 au titre de l'exercice 2010.

La TSCA est désormais le premier impôt indirect (125 M€ en 2015). Deuxième impôt indirect, les DMTO (articles 7321 et 7322 : 105,2 M€ en 2015), après une baisse en milieu de période, sont repartis à la hausse en 2014 (+ 6,1 M€) et en 2015 (+ 10,5 M€). Le département a utilisé la possibilité ouverte par la loi de porter en 2014 le taux applicable aux transactions immobilières au maximum de 4,5 %. Entre 2011 et 2015, le produit des DMTO a augmenté deux fois plus vite pour le Bas-Rhin (+ 12,4 %) que pour l'ensemble des départements (+ 5,8 %). Le montant par habitant (101 € en 2015) est cependant très inférieur à la moyenne de la strate (160 €). Cela tient principalement au fait que dans les départements d'Alsace-Moselle, il n'existe pas de service de publicité foncière, les actes étant publiés au Livre Foncier et soumis au droit d'enregistrement. Le département est éligible au premier fonds de péréquation des DMTO (4,4 M€ en 2015). Toutefois, son attribution a diminué du fait de la baisse des ressources nationales (- 2,5 M€, soit - 35,9 %). Pour le second fonds de péréquation des DMTO (fonds de solidarité des départements) mis en place en 2014, le département est contributeur (7 M€ en 2015) et bénéficiaire (9,5 M€ en 2015). En 2015, l'attribution nette (2,5 M€) compense donc la diminution du premier fonds.

Enfin, le département perçoit, depuis 2004, une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), devenue taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (article 7352), destinée à compenser les charges liées au RMI puis au RSA et,

depuis 2008, une seconde fraction de TICPE afin de compenser la généralisation du RSA. Le produit perçu au titre de la TICPE est de 68,7 M€ en 2015.

Les dotations et participations (compte 74 : 232,9 M€ en 2015) représentent 24 % des recettes réelles de fonctionnement. De 2011 à 2015, leur montant a diminué de 9,7 % (- 24,9 M€). Au titre des concours financiers de l'Etat, le département perçoit principalement la dotation globale de fonctionnement (139,7 M€ en 2015, dont une dotation forfaitaire de 101 M€, une dotation de péréquation urbaine de 17 M€ et une dotation de compensation de 21,7 M€), la dotation générale de décentralisation (DGD, 6,2 M€ en 2015) ainsi que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP, 28,3 M€ en 2015). Au titre de la compensation des allocations individuelles de solidarité, il bénéficie d'une attribution du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI, 8,3 M€ en 2015) et de concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA, 34 M€ en 2015, dont 25,3 M€ pour la compensation de l'APA et 8,7 M€ pour la compensation de la PCH). Sous l'effet de la contribution au redressement des comptes publics, la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a diminué de 29,4 M€ de 2013 à 2015 (- 22,8 %). Au total, la baisse devrait atteindre environ 70,7 M€ en 2017, soit 54 % de la dotation forfaitaire perçue en 2013 et 56,2 % de l'autofinancement brut dégagé en 2013.

Les autres produits sont principalement constitués de ceux tirés des services rendus et du domaine (8,8 M€ en 2015) et des autres produits de gestion courante (revenus des immeubles, du recouvrement des recettes liées aux prestations sociales, dont les indus, 26,1 M€ en 2015). Ils représentent, respectivement, 0,9 % et 2,7 % des recettes réelles de fonctionnement.

#### 4.3.2 Les charges

Entre 2011 et 2015, la hausse de 9,5 % (+ 72,8 M€) des charges tient à l'évolution des trois principaux postes : les aides directes à la personne, les frais de séjour et d'hébergement et les charges de personnel. La progression est comparable à celle de l'ensemble<sup>13</sup> des départements (+ 8,9 %).

Premier poste de charges, les allocations individuelles de solidarité (AIS) – allocation personnalisée d'autonomie (APA), revenu de solidarité active (RSA) et prestation de compensation du handicap (PCH) – représentent 31,7 % de l'ensemble des charges réelles de fonctionnement, soit un poids supérieur à celui du début de la période (29 %). En valeur absolue, elles ont fortement augmenté (+ 43,9 M€, soit 60,3 % de la progression totale des charges). Leur taux d'évolution (19,8 %) est deux fois supérieur à celui de l'ensemble des charges réelles.

Le RSA est le principal contributeur à la hausse (+ 37,3 M€, soit + 33,6 %). Le montant par habitant des allocations, qui était de 135 € en 2015, demeure toutefois inférieur à la moyenne de la strate (156 €). L'évolution constatée tient, d'une part, à la forte augmentation (+ 23,4 %) du nombre des allocataires<sup>14</sup> passé 21 462 en 2011 à 26 483 en 2015 et, d'autre part, aux revalorisations de l'allocation. Outre les revalorisations annuelles en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac<sup>15</sup>, une revalorisation exceptionnelle de 10 %

<sup>13</sup> Cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2016, p. 230.

<sup>14</sup> Jusqu'au 31 décembre 2015, le financement du RSA – socle et activité – a été assuré par les départements et par le fonds national des solidarités actives (FNSA), le FNSA finançant le RSA activité versé aux travailleurs ne bénéficiant pas du RSA « socle » (RSA « activité » seul) ainsi que le RSA « jeunes » et les départements finançant l'allocation versée aux personnes ne percevant que le RSA « socle » (RSA « socle » seul) et celle versée aux personnes bénéficiant du RSA « socle » et du volet « activité » (RSA « socle + activité »). A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la prime d'activité a été substituée à la prime pour l'emploi et au volet « activité » du RSA (cf. le titre IV de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi). Dans le département du Bas-Rhin, les allocataires du RSA « activité » seul étaient 10 379 en 2015 contre 7448 en 2011 (39,4 %).

<sup>15</sup> Cf. article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles.

sur cinq ans<sup>16</sup> du montant forfaitaire du RSA « socle » a été décidée par l'Etat dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté d'avril 2013 afin qu'il retrouve son niveau relatif d'origine (50 % du SMIC).

Les montants versés au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) ont augmenté respectivement de 3 M€ (+ 3,7 %) et de 4,9 M€ (+ 26,6 %). Cette dernière, toutefois, se substitue progressivement à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) qui baisse de 15,4 %. Globalement, les allocations servies aux personnes handicapées ont crû de 3,5 M€ (+ 12,5 %).

Les autres dépenses sociales, qui représentent 23,3 % des charges en 2015, sont dynamiques aussi. Les frais globaux d'hébergement (maisons d'accueil à caractère social, foyer de l'enfance, établissement pour personnes âgées et handicapées, hébergement en famille d'accueil ou en établissement) ont augmenté de 16,1 % (+ 27,1 M€, soit 37,2 % de la progression des charges totales).

La progression des dépenses sociales est sensiblement plus marquée (+ 18,2 %) que pour l'ensemble des départements (+15,5 %). Leur évolution a représenté 97,5 % de celle des charges, versus 85,7 % pour l'ensemble des départements<sup>17</sup>.

La part des dépenses de personnel (chapitre 012) dans les charges a légèrement décré, passant de 17,5 % à 16,9 %<sup>18</sup>. Elle est inférieure de 12 % à la moyenne de la strate (19,1 % en 2015). Ces charges ont augmenté de 7,8 M€ en valeur absolue mais à un rythme (+ 5,8 %) inférieur à celui de l'ensemble des dépenses (+ 9,5 %). Dans son rapport sur « *les finances publiques locales* » (oct. 2016), la Cour des comptes indiquait qu'entre 2011 et 2015, ces dépenses avaient progressé de 9 %. Une évolution de 5,8 % témoigne d'une maîtrise, d'autant plus performante, que celle-ci intègre des augmentations dues à des mesures qui s'imposent au département. Il en est ainsi de la revalorisation indiciaire des agents de catégories B et C, de l'extension du champ d'application de la prime dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), de la revalorisation du SMIC, de l'augmentation de la cotisation employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ou encore de l'application des décrets ouvrant de nouvelles perspectives de carrière aux agents de catégorie B<sup>19</sup>.

Les achats de biens et services (chapitre 011), quatrième poste de charges en 2011 (14,2 % des charges réelles), ont vu leur poids relatif diminuer fortement (8,4 % en 2015) en raison de la création d'une régie des transports<sup>20</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ce sont environ 27 % des charges du chapitre 011 (30 M€) qui ont ainsi été transférées au budget annexe de la régie. Hors charges transférées, les achats de biens et services ont diminué de 8,6 M€ de 2011 à 2015, soit - 10,9 %.

Les autres charges de gestion courante (chapitre 65, hors dépenses sociales, subventions, frais financiers et exceptionnels) ont également été affectées par la création de la régie, en raison de la subvention d'équilibre qui lui est versée (31,8 M€ en 2015). Leur part dans les charges est donc passée de 9,4 % en 2011 à 12,5 % en 2015. Hors subvention d'équilibre, elles n'ont augmenté que de 0,9 % (+ 0,6 M€). Les subventions de fonctionnement ont fortement diminué (- 10,1 M€, soit - 21,2 %).

<sup>16</sup> A raison de 2 % par an de 2013 à 2017.

<sup>17</sup> Source : Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (Données sans les DOM et le département du Rhône), octobre 2016.

<sup>18</sup> Les atténuations de charges, en matière de personnel, ne sont pas significatives. Aussi, les données et leurs évolutions sont brutes. En net, les charges ont progressé de 5,9 %.

<sup>19</sup> Décrets n° 2013-587 et 589 du 4 juillet 2013.

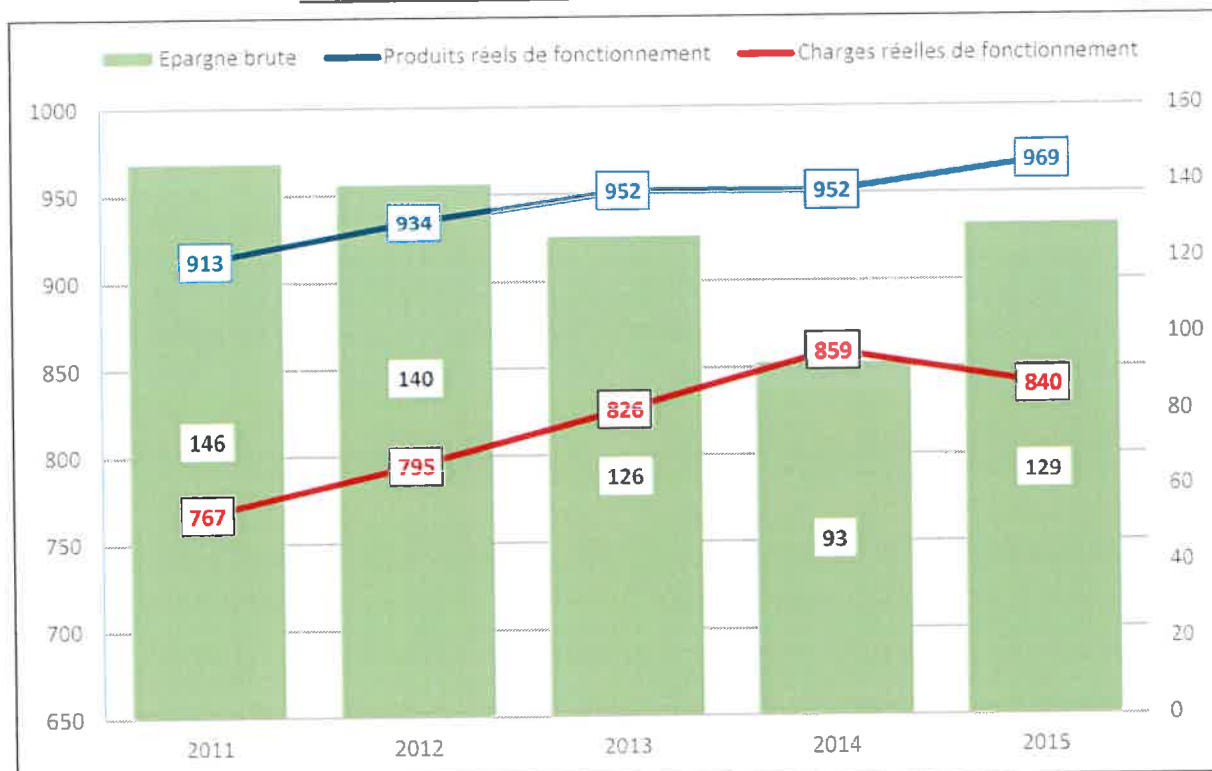
<sup>20</sup> Régie dotée de la seule autonomie financière chargée de la gestion des transports scolaires et des transports réguliers de voyageurs créée par délibération du 20 octobre 2014

Enfin, les frais financiers sont stables (14,5 M€ en moyenne) et représentent 1,7 % des charges, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne de la strate (1,5 % en 2015).

#### 4.3.3 L'autofinancement brut

L'évolution des charges réelles de fonctionnement ayant été plus dynamique (+ 9,5 %) que celle des produits (+ 6,2 %), l'autofinancement brut a connu une dégradation (- 16,7 M€, soit - 11,4 %).

Tableau 3 : L'évolution de l'autofinancement (en M€)



Source : CRC

Entre 2013 et 2014, la baisse (- 33,3 M€, soit - 26,5 %) est liée à la forte diminution du produit de CVAE (- 29,4 M€). Entre 2011-2015, la tendance est toutefois moins marquée. L'autofinancement retrouve en 2015 son niveau de 2013. Les mesures de la loi de finances initiale 2014 (environ 15 M€) contribuent à plus de 40 % à son rétablissement<sup>21</sup>.

De 2011 à 2015, le taux d'autofinancement brut<sup>22</sup> a diminué de 16,3 %, passant de 15,9 % à 13,3 %. Il demeure toutefois nettement supérieur au taux moyen de la strate (9,3 %). En outre, il est près de deux fois supérieur au seuil – environ 7 % – considéré comme critique par un rapport parlementaire<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> En recettes : 2 M€ au titre de la hausse du taux des DMTO, 11,5 M€ au titre des frais de gestion de la TPF et 8,1 M€ au titre du fonds de solidarité des départements (2<sup>ème</sup> FDMTO). En charges, 7 M€ au titre du prélèvement du fonds de solidarité des départements (2<sup>ème</sup> FDMTO).

<sup>22</sup> Rapport de l'autofinancement sur les recettes réelles de fonctionnement.

<sup>23</sup> Le rapport d'information de MM. Philippe DALLIER, Charles GUENÉ et Jacques MÉZARD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 95 (2014-2015) déposé le 12 novembre 2014 relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017 précise « Le taux d'épargne brute minimum peut être fixé, de manière empirique, autour de 7 % des recettes de fonctionnement pour garantir que la collectivité sera à même de faire face aux aléas. »

En 2015, la dotation aux amortissements (75,9 M€) et l'annuité en capital de la dette (74,4 M€) ont représenté respectivement 58,9 % et 57,7 % de l'autofinancement brut.

Le ratio de capacité de désendettement<sup>24</sup> est passé de 4,1 années en 2011 à 5,5 ans en 2015. Il est nettement inférieur à la vie moyenne résiduelle de la dette (10,6 années en 2015), ce qui traduit une bonne solvabilité financière<sup>25</sup>.

#### 4.3.4 L'investissement et son financement

Le département a investi en moyenne 196,6 M€ par an. Toutefois, les dépenses réelles d'investissement (hors dette) ont diminué fortement. Entre 2011 et 2015, elles sont passées de 208,9 M€ à 156,3 M€ (- 25,2 %). Sur le plan national, ces mêmes dépenses ont diminué de 15,4 %.

Sur la période, l'effort d'investissement a été réparti à parts quasiment égales entre dépenses d'équipement directes (462,3 M€) et subventions d'équipement versées (458,2 M€). En 2015, toutefois, les montants de ces dernières (83,9 M€) sont sensiblement supérieurs aux dépenses directes (66,4 M€). Le montant par habitant (136 €) des dépenses d'équipement (dépenses directes et subventions versées) est comparable à la moyenne de la strate (143 €).

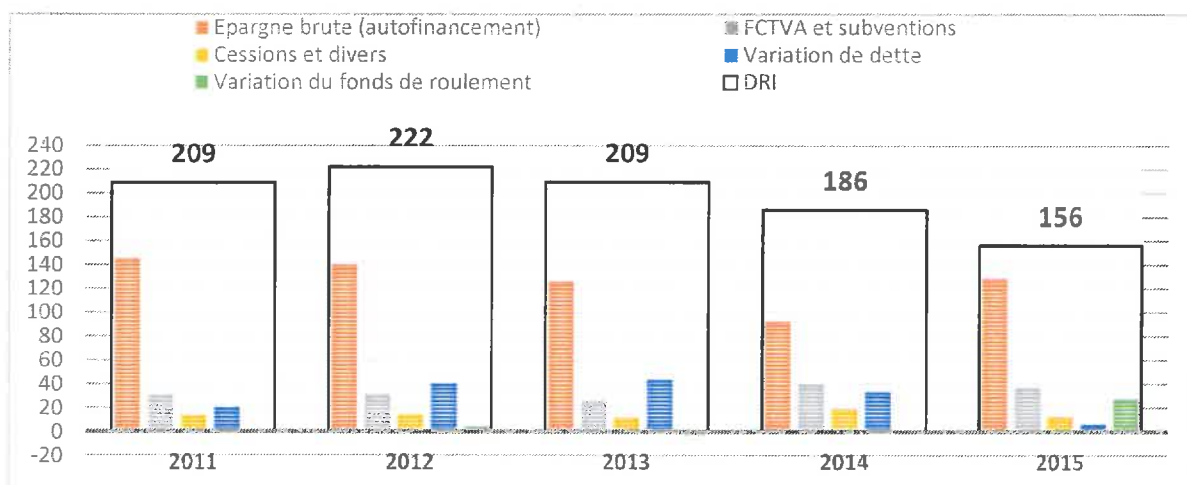
Le département a, en outre, réalisé 5,6 M€ de travaux pour compte de tiers et consenti des prêts et avances pour un montant de 52,9 M€. Les dépenses réelles d'investissement ont porté notamment sur les réseaux et infrastructures (259,8 M€), les collèges et établissements d'enseignement (161,6 M€), l'aménagement et l'environnement (82 M€), la culture, les sports et les loisirs (76,9 M€), le développement économique (75,8 M€), l'action sociale (39,1 M€) et les transports (24,8 M€).

Le financement des dépenses d'investissement a été assuré au moyen de diverses ressources (autofinancement, subventions, FCTVA, fonds de roulement, cessions, emprunts).

<sup>24</sup> Encours de dette / Autofinancement brut.

<sup>25</sup> Une collectivité est considérée comme techniquement en situation d'insolvabilité lorsque sa capacité de désendettement est équivalente à la durée de vie moyenne résiduelle de son patrimoine et des emprunts mobilisés pour le financer.

Tableau 4 : Le financement de l'investissement 2011-2015 (en M€)



Source : CRC

De 2011 à 2015, les recettes réelles d'investissement (hors réserves) ont diminué de 12,3 % (de 210,0 M€ à 184,3 M€). Les investissements ont été financés au moyen de l'épargne brute (632,8 M€, soit 64,4 % des DRI), du FCTVA et des subventions perçues (164,0 M€, soit 16,7 % des DRI), de l'augmentation de l'endettement (141,6 M€, soit 14,4 % des DRI) ainsi que du produit des cessions (14,9 M€, soit 1,5 % des DRI) ou des remboursements de prêts et avances (51,2 M€, soit 5,2 % des DRI). Au plan national, au cours de la même période, la contribution de l'épargne au financement des investissements a atteint 66,4 %<sup>26</sup>.

L'ensemble de ces financements excédant le total des dépenses réalisées, le fonds de roulement a été abondé à hauteur de 26,7 M€.

#### 4.3.5 Les risques externes

##### La dette garantie

Entre 2012 et 2015, la dette garantie a crû de 68,9 M€ (+ 11,3 %), passant de 611,1 M€ à 680,0 M€. Son montant est l'équivalent de 95 % de la dette propre (714,3 M€ au 31 décembre 2015). Structurellement, la part du logement social (organismes publics et privés confondus) est dominante (565,9 M€ fin 2015, soit 83,2 %). Le montant de la dette garantie des organismes privés (hors logements sociaux) a augmenté au cours de la même période de 73,6 M€ à 105,1 M€ (+ 42,8 %).

La garantie du département n'a pas été appelée. Il respecte les ratios prudentiels de la loi du 5 janvier 1988<sup>27</sup>, qui encadrent la faculté d'accorder une garantie d'emprunt à une personne de droit privé :

- le ratio de plafonnement du risque : le montant total des annuités des emprunts garantis ajouté à l'annuité de la dette propre ne doit pas excéder 50 % des recettes réelles de fonctionnement ;
- le ratio de division du risque (aucun organisme ne peut bénéficier d'une garantie d'annuité supérieure à 10 % de l'annuité garantie) ;
- le ratio de partage du risque (le département et les autres collectivités ne peuvent garantir plus de 80 % de l'emprunt pour une opération d'aménagement ou plus de 50 % de l'emprunt pour une autre opération).

<sup>26</sup> Source : Rapport sur les finances publiques locales, Cour des comptes (2016).

<sup>27</sup> Ratios énoncés aux articles D. 1511-32 à 35 du CGCT.

*Les prêts inscrits aux comptes 2741 et 2748*

Lors du précédent examen de la gestion, la chambre avait relevé que les créances détenues, au titre des prêts et avances inscrits aux comptes 2741 et 2748, s'élevaient à 60,4 M€ à la fin de 2009 contre 39,1 M€ quatre ans auparavant. Les remboursements ne représentaient annuellement que de 0,4 à 1,3 M€ pour les entités publiques et de 4 à 6 M€ pour les organismes privés. Ces créances constituaient potentiellement un risque financier, leur recouvrement n'étant pas certain.

Leur montant global a continué à augmenter jusqu'en 2013 (80,9 M€ au 31 décembre 2013), à un rythme moins soutenu (+ 33,9 % de 2009 à 2013) que la période précédente (+ 54,5 % de 2005 à 2009) et a diminué en 2014 et 2015.

De 2012 à 2015, les recouvrements ont sensiblement augmenté de 2,8 M€ et 4,9 M€ pour les entités publiques et entre 6,1 M€ et 7,2 M€ pour les organismes privés.

Tableau 5 : Solde des comptes d'immobilisations financières (en €)

<b>Solde débiteur en €</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
2741 prêts aux collectivités et groupements	29 899 538	30 789 091	33 783 483	32 728 868
2748 autres prêts	46 248 553	50 147 166	47 035 006	41 841 798
Total	76 148 090	80 936 258	80 818 489	74 570 666
<b>Recouvrements en €</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
2741 prêts aux collectivités et groupements	4 914 846	3 065 446	2 807 233	3 228 867
2748 autres prêts	6 400 219	6 095 561	6 612 055	7 153 232

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les évolutions constatées et l'importance du stock ne tiennent pas à des difficultés de recouvrement des échéances – toutes les créances mises en recouvrement en 2015 ont été recouvrées – mais au décalage entre le versement de l'avance et son remboursement.

Si le stock des prêts aux organismes privés (41,8 M€ en 2015) décroît significativement depuis 2013 (- 8,3 M€, soit - 16,6 %), celui des prêts aux entités publiques (32,7 M€ en 2015) n'a amorcé sa baisse qu'en 2015 (- 1 M€, soit - 3,1 %).

Cette situation tient aux conditions consenties à ces dernières. En effet, les avances consenties concernent essentiellement l'aménagement de terrains dont le remboursement s'effectue au rythme de commercialisation des terrains. Il en résulte un décalage d'une ou plusieurs années entre le versement de l'avance et le début de son remboursement et un étalement sur 10 ou 12 ans.

Dans les nouvelles conventions, le département prévoit un remboursement obligatoire et linéaire indépendamment du rythme de vente des terrains. Pour les opérations en cours, une modification des modalités de remboursement nécessite une révision des clauses conventionnelles et donc le consentement des cocontractants.

La chambre constate que le risque financier de non-recouvrement des créances des anciennes conventions des entités publiques demeure à hauteur 32,7 M€.

#### 4.4 L'évaluation de la situation fin 2016 et les perspectives 2017

##### *Les résultats 2016*

Au 20 janvier 2017, un compte administratif prévisionnel a été établi par les services départementaux.<sup>28</sup> Le tableau en annexe n° 1 en fournit les principaux résultats.

<sup>28</sup> La chambre l'a complété d'une estimation des rattachements de charges à hauteur de 10 M€.



Entre le compte administratif 2015 et le compte administratif prévisionnel 2016, les recettes réelles de fonctionnement (986 M€) progresseraient à un rythme annuel supérieur (+ 1,8 %) à celui observé entre 2011 et 2015 (+ 1,5 %). La collectivité aurait encaissé 17,1 M€ de produits supplémentaires, et ce malgré la diminution de 20,1 M€ de la DGF. Les produits de la fiscalité directe augmenteraient de 4,1 M€, ceux de la fiscalité indirecte de 20,2 M€. Les DMTO apportent 10 M€ de recettes supplémentaires (115 M€), la TSCA, 5 M€.

A contrario, les dépenses réelles de fonctionnement seraient quasi stables (836 M€)<sup>29</sup>. Les charges de personnel (- 1,7 M€), les achats et services (- 3,5 M€) et les frais financiers de (- 3 M€) baisseraient. Les charges sociales connaîtraient une hausse modérée, notamment les allocations individuelles de solidarité-AIS (+ 5,4 M€), les dispositions de la loi dite ASV<sup>30</sup> n'ayant pas encore eu d'effet sur l'évolution des charges. Les dépenses réelles d'investissement seraient aussi stables (156,4 M€), les dépenses d'équipement, subventions comprises, en léger recul (- 1,3 M€).

Fin 2016, l'autofinancement serait de 150 M€, niveau sensiblement plus élevé que la moyenne constatée entre 2011 et 2015 (126,6 M€). Le département se désendetterait (- 22,4 M€) et sa solvabilité financière, évaluée à partir du ratio de capacité de désendettement, s'apprécierait très nettement de 5,5 ans à 4,3 ans.

#### *Le Budget primitif 2017 et l'effet des transferts de compétences*

En 2017, la structure financière en fonctionnement du budget primitif, adopté le 8 décembre 2016, est affectée par les transferts de compétences prévus par la Loi NOTRe et les effets de la loi d'adaptation de la société au vieillissement<sup>31</sup>. Ainsi, entre le budget primitif 2016 et le budget primitif 2017, les recettes réelles de fonctionnement diminuent de 931,5 M€ à 895,7 M€ et les dépenses réelles de 847,2 M€ à 815,4 M€.

Quatre compétences ont été transférées à l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) les routes classées du domaine public départemental, les attributions du fonds de solidarité pour le logement (FSL), le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), les actions de prévention spécialisée.

Le personnel transféré représente 34,8 ETP. Les charges transférées s'élèvent à 11,2 M€. En contrepartie, le département verse à l'EMS une dotation de compensation de fonctionnement du même montant. Il n'a pas souhaité transférer le passif financier lié à ces compétences et en conserve donc la charge.

Les compétences de transport interurbain, de transport scolaire et de planification des déchets sont transférées à la région. Ceci se traduira par le transfert de 20,7 ETP au 31 décembre 2017 et de charges de 38,1 M€. Pour les financer, la région bénéficie de 25 points supplémentaires de CVAE (79,5 M€). Le solde est reversé sous la forme d'une attribution de compensation au département (41,1 M€).

Le département n'a pas, comme pour l'EMS, souhaité transférer le passif financier lié à ces compétences. Il en conserve donc la charge. Les dépenses nettes d'investissement du secteur des transports s'élevaient à 440 000 €, pour plus de 184 M€ de dépenses d'équipement (subventions comprises) en moyenne entre 2011 et 2015.

Le budget primitif 2017 projetait une dégradation des indicateurs financiers, notamment sous l'effet de la baisse de 20 M€ de la DGF.

<sup>29</sup> En intégrant les rattachements de charges des frais d'hébergement (10 M€), et le reclassement technique de la subvention au budget annexe des transports.

<sup>30</sup> La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

<sup>31</sup> La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite ASV, prévoit que la CNSA verse 7,3 M€ supplémentaires aux Départements.

La Loi de finances pour 2017<sup>32</sup> a accentué la baisse (pour un montant estimé à - 3,5 M€)<sup>33</sup>. En effet, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et toutes les compensations fiscales, dont celles de la taxe d'habitation (exonération de la TH pour les personnes de conditions modestes), sont désormais incluses dans le périmètre des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

Les crédits ouverts au titre des dépenses sociales augmentent de 14,3 M€ (534,5 M€) et représentent désormais, après les transferts, environ 66 % du budget de fonctionnement. Le département anticipe une hausse modérée (+ 1,4 %) des dépenses d'insertion (181,4 M€), découlant de la baisse du nombre d'allocataires du RSA, corolaire de la diminution du chômage, et de la revalorisation de l'allocation. En revanche, les dépenses pour les personnes âgées (107,6 M€) sont en nette augmentation (+ 6,2 M€), sous l'effet des dispositions de la loi dite ASV et du vieillissement de la population. Celles pour les personnes handicapées progressent de 2,5 M€ (121,1 M€).

Les crédits pour les charges de personnel augmentent de 1,9 % sous l'effet principalement des dispositions de revalorisation du traitement des fonctionnaires (augmentation du point d'indice, protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) ») et des moyens supplémentaires à mettre en place pour l'application de la loi dite ASV.

En investissement, les crédits pour dépenses d'équipement sont stables (120 M€). En recettes, le FCTVA est prévu en baisse de 1 M€ (8 M€), et les subventions d'investissement en augmentation de 1,1 M€ (15,2 M€). Le budget est équilibré sans recours à un endettement supplémentaire. Fin 2017, d'après les prévisions du BP, l'endettement s'élèverait à 692 M€.

Par rapport au budget primitif 2016, l'autofinancement brut chuterait de 4 M€, l'encours de la dette stagnerait (692 M€) et la capacité de désendettement se détériorerait faiblement de 8,2 ans à 8,6 ans.

Au regard des résultats 2015 et 2016, les prévisions adoptées (recettes réelles de fonctionnement, 931,5 M€ ; dépenses réelles de fonctionnement, 847,2 M€) paraissent toutefois trop pessimistes. En effet, au compte administratif prévisionnel 2016, les recettes réelles de fonctionnement atteignent 985,8 M€ ; les dépenses réelles de fonctionnement, 836,2 M€. Alors que l'autofinancement prévu au budget primitif 2016 était de 84,3 M€, il est de 149,6 M€ au compte administratif prévisionnel. Le ratio de capacité de désendettement s'améliore, de 5,5 ans (2015) à 4,3 ans (2016).

Le département a défini une stratégie d'investissement 2017-2020 qui prévoit notamment un « plan d'actions éducatives et collèges » de 100 M€ et un « plan routes » de l'ordre de 150 M€. Au vu des résultats 2016 et de la maîtrise des charges constatée, il ne devrait pas avoir de difficultés à les financer.

Toutefois, à l'avenir, à législation constante, plusieurs éléments sont susceptibles de dégrader la situation. En charges, la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement a revalorisé le montant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Les plafonds d'aide sont désormais de 100, 150 et 400 € selon le degré de dépendance. La population vieillissant, les politiques d'aide aux personnes âgées devraient entraîner une hausse des charges.

En recettes, leur compensation est dans la durée incertaine, dans la mesure où la dotation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est orientée à la baisse.

Le niveau des produits est dépendant de l'évolution des DMTO qui représentent environ 12 % des recettes réelles de fonctionnement. Ressource par nature sensible à la conjoncture économique, et donc procyclique en temps de crise, son évolution constituera la

<sup>32</sup> Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>33</sup> DRCTP + compensations fiscales (CD 67) de 33,1 M€ (2016) à 29,6 M€ (2017).

principale fragilité du budget départemental. Par ailleurs, les ressources départementales se rigidifient, avec notamment la compensation de la région liée aux transferts de compétence.

Le département n'est pas exposé à des risques externes importants. Néanmoins, le non recouvrement des prêts consentis (32,7 M€) à certaines entités publiques pourrait peser sur la situation financière.

En conclusion, si la situation financière du département du Bas-Rhin apparaît bonne et maîtrisée, les incertitudes quant à l'évolution des recettes et aux évolutions législatives, notamment en matière de dépenses sociales, restent fortes.

## 5. L'ENDETTEMENT

Entre 2011 et 2015, l'encours de la dette a progressé de 592,2 M€ à 714,4 M€.

La collectivité est évaluée par une agence de notation et dispose de financements obligataires. Sa dette est exempte d'emprunts structurés. Les taux sont fixes ou variables simples. Le département a eu recours à des opérations de couverture (échange de taux fixe contre taux variable ou inversement).

### 5.1 La structure de l'encours et le coût de la dette

#### 5.1.1 La structure de l'encours

Au 31 décembre 2015, la dette bancaire était composée de 82 emprunts, renouvelables compris, contre 65 en 2012, répartis entre plus d'une dizaine de prêteurs.

Sur le stock (renouvelables et obligataires compris), la part des taux fixes est demeurée stable à 45 %. Celle des taux variables (indexation sur diverses maturités d'EURIBOR, sur EONIA, sur TAG, sur T4M, sur Livret A)<sup>34</sup> l'est restée aussi (55 %).

Sur la grille de la charte de bonne conduite qui classe les emprunts en fonction de l'index ou indice de référence et de la structure de taux, l'intégralité des emprunts du département est en A1, niveau le moins risqué.

Le nombre de prêteurs a augmenté suite à l'évolution du marché qui a conduit le département à se tourner vers de nouveaux prêteurs, notamment des banques allemandes. C'est aussi la conséquence de la diversification des sources de financement (obligataire notamment), et, en début de période, de la limitation des offres.

<sup>34</sup> Euro Interbank Offered Rate (**EURIBOR**) est le taux offert entre banques pour la rémunération de dépôts dans la zone euro pendant des durées d'une semaine à douze mois. Il s'agit d'une moyenne quotidienne des taux prêteurs sur 13 échéances. Euro OverNight Index Average (**EONIA**) est le taux moyen de rémunération des dépôts interbancaires au jour le jour. Le **TAG** est un taux moyen capitalisé des EONIA sur une période de 1 à 12 mois. Il est calculé par la capitalisation des moyennes mensuelles des EONIA de la période de référence. Il est publié par la Caisse des Dépôts et Consignations le premier jour ouvré suivant la période de référence. Le **T4M** ou taux moyen mensuel était un indice de référence du marché monétaire français. Il est égal à la moyenne arithmétique des taux journaliers EONIA. Il est calculé par la Fédération bancaire française.

### 5.1.2 Le coût de la dette

Entre 2012 et 2016, la durée de vie moyenne des prêts s'est maintenue à 6,1 ans.<sup>35</sup> En revanche, la maturité de la dette<sup>36</sup> a diminué de 11,2 ans à 10,6 ans, en intégrant les nouveaux emprunts, dont les émissions obligataires. Elle est inférieure à la moyenne des départements (13,1 ans).<sup>37</sup> En effet, en 2015, deux emprunts obligataires ont été encaissés pour un montant de 22 M€ de 6 et 10 ans in fine. Au surplus, les contrats renouvelables ont désormais une courte durée résiduelle. Le risque de taux est réduit dans la durée.

Le coût de la dette s'apprécie au travers de plusieurs éléments, le taux moyen des intérêts payés<sup>38</sup>, mais aussi les choix en termes de durée et d'exposition au risque de taux.

Tableau 6 : Encours, charges financières et taux moyens (2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Dettes au 31/12	632 460 137	675 589 721	708 797 620	714 325 285
Dettes au 01/01	592 238 180	632 460 137	675 589 721	708 797 620
66111 intérêts réglés échéances.	13 915 371,32	14 027 306,51	14 644 915,49	13 713 667,88
66112 ICNE	424 997,46	341 921,12	200 989,13	-3 616,36
6615 intérêts des comptes courants	206 167,27	319 450,50	72 534,93	10 778,26
Autres charges financières c668	163 750,00	2 695,23	965 278,72	264 250,00
Total charges financières	14 710 286,05	14 691 373,36	15 883 718,27	13 985 079,78
Taux moyen de la dette (%)	2,48 %	2,32 %	2,35 %	1,97 %
Taux moyen observatoire de la dette 2016	2,97 %	2,95 %	2,79 %	2,65 %

Sources : CRC, d'après les comptes administratifs 2012-2015 et observatoires d'un conseil

Depuis 2012, le taux moyen de la dette<sup>39</sup> a varié de 21 %, dans un contexte de hausse de 19,8 % l'encours. Il est constamment inférieur au taux moyen de l'Observatoire.

Dix établissements ont répondu à la consultation du département en septembre 2016 (58 M€). Les 24 propositions bancaires (Schuldschein,<sup>40</sup> taux fixe, taux indexés...), représentaient plus de 10 fois le besoin de financement. La meilleure des offres est à taux fixe de 0,77 % (2 tranches : 10 M€/trimestrialité constante et 10 M€/semestrialité constante, sur 15 ans). Ces conditions équivalent à une marge sur EURIBOR de + 0,61 %. L'offre la plus élevée à taux fixe était de 1,40 %, soit à une marge de + 1,02 %.

<sup>35</sup>La durée de vie moyenne est la vitesse moyenne de remboursement du prêt (exprimée en année). La durée de vie moyenne est la durée nécessaire pour rembourser la moitié du capital dû d'un emprunt, en tenant compte de son mode d'amortissement. La durée de vie moyenne est égale à la somme des (Cix i)/ somme des Ci (Ci est le capital amorti la i-ème année). La durée de vie moyenne mesure la sensibilité aux variations des taux d'intérêt du placement. L'investisseur est sensible à son évolution. En effet, toute variation à la hausse des taux entraîne l'effet inverse pour la valeur de son titre (obligation) dont le rendement diminue.

<sup>36</sup>La durée de vie résiduelle (exprimée en année) est la durée restant avant l'extinction totale de la dette. On l'appelle aussi la maturité de la dette. Elle est égale au produit du capital restant dû de chaque emprunt par le nombre d'années de remboursement divisé par le montant total du capital restant dû.

<sup>37</sup> Observatoire de la dette 2016, Collectivités locales, Finance Active. Il s'agit de la moyenne 2015, pour une base de données de 65 départements.

<sup>38</sup> Dans la situation du département, le taux moyen est le rapport des intérêts payés (comptes 66111 « intérêts réglés à l'échéance », 6615 « intérêts des comptes courants et dépôts créditeurs ») sur l'encours de la dette au 1<sup>er</sup> janvier.

<sup>39</sup> C'est le rapport entre intérêts payés sur l'exercice et l'encours de la dette au 1<sup>er</sup> janvier.

<sup>40</sup> Ce type de financement a la double nature d'un prêt bancaire classique et d'un titre de créance négociable. Le titre est détenu par un investisseur allemand. La banque sert d'intermédiaire, la collectivité contractant avec elle et lui réglant les capital et intérêts. En 2012, le crédit contracté s'est élevé à 20 M€ (maturité 15 ans in fine, taux fixe de 4,49 %). Le département a obtenu des conditions équivalentes à un taux fixe de marché (amortissement annuel) de 3,55 %. Elle a réalisé une économie actuarielle sur la durée du contrat de 1,7 M€, par rapport aux meilleures offres bancaires.

L'évolution de la charge de la dette s'explique par plusieurs facteurs.

D'une part, le département a conservé sa stratégie d'exposition au risque de taux (ventilation taux fixe/taux indexé, maturités les plus courtes). Il a ainsi bénéficié de la baisse importante des taux monétaires depuis 2011. En novembre de cette année, l'EURIBOR 3 mois s'élevait à 1,356 %, en novembre 2016, à - 0,31 %.

D'autre part, le choix du financement obligataire lui a aussi permis de bénéficier de conditions nettement plus attractives. En 2012, par exemple, l'emprunt Schuldschein de 20 M€ ressortait à l'équivalent d'un taux fixe amortissable classique de 3,92 %, alors que sur le marché bancaire, la collectivité aurait obtenu 4,2 %. En 2015, les deux emprunts obligataires ont affiché des conditions inférieures de 30 points de base aux conditions du marché interbancaire. Fin 2015, les Schuldschein (58,3 M€) et les autres emprunts obligataires (51 M€) représentent, 15,8 % de l'encours.

La collectivité a aussi remboursé par anticipation deux d'emprunts indexés à marges élevées (28 M€). Elle a ainsi économisé plus d'un million d'euros.

Avec une dette exempte d'emprunts structurés, les surcoûts liés à la dégradation de certains indices ou à leur renégociation/sécurisation ont été évités.

La collectivité dispose encore de contrats renouvelables, indexés sur l'EONIA et ses dérivés, à marges faibles. Hormis les 30 M€ consolidés d'office, les plafonds de tirage étaient de 60,4 M€ en 2012 et de 53,3 M€ en 2015.

A contrario, la hausse générale des marges bancaires a grevé la charge départementale sur des emprunts à taux variable des années 2011, 2012 et 2013 (20 M€).

De même, la dégradation de la gestion de trésorerie a conduit à une remontée du solde du compte au trésor.<sup>41</sup> En 2015, l'encaisse moyenne s'est élevée à 30 M€. A ce niveau, elle fait perdre au département l'opportunité de diminuer ses frais financiers d'environ 0,8 M€.<sup>42</sup>

### 5.1.3 Les financements obligataires

En faisant appel au marché obligataire, le département entendait poursuivre une stratégie de diversification des financements court et long terme et de diminution des coûts.

Le financement obligataire est marqué par sa complexité et sa sophistication entraînant lourdeur et coût (annexe 2).

L'accès au marché obligataire induit une longue période de préparation, des coûts fixes importants (commission d'arrangement pour la mise en place du programme, frais de domiciliation, frais d'avocat et de notation) et la mise en œuvre de procédures lourdes (élaboration de la documentation, délais de mise en place plus longs et de traitement pour chaque émission).

Il présente des risques de dégradation de la notoriété financière de la collectivité et de renchérissement des conditions financières en cas de retournement du marché. Enfin, il est moins flexible qu'un emprunt bancaire et le remboursement in fine peut entraîner des pics de remboursement.

<sup>41</sup> Les collectivités ont l'obligation de déposer leurs fonds au Trésor. Le solde de leur compte doit toujours être positif. N'étant pas rémunéré, elles ont intérêt à le minimiser. En effet, l'excédent, pour des collectivités endettées, s'analyse comme un surcroît d'endettement à long terme. Il génère structurellement des frais financiers, qui peuvent être diminués en gestion de trésorerie « zéro ».

<sup>42</sup> L'encaisse a été valorisée au taux moyen de la dette.

### *Un contexte incitatif*

Historiquement peu de collectivités (moins de 10) sont intervenues sur le marché obligataire. Elles y avaient peu recours, trouvant sur le marché bancaire des ressources moins onéreuses et plus liquides.

Dès 2011, le financement bancaire a connu une contraction importante. Les coûts pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont devenus très élevés (multiplication par 100 et plus dans certains cas).

Aussi, le marché obligataire est apparu beaucoup plus attractif. Ses conditions, moins chères,<sup>43</sup> ont convaincu principalement près d'une trentaine de grands comptes<sup>44</sup>.

### *Notation et organisation interne*

Depuis 2012, dans la perspective d'émettre des titres obligataires, les finances du département du Bas-Rhin font l'objet d'une notation court et long terme. Deux agences se sont succédées. Le marché conclu par le département comprend trois prestations : la notation annuelle (21 000 € TTC), la notation du programme Euro Médium Term (EMTN, 1 200 € TTC)<sup>45</sup>, celle du programme de Billet de trésorerie (BT, 1 200 €) et celle de l'émission (0,01 % du montant réalisé).

La note du département a d'abord évolué de façon positive de AA - « perspectives stables » à A+, puis s'est repliée en raison de l'instabilité de l'environnement juridico-financier des départements français. Le 18 novembre 2016, l'appréciation a été relevée à « perspectives positives ». La note a été maintenue à A+.

Acté par délibérations des 10 et 11 décembre 2012, le programme EMTN est d'un montant plafonné à 750 M€. En 2016, il a été renouvelé pour la période 2016-2019. En cas d'évolution institutionnelle ou de revalorisation des montants d'émissions envisagées, l'assemblée pourra être amenée à se prononcer à nouveau.

Pour le mettre en œuvre et le suivre, le département dispose en interne d'une structure administrative très légère (un cadre A). Il est assisté techniquement par son conseil en gestion de dette. L'appréciation financière de l'opération n'est pas toujours aisée. Si le département demande aux placeurs de présenter leurs propositions avec un équivalent taux de swap ou taux fixe et toutes commissions et frais inclus<sup>46</sup>, le montant affiché peut ne pas refléter l'intégralité du prix. Le conseil financier est alors d'un appui obligatoire.

### *Les frais de montage des programmes et des émissions*

En préalable à la mise en place des programmes EMTN et de Billets de Trésorerie, le département a passé deux marchés à bons de commande pour l'arrangement des deux programmes et le conseil juridique.

<sup>43</sup> Cour des comptes, rapport cité supra, « Au 29 octobre 2012, la marge moyenne pratiquée par les banques (y compris les prêteurs institutionnels comme la Caisse des dépôts et consignations) s'établit en effet à Euribor + 2,53 % selon le journal des offres de Finance Active portant sur les 50 dernières offres de prêt aux collectivités. »

<sup>44</sup> Cour des comptes, rapport cité supra, « L'année 2012 est marquée par un niveau exceptionnel de financements directs sur les marchés financiers. Les volumes d'obligations émis sont importants (2,1 Md€). L'encours de la dette obligataire s'élève désormais à 7,7 Md€ (contre 5,6 Md€ en 2011, 5 Md€ en 2010 et 4,7 Md€ en 2009). La part de l'obligataire atteint près de 6 % de la dette des collectivités locales. »

<sup>45</sup> EMTN : L'émetteur peut prévoir à moyen terme un certain nombre d'émissions d'obligations. Il recourt dans ce cas à ce type de programme. Celui-ci couvrira l'ensemble des émissions lancées pendant une période donnée. Les standards de présentation de la documentation soumise à l'autorité des marchés financiers amènent en effet à calibrer un plafond sur une durée d'environ 10 années.

<sup>46</sup> « all line » : prix toutes commissions ou frais inclus.

Depuis 2012, les dépenses se sont élevés à 255,3 milliers € pour le programme EMTN et 23,9 milliers € pour celui des Billets de Trésorerie.<sup>47</sup>

Depuis 2015, à la suite de nouvelles consultations, ces frais ont diminué. Ceux de représentation de la masse<sup>48</sup> ont été baissés de 12,5 %. En recourant à un marché à bons de commande, le département a aussi réduit la prestation de conseil juridique d'environ 5 %. A contrario, les frais d'agents placeurs<sup>49</sup> n'ont pu jusqu'à présent diminuer.

Depuis 2012, les frais liés à chacune des émissions s'élèvent à 289 milliers €, soit 0,4 % environ du volume total d'émission.

Tableau 7 : Le montant des frais d'émissions (en €)

Date d'émission	Conseil juridique	Agent Placeur	Agent payeur	Représentant de la masse	Total
22/10/2013	4 066,40	17 000,00	33 488,00	4 784,00	59 338,40
30/09/2014	4 080,00	19 600,00	14 400,00	4 800,00	42 880,00
06/10/2014	4 080,00	13 699,70	10 800,00	3 600,00	32 179,70
23/06/2015	4 080,00	24 010,00	20 160,00	2 520,00	50 770,00
06/10/2015	4 080,00	5 350,00	14 400,00	4 200,00	28 030,00
24/03/2016	4 080,00	27 200,00	14 400,00	0,00	45 680,00
22/06/2016	1 680,00	9 500,00	14 400,00	4 200,00	29 780,00

Source : département du Bas-Rhin

#### Les émissions et leurs intérêts financiers

Le département a réalisé sept émissions pour un montant total de 71 M€, soit environ 15 % de son endettement. En général, la maturité des émissions obligataires (12,5 ans) est inférieure aux contrats bancaires long terme (17,6 ans). Pour le département, elle est plus faible.<sup>50</sup>

Tableau 8 : Les conditions et les maturités des émissions

Date d'émission	Montant émis	Durée	Taux
22/10/2013	10 000 000 €	10 ans	Euribor 3 mois + 0,82
30/09/2014	12 000 000 €	10 ans	1,635 %
06/10/2014	7 000 000 €	7,5 ans	1,230 %
23/06/2015	7 000 000 €	6 ans	Euribor 3 mois + 0,39
06/10/2015	15 000 000 €	10 ans	1,495 %
24/03/2016	10 000 000 €	10 ans	1,100 %
22/06/2016	10 000 000 €	10 ans	1,000 %
<b>Total</b>	<b>71 000 000 €</b>		

Source : département du Bas-Rhin

<sup>47</sup> Le programme de billet de trésorerie est nettement moins onéreux. La Banque de France n'est pas rémunérée et la documentation est allégée. Les risques investisseurs sont moindres du fait de la maturité de ces émissions.

<sup>48</sup> Un agent placeur peut être le représentant de la masse. Celui-ci n'intervient que dans la situation où les titres émis sont détenus par plusieurs investisseurs. Choisi par l'émetteur, il joue alors un rôle d'assureur pour les autres en cas d'accident. En cas de cession des titres sur le marché secondaire, il tient le registre des flux. Il est spécifiquement rémunéré sur une base fixe à chaque paiement de coupon.

<sup>49</sup> Les agents placeurs assurent le placement auprès des investisseurs. Ils sont généralement choisis sur leur capacité commerciale. Ils sont en relation à chaque émission avec l'émetteur (montant, détermination de la valeur nominale, définition du coupon et dates d'émission et de remboursement). Les placeurs ont un rôle important d'accompagnement de l'émetteur dans le choix du calendrier de lancement de l'émission. Ils lui communiquent notamment des informations sur les tendances des marchés et sur les conditions des émissions d'autres émetteurs.

<sup>50</sup> Observatoire de la dette publique locale 2016, Finance active.

Les choix de maturité ont aussi été guidés par les impératifs de gestion du profil d'amortissement de la dette. Le département anticipe et lisse les pics d'annuité liés à l'amortissement in fine<sup>51</sup> des emprunts obligataires, appelé « mur budgétaire ».

En 2027, le remboursement d'un emprunt entraînait une augmentation de 20 M€ de l'amortissement. L'annuité, en moyenne de 85 à 90 M€, se situait cette année-là à 109 M€. En 2016, pour lisser son profil d'amortissement, le département a choisi des maturités plutôt courtes pour les autres emprunts (7 ans et 10 ans).

Des objectifs de prix sont aussi poursuivis. Entre 2013 et 2015, le département a obtenu des marges sur OAT + 40 points de base et OAT + 45 points de base.<sup>52</sup> En 2016, dans un contexte de taux bas, elles ont augmenté, les investisseurs cherchant à augmenter le rendement de leur placement et à couvrir les risques de l'environnement juridico-financier.

Toutefois, le financement obligataire est, depuis 2012, plus compétitif que le financement bancaire. En 2015, le taux moyen à 15 ans (annuité constante) offert aux collectivités locales, tous prêts confondus, était de 1,75 %. Le taux moyen obligataire était de 1,16 %.

Au 31 décembre 2015, d'après le conseil en gestion de dette, le taux actuariel moyen après couverture des emprunts bancaires conclus entre 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2015 était de 2,056 % contre 1,406 % pour les emprunts obligataires, soit un écart de 65 points de base.<sup>53</sup> Les six premières émissions ont permis, selon le cabinet, une économie actualisée de 1,7 M€.

Depuis 2015, les écarts de marges entre les financements obligataire et bancaire tendent à diminuer. Ils sont d'environ 30 à 40 points de base. Le financement obligataire pourrait perdre de son intérêt. Toutefois, le département, pour des raisons de notoriété, ne souhaite pas totalement quitter ce marché.

#### 5.1.4 La gestion de la trésorerie

Pour limiter ses charges financières, le département poursuivait en début de période examinée un objectif de trésorerie zéro.<sup>54</sup> Il dispose de conventions à court terme. Il a aussi souscrit un programme de billets de trésorerie de 100 M€ au maximum, renouvelable annuellement. Il a utilisé les options de tirage de trésorerie de renouvelables.

Après un renchérissement très net en 2012/2013, les conditions financières sur les lignes court terme se sont détendues. En 2012, le département obtenait pour 20 M€ une facturation des intérêts à EONIA + 75 points de base. La convention était aussi assortie d'une commission d'engagement de 15 milliers €, d'une commission de gestion de 15 milliers € et d'une commission de non-utilisation de 0,075 %. En 2015, pour le même montant les intérêts étaient calculés sur la base de la moyenne mensuelle des EURIBOR 1 mois, assortis d'une marge de 0,60 %.

Ses conditions sont supérieures à celles des billets de trésorerie. Entre 2012 et 2015, le département a bénéficié pour ces financements de marges de + 0 % à + 0,22 %. Le recours

<sup>51</sup> Remboursement du capital à l'échéance du prêt.

<sup>52</sup> Les obligations assimilables du Trésor français (OAT) sont des emprunts d'État, émis pour une durée de 5 ans minimum et 50 ans maximum.

<sup>53</sup> Les marges sur le marché obligataire s'expriment par rapport à l'OAT. Le spread (écart) « OAT-Euribor » n'est pas uniforme selon la maturité. Sur les durées courtes (7-8 ans équivalent à 15 ans amortissables), la marge contre swap est, par exemple fin 2016, de 25 points de base (versus 80 pb sur le bancaire). Sur des durées plus longues, les marges s'établissent à au moins 40 pb.

<sup>54</sup> Leur compte au Trésor n'étant pas rémunéré, les collectivités endettées ont intérêt à minimiser les disponibilités sur celui-ci. Le compte doit toujours être positif. L'encours excédentaire s'analyse comme un surcroît d'endettement long terme. La trésorerie « zéro » permet sans prendre de risque de réduire la charge financière de la dette (voir Cour des comptes, rapport public thématique sur « la gestion de la dette publique locale » (juillet 2011).



aux billets de trésorerie nécessite de disposer d'une ligne de trésorerie qui rassure les investisseurs. En 2016, un contrat de 20 M€ assorti d'une commission d'engagement de huit points de base, sans commission de non-utilisation et à EONIA + 40 points de base « flooré », a été conclu. L'existence d'un plancher (floor) est imposé par les banques, les valeurs de l'index étant depuis plusieurs années négatives.

8 billets de trésorerie ont été émis sur des maturités très courtes pour un montant total de 185,2 M€.

Tableau 9 : Les BT et leurs conditions

Date d'émission	Date de remboursement	Montant émis	Durée	Taux	Intérêts
10/09/2013	12/09/2013	200 000 €	3 jours	0,080 %	0,89 €
09/10/2013	21/10/2013	30 000 000 €	12 jours	0,105 %	1 049,96 €
08/11/2013	20/11/2013	30 000 000 €	12 jours	0,120 %	1 199,95 €
16/12/2013	20/12/2013	20 000 000 €	4 jours	0,200 %	444,43 €
07/02/2014	20/02/2014	30 000 000 €	13 jours	0,210 %	2 274,83 €
07/03/2014	20/03/2014	30 000 000 €	13 jours	0,220 %	2 383,14 €
Total		185 200 000 €			8 911,45 €

Source : département du Bas-Rhin

Les billets de trésorerie se sont révélés plus intéressants que les lignes de trésorerie. Malgré un volume émis supérieur (entre 10 et 30 M€) aux tirages sur ces dernières (en moyenne 11 M€), ils sont nettement moins onéreux de 20 842,49 € (en 2013) et 9 023,73 € (en 2014).

Entre 2012 et 2015, la hausse des conditions des lignes, la baisse du plafond de tirage et la crainte initiale de ne pas couvrir les besoins de financement ont conduit à une situation de sur-trésorerie. En 2015, seuls 5 M€ ont été mobilisés.

## 5.2 Les modalités de recours aux emprunts et les stratégies de gestion de la dette

### *Le cadre, les procédures et l'assistance de conseil*

Dans son rapport de 2011, la chambre régionale des comptes d'Alsace avait relevé que la délégation accordée au président du Conseil général, sur le fondement de l'article L. 3211-2 du CGCT, était formelle. Elle l'autorisait à contracter pratiquement tous les types de contrat et d'indexation. Elle ne prévoyait pas d'évaluation et d'information de l'assemblée.

Depuis, cette délégation a été encadrée précisément en anticipant les exigences formulées par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (art. 32 (V)), codifiées à l'article L. 1611-3-1 du CGCT, « *les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux d'incendie et de secours peuvent souscrire des emprunts auprès des établissements de crédit dans les limites et sous les réserves suivantes :*

- 1° *L'emprunt est libellé en euros ou en devises étrangères. Dans ce dernier cas, afin d'assurer une couverture intégrale du risque de change, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu lors de la souscription de l'emprunt pour le montant total et la durée totale de l'emprunt ;*
- 2° *Le taux d'intérêt peut être fixe ou variable. Un décret en Conseil d'Etat détermine les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation des taux d'intérêt variables ;*

- 3° *La formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des collectivités territoriales, de leurs groupements et des services départementaux d'incendie et de secours. Les conditions d'application du présent 3° sont fixées par décret en Conseil d'Etat.*
- *Il.- Un contrat financier adossé à un emprunt auprès d'un établissement de crédit ne peut avoir pour conséquence de déroger au I. Les conditions d'application du présent II sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »*

Le cadre de la délégation s'est aussi adapté aux exigences des nouvelles sources de financement (programme EMTN ou BT, Schuldschein et Namensschuldscheinverschreibung)<sup>55</sup>. Elle précise entre autres que le président peut constituer « *une provision du capital pour certaines opérations obligataires* » afin de respecter les obligations réglementaires mais aussi gérer de façon optimale le profil d'amortissement. Elle fixe un montant maximum de 0,5 % du stock de dette pour les primes et commissions versées aux contreparties ou intermédiaires.<sup>56</sup> Les rapports de présentation du budget primitif et du compte administratif informent l'assemblée des consultations, des contrats signés, des opérations obligataires, des réaménagements, et des autres informations nécessaires à la gestion de la dette (situation des marchés, évolutions des taux...).

Dans le cadre du recours aux financements bancaires, les services départementaux adressent un cahier des charges aux établissements, tant pour les contrats long terme que court terme. Les offres sont analysées en interne et par le conseil de gestion de dette. En juin 2016, dans le cadre d'un accord cadre, celui-ci percevait à ce titre 50 945 € (TTC).

#### *La stratégie de gestion de dette*

Dans son rapport de 2011,<sup>57</sup> tout en relevant une gestion prudente, la chambre avait relevé que la collectivité avait opté dans sa gestion du risque de taux pour une variabilisation croissante, sans pour autant définir ex-ante quels en seraient les outils et indiquait que « *le Bas-Rhin se devait d'élaborer une véritable stratégie* ». Enfin, la chambre recommandait « *de mettre en place un cadre plus transparent pour sa stratégie et ses choix et d'en évaluer les résultats* ».

La stratégie départementale de gestion du risque de taux (55 % de taux indexé et 45 % de taux fixe) a été définie en 2012. A chaque débat budgétaire, le département présente depuis ses orientations à l'horizon de deux exercices. En 2016, par exemple, il entend « *d'une part, [de] stabiliser le stock de la dette pour les exercices 2016 et 2017, c'est-à-dire de n'emprunter qu'à hauteur du capital remboursé chaque année, soit 68,3 M€ pour l'exercice 2016 ; d'autre part, de chercher à réduire le stock de la dette lors des exercices ultérieurs, pour conserver les ratios d'endettement en cohérence avec la réduction globale des investissements et des capacités d'épargne brute qui pourront être dégagés à terme.* »<sup>58</sup> Il expose aussi le choix de répartition entre ses sources de financement.

Le département poursuit l'objectif d'un profil « *lisse* » d'amortissement de la dette. Pour l'atteindre, « *il s'agit de faire monter progressivement en puissance les emprunts à*

<sup>55</sup> Ces financements ont la double nature d'un prêt bancaire classique et d'un titre de créance négociable. Le titre est détenu par un investisseur allemand. La banque sert d'intermédiaire, la collectivité contractant avec elle et lui réglant les capital et intérêts. En 2012, le crédit contracté s'est élevé à 20 M€ (maturité 15 ans in fine, taux fixe de 4,49 %). Le département a obtenu des conditions équivalentes à un taux fixe de marché (amortissement annuel) de 3,55 %. Elle a réalisé une économie actuarielle sur la durée du contrat de 1,7 M€, par rapport aux meilleures offres bancaires.

<sup>56</sup> Voir Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales (octobre 2013) : « (...) au cours de l'année 2012, les Landesbanken ont proposé des financements sur « Schuldschein », Il s'agit de placement privé intermédié, beaucoup plus simple en termes de gestion administrative pour la collectivité locale. Le contrat de prêt permet à la banque de transférer aux investisseurs finaux tout ou partie de l'encours concerné. La banque assure ainsi le paiement entre emprunteurs et prêteurs. L'amortissement est cependant in fine ; ».

<sup>58</sup> Rapport sur la dette BP 2016, page 3.

*remboursement in fine (c'est-à-dire les emprunts obligataires et la plupart des placements privés) dans l'encours et de jouer sur les durées d'emprunt (les marchés obligataires offrent des durées d'emprunt pouvant aller le plus souvent de 6 à 20 ans) (...) ».*

Dans le courant de l'année 2015, pour de grandes collectivités comme le département, les taux des emprunts obligataires sont restés inférieurs aux taux bancaires. Dans ce contexte, la collectivité définit ainsi son objectif stratégique pour 2016 : « *Il pourrait être d'augmenter légèrement la part des taux fixes. Après plusieurs années de « variabilisation » de l'encours, si des fenêtres d'opportunité s'ouvrent en 2016 pour fixer (en particulier au moyen de swaps) des emprunts variables à des conditions de taux fixe très intéressantes, elles pourront être saisies. »*

Les orientations sont exposées de façon transparente. En 2012, le rapport précise les données des programmes EMTN et de billets de trésorerie à mettre en place. Il détaille aussi les frais d'intermédiaire. Ainsi, la collectivité a-t-elle répondu par anticipation aux dispositions de l'article 107 Loi NOTRe. Ses rapports contiennent les éléments prévus à l'article 2 du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires.

Le rapport fournit des informations sur le pilotage pluriannuel de l'endettement (encours de dette, contrats conclus, répartition par risque de taux, remboursements anticipés, réaménagements des prêts, taux moyen, profil d'extinction de la dette, billets et lignes de trésorerie).

Les résultats atteints démontrent la gestion performante de la dette.

## DEUXIEME PARTIE : L'IMPACT DES DEPENSES SOCIALES SUR L'EQUILIBRE FINANCIER DU DEPARTEMENT

En perspective du prochain rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, produit en application de l'article 132-7 du Code des Juridictions Financières (CJF), la chambre a examiné l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier du département, en identifiant les marges de manœuvre du département par l'analyse des facteurs d'évolution des dépenses sociales, l'organisation des services en charge de l'action sociale, la gestion des prestations sociales et la maîtrise des dépenses sociales.

### 6. L'IMPACT DES DEPENSES SOCIALES SUR L'EQUILIBRE FINANCIER DU DEPARTEMENT

#### 6.1 L'évolution du taux de couverture<sup>59</sup> des allocations individuelles de solidarité de 2011 à 2015

Le taux de couverture total des dépenses sociales a baissé d'environ 3,7 % de 2011 à 2015, passant de 51 % à 49 %. En effet, le montant total des allocations versées a progressé de 21,5 %, passant de 210,4 M€ à 255,7 M€, tandis que le montant total des compensations a augmenté de 17 %, passant de 107,1 M€ à 125,2 M€.

Tableau 10 : Taux de couverture des dépenses sociales par les compensations

Montants en M€	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015	Evolution 2011-2015
RMI RMA et RSA							
Montant des prestations versées	111,23	118,38	129,37	142,39	148,58	649,95	33,6 %
FMDI (compte 74783)	8,60	8,51	9,10	8,80	8,30	43,31	- 3,5 %
TICPE RMI/RMA/RSA (partie du 7352)	68,77 <sup>60</sup>	65,53	66,45	68,74	68,74	338,22	0,0 %
Taux de couverture	69,6 %	62,5 %	58,4 %	54,5 %	51,9 %	58,7 %	- 25,5 %
APA							
Montant des prestations versées	80,57	81,10	83,17	84,32	83,55	412,71	3,7 %
Dotation versée par la CNSA au titre de l'APA (compte 747811)	20,98	23,57	24,13	24,99	25,29	118,96	20,5 %
Taux de couverture	26,0 %	29,1 %	29,0 %	29,6 %	30,3 %	28,8 %	16,2 %
PCH							
Montant des prestations versées	18,61	20,29	21,73	20,60	23,56	104,78	26,6 %
Dotation versée par la CNSA au titre de la PCH (compte 747812)	8,70	8,40	9,13	9,24	8,72	44,20	0,3 %
Taux de couverture	46,7 %	41,4 %	42,0 %	44,9 %	37,0 %	42,2 %	- 20,8 %
TOTAL							
Montant des prestations versées	210,40	219,76	234,27	247,31	255,69	1167,43	21,5 %
Compensations affectées	107,05	106,01	108,81	111,77	111,05	544,68	3,7 %
DCP				11,36	11,71	23,07	
FSD				0,78	2,46	3,25	
Taux de couverture	50,9 %	48,2 %	46,4 %	50,1 %	49,0 %	48,9 %	- 3,7 %

Source : Département du Bas-Rhin

<sup>59</sup> Les transferts de compétences sociales aux départements se sont accompagnés de l'attribution de plusieurs ressources. La compensation du RMI/RSA est ainsi réalisée par une fraction du tarif de la TICPE, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), et une seconde fraction du tarif de la TICPE. La compensation de la PCH et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) est assurée par un concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013 a ajouté à ces compensations deux dispositifs, introduits dans la LFI pour 2014 et pérennisés dans la LFI pour 2015. Le dispositif de compensation péréquée (DCP) qui attribue aux départements des recettes issues des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés et le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) qui a vocation à réduire les inégalités de reste à charge par habitant.

<sup>60</sup> En 2011, le produit perçu au titre de la TICPE - soit un montant total de 77,52 M€ - comprenait un montant de 7,75 M€ dû pour l'année 2010. Le montant de 68,77 M€ figurant dans le tableau correspond donc au produit de TICPE du seul exercice 2011.

Les taux de couverture des trois allocations de solidarité n'ont pas évolué de façon homogène de 2011 à 2015.

Pour l'APA, la faible augmentation du montant des prestations versées (+ 3 M€, soit + 3,7 %) et la progression significative de la dotation versée par la CNSA (+ 4,3 M€, soit + 20,5 %) ont permis d'améliorer sensiblement le taux de couverture qui atteint 30,3 % en 2015 et se situe ainsi à un niveau comparable à la moyenne<sup>61</sup> (31,3 % en 2015).

Pour le RSA, la très importante augmentation des allocations versées (+ 37,3 M€, soit + 33,6 %), due principalement à la forte croissance du nombre des allocataires et dans une moindre mesure à la revalorisation des allocations, et la légère contraction des compensations affectées (- 0,03 M€ pour la TICPE et - 0,3 M€ soit - 3,5 % pour le FMDI) ont fortement détérioré le taux de couverture (- 25,5 %) qui ne représente plus que 51,9 % des prestations versées en 2015 et est inférieur de 10 points au taux moyen<sup>62</sup> constaté pour l'ensemble des départements (61,3 % en 2015).

Pour la PCH, des causes comparables - augmentation des prestations servies (+ 5 M€, soit + 26,6 %) et stagnation de la dotation versée par la CNSA (+ 0,03 M€, soit + 0,3 %) - ont produit le même effet : une forte dégradation du taux de couverture, qui s'établit à 37 % en 2015. Il excède toutefois de plus de six points la moyenne<sup>63</sup> constatée pour l'ensemble des départements (30,9 % en 2015).

## 6.2 L'impact de l'évolution des dépenses sociales sur la situation financière du département

### 6.2.1 La part des dépenses sociales dans les charges réelles de fonctionnement

De 2011 à 2015, les charges réelles de fonctionnement ont progressé de 72,8 M€ (+ 9,5 %), passant de 767 M€ à 839,8 M€. Cette évolution tient pour l'essentiel à la forte augmentation des dépenses sociales (+ 71 M€, soit + 18,2 %) : les allocations individuelles de solidarité ont crû de 43,9 M€ (+ 19,8 %) et les frais d'hébergement de 27,1 M€ (+ 16,1 %).

L'évolution des dépenses d'hébergement de 2011 à 2015 est due pour une part importante (37,5 %) à la résorption du retard de paiement des factures d'hébergement des établissements pour personnes handicapées et personnes âgées (cf. points 2.1.2 et 2.1.3). Si l'on ne considère que les charges dues au titre de l'exercice qu'elles concernent, l'augmentation des dépenses d'hébergement est de 9,8 % au lieu de 16,1 % et celles de l'ensemble des dépenses sociales (hébergement et allocations) de 15,6 % au lieu de 18,2 %.

Tableau 11 : Evolution des dépenses d'hébergement des personnes âgées et handicapées

Montant total du c/652	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011
Montant inscrit au CA (A)	168 515 957	185 229 575	200 082 413	209 080 460	195 571 993	16,1 %
Montant corrigé (B)	172 227 126	188 396 060	202 985 973	198 715 481	189 147 329	9,8 %

Source : Département du Bas-Rhin

L'évolution des charges réelles de fonctionnement (+ 9,5 %) est comparable à celle observée pour l'ensemble des départements<sup>64</sup> (+ 8,9 %) pour la période considérée. La progression des dépenses sociales de l'exercice pour le département du Bas-Rhin de + 15,6 % est également comparable à celle de l'ensemble des départements (+ 15,5 %).

Pour le département du Bas-Rhin, l'évolution des dépenses sociales a représenté 97,5 % de la croissance totale des charges réelles de fonctionnement, tandis que pour

<sup>61</sup> Cf. Observatoire national de l'action sociale (ODAS), *La lettre de l'ODAS*, juin 2016, p. 8.

<sup>62</sup> Cf. Observatoire national de l'action sociale (ODAS), *La lettre de l'ODAS*, juin 2016, p. 4.

<sup>63</sup> Cf. Observatoire national de l'action sociale (ODAS), *La lettre de l'ODAS*, juin 2016, p. 7.

<sup>64</sup> Cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2016, p. 230.

l'ensemble des départements la part des dépenses sociales dans l'évolution totale a été de 85,7 %.

Cette évolution a renforcé la part des dépenses sociales dans les charges réelles de fonctionnement qui est passée de 50,9 % en 2011 à 55 % en 2015. Elle atteint ainsi un niveau significativement supérieur à la moyenne<sup>65</sup> des départements qui est passée de 49,2 % en 2011 à 52,2 % en 2015. L'écart, qui était de 1,7 point en 2011, atteint 2,8 points en 2015. Pour le département du Bas-Rhin, 2,8 points de charges réelles représentent 23,5 M€.

Tableau 12 : Part des dépenses sociales dans les recettes et les dépenses totales

Montants bruts en M€	2011	2012	2013	2014	2015	total 2011-2015	évolution 2011-2015
total compte 651	222,26	231,44	245,52	257,97	266,18	1 223,37	19,8%
total compte 652	168,52	185,23	200,08	209,08	195,57	958,48	16,1%
Total des dépenses sociales (651 et 652)	390,77	416,67	445,60	467,05	461,75	2 181,85	18,2%
Total des recettes (classe 7 hors 775)	912,57	934,44	951,97	951,74	968,75	4 719,47	6,2%
part des dépenses sociales dans recettes	42,8%	44,6%	46,8%	49,1%	47,7%	46,2%	-
Total dépenses de fonctionnement (classe 6)	766,99	794,61	826,11	859,19	839,81 <sup>66</sup>	4 086,71	9,5%
part des dépenses sociales dans les dépenses totales	50,9%	52,4%	53,9%	54,4%	55,0%	53,4%	-

Source : Département du Bas-Rhin

### 6.2.2 La part des dépenses sociales dans les produits réels de fonctionnement

Pendant la période examinée, les produits réels de fonctionnement ont crû de 56,2 M€ (+ 6,2 %), passant de 912,6 M€ à 968,8 M€. Cette évolution a été plus favorable que celle observée pour l'ensemble des départements<sup>67</sup> (+ 3,9 %).

La seule progression des produits réels de fonctionnement (+ 56,2 M€) a toutefois été insuffisante pour compenser l'évolution des dépenses sociales (+ 71 M€). En effet, si les recettes fiscales ont augmenté de 83,5 M€ (+ 13,6 %), en raison principalement des produits de fiscalité directe (+ 63,9 M€, soit + 21 %), les concours financiers de l'Etat ont baissé de 24,9 M€ (- 9,7 %) sous l'effet de la contribution au redressement des finances publiques (31 M€ soit environ 18 % de la DGF perçue en 2013). La réduction des concours financiers de l'Etat a neutralisé à hauteur d'environ 30 % la progression des produits fiscaux.

Toutefois, lorsque l'on compare l'évolution des dépenses sociales à celle des produits réels de fonctionnement, la situation du département du Bas-Rhin est moins défavorable que celle observée pour l'ensemble des départements : l'augmentation des dépenses sociales de 2011 à 2015 a représenté, pour le département du Bas-Rhin, 126,4 % de la croissance des produits réels de fonctionnement, contre 165,9 % pour l'ensemble des départements.

L'évolution constatée a entraîné un alourdissement de la part des dépenses sociales dans les produits réels de fonctionnement : elle est passée de 42,8 % en 2011 à 47,7 % en

<sup>65</sup> La moyenne pour l'ensemble des départements a été calculée à partir des données du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales publié en octobre 2016.

<sup>66</sup> La création en 2015 de la régie des transports a entraîné une diminution d'environ 30 M€ du montant des charges imputées au chapitre 011, elle a également fait augmenter d'environ 31,8 M€ les charges imputées au chapitre 65 en raison du versement d'une subvention d'équilibre à la régie des transports.

<sup>67</sup> Cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2016, p. 230.

2015 et se situe ainsi à un niveau comparable à la moyenne, qui est passée de 42,4 % en 2011 à 47 % en 2015.

## 7. LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOCIALES

Les dépenses sociales constituent le premier facteur de croissance des dépenses de fonctionnement du département. Au-delà des modifications des montants de prestations en application de décisions nationales, la dégradation de la situation économique et sociale contribue à la hausse des dépenses consacrées à l'insertion, en particulier celles liées au revenu de solidarité active RSA. Les nouvelles obligations en matière de handicap telles la prestation de compensation du handicap PCH, la création des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et les charges liées au vieillissement de la population et au poids de la dépendance participent également de la croissance des dépenses sociales.

### 7.1 Les dépenses sociales directes

Tableau 13 : Évolution des dépenses sociales directes (hors initiative départementale)

Politique publique	2011*	2012	2013	2014	2015	Evolution moyenne 2015/2011
Insertion (RMI/RSA)	111 230 557	118 427 808	129 509 319	142 467 564	148 612 089	8,4 %
RMI	0	48 010	143 950	72 819	36 299	-
RSA (expérimental)	0	0	0	0	0	-
RSA	111 230 557	118 379 798	129 365 369	142 394 745	148 575 790	8,4 %
Personnes âgées	102 307 129	108 674 246	114 576 380	115 768 582	99 552 803	- 0,7 %
APA à domicile	47 629 415	46 289 495	47 077 370	46 583 645	44 237 654	- 1,8 %
APA en établissement	32 938 325	34 807 046	36 091 608	37 736 337	39 315 149	4,8 %
Autres aides à la personne	0	0	0	0	0	-
Frais de séjour	21 739 388	27 577 705	31 407 402	31 448 600	16 000 000	- 6,6 %
Personnes handicapées	93 896 497	97 369 733	103 254 851	114 035 312	118 285 254	6,5 %
PCH	18 606 524	20 286 121	21 732 950	20 595 431	23 557 638	
ACTP <sup>68</sup>	9 445 174	9 032 026	8 670 388	8 366 164	7 987 350	
PCH + ACTP	28 051 698	29 318 147	30 403 338	28 961 595	31 544 988	3,0 %
Autres aides à la personne	942	3 667	3 625	2 997	4 783	101,9 %
Frais de séjour	65 843 857	68 047 919	72 847 889	85 070 719	86 735 483	7,9 %
Aide sociale à l'enfance	82 176 055	86 899 008	93 144 556	93 207 887	94 674 459	3,8 %
Aides à la personne	1 915 191	2 163 450	2 071 544	1 828 211	1 846 094	- 0,9 %
Accueil familial	4 982 066	5 295 972	5 259 154	5 291 189	5 265 443	1,4 %
Frais de séjour en établissements	74 633 791	78 783 049	85 126 454	85 397 682	86 923 425	4,1 %
Frais de scolarité et périscolaires	645 007	656 538	687 404	690 805	639 498	- 0,2 %
Frais d'inhumation	3 844	6 197	1 964	4 523	5 209	8,9 %

<sup>68</sup> Le régime de l'allocation compensatrice (ACTP) a pris fin à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et a été remplacé par celui de la prestation de compensation du handicap (PCH). Cependant les personnes bénéficiant de l'allocation compensatrice avant cette date peuvent continuer à la percevoir si elles remplissent les conditions et qu'elles expriment le choix à chaque renouvellement de droits.

Politique publique	2011*	2012	2013	2014	2015	Evolution moyenne 2015/2011
Autres aides à la personne	494 741	430 925	365 624	387 156	619 836	6,3 %
Autres frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation	5 392 161	4 862 195	4 752 146	4 372 736	4 388 552	- 4,7 %
<b>Total dépenses sociales directes</b>	<b>395 500 985</b>	<b>416 670 113</b>	<b>445 604 841</b>	<b>470 243 760</b>	<b>466 138 202</b>	<b>4,5 %</b>
dont aides à la personne	222 260 871	231 440 537	245 522 428	257 967 506	266 180 593	4,9 %
dont frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation	173 240 114	185 229 575	200 082 413	212 276 255	199 957 609	3,9 %

Source : Département du Bas-Rhin

### 7.1.1 Les dépenses en matière de RSA

Les dépenses liées au RSA ont progressé en moyenne de 8,4 % par an entre 2011 et 2015 ; néanmoins cette hausse est en cours de ralentissement à compter de 2015 et 2016 (+ 4,3 % entre 2015 et 2014 et autour de 3 % entre 2015 et la projection 2016 contre 10 % les années précédentes). Le nombre d'allocataires payés par le département est passé de 22 747 à 26 483 entre décembre 2012 et 2015, soit une progression de 15 %.

Le coût mensuel par allocataire payé était en décembre 2012 de 453 €, en décembre 2013 de 461 € (+ 1,8 %), en décembre 2014 de 473 € (+ 2,6 %), et en décembre 2015 de 487 € (+ 2,9 %). Cette évolution de 7,5 % du coût moyen par allocataire est à mettre en relation avec l'augmentation légale sur cette période (+ 10,4 % pour une personne seule).

### 7.1.2 Les dépenses en faveur des personnes âgées

Les dépenses sociales en faveur des personnes âgées ont diminué en moyenne de 0,7 % par an entre 2011 et 2015.

Cette inflexion s'explique par différentes mesures prises par le département ces dernières années. Concernant l'APA à domicile, la diminution est entre autres le fait de la mise en place du chèque emploi service universel (CESU), du tiers payant et des contrôles effectués qui ont permis de diminuer les dépenses malgré la hausse du nombre des bénéficiaires. En effet, bien que le nombre de bénéficiaires soit en hausse (+ 10 %), les dépenses sont inférieures de près de 3,5 M€. Les dépenses relatives à l'APA en établissement sont en hausse constante (4.8 % en moyenne par an entre 2011 et 2015) pour une progression de 11,5 % des bénéficiaires. Le département a moins de possibilité d'influer sur cette dépense que sur d'autres.

La chute brutale de 2015 des frais de séjour qui fait suite à une augmentation discontinuée entre 2011 et 2015 est la conséquence de la mise en place en 2015 du désintéressement partiel concernant l'aide sociale en établissement. Avant 2015, le département payait l'intégralité des frais de séjour aux établissements puis récupérait les ressources des bénéficiaires. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le département ne paye plus que le coût net (la part relevant de l'aide sociale et celle des obligés alimentaires), charge aux établissements de récupérer les ressources auprès de leurs résidents. Cette nouvelle modalité a pour conséquence de supprimer les recettes du département. Néanmoins, le gain estimé est de 3 M€ par an (différence entre dépenses et recettes avant 2015 et montant net payé depuis 2015).



L'évolution constatée de 2011 à 2015 (- 5,7 M€, soit - 26,4 %) doit être corrigée pour tenir compte de l'incidence de la résorption du retard de paiement des factures des établissements. Si l'on ne considère que les charges dues au titre des exercices concernés, le montant des frais de séjour a baissé de 11,1 M€ (- 45,4 %).

Tableau 14 : Evolution des dépenses d'hébergement des personnes âgées

Hébergement des personnes âgées	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011
Montant inscrit au CA	21 739 388	27 577 705	31 407 089	31 448 600	16 000 000	- 26,4 %
<b>Montant corrigé</b>	<b>24 485 904</b>	<b>29 247 541</b>	<b>29 324 194</b>	<b>28 409 084</b>	<b>13 364 043</b>	<b>- 45,4 %</b>
Différence (B-A)	2 746 516	1 669 835	- 2 082 895	- 3 039 517	- 2 635 957	

Source : Département du Bas-Rhin

### 7.1.3 Les dépenses en faveur des personnes handicapées

Les dépenses en faveur des personnes handicapées ont augmenté de 26 % entre 2011 et 2015. Cette forte progression s'explique par la croissance du nombre de bénéficiaires et du nombre de places en hébergement.

La hausse des dépenses de PCH est en partie compensée par la diminution de l'ACTP (dispositif en voie de disparition). Néanmoins l'addition des deux dispositifs amène une augmentation de 12 % entre 2011 et 2015. La mise en place du paiement directement sur factures aux services d'aide à domicile, du CESU ou la multiplication des contrôles ont permis de juguler cette hausse. Suite à la mise en place du paiement prestataire (au 1<sup>er</sup> avril 2014), les dépenses 2015 sont légèrement biaisées. En effet, la mise en place de ce dispositif s'est accompagnée d'une campagne de contrôle qui a conduit à un grand nombre de suspensions du fait de pièces non renvoyées. 2015 voit ces bénéficiaires revenir dans le dispositif.

Le coût d'un bénéficiaire de la PCH est passé de 594 € à 606 € entre 2012 et 2015, soit une progression de 2 %.

La forte hausse des frais de séjour des personnes handicapées constatée entre 2011 et 2015 (+ 21 M€) s'explique par un nombre plus important de places mais aussi par un rattrapage commencé en 2012 et achevé en 2015 du traitement de charges reportées d'un exercice à l'autre de la période précédant le contrôle. Si l'on ne considère que les charges dues au titre des exercices concernés, le montant des frais de séjour a augmenté de 16,1 M€ (+ 24 %).

Tableau 15 : Evolution des dépenses en faveur des personnes handicapées

Hébergement des personnes handicapées (C/65242)	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011
Montant inscrit au CA (A)	65 905 982	68 047 919	68 011 032	85 070 719	86 735 482	31,6 %
<b>Montant corrigé (B)</b>	<b>66 870 636</b>	<b>69 544 568</b>	<b>72 997 487</b>	<b>77 745 257</b>	<b>82 946 775</b>	<b>24,0 %</b>
Différence (B-A)	964 653	1 496 649	4 986 455	- 7 325 462	- 3 788 708	

Source : département du Bas-Rhin

### 7.1.4 Les dépenses en faveur de la protection de l'enfance

Enfin, les dépenses en faveur de l'enfance, qui concernent pour l'essentiel les frais de séjour des enfants confiés au département, passent de 74,6 M€ en 2011 à 87 M€ en 2016. Le

nombre d'enfants confiés et l'importante croissance de l'accueil des mineurs non accompagnés expliquent l'essentiel de cette forte augmentation en cinq ans (+ 16,6 %).

#### 7.1.5 L'impact des décisions de l'Etat dans ces évolutions

Les décisions de l'Etat ayant un impact sur les finances du département sont essentiellement liées aux revalorisations annuelles des prestations (PCH, RSA, etc.). A titre d'exemple, le plan de lutte contre la pauvreté prévoit une augmentation de 2 % du montant du RSA chaque année en septembre entre 2013 et 2017. Ainsi, le montant du RSA socle pour une personne seule a augmenté au total de près de 3 % en 2015. Cette progression se traduit donc par un coût supplémentaire de 4,5 M€ sur un exercice en année pleine.

D'autres décisions ont des conséquences non négligeables : l'orientation des mineurs non accompagnés (quota d'accueil basé sur la part de jeunes de moins de 19 ans dans la population départementale), les décisions judiciaires (action éducative en milieu ouvert et placements) qui ont augmenté en 2014 et 2015 ou encore le vote de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, dont les conséquences ne seront visibles qu'en 2016 (+ 10 M€ mais avec des recettes en contrepartie).

#### 7.1.6 Impact de l'évolution des tarifs acquittés aux établissements sociaux

L'évolution des taux directeurs (taux appliqués à la tarification journalière ou à la dotation) des établissements est décidée lors du vote du budget primitif. Il comprend un taux de reconduction (pour financer le GVT, inflation, etc.) et un taux lié aux nouvelles mesures. De 2011 à 2015, à l'exception de 2013, du fait d'un renforcement du personnel affecté à la sécurité dans un foyer pour personnes handicapées, l'objectif d'évolution a été respecté.

Depuis 2014, le taux d'évolution est en baisse par rapport aux années précédentes. Cela contribue à réduire sensiblement l'augmentation des dépenses de frais d'hébergement. L'évolution à la baisse s'explique d'une part, par une diminution du taux de reconduction en lien avec le taux d'inflation et le gel des salaires et d'autre part, par la baisse importante du nombre de créations de places. Ainsi le taux de reconduction était de 1,2 % en 2011 et 2012, 1,2 % pour le secteur personnes âgées et 1 % pour les secteurs enfance et handicap en 2013 et 2014, 1 % en 2015 et 0,8 % en 2016.

Les créations de places représentent 2 % en 2011, 2,9 % en 2012, 1,8 % en 2013, 1,1 % en 2014 et 0,7 % en 2015.

### 7.2 Les dépenses sociales indirectes

#### 7.2.1 La masse salariale

De 2011 à 2015, les charges de personnel de l'ensemble des services départementaux sont passées de 133,9 M€ à 141,7 M€.

La part des dépenses de personnel (chapitre 012 « dépenses de personnel ») dans les charges réelles de fonctionnement a légèrement décru, passant de 17,5 % à 16,9 %. Elle est inférieure de 12 % à la moyenne de la strate (19,1 % en 2015). Ces charges ont augmenté de 7,8 M€ en valeur absolue mais à un rythme (+ 5,8 %) inférieur à celui de l'ensemble des dépenses (+ 9,5 %).

7.2.2 L'évolution des effectifs

Tableau 16 : Evolution du nombre d'ETP de 2011 à 2015

Année	Nombre d'ETP au 31 décembre de l'année	
	Missions Sociales	CG67/CD67
2011	1 500,47	3 624,68
2012	1 522,89	3 637,81
2013	1 512,30	3 672,93
2014	1 531,02	3 670,68
2015	1 550,55	3 660,94

Source : Département du Bas-Rhin

Tableau 17 : Coût moyen d'un emploi en 2015

Filière sociale	Masse salariale / nombre d'ETP au 31 décembre 2015	Masse salariale 2015	Nombre d'ETP au 31 décembre 2015
Catégorie A :	58 320,73	8 313 083,45	142,54
Catégorie B :	42 794,71	16 610 766,86	388,15
Catégorie C :	39 471,03	1 610 418,11	40,80
Toutes filières	Masse salariale / nombre d'ETP au 31 décembre 2015	Masse salariale 2015	Nombre d'ETP au 31 décembre 2015
Catégorie A :	59 232,77	14 016 432,82	236,63
Catégorie B :	43 100,69	22 255 042,41	516,35
Catégorie C :	32 259,30	9 249 771,05	286,73
Autres (*)	44 361,06	22 661 259,20	510,84

(\*) Assistants Familiaux, Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire-Ecole  
Source : Département du Bas-Rhin

L'évolution du nombre d'ETP du département est globalement contenue. Les mouvements constatés s'expliquent essentiellement par ceux du nombre d'ETP des missions sociales qui augmente de 50 unités entre 2011 et 2015. Une approche plus complète de la charge de masse salariale, implique la prise en compte du montant des charges de personnel concernant la délégation de compétence sociale départementale à la ville de Strasbourg qui représente plus de 11 millions d'euros (cf. partie organisation).

Tableau 18 : Evolution et répartition des effectifs de 2011 à 2015

Année	Direction :	au 31/12 de l'Année		
		Nb Agents	Nb ETP	Masse Salariale / Nb ETP
2011	Direction de l'Enfance et de la Famille	566	530,67	39 602,39
	Direction de l'Insertion et de l'Action Sociale	85	80,77	42 923,96
	Direction du Pôle Aide à la Personne	17	16,50	51 470,35
	Direction des Unités Territoriales	330	293,86	41 196,89
	Secrétariat Général du Pôle Aide à la Personne	442	441,10	46 940,25
	Direction de l'Autonomie dont MDPH	146	137,57	37 727,84
	<b>TOTAL</b>	<b>1 586</b>	<b>1 500,47</b>	<b>42 090,00</b>
2012	Direction de l'Enfance et de la Famille	573	542,47	40 282,53
	Direction de l'Insertion et de l'Action Sociale	81	75,54	45 010,62
	Direction du Pôle Aide à la Personne	19	18,20	52 239,24
	Direction des Unités Territoriales	340	302,51	41 113,05
	Secrétariat Général du Pôle Aide à la Personne	443	442,60	50 191,47
	Direction de l'Autonomie dont MDPH	156	141,57	37 829,64
	<b>TOTAL</b>	<b>1 612</b>	<b>1 522,89</b>	<b>43 288,84</b>
2013	Direction de l'Enfance et de la Famille	560	534,36	41 519,72
	Direction de l'Insertion et de l'Action Sociale	75	71,70	47 616,00
	Direction du Pôle Aide à la Personne	364	332,23	42 519,38
	Secrétariat Général du Pôle Aide à la Personne	432	431,60	50 842,33
	Maison de l'Autonomie dont MDPH	153	142,41	36 829,45
	<b>TOTAL</b>	<b>1 584</b>	<b>1 512,30</b>	<b>44 247,30</b>
2014	Direction de l'Enfance et de la Famille	563	535,03	41 891,31
	Direction de l'Insertion et de l'Action Sociale	83	79,17	48 175,09
	Direction du Pôle Aide à la Personne	358	326,37	43 863,45
	Secrétariat Général du Pôle Aide à la Personne	440	439,17	50 621,20
	Maison de l'Autonomie dont MDPH	162	151,28	35 595,62
	<b>TOTAL</b>	<b>1 606</b>	<b>1 531,02</b>	<b>44 518,58</b>
2015	PAP_Direction de l'Enfance et de la Famille	563	535,35	41 417,75
	Direction de l'Insertion et de l'Action Sociale	90	86,45	44 715,60
	Direction du Pôle Aide à la Personne	368	338,14	44 353,44
	Secrétariat Général du Pôle Aide à la Personne	435	434,68	51 464,10
	Maison de l'Autonomie dont MDPH	166	155,93	36 536,00
	<b>TOTAL</b>	<b>1 622</b>	<b>1 550,55</b>	<b>44 567,28</b>

Source : Département du Bas-Rhin

Le nombre d'agents travaillant dans le secteur enfance-famille est stable sur la période. La plus grande partie de l'effectif est constituée par les assistantes familiales.

Pour ce qui concerne l'insertion, la baisse des effectifs sur le début de la période est liée à la territorialisation de l'instruction du FSL et donc au passage d'une partie des agents de l'insertion vers les unités territoriales. La remontée des effectifs sur la deuxième partie de la période est liée aux recrutements effectués pour renforcer l'équipe emploi et accompagner les bénéficiaires du RSA dans leur reprise d'activité, et aux recrutements de contrôleurs.

La très forte progression des effectifs affectés à la direction du pôle est liée à la suppression, en 2013, de la direction des unités territoriales. La direction du pôle est en termes d'effectifs l'équivalent de la mission action sociale de proximité aujourd'hui.

Enfin, l'évolution des effectifs du secteur de l'autonomie entre le début et la fin de la période est due à l'augmentation de l'activité et du nombre des bénéficiaires.

Concernant l'enfance, en 2016, devraient être créés 10 ETP de travailleurs sociaux pour ramener le ratio d'accompagnement de 50 à 42 situations par travailleur social, ratio encore très supérieur à ce qui est pratiqué dans les autres départements. Un poste de médecin de l'aide sociale à l'enfance (ASE) suite à la loi de protection de l'enfant du 14 mars 2016 sera également créé.

Ces évolutions sont cohérentes avec l'augmentation du nombre de mineurs pris en charge, la complexité accrue des situations accompagnées et les exigences posées par la loi. Elles ne traduisent pour autant pas un renforcement de l'intervention du département en terme d'accompagnement des situations d'enfants confiés par exemple.

### 7.2.3 Dispositions prises pour maîtriser la masse salariale

Les missions sociales du département sont soumises au même processus d'arbitrage pour les remplacements et créations de postes que l'ensemble des directions du département. Cependant, s'agissant de compétences obligatoires, dont la charge et l'activité sont en constante augmentation, les missions sociales sont les seules directions du département à voir leurs effectifs augmenter.

Ces augmentations d'effectifs s'expliquent par exemple par la mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement pour la Mission Autonomie ou par l'augmentation croissante des bénéficiaires du RSA pour la Mission Insertion. Si les missions sociales peuvent dans certains cas obtenir une augmentation de leurs effectifs, elles doivent comme toutes les autres missions du département privilégier la mobilité interne pour leurs recrutements. Le département s'est donné l'objectif de privilégier le recrutement des agents des missions dont l'activité est en baisse.

Ainsi, les créations de postes qui sont réalisées dans les missions sociales s'inscrivent plus dans le cadre de redéploiements que d'un renforcement global des effectifs.

La mobilité interne ne peut cependant pas s'appliquer à tous les types de postes. Ainsi des métiers nécessitant des compétences et/ou des diplômes spécifiques comme médecin, travailleur social ou conseiller emploi, sont plus souvent recrutés en externe.

A l'inverse, les postes de contrôleurs RSA qui ont été créés au sein de la Mission Insertion et Emploi, s'agissant de postes administratifs, l'ont été uniquement par redéploiement.

### 7.2.4 Les moyens logistiques

Les directions sociales du département ont fait l'objet des mêmes mesures que l'ensemble de la collectivité concernant les efforts de gestion sur les dépenses de fonctionnement courantes. On peut citer par exemple : la remise en main propre des fiches de paie et l'arrêt de l'envoi par courrier au domicile des agents, le déploiement de nouveaux copieurs permettant de réduire significativement les frais d'impressions et les besoins en papier, toner, etc., la réduction des frais de réception et de communication, la réduction des frais de nettoyage.

Les charges informatiques sont estimées à 355 000 € en 2015 et à 260 000 € en 2016 en raison d'une réduction des prestations externes. Les charges de maintenances informatiques représentent plus de 150 000 € dans l'ensemble de ces charges.

Le coût total estimé en 2015 du parc des véhicules utilisés par les services sociaux du département est de 577 448 € (dont 176 776 € pour le Foyer de l'Enfance). A ce coût, il convient d'ajouter 27 343 € pour les vélos de service, soit un montant total estimé de 604 791 €. Le coût des assurances pour les véhicules affectés aux services sociaux s'élève à 37 520 € pour l'année 2015.

La superficie totale des bâtiments départementaux abritant les services sociaux du Département est de 33 237 m<sup>2</sup>. Le coût d'entretien est estimé à environ 1 302 000 €. Concernant les locaux consacrés à l'hébergement des services en charge des missions sociales, le département applique la même démarche qu'il a développée à l'échelle de l'ensemble de ses services, et qui consiste à se porter acquéreur plutôt que de louer des locaux destinés à accueillir des services pérennes.

## 8. L'ORGANISATION DES SERVICES EN CHARGE DE L'ACTION SOCIALE

L'organisation des services et celle des procédures peuvent avoir un impact budgétaire plus ou moins important selon le niveau d'attention qui leur aura été consacré. Dans ces domaines, si le poids de l'histoire est en général assez structurant, des évolutions sont cependant possibles et peuvent constituer autant de marges de manœuvre de maîtrise budgétaire. Cela implique d'analyser l'évolution de l'organisation des services, mais également si les processus de gestion développés pour l'attribution des différentes prestations contribuent à une gestion efficiente.

### 8.1 Les services centraux

Au département du Bas-Rhin, les services en charge de l'action sociale sont organisés en services centraux et en services territorialisés. Cette organisation s'inscrit dans une dynamique d'évolution.

Cette organisation a été remaniée en 2015 dans le cadre d'une réorganisation générale de l'ensemble des services départementaux visant à réduire une strate hiérarchique et à promouvoir un fonctionnement plus transversal des services.

Aux cinq directions générales adjointes antérieures qui correspondaient à autant de pôles, dont l'un recouvrait les services sociaux dénommé « aide à la personne, action sociale », a été substituée une organisation en huit missions dont quatre sont en charge de services sociaux : mission autonomie, mission enfance et famille, mission insertion et emploi et mission action sociale de proximité. Cette dernière mission traduit l'importance accordée à la territorialisation.

La gestion financière, administrative et les services supports de ces missions sont pris en charge par un Service Administratif et Financier (SAF) placé au sein de la mission Action Sociale de Proximité. Ce service travaille pour l'ensemble des missions sociales du Département, il est composé d'une unité finances marchés, d'une équipe en charge du système d'information de l'action sociale et de chargés de mission (pilotage et chef de projet).

Il assure donc, entre autres, l'élaboration et le suivi budgétaire de ces missions ainsi que l'exécution comptable (recettes et dépenses, à l'exception de la mission insertion), à travers la liquidation des dépenses et des recettes, les mandats et titres étant préparés par la Direction des finances et de la commande publique (DFCP).

La Direction des finances et de la commande publique pilote et organise le processus budgétaire, fixe les directives budgétaires et assure un soutien aux services financiers « déconcentrés ». Il existe un dialogue de gestion constant entre la DFCP et le SAF qui s'intensifie lors des étapes budgétaires.

Au sein de la Mission Action Sociale de Proximité (MASP), une cellule « ressources humaines » travaille pour l'ensemble de quatre missions sociales du Département et s'occupe de faire le lien entre ces missions et la DRH.

Le contrôle de gestion et l'audit interne est également pris en charge par le SAF. Les secteurs des personnes âgées, handicapées, enfance et insertion sont dotés de tableaux de

bord mensuels de suivi de l'activité et financiers qui servent à une analyse budgétaire mensuelle. L'ensemble de ces éléments est analysé dans le cadre de revues de gestion, organisées périodiquement par le service administratif et financier.

Le SAF est l'interlocuteur de la Mission Appui au Pilotage (MAPi), intégrée à la Coordination des Ressources du Département, qui apporte appuis et conseils aux services sociaux.

La MAPi recueille mensuellement les tableaux de bord produits par les services sociaux et assure la réalisation d'un « carnet de bord » à destination des membres de la Direction générale. Il s'agit d'un outil mensuel d'aide au pilotage stratégique et opérationnel de la collectivité. Ce document comporte des alertes sur les difficultés rencontrées dans le fonctionnement des services ou l'atteinte des objectifs ; il met en évidence les écarts entre d'une part les objectifs en termes de consommation de ressources, d'activités, d'actions prioritaires, d'objectifs politiques ou managériaux et de projets phares ou stratégiques et d'autre part la situation actuelle ou prévisible afin que la Direction Générale puisse prendre des décisions.

La MAPi assure également les contrôles qualité gestion en matière de Fonds Social Européen (FSE). Cette mission l'amène ainsi à contrôler les méthodes et organes de gestion internes des services sociaux bénéficiant du FSE.

La MAPi a également vocation à réaliser des audits de performance dans le domaine des services sociaux. Elle a ainsi réalisé, en 2012, un audit du Foyer Départemental de l'Enfance (FDE) qui a porté sur la stratégie, l'organisation, les ressources humaines, les moyens matériels et financiers. Plus récemment, elle a apporté un appui au service de protection de l'enfance pour la conduite d'audits des établissements.

Cette organisation est récente et prend forme progressivement.

Le SAF s'emploie également à créer un observatoire destiné à récolter et à fiabiliser les données quantitatives dont dispose l'ensemble des missions en charges de services sociaux.

## 8.2 La territorialisation

En application de l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles, le département organise ses services sur une base territoriale. Ainsi, trois services mènent, en conformité avec ces dispositions, une action territorialisée et assurent la mission générale d'action sociale qui consiste à aider les personnes en difficulté à retrouver ou à développer leur autonomie de vie.

De manière opérationnelle, la territorialisation de l'action sociale du département se traduit dans l'organisation par l'existence de la Mission Action Sociale de Proximité et de ses cinq unités territoriales d'action médico-sociale (UTAMS) chargées de mettre en œuvre la politique départementale d'action sociale au niveau local (UTAMS Eurométropole Nord, UTAMS Eurométropole Sud, UTAMS Nord, UTAMS Ouest, UTAMS Sud).

La Mission Action Sociale de Proximité assure le pilotage de la territorialisation, et le lien entre les directions opérationnelles et les unités territoriales d'action médico-sociale. Elle assure également le suivi de la mise en œuvre de la convention de délégation sociale à la Ville de Strasbourg. En effet, le département du Bas-Rhin a délégué une partie de ses compétences sociales à la Ville de Strasbourg.

Chaque UTAMS comprend deux à quatre équipes territoriales médico-sociales composées de travailleurs sociaux. En outre, des professionnels du service de protection maternelle et infantile (PMI) et du service de protection de l'enfance sont présents au sein de

ces UTAMS et s'inscrivent dans une relation fonctionnelle très étroite avec les professionnels des UTAMS.

Dans le champ de l'insertion et de l'autonomie, des conseillers techniques sont positionnés directement auprès du responsable d'UTAMS. Ils lui apportent leurs compétences techniques en matière d'insertion, d'autonomie et de travail social. Le conseiller autonomie est également responsable de l'ESPAS (Espace d'Accueil Séniors).

Le Responsable d'Unité Territoriale d'Action Médico-Sociale (RUMTAMS) est à la fois chef de service et référent des missions sociales au sein de l'Equipe d'Animation Territoriale (EAT). Au sein des missions sociales, le RUTAMS représente son territoire. Exerçant une fonction éminemment transversale, il est le point d'articulation entre l'élaboration des politiques sociales départementales et leur déclinaison en territoire en fonction des réalités locales et des liaisons avec les autres politiques départementales. Le Responsable de l'UTAMS a en charge la coordination entre les différents points de contact d'une même circonscription.

### 8.2.1 La délégation des compétences sociales à la Ville de Strasbourg.

L'existence d'une délégation de compétence sociale du département du Bas-Rhin à la ville de Strasbourg est ancienne, un partenariat existait déjà au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Cette délégation de compétences à l'office municipal était exercée en collaboration avec le service départemental d'hygiène sociale, sous le contrôle du Directeur Départemental de la Santé et de l'Assistance. Elle a été entérinée par la Commission départementale le 11 septembre 1947 puis par le conseil général le 5 novembre 1947.

Cette particularité d'exercice d'une partie de la compétence de droit commun en matière d'aide sociale et médico-sociale se fonde aujourd'hui sur l'article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée par celle n° 2005-32 du 18 janvier 2005 art 51.

Selon ces dispositions, « *les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement... A l'initiative de la région et du département ou à leur demande, ils peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité de l'une ou de l'autre de ces collectivités territoriales, dans des conditions prévues par une convention.* »

La convention actuelle, signée en 2011 pour une période de six ans, précise les quatre domaines de compétences déléguées : action sociale générale (accueil et accompagnement social pour tout public), insertion (instruction des demandes, contrats, accompagnement pour le RSA), PMI (hors contrôle des structures d'accueil), enfance (exclusivement la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative à domicile, administratives ou judiciaires).

En contrepartie de cette délégation, le département verse à la ville une contribution financière correspondant aux montants des charges salariales sans supporter de frais de structures :

Tableau 19 : Evolution de la contribution financière du département

2011	2012	2013	2014	2015
11 085 859,93	11 075 400,00	11 123 024,22	11 301 984,00	11 556 278,64

Source : Département du Bas-Rhin

L'accroissement de la précarité et les évolutions institutionnelles des deux collectivités ont conduit les élus des deux collectivités à réinterroger la convention de délégation sociale afin qu'elle soit en pleine adéquation avec les réalités vécues par les habitants au quotidien sur le terrain.



La convention qui lie le département à la Ville de Strasbourg a été dénoncée en vue de sa résiliation avec effet au 3 mars 2018 pour que, dans cet intervalle, la Ville et le Département travaillent à repenser et consolider leur partenariat et la convention qui fixe le cadre de la délégation. Une mission d'évaluation de la convention dans le cadre d'un marché public est en cours de réalisation.

Dans la perspective de cette renégociation, la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur la dématérialisation des procédures et sur la nécessaire bonne intégration des données d'activités et relatives aux prestations assurées, détenues par la ville de Strasbourg, aux bases de données correspondantes du département. Ces dernières s'effectuent aujourd'hui manuellement sur demandes ponctuelles. La création d'un observatoire social départemental implique désormais d'envisager des communications de données plus systématiques et de manière dématérialisée. L'appel d'offre en cours pour le changement de logiciel de gestion du CCAS de la ville de Strasbourg intègre cet objectif.

Enfin il est relevé que la politique d'insertion du département et, son corollaire, la politique de contrôle, peuvent avoir des interactions avec l'action sociale menée par la ville de Strasbourg.

Ainsi, il est relevé dans le compte rendu d'activité 2015 de l'unité territoriale ouest de la Ville de Strasbourg : « *depuis deux ans, la procédure de contrôle des bénéficiaires du RSA par le Conseil Départemental et la CAF bloque un certain nombre de situations financières et continue d'avoir un impact important sur le budget de l'aide sociale communale. Dans ce cadre, les équipes des conseillers médico sociaux ont été sollicitées par certains bénéficiaires du RSA pour la constitution du dossier requis et elles ont également dû gérer le mécontentement de certains usagers* ».

Le compte rendu d'activité de l'unité territoriale sud de la Ville de Strasbourg fait également état de l'impact des contrôles de RSA : « *Les répercussions, notamment financières, des contrôles menés par le Conseil Départemental et la CAF, génèrent une augmentation des demandes des secours d'urgence : sans l'appui de l'aide sociale communale, les besoins primaires de certaines familles (se nourrir) n'auraient pu être satisfaits.* »

Si ces constats ne sont pas généralisés dans l'ensemble des cinq unités territoriales, ils illustrent la nécessité d'envisager les modalités de traitement des interactions que peuvent avoir certaines des actions publiques communales et départementales.

### 8.2.2 Les prestations assurées sur le territoire

Les circonscriptions ou unités territoriales ont évolué et se sont harmonisées. Elles sont les mêmes pour tous les dispositifs. Ainsi en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE), les ETASE (Equipe Territoriale de l'Aide Sociale à l'Enfance) et leur périmètre d'intervention ont été ajustés de manière à tenir compte des effectifs du service (taille critique d'une ETASE), de l'activité aide sociale à l'enfance par territoire (nombre d'enfants confiés) et du principe posé dans le projet de service d'une référence pour l'enfance par l'équipe territoriale enfance où réside l'autorité parentale. Par ailleurs, la carte des juridictions compétentes influe également sur cette organisation (trois tribunaux dont un hors département, à Colmar).

Les MAIA (Méthode d'Action pour l'Intégration des services d'Aide<sup>69</sup> et de soins), forme de guichet unique dans le champ de l'autonomie, réalisent une évaluation multidimensionnelle des situations suivies (maximum 40 situations par gestionnaire de cas) et coordonnent l'action

<sup>69</sup> MAIA est une méthode qui associe tous les acteurs engagés dans l'accompagnement des personnes âgées de 60 ans et plus en perte d'autonomie et de leurs aidants grâce à une démarche novatrice : l'intégration des services d'aide et de soins. La méthode MAIA œuvre à la lisibilité du système d'aide et de soins, à la simplification et à l'optimisation du parcours des personnes âgées et au soutien à domicile des publics concernés, aussi longtemps que possible et dans les meilleures conditions.

des acteurs médico-sociaux autour de ces situations. Elles peuvent, au besoin, réaliser des évaluations d'APA au même titre que les travailleurs sociaux de la maison de l'autonomie.

Les équipes aide sociale à l'enfance (ASE), présentes en territoire, sont chargées du suivi des enfants confiés, qu'ils soient placés en famille d'accueil ou en établissement, et dont l'autorité parentale réside sur leur territoire d'intervention.

Les équipes médico-sociales des UTAMS prennent les mesures de prévention que sont les aides financières ASE, les mesures d'aide éducative à domicile administratives, les mesures d'aide à la gestion financière et budgétaire administratives. Elles sont également chargées de la réalisation des évaluations au titre de l'enfance en danger.

Les mesures TISF (Technicien(ne) de l'intervention sociale et familiale) vont également être prochainement territorialisées, afin de mettre à la disposition des équipes médico-sociales en territoire un large éventail de mesures d'accompagnement enfance.

Les équipes de l'UTAMS sont chargées du suivi et de l'accompagnement professionnel, socio-professionnel et social des bénéficiaires du RSA. Elles prennent toutes décisions individuelles d'attribution, de suspension ou de retrait du RSA. Elles sont chargées de décliner en territoire les axes de la politique insertion et d'animer le réseau d'acteurs institutionnels et professionnels local en la matière.

La territorialisation de l'accueil des personnes en situation de handicap s'effectue à partir de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) qui constitue le guichet unique pour les personnes en situation de handicap. Un accueil physique est également assuré dans des centres médico-sociaux offrant la possibilité de disposer d'un espace identifié d'accueil et d'information de premier niveau en proximité. On peut dans ces accueils : faire le point sur l'état d'avancement du traitement d'un dossier, obtenir des renseignements sur une prestation, accès aux droits. On peut également déposer et retirer des formulaires de demande de prestation de la MDPH, être accompagné dans le remplissage d'un dossier et s'assurer qu'il est complet.

### 8.2.3 Les liens entre les territoires et les directions thématiques

Pour les professionnels mettant en œuvre spécifiquement une politique, des liens fonctionnels étroits sont formalisés via des réunions métiers régulières animées par le service thématique concerné, en particulier dans les champs de l'autonomie et de l'insertion. Elles sont un lieu d'échange, de veille informative et de transmission d'éléments relevant d'une thématique ou d'un métier spécifique. Elles doivent permettre d'assurer une bonne cohérence des interventions aux différents niveaux. L'informatique contribue également à la structuration de ces liens (mise en place d'e-Parcours).

#### 8.2.3.1 Les réunions

Des réunions comme celles du réseau des conseillers territoriaux ont lieu mensuellement entre les professionnels des équipes et le service thématique correspondant.

Les réunions métiers au niveau départemental sont animées soit par un cadre de la CPS (Coordination des Politiques Sociales Territoriales) soit par un cadre du service thématique concerné. Elles réunissent les professionnels par métier (conseiller économique social et familial, secrétaires insertion, travailleur social insertion, travailleur social logement) trois fois par an, la formalisation des procédures et la standardisation des approches.

L'informatique joue un rôle déterminant dans l'unification des procédures et en particulier le suivi de parcours d'usager. En effet, ces dispositifs mobilisent le logiciel IODAS et d'autres applicatifs métiers.

L'action des MAIA s'inscrit dans le cadre d'un cahier des charges national porté par l'agence régionale de santé (ARS). Ce cahier des charges prévoit les conditions de labellisation des dispositifs, les instances de suivi ainsi que les critères d'admission des situations en gestion de cas. Un outil informatique d'orientation des situations entre partenaires du guichet intégré va être prochainement déployé, en lien avec les préconisations nationales sur le sujet.

Les dispositifs ASE territorialisés, aide financière d'aide sociale à l'enfance (AFASE), aide éducative à domicile (AED) et bientôt TISF (technicien de l'intervention sociale et familiale) et font l'objet de référentiels co-rédigés par la mission MEF (Mission Enfance et Famille), en tant que pilote de la politique départementale ASE et la mission MASP (Mission Action Sociale de Proximité) qui d'une part contribue à l'analyse des besoins des publics et de la pertinence des dites mesures et d'autre part active ces dispositifs au profit des bas-rhinois qu'elle accompagne.

Le respect des procédures fait par ailleurs l'objet de rencontres annuelles entre prescripteurs, instructeurs, services opérationnels et service thématique.

#### 8.2.4 L'évolution des modalités de prises de décision

La territorialisation de l'action sociale ne se réduit pas à une présence de proximité des usagers sur les territoires. En matière d'action administrative cela se traduit également par une reconnaissance aux professionnels, qui ont une vision de proximité et globale des situations, et de compétences en matière de prise de décision sur les situations individuelles. L'objectif de cette évolution est de permettre que les décisions gagnent en réactivité et en pertinence au regard du projet des usagers et que ces derniers soient accompagnés dans leur projet de vie et d'accès à une autonomie accrue.

Trois exemples illustrent cette volonté de renforcer la territorialisation de l'action sociale :

- la territorialisation de l'aide éducative à domicile (AED) : les travailleurs sociaux AED ont rejoint les Equipes territoriales médico-sociales le 1er juin 2010 dans 4 UTAMS. La territorialisation de l'AED a été généralisée le 1er octobre 2010 dans l'ensemble des UTAMS. La territorialisation de l'AED offre aux acteurs des UTAMS l'opportunité de garantir la cohérence des prises en charge : articulation des interventions et continuité dans l'action éducative conduite avec les familles (intervention réalisée par l'UTAMS ou un partenaire extérieur). Le département considère que la territorialisation de l'AED concourt à optimiser les prises en charge en favorisant les complémentarités d'interventions auprès des familles ainsi que la réactivité grâce à des délais plus courts ;
- la territorialisation du Fonds de Solidarité Logement (FSL) : depuis le 10 septembre 2010, les décisions individuelles liées au FSL sont prises au sein de chaque UTAMS. Les référents techniques FSL ont rejoint les équipes territoriales médico-sociales. Le département considère que la territorialisation de la décision a permis aux UTAMS de disposer d'un levier supplémentaire dans la prise en compte des situations des usagers. Le lien entre l'aide financière et l'accompagnement social (notamment lié au logement) peut être identifié et travaillé par le même professionnel qui assure ainsi un suivi plus cohérent du projet de l'utilisateur ;
- le déploiement du pacte de réussite dans le champ de l'insertion constitué de plusieurs plans d'actions permettant d'appuyer et de mobiliser les bénéficiaires du RSA vers l'emploi. Afin d'assurer un suivi opérationnel fin et adapté à chaque territoire d'action du département, un comité de pilotage local réunissant tous les acteurs de l'emploi est animé par le RUTAMS et le conseiller territorial insertion. De la même manière, des objectifs chiffrés de mises à l'emploi ont été assignés à chaque territoire et leur déclinaison en objectifs individuels pour chaque opérateur a fait l'objet d'une négociation locale portée par le RUTAMS.

Le département, partant du constat que la précarité, l'exclusion et la fragilisation du lien social rendent le modèle de l'intervention individuelle insuffisant, considère que l'offre de réponse doit intégrer les ayants droits dans des démarches interinstitutionnelles et transversales plus faciles à mettre en œuvre dans le cadre de la territorialisation.

#### 8.2.5 Les perspectives

La territorialisation engagée par le département contribue à l'évolution des modalités d'élaboration des politiques sociales. Ainsi les UTAMS participent et alimentent le processus d'élaboration des politiques départementales par les éléments d'observation et l'apport de constats de ce qu'ont produit les politiques sociales localement.

Les instances territoriales régulières qui se tiennent avec les conseillers départementaux (Commissions territoriales) et entre professionnels sont des lieux d'échanges entre territoire et central où les propositions d'orientations départementales sont travaillées.

Les dernières modifications ont été apportées en juin 2016 dans le cadre d'un précédent projet d'administration. La collectivité est engagée dans un important travail de refondation de sa politique autonomie en territoire qui devrait se concrétiser par l'adoption prochaine d'un schéma de l'action sociale de proximité.

Au-delà de la répartition des rôles entre le centre et la périphérie, une attention particulière a été apportée aux modalités de prises de décision pour en assurer une meilleure réactivité

Le parti retenu d'optimiser la réactivité des services par la réduction d'une strate hiérarchique à l'échelle de la direction générale, de renforcer la territorialisation et de recourir à de nouvelles pratiques de gestion transparait dans les évolutions identifiées. Dans cette perspective, cette organisation évolue également vers une redéfinition de son particularisme historique tenant à la délégation de compétences particulières à la ville de Strasbourg.

### 9. LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES

Au-delà de la particularité de la délégation de compétence à la ville de Strasbourg précédemment exposée, le département a délégué à la CAF (Caisse d'allocations familiales) et à la MSA (Mutualité sociale agricole) le service du RSA. Le département est également membre du GIP (groupement d'intérêt public) en charge de la MDPH (convention du 22 décembre 2005). Ses relations avec la MDPH s'inscrivent également dans le cadre d'une convention conclue le 1<sup>er</sup> janvier 2006. En dehors de ces conventionnements importants, le département assure en régie la gestion des prestations.

#### 9.1 Les bénéficiaires des allocations de solidarité

##### 9.1.1 Le nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée d'autonomie (APA).

L'APA finance une partie des dépenses résultant de la perte d'autonomie des personnes âgées. Cela doit permettre soit le maintien à domicile, en aidant le bénéficiaire à faire face aux besoins d'adaptation du logement, de fourniture de repas, d'interventions pour des soins médicaux, soit l'accueil en établissement par une participation aux frais de celui-ci.

Tableau 20 : Evolution du nombre des bénéficiaires de l'APA

	2011	2012	Evolution	2013	Evolution	2014	Evolution	2015	Evolution
Etablissements 67	7 579	8 022	6 %	8 333	4 %	8 355	0 %	8 432	1 %
Hors département	298	310	4 %	323	4 %	336	4 %	350	4 %
Total APA établissements	7 877	8 332	6 %	8 656	4 %	8 691	0 %	8 782	1 %
Total APA domicile	12 185	12 780	5 %	13 223	3 %	13 386	1 %	13 417	0 %

Source : Département du Bas-Rhin

### 9.1.2 Le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active socle et du revenu de solidarité activité (RSA)

Le RSA est un dispositif d'aide national qui vise à permettre aux personnes sans emploi de disposer d'un revenu minimum ou de compléter les revenus d'un travail et d'encourager l'accès ou le maintien en activité professionnelle. Il recouvre plusieurs types de prestations :

- le RSA socle, allocation forfaitaire destinée aux personnes sans ou avec de faibles ressources ;
- le RSA activité s'adresse aux personnes qui tirent un faible revenu de leur activité professionnelle ; c'est un complément de revenu géré et versé par l'Etat ;
- le RSA « socle et activité » s'adresse aux personnes qui ont un revenu inférieur au plafond du RSA socle et qui exercent une activité professionnelle avec de faibles revenus ;
- le RSA majoré s'adresse aux personnes isolées ayant au moins un enfant de moins de trois ans à charge, ou ayant au moins un enfant à charge dans la première année faisant suite à une séparation ;
- le RSA jeunes s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans qui ont exercé une activité professionnelle au moins deux années à temps complet durant les trois années précédant la demande.

Cette allocation est subsidiaire (le demandeur doit faire valoir les autres droits auxquels il peut prétendre (aides sociales, pensions, aide alimentaire...) et différentielle (le RSA socle complète toutes les ressources du bénéficiaire pour porter son revenu total jusqu'au montant plafond du RSA forfaitaire). Elle est due à compter du premier jour du mois civil au cours duquel la demande a été déposée.

Le nombre d'allocataires payés par le département est passé de 21 462 à 26 483 entre décembre 2012 et 2015, soit une progression de 15 %.

Tableau 21 : Evolution du nombre des bénéficiaires du RSA

Au 31/12 de chaque année	Nombre de bénéficiaires du RSA payés
2011	21 462
2012	22 747
2013	24 547
2014	26 206
2015	26 483

Source : Département du Bas-Rhin

### 9.1.3 Le nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH)

La PCH est une aide financière destinée à rembourser les dépenses liées à la perte d'autonomie due au handicap qui se substitue progressivement à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Elle est modulable en fonction de son importance.

Tableau 22 : Evolution du nombre des bénéficiaires de la PCH et de l'ACTP

Bénéficiaires droits ouverts	2011	2012	Evolution	2013	Evolution	2014	Evolution	2015	Evolution
PCH enfants	196	231	18%	250	8%	261	4%	261	0%
PCH adultes	2 234	2 486	11%	2 684	8%	2 825	5%	2 932	4%
Total PCH	2 430	2 717	12%	2 934	8%	3 086	5%	3 193	3%
Total ACTP	2 002	1 875	- 6%	1 764	- 6%	1 677	- 5%	1 618	- 4%

Source : Département du Bas-Rhin

#### 9.1.4 Enfants admis à l'aide sociale à l'enfance (ASE)

La protection de l'enfance « vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection ». La protection de l'enfance, ainsi conçue, peut-être assurée sous une forme administrative ou sous une forme judiciaire. La protection administrative est placée sous la responsabilité du président du conseil départemental, qui l'assure par la voie du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ; la protection judiciaire est mise en œuvre par un juge spécialisé, le juge pour enfant (environ 80 % des mesures sont d'origine judiciaire).

La charge financière de la protection de l'enfance incombe essentiellement aux départements qui financent l'ensemble des mesures qu'ils décident, mais aussi la majorité des mesures décidées par le juge. Seules les mesures d'investigation décidées par les juges et les mesures que ces derniers confient aux établissements et services de la Protection judiciaire de la Jeunesse (PJJ) sont à la charge de l'Etat.

L'évolution de la charge financière liée à l'Aide Sociale à l'Enfance peut être appréciée au regard de celle du nombre d'enfants placés qui est relativement stable.

Tableau 23 : Evolution du nombre des enfants placés

Enfants placés	2013 (estimation)	2014	Evolution	2015	Evolution
Mineurs Non Accompagnés	150	131	- 13 %	118	- 10 %
Enfants en établissement	1 350	1 365	1 %	1 408	3 %
Enfants en famille d'accueil	770	797	4 %	785	- 2 %
Total mineurs placés	1 500	1 496	0 %	1 526	2 %

Source : Département du Bas-Rhin

## 9.2 Le nombre d'établissements et de places

Dans le Bas-Rhin, plus de 235 établissements et services relèvent d'une tarification départementale<sup>70</sup>. Cela concerne :

- 27 établissements dans le champ de l'enfance totalisant 2 870 places ;

<sup>70</sup> Le décompte des établissements est lié à la structure budgétaire de chaque organisme gestionnaire.

	2011	2012	2013	2014	2015
Enfance	28 établissements	28 établissements	28 établissements	27 établissements (suite à fusion de 2 étab)	26 établissements (CER rattaché à un autre étab)
	2 services dont 1 rattaché à un foyer	2 services dont 1 rattaché à un foyer	2 services dont 1 rattaché à un foyer	1 service (le service rattaché à un foyer n'est plus décompté à part)	1 service
	7 services de prévention spécialisée	7 services de prévention spécialisée	7 services de prévention spécialisée	7 services de prévention spécialisée	6 services de prévention spécialisée (suite à une fusion absorption)
	37	37	37	35	33

Source : Département du Bas-Rhin

Nombre de places	2011	2012	2013	2014	2015
Foyer de l'enfance et centres maternels	243	243	243	243	243
MECS et foyers habilités justice	1 061	1 061	1 061	1 064	1 095
Lieux de vie	25	25	25	25	25
AEMO	1 338	1 338	1 338	1 338	1 338
Accueils majeurs	53	53	53	53	53
Autres (SAF, parcours 2, Escalé du Ried)	116	116	116	116	116
Total	2 836	2 836	2 836	2 839	2 870

Source : Département du Bas-Rhin

- dans le champ du handicap, 27 structures d'accueil non médicalisées, 15 foyers d'accueil médicalisés, 14 services d'accompagnement à la vie sociale et 7 services d'accompagnement médicalisé, soit plus de 2 000 places en établissements et plus de 750 en services ;

Personnes handicapées	2011	2012	2013	2014	2015
Foyers non médicalisés (FNM)	16	16	28	27	27
Foyers d'accueil médicalisés (FAM)	4	5	14	14	15
Structures cumulant FNM et FAM	4	9			
Structures cumulant FNM, FAM, SAVS ou SAMSAH	5				
SAVS*	9	12	10	10	14
SAMSAH**	3	3	3	3	7
SAVS-SAMSAH (même gestionnaire)	2	3	3	3	
CAMSP***	4	4	4	4	5
Total	47	52	62	61	68

\*service d'accompagnement à la vie sociale

\*\*service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés

\*\*\* centre d'action médico-social précoce

Source : Département du Bas-Rhin

Nombre de places	2011	2012	2013	2014	2015
SAVS et SAMSAH	747	737	758	758	758
FAM	458	520	520	520	585
FAS	558	535	545	551	531
FHTH*	632	636	625	625	625
Accueils de jour	258	273	289	303	303
Total établissements	1 906	1 964	1 979	1 999	2 044
Total établissements et services	2 653	2 701	2 737	2 757	2 802

\* foyer d'hébergement de travailleurs handicapés

Source : Département du Bas-Rhin

- 135 établissements dans le domaine des personnes âgées représentant plus de 9 925 places ;

	2011	2012	2013	2014	2015
Personnes âgées	110 établissements dont 9 EHPAD + accueil de jour dont 11 EHPAD + USLD dont 1 EHPAD+USLD+accueil de jour 4 accueils de jour autonomes	104 établissements d'hébergement médico-sociaux  12 USLD 15 accueils de jour	104 établissements d'hébergement médico-sociaux  12 USLD 15 accueils de jour	106 établissements d'hébergement médico-sociaux  12 USLD 15 accueils de jour	106 établissements d'hébergement médico-sociaux  12 USLD 16 accueils de jour
	110	131	131	133	134

Source : Département du Bas-Rhin

Nombre de places	2011	2012	2013	2014	2015
Hébergement PA	9 268	9 411	9 683	9 691	9 705
Accueil de jour	183	217	220	220	220
Total	9 451	9 628	9 903	9 911	9 925

Source : Département du Bas-Rhin

### 9.3 La gestion des dispositifs

Une fiche processus décrit les étapes et les actions à mener pour chacun des dispositifs d'allocation notamment la PCH, les jeunes, le suivi en établissement ou en famille d'accueil et le parcours des allocataires du RSA.

#### 9.3.1 L'entrée dans les dispositifs

Une évaluation est réalisée pour chaque allocataire du RSA pour définir le référent de parcours le plus adapté à ses atouts et ses difficultés : insertion professionnelle, insertion sociale. Les parcours d'insertion professionnelle sont priorisés afin d'engager les allocataires dans une dynamique d'employabilité accrue. Les parcours d'insertion sociale ne sont mobilisés que lorsque l'allocataire présente des problématiques sociales constituant un obstacle à son inscription dans une démarche de formation ou d'accès à un emploi (c'est-à-dire être en incapacité de tenir *a minima* un contrat aidé de 20 heures par mois).

L'évaluation médico-sociale des bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap relève de la compétence de la MDPH. Cette évaluation est réalisée par un médecin puis par un travailleur social. Les critères d'évaluation retenus sont règlementaires et préconisés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

L'appréciation des besoins repose sur les éléments médicaux présentés par le demandeur, parfois dans le cadre d'une visite médicale assurée par les médecins de la MDPH. Des visites à domicile par des travailleurs sociaux et/ou ergothérapeutes sont organisées systématiquement pour toutes les premières demandes de PCH et révisions. Dans certains cas, lors de renouvellements, des entretiens téléphoniques sont réalisés.

En matière d'APA, l'évaluation médico-sociale permet la détermination du degré de dépendance au travers de la grille AGGIR (Autonomie, Gérontologie, Groupe Iso-Ressources), le recueil des besoins de la personne et de son entourage, la détermination d'un plan élaboré. L'évaluation est réalisée par un infirmier, un assistant de service social ou un conseiller en économie sociale et familiale. Le médecin ne se rend au domicile qu'en cas de



contestation du GIR (Groupe Iso-Ressources). Une visite est réalisée systématiquement pour les premières demandes et les aggravations.

Enfin concernant l'ASE, l'évaluation médico-sociale enfance est conduite de manière pluridisciplinaire au regard des critères de danger et de risque pour l'enfant déclinés dans le guide de l'alerte et du signalement très largement diffusé auprès des professionnels du département et partenaires. Elle doit comporter une visite à domicile.

### 9.3.2 La réévaluation de la situation des bénéficiaires

Pour les allocataires du RSA, la fréquence de la réévaluation est variable selon le type de parcours et la durée du contrat d'engagement.

Pour les parcours d'insertion professionnelle, la durée du contrat est de six mois maximum. Le renouvellement ou l'orientation vers un nouveau référent est subordonné à une évaluation. Celle-ci est très généralement continue, compte tenu de la mobilisation et des rencontres régulières (une fois par mois *a minima*).

Pour les parcours d'insertion sociale, les modalités de prise en charge sont fonction des besoins de l'allocataire. Elles peuvent consister en une simple veille administrative afin de s'assurer que la situation de l'allocataire ne s'aggrave pas. L'évaluation peut alors intervenir une fois par an. Les prises en charge peuvent consister en un suivi plus renforcé (accompagnement ou intervention sociale), notamment lorsque les problématiques sociales peuvent être levées à court ou moyen terme. L'évaluation est alors plus régulière (trimestrielle). Le type d'accompagnement est décidé par l'UTAMS ou l'unité territoriale de la Ville de Strasbourg.

Pour la PCH, la réévaluation des situations est réalisée à la demande de l'utilisateur ou dans le cadre du contrôle de l'effectivité de l'aide tandis que pour l'APA, la réévaluation est réalisée à la demande de l'utilisateur ou suite à un contrôle d'effectivité de l'aide.

Enfin, concernant l'ASE, les mesures sont habituellement conclues pour une période d'un an. Des réunions partenariales sont prévues à minima deux fois par an pour examiner l'évolution de la situation.

### 9.3.3 Le suivi de l'application du cadre juridique inhérent à chaque processus

Concernant le RSA, un rappel aux règles nationales est réalisé par la Mission Insertion et Emploi dans le cadre de l'animation départementale du réseau des conseillers territoriaux d'insertion. Ces cadres, implantés en territoires, sont chargés de l'animation des dispositifs d'insertion en territoire et du déploiement des orientations départementales. Ils veillent par ailleurs à la bonne gestion du dispositif RSA : information et formation des travailleurs sociaux, organisation de l'information des allocataires du RSA sur leurs droits et devoirs, orientation vers les référents de parcours, gestion des commissions territoriales du RSA.

Concernant l'ASE, les référentiels des mesures ASE s'appuient sur le code de l'action sociale et des familles. Les projets pour l'enfant (comme les documents individuels de prise en charge des établissements ASE) concernant les enfants confiés, situent systématiquement le cadre juridique du placement, les droits des parents et des enfants.

### 9.3.4 Les durées d'instruction dans chaque dispositif

Dans le champ du RSA, le délai moyen entre le début du droit au RSA et l'établissement du contrat d'engagement réciproque est de 2,5 mois pour les entrants dans le dispositif en 2016. Pour ceux entrés dans le dispositif en 2015, ce délai moyen était de 6 mois (10,8 mois pour ceux entrés en 2014).

Dans le champ des personnes âgées et handicapées, les données disponibles sont les suivantes :

Tableau 24 : Délai d'instruction APA et PCH

Délai moyen (mois)	APA domicile	PCH (accord)
2014	2,2	8,0
2015	2,4	8,7

Source : Département du Bas-Rhin

Dans le champ de l'ASE, le délai moyen de mise en œuvre des mesures à domicile varie de deux à quatre mois à compter de la demande ; les situations ayant un caractère d'urgence sont traitées prioritairement, l'intervention, notamment financière, pouvant être décidée dans la journée.

### 9.3.5 L'identification par le département de points d'amélioration des processus

Les processus sont maîtrisés. En matière d'autonomie, le département a amélioré les processus d'évaluation et réduit les délais d'instruction. Il estime se heurter à une certaine complexité administrative de la procédure en matière de RSA et plus particulièrement pour ce qui concerne la convocation à une information collective sur les droits et devoirs, la gestion des absences (saisine de la commission territoriale du RSA, (CTRSA)) et la gestion du périmètre des droits et devoirs (entrées/sorties régulières dans le périmètre selon l'activité de l'allocataire, ce qui entraîne des convocations à diagnostic ou non). Au titre des marges d'évolution, le département cite la simplification des sanctions qui sont fonction de la situation familiale et du fait qu'il y ait récidence ou non.

### 9.3.6 Les moyens informatiques mobilisés, le traitement des données

#### 9.3.6.1 Le logiciel IODAS

Les professionnels saisissent les informations relatives aux différents dispositifs dans différents logiciels métiers permettant d'opérer le suivi de parcours d'utilisateur.

Tableau 25 : Les moyens informatiques

Catégorie de prestation	Applications Utilisées	Connexions avec applications Interface	Connexions avec partenaires
APA – Aide sociale	IODAS	Astre Gestion Financière	CnCESU Télégestion avec les services d'aides à domicile
MDPH	IODAS	Astre Gestion Financière	Pas de connexion
RSA	IODAS		CAF/MSA Pôle emploi (à venir)
ASE (aide sociale à l'enfance)	IODAS	Astre Gestion Financière	Pas de connexion
FSL	IODAS		Pas de connexion
e-parcours (action sociale de proximité)	IODAS		Pas de connexion
Agréments assistantes maternelles	IODAS		Connexion CAF
Agréments et paie assistants familiaux	IODAS	Astre Gestion RH	Pas de connexion
Protection maternelle et infantile (volet médical)	Atyl Aatlantide (Sesam-Vitale)		CPAM (facturation FSE)
Action de prévention sanitaire	Maidis		Pas de connexion

Source : Département du Bas-Rhin

Ces dispositifs mobilisent le logiciel IODAS pour l'ensemble des grands dispositifs sociaux (personnes âgées ou handicapées, insertion, enfance...).

IODAS est un progiciel qui gère tout système d'information ayant vocation à instruire, décider, exécuter, suivre et piloter toute action de nature sociale, à destination d'individus, de groupes ou de familles.

Cet applicatif est régulièrement actualisé. Il prend en compte les évolutions contenues dans la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) depuis juillet 2016. Il est envisagé le développement, à terme, d'outils intégrés d'orientation des situations entre partenaires d'un guichet intégré sur le champ personnes âgées et sur le champ personnes handicapées ainsi que des liens avec les futures plateformes territoriales d'appui issues de la loi de modernisation du système de santé.

Les enjeux techniques et de performance liés au système d'information de la MDA (Maison départementale de l'autonomie) par exemple sont bien identifiés et s'inscrivent dans la perspective d'améliorer l'efficacité de l'instruction, ce qui permettrait de réaffecter des moyens sur des tâches à fort enjeu budgétaire telle la révision des ressources notamment.

Les travaux préparatoires au schéma directeur de l'action sociale exposé le 20 juin 2014, montrent que le système d'information répond à ses principaux objectifs et qu'il permet une proximité avec l'utilisateur. La présence d'IODAS dans de nombreux services favorise une approche d'ensemble.

Ces travaux révèlent toutefois une trop grande gestion des données au travers de silos et un manque récurrent de fiabilité des données. Des difficultés sont également rencontrées dans la gestion de projet, la lourdeur des processus de gestion interne et le manque de recherche de simplification. Enfin, il est relevé l'absence de véritables référentiels communs aux activités. Des opportunités d'évolution résident dans un partage de l'information aussi bien en interne qu'à destination des partenaires, dans un système d'information de plus en plus stabilisé devant permettre de contribuer à la performance des activités, le pilotage et de la relation usagers. Enfin, l'utilisation du « mode web » constitue un réel levier pour développer les services à l'utilisateur.

La mise en place du nouveau projet d'administration, préparé en 2015 et mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2016 a conduit à un réajustement de cette stratégie d'action. Il est envisagé de renforcer les ressources affectées au système d'information social, de répondre aux besoins de formation, d'accompagnement et d'animation dans la perspective d'améliorer le pilotage des projets et de la fiabilisation des données.

La chambre prend acte que le département, à travers son schéma informatique des missions sociales et son projet d'administration, a identifié les pistes d'optimisation qu'il y a lieu de mettre en œuvre en la matière.

#### 9.3.6.2 La protection des données

Les données sont traitées par domaines, mais IODAS est instancié sur une base de données unique. Si l'individu est unique dans IODAS, les données transversales le concernant sont partagées (civilité, adresse, modes de paiement, scolarité, responsabilités légales etc.).

Il n'y a pas de connexion vers les autres applications du social (Atyl, Maidis) en raison du fait qu'elles traitent de dossiers couverts par le secret médical.

Les données sont partagées en fonction des profils d'acteurs et des habilitations. Exemples : un travailleur social polyvalent de secteur possèdera une habilitation large afin d'avoir une vision globale du contexte ; un instructeur RSA ne possèdera que la vision du domaine RSA.

#### 9.4 Les marges de manœuvre pour la maîtrise des dépenses

Lors de la période sous revue le département, s'inscrivant en cela dans une démarche ancienne, a déployé plusieurs modalités de gestion qui contribuent à la maîtrise de l'évolution des dépenses. Les impacts budgétaires de ces mesures demeurent cependant difficiles à estimer en raison, au-delà des hausses imposées et des conséquences du contexte économique et social, des effets volume et prix qui jouent fortement d'une année sur l'autre.

##### 9.4.1 Le recours au paiement par CESU (chèque emploi service universel)

Le département, dans une perspective d'optimisation des crédits et afin de payer les prestations d'assistance aux ayants droit au juste prix, a fait le choix de mettre en place le chèque emploi service universel pour la partie salaire concernant l'APA et la PCH et le tiers payant pour les charges patronales dans le cadre de l'APA uniquement.

La mise en œuvre de ces outils a permis une clarification des sommes allouées en distinguant la participation du département pour le salaire et pour les charges patronales. La participation financière du département pour la partie « salaire » est versée sous forme de tickets CESU et la participation financière départementale pour la partie « charges patronales » est versée directement à l'URSSAF. Ainsi, les bénéficiaires ne reçoivent plus une somme globale sur leurs comptes.

Le département a mis en œuvre le paiement d'une partie de l'APA (dans son volet préfinancement de la prestation sociale) sous forme de CESU dans le cadre de l'emploi direct de gré à gré, depuis le mois d'avril 2010. Concernant la partie du tiers-payant de l'APA gré à gré, mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> juin 2015, le paiement direct à l'URSAFF est effectué sur la base des CESU consommés. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014, la mise en œuvre du CESU a été élargie à la PCH dans le cadre de l'emploi direct gré à gré dans son volet préfinancement de la prestation sociale.

L'économie réalisée suite à la mise en place du tiers payant est estimée à 0,6 M€ par an. La participation financière au titre de l'APA et de la PCH porte sur le salaire de l'employé et les charges patronales, les bénéficiaires de ces prestations faisant l'objet d'une exonération portant sur les cotisations sociales. Le tarif au titre de l'APA est fixé par arrêté par le département et doit être au minimum équivalent au SMIC horaire brut appliqué ; le tarif au titre de la PCH est fixé au niveau national.

L'organisme gestionnaire des tickets CESU a développé un panel d'accompagnement du bénéficiaire : plateforme téléphonique, courriers d'informations, kit de bienvenue, kit pour l'employé ainsi que l'accompagnement des agents de la collectivité.

Ces outils permettent une lisibilité face à la dépense au titre de l'emploi direct et permettent d'éviter le versement de sommes indues.

Pour ce qui concerne la PCH, le tiers payant n'a pas été encore mis en œuvre mais le cahier des charges du futur marché des CESU (au 1<sup>er</sup> janvier 2017) le prévoit, tout comme la mise en place des CESU et du tiers payant pour les services d'aide à domicile en mandataire pour la PCH et l'APA.

##### 9.4.2 La télégestion

Le département du Bas-Rhin met en œuvre un dispositif de télégestion et de télétransmission auprès des services d'aide à domicile (SAD). Les prestations concernées sont l'APA, la PCH et l'aide-ménagère au titre de l'aide sociale. Le marché a été attribué fin 2014 et la mise en production de l'interface facturation devrait être effective fin 2016. Des économies sont escomptées avec la mise en place de ce système.

#### 9.4.3 Le paiement direct aux prestataires et les contrôles d'effectivité de l'aide APA et PCH

En matière d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de prestation de compensation du handicap (PCH), le département a mis en place le paiement sur factures auprès des services prestataires et incite fortement les bénéficiaires à choisir cette option, afin de ne prendre en charge que le plan d'aide réellement effectué.

Pour les bénéficiaires ayant refusé le paiement direct au prestataire, des contrôles d'effectivité de l'aide de l'APA en 2004 et de la PCH depuis 2014 ont été institués. Il s'agit de contrôles réalisés sur pièces.

#### 9.4.4 Les perspectives d'évolution, la recherche de solutions innovantes

Les solutions innovantes, moins onéreuses et adaptées au public, ont été recherchées selon plusieurs axes :

- des accompagnements et des durées de contrats modulables en fonction des personnes : des accompagnements renforcés pour les allocataires du RSA les plus employables, pour une sortie rapide du dispositif ; des accompagnements plus souples pour les personnes nécessitant un suivi moins renforcé. L'accompagnement s'apparente alors davantage à de la veille sociale ;
- des dispositifs d'insertion adaptés : le contrat aidé à volume horaire modulable. Il s'agit d'un contrat aidé dans le secteur non marchand dont le volume horaire est modulé de 10 à 18 heures par semaine pour permettre aux personnes les plus éloignées de l'emploi de reprendre progressivement une activité. Ce contrat déroge au droit commun, sur autorisation du Préfet de Région ;
- des modalités de financements nouvelles : le département du Bas-Rhin souhaite expérimenter le contrat à impact social dans le cadre de l'appel à projets initié par le Ministère de l'Economie. Une action permettant l'insertion professionnelle d'allocataires du RSA est en cours de définition avec une association (Régie des Ecrivains).

#### 9.4.5 Les récupérations sur les successions

L'aide sociale en hébergement pour les personnes âgées et handicapées, qui constitue une avance, est récupérée sur la succession.

Tableau 26 : Les récupérations sur successions

	2011	2012	2013	2014	2015
Successions personnes âgées	716 225,17	916 203,66	1 890 958,36	1 565 869,23	2 626 341,81
Successions personnes handicapées	526 974,68	441 917,41	1 020 859,10	674 483,65	1 194 133,69
<b>TOTAL</b>	<b>1 243 199,85</b>	<b>1 358 121,07</b>	<b>2 911 817,46</b>	<b>2 240 352,88</b>	<b>3 820 475,55</b>

Source : Département du Bas-Rhin

#### 9.4.6 La mise en place de la contribution financière des parents d'enfants confiés au Président du Conseil Départemental

Le conseil départemental, dans sa séance du 8 décembre 2016, a réaffirmé et renforcé le principe de la contribution des parents des enfants confiés à compter du 1er janvier 2017 pour tout nouveau placement et, pour les situations en cours, à l'occasion du renouvellement de chacune des mesures.

Le principe posé par le département du Bas-Rhin est celui du versement des allocations familiales au département quel que soit le lieu de placement. Le conseil départemental a par ailleurs créé une contribution « d'implication » mensuelle de 30 € par enfant confié pour les familles bénéficiaires des minimas sociaux ; le versement des allocations familiales n'est alors pas sollicité ; cette contribution « d'implication » est aussi sollicitée des familles ne percevant pas d'allocation familiale (ayant un seul enfant).

Pour les parents dont les revenus mensuels dépassent 6 000 € percevant des allocations familiales minorées, le versement de la part restante des allocations familiales est complété par le versement d'une contribution complémentaire permettant qu'au total la participation parentale atteigne le montant maximal prévu par la loi, à savoir 203,31 € par mois et par enfant.

#### 9.5 Le contrôle du RSA

En 2013, le département du Bas-Rhin, sur la base du double constat de la progression du nombre d'allocataires qui s'intensifie en 2012 et d'une augmentation de la charge d'allocation qui pèse de plus en plus lourdement sur le budget de la collectivité, a souhaité intensifier le contrôle du RSA.

La convention conclue avec la CAF le 7 octobre 2013 prévoit que celle-ci puisse réaliser, pour le compte du département, des contrôles non rémunérés dans la limite de 70 par an. Au-delà, le service est facturé à hauteur de 192,80 € par contrôle réalisé, dans la limite de la capacité de la CAF à réaliser ces contrôles supplémentaires.

Le département souhaitant solliciter fortement la CAF a proposé de la soutenir financièrement pour qu'elle recrute des contrôleurs supplémentaires et mène une action plus importante en la matière.

La CAF n'a pas retenu cette option car ses contrôleurs sont mobilisés sur l'ensemble des allocations dont elle a la charge et ne sont pas spécialisés par type de prestation. Dans le Bas-Rhin, la CAF octroie environ 1 milliard € de prestations de toutes nature dont 156 M€ pour le RSA.

Cette contrainte a amené le département à centrer sa stratégie de contrôle dans le cadre plus étendu de sa politique d'insertion, en y intégrant la vérification des conditions d'attribution du RSA.

Les contours et les contenus de cette action ont été validés par une délibération du conseil général en date du 24 juin 2013 relative à la détermination de la politique d'insertion départementale adoptée à l'unanimité. Sous l'intitulé des contrôles plus efficaces, deux axes d'action sont arrêtés.

Le premier axe consiste à informer les maires de la convocation en Commission Territoriale RSA (CTRSA) d'allocataires du RSA domiciliés dans leur commune.

Les dispositions législatives ne permettent pas de transmettre aux maires une liste des allocataires du RSA domiciliés sur leur commune. Afin toutefois d'associer ces élus de proximité à la gestion du dispositif, la délibération prévoit de solliciter leurs observations pour tout allocataire du RSA convoqué en CTRSA afin d'être plus précis lors des échanges en CTRSA avec l'usager et de déclencher le cas échéant des suspensions d'allocation, des sanctions et/ou des contrôles par le contrôleur du département.

Le second axe réside dans un plan de contrôle départemental qui s'articule autour d'actions et de sanctions.

Au titre des actions il est prévu en lien avec les Délégués de la Direction Générale (DDG) et les Responsables des Unités Territoriales (RUTAMS) d'identifier les communes dans

lesquelles une démarche spécifique serait engagée et qui consisterait à aller auprès du maire et de ses services pour faire connaître le rôle du contrôleur du département et échanger sur la situation des allocataires du RSA sur leur territoire.

La délibération prévoit de mener des démarches de contrôle collectives en direction de publics cibles. Les modalités de contrôle prévoient des contrôles sur place avec sollicitation de pièces, des contrôles sur pièces par sollicitations de documents originaux justificatifs en convoquant la personne ou en sollicitant les pièces par courrier, des croisements de fichiers (ceux qui sont ouverts au département) et la sollicitation d'informations auprès d'autres administrations aux fins d'identifier la situation des foyers. Il est également envisagé des évaluations forfaitaires du train de vie et des investigations et croisements d'informations auprès des partenaires (maires, comité départemental de lutte contre la fraude, voisinage et recherche d'éléments probants).

Il est envisagé, dans le cadre du suivi des contrats d'engagement, de simplifier la procédure de sanctions considérée comme lourde et longue, et de les appliquer de manière plus automatique en l'absence de réponses par les allocataires du RSA aux demandes de renseignements qui leur sont adressées. Il est envisagé également, dans les conditions fixées par la loi, la suppression du RSA pendant un an en cas de fausse déclaration, de travail dissimulé ou d'omission délibérée de déclaration, après avis de la CTRSA compétente.

#### 9.5.1 Le dispositif mis en œuvre par le département

C'est en 2013 qu'a été engagée cette stratégie de contrôle visant à vérifier que les conditions d'attribution du RSA sont effectivement remplies pour tous ceux qui en sont bénéficiaires. Pour mener à bien cet objectif, le département a mis en place une équipe de contrôleurs internes qui comprend aujourd'hui dix personnes, et a adopté un panel de mesures adaptées à chaque situation : contrôles sur pièces, sur place, convocation en commission territoriale du RSA, amendes administratives, dépôt de plainte auprès du Procureur de la République, récupération des indus, etc.

La mission des contrôleurs départementaux au RSA porte sur la détection d'incohérences entre les déclarations des allocataires et la réalité de leur situation. Les contrôles sont réalisés sur pièces par demande de justificatifs auprès des allocataires, sur fichiers (accès outils) ou sur convocation éventuelle.

Un questionnaire a été élaboré en vue de déterminer la conformité de la situation déclarée par le bénéficiaire, notamment par la production de pièces justificatives.

Les allocataires sont informés de l'éventualité d'un contrôle lors du dépôt de leur demande.

Le contrôle ainsi effectué porte sur les éléments constitutifs du droit. Il peut conduire, par transmission à la CAF : à des rectifications du droit, en fonction des nouvelles informations ; à une suspension / radiation ou à la présentation des situations à la commission fraude de la CAF.

La CAF procède au nouveau calcul du droit ou met fin au droit. Pour tout indu dépassant 3 000 €, la CAF présente les dossiers en commission fraude. Dans le cadre de la lutte contre la fraude, la loi donne la possibilité aux CAF de qualifier une situation de frauduleuse et de décider de l'application d'une sanction proportionnée à la gravité de l'acte frauduleux. C'est pourquoi le département du Bas-Rhin a délégué cette compétence à la CAF.

Afin de qualifier ou non un dossier de frauduleux, une commission administrative interne à la CAF se réunit mensuellement pour procéder à l'examen des dossiers concernés et soumet pour décision à la direction de la CAF une proposition qui comprend la qualification de la fraude et la sanction à appliquer.

En conséquence, le département considère que la qualification de fraude ne relève que de la commission « Fraude » de la CAF.

#### *Les relations entre la CAF et le département*

Le département mène cette stratégie en relation avec la CAF.

La convention de délégation prévoit que, dans un souci de partage des pratiques et de renforcement du partenariat, une rencontre biannuelle est organisée entre les équipes des services de contrôle du département et de la CAF.

Le département et la CAF effectuent également, chaque année devant les élus du département, une présentation conjointe du bilan des contrôles des bénéficiaires du RSA.

La CAF et le département se communiquent mensuellement les listes des contrôles engagés afin d'harmoniser et limiter le contrôle à un seul organisme pour le même allocataire.

#### 9.5.2 Conclusion sur la mise en œuvre

La chambre relève que le département n'a pas été en mesure de produire les plans de contrôle de la période sous revue. Elle rappelle que ces plans permettent une meilleure gestion de l'égalité de traitements dans les contrôles.

Par ailleurs la fiche processus de traitement du contrôle RSA, mise à jour en septembre 2016, expose les deux types d'intervention, celui résultant d'une situation générant des soupçons et celui s'inscrivant dans une approche collective. Celle inhérente à des soupçons prévoit deux modalités de saisine préalable à des investigations et contrôle, une transmission au contrôleur sur la base d'une fiche type et une transmission sans formalité pour les élus.

La chambre considère que cette dernière transmission mériterait d'être plus formalisée pour garantir les protections juridiques particulières attachées aux acteurs intervenant en matière de RSA.

La chambre rappelle que les informations demandées aux différents acteurs susceptibles d'apporter des informations nécessaires aux contrôleurs du RSA doivent, selon les dispositions du code de l'action sociale des familles, être limitées aux données nécessaires à l'instruction du droit au revenu de solidarité active, à sa liquidation et à son contrôle ainsi qu'à la conduite des actions d'insertion. Elle rappelle également que toute personne à qui les informations relatives aux personnes demandant le bénéfice ou bénéficiant du revenu de solidarité active ont été transmises, en application de l'article L. 262-40 du présent code, est tenue au secret professionnel.

#### 9.5.3 Le bilan de cette politique

Le 6 juillet 2016 en commission emploi, insertion et logement, un bilan de la politique de contrôle du RSA a été dressé. Il est notamment relevé qu'en 2013, sur 163 contrôles clos, 58, soit 36%, identifiaient une situation irrégulière. En 2014, sur 1 118 contrôles clos, 218, soit 20 %, identifiaient une situation irrégulière. La même année, 15 % ont été annulés et 4 % ont été régularisés. En 2015, sur 1 715 contrôles clos, 419, soit 24 % identifiaient une situation irrégulière.

En 2015, dans le champ du RSA, la CAF a retenu la qualification de fraude pour 531 dossiers :

- 57 ont fait l'objet d'un avertissement de la part de la CAF ;
- 93 ont fait l'objet d'une pénalité (amende administrative) ;
- 381 ont été transmis au département pour choix de la sanction (184 dépôts de plainte et 173 amendes administratives).



Les contrôles effectués par le département du Bas-Rhin et de la CAF n'aboutissent pas tous à la constatation d'une fraude. Il peut s'agir d'une simple irrégularité qui amènera néanmoins à corriger le montant de l'allocation à verser (le « juste droit »), voire à constater un indu.

En 2015, le département fait état des résultats suivants :

Tableau 27 : Bilan financier des contrôles

Résultats financiers en €	2013/2014	Au 31/12/2015	TOTAL
Indu	876 215	1 146 000	2 022 215
Non dépense	1 170 000	580 000	1 750 000
Total	2 046 215	1 726 000	3 772 215

Source : Département du Bas-Rhin

La non dépense est calculée par rapport aux suspensions d'allocation effectuées suite aux contrôles. Cette somme ne comprend pas les suspensions en cours et celles dont le montant final ne peut pas encore être évalué. La non-dépense réelle est donc supérieure.

La CAF de son côté affiche les résultats suivants : pour le RSA socle : 2,7 M€ d'indus et 2,1 M€ de rappels (la CAF réalise en effet un contrôle global qui peut amener à régulariser des situations positivement, en attribuant le juste droit, ou négativement, en corrigeant à la baisse le droit).

Le département s'est également intéressé au coût de son dispositif de contrôle et a sollicité une étude à sa mission d'appui au pilotage.

L'étude réalisée par la Mission Appui au Pilotage (MAPI) en janvier 2015 a porté non sur la conformité du dispositif de contrôle aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, mais sur les économies générées par l'équipe en charge des contrôles RSA (gains générés par les contrôles, économie potentielle sur l'enveloppe RSA et calibrage pertinent pour l'équipe de contrôleurs RSA).

L'étude a porté sur la période de janvier 2013 à novembre 2014 (soit 23 mois). Le coût annuel moyen de l'équipe des contrôleurs, constituée de six contrôleurs et d'un agent administratif en novembre 2014, s'est établi pour la période considérée à 348 000 €, soit un coût par contrôleur de 58 000 €.

La capacité annuelle de contrôle est de 1 324 dossiers. Dans ce cadre, le taux de situations irrégulières constatées est d'environ 26 % (soit en théorie 341 situations irrégulières par an) et le taux de radiation à la suite d'un contrôle d'environ 13 % (soit en théorie 178 radiations par an).

Sur cette base, les contrôles permettent d'identifier un montant annuel moyen d'indus de 907 000 € et d'économiser un montant annuel moyen de 336 000 € en raison du non-versement de l'allocation de RSA.

Compte tenu de la répartition du recouvrement entre la CAF et le payeur départemental (80 % pour la CAF et 20 % pour le payeur départemental) et des taux de recouvrement estimés (68 % pour la CAF et 16 % pour le payeur départemental), le gain effectif au titre des indus pourrait s'établir à 522 000 € par an.

Le gain effectif total brut serait donc de 858 000 € et le gain net de 510 000 € après déduction du coût de l'équipe de contrôle.

## 9.6 Le contrôle de gestion et l'audit interne

Le service administratif et financier, intégré à la Mission Action Sociale de Proximité, est chargé du contrôle de gestion des prestations sociales et de la production de tableaux de bord. Les secteurs des personnes âgées, des personnes handicapées, de l'enfance et l'insertion sont dotés de tableaux de bord mensuels de suivi de l'activité. Une analyse budgétaire réalisée mensuellement accompagne ces tableaux et l'ensemble de ces éléments est analysé dans le cadre de revues de gestion, organisées périodiquement.

La Mission Appui au Pilotage (MAPI), intégrée à la Coordination des Ressources du département, apporte appui et conseil aux services sociaux. Elle travaille en étroite collaboration avec le service administratif et financier de la Mission Action Sociale de Proximité. Elle recueille mensuellement les tableaux de bord produits par les services sociaux et assure la réalisation d'un « carnet de bord » à destination des membres de la direction générale. Il s'agit d'un outil mensuel d'aide au pilotage stratégique et opérationnel de la collectivité. Ce document comporte des alertes sur les difficultés rencontrées dans le fonctionnement des services ou l'atteinte des objectifs. Le carnet de bord permet d'identifier les écarts entre, d'une part, les objectifs en termes de consommation de ressources, d'activités, d'actions prioritaires, d'objectifs politiques ou managériaux et de projets phares ou stratégiques et, d'autre part, la situation actuelle ou prévisible. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision. La MAPI assure également les contrôles qualité gestion en matière de fonds social européen.

Par ailleurs, la MAPI peut réaliser des audits de performance dans le domaine des services sociaux. Elle a ainsi réalisé, en 2012, un audit du Foyer Départemental de l'Enfance (FDE) qui a porté sur la stratégie, l'organisation, les ressources humaines, les moyens matériels et financiers. Plus récemment, elle a apporté un appui au service de protection de l'enfance pour la conduite d'audits des établissements et a réalisé une étude en amont de la mise en place de l'unité de gestion et contrôle RSA.

## 9.7 Le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux

Les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) sont financés par les conseils départementaux ou par l'assurance maladie par l'intermédiaire des agences régionales de santé (ARS).

Dans le département du Bas-Rhin, le montant des frais de séjour représente en 2015 près de 43 % des dépenses sociales directes. De 2011 à 2014, ils représentaient en moyenne 44 % des dépenses directes sociales marquant une hausse tendancielle à 45,1 en 2014. Les frais de séjour représentent près de 98% des dépenses d'aide sociale à l'enfance, 73 % des dépenses consacrées aux personnes handicapées et 16 % des dépenses consacrées aux personnes âgées.

### 9.7.1 La tarification annuelle et ses modalités

Les procédures de tarification varient en fonction des bénéficiaires :

- la tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) distingue le soin (pris en charge par l'assurance maladie), la dépendance (prise en charge par les conseils départementaux et pour une petite partie par les résidents) et l'hébergement (pris en charge par les personnes âgées ou par les conseils départementaux au titre de l'aide sociale). Il n'en n'est pas ainsi pour les structures d'accueil des personnes handicapées (prise en charge, en fonction de la structure, par le département ou l'assurance maladie) ;
- la tarification peut prendre la forme d'un prix de journée ou d'une dotation globale ;

- la tarification de certains personnels est partagée entre plusieurs autorités de tarification.

Dans le Bas-Rhin, dans le champ personnes âgées, le tarif est journalier pour l'hébergement et l'accueil de jour. L'APA en hébergement permanent est versée en dotation globalisée. Pour les services à domicile tarifés (personnes âgées, personnes handicapées et TISF), il s'agit d'un tarif horaire.

Dans le champ du handicap, les tarifs hébergement et accueil de jour sont à la journée. Les tarifs sont différenciés selon les types de prise en charge correspondant aux orientations de la MDPH (foyer d'accueil médicalisé, foyer d'accueil spécialisé, foyer pour travailleurs handicapés, accueil de jour). Les SAVS et SAMSAH sont financés par dotation globalisée.

Dans le champ de l'enfance, le foyer départemental de l'enfance et le foyer Charles Frey, établissements publics départementaux, sont en dotation globalisée. Les derniers établissements créés (en 2007, 2008 et 2009) sont également en dotation globalisée. Les autres établissements ou services sont en prix de journée.

Le financement en prix de journée reste le mode de tarification le plus développé dans le département du Bas-Rhin. Il permet de mieux optimiser les places disponibles dans la mesure où le prix de journée est lié à une place donnée.

La demande de généralisation de la dotation globale de la part des établissements n'a pas encore reçu de réponse de la part du département qui n'écarte cependant pas qu'une réflexion puisse être envisagée à terme.

#### 9.7.2 Les perspectives de tarification pluriannuelle

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) sont tenus de passer, en application de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles, une convention pluriannuelle avec le président du conseil départemental et l'autorité compétente pour l'assurance maladie représentée par le directeur général de l'ARS. Cette convention tripartite repose sur des principes fondamentaux qui participent du fonctionnement de l'EHPAD.

- transparence des coûts ;
- prise en charge du renforcement des moyens médicaux ;
- solidarité envers les personnes âgées dépendantes ;
- démarche qualitative ;
- mise en œuvre d'un partenariat.

La tarification au-delà de la convention tripartite peut s'inscrire dans le cadre pluriannuel des contrats partenariaux d'objectifs et de moyens.

Créé en 2002, le Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) est un des outils de la contractualisation dans le secteur médico-social.

Dans le département du Bas-Rhin, les EHPAD, s'ils font l'objet de conventions tripartites, ne sont pas encore intégrés dans le dispositif CPOM. Le département estime que cela implique l'emploi de compétences et de savoir-faire spécifiques, non encore disponibles dans ses services mais que cela devrait évoluer à compter de 2017. Pour les autres établissements, une réflexion sur les CPOM va être engagée en 2017.

#### 9.7.3 Le service de tarification du département

Le service chargé de la tarification des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), dénommé établissements et institutions (SEI) est rattaché à la mission de l'action sociale de proximité.

Le SEI est compétent pour délivrer les autorisations et renouvellements d'autorisation des différents établissements sociaux et services médico-sociaux (ESSMS) qu'ils relèvent du secteur de l'enfance, des personnes âgées ou handicapées. Il est chargé de la tarification et du contrôle de ces établissements. Il gèrera également les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) institués à compter de 2017.

L'effectif du service est de 12 à 13 agents de catégorie A selon les années.

Tableau 28 : Effectif du service établissements et institutions (SEI)

Année	Effectif permanent au 31/12 de l'année				Effectif non permanent sur l'année	
	Fonctionnaire	Contractuel	En ETP	Age moyen	Remplacement maladie ou renfort	
					Contractuel ou non-titulaire	En ETP
2010	13	1	13,20	47,00	2	1,05
2011	12	2	13,50	47,43	3	0,57
2012	12	2	13,00	48,43	1	0,08
2013	12	1	12,30	49,38	2	0,74
2014	12	2	13,80	48,14	2	0,91
2015	13	2	13,80	50,53	-	-

Source : Département du Bas-Rhin

Ces agents sont chargés de la tarification et chacun d'entre eux est le référent de 30 à 40 établissements et services, répartis sur tout le territoire bas-rhinois, dans chacun des trois secteurs (établissements et services pour enfants, pour personnes âgées et handicapées). Ces agents sont également chargés du contrôle et de l'évaluation des établissements.

Ils sont tous issus de la filière administrative.

Une démarche de formation globale des agents est actuellement menée au sein du service pour actualiser leurs connaissances et les préparer aux évolutions à venir instituées notamment par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement.

La rotation des effectifs de ce service est cependant importante.

Tableau 29 : Rotation des effectifs du service SEI

Année	Effectif permanent		Effectif permanent : entrées en cours d'année total		Effectif permanent : départs en cours d'année total	
	Nb agents	En ETP sur l'année	Nb agents	Présence en ETP sur l'année	Nb agents	Absence en ETP sur l'année
2011	0	- 0,59	2	0,53	2	1,12
2012	0	0	-	-	-	-
2013	- 1	- 0,17	-	-	1	0,17
2014	+ 1	+ 0,83	4	2,78	3	1,95
2015	+ 1	+ 0,04	3	1,12	2	1,08

Source : Département du Bas-Rhin

Lors de la période sous revue il est ainsi constaté un fort mouvement d'entrées et de sorties au sein de ce service : 8 postes sur 13 ont changé de titulaire.

Cette rotation s'inscrit par ailleurs dans un contexte d'absentéisme pour raison de maladie et d'accident du travail important, qui représente l'équivalent de 1,5 à 2,5 ETP selon les années.

Tableau 30 : Absentéisme au sein du service SEI

Absentéisme pour maladie sur l'année en etp										
Année	Maladie ordinaire maternité/paternité		Longue maladie longue durée		Accident du travail		Temps partiel thérapeutique à 50%		Total	
	Nb jours	Absence en ETP sur l'année	Nb jours	Absence en ETP sur l'année	Nb jours	Absence en ETP sur l'année	Nb jours	Absence en ETP sur l'année	Nb jours	Absence en ETP sur l'année
2011	271	0,74	138	0,38	-	-	141	0,39	550	1,51
2012	549	1,50	101	0,28	-	-	28	0,08	678	1,86
2013	398	1,09	387	1,06	-	-	155	0,42	940	2,57
2014	65	0,18	533	1,46	-	-	-	-	598	1,64
2015	156	0,43	432	1,18	61	0,17	-	-	649	1,78

Source : Département du Bas-Rhin

Ces éléments doivent retenir l'attention du département au regard notamment des importants enjeux auxquels se service est confronté.

La chambre relève notamment l'importance que prennent les éléments financiers liés au patrimoine dans la négociation tarifaire qui concernent l'immobilier et en particulier son entretien, sa rénovation, sa mise aux normes et son fonctionnement.

La perspective de déploiement des contrats de type CPOM impliquera également des visées stratégiques plus importantes et des savoirs professionnels spécifiques.

En outre, la dématérialisation et l'informatisation de ce service constituent des perspectives d'optimisation de ses crédits qui mériteraient d'être prises en compte. Aujourd'hui le processus de tarification, à l'exception du recours aux tableurs, n'est pas informatisé. Il n'existe pas d'échange dématérialisé avec les ESMS, ni avec l'ARS.

#### 9.7.4 Le processus de tarification

Ce processus est encadré par le code l'action sociale et de la famille aux articles L. 313- 8, L. 314-1, L. 314-2 et suivants.

L'objectif d'évolution des budgets des établissements est élaboré sur la base de la reconduction des tarifs, les mesures nouvelles, les créations de places et l'effet lié à l'augmentation du niveau de dépendance.

Ces paramètres sont appliqués lors de l'examen des budgets prévisionnels et des informations communiquées par les établissements pour aboutir au tarif arrêté pour chaque établissement.

Les différences de coût actuelles s'expliquent par différents facteurs dont notamment :

- profil de la population accueillie, facteur principal ;
- frais de structure et taille de l'établissement ;
- commandes du département (exemples : implantation sur plusieurs sites, MECS (maison d'enfants à caractère social) renforcée...).

Dans le cadre de ce processus de tarification, des comparaisons sont faites régulièrement avec le département du Haut-Rhin ainsi qu'avec certains départements du Grand Est, principalement dans le champ « personnes âgées » et pour les services à domicile. Toutefois, il n'existe pas de référentiel des coûts permettant de disposer, d'une part, de coûts objectifs, homogènes et comparables entre établissements et services et, d'autre part, d'établir un coût moyen départemental par catégories d'établissements ou de services.

Le référentiel est un instrument de pilotage intéressant qui permet d'allouer des moyens en fonction des besoins dans la perspective de réduire les écarts de moyens entre établissements de même catégorie par exemple.

La question des outils de gestion et de comparaison de coûts se pose pour l'ensemble des ESMS. Le code de l'action sociale et des familles prévoit (art R. 314-28 et suivants) la mise en place d'indicateurs recensés dans des tableaux de bord par catégorie. Ceux-ci sont fixés au niveau national par arrêté ministériel. A ce jour, toutes les catégories d'établissement ne sont pas couvertes par ces arrêtés et notamment pas celles relevant exclusivement de l'aide sociale départementale.

Pour autant, en l'absence de ces dispositions nationales, et afin de mettre en place des outils de convergence tarifaire, le département entend s'engager dès 2017 dans une démarche de contractualisation avec les gestionnaires dans le champ de l'enfance et du handicap, dans le cadre de CPOM. Il est prévu de mettre en place des indicateurs en partenariat avec les gestionnaires concernés.

La chambre relève que le département exerce sa compétence de tarification efficacement au regard du respect, des modalités d'adoption des tarifs, de l'objectif d'évolution des dépenses et de l'absence de contentieux.

Les effectifs du service, dans la perspective des enjeux inhérents à la généralisation des CPOM et des financements pluriannuels, à la dématérialisation des procédures, voire à la recherche d'une maîtrise des dépenses, mériteraient d'être stabilisés et préparés à les relever.

#### 9.7.5 La qualité des informations collectées pour établir la tarification

À l'appui de leurs propositions budgétaires adressées aux autorités de tarification avant le 31 octobre, les établissements sont tenus de produire un « rapport budgétaire » destiné à justifier leurs prévisions. Selon l'article R. 314-18 du code de l'action sociale et de la famille, les propositions budgétaires de l'établissement ou du service sont accompagnées d'un rapport budgétaire, établi par une personne ayant qualité pour représenter l'établissement. Ce rapport justifie les prévisions de dépenses et de recettes.

A ce titre :

- 1° Il précise les hypothèses effectuées en matière d'évolution des prix, des rémunérations et des charges sociales et fiscales relatives à la reconduction des moyens autorisés dans le cadre du budget exécutoire de l'année précédente ;
- 2° Il retrace, dans un tableau, l'activité et les moyens de l'établissement ou du service au cours des trois années précédentes, en faisant notamment apparaître, pour chaque année, le nombre prévisionnel et le nombre effectif de personnes prises en charge ;
- 3° Il effectue le bilan, sur les deux derniers exercices et l'exercice en cours, des promotions et augmentations individuelles ou catégorielles des rémunérations au sein de l'établissement ou du service ;
- 4° Il justifie le montant prévisionnel global de la rémunération du personnel, en détaillant les hypothèses retenues en matière de promotion et d'avancement, et leur incidence sur le nombre de points d'indice qui en résultent, par application des conventions collectives ou des dispositions statutaires applicables à l'établissement ou au service ;

- 5° Il indique, le cas échéant, les éléments du projet d'établissement mentionné à l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles qui justifient les dépenses proposées. Cette cinquième rubrique ouvre la possibilité, pour l'établissement ou le service, de justifier certaines de ses prévisions par des spécificités de son projet d'établissement. Ainsi peut-il, par exemple, être fait référence à des engagements souscrits dans le cadre de la convention tripartite qui ont des conséquences sur les propositions de dépenses.

Ces cinq items constituent les éléments devant obligatoirement apparaître dans le rapport budgétaire. Ils ne sont pas exclusifs d'autres considérations destinées à justifier les propositions de l'établissement ou du service.

Ce rapport, qui constitue une source d'information particulièrement riche dans le processus de tarification, ne semble pas être toujours correctement rempli et sa qualité est très variable d'un établissement à l'autre.

Cette appréciation est fondée sur le rapport d'audit du dispositif d'hébergement d'aide sociale à l'enfance du 10 mars 2014. Ce travail, qui a porté sur 19 établissements sur 22, soit sur un nombre significatif pour l'un des trois grands domaines d'intervention des ESMS, relate plusieurs dysfonctionnements qui donnent quelques indications ou pistes d'amélioration du processus tarifaire :

*« Tous les établissements ne réalisent pas de rapports d'activité annuel et encore moins de bilan social. Par ailleurs, lorsque ces documents existent, leur contenu est très hétérogène... ».*

L'auditeur suggère en conséquence au département de solliciter ces documents dans le cadre des échanges annuels lors du processus de tarification.

L'auditeur constate également que *« Tous les établissements ne disposent pas d'outils de recueil des données d'activité, de ressources humaines et financières ».*

Il suggère que le département, au titre de sa mission de tarificateur, initie *« une dynamique d'élaboration de tableaux de bord et de trames de rapports d'activité communs ».* Il préconise de :

- définir une trame commune de rapport d'activité et de bilan social annuel à l'échelle départementale ;
- doter les établissements de tableaux de bord communs favorisant le recueil des indicateurs inscrits dans la trame de rapport d'activité et de bilan social ;
- faire de la transmission des rapports d'activité et des bilans sociaux une condition dans la négociation budgétaire ;
- accompagner les structures dans la mise en place d'une comptabilité analytique, condition préalable à la convergence des coûts des prestations portées par les établissements du département.

Le même rapport traite des facteurs d'explication des différences de prix de journée des structures où il est également évoqué des dysfonctionnements :

*« Il apparaît compliqué, à ce stade, de fournir une explication unique à un prix de journée plus élevé constaté au sein d'une structure, pour une même prestation. Il semble ainsi qu'il s'agisse plutôt d'une conjonction des différents facteurs présentés ci-dessous, agissant de façon différenciée et ne pesant pas tous le même poids d'une structure à une autre.*

*« Dans tous les cas, une meilleure maîtrise par le Conseil général des prix de journée des structures semble passer par un pilotage renforcé, rendu possible par la mise en place d'outils de gestion et de suivi de l'activité opérant au sein des structures, par le développement d'une comptabilité analytique permettant d'isoler de façon rigoureuse les coûts des différents services, ainsi que par une meilleure articulation entre la direction « métier » (Direction Enfance Famille – Service de Protection de l'Enfance), en lien avec*

*les structures sur les questions de qualité et de prestation, et le Service des Etablissements et Institutions, chargé de la tarification ».*

Si le département s'est employé à la prise en compte de ces préconisations, la mise au point d'un modèle de rapport en partenariat avec les établissements, une des orientations du schéma enfance famille, n'a pas été mise en œuvre. La chambre rappelle l'intérêt que représente la bonne qualité de l'information dans le processus de tarification et invite l'ordonnateur à s'investir sur ce sujet en concertation avec les établissements.

#### 9.7.6 Le contrôle

Le contrôle de la réalisation effective des prestations de séjour et d'hébergement par les établissements est effectué lors de la saisie des factures, par le système informatique dans la mesure où chaque bénéficiaire a une décision d'hébergement datée. Il n'y a pas de contrôles de présence effective notamment pour ce qui concerne la conformité des factures avec les absences temporaires ou les dates de départ d'un bénéficiaire de l'établissement. Des corrélations ponctuelles ont pu cependant être établies et conforter les éléments facturés. Les variations entre le prévisionnel et la réalisation résultent pour l'essentiel de la fréquentation.

La situation financière des établissements est contrôlée sur la base des comptes administratifs. Les résultats fortement excédentaires sont suivis au même titre que les déficits importants.

Dans le champ du handicap, la variation du déficit global était positive en 2014/2013 + 110 070 €, négative en 2015/2014 – 9 979 € et positive en 2016/2015 + 82 757 €. Dans le champ de l'enfance, elle était positive en 2014 /2013 + 80 933 €, négative de – 308 961 € et négative en 2016/2015 – 69 442 €.

Au-delà de ces contrôles menés par le service, des inspections sont faites avec l'ARS, notamment en cas de dysfonctionnements. Le service à domicile de l'ABRAPA (association d'aide et services à la personne) a fait l'objet d'un audit essentiellement financier dans le cadre du versement d'une subvention exceptionnelle. Quatre audits conjoints ont également été réalisés avec la protection judiciaire de la jeunesse depuis 2011.

Enfin, plusieurs missions d'audit, prévues notamment dans le cadre du schéma de l'enfance, ont été réalisées.

Ces audits ou inspections ont porté sur le fonctionnement général ou l'organisation des établissements. Ils ont fait l'objet de recommandations. Par ailleurs, la plupart des établissements ont mené en 2015 l'évaluation externe prévue par le code de l'action sociale et des familles.

#### 9.7.7 Les relations avec les établissements sociaux et médico-sociaux

Au-delà des échanges formalisés qu'appelle le processus de tarification, le département développe des échanges moins formels mais qui participent d'une meilleure communication avec les établissements. Le département a ainsi mis en place, depuis fin 2011, un groupe de travail regroupant une quinzaine de directeurs afin de traiter ensemble des problématiques qui se posent sur le champ des personnes âgées. Début 2013, un groupe de travail a été créé avec des directeurs de structures d'accueil et de prise en charge des personnes handicapées.

Par ailleurs, pour la première fois en 2012, l'ensemble des directeurs d'ESMS a été réuni pour leur présenter le contexte budgétaire du département, les orientations de la campagne de tarification 2013 et les premiers résultats du référentiel départemental de gestion des coûts. Cette initiative a été renouvelée en 2016. L'ARS est invitée à ces réunions. Au-delà



de la bonne qualité de la collaboration, cette démarche présente l'avantage d'un partage d'informations susceptible d'enrichir la tarification.

## 10. LA MAITRISE DES DEPENSES SOCIALES DES DEPARTEMENTS

Au-delà de l'optimisation de la gestion pour limiter l'impact des différents facteurs exogènes qui structurent l'évolution des dépenses sociales, le département s'est employé à déployer les outils d'aide à la maîtrise des dépenses prévus par les textes tout en menant différentes actions en terme de prestations et d'actions facultatives et de gestion des indus.

### 10.1 Les outils d'aide à la maîtrise

#### 10.1.1 Les documents stratégiques, les schémas départementaux

Le code de l'action sociale et des familles, dans ses articles L. 312-4 et suivants, prévoit la mise en place de schémas d'organisation sociale et médico-sociale, destinés à évaluer les besoins de la population, à prévoir le développement de l'offre sociale et médico-sociale, à encadrer la coopération avec les établissements et à définir des critères d'évaluation.

Lors de sa séance plénière du 12 décembre 2011, le conseil départemental du Bas-Rhin a adopté son schéma départemental en faveur de l'enfance et de la famille pour la période 2012/2016. Ce schéma s'articule autour de cinq axes : favoriser les mutualisations et les coopérations ; améliorer la connaissance des besoins des publics ; animer le réseau de protection de l'enfance ; planifier les actions de soutien à la parentalité et diversifier les modalités de prise en charge en mettant en avant le soutien du parcours et des compétences de la famille.

La politique d'insertion a fait l'objet d'un cadrage stratégique en 2013 (délibération du 24 juin 2013). Cette politique s'articule autour de trois objectifs pour la période 2013/2015 : assurer l'accès à l'emploi des allocataires du RSA au travers d'une dynamisation globale des dispositifs d'insertion ; innover pour mieux répondre aux besoins des allocataires du RSA selon leurs difficultés et potentiels et renforcer la place des élus dans le pilotage et la gestion de la politique d'insertion.

Par délibération du conseil départemental du 20 juin 2016, le département s'est employé à définir son plan départemental d'insertion pour la période 2017/2019. Un schéma d'accompagnement des parents a également été adopté.

Si un schéma sur l'action sociale de proximité est envisagé, il n'y a plus de schéma concernant les personnes âgées, depuis la fin du schéma gérontologique en 2014, et il n'y a plus de schéma concernant les personnes handicapées depuis la fin du dernier en 2014.

La chambre constate que l'ensemble des compétences sociales ne s'inscrivent pas dans un schéma et rappelle l'obligation qui s'y rattache au regard des dispositions des articles L. 312-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

#### 10.1.2 L'objectif d'évolution des dépenses (OED)

L'article L. 313-8 alinéa 2 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'« (...) un objectif annuel ou pluriannuel d'évolution des dépenses (est) délibéré par la collectivité concernée en fonction de ses obligations légales, de ses priorités en matière d'action sociale et des orientations des schémas départementaux ».

Cet objectif détermine les orientations opposables dans le cadre de la procédure de tarification et fixe la progression de base des budgets des établissements et services sociaux

et médico-sociaux. S'il est utile à la maîtrise des dépenses sociales, il s'applique uniquement aux ressources allouées aux établissements dans le cadre de la tarification et non à l'ensemble de ces dépenses.

Il est déterminé sur la base d'un taux de reconduction permettant la poursuite des activités à l'identique de l'année précédente. Ce dernier intègre les évolutions liées aux frais de personnel (GVT, reclassements, augmentation des salaires, variation des charges sociales et fiscales, complémentaire maladie) et les augmentations de coûts résultant de l'inflation ou des évolutions techniques ou réglementaires et liées au renouvellement des immobilisations.

Le conseil départemental délibère en assemblée plénière sur l'objectif d'évolution des budgets des établissements et services tarifés, en distinguant la reconduction, les mesures nouvelles, les créations de places et l'effet lié à l'augmentation du niveau de dépendance. Le bilan de l'année précédente figure dans le rapport de présentation, ce qui permet d'expliquer l'écart entre la prévision et la réalisation.

Les frais de séjour comprennent également ceux des personnes accueillies dans d'autres départements, soit en raison de leur situation individuelle soit faute de places.

Une enveloppe de 0,5 % de la base budgétaire est réservée à la prise en compte des projets d'investissement qui seront retenus lors de la négociation tarifaire, à la compensation des variations de résultat et aux mesures de soutien à la mutualisation.

### 10.1.3 Le recours à la procédure d'appel à projets

La nouvelle procédure d'autorisation par appels à projets des ESSMS sociaux et médico-sociaux définie par la loi Hôpital, Patients Santé Territoires n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles) et instaurée par un décret publié du 26 juillet 2010<sup>71</sup>, est entrée en vigueur avec la publication de la circulaire DGCS du 28 décembre 2010<sup>72</sup>.

Dans le département du Bas-Rhin, la procédure d'appel à projets a été mise en place à partir de 2010, alors même que les créations de places connaissent un net ralentissement du fait tant des contraintes financières du département et de l'assurance maladie que de la politique de maintien à domicile pour les personnes âgées ou handicapées et pour les enfants en difficulté.

Son intérêt se trouve donc limité par rapport aux années de fort développement des établissements. Les appels à projets lancés portent principalement sur des transformations de places, ce qui limite le nombre de candidats potentiels. Néanmoins, cette procédure de mise en concurrence, par le cadrage financier du cahier des charges, contribue à maîtriser le coût des places dans la mesure où le porteur de projet est engagé par son dossier candidature.

Depuis 2010, des appels à projets ont été lancés conjointement avec l'ARS pour la création de places d'accueil de jour pour personnes âgées (21 places en 2011 et 24 places en 2015), la transformation de places de FAS (foyer d'accueil spécialisé) en FAM (foyer d'accueil médicalisé) soit 20 à 30 places en 2013 et de places de SAVS (service d'accompagnement à la vie sociale) en SAMSAH (service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés), soit 20 places en 2013 pour répondre au vieillissement de la population handicapée.

Un appel à candidatures conjoint a également été lancé en 2015 pour la reprise de gestion de l'EHPAD public de Schirmeck.

<sup>71</sup> Décret n° 2010-870 du 26 juillet 2010 relatif à la procédure d'appel à projet et d'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>72</sup> Circulaire DGCS/5B/2010/434 du 28 décembre 2010 relative à la procédure d'appel à projets et d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Un appel à candidatures a été lancé en 2015 dans le champ de l'enfance pour créer 40 places d'accueil de jour et 80 placements à domicile par redéploiement de places d'internat et de moyens.

#### 10.1.4 Les actions en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées

##### 10.1.4.1 Le maintien à domicile et les modes alternatifs

Le schéma gérontologique 2010-2014 inscrit le maintien à domicile dans ses axes stratégiques à travers trois orientations :

###### *Renforcer les dispositifs d'aide à la personne*

Cela consiste notamment à soutenir l'aide aux aidants. Cette démarche est portée par un comité de pilotage départemental en place depuis 2005, chargé de coordonner et de mettre en place des actions innovantes et partenariales sur les territoires par les espaces d'accueil seniors (ESPAS). Ce comité a vocation à être remplacé par la conférence des financeurs (CF) et les modalités de coordination sur les territoires seront également revues avec la mise en place d'une commission spécifique « Aide aux aidants dans le cadre de la CF ». Le département agit également pour promouvoir les métiers d'aide à la personne par une campagne de communication animée par les ESPAS avec l'élaboration d'une plaquette explicative sur le périmètre d'intervention et les financements des différents acteurs du domicile. Cette initiative est expérimentée actuellement sur l'UTAMS de Molsheim.

La mise en œuvre du CESU préfinancé comme outil de paiement de l'APA participe également de ce renforcement en offrant des moyens de règlement aisé de recours à l'aide à la personne aux personnes concernées.

###### *Promouvoir les modes d'accueil alternatifs*

Les modes d'accueil alternatifs, outre qu'ils enrichissent l'offre de modes d'accueil, sont moins chers. Dans cette perspective le département refond le dispositif d'accueil familial, avec l'objectif de l'intégrer dans le panel d'offres en direction des personnes âgées, mais aussi des personnes handicapées. Ces travaux portent sur la définition du public cible, de l'offre de service, des attendus en termes de professionnalisation et de sécurisation du dispositif.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, il y avait 45 accueillants familiaux agréés pour l'accueil de 75 personnes âgées ou handicapées adultes (74 accueils permanents et 1 accueil temporaire) et 67 personnes en perte d'autonomie étaient accueillies. Le département est en train d'élaborer une convention individuelle à conclure avec les familles d'accueil visant à conditionner l'habilitation à l'aide sociale au respect de critères qualitatifs et d'un coût à la place déterminée. Par ailleurs, un règlement départemental de l'accueil familial de gré à gré est en cours d'élaboration. La révision du référentiel de l'accueil familial sera entreprise dès la parution des décrets d'application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 relatifs à l'accueil familial.

Le Département étudie des projets relatifs à l'économie circulaire des aides techniques et parallèlement soutient et investit des projets d'habitat partagé

Le département mène également des travaux avec l'ARS autour de la réorganisation de l'hébergement temporaire. Il s'agit de restructurer l'offre en unités dédiées plutôt qu'en lits dispersés, de mettre en place une expérimentation d'hébergement temporaire d'urgence et une prise en charge en tiers payant de l'accueil de jour au titre de l'APA.

### *Développer le recours à la domotique*

Cette initiative a été engagée pour l'APA en 2010 autour des technologies de l'information et de la communication (TIC). Depuis, dans une démarche exploratoire, le département a créé un poste de chargée de mission silver-développement et mis en place d'un réseau de démonstrateurs ayant pour objectif d'informer et de sensibiliser les usagers aux possibilités d'aménagement du logement.

La téléassistance participe aussi grandement du maintien à domicile. Le département propose que les frais mensuels d'abonnement au service de téléassistance soient intégrés aux plans d'aides APA et PCH.

La prise en charge au titre de la PCH intervient pour l'installation et l'abonnement de la téléalarme selon les modalités de calcul prévues réglementairement pour chacun des éléments de la PCH sollicité. Un tarif départemental est déterminé pour l'abonnement, c'est celui-ci qui s'applique dans le calcul de l'APA ; le différentiel reste à charge de la personne.

#### 10.1.4.2 Le traitement des demandes

Un référentiel d'évaluation a été réalisé par l'ensemble des évaluateurs afin d'assurer une équité de traitement des demandes d'APA : explicitation de la grille AGGIR, tableau de traduction des pathologies, tableau d'aide à la valorisation du plan d'aides par acte, définition de besoins finançables et non-finançables. En avril 2013, le Département a mis en place un forfait ménage pour les GIR 3-4, un forfait pour la préparation des repas et pour le matériel d'incontinence finançable. En 2008, puis 2011, le département a mis fin au financement des aides ponctuelles (aide technique, aménagement du logement) au titre de l'APA.

Le référentiel appliqué pour la PCH est celui réglementairement mis en place. Quelques forfaits ont été votés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), notamment sur des aides techniques et l'aménagement du véhicule.

#### 10.1.4.3 L'élaboration des plans d'aide et les contrôles

Les équipes chargées de l'élaboration des plans d'aide (ergothérapeutes et/ou travailleurs sociaux) APA et PCH se rendent au domicile de l'utilisateur afin de procéder à une évaluation multidimensionnelle des besoins de la personne en perte d'autonomie ou en situation de handicap. Les propositions sont réalisées conformément aux référentiels. Une proposition de plan de compensation est ensuite transmise pour avis au bénéficiaire.

Un agent réalise des contrôles d'effectivité de l'aide sur des périodes déterminées pour l'ensemble des bénéficiaires utilisant le CESU. Concernant la PCH, des dispositifs de contrôles sont également mis en œuvre.

### 10.1.5 Les actions en faveur des enfants

#### 10.1.5.1 L'accueil familial et les alternatives au placement en établissement pour l'aide sociale à l'enfance

Le département a employé jusqu'à 430 assistants familiaux pour l'accueil de plus de 800 enfants. Par ailleurs, quelques établissements du département proposent, à côté de modalités d'accueil plus classiques de type internat, un accueil familial. Ce sont ainsi 110 places supplémentaires auprès d'une cinquantaine d'assistants familiaux qui sont financées par le département. L'offre totale dans le Bas-Rhin est donc de plus de 900 places d'accueil familial, soit plus d'un tiers de l'offre de placement ASE.

Outre des modalités alternatives au placement en internat, développées en 2015-2016, le département a redéployé 50 places d'internat en 120 places d'accueil de jour et placements à domicile. La stratégie consiste à renforcer les moyens pour l'accompagnement des familles à domicile, en alternative à des mesures de placements des enfants. Cela répond à l'orientation du département de « faire grandir la famille avec l'enfant et l'enfant avec la famille » et s'inscrit également dans l'objectif de maîtrise budgétaire, puisque ces mesures sont sensiblement moins onéreuses que du placement.

A ce titre, la création de mesures d'accompagnement éducatif en milieu ouvert (AEMO) renforcées supplémentaires, à moyens constants, est une priorité, le budget des mesures aide éducative à domicile (AED) et AEMO étant maintenu.

Le Bas-Rhin souhaite également favoriser les actions valorisant le « faire avec ». Ainsi, il s'agira, à moyens constants, de mobiliser davantage l'intervention des Techniciens de l'Intervention Sociale et Familiale (TISF), sur des fonctions d'étayage de la fonction parentale, pour éviter le placement et faciliter le retour au domicile des enfants confiés.

Enfin, une étude sur la mobilisation de places supplémentaires d'internat scolaire sera engagée, en lien avec les services de l'éducation nationale. Cette orientation, inscrite au schéma départemental Enfance Famille, permet d'éviter la rupture des liens, notamment entre les parents et leurs adolescents et de préserver la scolarité de l'enfant.

#### 10.1.5.2 Les mesures d'accompagnement éducatif à domicile

Ces mesures concernent en 2015 :

- Aides Financières Aide Sociale à l'enfance : 2 145 enfants ;
- Travailleurs Familiaux : 241 enfants ;
- Aide éducative à domicile. : 1 127 enfants ;
- AEMO (accompagnement éducatif en milieu ouvert). : 1 616 enfants ;
- Tiers digne de confiance : 169 enfants.

La difficulté du développement de ces mesures éducatives à domicile est l'évaluation précise du nombre de placements qu'elles auront permis d'éviter. Aujourd'hui, le développement de ces mesures, parce qu'elles ont aussi un impact différé dans le temps, n'a cependant pas permis de juguler la hausse du nombre d'enfants confiés.

## 10.2 Les actions de maîtrise des dépenses sociales

### 10.2.1 Les actions sur les dépenses obligatoires

#### 10.2.1.1 La politique en faveur de l'insertion

Lors de la période sous revue, le département consacre un montant de crédits croissant aux dispositifs d'insertion (contrats aidés, structures d'insertion par l'activité économique, opérateurs de l'accompagnement professionnel et social, crédits FSE, etc.).

Tableau 31 : Crédits consacrés aux dispositifs d'insertion

	2011	2012	2013	2014	2015
Insertion sociale	2 247 601,69	2 267 081,64	2 283 308,20	2 287 917,91	2 165 500,78
Insertion professionnelle	5 644 664,97	5 639 751,57	5 485 849,37	6 666 853,02	8 828 053,11
Contrats aidés	1 150 005,81	3 564 487,41	4 069 533,53	5 331 622,10	4 252 015,78
<b>TOTAL</b>	<b>9 042 322,47</b>	<b>11 471 320,62</b>	<b>11 838 691,10</b>	<b>14 286 393,03</b>	<b>15 245 569,67</b>

Source : Département du Bas-Rhin

Le département a établi depuis 2009 un partenariat avec Pôle emploi lors de la création du RSA. Plusieurs conventions mettent en œuvre ce partenariat :

- une convention définissant l'orientation des allocataires du RSA entre Pôle emploi et le Département ;
- une convention assurant la mise en place du dispositif d'accompagnement global et permettant d'affecter 21 ETP de conseillers de Pôle emploi à l'accompagnement vers l'emploi de publics éloignés de l'emploi (effectif depuis 2015) ;
- une convention de partage des données entre Pôle emploi et le Département (référents de parcours).

Le 24 juin 2013, le Conseil Général du Bas-Rhin a adopté les orientations nouvelles concernant la politique départementale d'insertion en faveur des allocataires du revenu de solidarité. Ces orientations s'inscrivaient dans un contexte économique et social particulièrement difficile caractérisé par une accélération de la progression du nombre des allocataires du RSA (à cette date 31 305).

Les mesures d'accompagnement et le versement de l'allocation à 23 618 d'entre eux (allocataires du RSA socle) étaient à la charge du département, soit un effectif en progression de 9,5 % en 12 mois<sup>73</sup> (contre + 4,1 % sur les 12 mois précédents). La dépense d'allocation pour 2013 était estimée à 130 M€ (dépense effectivement atteinte), soit en progression de 9,8 % par rapport à 2012.

Les dotations de compensation en matière de RSA versée par l'Etat ne couvraient que 57 % des crédits mobilisés. Ce taux de couverture est continuellement en baisse depuis la mise en place du RSA en 2009 (79 % de compensation cette année-là).

Le conseil départemental a arrêté les mesures suivantes :

- engager une stratégie de mobilisation pour faciliter l'accès à l'emploi, notamment en mobilisant les entreprises ;
- améliorer l'accès aux droits et à l'accompagnement. Cela consiste à accélérer les contractualisations ;
- prendre en compte la performance pour le financement des opérateurs de l'insertion professionnelle ;
- renforcer la présence des conseillers emploi sur certains territoires ;
- accroître l'efficacité des contrôles.

Sur cette base le département a adopté une stratégie basée sur quatre axes :

- Axe 1 = La mobilisation accrue des allocataires du RSA par une redynamisation de leur parcours et notamment vers l'emploi.

Cet axe vise à apporter aux allocataires du RSA en parcours d'insertion professionnelle un maximum de leviers pour agir sur leur accès à l'emploi. En ce sens, la pratique professionnelle des opérateurs de l'accompagnement professionnel a été profondément révisée pour dynamiser les parcours (définition d'un projet professionnel, formalisation plus précise du contrat d'engagement, alternance entre suivi individuel et mobilisation en collectif...).

Afin de responsabiliser les allocataires du RSA dans la mise en œuvre de leurs parcours d'insertion, les nouveaux modèles de contrats d'engagement permettent de définir plus précisément les actions à mettre en œuvre par les allocataires et de sanctionner plus efficacement toute démarche non réalisée alors qu'elle avait été prévue.

Les dispositifs d'insertion financés par le département tendent tous à activer les parcours d'insertion vers l'emploi : insertion par l'activité économique, contrats aidés,

---

<sup>73</sup> Depuis mars 2012

opérateurs de l'accompagnement professionnel, Pôle emploi, équipe emploi du Département...

- Axe 2 = La mobilisation des entreprises, pour permettre le retour à l'emploi.

Le Département a créé depuis 2005 une équipe emploi pour la prospection des offres d'emploi, la préparation des candidats et le placement des allocataires du RSA. Depuis cette date, l'équipe a réalisé plus de 6 200 mises à l'emploi durable. Elle est actuellement composée de 19 conseillers emploi, l'effectif de l'équipe a été renforcé de quatre agents en 2016.

- Axe 3 = La performance des dispositifs d'insertion.

Cet axe est décliné selon trois directions :

- la mise en place d'objectifs d'insertion pour les opérateurs de l'accompagnement professionnels ;
  - la mise en place de bonus pour les structures de l'insertion par l'activité économique, en cas de recrutement accru d'allocataires du RSA par rapport à l'année précédente ;
  - la mise en place de nouvelles modalités d'accompagnement pour l'ensemble des professionnels chargés des accompagnements sociaux. Selon le diagnostic réalisé par le référent de parcours, leurs interventions se déclinent en « veille sociale » (contrat d'engagement de 12 mois et plus, travail axé sur la santé et la lutte contre l'isolement) ou en « accompagnement » (contrat d'engagement de trois à six mois, mobilisation accrue des leviers pour lever les freins sociaux à l'accès à l'emploi).
- Axe 4 = Des contrôles accrus afin de ne servir « les droits et rien que les droits ».

Le département du Bas-Rhin s'est engagé dans une démarche renforcée de contrôle des déclarations des allocataires du RSA.

La stratégie du département dans le champ de l'insertion a été actualisée en assemblée plénière du conseil départemental le 20 juin 2016. Elle s'est donnée pour principal objectif un retour à l'emploi de 10 000 allocataires du RSA sur trois ans, entre 2017 et 2019.

Dans cette perspective, les dispositifs d'insertion facultatifs ont été mobilisés en direction de la préparation à l'emploi et du retour à l'activité. Ils sont considérés comme un « investissement » pour l'avenir puisqu'ils permettent, à terme, de générer des économies par la baisse des dépenses d'allocation de RSA. La stratégie du Département est donc de ne pas réduire les dépenses d'insertion génératrices de mises à l'emploi.

#### 10.2.1.2 Le bilan de la politique d'insertion menée lors de la période sous revue<sup>74</sup>.

Lors de sa séance du 20 octobre 2014, le département tirait un premier bilan de son action. Trois indicateurs clefs étaient retenus pour mesurer l'impact de cette stratégie :

- le nombre d'allocataires soumis « aux droits et devoirs » qui vont bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi ou pour la résolution de problématiques sociales ;
- le nombre d'allocataires payés par le département et qui traduit les sorties du dispositif RSA pour les personnes dont l'allocation est financée par le département (suspension ou sortie du périmètre des droits et devoirs) ;
- le montant des acomptes mensuels, qui traduit le poids financier de l'allocation.

<sup>74</sup> La démarche de contrôle concernant le RSA fait l'objet d'une partie spécifique dans le rapport

Tableau 32 : Evolution du nombre des allocataires du RSA (au 31/08/2014)

	31/08/2014	Variation sur 12 mois	Variation depuis janvier 2014	Variation depuis mars /avril 2014
Allocataires soumis aux droits et devoirs	26 159	+ 8.1 %	+ 4.6 %	+ 0.08 %
Allocataires payés par le dépt 67	25 446	+ 6.1 %	+ 2.3 %	+ 0.4%
Montant mensuel de l'acompte versé	11.61 M€	+ 6 %	+ 0.95 %	- 1.45 % (depuis avril)

Source : Département du Bas-Rhin

Selon le département, la réduction de la croissance du nombre d'allocataires du RSA est la résultante de la stratégie mise en œuvre dans le champ de l'insertion. Sur cette base, le département avait révisé à la baisse la dépense prévisionnelle d'allocation pour 2014 (- 1,5 M€ du budget de l'allocation en délibération modificative 2).

Les périodes de référence utilisées pour mesurer l'évolution du nombre d'allocataires mentionné dans le bilan ne sont pas homogènes. Elles permettent cependant d'identifier une tendance baissière mais cela mériterait d'être suivi lors des exercices suivants.

L'évolution du nombre annuel d'allocataires s'inscrit également dans une tendance baissière. Cette référence ne constitue cependant pas l'indicateur le plus pertinent pour évaluer l'impact de cette politique car d'autres éléments peuvent la faire évoluer.

Tableau 33 : Evolution du nombre annuel des allocataires de 2011 à 2015

Au 31/12 de chaque année	Nombre de bénéficiaires du RSA payés	Evolution
2011	21 462	
2012	22 747	5.9 %
2013	24 547	9.7 %
2014	26 206	6.7 %
2015	26 483	1 %

Source : Département du Bas-Rhin

Le bilan réalisé en octobre 2016 relève une baisse du nombre des allocataires du RSA et une progression ralentie des dépenses.

Ainsi, au 31 mai 2016, le nombre des allocataires du RSA payés par le Département est en baisse de 3,3 % sur une période de 12 mois et la progression de la dépense relative à l'allocation de RSA a été ralentie. Elle s'établissait à 149 M€ en 2015, soit en progression de 4,5 % par rapport à 2014, année qui était elle-même en progression de 10,9 % par rapport à 2013.

La chambre, au regard des différents bilans réalisés, relève une absence de précision et de continuité concernant les indicateurs utilisés. Elle recommande, au regard de l'importance de cette politique, de sa pérennité, des moyens qu'elle mobilise, l'établissement d'indicateurs d'appréciation permettant d'en évaluer l'impact sur plusieurs années.

Le conseil départemental du Bas-Rhin, dans sa séance du 20 juin 2016, a adopté un nouveau plan départemental d'insertion pour la période 2017-2019 qui vise notamment à permettre le retour à l'emploi de 10 000 allocataires du RSA. Ce plan est fondé sur une logique de résultats et non plus de moyens, il énonce quatre objectifs :

- favoriser l'accès à l'emploi durable de 10 000 personnes d'ici 2019, au travers d'une dynamique globale des dispositifs d'insertion ;
- proposer d'ici 2019 une voie d'insertion à 6 000 allocataires du RSA, notamment les plus éloignés de l'emploi ;



- s'assurer des conditions de réussite de la stratégie en associant les partenaires et en agissant en proximité de territoire ;
- poursuivre la gestion rigoureuse des droits en réalisant 12 000 contrôles d'ici 2019.

### 10.2.2 Les actions sur les dépenses d'aide sociale facultative

Les départements peuvent mettre en œuvre, à leur initiative, des dispositifs d'intervention en matière sociale, hors prestations sociales de droit commun (article L. 3211-1 du CGCT).

Les dépenses d'aide sociale facultative du département du Bas-Rhin portent essentiellement sur l'insertion par l'activité économique (IAE), les subventions aux actions d'aide en faveur des personnes âgées et personnes handicapées, et les mesures complémentaires en matière d'aide sociale à l'enfance. Les dépenses engagées ont été réduites dans ce domaine sur l'ensemble de la période sous revue.

Parmi les aides facultatives figurent les subventions d'investissement aux établissements sociaux et médico-sociaux. Depuis 2006, le département subventionne les opérations de création ou rénovation lourde en vue d'adapter les EHPAD à la prise en charge de la dépendance à hauteur de 30 % de prix-plafonds. Depuis 2014, ceux-ci sont fixés à 70 000 € par lit pour les travaux et 3 500 € par lit pour le mobilier. Ont également été financées des rénovations de maisons d'enfants à caractère social (20 % d'un prix plafond par lit d'internat de 46 000 €) et de foyers pour personnes handicapées (20 % d'un prix plafond par lit d'internat de 35 000 €). L'évolution des dépenses est la suivante :

Tableau 34 : Evolution des dépenses d'aide sociale facultative

en M€	2011	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Etb personnes âgées	9,85	7,97	- 19,1 %	5,13	- 35,6 %	4,36	- 15,0 %	3,59	- 17,8 %
Etb enfants	0,61	1,33	117,4 %	0,95	- 28,7 %	0,32	- 66,1 %	0,89	176,5 %
Etb personnes handicapées	0,11	0,05	- 58,1 %	0,13	169,5 %	0,08	- 36,8 %	0,12	48,9 %
Total	10,57	9,35	- 11,5 %	6,21	- 33,6 %	4,76	- 23,2 %	4,60	- 3,5 %

Source : Département du Bas-Rhin

Au titre des actions facultatives s'inscrivant dans le cadre des dépenses sociales, le département a mis en place un fonds social pour le logement et d'un fonds d'aide au jeune.

Les crédits mobilisés pour ces fonds sont relativement stables au cours de la période sous revue.

Tableau 35 : Fonds social pour le logement

2011	2012	2013	2014	2015
3 340 000	4 475 000	3 814 314	3 750 000	3 000 000

Source : Département du Bas-Rhin

Tableau 36 : Fonds d'aide aux jeunes

	2011	2012	2013	2014	2015
FAJ	439 228	488 905	478 562	531 873	459 797

Source : Département du Bas-Rhin

### 10.3 Les indus de prestations versées

Un indu correspond à un trop versé par la collectivité au bénéfice d'un tiers. Ils peuvent résulter de l'effet sur les barèmes des prestations d'un changement de la réglementation ou bien d'un changement de situation professionnelle ou personnelle de l'allocataire.

Les indus pèsent doublement sur les finances des départements : ils correspondent à une dépense qui n'avait pas lieu d'être. Ils génèrent des charges supplémentaires dans la mesure où les procédures de recouvrement sont coûteuses en termes de gestion des dossiers et de mobilisation de personnels.

Les modalités de gestion des indus diffèrent selon que la prestation concernée est versée par le département (APA et PCH) ou par un mandataire (RSA).

#### *La gestion des indus relatifs à l'APA et à la PCH*

Dans le cas de l'APA et de la PCH, la gestion des indus relève du département. Les indus constatés donnent lieu à l'émission d'un titre de recettes sur un compte de produits dédié : le compte 753 « Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale », qui comprend une subdivision relative à l'APA (compte 7533) et une subdivision relative à la PCH (compte 7535).

Pour être mis en recouvrement, le titre de recettes est transmis au comptable. Sa prise en charge se traduit par l'inscription du montant de la créance au débit du compte de tiers identifiant la catégorie de débiteurs. Il s'agit du compte 4673 « Débiteurs d'indus d'insertion et d'aide sociale », qui comprend les mêmes subdivisions que le compte 753 (compte 46733 pour l'APA et compte 46735 pour la PCH).

Les indus relatifs à l'APA et à la PCH sont donc d'emblée inscrits dans la comptabilité du département.

#### *La gestion des indus relatifs au RSA*

La gestion des indus de RSA incombe, dans un premier temps, aux organismes (CAF et MSA) qui versent l'allocation. Tous les indus constatés, quelle qu'en soit l'origine (ajustement en fonction des déclarations de ressources, contrôle sur pièces, contrôle sur place, etc.), sont enregistrés dans leur comptabilité pour être recouverts. Les organismes payeurs ont, en effet, la possibilité de récupérer les indus par précompte sur les allocations postérieures ou sur d'autres prestations dues aux allocataires concernés. Les indus recouverts par les organismes payeurs n'apparaissent donc pas dans la comptabilité du département.

Toutefois, pour les débiteurs d'indus qui cessent d'être allocataires de l'organisme payeur et pour les créances restées trois mois sans recouvrement, le solde des indus est transféré au département. Son recouvrement revient alors au payeur départemental.

Ainsi, seuls figurent dans la comptabilité du département les indus de RSA pris en charge par le payeur départemental.

Ils donnent lieu à l'émission d'un titre de recettes sur le compte 7534 dédié au RSA.

La prise en charge du titre émis se traduit par l'inscription du montant de la créance au compte 46734.

## 10.3.1 L'évolution des indus

*Evolution du flux des indus mis en recouvrement*

De 2011 à 2015, le flux annuel des indus mis en recouvrement, qui correspond au solde du compte 753, a évolué à un rythme (+ 13 %) inférieur à celui des prestations versées (+ 21,5 %). Son montant est passé de 2,3 M€ à 2,6 M€.

Alors qu'elle était significative en 2011, la part des indus d'allocations RMI (revenu minimum d'insertion) et RMA (revenu minimum d'activité) dans le flux annuel est devenue résiduelle en 2015 (0,5 % en 2015 contre 48,9 % en 2011 et 11,7 % en 2012).

Si l'on ne tient compte que des allocations de solidarité versées au cours de la période examinée, en faisant abstraction des indus d'allocations RMI et RMA, le flux annuel a plus que doublé (+ 119,7 %), passant de 1,2 M€ à 2,6 M€.

La croissance du flux des indus ayant été moins forte que celle des prestations versées, le ratio correspondant au rapport entre le flux annuel des indus et le montant annuel des prestations versées a légèrement diminué, passant de 1,1 % à 1 %.

Tableau 37 : Évolution du flux des indus mis en recouvrement

Montants en €	2011	2012	2013	2014	2015
<b>RMI</b>					
Indus mis en recouvrement (flux)	1 130 987	259 723	32 887	14 335	14 440
Montant total des prestations versées		48 010	143 950	72 819	36 299
<b>RMA</b>					
Montant mis en recouvrement (flux)	5 420				
<b>RSA</b>					
Indus mis en recouvrement (flux)	646 923	846 652	712 761	912 601	1 414 601
Montant total des prestations versées	111 230 557	118 379 738	129 365 369	142 394 745	148 575 790
Pourcentage d'indus / prestations	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	1,0%
Nombre d'allocataires	21 462	22 747	24 547	26 206	26 483
Montant moyen par allocataire	30	37	29	35	53
<b>APA</b>					
Indus mis en recouvrement (flux)	542 169	760 055	410 240	495 747	531 560
Montant total des prestations versées	80 567 740	81 096 541	83 168 978	84 319 982	83 552 803
Pourcentage d'indus / prestations	0,7 %	0,9 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %
Nombre d'allocataires	20 062	21 112	21 879	22 077	22 199
Montant moyen par allocataire	27	36	19	22	24
<b>PCH</b>					
Indus mis en recouvrement (flux)		358 555	292 677	280 753	666 192
Montant total des prestations versées	18 606 524	20 286 121	21 732 950	20 595 431	23 557 638
Pourcentage d'indus / prestations	0,0 %	1,8 %	1,3 %	1,4 %	2,8 %
Nombre d'allocataires	2 430	2 717	2 934	3 086	3 193
Montant moyen par allocataire	0	132	100	91	209
<b>TOTAL</b>					
Indus mis en recouvrement (flux)	2 325 499	2 224 986	1 448 565	1 703 436	2 626 793
Montant total des prestations versées	210 404 821	219 810 410	234 411 247	247 382 977	255 722 530
Pourcentage d'indus / prestations	1,1 %	1,0 %	0,6 %	0,7 %	1,0 %

Source : Département du Bas-Rhin

Pour le RSA, le flux annuel des indus a plus que doublé (+ 118,7 %), passant de 0,6 M€ à 1,4 M€. Cette croissance est très supérieure à celle des prestations versées (+ 33,6 %), de sorte que le flux des indus de RSA représente, en 2015, 1 % du montant des prestations versées contre 0,6 % en 2011.

Cette évolution peut s'expliquer d'une part, par la forte augmentation du nombre des allocataires (+ 23,4 %) et, d'autre part, comme la conséquence, à partir de 2013, du dispositif départemental de contrôle qui, ajouté à celui de la CAF, a considérablement renforcé les moyens de détection des indus de RSA (cf. point 10.3.2 relatif aux moyens de détection des indus).

Pour l'APA, le flux annuel (solde du compte 7533) est stable et s'établit à environ 0,5 M€. Il ne représente, en 2015, que 0,6 % du montant des prestations versées.

Pour la PCH, le flux annuel (solde du compte 7535) a été stable de 2012 à 2014, s'établissant à environ 0,3 M€, avant de doubler de 2014 à 2015 (+ 137,3 %), passant de 0,28 M€ à 0,67 M€. En 2015, il représente 2,8 % du montant des prestations versées.

La relative stabilité constatée pour l'APA et la PCH tient, d'une part, au fait que, pour une part importante, ces allocations sont versées directement aux établissements et ne donnent pas lieu à la constatation d'indus, et, d'autre part, à la mise en place de nouvelles modalités de paiement associées à un contrôle a priori et non plus a posteriori (CESU, tiers payant et paiement direct aux prestataires).

#### *Evolution du stock des indus en cours de recouvrement*

De 2011 à 2015, le stock des indus en cours de recouvrement, qui correspond au solde du compte 4673, a progressé de 31,4 %, passant de 3,7 M€ à 4,9 M€.

Si la part des indus d'allocations RMI et RMA dans le flux annuel est devenue résiduelle, leur part dans le stock demeure importante (21,6 % en 2015 contre 78,2 % en 2011).

Si l'on ne tient compte que des allocations de solidarité versées au cours de la période examinée, en faisant abstraction des indus d'allocations RMI et RMA, le stock des indus en cours de recouvrement a quasiment été multiplié par 5 (+ 372,5 %), passant de 0,8 M€ à 3,8 M€.

Tableau 38 : Évolution du stock des indus en cours de recouvrement

Montants en €	2011	2012	2013	2014	2015
<b>RMI</b>					
Indus en recouvrement au 31 décembre (stock)	2 883 789	2 585 436	2 170 255	1 623 240	1 057 748
<b>RMA</b>					
Indus en recouvrement au 31 décembre (stock)	33 109	26 998	8 060	3 414	140
<b>RSA</b>					
Indus en recouvrement au 31 décembre (stock)	627 047	1 334 787	1 746 530	2 260 518	2 937 953
<b>APA</b>					
Indus en recouvrement au 31 décembre (stock)	186 604	585 872	390 974	339 992	345 171
<b>PCH</b>					
Indus en recouvrement au 31 décembre (stock)	0	0	160 896	187 388	561 293
<b>TOTAL</b>					
Indus en recouvrement au 31 décembre (stock)	3 730 549	4 533 093	4 476 715	4 414 552	4 902 306

Source : Département du Bas-Rhin

Pour le RSA, le stock des indus en cours de recouvrement (solde du compte 46734) a été multiplié par 5 (+ 368,5 %) de 2011 à 2015, passant de 0,6 M€ à 2,9 M€. Cette forte augmentation résulte pour partie du renforcement des moyens de détection des indus à partir de 2013.

Pour l'APA, le stock (solde du compte 46733) a augmenté de 85 %, passant de 0,19 M€ à 0,35 M€. Il s'est toutefois stabilisé à compter de 2013.

Pour la PCH, le stock (solde du compte 46735) a été multiplié par 3,5 (+ 248,9 %) de 2013 à 2015, passant de 0,16 M€ à 0,56 M€.

### 10.3.2 Les moyens de détection des indus

La détection des indus relève exclusivement du département pour l'APA et la PCH tandis qu'elle incombe d'abord aux organismes payeurs pour le RSA.

#### 10.3.2.1 La détection des indus relatifs à l'APA et à la PCH

Pour l'APA et la PCH, le versement de la prestation est subordonné à l'établissement d'un plan d'aide qui précise les modalités d'utilisation de l'aide attribuée.

Ainsi que le prévoit le code de l'action sociale et des familles, il revient au département de s'assurer que les sommes versées sont utilisées conformément au plan d'aide, en demandant au bénéficiaire de produire tous les justificatifs de dépenses correspondant à l'allocation perçue et, le cas échéant, en procédant à des contrôles sur place. Il s'agit du contrôle d'effectivité de l'aide (cf. les articles L. 232-7, L. 232-16 et R. 235-15 à R. 235-17 pour l'APA et les articles L. 245-5, L. 245-8 et R. 245-57 à R. 245-60 pour la PCH).

Ce sont des agents du département qui procèdent au contrôle d'effectivité des aides en demandant des justificatifs aux allocataires.

A l'issue du contrôle, le président du conseil départemental peut récupérer les sommes indûment versées dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

#### 10.3.2.2 La détection des indus relatifs au RSA

La détection des indus de RSA repose sur un double dispositif de contrôle, relevant, d'une part, des services chargés de l'instruction et du versement des allocations de solidarité – CAF pour l'essentiel – et, d'autre part, des services du département.

##### *Les contrôles de la CAF*

La CAF du Bas-Rhin dispose de neuf contrôleurs assermentés chargés, notamment, d'effectuer des contrôles sur place. Elle procède en outre à des contrôles sur pièces et recourt à l'échange de données informatisées.

S'agissant du RSA, l'article 8 de la convention de gestion conclue avec la CAF prévoit, conformément aux articles L. 262-25 et D. 262-63 du code de l'action sociale et des familles, que le plan de contrôle prend en compte une analyse des risques aux plans national et local pour déterminer les cibles et objectifs de contrôle et qu'il comporte des croisements systématiques de fichiers avec la DGFIP (direction générale des finances publiques), l'agence de service et de paiement et Pôle emploi ainsi que des contrôles systématiques de multi-affiliation des bénéficiaires.

En 2015, la CAF a ainsi réalisé 1 877 contrôles sur place, 23 655 contrôles sur pièces et 282 268 échanges de données informatisés. Ces contrôles ont permis de détecter 7 282

indus mais également 7 293 cas de moins-perçu justifiant un rappel. Le montant total des indus de RSA s'est établi à 5,7 M€ et celui des rappels à 3,9 M€.

*Les contrôles du département (cf. partie sur le contrôle du RSA)*

Bien qu'il ait délégué à la CAF et à la MSA l'instruction des demandes et le versement des allocations de solidarité, le département du Bas-Rhin a choisi de se doter de son propre dispositif de contrôle du RSA.

En 2015, 1 715 contrôles sur pièces ont été effectués qui ont permis de détecter 419 situations irrégulières (24 %) et un montant total d'indus de 1,1 M€.

### 10.3.3 Le recouvrement des indus

#### 10.3.3.1 La politique en matière de recouvrement d'indus

*Le recouvrement des indus d'APA et de PCH*

Pour l'APA et la PCH, le code de l'action sociale et des familles pose le principe selon lequel les indus sont récupérés en priorité par retenues sur le montant des allocations à échoir (cf. art. D. 232-31 pour l'APA et art. D. 245-72 pour la PCH).

Pour ces deux allocations, les indus sont recouverts quasi-exclusivement par remboursement du débiteur et non par diminution des prestations à verser.

Le seuil de recouvrement appliqué est celui prévu par l'article D. 232-31 du code de l'action sociale et des familles. Les indus ne sont pas recouverts lorsque leur montant total est inférieur ou égal à trois fois la valeur brute du salaire horaire minimum de croissance.

*Le recouvrement des indus de RSA*

Le département du Bas-Rhin a délégué à la CAF la détermination du caractère indu du paiement de l'allocation et la fixation du montant de la récupération à opérer à ce titre (cf. article 4 de la convention de gestion du RSA conclue entre le département et la CAF).

Conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles (cf. notamment les articles L. 262-25 et L. 262-46), l'article 7 de la convention de gestion du RSA stipule que la CAF récupère sur le montant des allocations à échoir l'ensemble des indus pour lesquels les bénéficiaires n'ont pas opté pour le remboursement en une seule fois ou pour lesquels aucun échéancier n'a été établi avec leur accord.

La CAF informe annuellement le département du montant des sommes indues, en distinguant les indus courants des indus fraudes, et du taux de recouvrement global. Elle transmet trimestriellement un tableau récapitulatif précisant par mois les indus et le recouvrement effectué. Le taux de recouvrement s'établit à environ 70 %.

Le seuil de recouvrement appliqué est celui prévu par l'article R. 262-92 du code de l'action sociale et des familles. Il s'établit à 77 €.

En ce qui concerne le recouvrement des indus de RSA par la CAF, le service du département en charge du contrôle du RSA exerce son contrôle à l'occasion d'échanges avec les services de la CAF :

- information mensuelle sur l'état des indus générés et recouverts par la CAF ainsi que des indus transférés au payeur départemental ;
- réunion trimestrielle avec le service comptable de la CAF pour assurer le suivi de la gestion financière des indus, les remises gracieuses, les suspensions de recouvrement, etc.

Le montant des remises gracieuses s'est établi à 68 194 € en 2015 (solde du compte 6747).

### 10.3.3.2 L'évolution des taux de recouvrement

Le taux de recouvrement est calculé deux ans après la mise en recouvrement des titres de recettes constatant les indus.

Ainsi calculé, le taux de recouvrement global des indus de prestations sociales gérés par le département s'est établi en moyenne à 49,3 % pour la période de 2011 à 2015. Le taux moyen le plus élevé est celui des indus d'APA (92,2 %) et le plus faible celui des indus de RSA (35,5 %). Le taux de recouvrement des indus de PCH s'établit à 71,9 %.

Tableau 39 : Taux de recouvrement des indus de prestations sociales

Montants en €	2011	2012	2013	2014	2015
<b>RMI</b>					
Prises en charge (C/ 7531 n-2) (A)	478 316	801 418	1 130 987	259 723	32 887
Restes à recouvrer au 31/12/n (sur le C/ 46731, relatifs à des titres émis sur l'exercice n-2) (B)	377 181	489 374	922 885	194 242	20 311
Taux de recouvrement (A-B)/A	21,1 %	38,9 %	18,4 %	25,2 %	38,2 %
<b>RMA</b>					
Prises en charge (C/ 7532 n-2) (A)	58 287	62 612	5 420		
Restes à recouvrer au 31/12/n (sur le C/ 46732, relatifs à des titres émis sur l'exercice n-2) (B)	9 070	13 959	302		
Taux de recouvrement (A-B)/A	84,4 %	77,7 %	94,4 %		
<b>RSA</b>					
Prises en charge (C/ 7534 n-2) (A)		31 719	646 923	846 652	712 761
Restes à recouvrer au 31/12/n (sur le C/ 46734, relatifs à des titres émis sur l'exercice n-2) (B)		16 913	424 560	564 430	437 869
Taux de recouvrement (A-B)/A		46,7 %	34,4 %	33,3 %	38,6 %
<b>APA</b>					
Prises en charge (C/ 7533 n-2) (A)		488 522	542 169	760 055	410 240
Restes à recouvrer au 31/12/n (sur le C/ 46733, relatifs à des titres émis sur l'exercice n-2) (B)		198	54 366	103 792	13 883
Taux de recouvrement (A-B)/A		100,0 %	90,0 %	86,3 %	96,6 %
<b>PCH</b>					
Prises en charge (C/ 7535 n-2) (A)					292 677
Restes à recouvrer au 31/12/n (sur le C/ 46735, relatifs à des titres émis sur l'exercice n-2) (B)					82 375
Taux de recouvrement (A-B)/A					71,9 %
<b>TOTAL</b>					
Montant des indus	536 603	1 384 271	2 325 499	1 866 430	1 448 565
Montant des recouvrements	150 351	863 827	923 386	1 003 967	894 127
Taux de recouvrement	72,0 %	37,6 %	60,3 %	46,2 %	38,3 %

Source : Département du Bas-Rhin / Paierie départementale

Pour le RSA, le taux de recouvrement s'est dégradé, passant de 46,7 % pour les titres émis en 2010 (taux constaté en 2012) à 33,3 % pour les titres émis en 2012 (taux constaté en 2014). Le taux constaté en 2015 pour les titres émis en 2013 s'établit à 38,6 %.

Le renforcement des contrôles engagés à partir de 2013 peut expliquer cette dégradation, qui devrait s'accroître compte tenu de l'augmentation du montant des indus. L'insolvabilité des allocataires du RSA constitue la première cause de non-recouvrement. Lorsque l'allocataire est solvable, le recouvrement peut prendre de nombreuses années compte tenu de l'échelonnement du remboursement.

Pour l'APA, le taux de recouvrement est élevé et relativement stable. Le taux constaté en 2015 pour les titres émis en 2013 est de 96,6 %.

Pour l'APA et la PCH, le recouvrement ne présente pas de difficulté significative. Les variations du montant des indus constatés sont liées aux campagnes de contrôle réalisées par les services compétents du département.

## 11. RAPPELS DU DROIT

- n° 1 : Arrêter les restes à réaliser à la clôture de l'exercice conformément aux dispositions de l'article R. 3312-8 du CGCT.
- n° 2 : Constituer, dès lors qu'il y a apparition d'un risque et à hauteur du risque constaté, des provisions pour risques et charges, notamment en ce qui concerne les pertes sur créances irrécouvrables liées aux indus des allocations individuelles de solidarité, conformément aux articles L. 3321-1, 20°, et D. 3321-2 du code général des collectivités territoriales.
- n° 3 : Pour le versement de l'indemnité de conseil du comptable, définir les prestations facultatives, les conditions de modulation du taux, obtenir l'accord du comptable, conformément aux dispositions de l'arrêté interministériel du 16 décembre 1983.
- n° 4 : Présenter des développements relatifs à l'évolution des effectifs, conformément aux dispositions des articles L. 3312-1 et D. 3312-12 du code général des collectivités territoriales.

## 12. RECOMMANDATIONS

- n° 5 : Compléter le règlement financier, notamment en ce qui concerne la tenue de l'inventaire, la politique d'amortissement et le provisionnement.
- n° 6 : Déterminer des objectifs de cadrage financier et présenter des éléments de prospective, reposant sur un compte administratif prévisionnel de l'exercice en cours.
- n° 7 : Etablir des indicateurs d'évaluation et de suivi de la politique d'insertion.



## ANNEXE 1 : Données financières 2011-2015

Montants bruts en euros	2011	2012	2013	2014	2015	2015/ 2011	Exécution 2016	Prévision 2017
<b>Produits réels de fonctionnement</b>	<b>912 570 222</b>	<b>934 443 242</b>	<b>951 968 400</b>	<b>951 744 510</b>	<b>968 745 535</b>	<b>6,2%</b>	<b>985 837 746</b>	<b>895 675 330</b>
Recettes fiscales	613 970 180	614 873 054	644 785 144	645 810 476	697 485 315	13,6%	721 693 834	659 866 140
dont fiscalité directe	304 314 061	313 530 627	345 129 621	331 514 022	368 198 145	21,0%	372 284 137	340 836 057 <sup>75</sup>
dont fiscalité indirecte	309 656 119	301 342 427	299 655 523	314 296 454	329 287 170	6,3%	349 409 697	319 030 083
Dotations et participations	257 790 917	266 624 021	262 884 108	254 363 654	232 850 629	-9,7%	219 958 678	202 233 677
dont DGF	170 683 629	170 119 544	169 380 004	160 442 267	139 705 856	-18,1%	119 592 833	99 470 349
Autres recettes (y c. exceptionnelles)	40 809 124	52 946 167	44 299 148	51 570 379	38 409 591	-5,9%	44 185 234	33 575 514
<b>Charges réelles de fonctionnement</b>	<b>766 988 530</b>	<b>794 614 478</b>	<b>826 105 100</b>	<b>859 186 593</b>	<b>839 814 163</b>	<b>9,5%</b>	<b>836 071 922</b>	<b>815 394 758</b>
Charges de personnel	133 904 789	135 889 369	139 343 556	141 625 100	141 675 238	5,8%	139 982 734	145 971 743
Achats de biens et services	108 712 582	112 484 871	113 841 346	109 844 490	70 514 746	-35,1%	67 050 437	59 017 959
Frais de séjour et d'hébergement	168 515 957	185 229 575	200 082 413	209 080 460	195 571 993	16,1%	195 403 219	187 959 419
Aides directes à la personne	222 256 558	231 440 477	245 522 428	257 967 506	266 180 593	19,8%	268 631 129	281 243 491
dont APA	80 567 740	81 096 541	83 168 978	84 319 982	83 552 803	3,7%	84 263 635	91 937 000
dont PCH / ACTP	28 052 641	29 321 814	30 406 962	28 964 592	31 549 771	12,5%	32 492 213	31 777 887
dont RSA	111 230 557	118 379 738	129 365 369	142 394 745	148 575 790	33,6%	152 332 563	157 528 604
Autres ch. de gestion courante (hors subv.)	72 150 284	65 436 189	63 683 409	72 896 054	104 566 034	44,9%	72 486 831	81 961 030
Subventions de fonctionnement	47 566 807	48 655 393	45 339 257	40 114 685	37 461 920	-21,2%	67 077 790	33 964 570
Charges financières	13 412 633	14 710 286	14 691 373	15 883 718	13 985 080	4,3%	10 978 468	14 110 000
Autres dépenses (y c. exceptionnelles)	468 919	768 317	3 601 319	11 774 581	9 858 560	2002,4 %	14 461 314	11 166 546
<b>Epargne brute</b>	<b>145 581 692</b>	<b>139 828 764</b>	<b>125 863 300</b>	<b>92 557 917</b>	<b>128 931 373</b>	<b>-11,4%</b>	<b>149 765 824</b>	<b>80 280 572</b>
Emprunts remboursés	152 440 258	64 442 133	59 949 416	64 289 893	74 391 209	-51,2%	92 000 000	67 800 000
<b>Epargne nette</b>	<b>-6 858 566</b>	<b>75 386 631</b>	<b>65 913 884</b>	<b>28 268 024</b>	<b>54 540 164</b>	<b>NS</b>	<b>57 765 824</b>	<b>12 480 572</b>
<b>Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)</b>	<b>44 594 397</b>	<b>45 760 123</b>	<b>36 771 525</b>	<b>58 430 253</b>	<b>49 719 196</b>	<b>11,5%</b>	<b>39 599 933</b>	<b>39 718 634</b>
FCTVA	14 769 492	13 246 814	9 914 825	14 921 141	18 491 440	25,2%	9 750 843	8 000 000
Subvention d'équipement reçues	16 161 231	18 015 533	15 382 371	24 442 535	18 645 713	15,4%	19 660 276	17 501 512
Autres recettes	13 663 674	14 497 776	11 474 330	19 066 576	12 582 043	-7,9%	10 188 814	14 217 122
<b>Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)</b>	<b>208 929 283</b>	<b>222 190 457</b>	<b>209 391 878</b>	<b>186 212 672</b>	<b>156 265 037</b>	<b>-25,2%</b>	<b>156 430 620</b>	<b>119 999 207</b>
Dépenses d'équipement	102 234 850	96 379 199	101 071 389	96 178 794	66 429 055	-35,0%	55 442 579	60 165 330
Subventions versées	96 288 067	108 554 290	92 401 608	77 098 471	83 892 751	-12,9%	93 588 041	48 577 682
Autres dépenses	10 381 702	17 256 968	15 918 880	12 935 407	5 943 231	-42,8%	7 400 000	11 256 195

<sup>75</sup> Ce montant tient compte de l'attribution de compensation qui sera versée au département par la région Grand Est en 2017 (41 412 000 €). Dans le budget primitif pour 2017, il a été inscrit au chapitre 74, le budget ayant été adopté le 8 décembre 2016, avant la publication de l'arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 52 qui a créé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, un compte 73123 « Attribution de compensation CVAE ».

Montants bruts en euros	2011	2012	2013	2014	2015	2015/ 2011	Exécution 2016	Prévision 2017
Besoin de financement	-171 193 452	-101 043 703	-106 706 468	-99 514 396	-52 005 677	-69,6%	-59 064 863	-67 800 000
Emprunts souscrits	172 254 764	104 433 318	103 079 000	97 385 347	80 000 000	-53,6%	70 000 000	67 800 000
<b>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</b>	<b>1 061 312</b>	<b>3 389 615</b>	<b>-3 627 468</b>	<b>-2 129 049</b>	<b>27 994 323</b>	<b>NS</b>	<b>10 935 137</b>	<b>0</b>
Fonds de roulement net global	11 438 612	14 828 227	11 200 759	9 071 710	37 066 032	224,0 %	48 001 169	
<b>Encours de la dette</b>	<b>592 238 180</b>	<b>632 460 137</b>	<b>675 589 721</b>	<b>708 797 620</b>	<b>714 407 165</b>	<b>20,6%</b>	<b>692 000 000</b>	<b>692 000 000</b>
Ratio de désendettement	4,1	4,5	5,4	7,7	5,5		4,6	8,6

## ANNEXE 2 : Le financement obligataire pour les collectivités locales

- 1 - Dans notre pays, les financements externes des collectivités locales sont historiquement et majoritairement « intermédiés ». La banque s'interpose entre elles et les agents à excédents de capitaux (banques, sociétés d'assurance, entreprises...). Elle mutualise et gère notamment les risques de taux, de liquidité et de transformation.<sup>76</sup>
- 2 - Cependant, les collectivités peuvent aussi chercher la ressource sur le marché financier, et en particulier sur le segment du marché des valeurs mobilières (obligation, article L. 211-1 du code monétaire et financier). La loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investisseurs et la protection de l'épargne a fixé le cadre juridique, notamment les règles d'information du public.
- 3 - Sur le marché, sont échangés les titres de créance à moyen et long terme (les valeurs mobilières). Ces dernières représentent une fraction d'emprunt émis par une entreprise, un Etat ou une autre entité du secteur public. L'obligation (sa valeur nominale correspond à la part d'emprunt qu'elle représente) donne droit au paiement d'un intérêt (appelé « coupon », calculé à taux fixe ou taux variable sur la valeur nominale), en fonction de sa maturité (durée de vie de l'obligation).
- 4 - L'intérêt rémunère le risque pris par l'investisseur (principalement de défaut et de contrepartie) déterminé au moment de l'émission et au remboursement du capital prêté. A ces étapes, une prime peut être intégrée à son profit. Elle concourt à l'« attractivité », de l'opération. Elle peut être unique (« standalone »).<sup>77</sup>
- 5 - L'émetteur peut aussi prévoir à moyen terme un certain nombre d'émissions d'obligations. Il recourt alors dans ce cas à un programme EMTN (Euro Medium Term). Ce dernier couvrira l'ensemble des émissions lancées.
- 6 - Le marché obligataire est très réglementé (règles d'émission, contrôle des autorités de tutelle, principalement de l'autorité des marchés financiers (AMF)). L'AMF délivre son visa en préalable à toute offre publique de titres financiers, et suit l'information communiquée au marché. Son visa n'implique ni approbation de l'opportunité du placement ni appréciation de l'émetteur. Il est délivré en 10 jours ouvrés après le dépôt du dossier. Euronext est le marché réglementé sur lequel les titres sont admis à la négociation.<sup>78</sup>
- 7 - En amont de la démarche, le recours au marché obligataire nécessite l'identification du besoin, son dimensionnement et une délibération autorisant la mise en place du programme. Un certain temps peut donc s'écouler en amont de l'émission.

<sup>76</sup> Risque de taux (ou de marché) : le taux choisi évolue défavorablement. Un emprunteur à taux fixe supporte le risque de baisse des taux variables, par exemple. Un prêteur perd lorsque les taux baissent entraînant une diminution de ses revenus. Risque de transformation : les banques l'assurent en levant de la ressource généralement à court-moyen terme (moins d'un an) et en la plaçant ensuite à plus long terme, en particulier pour les collectivités (emprunteuse à moyen/long terme). Il est associé au risque de liquidité. Risque de liquidité : c'est la plus ou moins grande facilité d'acheter ou de revendre un actif ; ou encore l'impossibilité de faire face à ses échéances pour un emprunteur (risque de défaut aussi). Risque de contrepartie : la partie avec laquelle le contrat est passé ne respecte pas ses engagements (versement, paiement, principalement).

<sup>77</sup> Emission d'obligation en une seule fois, ne s'intégrant pas dans un programme EMTN. Le « standalone » est utilisé dans le cadre d'un financement d'un projet important et dans la situation où l'émetteur n'a pas de besoins récurrents. Pour une collectivité, il peut s'avérer plus onéreux, les investisseurs préférant la sécurité offerte par un émetteur régulier.

<sup>78</sup> Euronext est une société cotée, gestionnaire de marchés (au comptant et de dérivés). Il est le principal opérateur financier de la zone euro.

*La notation de l'émetteur*

- 8 - La collectivité (l'émetteur) doit construire sa notoriété et évaluer son risque. Ce dernier détermine les conditions qu'elle pourra obtenir. L'intervention d'une ou plusieurs agences de notation peut contribuer à la notoriété de l'émetteur, en répondant aux usages des marchés, à l'information de l'investisseur sur le degré de risques, et en particulier le risque de défaut, et par conséquent à la détermination de la marge d'émission.<sup>79</sup> « *La note plus ou moins élevée reflète la perception par l'agence de notation de la solvabilité de l'émetteur, c'est-à-dire sa capacité à payer en heure et en jour ce qu'il s'est engagé dans le contrat de dette, compte tenu des caractéristiques de ce contrat et compte tenu de la situation financière de l'émetteur et de son évolution prévisible dans son secteur d'activité* ».<sup>80</sup>
- 9 - Fréquemment, la note de l'agence est confidentielle, afin de projeter les conditions d'émission ou tout simplement de renoncer à l'émission si elle est trop dégradée. Elle peut aussi n'être utilisée qu'à des fins de communication.

Tableau 1 : Le système de notation des trois principales agences

Fitch		Standard & Poor's		Moody's		Commentaire
LT	CT	LT	CT	LT	CT	
AAA		AAA		Aaa		Sécurité max.
AA+	F1+	AA+	A-1+	Aa1		Qualité haute ou bonne – risque de crédit très faible
AA		AA		Aa2	P-1	
AA-		AA-		Aa3		
A+		A+	A-1	A1		Qualité moyenne – risque de crédit faible
A	F1	A		A2		
A-		A-	A-2	A3	P-2	
BBB+	F2	BBB+		Baa1		Qualité moyenne inférieure
BBB		BBB	A-3	Baa2	P-3	
BBB-	F3	BBB-		Baa3		

Source : rapport du Sénat, juin 2012. L'échelle se poursuit dans le plus dégradé, en catégories dites spéculatives.

- 10 - La mise en place de la documentation (voir infra) et de la notation peut durer de quatre à six mois. La publication de cette dernière, associée à une note court-terme, est accompagnée d'un rapport de l'agence. Après, les interventions de plusieurs acteurs (agents placeur (le dealer) et financier, arrangeur, conseil juridique) et diverses étapes sont nécessaires.

<sup>79</sup> Sénat, « rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation, » Frédérique Espagnac et Aymeri de Montesquiou (18/06/2012).

<sup>80</sup> Pierre Vernimmen et Pascal Quiry, Finance d'entreprise 2016, Dalloz.

*Les divers intervenants (arrangeur, placeur et conseil juridique)*

- 11 - A la mise en place du programme ou de son actualisation, l'émetteur doit obtenir le concours d'un arrangeur. Il va être en quelque sorte son mandataire. Il s'agit en général d'une banque, qui ne se trouve pas dans son rôle classique de prêteur. Dans ces fonctions, la banque HSBC est avec GFI la principale opératrice. La banque « arrangeur » assiste l'émetteur dans le montage du programme (documentation, contrats des agents placeurs, relations Banque de France et l'autorité des marchés financiers (AMF) et conception du dispositif de communication financier). Elle est souvent référencée aussi comme agent placeur. En tant que représentante des placeurs, elle s'engage à souscrire des titres émis. Cela garantit la bonne fin de l'émission et le cas échéant maintient son cours, même quelques temps après son placement.
- 12 - Les agents placeurs sont généralement choisis sur leur capacité commerciale. Ils sont en relation à chaque émission avec l'émetteur (montant, détermination de la valeur nominale, définition du coupon et dates d'émission et de remboursement). Les placeurs ont un rôle important d'accompagnement de l'émetteur dans le choix du calendrier de lancement de l'émission. Ils lui communiquent notamment des informations sur les tendances des marchés et sur les conditions des émissions d'autres émetteurs.
- 13 - Les placeurs assurent le placement auprès des investisseurs. Outre les banques, des courtiers peuvent aussi réaliser cette prestation. Les placeurs sont rémunérés à chaque émission (en points de base). Ils signent des lettres d'adhésion au programme. Pour la gestion administrative et les échanges dans l'opération, l'émetteur n'a pas intérêt à multiplier leur nombre.
- 14 - Un agent placeur peut être le représentant de la masse.<sup>81</sup> Celui-ci n'intervient que dans la situation où les titres émis sont détenus par plusieurs investisseurs. Choisi par l'émetteur, il joue alors un rôle d'assureur pour les autres en cas d'accident. En cas de cession des titres sur le marché secondaire, il tient le registre des flux. Il est spécifiquement rémunéré sur une base fixe à chaque paiement de coupon.
- 15 - Dans le cadre d'un placement privé (pratique du département du Bas-Rhin),<sup>82</sup> l'émetteur ne connaît pas les investisseurs, n'a pas de relations avec eux et ne sait donc pas qui détient ses titres. Il pourrait demander à le savoir, mais l'investisseur peut lui refuser. En général, les titres émis par les collectivités locales sont détenus par des banques et des sociétés d'assurance.
- 16 - L'émetteur va aussi s'adjoindre les services d'un conseil juridique. En effet, la rédaction des divers contrats le nécessite, notamment pour la mise en place du programme EMTN. Sa rémunération est à prix unitaire. Sa notoriété est importante et influe aussi sur le prix. Le conseil va co-rédiger le prospectus de base avec le conseil juridique de l'arrangeur.
- 17 - Pour le programme EMTN, le prospectus de base comprend deux parties. La première définit les caractéristiques générales des émissions envisagées (vérifications juridiques, montant du programme, détail des différents intervenants (placeurs, agent de calcul, agent financier, agent payeur), types de taux, échéances, notation, les modalités de calcul des intérêts...). Ces divers éléments font l'objet d'âpres et nombreux échanges entre conseils juridiques. La seconde partie présente les caractéristiques de l'émetteur, notamment le calendrier des principaux éléments susceptibles de modifier l'appréciation financière (votes des budgets primitifs, des décisions modificatives).

<sup>81</sup> Article L. 228-46 du code de commerce.

<sup>82</sup> Un placement privé consiste à trouver un petit nombre d'investisseurs/souscripteurs pour acheter la totalité des obligations émises. Sur le marché des collectivités locales, il s'agit généralement de sociétés d'assurance ou des caisses de retraites.

- 18 - Le prospectus est établi avec une durée de validité d'un an s'il s'agit d'un « standalone » et de quatre ans s'il s'agit d'un programme EMTN (choix du département). Tout changement significatif nécessite un document supplémentaire. Si l'émission est cotée, donc inscrite sur Euronext, ou publiée sur le site de l'AMF, un nouveau prospectus doit être élaboré. En revanche, si tel n'est pas le cas et que l'information correspond à un des éléments détaillés au prospectus de base (par exemple, le vote du budget primitif), alors un seul supplément suffit. Les prospectus, rédigés en français dans un premier temps, sont ensuite traduits en anglais. Ils sont conjointement signés par l'ordonnateur et le directeur régional des finances publiques.
- 19 - Le prospectus est accompagné de deux autres documents : le contrat liant l'émetteur à l'agent placeur et le contrat de service financier avec l'agent payeur. Ces documents comportent des annexes pro-forma.
- 20 - Seul le prospectus est toutefois transmis pour visa à l'AMF.<sup>83</sup> En effet, l'émission le nécessite (documentations officielles soumises à l'AMF).<sup>84</sup> Cette procédure s'accompagne obligatoirement d'une lettre de l'agence de notation confirmant la note de l'émetteur. En revanche, la mise en place du programme du billet de trésorerie (BT) ne nécessite pas l'intervention de l'AMF. L'émetteur doit le présenter devant la Banque de France.

### *L'émission et ses coûts*

- 21 - Au moment de l'émission, plusieurs acteurs « disparaissent » : l'AMF, l'agence de notation, l'arrangeur et son conseil. Toutefois, l'AMF pourrait intervenir s'il est demandé que l'émission soit publique et notée. De même, l'arrangeur pourrait rester s'il est lui-même placeur.
- 22 - Dans cette phase, les choses s'accélèrent nettement. En préalable, il n'est pas inutile de rappeler que les procédures des marchés publics ne s'appliquent pas à ce mode de financement, mais seulement aux services qu'ils requièrent (dont la notation).<sup>85</sup>
- 23 - En premier lieu, un mandat est donné à une ou plusieurs banques. Un carnet d'ordre est élaboré par celle(s)-ci. En effet, l'émission est conduite sous la forme d'un appel d'offre détaillant ses caractéristiques. Son lancement peut alors être opéré.
- 24 - Afin de comparer les niveaux des offres présentées par les placeurs, l'émetteur demande souvent que les propositions soient évaluées par exemple avec des équivalents au taux de swap contre EURIBOR ou à l'OAT. Les discussions entre l'émetteur et les placeurs peuvent permettre d'améliorer leurs offres. Elles peuvent se dérouler sur quelques jours. Toutefois, leur prolongation est de mauvais augure pour son succès. Une fois l'accord conclu, sa confirmation se fait en moins d'une heure, par aller-retour entre l'émetteur et la banque mandatée.
- 25 - L'émetteur doit ensuite faire appel à l'agent payeur (agent dénommé aussi financier). Son intervention (back office) se fait dans le cadre d'un contrat d'agent payeur avec la collectivité. En effet, il assure l'interface avec l'investisseur dans la gestion des titres (le

<sup>83</sup> <http://www.amf-france.org/Acteurs-et-produits/Societes-cotees-et-operations-financieres/Emission-de-titres-de-cr-ance.html>.

<sup>84</sup> Règlement (CE) n° 809/2004 de la Commission européenne mettant en œuvre la directive Prospectus ; Directive 2003/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant le prospectus à publier en cas d'offre publique de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation, et modifiant la directive 2001/34/CE.

<sup>85</sup> Code des marchés publics, « les « services financiers relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers et à des opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des pouvoirs adjudicateurs ». Voir décret n° 2005-601 du 25 mai 2005 modifiant le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics.

paiement du coupon, les inscriptions des titres, les remboursements, des flux d'intérêts et les relations avec l'AMF). Il tient donc le compte de l'émission (transfert des fonds lors du règlement puis remboursement de l'obligation). Les flux sont gérés en temps réel selon le protocole EUROCLEAR France (la chambre de compensation).

- 26 - Dans la pratique, dans la semaine, après la rédaction de la confirmation adressée par l'agent placeur à l'émetteur et le retour de ce dernier au placeur, l'emprunteur reçoit, par l'intervention de l'agent payeur, le montant net de l'émission (moins la prime d'émission) sur la base d'un titre (il remboursera par mandat le nominal net aussi à l'échéance si une prime est prévue).
- 27 - L'agent payeur est débité et crédité des montants de paiement des coupons et du remboursement du titre in fine. A chaque règlement, un nouvel agent intervient. Il s'agit de l'agent de calcul. Il fournit le montant des frais et le taux applicable au coupon. Il est réglé de manière forfaitaire à chaque flux.
- 28 - Outre les frais annuel d'administration, l'agent payeur est lui aussi rémunéré de façon forfaitaire à chaque flux. Le coût de sa prestation est souvent le plus élevé de l'ensemble des frais (entre 0,8 et 1,5 % du montant de l'émission). Actuellement, il existe seulement deux opérateurs. Les commissions de domiciliation sont réglées en frais bancaires et assimilés (compte 627).
- 29 - De la notation au versement des fonds, la mise en place d'un programme EMTN peut donc prendre presque un an et conduire à divers coûts.

Tableau 2 : Estimation indicative des coûts hors taxes d'un programme d'émission EMTN<sup>86</sup>

Programme EMTN	Mise en place	Mise à jour
Arrangeur	60 000 €	20 000 €
Conseil juridique	45 000 €	15 000 €
Notation d'Émetteur	Entre 15 000 et 25 000 € par agence et par an	
Notation du programme	Entre 5 000 et 20 000 € par agence et par an	
Contribution AMF	1 500 € par an	
Agent payeur - frais d'administration du programme	Environ 2 500 € par an	
<b>Émissions</b>	<b>A chaque émission</b>	
Commission de placement	Environ 0,20% du montant de l'émission	
Notation	Entre 0,015% et 0,035% par émission selon l'agence	
Commission d'admission Euronext	125 € par tranche de 25 M€ + 500 € par an	
Contribution AMF	0,05 ‰ du net proceed de l'émission	
Agent financier	Environ 1 500 € forfaitaire par émission + 1 000 € à 3 000 € par émission selon la périodicité du taux	
Agent payeur - frais par paiement d'intérêt et par remboursement de capital	Environ 500 € par flux	
Agent de calcul - frais pour fixation et communication des taux aux parties	Environ 250 € par calcul	

Source : Sénat, 2012 (données actualisées)

- 30 - Les émissions des collectivités locales sont considérées comme peu liquides. Elles ne sont donc pas en général échangées sur le marché secondaire. En effet, les investisseurs ont pour objectif de garder les titres jusqu'à leur maturité.

<sup>86</sup> Sénat, rapport précité, tableau n°31 (page 66). Les données ont été actualisées pour partie. La contribution AMF « net proceed » : sur le produit net de l'émission.

## ANNEXE 3 : Les dépenses sociales

Tableau 1 : Frais de séjour et d'hébergement en 2015

Statut de l'organisme (selon la nomenclature comptable)	Tarifs (€) appliqués (prix forfaitaire, prix de journée, de nuit, etc.)*					Coût 2015 (€)
	tarif médian	1er quartile	3ème quartile	médian hébergement	médian GIR 5-6	
<b>accueil de jour personnes âgées</b>	<b>47,98</b>	<b>45,63</b>	<b>49,00</b>			<b>1 230 867 €</b>
<b>Hébergement des personnes âgées (65243) hébergement +GIR 5-6</b>	<b>60,25</b>	<b>55,94</b>	<b>64,12</b>	<b>54,45</b>	<b>5,23</b>	<b>16 000 000 €</b>
<b>Personnes handicapées (65242) dont</b>						<b>90 835 483 €</b>
FAM	125,00	121,60	154,18			27 619 039 €
FAS	130,99	119,88	166,96			24 904 288 €
accueil de jour	102,27	94,37	126,25			7 077 155 €
FHTH	98,20	85,84	113,73			16 565 176 €
FHTH foyers appartements	41,71	35,28	47,52			1 168 749 €
PH en EHPAD	71,13	67,22	76,03			6 867 284 €
SAVS SAMSAH	17,91	15,40	20,33			4 100 000 €
Autres (amendement creton et accueil temporaire)	-	-	-			2 533 792 €
<b>Aide sociale à l'enfance dont</b>						<b>86 822 060 €</b>
Foyers de l'enfance, centres et hotels maternels (652411)	170,38	170,38	170,38			15 246 947 €
centre maternel associatif hors FDE	83,12	83,12	83,12			
Maisons d'enfants à caractère social (652412)	148,57	137,83	190,91			56 796 742 €
Lieux de vie et d'accueil (652413)	-	-	-			3 716 612 €
Foyers de jeunes travailleurs (652414)	-	-	-			460 296 €
Etablissements scolaires (652415)	-	-	-			-
Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile (652416) ARSEA et armée du salut		7,11	25,39			4 482 667 €
Autres (652418) Escale du ried, Parcours 2, Rosa Parks, Ste Odile (652418)	80,40	68,64	129,06			6 118 796 €
<b>Total frais de séjour et d'hébergement</b>						<b>193 657 542 €</b>

\*ces informations sur les tarifs en euros permettront des comparaisons interdépartementales



Tableau 2 : Répartition des équivalents temps plein des services centraux selon les dispositifs et les catégories statutaires

Dispositif	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions transversales (emplois de direction auprès du DGA, chargés de mission transversaux, services sociaux polyvalents, etc.)	22,20	20,35	15,90	1,00	59,45
Insertion (RMI/RSA)	26,10	22,40	15,70	2,57	66,77
Personnes âgées	5,50	32,00	35,55	3,14	76,19
Personnes handicapées	10,39	11,30	40,45	7,71	69,85
Aide sociale à l'enfance	33,80	58,10	41,00	11,63	144,53
Total des services centraux :	97,99	144,15	148,60	26,05	416,79

(\*) Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire Ecole

Tableau 3 : Répartition des équivalents temps pleins des services territorialisés selon le dispositif et la catégorie hiérarchique

Nom du site : tous territoires - Assistants familiaux	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)					
Insertion (RMI/RSA)					
Personnes âgées					
Personnes handicapées					
Aide sociale à l'enfance				419,00	419,00
Total des services territorialisés :	0	0	0	419,00	419,00

(\*) Assistants Familiaux

Nom du site : Foyer de l'enfance	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)	8,09	6,00	25,70	43,00	82,79
Insertion (RMI/RSA)					
Personnes âgées					
Personnes handicapées					
Aide sociale à l'enfance	9,00	107,50	57,50	13,92	187,92
Total des services territorialisés :	17,09	113,50	83,20	56,92	270,71

(\*) Assistants Familiaux, Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire Ecole

Nom du site : Eurométropole de Strasbourg	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)	8,00	66,10	12,87	6,94	93,91
Insertion (RMI/RSA)	7,90	9,50	1,00		18,40
Personnes âgées	0,80		1,00		1,80
Personnes handicapées					
Aide sociale à l'enfance	23,60	18,80	4,40	2,00	48,80
Total des services territorialisés :	40,30	94,40	19,27	8,94	162,91

(\* ) Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire Ecole

Nom du site : Saverne - Wissembourg	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)	4,90	38,60	8,00	2,00	53,50
Insertion (RMI/RSA)	1,60	2,60			4,20
Personnes âgées	3,00	3,50	9,40		15,90
Personnes handicapées					
Aide sociale à l'enfance	13,42			2,00	15,42
Total des services territorialisés :	22,92	44,70	17,40	4,00	89,02

(\* ) Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire Ecole

Nom du site : Haguenau	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)	5,05	40,70	7,18	2,57	55,50
Insertion (RMI/RSA)	2,00	1,80	0,90		4,70
Personnes âgées	3,00	3,00	1,00		7,00
Personnes handicapées					
Aide sociale à l'enfance	13,98	12,80	1,00		27,78
Total des services territorialisés :	24,03	58,30	10,08	2,57	94,98

(\* ) Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire Ecole

Nom du site : Molsheim	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)	3,90	20,30	3,30	0,57	28,07
Insertion (RMI/RSA)	2,00	1,00		0,57	3,57
Personnes âgées	1,00	1,90		1,60	4,50
Personnes handicapées					
Aide sociale à l'enfance	12,60	8,50		1,00	22,10
Total des services territorialisés :	19,50	31,70	3,30	3,74	58,24

(\* ) Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire Ecole

Nom du site : Sélestat	Equivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2015				
	A	B	C	Autres*	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)	2,00	30,30	6,20		38,50
Insertion (RMI/RSA)	1,00	1,00	2,00	0,57	4,57
Personnes âgées		1,90		1,60	3,50
Personnes handicapées					
Aide sociale à l'enfance	13,60				13,60
Total des services territorialisés :	16,60	33,20	8,20	2,17	60,17

(\*) Apprentis, Contrats Aidés (CUI-CAE, Emploi Avenir), Service Civique, Stagiaire Ecole



**FREDERIC BIERRY**  
 PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL

Strasbourg, le 28 JUIL. 2017

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
 GRAND EST  
 ENREGISTRE LE :

900-3 AOUT 2017

COURRIER ARRIVE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
 GRAND EST  
 ENREGISTRE LE :

- 3 AOUT 2017

COURRIER ARRIVE  
 GREFFE

Monsieur le Président,

L'examen de gestion de la CRC a porté sur la gestion des finances départementales pendant la période 2011-2016. Ces années ont été marquées par les prolongements d'une crise économique et sociale majeure qui a mis les Départements en première ligne pour la défense de la cohésion de la société et des territoires. Pendant la même période, les Départements ont fait face à une baisse inédite des dotations de l'Etat qui a fragilisé leur modèle financier et jusqu'à leur capacité à mener correctement leurs missions.

L'examen de la Chambre a également porté, dans le cadre d'une enquête nationale concernant une vingtaine de Départements menée sous l'égide de la Cour des comptes, sur l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier du Département. Dans la mesure où le Département du Bas-Rhin s'est très tôt saisi de la problématique de la maîtrise des dépenses sociales tout en menant des politiques dynamiques de développement social, il est positif que la Cour ait porté son attention sur cette thématique et sur le Département du Bas-Rhin.

Je me réjouis que les observations de la Chambre relèvent des points positifs dans la gestion financière et comptable de la collectivité. Je note ainsi par exemple la maîtrise des dépenses de ressources humaines, la performance de notre gestion de la dette, celle de la tarification des établissements.

La Chambre aurait toutefois pu noter de manière plus forte à quel point des mesures volontaristes ont été nécessaires pour aboutir au redressement de la situation financière qu'elle constate en 2016, et notamment la continuité des actions de la collectivité depuis 2010 pour assurer la maîtrise des dépenses sociales à laquelle elle est parvenue en 2015 et 2016.

Recyclez vos papiers usagés

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU BAS-RHIN  
 HÔTEL DU DÉPARTEMENT  
 Place du Quartier Blanc  
 67084 STRASBOURG cedex 9

TEL : 03 88 76 67 67  
 FAX : 03 88 76 67 97  
 www.bas-rhin.fr

D17-0001856



- 2 -

C'est cette action continue des Exécutifs départementaux et des Assemblées, menée avec ténacité et souvent avec courage dans tous les domaines d'action de la collectivité, qui permet d'aboutir à la « bonne solvabilité financière » relevée par la Chambre.

En matière sociale, très tôt le Département s'est lancé dans une politique équilibrée de remise à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de contrôle ; il a notamment diversifié les modes de placement des enfants confiés, changé le mode de versement de l'aide sociale, mis en place les tickets CESU pour certaines prestations, instauré des forfaits, amélioré considérablement les recouvrements des recettes sociales, lancé la télégestion avec les services d'aide à domicile.

A plusieurs reprises l'Assemblée départementale a décidé de réviser des dispositifs de subventions, en fonctionnement et en investissement, elle a décidé d'optimiser l'offre de services du Département (par exemple dans le domaine des transports) pour concilier maîtrise financière et qualité du service public.

L'Exécutif départemental a veillé à la maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'administration en réduisant les dépenses de communication, en menant une stratégie « propriétaire » permettant de baisser les dépenses de loyers, en maîtrisant la masse salariale dont les ratios restent, comme le rappelle la Chambre, nettement inférieurs à ceux des autres Départements.

Je prends acte des remarques et recommandations formulées par la Chambre. Au-delà d'aspects techniques, certaines appréciations appellent de ma part une mise en perspective, s'appuyant sur des éléments de fond.

Il en est ainsi de la remarque de la Chambre selon laquelle les prévisions du budget primitif seraient par trop prudentes. Instruit qu'il a été par des années de crise financière et économique qui ont provoqué des évolutions brutales et significatives dans les dépenses (en particulier sociales) et les recettes, le Département fait en effet preuve de prudence.

On peut rappeler à cet égard les chutes importantes et imprévues de recettes de CVAE en 2014 et de DMTO en 2009, et dans une moindre mesure au cours des années 2012 et 2013. Le caractère erratique des DMTO en rend la prévision difficile.

En matière de dépenses, le plan de maîtrise budgétaire du social mis en œuvre à partir de 2012 a eu des effets multiples qui ont complexifié la lisibilité budgétaire pendant quelques années ; d'un côté des mesures de rattrapage des factures provoquaient une forte hausse des dépenses, de l'autre des mesures de maîtrise trouvaient progressivement des effets qui se sont avérés significatifs ; les résultats de ces mesures ont convergé en 2015 et 2016 pour se traduire par une baisse des dépenses sociales, ce qui a provoqué un écart entre prévision et exécution.

- 3 -

On peut enfin noter l'impact externe de décisions de multiples natures, comme la mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement dont les impacts, faute en particulier de dialogue en amont de la réforme entre l'Etat et les collectivités, ont été très difficiles à anticiper.

La Chambre rappelle à juste titre dans son rapport que la situation budgétaire du Département reste fragile et que « plusieurs éléments sont susceptibles de dégrader la situation ».


En matière de notation, je souhaite préciser que le passage de la note du Département de AA- à A+ par Standard & Poor's fin 2014 s'était inscrit dans le cadre d'une dégradation globale de la notation de l'ensemble des Départements notés par cette agence.

Enfin, j'appelle de mes vœux que ce rapport de la Chambre régionale des comptes et celui que la Cour des comptes s'apprête à consacrer à la situation financière et la gestion des collectivités territoriales mettent en lumière l'action des Départements en matière sociale, les efforts qu'ils consentent pour à la fois en maîtriser au mieux les aspects financiers et mettre en œuvre des politiques sociales de qualité en proximité des besoins de nos concitoyens.

Le Département a su s'adapter au contexte de crise sociale et aux atteintes portées à sa situation financière ; cette situation reste toutefois fragile et souffrirait de nouvelles attaques qui fragiliseraient en retour davantage la cohésion sociale et territoriale du Bas-Rhin.

Je vous prie, Monsieur le Président, de recevoir mes meilleures salutations.

*Ben Ruppel*



Monsieur le Président  
Chambre régionale des comptes Grand Est  
3-5 rue de la Citadelle  
57000 Metz