



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/167/11- 0259-B

NOISIEL, le 28 AVR. 2011

N° 10-0337 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion du département de la Seine-et-Marne.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

P.J. : 1

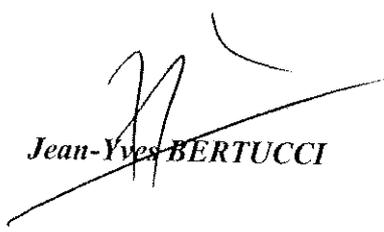
Monsieur Vincent EBLE
Président du conseil général
de la Seine-et-Marne
12, rue des Saints-Pères
77010 MELUN

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques de Seine-et-Marne.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Jean-Yves BERTUCCI



29 NOV. 2010

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

DEPARTEMENT DE LA SEINE-ET-MARNE

Exercices 2006 et suivants

Cahier n° 1 :

Fiabilité des comptes et analyse financière

Les budgets locaux face à la crise

Entre 2006 et 2009, l'augmentation des charges de fonctionnement du département de la Seine-et-Marne a été deux fois plus rapide que la progression de ses produits. Cet effet ciseau s'est traduit par une dégradation continue du résultat de fonctionnement et par une baisse sensible, puis une forte chute de la capacité d'autofinancement.

Au cours des deux derniers exercices, la baisse de ressources due à celle du produit des droits de mutation, a révélé la fragilité des équilibres financiers du département. Bien que, pour l'exercice 2009, l'intégralité de cette diminution ait pu être compensée par une augmentation des produits de la fiscalité directe, grâce à une révision des taux, la collectivité a été privée de ressources qu'elle pouvait escompter du fait du dynamisme antérieur des recettes. La crise a ainsi dévoilé et accentué les déséquilibres contenus dans les rythmes de progression divergents des produits et des charges de la collectivité.

En dépit de ces fragilités, le département de la Seine-et-Marne a maintenu un niveau d'investissement constant. Ses résultats par habitant, tant en fonctionnement qu'en investissement, se situent dans la moyenne des départements de plus d'un million d'habitants.

En revanche, le niveau élevé de l'endettement constitue le plus lourd handicap de la collectivité. Si l'endettement est globalement sécurisé et ne devrait pas l'exposer à de graves déséquilibres financiers en raison de la structure de sa dette, celle-ci comporte des prêts structurés qui, pour un faible nombre, peuvent présenter un certain risque.

Le coût des dépenses d'aide sociale pèse pour 60 % sur le budget de fonctionnement du département de la Seine-et-Marne. Il représente, en 2009, 482 M€⁽¹⁾ et a été en constante augmentation de 2006 à 2009. Les ressources allouées par l'Etat, en compensation des transferts en ce domaine, couvrent 64 % des dépenses en moyenne, entre 2006 et 2009. Il s'ensuit, pour la collectivité, un coût cumulé de 164 M€ sur les quatre exercices. La chute des ressources de la fiscalité indirecte rend ce coût plus difficile à financer.

Dans ce contexte, le conseil général a souhaité préserver les services offerts à la population et le niveau d'investissement au prix, en 2009, d'une augmentation des taux de fiscalité directe, d'un recours plus important à l'endettement et d'un étalement des projets d'investissement. Deux décisions modificatives ont été nécessaires, consécutivement à une baisse des recettes fiscales indirectes (droits de mutation) plus forte que prévu. Elles ont porté essentiellement sur la diminution de dépenses non obligatoires. Par ailleurs, des mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement ont été engagées.

Pour 2010, le budget primitif prévoit une légère baisse de dépenses de fonctionnement, ainsi qu'une stagnation des recettes, avec une prévision de capacité d'autofinancement nette proche de zéro et le maintien du niveau des dépenses d'équipement. Cette stratégie d'adaptation à la crise risque toutefois de se heurter à la réduction des marges de manœuvre fiscales, accentuée par la réforme de la taxe professionnelle, le fort endettement et la diminution des réserves.

(1) M€ : millions d'euros.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| RAPPEL DE LA PROCEDURE | 5 |
| 1- EXAMEN DE LA FIABILITE DES COMPTES | 5 |
| 1-1 Les subventions d'équipement transférables..... | 5 |
| 1-2 La valorisation des actifs..... | 6 |
| 1-3 Les subventions versées à des personnes de droit privé..... | 6 |
| 1-4 Les autres immobilisations financières..... | 7 |
| 1-4-1 Les créances sur particuliers..... | 7 |
| 1-4-2 Les prêts aux collectivités et aux groupements..... | 7 |
| 1-5 Les immobilisations reçues en affectation..... | 8 |
| 1-6 Les travaux effectués d'office pour les opérations de remembrement..... | 8 |
| 1-7 Les restes à recouvrer..... | 8 |
| 2- ANALYSE FINANCIERE | 9 |
| 2-1 Les produits de gestion..... | 9 |
| 2-1-1 Les produits de la fiscalité départementale..... | 9 |
| 2-1-1-1 L'évolution des produits fiscaux..... | 10 |
| 2-1-1-2 Les bases et les taux de la fiscalité directe..... | 10 |
| 2-1-1-3 Les produits de la fiscalité indirecte..... | 11 |
| 2-1-2 La mobilisation du potentiel fiscal du département..... | 12 |
| 2-1-3 Le produit des dotations, subventions et participations..... | 12 |
| 2-2 Les charges de gestion..... | 13 |
| 2-2-1 Les charges de structure..... | 13 |
| 2-2-2 Les autres charges de gestion courante..... | 14 |
| 2-2-2-1 Les transferts au titre de l'aide sociale..... | 14 |
| 2-2-2-2 Les contributions obligatoires et les participations..... | 15 |
| a) Les contributions obligatoires..... | 15 |
| b) Les participations et subventions..... | 16 |
| 2-2-3 Le caractère contraint des charges de gestion..... | 16 |
| 2-3 La capacité d'autofinancement..... | 17 |
| 2-3-1 Les soldes intermédiaires de gestion..... | 17 |
| 2-3-2 La capacité d'autofinancement (CAF)..... | 18 |
| 2-3-3 Le taux d'épargne..... | 18 |
| 2-4 Le financement de l'investissement..... | 19 |
| 2-4-1 L'exécution des prévisions budgétaires..... | 19 |
| 2-4-2 Les dépenses d'investissement..... | 20 |
| 2-4-2-1 Les dépenses totales d'investissement..... | 20 |
| 2-4-2-2 Les emplois réels d'investissement..... | 20 |
| 2-4-3 Les ressources d'investissement..... | 20 |
| 2-4-3-1 Les ressources totales d'investissement..... | 20 |
| 2-4-3-2 Les ressources réelles d'investissement..... | 21 |
| 2-4-4 Le besoin de financement..... | 22 |
| 2-5 L'endettement..... | 22 |
| 2-5-1 L'évolution de l'endettement du département..... | 22 |
| 2-5-1-1 Le niveau de l'encours..... | 22 |
| 2-5-1-2 Le profil d'extinction de la dette..... | 23 |
| 2-5-1-3 La composition de l'encours..... | 23 |
| 2-5-2 La gestion de la dette..... | 24 |
| 2-5-2-1 La dette à taux variable..... | 24 |
| 2-5-2-2 La dette structurée..... | 25 |
| 2-5-3 Les garanties d'emprunt..... | 26 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 2-6 | L'équilibre financier de collectivité..... | 26 |
| | Conclusion de l'analyse financière..... | 27 |
| 3 - | LES DEPENSES SOCIALES | 27 |
| 3-1 | Présentation générale..... | 27 |
| 3-2 | L'aide sociale à l'insertion (RMI/RSA)..... | 28 |
| 3-3 | L'aide sociale à l'enfance..... | 30 |
| 3-4 | L'aide sociale aux handicapés..... | 30 |
| 3-4-1 | Les frais de séjours, d'hébergement et d'inhumation..... | 31 |
| 3-4-2 | Les aides à la personne (ACTP et PCH)..... | 31 |
| 3-5 | L'aide sociale aux personnes âgées..... | 32 |
| | Conclusion..... | 33 |
| 4 - | LES MESURES PRISES FACE À L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER | 33 |
| 4-1 | Le coût des compétences transférées et leur évolution..... | 33 |
| 4-1-1 | Les dépenses d'allocation à l'insertion..... | 33 |
| 4-1-2 | APA et PCH..... | 34 |
| 4-2 | Les mesures budgétaires et de gestion prises en 2009..... | 35 |
| 4-2-1 | Le budget primitif 2009..... | 35 |
| 4-2-2 | La décision modificative n° 1 (26 juin 2009)..... | 37 |
| 4-2-3 | La décision modificative n° 2 (20 novembre 2009)..... | 37 |
| 4-3 | Les mesures de gestion mises en œuvre en 2009..... | 37 |
| 4-3-1 | Fonctionnement général..... | 38 |
| 4-3-2 | Les dépenses de personnel..... | 38 |
| 4-3-3 | Les dépenses sociales..... | 38 |
| 4-3-4 | L'investissement..... | 39 |
| 4-3-5 | Les effets relativement limités du plan de relance par le FCTVA..... | 39 |
| 4-4 | La réforme de la taxe professionnelle..... | 40 |
| 4-5 | Les mesures prises pour 2010..... | 41 |
| | ANNEXES | 43 |

RAPPEL DE LA PROCEDURE

L'ouverture de l'examen de la gestion du département de la Seine-et-Marne a été notifiée au président du conseil général, Monsieur Vincent EBLE, par lettre du président de la chambre en date du 25 janvier 2010.

Le département de la Seine-et-Marne fait partie de l'échantillon de trois enquêtes nationales : l'enquête consacrée aux budgets locaux face à la crise, l'enquête commune relative à la décentralisation routière et l'enquête nationale sur l'accueil des gens du voyage.

Pour des raisons de calendrier, l'examen de la gestion du département est conduit en deux temps, se traduisant par deux cahiers.

- Le présent cahier porte sur la fiabilité des comptes et la situation financière, et examine la problématique des budgets locaux face à la crise.
- Le second cahier sera essentiellement consacré au suivi des observations de la chambre formulées à l'occasion de son précédent contrôle (exercices 2001 à 2005), à la décentralisation routière et à l'accueil des gens du voyage dans le département de la Seine-et-Marne.

Conformément à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable avec le président du conseil général, s'est déroulé le 5 juillet 2010.

La chambre régionale des comptes a formulé, lors de sa séance du 29 juillet 2010, des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur, le 8 septembre 2010. Le président du conseil général a répondu aux observations de la chambre, par courrier enregistré au greffe le 5 novembre 2010.

Lors de sa séance du 23 novembre 2010, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes concernant la fiabilité des comptes, la situation financière de la collectivité et la problématique des budgets locaux face à la crise.

1 - EXAMEN DE LA FIABILITE DES COMPTES

L'examen de la fiabilité des comptes n'a pas mis en évidence d'anomalies de nature à compromettre l'analyse financière, mais des désordres ont été relevés et appellent des mesures de régularisation.

1-1 Les subventions d'équipement transférables

Selon les dispositions de l'instruction M52, sont imputées au crédit du compte 131 les subventions d'investissement reçues par le département, pour la réalisation d'immobilisations amortissables. Ces subventions, dites « transférables », doivent être reprises dans le résultat de la section de fonctionnement (compte 777 « quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat ») pour disparaître, à terme, du bilan (via le compte 1391 « subventions d'investissement transférés au compte de résultat »). Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention rapporté à la durée d'amortissement du bien subventionné. Lorsque les subventions sont totalement reprises, le compte 131 est soldé par le crédit du compte 1391 (opération d'ordre non budgétaire).

Sur l'ensemble de la période 2006-2009, les subventions d'équipement transférables reçues par le département ne font pas l'objet d'une reprise selon un rythme cohérent avec la durée d'amortissement des biens financés, contrairement aux dispositions de l'instruction comptable.

Cette situation a affecté la qualité des comptes produits en minorant, par l'absence de reprise au compte 777, le résultat de la section de fonctionnement et en présentant au bilan un montant de subventions d'équipement transférables (96,8 M€ fin 2009) bien supérieur à la réalité (cf. tableau n° 1 en annexe).

La décision de recourir à la procédure de « neutralisation budgétaire des amortissements », autorisée par l'instruction M52 et visant à atténuer la charge que représente l'amortissement pour la section de fonctionnement, prise par la délibération du 28 janvier 2005, ne justifie pas une reprise diminuée, sur chacun des exercices 2006 à 2009, de la quote-part de la subvention reçue à la section de fonctionnement via le compte 1391.

D'une part, la neutralisation ne concerne que la part non couverte par la reprise des subventions perçues. Elle est donc sans effet sur le mécanisme de reprise des subventions transférables.

D'autre part, la décision, prise par l'assemblée délibérante le 28 janvier 2005, en matière de neutralisation de l'amortissement des bâtiments administratifs et scolaires, n'a pas été suivie d'effet, les comptes 7768 « neutralisation des amortissements » et 198 « neutralisation des amortissements » n'ayant pas été mouvementés.

La chambre invite l'ordonnateur à prendre toutes dispositions utiles pour régulariser cette situation. Ce dernier exprime son intention d'opérer les régularisations préconisées.

1-2 La valorisation des actifs

Le montant des actifs, présenté en annexe du compte administratif 2008 (état des immobilisations, rubrique I, II, III, IV, V) et le total de l'actif immobilisé, inscrit au compte de gestion du même exercice, devraient être identiques. Pourtant, la valeur d'acquisition des actifs inscrite au compte de gestion est supérieure de 209 M€ à celle du compte administratif, le montant d'amortissement étant lui-même inférieur de 18 M€, ce qui entraîne un écart sur valeur nette comptable de 227 M€ en plus au compte de gestion (cf. tableau n° 2 en annexe).

La chambre rappelle l'importance que revêt la constitution de l'état de l'actif, qui permet à la collectivité d'avoir une connaissance exhaustive de son patrimoine et invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour corriger les écarts constatés. L'ordonnateur, prenant acte de ces remarques, s'engage à mettre en œuvre, en coordination avec le payeur départemental, les procédures de régularisation nécessaires.

1-3 Les subventions versées à des personnes de droit privé

L'instruction M52 prévoit que les subventions d'équipement versées à des personnes de droit privé (compte 2042) s'amortissent sur une durée de cinq ans maximum, à compter du début de l'exercice suivant la date de versement de la subvention.

Les écritures comptables portées au compte de gestion du département de la Seine-et-Marne ne sont pas conformes à cette règle, les montants amortis (compte 28042) en n+1 étant inférieurs au cinquième des subventions d'équipement inscrites en balance de sortie du compte 2042 en fin d'exercice n (cf. tableau n° 3 en annexe).

Selon les réponses reçues au cours de l'instruction, les écarts relevés proviendraient, pour un équipement d'une durée d'amortissement de 30 ans, de l'intention de la collectivité, sur les conseils de son délégataire, d'aligner la durée de l'amortissement des subventions sur celle de l'équipement. La chambre rappelle que l'application de la durée d'amortissement de cinq ans, prévue par l'instruction M52, est obligatoire.

1-4 Les autres immobilisations financières

1-4-1 Les créances sur particuliers

On constate un montant de 14 208 522,72 €, inscrit au compte 2764 « créances sur particuliers », que ni le comptable ni l'ordonnateur n'ont pu pleinement justifier. Le comptable a indiqué qu'il s'agirait de créances sur tiers, sans versement préalable de fonds, résultant de défauts de régularisation de la compensation du remboursement des emprunts endossés par le département lors du transfert des collègues ; il considère que les sommes en cause correspondraient à des opérations d'ordre qui n'ont pas été dénouées correctement. Dès lors, la somme concernée serait, de fait, irrécouvrable et une annulation devrait la réalité de la situation patrimoniale du département.

Le recours au débit du compte 1068 « excédents de fonctionnement capitalisés », tel que proposé par le comptable, ne serait pas conforme aux conditions d'utilisation de ce compte, en comblement de déficit, qui sont définies par les articles L. 2311-6, R. 2311-11, R. 2311-12 et D. 2311-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le code encadre strictement la reprise, pour un montant limité, de l'excédent de fonctionnement capitalisé au compte 1068.

Sans méconnaître l'impact de cette opération sur le budget, que l'ordonnateur n'a pas manqué de souligner, dans le contexte économique et financier actuel, la chambre invite la collectivité à régulariser le compte 2764, dans le respect des dispositions en vigueur de l'instruction budgétaire et comptable M 52.

1-4-2 Les prêts aux collectivités et aux groupements

Le compte 2741 « prêts aux collectivités et aux groupements » présente, fin 2009, un total de créances de 2 903 895,09 €, dont 2 500 000 € au titre d'une avance à l'office de l'habitat de Seine-et-Marne, avance aujourd'hui totalement remboursée, mais dont les remboursements ont été imputés, à tort, au compte 2748 « autres prêts ».

La chambre invite l'ordonnateur à procéder à la régularisation des comptes par débit du compte 2748 et crédit du compte 2741 pour 2,5 M€, ce qui ne modifie pas l'enveloppe globale du compte 27. Le département a fait connaître son intention de procéder aux régularisations nécessaires.

1-5 Les immobilisations reçues en affectation

Le compte 22 « immobilisations reçues en affectation » « *enregistre les immobilisations reçues en affectation lorsque l'affectataire est doté de la personnalité morale. La subdivision intéressée du compte 22 est débitée du montant de la valeur brute de l'immobilisation reçue par le crédit du compte 229 « droit de l'affectant ». Ce même compte 229 est débité par le crédit des comptes 28 et 16 des amortissements et emprunts éventuellement transférés. Le compte 229 « droit de l'affectant » représente donc la contrepartie nette des éléments d'actif et de passif reçus en affectation.* »⁽²⁾.

Les comptes de gestion des exercices 2006 à 2009 présentent, pour le compte 22, un seul et unique solde d'un montant de 38 972 263,40 €, porté au crédit de la subdivision 2298 « droits de l'affectant - autres », mais aucun actif, ni amortissement, ni emprunt transféré, n'est inscrit en contrepartie.

Cette écriture passée sur le compte 2298 résulterait d'une erreur lors de la transposition M51/M52. Une correspondance, datant du 25 avril 2005, adressée au payeur départemental, autorisait la correction des écritures comptables. Néanmoins, au 31 décembre 2009, celle-ci n'était pas effectuée.

L'ordonnateur a informé la chambre, qui en prend acte, qu'il a fait rectifier les écritures comptables correspondantes.

1-6 Les travaux effectués d'office pour les opérations de remembrement

Les travaux effectués d'office pour les opérations de remembrement sont inscrits au compte 45421 en dépenses et ont vocation à être soldés, lorsque l'opération est terminée, par inscription, du même montant, au compte 45422.

Fin 2009, le compte 45421 du département présentait un solde débiteur de 3 898 497,42 € en dépenses et le compte 45422 un solde créditeur de 283 277,77 € en recettes. L'instruction a montré que de nombreuses opérations étaient terminées, sans que les comptes soient apurés, malgré les demandes du payeur départemental. La chambre relève que les désordres qui affectent les soldes débiteurs et créditeurs du compte 4542 « travaux effectués d'office pour le compte de tiers - opérations de remembrement », ont conduit à minorer les résultats de la collectivité. Elle prend note de l'engagement du département de mettre à jour les comptes concernés et de procéder, à l'avenir, à l'apurement régulier de ces comptes.

1-7 Les restes à recouvrer

La chambre relève l'absence d'inscription au budget primitif 2010 des crédits nécessaires à l'annulation du titre n° 22950 émis le 14 janvier 2010 (pendant la journée complémentaire de la gestion 2009) pour la redevance des mines, à hauteur de 1 581 693 €, montant déjà compris dans un versement au titre des contributions directes.

(2) Instruction M52.

L'ordonnateur indique qu'il a été procédé à l'inscription des crédits nécessaires à l'annulation de ce titre, à l'occasion de la décision modificative n° 1 de l'exercice 2010 adoptée par l'assemblée délibérante le 25 juin 2010, ce dont la chambre prend acte.

2 - ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière a porté sur le seul budget principal du département, en raison de la modicité des enjeux financiers présentés par ses quatre budgets annexes.

2-1 Les produits de gestion

Trois quarts des produits du département sont issus des impôts et taxes (compte 73) et 22 % des dotations et subventions (compte 74). Entre 2006 à 2009, la part relative du compte 73 dans le total des produits de gestion a augmenté de 2 %, alors que la part des subventions et dotations a diminué d'autant. Le dynamisme des impôts et taxes est ainsi trois fois supérieur à la croissance des dotations et subventions. La fiscalité a constitué le principal levier pour garantir l'équilibre de gestion du département : en quatre ans, les produits fiscaux ont augmenté de 102 M€, alors que les dotations et subventions n'ont progressé que de 10,5 M€ (cf. tableau n° 4 en annexe).

En 2008, les produits réels de fonctionnement du département s'élevaient à 740 € par habitant, ratio de 15 % inférieur à la moyenne nationale de la strate. Cet écart est stable au cours de la période.

2-1-1 Les produits de la fiscalité départementale

De 2006 à 2008, la part de la fiscalité directe par habitant s'est progressivement réduite, passant de 58,4 % à 56,9 %, pour approcher de la moyenne de la strate (53,2 % en 2006 et 52,9 % en 2008).

En revanche, en 2009, le poids de la fiscalité directe a augmenté de sept points, pour passer de 57 % à 64 % du total des produits fiscaux, et les taxes et impôts indirects ont été ramenés de 43 à 36 %, soit un niveau inférieur à celui de l'exercice 2006.

Cette inversion de tendance de la répartition des produits fiscaux peut être interprétée comme une conséquence immédiate de la crise sur les ressources du département, la collectivité compensant les pertes de recettes de sa fiscalité indirecte par l'accroissement du produit tiré des impôts directs.

2-1-1-1 L'évolution des produits fiscaux

La croissance moyenne des produits fiscaux directs est, ainsi, passée de 4,3 % par an, entre 2006 et 2008, à 9,4 % l'an après intégration de l'exercice 2009. Les produits de la fiscalité indirecte ont connu une progression moyenne de 8 % par an, entre 2006 et 2008, soit près du double des produits de la fiscalité directe. Compte tenu de la diminution de 36 M€ au cours du dernier exercice, sans tenir compte des reversements et restitutions (compte 739), le produit de la fiscalité indirecte, en 2009, a été quasiment ramené au niveau de 2006.

Les produits de la fiscalité directe ont, en définitive, progressé de 30 % depuis 2006, pour atteindre le montant de 473 M€ en 2009. Avec un surplus de recettes de plus de 80 M€, le dernier exercice a enregistré la plus forte progression des recettes de fiscalité directe sur un an (+ 20 %). Inversement, en 2009, les produits fiscaux indirects ont reculé de 12 % (cf. tableau n° 5 en annexe).

Net du montant des reversements et restitutions, le produit global de la fiscalité départementale (compte 73) continue, néanmoins, de croître durant le dernier exercice (4,3 %), à un rythme légèrement inférieur à celui de l'année précédente (4,9 %). Le département a donc pu maintenir le dynamisme global de son produit fiscal.

2-1-1-2 Les bases et les taux de la fiscalité directe

La progression des produits fiscaux directs au cours de la période sous revue est le résultat combiné d'un fort dynamisme des bases et de deux révisions des taux en 2007 et 2009.

De 2006 à 2009, la progression moyenne annuelle des bases des quatre taxes locales a oscillé entre 3,6 et 5,8 % (cf. tableau 6 en annexe). Si, en 2009, les bases de la taxe professionnelle ont affiché la plus forte croissance de progression (9,5 %), sur la période, les bases de la taxe sur le foncier non bâti (+ 18,3 %) et de la taxe professionnelle (+ 15,8 %) ont été les plus dynamiques.

Le gel des bases de la taxe professionnelle, intervenu au 1^{er} janvier 2010 dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, privera le département d'une source importante de progression de ses recettes. A ce jour, la collectivité n'est cependant pas en mesure d'estimer les conséquences de cette réforme.

Les taux de taxe d'habitation et de taxe professionnelle du département de la Seine-et-Marne sont inférieurs aux moyennes nationales, alors que ceux de la taxe foncière et de la taxe sur le foncier non bâti sont supérieurs de 1,5 et 6 points (cf. tableau n° 7 en annexe). Le département a cherché à tirer bénéfice du dynamisme des bases de sa fiscalité foncière, lié à l'importance des réserves foncières et à l'urbanisation rapide de son territoire. La relative modération des taux de taxe professionnelle et de taxe d'habitation traduisent *a contrario* la volonté de la collectivité de favoriser son attractivité pour l'installation d'entreprises et de nouveaux résidents.

Durant la période sous revue, le département a procédé à deux reprises à une hausse des taux de fiscalité directe. Alors que la hausse de 2007 correspondait à la recherche du meilleur parti à tirer du dynamisme des bases fiscales de la collectivité, celle de 2009 répondait à la nécessité de compenser la chute des produits due à un changement de conjoncture économique.

| Hausse des taux (%) | 2006/2007 (1 ^{ère} Période) | 2008/2009 (2 ^{ème} Période) |
|---------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| TH | 0,07 | 0,58 |
| TF | 0,12 | 1,2 |
| TFNB | 0,32 | 2,61 |
| TP | 0,32 | 1,03 |

La progression de 30 % du produit fiscal direct, sur la période 2006 à 2009, a essentiellement porté sur le dernier exercice, pour lequel la croissance a été 4,5 fois supérieure à celle des années précédentes. En 2009, le produit de la taxe professionnelle a enregistré la plus forte progression (+ 26 %) des recettes des quatre taxes directes.

Les deux révisions de taux ont entraîné une modification de la répartition du produit entre les quatre taxes, la part de la taxe professionnelle augmentant, alors que diminue celle de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, la modification étant plus prononcée en 2009 qu'en 2007 (cf. tableau n° 8 en annexe).

A l'issue du premier relèvement des taux intervenu en 2007, le dynamisme des bases a été la cause première de l'accroissement du produit, alors que l'essentiel de la hausse des taux a concerné la taxe professionnelle (TP).

En 2009, le relèvement des taux est la principale cause de l'augmentation des recettes. A l'exception de la TP, le dynamisme des bases est équivalent à la période antérieure, mais « l'effet taux » prédomine. Le produit de la TP, par la combinaison de la croissance des bases et des taux, est, une nouvelle fois, la ressource la plus dynamique de la fiscalité directe du département. La suppression de cet impôt privera certainement la Seine-et-Marne d'une part importante de ses marges de manœuvre fiscale.

| Effet base - Effet taux | | | | | | |
|----------------------------|--------------|------------|------------|--------------|------------|------------|
| Nature / K€ ⁽³⁾ | 2006/2007 | | | 2008/2009 | | |
| | Produit 2007 | Effet base | Effet taux | Produit 2009 | Effet base | Effet taux |
| TH | 87 681 | 3,70 % | 1,00 % | 102 780 | 3,68 % | 8,95 % |
| TF | 142 638 | 3,59 % | 1,00 % | 169 598 | 4,80 % | 10,81 % |
| TFNB | 1 576 | 5,59 % | 1,10 % | 1 946 | 5,24 % | 8,88 % |
| TP | 144 232 | 0,35 % | 4,95 % | 191 685 | 9,43 % | 15,19 % |

Source : Données DGCL

2-1-1-3 Les produits de la fiscalité indirecte

Comme beaucoup de départements, la Seine-et-Marne a été confrontée à une forte baisse du versement des droits de mutation sur les transactions à titre onéreux (DMTO), consécutive au repli du marché immobilier en 2008 et 2009. L'exercice 2007 a constitué le point haut du montant de ces droits, qui a reculé de 5 % en 2008, puis chuté de 30 % au cours de 2009, avec une perte de recettes de 52 M€.

De 2006 à 2009, le produit des DMTO est en recul de 27 % et sa part dans les produits de la fiscalité indirecte est passée de 70 à 50 % (cf. tableau n° 9 en annexe).

(3) K€ : Milliers d'euros.

Net du reversement des avances de recettes, le total des produits de la fiscalité indirecte représente 248 M€ en 2009, en recul de 3,7 % par rapport à 2006. Le total des produits nets de la fiscalité indirecte a diminué de 50 M€ entre 2008 et 2009. La chute du rendement des droits de mutation (-52 M€) n'a été, ainsi, que très partiellement couverte par la progression des autres taxes, notamment celle du produit des taxes sur l'énergie (20 %).

2-1-2 La mobilisation du potentiel fiscal du département

Les pertes de produits fiscaux indirects d'environ 50 M€ ont été compensées par une augmentation de recettes de fiscalité directe d'environ 80 M€.

Pour autant, les marges de manœuvre fiscales du département n'ont pas été entièrement annulées. Ainsi, en 2009, l'application des taux moyens nationaux des quatre taxes locales aux bases fiscales de la Seine-et-Marne aurait donné un produit de 480 M€, soit un niveau de recettes d'environ 3 % supérieur au niveau des produits effectivement réalisés.

De 2008 à 2009, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la collectivité est passé de 0,93 à 0,97. Si le département a mobilisé une part de ses réserves fiscales, il dispose encore de marges de manœuvre en ce domaine.

| Capacité fiscale | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|
| KE | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Potentiel fiscal (<i>Bases des contributions directes x taux moyens nationaux</i>) | 386 811 | 400 977 | 423 954 | 480 579 |
| Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (<i>Produits / Potentiel fiscal</i>) | 0,93 | 0,94 | 0,93 | 0,97 |

Source : Données DGCL

2-1-3 Le produit des dotations, subventions et participations

Pour l'exercice 2009, le produit des dotations, subventions et participations (compte 74) a atteint un montant de 214 M€, soit 22 % des produits de gestion, en baisse de 2 % dans le total des recettes de la collectivité. De 2006 à 2009, il a augmenté à un rythme annuel moyen de 1,7 %, inférieur au niveau de l'inflation ; contrairement aux produits de la fiscalité, sa croissance est quasiment nulle pour le dernier exercice (cf. tableau n° 10 en annexe).

En 2009, avec un montant d'environ 162 M€, les dotations globales de l'Etat - dotation globale de fonctionnement (DGF) et dotation générale de décentralisation (DGD) - représentent plus des trois quarts du compte 74. La part relative de la DGF est supérieure de quatre points en Seine-et-Marne à la moyenne nationale des autres départements (70 % - DGCL *Les finances départementales 2008*). Les autres participations financières d'organismes publics (compte 747) équivalent à 18 % du poste des dotations et subventions et concernent les politiques sectorielles conduites par le département, essentiellement dans le domaine social (aides à la personne, aides sociales à l'enfance, prestation de compensation du handicap).

2-2 Les charges de gestion

En 2009, le montant total des charges de gestion du département de la Seine-et-Marne s'est élevé à 851 M€ (cf. tableau n° 11 en annexe). De 2006 à 2009, ces charges ont progressé de 26 %, soit au rythme annuel de 8,1 %, deux fois supérieur à celui des produits (4,2 %).

En 2008, les charges réelles de fonctionnement par habitant en Seine-et-Marne étaient de 655 €, soit un niveau de 13,5 % inférieur à la moyenne de la strate.

Pour le dernier exercice, les charges de structure (dépenses de personnel et dépenses à caractère général), représentent 30 % des dépenses réelles de fonctionnement, contre 70 % pour les charges d'intervention, qui englobent les transferts sociaux financés par la collectivité.

La période sous revue est essentiellement caractérisée par une modification du poids respectif des différentes charges. Ainsi, la part des dépenses de personnel (+65%) est passée de 18 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2006 à 23 % en 2009, tandis que celle des charges d'intervention (compte 75) a été ramenée de 75 à 70 % des dépenses de fonctionnement.

L'évolution du total des charges de fonctionnement ne traduit pas d'effets directs de la crise sur les finances de la collectivité. Le dynamisme général des dépenses réelles de fonctionnement de 8,8 % par an, entre 2006 et 2008, est légèrement diminué de 0,7 point lorsque l'on intègre l'exercice 2009.

2-2-1 Les charges de structure

Les charges de structure, composées des charges à caractère général et des charges de personnel ont globalement enregistré une augmentation de 55 % de 2006 (163 M€) à 2009 (254 M€). Cette croissance sensible est avant tout liée aux transferts de compétences de l'Etat vers le département, notamment ceux des « Techniciens et Ouvriers de Service » (TOS) et des agents des directions départementales de l'équipement.

D'un montant de 56 M€ pour le dernier exercice, les charges à caractère général ont progressé à un rythme moyen annuel de 8,9 %, supérieur de 0,8 % à celui du total des charges de gestion. Sur la période, la part relative de ces dépenses est restée stable, à 6,5 % du total des charges de gestion.

En quatre ans, les charges de personnel du département de la Seine-et-Marne sont passées de 120 à 198 M€ (cf. tableau n° 12 en annexe). En hausse de 65 %, elles ont augmenté à un rythme moyen annuel de 18 %, plus de deux fois supérieur à celui du total des charges de gestion (8 %).

Cette progression importante des charges de personnel résulte essentiellement du transfert des TOS - rebaptisés « Adjoints Techniques Territoriaux de l'Enseignement » (ATTE) - et des agents des directions départementales de l'équipement, qui a entraîné un doublement de l'effectif départemental.

Le dernier exercice, qui a vu l'achèvement de l'intégration de ces personnels dans les effectifs du département à parité de régime indemnitaire, devrait marquer un palier dans le rythme de croissance des dépenses du chapitre 012.

En 2006, les dépenses de personnel par habitant s'élevaient à 95 € en Seine-et-Marne, soit 10 % au dessous de la strate nationale de référence, écart réduit à 7 % pour l'exercice 2008, ce qui traduit un plus grand dynamisme de cette dépense en Seine-et-Marne.

2-2-2 Les autres charges de gestion courante

En 2009, les autres charges de gestion courante (compte 65) ont représenté près de 600 M€, soit 70 % des dépenses de fonctionnement, et l'équivalent de 61 % des produits courants de gestion.

De 2006 à 2009, elles ont progressé à un rythme moyen annuel de 5,4 %, inférieur de plus de trois points au dynamisme général des dépenses de fonctionnement. En 2008, elles représentaient 448 € par habitant en Seine-et-Marne, 13 % en deçà de la moyenne de la strate (514 €).

Ces dépenses comprennent les transferts au titre de l'aide sociale (60 % du compte 65), les contributions obligatoires (25 %), les participations et subventions (15 %).

2-2-2-1 Les transferts au titre de l'aide sociale

A la clôture de l'exercice 2009, les transferts au titre de l'aide sociale⁽⁴⁾ s'élevaient à 174 M€ pour les aides à la personne et 192 M€ pour les structures d'accueil. De 2006 à 2009, le total de ces deux postes a connu une progression moyenne annuelle de 5,9 %, les dépenses d'aide à la personne ayant évolué 2,5 fois plus rapidement que celles liées aux structures d'hébergement.

La contribution par habitant à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), 120 € pour l'exercice 2008, est de 40 % inférieure à la moyenne de la strate (200 €). Les frais de séjour et d'hébergement, ou d'accueil dans les établissements (149 €), sont également inférieurs de 9 % à la moyenne de la strate (158 €).

De 2006 à 2009, le versement des aides à la personne du département a augmenté de 29 %, avec une accélération en 2009.

Cette évolution des dépenses inscrites au compte 651 (APA, prestation de compensation du handicap (PCH), aides à la famille) au cours du dernier exercice ne peut être mécaniquement imputée aux seules conséquences de la crise économique. Ainsi, la progression la plus forte en quatre ans (+ 63 %), celle de la PCH (compte 65112), résulte, en partie, de dispositifs législatifs et réglementaires ouvrant des droits nouveaux et qui n'ont pas atteint leur point de maturité.

De même, la très forte augmentation des allocations versées au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu de solidarité active (RSA) pour l'exercice 2009 (+ 20 %) est liée à l'extension des bénéficiaires potentiels, intervenue après l'entrée en vigueur du RSA au mois de juin 2009. Les effets de la crise, vraisemblables, ne peuvent être aisément isolés.

Enfin, le dynamisme général des versements d'aides à la personne est aussi la conséquence des décisions prises par le conseil général de la Seine-et-Marne, en particulier en faveur de la petite enfance et de la population étudiante.

(4) Au compte 65, sont retracés les versements d'allocations aux bénéficiaires et aux structures d'hébergement. La notion de dépenses d'aide sociale comprend, en outre, les frais de personnel et les services communs.

A l'exception des deux politiques nouvelles voulues par le législateur (PCH compte 65 112 et RSA compte 6517), la dynamique des dépenses d'aide sociale fléchit légèrement en 2009.

Les dotations pour frais de séjour et d'hébergement (compte 652), 192 M€ en 2009, constituent le premier poste de charges d'intervention du département, à peu près équivalent à ses dépenses de personnel.

En augmentation de 11 % de 2006 à 2009, ces charges ont connu une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 3,6 %, inférieure à celles du total des charges de gestion. Le niveau de l'aide sociale par habitant (APA + frais de séjour) reste de 25 % inférieur à la moyenne nationale de la strate.

Les dotations versées aux établissements médico-sociaux comptent pour 98 % des dépenses de séjour et d'hébergement. Le territoire de la Seine-et-Marne compte un grand nombre de structures qui accueillent de nombreux pensionnaires provenant de départements limitrophes. Les frais de séjour temporaire restant pris en charge par les départements d'origine, l'accueil de populations non seine-et-marnaises dans des établissements sociaux et médico-sociaux n'entraîne, selon le département, aucun transfert de charges pour le budget de la collectivité.

2-2-2-2 Les contributions obligatoires et les participations

En 2008, les contributions obligatoires et les participations (comptes 6558 et 656) ont été, par habitant, de 142 € par habitant en Seine-et-Marne, soit un niveau supérieur de 27 % à la moyenne de la strate (112 €).

Cette situation est, en grande partie, la conséquence du poids spécifique du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Seine-et-Marne, essentiellement financé par le département.

a) Les contributions obligatoires

Au 31 décembre 2009, les contributions obligatoires représentent une somme de 137 M€, avec une progression moyenne de 5,3 % l'an durant la période sous revue (cf. tableau n° 13 en annexe).

Supérieure à 100 M€ en 2009, la dotation du SDIS compte pour 75 % de ces contributions obligatoires et a augmenté de 20 % en quatre ans, malgré la décision de reprise d'une provision pour risques de 3,5 M€, déduite de la subvention 2009 du département. Cette économie a toutefois entraîné un transfert des risques portés par le SDIS qui contraindraient la collectivité à réabonder le budget du SDIS si ces risques venaient à se réaliser.

Les dotations au fonctionnement des collèges constituent le deuxième poste des dépenses obligatoires et représente 16 % de celles-ci. C'est la croissance la plus dynamique du compte 655, ce qui correspond à l'évolution démographique du département. Ce poste connaît néanmoins une progression moyenne annuelle inférieure de deux points à la dynamique générale des charges de gestion.

Le SDIS et les dotations aux collèges couvrent 90 % des contributions obligatoires, les autres postes, relativement mineurs, ont connu un constant recul dans la période (ex : compte 6556 : - 31 % ; compte 6558 : - 8 %). De 2006 à 2009, la baisse est de 2 M€.

b) Les participations et subventions

D'un montant global de près de 92 M€ en 2009, les participations et subventions représentent 12 % de l'ensemble des charges de gestion. Bien qu'ayant enregistré un léger effritement en fin de période, leur part dans les dépenses de fonctionnement demeure à peu près constante (cf. tableau n° 14 en annexe).

Leur montant a connu, en 2009, un recul de 3 % par rapport à l'exercice précédent, équivalent à +3 M€. Ainsi, le compte 6568 (Autres participations) baisse de 4,7 M€ en 2009, soit 10 % des sommes engagées pour l'exercice antérieur, les subventions de fonctionnement aux associations du compte 6574 diminuent de 1,6 M€ (-5 %).

2-2-3 Le caractère contraint des charges de gestion

Les charges de personnel et les annuités de remboursement de la dette présentent une grande rigidité. En outre, la plupart des autres charges de gestion courante, notamment les dépenses sociales et les dépenses obligatoires, relèvent, pour l'essentiel, d'obligations légales.

| K€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Var. % 09/06 |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Charges de personnel (012) | 120 227 | 142 421 | 174 560 | 198 127 | + 65 % |
| Autres charges de gestion (c/65) | 509 579 | 545 398 | 570 750 | 597 129 | + 17 % |
| Annuité du remboursement de la dette | 79 792 | 82 818 | 85 109 | 90 281 | + 13% |
| Total charges contraintes | 709 598 | 770 637 | 830 419 | 885 537 | + 25 % |

Source Comptes de gestion

Les charges contraintes de la Seine-et-Marne ont progressé de 18 % sur la période, soit moins vite que l'ensemble des charges de gestion (+ 26 %). Outre le ralentissement de la croissance des contributions obligatoires (compte 65) - deux tiers du total -, une baisse significative des charges d'annuité de la dette, réduites de près de 20 % entre l'exercice 2006 et 2009, explique cette tendance.

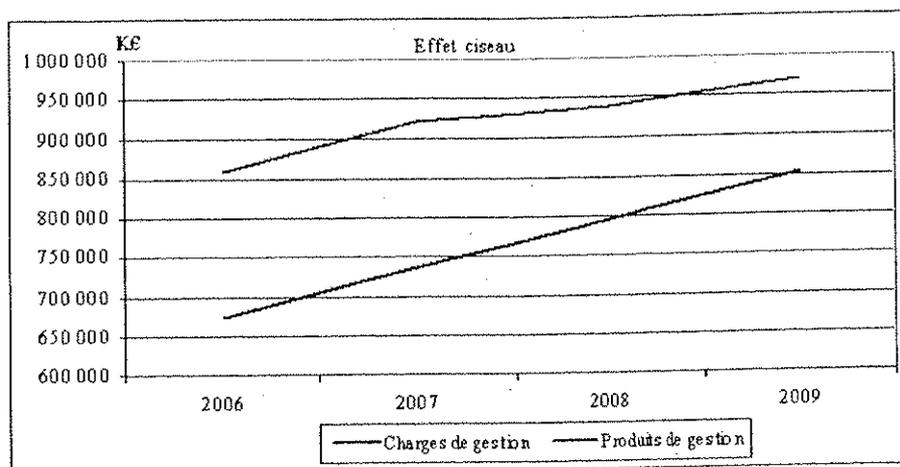
| K€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Charges contraintes (a) | 778 264 | 793 375 | 830 419 | 915 531 |
| Produits de gestion (b) | 859 877 | 921 847 | 938 942 | 972 790 |
| Ratio (a/b) | 0,91 | 0,86 | 0,88 | 0,94 |

Source : Comptes de gestion

Les dépenses contraintes du département de la Seine-et-Marne représentent environ 90 % des produits de gestion. La stratégie de réduction de la charge de la dette appliquée en 2007 et 2008 a permis une diminution, entre 2006 (91 %) et 2008 (88 %), mais l'exercice 2009 enregistre une augmentation de ce pourcentage (94 %) qui la porte à un niveau plus élevé qu'en 2006.

2-3 La capacité d'autofinancement

A l'instar de toutes les collectivités départementales, la Seine-et-Marne voit l'évolution de ses finances soumises à un « effet ciseau » dû à une progression de ses charges de gestion deux fois plus rapide que celle de ses produits. Cette tendance est antérieure à la crise économique des années 2008/2009.



2-3-1 Les soldes intermédiaires de gestion

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) (différence entre les produits et les charges de gestion) a légèrement diminué en 2007, plus fortement en 2008 et 2009. Entre 2006 et 2009, l'EBF a chuté de 35 % (de 188 M€ à 121,5 M€).

L'EBF par habitant du département, proche de la moyenne nationale de la strate en 2006 (148 € contre 149 €) et même supérieur en 2007 (147 € contre 140 €), devient nettement inférieur en 2008 (112 € contre 123 €). Ainsi, alors que l'EBF par habitant de la moyenne de la strate a diminué de 17 % de 2006 à 2008, celui du département de la Seine-et-Marne a baissé de 24 %.

Si en 2009 la charge des intérêts de la dette diminue de 12 M€ par rapport à 2008, la baisse entre 2006 et 2009, n'est que de 6 M€.

Le résultat financier de la collectivité a progressé de 21 % entre 2006 et 2009 avec cependant de fortes variations selon les exercices. Il dépend, pour l'essentiel, du poids des charges d'intérêt des emprunts (compte 661). Celles-ci ont enregistré une baisse notable en 2009, de 11 M€ par rapport à l'année précédente, ce qui a eu pour effet de ramener le résultat financier de - 28 M€ à - 22 M€.

Au cours de l'année 2007, le département a reçu une recette exceptionnelle de 28 M€ correspondant aux loyers capitalisés des gendarmeries. Après neutralisation de cette recette, le résultat baisse de 26 %, entre 2006 et 2007, et de 15 % entre 2007 et 2008. La baisse se poursuit en 2009 (- 13 %).

Cette tendance, ressentie dès 2007, ne peut donc être imputée directement à la crise.

2-3-2 La capacité d'autofinancement (CAF)

La capacité d'autofinancement brute est égale à la somme du résultat de fonctionnement et des dotations aux amortissements et provisions nettes des reprises.

La CAF brute du département de la Seine-et-Marne, entre 2006 et 2009, a suivi l'évolution des résultats de gestion et enregistré une diminution de 35 % en quatre ans.

La CAF brute par habitant, 84 € en 2008, était égale à 75 % de la moyenne de la strate, alors qu'elle en représentait 90 % en 2006 et 2007, avec respectivement 123 € et 120 €.

La CAF nette est égale à la CAF brute moins le remboursement en capital des emprunts.

De 2006 à 2007, la CAF nette du département a plus que doublé et a atteint un montant de 74 M€, notamment du fait de la perception, en 2007, des loyers capitalisés des gendarmeries pour 28 M€. En 2008, la CAF nette a baissé de 50 %, puis a été divisée par plus de 12 pour arriver à 4 M€ en 2009 (cf. tableau n° 15 en annexe).

| K€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Var. % | BP |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | | 09/06 | 2010 |
| Capacité d'autofinancement nette disponible (CAF brute-amortissement dette) | 34 846 | 74 138 | 50 666 | 3 941 | -89 | 42 785 |
| <i>var (n/n-1)</i> | | 112,8% | -31,7% | -92,2% | | |

Source : Comptes de gestion

Outre la diminution du résultat de fonctionnement, l'évolution de la CAF nette s'explique par celle des remboursements d'emprunts en capital, qui ont fortement baissé en 2007 et 2008, pour remonter en 2009 à un niveau toutefois inférieur de 20 % à celui de 2006.

2-3-3 Le taux d'épargne

Rapportée au total des produits de gestion, la CAF brute définit un taux d'épargne brut, indice de la part des ressources de fonctionnement susceptible d'être consacrée à des emplois d'investissement. Le même ratio établi à partir de la CAF nette donne une indication du niveau des produits de fonctionnement qui peuvent être directement orientés vers l'investissement (autofinancement), une fois remboursées les annuités en capital de la dette.

| K€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|
| CAF BRUTE (a) | 115 285 | 152 238 | 107 510 | 100 545 |
| Produits de gestion (b) | 859 877 | 921 847 | 938 942 | 972 789 |
| Taux d'épargne brut (a/b) | 13,41 % | 16,51 % | 11,45 % | 10,34 % |
| CAF nette (c) | 34 846 | 74 138 | 50 666 | 3 794 |
| Taux d'épargne net (c/b) | 4,05 % | 8,04 % | 5,40 % | 0,39 % |

Source Comptes de gestion

Après s'être amélioré entre 2006 et 2007, le taux d'épargne brut du département a enregistré un recul d'un tiers durant les trois derniers exercices. Cette baisse est intervenue essentiellement entre 2007 et 2008 (29 %).

L'appel à l'emprunt permet de maintenir le niveau d'investissement lorsque l'épargne brute chute. Mais, la levée de nouveaux emprunts entraîne un accroissement rapide des charges d'annuité de la dette, qui ont une répercussion sur l'épargne nette. En Seine-et-Marne, le recul de l'épargne nette de 2006 à 2009 (- 37 %/an) a été ainsi en moyenne 2,5 fois plus rapide que celui de l'épargne brute (- 13 %/an).

2-4 Le financement de l'investissement

2-4-1 L'exécution des prévisions budgétaires

Sur la période, le taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement est compris entre 75 % et 89 %. Corrigé des opérations de gestion de la dette et de la trésorerie (refinancement et option de tirage), ce taux est compris entre 83 % en 2008 et 94 % en 2006 (cf. tableau n° 16 en annexe).

Cette bonne prévision résulte de la gestion par autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) s'appuyant sur un plan pluriannuel d'investissement (cf. tableau n° 17 en annexe).

Le changement de conjoncture économique a amené le département à réviser à la baisse son plan pluriannuel d'investissement (PPI) à la fin de l'année 2008. Ainsi, le montant des autorisations de programme pour 2010 a été réduit de 230 à 180 M€ et le cumul des CP prévus de 2008 à 2010 baisse de 166,5 M€, dont 95 M€ en 2009 (essentiellement sur les CP en stock), et 65 M€ en 2010 (majoritairement les CP du PPI).

| PPI Oct 2008 (K€) | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|--------------------------------------|---------|----------|---------|----------|
| Cumul CP avant arbitrage 2008 (A) | 255 508 | 325 776 | 363 541 | 944 825 |
| | | 27,50 % | 11,59 % | |
| CP stock après arbitrage | 249 909 | 162 858 | 150 571 | 563 338 |
| | | -34,83 % | -7,54 % | |
| CP PPI après arbitrage | | 67 438 | 147 549 | 214 987 |
| Cumul CP après arbitrage (B) | 249 909 | 230 296 | 298 120 | 778 325 |
| | | -7,85 % | 29,45 % | |
| Différence CP après révision (C=A-B) | -5 599 | -95 480 | -65 421 | -166 500 |
| % du PPI initial (C/A) | -2 % | -29 % | -18 % | -18 % |

Source CG 77

Au cours de l'exercice 2009, le montant prévisionnel des dépenses réelles d'investissement inscrites au budget s'est élevé à 503 M€, soit une progression de 27 % par rapport à 2006. 50 % de ce total représente la charge de remboursement des emprunts et des autres immobilisations financières.

2-4-2 Les dépenses d'investissement

2-4-2-1 Les dépenses totales d'investissement

Pendant la période sous revue, le total des dépenses d'investissement du département de la Seine-et-Marne a augmenté de 40 %.

L'évolution du total des dépenses résulte de celle des opérations d'ordre, passées de 1,3 M€ en 2006 et 2007 à 37,6 et 34 M€ en 2008 et 2009, et de l'introduction « d'opérations afférentes aux options de tirage sur lignes de trésorerie » (compte 16449). Inexistantes en 2006, ces opérations ont mobilisé plus de 100 M€ pendant chacun des trois exercices suivants, traduisant l'appel croissant aux crédits revolving, pour assurer le financement des dépenses d'investissement.

En 2008, les dépenses totales d'investissement par habitant du département de la Seine-et-Marne (327 €) étaient supérieures de 2 % à la moyenne nationale de la strate (321 €), alors que les emplois d'investissement réels (dépenses réelles moins compte 16449) par habitant était, en revanche, inférieurs de 8 % (225 € contre 239 €).

2-4-2-2 Les emplois réels d'investissement

Si le montant des emplois réels d'investissement est relativement stable sur la période, autour de 300 M€, leur composition a sensiblement varié.

Ainsi, les dépenses directes d'équipement ont augmenté de 2006 à 2008, leur part dans le total passant de 44 % à 55 %. De même, les subventions d'équipement versées sont passées de 44 M€ à 75 M€, soit de 15 à 26 %. Ces augmentations ont été rendues possibles par la baisse des remboursements d'emprunts, passés de 120 M € à 51 M€.

Le mouvement s'est inversé en 2009, les dépenses directes étant ramenées à 145 M€, les subventions à 58 M€, alors que les remboursements d'emprunt augmentaient pour atteindre 97 M€.

Toutefois, malgré les mesures prises en 2009, les dépenses directes sont supérieures de 10 % au niveau de 2006, les subventions croissant de 34 % et les remboursements en capital d'emprunts baissant de 19 % (cf. tableau n° 18 en annexe).

La charge de la dette en capital par habitant (40 € en Seine-et-Marne) est de 20 % supérieure à la moyenne nationale.

2-4-3 Les ressources d'investissement

2-4-3-1 Les ressources totales d'investissement

De 2006 à 2009, le total des recettes d'investissement du département a augmenté de 41 %, comme le total des dépenses d'investissement.

Comme pour les dépenses, cette évolution résulte de l'augmentation du montant des opérations d'ordre passées de 7 M€ en 2006 et 2007 à 42 M€ en 2008 et 46 M€ en 2009 et des opérations afférentes aux options de tirage sur ligne de trésorerie ; celles-ci, inexistantes en 2006, ont atteint plus de 100 M€ au cours des trois derniers exercices.

Avec 374 € par habitant, le département dispose d'une ressource totale d'investissement de 20 % supérieure à la moyenne de la strate (342 €).

2-4-3-2 Les ressources réelles d'investissement

Les recettes totales d'investissement retraitées des amortissements et dotations aux provisions et des opérations afférentes aux options de tirage constituent les ressources réelles d'investissement. Entre 2006 et 2009, elles ont progressé de 20 %, mais seulement 7,5 % si l'on neutralise l'effet du remboursement anticipé du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) intervenu en 2009. L'emprunt en a constitué la première source, soit 70 % en moyenne.

| K€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Var. % 09/06 |
|---|---------|----------|----------|----------|--------------|
| <i>Ressources d'investissement réelles</i> | 167 003 | 122 035 | 180 926 | 201 160 | 20,45 |
| | | -26,93 % | 48,26 % | 11,18 % | |
| Dont : FCTVA | 20 924 | 17 824 | 17 772 | 43 047 | 105,73 |
| | | -14,82 % | -0,29 % | 142,22 % | |
| Subventions d'équipement reçues | 17 822 | 27 400 | 29 298 | 22 460 | 26,02 |
| | | 53,74 % | 6,93 % | -23,34 % | |
| Produits des cessions d'immobilisations | 3 528 | 668 | 1 669 | 1 138 | -67,74 |
| | | -81,07 % | 149,85 % | -31,82 % | |
| Emprunts souscrits | 120 000 | 75 462 | 130 000 | 133 241 | 11,03 |
| | | -37,12 % | 72,27 % | 2,49 % | |
| Recettes d'opérations pour le compte de tiers | 51 | 150 | 18 | - | NS |

Source DGFIP/CG

En 2009, le versement anticipé du FCTVA, en application du plan de relance, a multiplié par 2,5 cette recette par rapport à 2008, soit une hausse de 25 M€, alors que les subventions d'équipement baissaient de 23 %, soit une baisse de 7 M€.

Ce surcroît de recettes n'a cependant pas suffi à compenser la baisse de l'autofinancement et la souscription de nouveaux emprunts s'est élevée à 133 M€, soit 66 % des ressources réelles d'investissement de la collectivité. Si l'on neutralise les effets du versement anticipé du FCTVA, cette part des emprunts s'élèverait à près de 75 % des recettes réelles d'investissement.

Les deux derniers exercices marquent, à cet égard, une rupture avec le début de la période, caractérisé par le maintien de l'encours. La levée de nouveaux emprunts a progressé de 72 % en 2008, pour se maintenir à ce niveau au cours de l'exercice suivant.

2-4-4 Le besoin de financement

Pour la période sous revue, en dépit du versement anticipé du FCTVA, la chute de la CAF nette du département en 2009 a dégradé le niveau de son financement propre disponible (- 40 % en un an). Le taux de couverture des dépenses d'équipement par les ressources internes n'est donc plus que de 30 % en 2009, contre plus de la moitié pour l'exercice 2007 (cf. tableau n° 19 en annexe).

De 2006 à 2009, le besoin de financement de la collectivité s'est établi à 117 M€ en moyenne par an, avec un net accroissement à partir de 2008.

L'exercice 2009 fait apparaître simultanément une dégradation du fonds de roulement : le département a donc dû faire appel à l'emprunt et puiser dans ses réserves. Il est dès lors peu probable que les dépenses d'investissement puissent être longtemps maintenues au niveau du dernier exercice, sans une reconstitution de la CAF et une amélioration des ressources internes de financement de la collectivité.

2-5 L'endettement

Le département a choisi, parmi les instruments financiers disponibles, de mobiliser des lignes de trésorerie à hauteur de 100 M€ pour les exercices 2008 et 2009 dans le cadre d'un contrat à long terme avec options de tirages, ainsi que de recourir à l'émission de billets de trésorerie pour un total de 240 M€ en 2009, ce qui a généré une économie estimée, selon l'ordonnateur, à 155 000 €, par rapport à un recours à de simples lignes de trésorerie.

2-5-1 L'évolution de l'endettement du département

2-5-1-1 Le niveau de l'encours

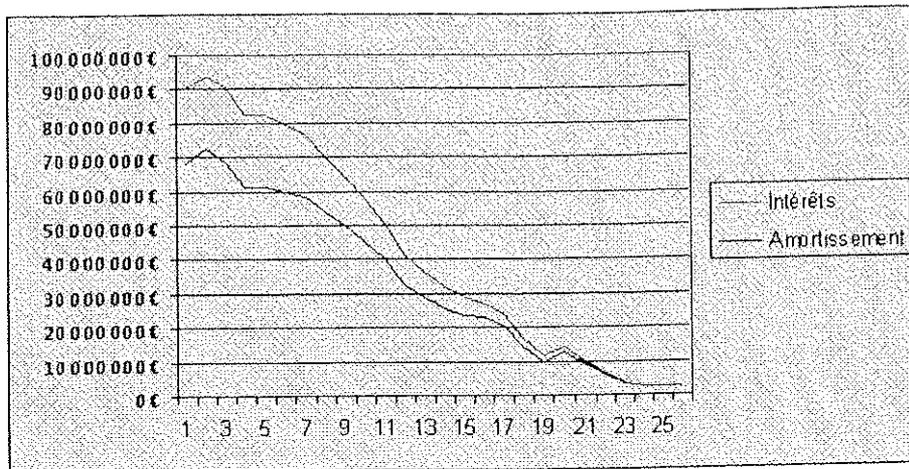
Au 31 décembre 2009, l'encours de la dette de la Seine-et-Marne s'élevait à 856 M€, soit une progression de 16 % par rapport à 2006. La charge de la dette par habitant en 2008, 644 €, était double de celle de la moyenne de la strate. Cette même année, les emprunts nouveaux ont représenté 102 € par habitant en Seine-et-Marne, soit plus de 50 % au-dessus de la moyenne de la strate.

Le recours à l'emprunt a fortement progressé en 2008 (+ 146 % par rapport à 2007) portant l'encours de la dette à un niveau supérieur de 11 % à ce qu'il était en 2006. En 2009, le volume des emprunts nouveaux (103 M€) diminue par rapport à l'exercice antérieur, tout en demeurant bien supérieur à celui des années 2006 et 2007. Les annuités d'emprunt ont augmenté régulièrement, au total de 13 %, de 2006 à 2009.

| K€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Var 09/06 |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Encours de dette au 31/12 | 739 026 | 740 350 | 819 684 | 856 174 | 16 % |
| | | 0,18 % | 10,72 % | 4,45 % | |
| <i>Encours/hbt</i> | 587 | 584 | 644 | | |
| <i>Moy. Strate</i> | 264 | 287 | 326 | | |
| Emprunts nouveaux de l'année | 51 579 | 52 817 | 130 000 | 103 399 | + 100 % |
| | | 2,4% | 146,1% | -48,5% | |

2-5-1-2 Le profil d'extinction de la dette

Le profil d'extinction de la dette du département de la Seine-et-Marne, sans nouvel appel à l'emprunt, s'établit, au 1^{er} janvier 2010, à 25 ans. La charge totale des annuités (amortissement du capital et intérêts) est appelée à croître légèrement au cours des exercices 2011 et 2012, puis à chuter rapidement pour le reste de la période (cf. tableau n° 20 en annexe). Dès 2016, sans nouveau recours à l'emprunt, la collectivité atteindrait une réduction de moitié de son niveau d'endettement et la charge totale de la dette serait divisée par deux à partir des exercices 2020/2021.



L'examen du profil actuel d'extinction de la dette du département de la Seine-et-Marne fait ainsi ressortir un niveau d'endettement soutenable et qui ne paraît pas menacer à terme ses équilibres financiers.

2-5-1-3 La composition de l'encours

Au 31 décembre 2009, le département avait contracté 58 emprunts, pour un capital restant dû de 856 M€. Le taux moyen de la dette était de 2,66 % et sa durée résiduelle de 12 ans et un mois. Il a été fait largement appel au financement revolving, dont la part consolidée et la part rechargeable représentent 42 % du total de l'encours.

| <i>Structure de la dette</i> | <i>Capital restant dû</i> | <i>Taux moyen payé</i> |
|------------------------------|---------------------------|------------------------|
| Dette hors revolving | 498 035 299 € | 3,67 % |
| Dette revolving consolidé | 146 122 183 € | 1,94 % |
| Tirage revolving court terme | 212 017 012 € | 0,81 % |
| Total | 856 174 495 € | |

Source : Cabinet conseil de la commune

Le département a, par ailleurs, souscrit six contrats de swap, qui couvrent 12 % de l'encours contre les risques de change, soit 101 484 009 €.

Fin 2009, l'encours de la dette de la collectivité provient, à 29 %, d'emprunts à taux fixe, 43 % d'emprunts à taux variable et 28 % d'emprunts structurés.

| <i>Nature des taux</i> | <i>Capital restant dû</i> | <i>Taux moyen</i> | <i>Durée de vie résiduelle</i> | <i>Nbre de contrats</i> |
|------------------------|---------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------------|
| Dette Globale | 856 174 496 € | 2,66 % | 12 | 58 |
| Taux fixe | 247 386 917 € | 4,32 % | 10,74 | 26 |
| Taux variable | 371 065 896 € | 0,93 % | 11,58 | 21 |
| Taux structuré | 237 721 682 € | 3,66 % | 14,49 | 11 |

Source : Cabinet conseil

Selon l'analyse produite par le cabinet qui conseille la collectivité dans la gestion de sa dette, 92 % de la dette serait indexée sur des produits à faible risque. Il est noté cependant que 44 % de l'encours est exposé à un risque de hausse des taux courts européens, 7 % à une hausse de l'inflation française, 6 % à une hausse des taux courts américains et 2 % à une baisse des taux longs anglais.

| <i>Classement par type de risque</i> | <i>Capital restant dû</i> |
|--------------------------------------|---------------------------|
| Taux fixe | 247 386 917 € |
| Taux variable | 371 065 896 € |
| Taux fixe désactivant sur Euribor | 88 077 212 € |
| Taux fixe désactivant sur Libor USD | 27 204 495 € |
| Inflation | 59 754 833 € |
| Ecart de pente Euro | 48 329 430 € |
| Channel optimisé | 14 355 712 € |
| Total | 856 174 496 € |

Source : Cabinet conseil

2-5-2 La gestion de la dette

Du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2009, le taux moyen de la dette du département a été réduit de 117 points de base (de 3,84 à 2,67 %).

2-5-2-1 La dette à taux variable

Avec 371 M€ d'encours en fin 2009, elle représente 43 % de l'encours total et se répartit comme suit :

| Index | Euribor 1 & 3 mois | Euribor 6 & 12 mois | Eonia & T4M | Tag 1/3 mois | Tag 6/12 TAM | Autres |
|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| Part de l'encours à taux variable | 15 % | 13 % | 37 % | 9 % | 5 % | 21 % |

Source : Cabinet conseil

Au mois de mars 2010, un audit de la dette du département a mis en évidence que le taux d'intérêt moyen applicable aux emprunts à taux variable s'établissait au niveau exceptionnellement faible de 0,93 %. Pour prévenir les conséquences d'une éventuelle remontée des taux d'intérêt, la collectivité, en avril et mai 2010, a entrepris de renégocier une part de cet encours. Trois contrats d'un montant global de 61 M€ (16 % de l'encours) ont ainsi été renégociés et adossés à des taux fixes variant de 2,85 à 3,14 %, pour une durée résiduelle de 16 ou 17 ans. Un swap à taux variable a été également repositionné sur un taux fixe de 2,95 %.

La stratégie de la collectivité consiste à profiter du niveau historiquement bas des taux d'intérêt pour obtenir des taux fixes « *très performants* », l'objectif étant d'aboutir à une part de l'encours à taux fixe de 60 à 70 % du total, hors prêts structurés.

2-5-2-2 La dette structurée

Les produits structurés représentent 237 M€, soit 28 % de l'encours de la dette du département.

Le département a souscrit quatre emprunts structurés à barrière désactivante sur l'Euribor 12 mois, un produit à barrière désactivante reposant sur l'indice Libor USD (dollar américain), un contrat indexé sur l'inflation en France, deux emprunts indexés sur l'écart de taux à long terme et court terme de l'euro sur le marché monétaire et un emprunt indexé sur l'écart de taux à 10 ans entre la livre sterling et le franc suisse (cf. tableau n° 21 en annexe). Le département indique qu'il aurait poursuivi, en 2010, sa stratégie de réduction de l'encours de dette dite « structurée », ce qui devrait aboutir en fin d'exercice, selon lui, à un pourcentage d'emprunts de cette nature inférieur à 18 % de l'encours total de la dette.

Les anticipations du conseil financier du département sur l'évolution à deux ans sur l'Euribor 12 mois ne prévoient le dépassement du seuil que pour un seul des contrats.

Toutefois, la chambre note que ces prévisions anticipent le maintien à des niveaux historiquement bas des taux d'intérêt à court terme sur les marchés monétaires. Or, les tensions apparues au mois d'avril et mai derniers rappellent que les marchés ne sont nullement à l'abri d'une nouvelle crise de liquidités, comparable à celle survenue en 2008, qui entraînerait mécaniquement une forte augmentation des taux d'intérêt à court terme.

Le contrat à barrière désactivante, reposant sur l'indice Libor USD, est jugé peu risqué par le cabinet conseil. Bien que, sur la période 2000-2010, la barrière à 7 % sur le niveau de l'index Libor dollar ait été atteinte uniquement entre juin et juillet 2000, cette appréciation repose sur des anticipations de la politique monétaire de la banque centrale américaine (FED), laquelle est soumise à des aléas qui peuvent fragiliser les conclusions de l'analyste.

L'emprunt indexé sur l'inflation hors tabac prévoit, pour un niveau d'inflation inférieur à 2 %, un taux d'intérêt de 4,19 %. Pour un niveau supérieur ou égal à 3,90 %, le taux passerait à 6,09 % et pour un taux d'inflation compris entre 2 et 3,90 %, le taux de l'emprunt est égal au taux de l'inflation + 2,19 %. Bien que ce prêt soit « capé » à 6,09 % et qu'il ait été contracté en remplacement de quatre autres emprunts dont le taux moyen s'avèrait supérieur à celui supporté actuellement par la collectivité, la chambre note, qu'au regard du niveau actuel de l'inflation en France, les avantages de ce type de produit ne sont pas pleinement démontrés.

Concernant les deux emprunts indexés sur l'écart de taux à court et long terme de l'euro, la chambre constate que la collectivité a tenu compte des anticipations de son cabinet conseil, qu'elle a donc procédé à un réaménagement de l'un de ses emprunts et qu'elle envisage d'optimiser les conditions financières du second dès que la courbe des taux offrira une opportunité intéressante.

Enfin, si le dernier contrat souscrit en 2007 ne représente que 1,7 % de l'encours de la dette au 31 décembre 2009, la formule de calcul de son taux d'intérêt n'en demeure pas moins si peu lisible que le conseil financier de la collectivité s'est gardé d'associer à ses prévisions une probabilité de réalisation du risque. La chambre prend d'ailleurs acte d'une renégociation, engagée en 2010, qui aurait pour effet d'atténuer son risque d'exposition aux variations de taux.

Selon la réponse apportée en cours d'instruction, l'objectif de l'ordonnateur est de réduire la part de l'encours structuré de sa dette, ajoutant qu'il ne pourra envisager de sortir de ce type d'emprunt que lorsque la valorisation des produits financiers auxquels ils sont adossés sera favorable et permettra une restructuration peu coûteuse de ces prêts. Il a précisé qu'un prêt structuré de 48 M€ avait été renégocié pour permettre le passage à un taux fixe de 3,585 %. Il a fait encore valoir que, d'ici la fin de l'année 2010, la part de l'encours des prêts structurés pourrait être ramenée à 18 %, alors qu'elle était encore de 35 % au 31 décembre 2008.

2-5-3 Les garanties d'emprunt

Au 31 décembre 2009, l'encours des dettes garanties par le département s'élevait à 405 M€. 82 % de ce montant, soit 334 M€, concernait des opérations de construction, de réhabilitation ou d'amélioration du logement social. 71 M€, soit 17 % du total, étaient liés à des opérations d'acquisition ou d'amélioration des structures médico-sociales.

Ces garanties d'emprunt étant quasi-exclusivement orientées vers les secteurs du logement ou de l'action sociale, elles présentent un niveau de risques assez peu élevé pour les finances départementales.

2-6 L'équilibre financier de collectivité

D'un niveau élevé pendant toute la période, l'endettement du département de la Seine-et-Marne représentait 88 % des produits réels de gestion en 2009. En 2008, ce ratio était égal à 2,3 fois celui de la moyenne de la strate (contre 2,6 en 2006). La charge de la dette représentait 12 % des produits réels de gestion en 2009. Ce taux est resté en moyenne, jusqu'en 2008, de plus du double de celui de la strate.

La chute de la capacité brute d'autofinancement, d'un tiers en quatre ans, a entraîné un allongement conséquent de la capacité de désendettement au cours de la période, qui reste, toutefois, inférieure à 10 ans.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|
| Encours de la dette (31/12/N) (K€) | 739 026 | 740 350 | 819 684 | 856 174 |
| Ratio d'endettement | 86 % | 80 % | 87 % | 88 % |
| <i>(Encours / Produits de gestion)</i> | | | | |
| <i>Moy. Strate</i> | 32,60 % | 34,10 % | 37,50 % | |
| Annuité du remboursement de la dette (K€) | 79 792 | 82 818 | 85 047 | 90 281 |
| CAF brute | 154 873 | 152 238 | 107 510 | 100 545 |
| Taux de charge de la dette | 17 % | 11 % | 9 % | 12 % |
| <i>[Annuité en K/ Produits de gestion]</i> | | | | |
| <i>Moy. Strate</i> | 7,30 % | 4,90 % | 5,10 % | |
| Capacité de désendettement | 4 ans et 9 mois | 4 ans et 10 mois | 7 ans et 7 mois | 8 ans et 8 mois |
| <i>[Encours/Caf brut) Nb années]</i> | | | | |

Source : DGFIP+ données département

Conclusion de l'analyse financière

La Seine-et-Marne a vu le poids de ses charges de fonctionnement croître deux fois plus rapidement que ses produits de 2006 à 2009. Cet effet de ciseau s'est traduit par une dégradation continue du résultat de fonctionnement et la chute de sa capacité d'autofinancement.

En 2008 et 2009, la chute du produit des droits de mutation a révélé la fragilité des équilibres financiers du département. Pour l'exercice 2009, les 50 M€ de pertes de DMTD ont été compensés par une augmentation de 80 M€ des produits de la fiscalité directe, par augmentation des taux. Toutefois, la collectivité a été privée des ressources qu'elle pouvait escompter du dynamisme antérieur de la fiscalité indirecte.

En dépit de ces fragilités, la Seine-et-Marne a maintenu un niveau d'équipement constant d'environ 300 M€ par an, au prix d'un accroissement de son endettement et d'une diminution de ses réserves.

La réduction des marges de manœuvre fiscales et le niveau élevé de l'endettement constituent les principales limites à la poursuite de la politique d'investissement.

3 - LES DEPENSES SOCIALES

3-1 Présentation générale

Les dépenses relatives à l'action sociale, la santé, l'allocation personnalisée d'autonomie, l'insertion constituent des dépenses obligatoires du département (art. L. 3321-1 du CGCT). Une part importante en est constituée par le versement d'allocations, selon des conditions définies par des dispositions législatives et réglementaires. Les départements ne peuvent ainsi ni moduler les barèmes des prestations, ni agir sur l'augmentation régulière du nombre de bénéficiaires.

Les dépenses d'aide sociale⁽⁵⁾ pèsent essentiellement sur la section de fonctionnement. Pour le département de Seine-et-Marne, leur part (57 % des dépenses de gestion des services en 2008), est néanmoins inférieure de trois points à la moyenne de France métropolitaine (60 %). Elle a diminué chaque année, passant de 60,6 % des dépenses de gestion en 2006 à 55,5 % en 2009, du fait de l'élargissement des compétences des départements qui s'est traduite par une augmentation conséquente des dépenses de personnel (accueil des personnels TOS et de l'équipement). Sur la période, les dépenses d'aide sociale ont ainsi augmenté de 18 % (+74 M€), et celles de gestion des services de 29 %.

Le taux d'évolution des dépenses d'aide sociale de la Seine-et-Marne, sur la période 2006-2008, s'élève à 12 % ; il est supérieur de trois points à la moyenne nationale (9 % pour la France métropolitaine)⁽⁶⁾. Cette évolution, dont le tiers est à imputer aux aides sociales à l'enfance, est en partie due à l'augmentation du nombre des jeunes pris en charges par le département. Le nombre des journées payées au titre de l'aide sociale à l'enfance passe en effet de 756 000 en 2006 à plus de 830 000 en 2008. La collectivité n'a, en revanche, apporté aucune explication pour ce qui concerne la progression des autres postes, notamment celle des aides sociales aux handicapés (+18 %, +16 M€) qui représente presque un tiers de l'augmentation globale des dépenses d'aide sociale entre 2006 et 2008 (+50 M€).

(5) Outre les dépenses directes (versements d'allocations, dépenses d'insertion), les dépenses d'aide sociale comprennent les frais de personnel et les services communs.

(6) « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2008 » (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – DREES des ministères sanitaires et sociaux).

Pour 2010, le conseil général a voté une augmentation de crédits de 3,9 %, qui semble insuffisante au regard de l'évolution constatée entre 2008 et 2009 (+5,1 %). De plus, 2010 sera la première année pleine de mise en place du RSA, dans un contexte économique tendu, même si le budget primitif prévoit un redéploiement, essentiellement au détriment des aides relatives à l'enfance.

Evolution des dépenses d'aide sociale du département de Seine-et-Marne

(en milliers d'euros)

| Années | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | BP 2010 | Evol. 09/06 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-----------|-----------|----------------|
| Dépenses AS brutes CG77 | 408 604 | 442 483 | 458 850 | 482 441 | 501 071 | 18,07% |
| Evolution n+1/n AS brutes | | 8,29% | 3,70% | 5,14% | 3,86% | |
| Dépenses gestion services CG77 | 674 718 | 738 310 | 799 943 | 869 014 | 901 630 | 28,80% |
| Evolution n+1/n Dép.gestion services | | 9,42% | 8,35% | 8,63% | 3,75% | |
| % dép.AS CG77 / dép.gestion sces CG77 | 60,56% | 59,93% | 57,36% | 55,52% | 55,57% | |
| Total dép. AS brutes France métro. | 25 446 000 | 26 577 000 | 27 774 000 | NC | NC | |
| Evolution n+1/n AS brutes | | 4,44% | 4,50% | | | |

Sources : comptes administratifs CG77 et « études et résultats » n° 714 janvier 2010 DREES

L'évolution des différents postes est marquée, en 2008, par une augmentation des aides aux handicapés (+un point) aux dépens de celles à l'insertion (-0,6 point). Pour 2010, est prévue l'augmentation des trois postes handicapés, insertion et personnes âgées, l'enfance passant de 148 M€ à 143 M€ (cf. tableau n° 22 en annexe).

La répartition des dépenses d'aide sociale du département reflète ses caractéristiques démographiques et sociales : population jeune, comptant proportionnellement moins de personnes âgées, taux de chômage inférieur d'environ deux points à celui de France métropolitaine avec, toutefois, un niveau de revenu inférieur à la moyenne de référence⁽⁷⁾.

Dans ce contexte, en 2008, la répartition des dépenses brutes d'aide sociale entre les quatre postes principaux révèle, au regard de la moyenne nationale métropolitaine, une « surreprésentation » des aides à l'enfance (35 % contre 24 % pour la moyenne). Inversement, les aides aux personnes âgées ne pèsent que pour 20 % contre 29 % pour la moyenne. L'aide sociale à l'insertion représente 20 % du total, soit un niveau inférieur de six points à la moyenne. Contrepartie d'un niveau d'aide sociale aux personnes âgées et à l'insertion modéré, l'aide aux personnes handicapées se situait en seconde position avec 26 % des dépenses, contre 21 % (4^{ème} rang) pour la moyenne nationale (cf. tableau n° 23 en annexe).

En 2009, les aides sociales à l'insertion ont connu une progression significative, représentant 22 % de l'enveloppe, les plaçant devant l'aide sociale aux personnes âgées. Ces tendances devraient être maintenues et accentuées en 2010.

3-2 L'aide sociale à l'insertion (RMI/RSA)

Les dépenses des départements, compétents en matière de politiques d'insertion, ont crû, à compter de l'année 2004, avec le transfert à leur charge du versement de l'allocation.

(7) Source INSEE données 2008.

A compter du 1^{er} juin 2009, le RMI et l'aide au parent isolé (API) (cette dernière était jusqu'alors à la charge de l'Etat) ont été remplacés par le RSA, dispositif à la charge des départements, pour les parts « socle » et « majoré », et de l'Etat pour la part « activité ».

Pour la Seine-et-Marne, en 2008, le taux de bénéficiaires des allocations d'insertion est inférieur à la moyenne française métropolitaine. En 2009, il est compris entre 2 % et 3 % contre 5 % pour la métropole⁽⁸⁾. Ces taux traduisent un chômage inférieur, globalement sur 2008 et 2009, de deux points environ par rapport au niveau métropolitain⁽⁹⁾.

Les dépenses nettes des recouvrements sur débiteurs progressent très fortement (près de 25 %) de 2006 à 2009, passant de 65 à 81 M€, l'essentiel de l'augmentation (21 %, 14 M€) ayant eu lieu entre 2008 et 2009.

Cette forte croissance en fin de période provient essentiellement du remplacement du RMI par le RSA, au 1^{er} juin 2009, qui intègre l'API. Elle est aussi liée à la hausse du taux de chômage, à partir du quatrième trimestre 2008, conséquence de la crise, sans qu'il soit possible d'estimer l'impact respectif de ces deux facteurs.

Si les bénéficiaires du RMI et de l'API, identifiés au 31 mai 2009, ont pu basculer rapidement vers le nouveau dispositif, les bénéficiaires du RSA « socle et activité », en revanche, ont dû se faire connaître. Il en est résulté un retard dans l'augmentation du nombre d'allocataires, au cours des sept derniers mois de l'année 2009.

La montée en puissance du coût du RSA devrait être très sensible à compter de 2010, premier exercice d'application sur une année pleine. Le département ne disposait pas, à la fin février 2010, de données chiffrées sur le flux d'allocataires entrant, notamment sur ceux qui arriveront en fin de droits au Pôle emploi, dont 20 % à 30 % relèveraient du RSA. Le budget primitif 2010 a prévu une augmentation des crédits d'allocations à l'insertion de 9 % par rapport au compte administratif 2009 (+7,4 M€).

Dans le cadre de la maîtrise des dépenses, le contrôle et l'encadrement de l'évolution des dépenses ont été renforcés, dès 2009. A ce titre, plusieurs dispositions ont été prises : contractualisation avec la CAF du non-financement des acomptes versés lors de la demande d'ouverture de droit (plus de 20 % d'indus), contrôle systématique de l'effectivité des droits des allocataires de minima sociaux à partir de janvier 2010, compensation avec les établissements seine-et-marnais volontaires permettant de ne pas financer le laissé à charge des bénéficiaires. Le conseil général entend ainsi « *réduire significativement les dépenses (...) liées aux difficultés de recouvrement de la participation des bénéficiaires qui s'avère particulièrement difficile étant donné leur niveau de ressources* ».

Par ailleurs, en 2009, un redéploiement et une optimisation des dépenses d'insertion ont été engagés, avec, pour objectif, la refondation du programme départemental d'insertion et de lutte contre l'exclusion, tout en maintenant les contrats d'avenir et les emplois tremplin.

(8) Source l'essentiel n°90 septembre 2009 Direction des statistiques, des études et de la recherche.

(9) Source INSEE : fin 2008, taux de chômage Seine-et-Marne 5,8 % contre 7,87 % au plan national - fin 2009, 7,4 % contre 9,6 %.

3-3 L'aide sociale à l'enfance

L'aide sociale à l'enfance et à la famille constitue le premier poste des dépenses d'aide sociale. La collectivité, qui a estimé en ce qui la concerne le coût engendré par la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 à 4 M€, considère que le Fonds national de protection de l'enfance, récemment doté, ne devrait pas permettre de compenser intégralement cette charge.

En 2009, avec 148 M€ de dépenses brutes, l'aide sociale à l'enfance a représenté 17 % des charges de gestion des services, proportion en baisse régulière depuis 2006 (19 % en 2006). Les principaux postes comprennent les frais de séjour et d'hébergement (76 M€), la rémunération des accueillants familiaux (35 M€) et les aides à la personne (18 M€).

Les dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance, tenant compte des recettes correspondantes, ont connu une progression de 9 % entre 2006 et 2007, puis de 4 % et 3,4 % les années suivantes. La première augmentation s'explique, en partie, par la mise en œuvre des nouvelles dispositions découlant de la loi du 5 mars 2007.

Dans ce contexte de croissance continue, le budget primitif 2010 prévoit toutefois une diminution du poste de 5,6 M€ (-3,8 %) par rapport au compte administratif 2009, portant principalement sur les frais de séjour et d'hébergement (-8 % et -5,9 M€) et les aides à la personne (-12 %, et -2,2 M€) (cf. tableau n° 24 en annexe).

Cette prévision traduit la volonté du département d'avoir une plus grande maîtrise financière en agissant sur son taux de prise en charge, sur l'évolution de la tarification, le coût moyen des prestations en faveur des enfants, la modulation des aides à la famille et à l'enfance et sur l'encadrement des prestations sociales de l'accueil familial.

Ces orientations nouvelles, définies pour le budget primitif 2010, seront reprises en fonction du diagnostic posé par le schéma de l'enfance en cours d'élaboration qui donnera lieu, à partir de 2011, à des adaptations du dispositif actuel.

Le département reconnaît que la dotation inscrite au budget primitif 2010 en matière d'aides sociales à l'enfance a été sous-estimée pour ce qui concerne l'hébergement ASE. Il indique que la décision modificative n° 2, qui devrait être adoptée par le conseil général, comprendrait une dotation complémentaire au budget 2010 de 7,2 M€ pour cette prestation. La nécessité de revoir le niveau des crédits d'hébergement s'explique par le fait que la collectivité n'a pu mettre en place le rééquilibrage entre accueil familial et accueil en établissement prévu initialement dès l'année 2010. Ce rééquilibrage devrait pouvoir intervenir, selon le département, progressivement au cours des exercices 2011 à 2014.

3-4 L'aide sociale aux handicapés

En 2009, avec 111 M€ de dépenses brutes, l'aide sociale aux handicapés a représenté 13 % des dépenses de gestion des services, répartis pour l'essentiel entre les frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation (82 M€), les aides à la personne (24 M€) et les participations (5 M€) (cf. tableau n° 25 en annexe).