



MISSION D'INFORMATION ET D'EVALUATION

**ETAT DES FACTURES NON RATTACHEES AUX BUDGETS
2015 ET PRECEDENTS REVELEES PAR L'AUDIT KLOPFER**

IDENTIFICATION DE L'ORIGINE DE CES NON RATTACHEMENTS

RAPPORT

Décembre 2016

SOMMAIRE

1/ Introduction

2/ Les constats

3/ La notion juridique et comptable de rattachement à l'exercice

4/ Le processus de traitement des factures et le point de vue des établissements

5/ Le pilotage politique des rattachements sur la période 2010 -2015

6/ Contribution de l'opposition départementale

7/ Contribution de la majorité départementale

8/ Conclusion

Annexes

1/ INTRODUCTION

Créée par la délibération du Conseil départemental 2016-00-0005 du 30 mai 2016, suite à une demande du 1^{er} avril 2016 de l'ensemble des membres du groupe « Rassemblement de la Gauche et des Ecologistes », la MIE a été instituée à compter du 13 juin 2016 pour une durée de 6 mois maximum.

Son objet est de : « faire l'état des factures non rattachées aux budgets 2015 et précédents, révélées par l'audit Klopfer, et d'identifier l'origine de ces non rattachements».

Compléments d'informations sur l'objet de la MIE :

Lors de leurs réunions successives, les membres de la MIE ont précisé leur champ d'intervention, à savoir la période 2010 - 2015.

L'état des factures s'entend comme la liste des factures non rattachées et non payées sur l'exercice de service fait.

L'origine concerne l'identification des causes et des responsabilités éventuelles.

Ses membres, élus à l'unanimité par l'Assemblée départementale sont :

Monsieur David ROS, Président
Monsieur Dominique FONTENAILLE, rapporteur
Monsieur Dominique ECHAROUX
Madame Dominique BOUGRAUD
Monsieur Alexandre TOUZET
Madame Caroline VARIN
Monsieur Georges TRON
Monsieur Olivier CLODONG
Monsieur Jérôme GUEDJ

Le fonctionnement de la MIE est régi par l'article L. 3122-22-1 du CGCT et par l'article 10 du règlement intérieur du Conseil départemental, et ne fait pas l'objet d'un règlement spécifique.

Conformément à l'article 10 (8°) du règlement intérieur du Conseil départemental, l'administration est mise à la disposition des membres de la MIE. L'Inspection générale a donc été mandatée par le Directeur général (cf. Lettre de mission du 28 juillet 2016) pour assurer le secrétariat de la mission, collecter et transmettre les documents demandés par la mission ou son président, et apporter son concours technique à la rédaction du rapport.

Le rapport final de la MIE sera présenté à l'Assemblée départementale du 30 janvier 2017.

Récapitulatif des réunions et auditions de la MIE :

Date	Objectifs	Personnes invitées	Personnes présentes parmi les invités
27 juin 2016	Election du Président et du rapporteur		
4 juillet 2016	Discussion sur les thématiques et les invités		

3 octobre 2016 ¹	<p>Appropriation du sujet</p> <p>Comprendre le pilotage politique et stratégique de la gestion financière et budgétaire du Département</p> <p>Comprendre les mécanismes de rattachements et leur gestion administrative et politique</p>	<p>L'ancien DGS du CD 91</p> <p>L'ancien DGAS par intérim du CD 91</p> <p>L'ancien Directeur des finances du CD 91</p> <p>L'ancien directeur des finances, par intérim du CD 91</p> <p>La DGAS du CD91</p> <p>Le Directeur PAH du CD91</p> <p>Le DGA territoires et mobilités, Ancien Directeur des déplacements du CD91</p> <p>Le Directeur PPE du CD91</p>	<p>L'ancien DGS du CD 91</p> <p>L'ancien DGAS par intérim du CD 91</p> <p>La DGAS du CD91</p> <p>Le Directeur PAH du CD91</p> <p>Le DGA territoires et mobilités, Ancien Directeur des déplacements du CD91</p> <p>Le Directeur PPE du CD91</p>
7 novembre 2016	<p>Poursuivre la connaissance du sujet</p> <p>Vérifier si les contrôles extérieurs étaient opérants</p> <p>Premier échanges sur la trame du rapport</p>	<p>Cabinet KLOPFER</p> <p>Madame la Préfète (Contrôle de légalité)</p> <p>Monsieur le Payeur Départemental</p> <p>La CRC</p>	<p>Monsieur le Payeur Départemental</p>
28 novembre 2016	<p>Vérifier l'impact des non rattachements sur les ESMS</p> <p>Comprendre le fonctionnement politique passé et s'assurer du niveau d'implication (de</p>	<p>Cabinet KLOPFER</p> <p>L'UNIOPSS L'URIOPSS</p> <p>J GUEDJ, ancien PCD</p>	<p>Un représentant du Cabinet KLOPFER</p> <p>Le Directeur de l'URIOPSS et un Membre du bureau de l'URIOPSS en</p>

¹ A l'occasion de la réunion de la MIE du 3 octobre, un courrier a été adressé par les élus membres de la majorité (à l'exception de Dominique FONTENAILLE) au Président de la MIE demandant à ce que J.GUEDJ renonce à participer aux travaux de la MIE en raison de ses anciennes fonctions de Président du Conseil Départemental sur la période couverte par les travaux de la MIE, et conditionnant leur participation à la manière dont il exercerait cette fonction de membre de la MIE. Le président de la MIE a rappelé que la composition de la MIE procédait d'un vote de l'Assemblée départementale qui ne saurait être contesté pour des raisons de principe. Le Président n'a pas donné suite à cette demande (cf. PV d'audition joint en annexe).

	validation) des élus	<p>L'ancien VP chargé des finances et du service public départemental du CD91</p> <p>L'ancienne VP chargée des solidarités et de la santé du CD 91</p> <p>L'ancien VP chargé des déplacements et des équipements publics du CD91</p> <p>L'ancien VP chargé des familles, de la protection de l'enfance, et de l'action sociale du CD91</p>	<p>charge de la mobilisation territoriale</p> <p>J. GUEDJ, ancien PCD</p> <p>L'ancien VP chargé des finances et du service public départemental du CD91</p> <p>L'ancien VP chargé des déplacements et des équipements publics du CD91</p> <p>L'ancien VP chargé des familles, de la protection de l'enfance, et de l'action sociale du CD91</p>
12 décembre 2016	<p>Rappeler les règles de l'instruction budgétaire et comptable M52 en matière de rattachements, et la possibilité ou non de l'interpréter au regard de la jurisprudence et des écrits des CRC.</p> <p>Validation de la trame détaillée du rapport de la MIE.</p>	Le Directeur des finances du CD 91, en qualité d'expert.	Le Directeur des finances du CD 91, en qualité d'expert.

2/ LES CONSTATS

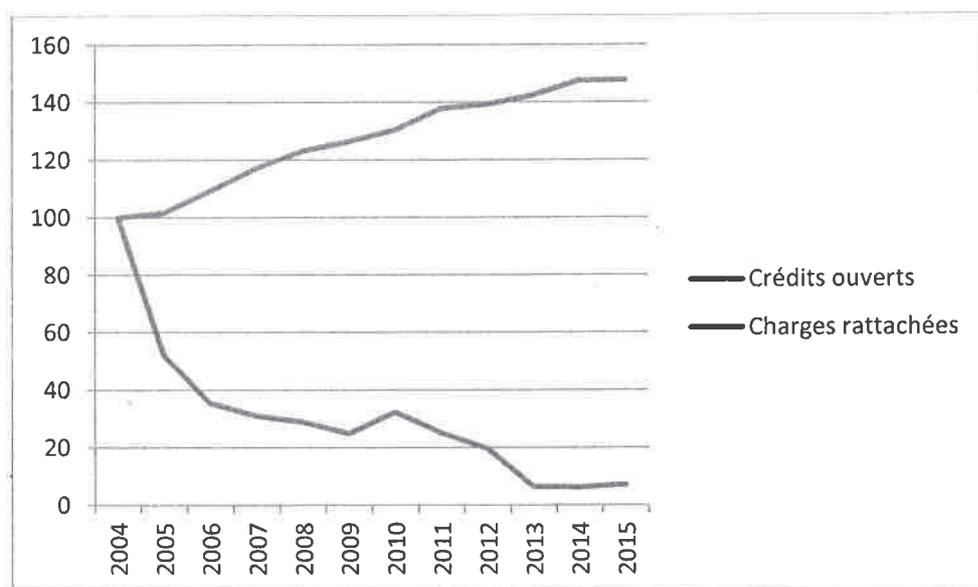
Les constats qui suivent s'appuient sur trois sources de données : l'exploitation des comptes administratifs, les travaux de la direction des finances et de la commande publique (DFCP) pour le cabinet Klopfer et la recollection de notes de service sur la stratégie financière de la collectivité.

2.1 Une diminution tendancielle des crédits rattachés depuis 2004 sur « les dépenses de services » (données de l'Inspection générale, 2016).

Le tableau suivant rappelle l'évolution comparée des soldes des comptes administratifs du Conseil départemental de l'Essonne depuis 2004 et l'évolution du volume et de la quotité des crédits rattachés en matière de gestion des services (sans les charges financières).

CA	Crédits ouverts en €	Total mandats émis en €	Charges rattachées en €	% Charges rattachées sur crédits ouverts
2004	707 392 042	663 701 089	24 875 001	3,52%
2005	718 341 218	683 516 760	12 951 767	1,80%
2006	772 300 375	736 839 815	8 799 260	1,14%
2007	828 241 651	804 387 711	7 710 559	0,93%
2008	870 889 892	845 837 208	7 180 165	0,82%
2009	893 865 537	866 961 388	6 172 711	0,69%
2010	922 047 062	890 077 517	8 046 998	0,87%
2011	974 444 845	941 681 098	6 249 336	0,64%
2012	984 315 414	969 185 065	4 856 805	0,49%
2013	1 006 757 740	981 298 853	1 597 808	0,16%
2014	1 042 835 199	1 010 964 870	1 554 829	0,15%
2015	1 044 434 600	1 034 564 440	1 754 466	0,17%

Le document ci-dessous reprend ces mêmes évolutions comparées en indice (base 100 en 2004).



Le niveau des rattachements est étroitement lié au fonctionnement de la chaîne comptable (réception des factures, vérification du service fait...). L'amélioration de la qualité de la chaîne comptable joue sur le montant des rattachements. Sur la période concernée, le niveau de mandatement a fortement progressé.

Les éléments contenus dans les tableaux ci-dessus démontrent que le Conseil départemental a, dès 2005, cessé d'appliquer de manière rigoureuse le principe de rattachement. Cela est particulièrement visible sur certaines lignes d'aide sociale (dépenses en établissement PH ou ASE notamment)² où le niveau de rattachement pour 2015 est à zéro. Or, ce sont des lignes sur lesquelles on pourrait raisonnablement s'attendre (a minima) à un volume de crédits rattachés correspondant aux factures reçues non payées ou à recevoir du mois de décembre. La rapidité de paiement des factures sur un volume aussi important que sur les dépenses d'aide sociale ne saurait d'ailleurs aboutir à cette inscription « à zéro » de crédits à rattacher.

2.2 L'évaluation des crédits non rattachés fait apparaître un volume de plus de 101 M € en 2015.

La MIE s'est appuyée pour ses travaux sur des constats réalisés en 2015 par la DFCP, travaux antérieurs à sa constitution.

Une analyse fine des mandats produits aux premiers trimestres 2013, 2014, et 2015, menée en 2015 par la DFCP, fait apparaître des dépenses relevant de services faits des années antérieures qui auraient dû être rattachées à l'exercice de service fait. Ces analyses ont été reprises par le cabinet Klopfer.

Les travaux ont porté sur la totalité des mandats des premiers trimestres hors rémunération, frais de personnel, dépenses de groupes d'élus.

La synthèse de ces travaux peut être présentée de la façon suivante :

Période de mandatement étudiée	Année de service fait (SF)								Total des mandats en €	Dont SF < à l'année du mandat (crédits non rattachés)
	SF2015	SF2014	SF2013	SF2012	SF2011	SF2010	SF2009	SF Indéterminé		
1er trimestre 2013			114 646 394	71 374 593	1 293 676	10 316	1 903	10 149 575	197 476 457	72 680 488
1er trimestre 2014		127 004 144	85 896 718	1 138 876	178 474	17 642	23 340	13 261 775	227 520 969	87 255 050
1er trimestre 2015	131 712 224	99 199 965	1 878 769	141 550	121 243	38 042		17 873 107	250 964 900	101 379 569

Au premier trimestre 2015, plus de 25 000 mandats ont été étudiés, pour un montant total de dépenses de 250 964 900 €, dont :

- 131 712 224 € correspondaient à un service fait en 2015 ;
- 99 199 965 € correspondaient à un service fait de 2014 et auraient dû être rattachés à l'exercice 2014 alors qu'ils ont été comptabilisés au CA de 2015.

Par ailleurs, l'analyse fait apparaître que le volume des non rattachements a progressé chaque année de plus de 14 M€ d'une année sur l'autre.

² Cf ; document détaillé joint

Période de mandatement étudiée	Total des mandats en €	Evolution en %	Dont SF < à l'année du mandat (crédits non rattachés)	Evolution en %	Evolution en VA
1er trimestre 2013	197 476 457		72 680 488,00		
1er trimestre 2014	227 520 969	15,21%	87 255 050,00	20,05%	14 574 562
1er trimestre 2015	250 964 900	10,30%	101 379 569,00	16,19%	14 124 519

A noter que ces chiffres diffèrent légèrement des chiffres exposés par le cabinet Klopfer (12 M€/an). En effet, dans un souci de simplification pédagogique le cabinet Klopfer ne met en exergue dans son rapport que les dépenses constatées au premier trimestre de l'année n se rapportant à des services faits de l'année n-1. Il ne comptabilise pas des dépenses du premier trimestre de l'année n se rapportant à des services faits sur les années antérieures à l'année n-1 ou des services faits relevant de deux exercices (n-2 et n-3 par exemple). Cela a pour effet de minorer le volume des crédits non rattachés.

Il convient par ailleurs de souligner que :

- Les travaux faits sur les mandats des premiers trimestres n'ont qu'une fonction illustrative pour mettre en lumière la problématique des rattachements. Si on souhaitait avoir une vision exhaustive des non rattachements, il faudrait procéder à l'analyse de la totalité des mandats produits dans l'année. Le premier trimestre a été choisi, car c'est naturellement le trimestre le plus susceptible de contenir des paiements se rapportant à l'exercice précédent.
- L'analyse faite sur les mandats du premier trimestre s'appuie exclusivement sur l'interprétation des libellés de l'objet de la liquidation. A notre connaissance, aucun rapprochement n'a été fait entre ces libellés et les pièces justificatives du service fait détenues par les services gestionnaires.

Ces données montrent donc que :

- A la fin de l'exercice 2014, il y avait un volume de crédits non-rattachés de plus de 101 M€.
- Les deux années précédentes il y avait eu un accroissement du volume des non rattachements de 14 M€ / an.
- Dans ses comptes administratifs antérieurs à 2015, le Département ne comptabilise pas uniquement les crédits payés l'année n pour un service fait de l'année n, mais aussi des crédits payés l'année n relevant d'un service fait d'années antérieures sans les avoir rattachés à l'année de service fait.

2.3 L'analyse du rapport Klopfer sur le volume des non-rattachements et son évolution de 2013 à 2016

Intitulé *Analyse financière et prospective 1998 – 2014 & prospective 2015 – 2021*, le rapport du cabinet Klopfer présenté à l'Assemblée départementale du 28 septembre 2015 estime que :

- Le montant des factures non-rattachées s'élève à 95 M€ en 2015 ;
- A titre prévisionnel, il pourrait atteindre 108,2 M€ en 2016.
Cette augmentation de +13,2 M€ sur l'exercice 2016 est due à la prise en compte d'une progression exceptionnelle des dépenses liées aux frais d'hébergement de l'aide sociale, en sus de l'indexation classique des dépenses 2015. Elle est la conséquence d'une sous-budgétisation estimée de 2015 et concentrée sur les frais d'hébergement de l'aide sociale (ouvertures budgétaires post BS = 11,5 mois sur ce poste).

La question des rattachements

- ❑ Service fait sur l'exercice N = Facture à comptabiliser au compte administratif de l'exercice N
 - Facture non parvenue à la clôture des comptes → Estimatif du montant de la facture à recevoir à intégrer aux comptes de l'année N (= « *rattachement de charges à l'exercice* »)
 - La facture est payée sur l'exercice suivant mais une recette d'ordre (égale à la dépense rattachée) neutralise l'essentiel de son incidence sur N+1.
 - **Bien peu de collectivités sont irréprochables en matière de rattachement.** Dans l'absolu, on tolère un glissement d'un exercice sur l'autre s'il se répète chaque année : l'essentiel est que chaque exercice comptable recense bien 12 mois de dépenses
- Ex : facture EDF du mois de décembre N systématiquement comptabilisée en N+1 : la facture de décembre N-1 aura pesé sur l'exercice N qui comptabilisera bien 12 mois de dépenses

Pour le CD 91, une dérive est perceptible : le montant des non rattachements a progressé chaque année d'une douzaine de M€ sur les derniers exercices.

- Amélioration fictive des comptes (épargne brute surestimée de 12 M€ ces dernières années)
- Accumulation d'une dette latente non recensée dans les comptes ≈ 108,2 M€ fin 2015

- Des retraitements sont apportés aux comptes pour rattacher les charges à leur exercice d'origine
 - Attention : cela produit des écarts avec le positionnement du CD 91 dans les graphes comparatifs (données non retraitées pour rester homogène avec celles des autres départements).

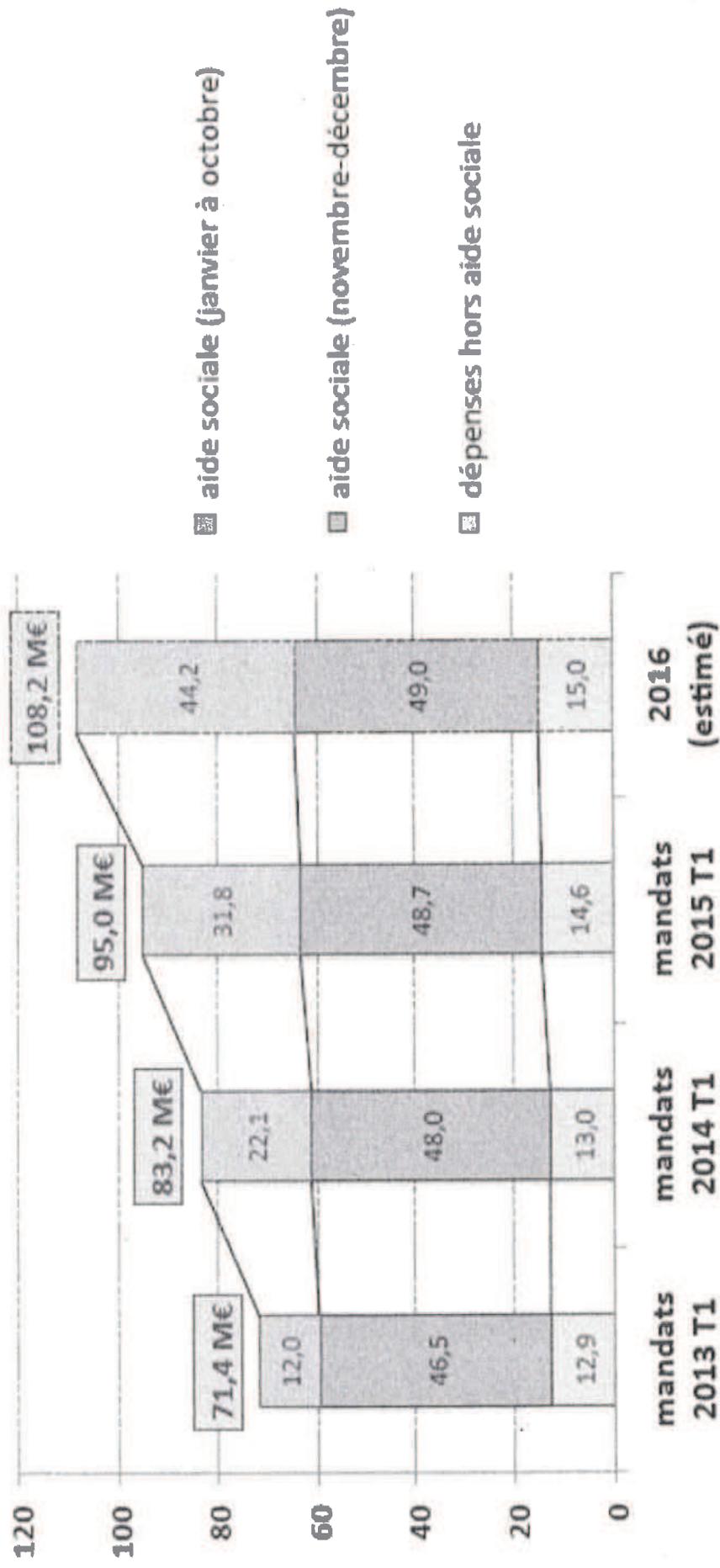
La question des rattachements

- L'analyse exhaustive des mandats exécutés au 1^{er} trimestre 2015 fait apparaître 95 M€ de dépenses relevant d'un service fait sur 2014, alors que les rattachements de dépenses mis en œuvre au CA 2014 (obligatoires dans la nomenclature comptable M52) se limitent à 6 M€.
- Toutes les lignes supérieures à 150 k€ (soit 91,5 M€ sur les 95 M€ recensées, cf tableau ci-dessous) ont été passées en revue avec les DGA concernés pour identifier les causes du décalage.

Code	Article	intitulé mode	date du service fait en 2014												TOTAL	partie	tranche	mois	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	tot.	
			janv.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.																
DIREC	65861	Contrats d'accompagnement dans l'emploi	166 600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	166 600	
DSICA Sports	6574	Subventions de fonctionnement aux associations et autres org. de droit privé	226 425	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	226 425	
DCB	60612	Energie - Electricité	256 910	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	256 910	
Déplacements	6245	Transports de personnes extérieures à la collectivité	6 579 736	5 135	26 714	2 022	15 783	15 364	41 350	19 002	0	903 321	629 806	2 150 154	2 769 389	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6 579 736	
Déplacements	611	Contrats de prestations de services	479 023	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	479 023	
Déplacements	6518	Autres (Primes et docs)	362 409	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	362 409	
Transport	6558	Autres contributions obligatoires	3 016 254	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 016 254	
DGAS	6574	Subventions de fonctionnement aux associations et autres org. de droit privé	538 808	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	538 808	
DPAH	65242	Subventions de fonctionnement aux associations et services pour adultes handicapés	31 670 619	945 064	334 059	512 053	303 814	343 027	430 189	771 222	2 997 795	3 306 805	5 086 384	8 510 891	7 903 267	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31 670 619	
DPAH	65243	Frais de séjour en établissements et services pour personnes âgées	10 777 070	601 361	233 447	900 130	301 130	221 733	293 381	302 219	367 633	1 111 464	1 692 254	1 775 685	2 669 214	106 287	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10 777 070
DPAH	651144	APA versée à l'établissement	2 858 906	43 182	15 950	27 302	89 351	23 182	71 953	130 941	117 407	217 013	497 915	819 136	796 141	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 858 906
DPAH	651141	APA à domicile versée au service d'aide à domicile	1 813 858	4 306	6 835	12 405	11 421	34 067	23 317	21 382	26 962	43 337	78 388	264 742	1 440 791	8 012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 813 858
DPAH	6511211	Prestation de compensation du handicap - de 20 ans	1 500 523	11 250	31 525	14 687	33 573	14 216	10 371	107 391	63 018	62 362	51 731	361 390	452 244	3 827	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 500 523	
DPMI	65734	Subventions de fonctionnement aux communes et intercommunalités	522 190	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	522 190	
DPMI	652418	Frais de séjour en établissements et services de l'aide sociale à l'enfance	172 535	0	0	243	0	0	11 635	658	320	13 138	8 925	11 434	74 374	30 064	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	172 535	
DPPE	652412	Maisons d'enfants à caractère social	17 585 802	8 659	8 292	2 431	0	4 338	1 225	289 721	9 234	914 154	3 691 848	7 934 239	4 933 453	20 707	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17 585 802	
DPPE	6522	Accueil familial	4 171 180	0	0	0	0	3 374	396	924	1 273	129 373	703 615	1 988 135	1 348 662	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4 171 180	
DPPE	652411	Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels	2 362 423	0	0	0	0	0	2 913	7 326	49 368	391 190	771 258	673 721	766 640	7 777	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 362 423	
DPPE	652413	Lieux de vie et d'accueil	2 056 901	270	0	0	0	0	0	0	0	0	5 283	3 530	861 643	36 450	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 056 901	
DPPE	652416	Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile	2 013 653	0	0	0	312	1 296	588	480	815	1 036	92 913	960 447	847 804	137 482	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 013 653	
DPPE	652415	Etablissements scolaires	441 198	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 263	127 447	120 329	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	441 198	
DPPE	6518	Autres (Primes et docs)	381 379	0	0	0	266	0	173	713	2 221	202	543	190 547	186 770	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	381 379	
DPPE	652418	Frais de séjour en établissements et services de l'aide sociale à l'enfance	305 995	625	0	0	1 008	0	34 046	1 469	6 262	36 485	8 431	26 338	9 923	233 366	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	305 995	
DPPE	6514	Cotisations, adhésions et autres prestations pour le compte de tiers	288 487	938	883	2 604	4 260	2 187	2 708	2 906	3 916	16 727	23 999	122 615	109 225	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	288 487	
DPPE	6245	Transports de personnes extérieures à la collectivité	237 888	0	116	939	4	33	0	920	2 258	8 646	27 143	82 944	114 408	457	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	237 888	
TOTAL			91 515 594	1 644 734	663 143	1 487 117	1 161 521	665 489	928 783	1 638 456	3 636 239	8 347 432	13 567 747	29 083 903	16 636 273	2 063 730	0	91 515 594												

La question des rattachements

Factures non rattachées selon le mois de service fait et le type de dépense



2.4 Observations sur les constats établis

Les tableaux présentés ci-dessus ne permettent toutefois pas d'avoir une vision précise sur plusieurs points :

- L'exhaustivité du volume des crédits non-rattachés sur une année ne peut être connue;

Pour comprendre les limites de l'exercice, il est important de signaler que le logiciel comptable du Département ne permet pas un traitement automatisé des paiements par date ou année de service fait. Seule la lecture individuelle des libellés de la liquidation des mandats permet de distinguer les paiements faits au titre d'un service fait de l'année en cours et ceux faits au titre d'un service fait des années antérieures. Ainsi, pour déterminer de façon exhaustive le volume de crédits non rattachés sur une année et suivre le rythme des mandatements, il conviendrait de pointer « manuellement » de l'ordre de 80 000 mandats.

- Le calendrier infra-annuel des paiements des factures « non rattachées » en année n n'est pas disponible mais celles-ci étaient acquittées dès les 2 premiers mois de l'année n+1

Plusieurs membres de la mission ont souhaité connaître le rythme mensuel de paiement effectif factures dont le paiement a été décalé. Il n'a pu être fourni pour les raisons précédemment évoquées mais il ressort des entretiens que ces paiements intervenaient dès les 2 premiers mois de l'année n+1.

- Le volume des non-rattachements avant 2012 et l'exercice à partir duquel s'est constitué le premier volume de factures non-rattachées et son évolution dans le temps n'ont pu être identifiés

Pour pouvoir disposer du volume des non rattachements avant 2012, il faudrait pouvoir faire ce pointage sur l'ensemble des mandats produits en 2012.

Pour connaître l'exercice à partir duquel s'est constitué le premier volume de factures non-rattachées et son évolution dans le temps, il conviendrait d'effectuer un pointage de l'ensemble des mandats jusqu'à l'identification d'un volume de crédit non rattaché proche de zéro. Nul ne sait sur combien d'années ce travail rétrospectif devrait être fait. Un retour sur 6 ans demanderait l'exploitation d'environ 500 000 mandats. Il a ainsi été impossible de distinguer la part des non rattachements qui relèveraient d'un stock glissant.

Comme le rappelle le cabinet Klopfer dans son rapport, « bien peu de collectivités sont irréprochables en matière de rattachement. On tolère un glissement d'un exercice sur l'autre s'il se répète chaque année et que chaque exercice comptable recense bien 12 mois de dépenses. »

La mission peut retenir l'estimation fournie tant par le cabinet Klopfer et confirmée par l'ancien directeur général des services qui évaluent à 50 M€ ce niveau récurrent de décalage de paiement de factures qui se répétaient chaque année depuis une date non identifiée (mais possiblement antérieure à 2000 et qui respectaient un exercice comptable de 12 mois, d'octobre à octobre). A noter que lors de son audition, le représentant du cabinet Klopfer a expliqué que le volume historique des non rattachements, avant 2012, n'avait pu être étudié puisqu'il avait fallu deux mois de travail sur les deux dernières années. Il doute qu'il y ait eu dans un passé plus lointain une parfaite orthodoxie en la matière.

Il a ainsi été impossible de distinguer la part des non rattachements qui relèveraient d'un stock glissant que certains intervenants évaluent à 50 M€ de la part de l'augmentation annuelle de ces non rattachements constatée à hauteur de 14,5 M€ en 2014 et de 14,1 M€ en 2015.

Au-delà de ces 50 M€ récurrents, le montant des glissements supplémentaires constatés de 2013 à 2015 s'élèvent selon l'Inspection générale à 28 M€, le cabinet Klopfer estimant lui ce décalage à 24 millions d'euros entre 2013 et 2015. Ce décalage supplémentaire de 12 à 14 M€ par an représente 1 % du budget de fonctionnement du Département et correspond à 20 jours de plus de délai de paiement des factures dans le champ social.

Il est également important de signaler que les factures non payées en fin d'année étaient réglées en totalité, sauf situation particulière, dans les premiers mois de l'année n+1. A noter toutefois que lesdites

factures étaient financées sur l'exercice n+1 parce que non rattachées à l'exercice concerné. Ce financement était assuré par la reprise du résultat de l'année n. Les décalages de paiement de factures étaient donc financés par le résultat dégagé. Par ailleurs, sur l'exercice 2014, la somme des crédits mandatés et rattachés et d'autre part des charges décalées sur l'exercice suivant est inférieure aux crédits votés en BP et DM de l'année 2014 : le décalage n'était donc pas motivé par une insuffisance de crédits votés par l'Assemblée départementale mais par les choix de pilotage budgétaire.

Le décalage de paiement était le plus généralement inférieur à 3 ou 4 mois, et s'opérait dans des conditions veillant à ne pas pénaliser la trésorerie des établissements concernés (cf. infra). Aucun stock de factures dont le paiement a pu ainsi être décalé n'existe donc, il ne s'agit d'ailleurs pas d'une dette, qui constitue techniquement et juridiquement un engagement de paiement d'une durée au moins supérieure à un an. Les sommes mentionnées correspondent à des flux de trésorerie.

3/ La notion juridique et comptable de rattachement à l'exercice

3.1 L'obligation des rattachements dans l'instruction M 52

L'instruction budgétaire et comptable M 52 applicable depuis 2004 aux Départements pose l'obligation du rattachement des charges et des produits à l'exercice.

L'article 111 du chapitre 4 de cette instruction budgétaire et comptable précise que le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent et ceux-là uniquement.

La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits sur cet exercice, et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative (par exemple, les factures).

Le rattachement des charges ne peut être effectué que si les crédits nécessaires ont été inscrits au budget et ne vise que la section de fonctionnement.

L'instruction budgétaire et comptable précise que, pour les charges relatives à l'aide sociale, le rattachement peut se faire sur la base d'engagements statistiques.

Enfin, la M52 précise que le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice, mais qu'il importe de conserver chaque année une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes.

Les rattachements répondent en réalité au principe d'indépendance des exercices comptables.

A titre d'exemple, on ne peut pas pratiquer des non rattachements sur des charges évolutives et le volume global des non rattachements ne saurait dépasser 10 % des dépenses de fonctionnement de l'exercice. Cette interprétation est issue des analyses de commissaires aux comptes. Appliquée au Département, le plafond de cette « influence significative » peut être estimé à 3-4 M€.

En outre, d'un exercice à l'autre, il faut que les variations entre les agrégats soient comparables. Exemple : charges répétitives tels qu'abonnements, etc.

Les trois types d'aménagements possibles sont les suivants :

- Des subventions à verser assorties d'une condition suspensive, qui n'ont à être rattachées que si la justification de la réalisation a été produite à la partie versante avant le 31 janvier de l'année n+1. Exemple : Si pour une subvention versée à une structure supérieure à 23 k€, la convention a été signée, ce qui formalise l'engagement juridique de la collectivité.
- Les charges relatives à l'aide sociale peuvent être rattachées sur la base d'engagements statistiques dans la mesure où les factures ne seraient pas reçues.

- Des produits afférents aux impôts, taxes et dotations ne sont normalement pas rattachés, sauf si au cours de l'exercice les conditions habituelles de versement ont été modifiées.

Dans son rapport public annuel de 2005, la Cour des Comptes précise que les rattachements sont essentiels à la fiabilité des comptes et qu'ils ont pour but d'éviter toute dissimulation de charges qui fausseraient le résultat réel.

Elle rappelle que toutes les charges correspondant à un service fait doivent être comptabilisées au plus tard à la fin de chaque exercice. A cette fin, un mandat récapitulatif est émis sur chacun des comptes concernés pour comptabiliser les charges qui devraient être rattachées à l'exercice et ne l'ont pas été par mandat direct.

Au cours de l'exercice suivant, il convient d'extourner (ou de contre passer) l'ensemble des comptes initialement mouvementés lors de la réouverture des comptes. Cette procédure consiste à passer une écriture inverse à celle qui avait été comptabilisée lors du rattachement : une recette d'ordre égale à la dépense rattachée neutralise l'incidence de ce rattachement sur l'exercice n+1.

3.2 Les principes qui régissent la formation du résultat comptable

L'article R 3312-9 du CGCT dispose que le résultat de fonctionnement correspond à l'excédent ou au déficit de l'exercice. Il s'agit de la différence entre charges et produits inscrits au résultat en fonctionnement.

Le résultat cumulé est affecté en section de fonctionnement ou d'investissement.

Le Comité de fiabilité des comptes publics locaux a défini le résultat de l'exercice comme étant l'image de l'activité économique annuelle de la collectivité.

Ce résultat doit être fiabilisé par le respect du principe d'indépendance des exercices comptables qui impose de comptabiliser les charges et les produits l'année de leur fait générateur et non l'année de leur encaissement ou décaissement.

Concernant les charges de fonctionnement, le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable détaille les différentes étapes de la dépense :

- L'engagement est l'acte juridique qui crée une obligation à une personne publique de laquelle il résultera une dépense ;
- La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte deux actions :
 - (i) La vérification du service fait par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation,
 - (ii) La détermination du montant de la dépense, au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers.
- Le mandatement (ordonnancement) est un ordre au comptable de payer ;
- Le paiement permet au comptable de libérer la collectivité de sa dette.

La M52 précise que la comptabilité d'une dépense se fait dans la phase de liquidation, lors de la constatation du service fait.

Même lorsqu'on ne dispose pas de la pièce justificative, on doit enregistrer la charge et en estimer le montant.

Les opérations de rattachement sont fixées au Tome 2, Chapitre 4, Titre 3 de l'instruction budgétaire. Ce sont des opérations de régularisation de charges et produits.

Les opérations de rattachement sont des opérations mixtes qui modifient l'équilibre budgétaire. Lorsque les opérations de fin d'exercice sont des opérations budgétaires, les prévisions de recettes sont normalement inscrites au budget primitif. Lorsqu'on prépare son budget primitif en n-1 pour le budget n, il faut déjà estimer les niveaux de rattachement effectués sur l'année n.

La procédure de rattachement consiste à rattacher dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à un service fait et qui doivent être rattachées, notamment parce que la pièce justificative n'a pas été reçue durant l'exercice budgétaire.

3.3 Les contrôles externes budgétaires et comptables

Les membres de la MIE ont souhaité s'assurer du fonctionnement du contrôle exercé par la Chambre Régionale des Comptes (CRC), le Contrôle de légalité et le Payeur départemental. Seul le Payeur départemental a accepté d'être entendu par la MIE lors de l'audition du 7 novembre 2016.

- Par courrier daté du 7 octobre 2016, la CRC a refusé de venir en raison de son indépendance juridictionnelle. Elle a assuré le Département que, dans le cadre d'un éventuel contrôle prochain, elle ne manquerait pas de s'assurer du bon respect de la règle des rattachements. Le cas échéant, elle identifiera dans quelle mesure les non rattachements portent atteinte à la fiabilité des comptes de la collectivité. Pour ce faire, elle s'appuiera, notamment, sur les travaux de la MIE dont elle demandera consultation.
- Madame la Préfète a répondu, par lettre en date du 27 octobre 2016, qu'elle ne viendrait pas en précisant que l'action du contrôle budgétaire se faisait en application du CGCT. Ce contrôle portait en priorité sur le respect de la date limite d'adoption, l'équilibre réel, l'existence et l'ampleur d'un déficit et l'inscription des dépenses obligatoires. Sur le compte administratif, le contrôle se fait prioritairement sur la concordance des résultats avec le compte de gestion du payeur. Elle précise qu'en tout état de cause, le représentant de l'Etat n'a pas vocation à suivre l'exécution budgétaire. Elle indique qu'elle est d'accord pour répondre par écrit aux questions de la MIE. En réponse aux questions de la MIE, confirmant la position de la Préfète, les services de la préfecture indiquent par courriel du 4 janvier 2017 que : « S'agissant de la M52 elle est parfaitement connue des services du Conseil départemental. Quant au contrôle budgétaire, il s'exerce dans un cadre strictement défini au vu des seuls documents budgétaires fournis par la collectivité et n'a pas connaissance des actes d'exécution. Les opérations relatives à l'exécution du budget relèvent exclusivement des ordonnateurs et des comptables publics. »

Lors de son audition du 7 novembre 2016, le Payeur départemental a indiqué que :

- Le contrôle de la légalité des rattachements ne relève pas de sa responsabilité mais de celle de la Préfecture.
- En tout état de cause, il ne pourrait l'exercer dans la mesure où il n'a pas communication, par l'ordonnateur, de la totalité de ses engagements ni de ses factures reçues ou à recevoir.
- Il n'a rien trouvé d'anormal dans le niveau de paiement de la collectivité ni dans le niveau des rattachements pour les gestions 2010 et passés.
- Les demandes de mandatement d'office sollicitées par des tiers ne sont apparues que depuis la signature des protocoles. Les services du comptable public n'avaient fait auparavant l'objet antérieurement d'aucune saisine par une association ou un établissement pour non-paiement de factures.
- Il appartenait à l'ordonnateur de bien positionner son niveau de rattachements, s'agissant d'opérations budgétaires qui relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur et non du comptable.
- Il se propose d'aider le Département à mieux suivre l'exécution de son budget dans le cadre de son rôle de conseil.

Concernant la position des Chambres Régionales des Comptes, au cours de son audition du 12 décembre 2016, le Directeur des Finances du CD 91, par ailleurs Premier conseiller de Chambre Régionale des Comptes, a expliqué que, dans les derniers rapports publiés par les CRC, celles-ci examinent les volumes des charges rattachées par rapport aux dépenses de gestion des services, et s'attendent à un niveau de rattachements correspondant à un douzième du budget de fonctionnement, notamment pour les dépenses générant des volumes conséquents comme les dépenses d'aide sociale. Le rapport de la CRC d'Ile-de-France daté du 26 mai 2015 montre ainsi que dans le Département de la Seine-Saint-Denis, les rattachements s'élèvent à 150 M€ pour un volume de dépenses de fonctionnement des services de 1,5 Md €.

Lorsque les volumes de rattachement sont bas, la CRC en déduit que la collectivité concernée n'applique pas suffisamment le principe des rattachements et donc que le résultat affiché de son exercice est faux.

En regardant les chiffres « macro », une CRC peut constater le bon niveau de rattachement ou non des factures par une collectivité.

Concernant les contrôles, le Directeur indique que le comptable public, qui effectue un contrôle de cohérence entre la date du service fait et la date de la prestation, doit être en mesure de constater le rattachement ou non des factures. Le comptable public peut alors rappeler au service gestionnaire la règle du rattachement, induisant que les non rattachements dont il est question auraient donc pu être détectés et faire l'objet d'alertes aux services du Département.

4/ Le processus de traitement des factures et le point de vue des établissements

4.1 Le processus de traitement des factures

Les données qui suivent s'appuient sur les auditions des Directeurs dont les PV figurent en intégralité en annexe.

4.1.1 Le processus de traitement des factures dans le secteur de l'autonomie

Le circuit de prise en charge d'une facture dans le champ social se déroule en quatre phases :

- 1/ Instruction de la demande qui permet de vérifier l'accessibilité à l'aide sociale,
- 2/ notification au demandeur de son éligibilité à l'aide sociale,
- 3/ rapprochement grâce au logiciel IODAS (prix de journée etc.),
- 4/ validation de la facture et paiement grâce à l'interface IODAS / Grand Angle.

En période normale, le délai de paiement des factures est de 2 mois maximum.

Toutefois, sur les exercices concernés par l'étude de la MIE, les crédits venaient régulièrement à manquer en fin d'exercice pour payer la totalité des factures de l'année, compte-tenu du paiement au cours du premier trimestre de l'année n des factures de l'année n-1.

A l'approche de la fin d'exercice, dans le cadre du pilotage budgétaire une priorisation s'opérait donc dans le choix des établissements qui seraient payés. Ainsi, étaient payés prioritairement les établissements essonniens qui, par définition, accueillent le plus de bénéficiaires, les établissements dits « familiaux » qui disposent généralement de peu de marges en matière de trésorerie, et l'ensemble des services d'aides à domicile qui sont aussi en situation de grande fragilité financière. Les établissements qui ne pouvaient être payés sur l'année l'étaient en début d'année suivante, selon une logique de 12 mois glissants. Les établissements étrangers n'étaient pas « prioritaires » dans les paiements.

Pour les établissements qui ne pouvaient recevoir de paiement dans l'année budgétaire, une information leur était donnée et une négociation pouvait être engagée si la situation financière de l'établissement en question nécessitait, malgré tout, un mandatement rapide.

Il n'existait toutefois pas de procédure formalisée de priorisation des établissements : celle-ci résultait du fruit d'échanges entre le Directeur général, le Directeur général adjoint et la Vice-présidente de secteur qui réunissait les représentants des établissements pour les informer de la contrainte de paiement. Les établissements demandaient alors au Département une lisibilité sur les délais de paiement. Les directeurs d'établissements étaient informés des contraintes budgétaires au moment des négociations sur l'Objectif Annuel d'Evolution des Dépenses (OAED), une fois que les éléments de pilotage budgétaire étaient connus.

Ces décalages de paiement étaient prévus dans un cadre connu de tous : Directeur général, Directeur général adjoint, élue en charge des personnes âgées et handicapées. Le Directeur de l'Autonomie a fait

remonter à plusieurs reprises l'insuffisance des crédits au moment de la définition des enveloppes budgétaires. Dans la phase de préparation du budget 2015, il s'est rendu compte que les paiements allaient être encore plus décalés. Il n'a pas hésité à utiliser en réunions de CODIR les termes de « cavalerie » et de « boule de neige poussée devant soi ».

Questionnés à ce sujet, dans le contexte de dépôt d'une plainte contre X pour faux en écriture par le Président du Conseil départemental, pour les faits couverts par la MIE, les acteurs auditionnés par la MIE et intervenant, dans le passé ou encore aujourd'hui, dans le processus de facturation et de suivi budgétaire, ont assuré n'avoir décelé aucun acte présentant un caractère délictuel ou pénalement répréhensible, jugeant injurieux l'évocation d'un recours à l'article 40 du code de procédure pénale (qui fait obligation aux fonctionnaires de signaler au Procureur de la République les faits criminels ou délictueux dont ils acquièrent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions).

L'ancien Directeur général, spontanément, ainsi que les anciens directeurs de l'autonomie et des déplacements lorsqu'ils ont été interrogés, ont estimé pour leur part qu'il n'y avait pas lieu à poursuites pénales.

4.1.2 Le processus de traitement des factures dans le secteur des transports

En 2014 – 2015, la Direction des déplacements gérait un budget de 66 M€ consacré aux politiques de transports publics dont 55 M€ aux transports scolaires, avec notamment 35 M€ pour les circuits spéciaux et les transports adaptés. 10 M€ étaient versés au groupement Comutitre pour le financement de la carte Imagin' R et 12 M€ étaient consacrés au financement du STIF au titre de la dotation obligatoire. Le reste des crédits concernait la carte Améthyste et le réseau PAM de transports à la demande pour les personnes en situation de handicap.

Depuis le transfert au STIF de la compétence « transports scolaires » à la rentrée 2015, la structure budgétaire est totalement différente. Les volumes actuels sont bien moindres.

La Direction des déplacements gérait deux types de facturations :

1/ Des factures dites « classiques » adressées par les transporteurs scolaires dans le cadre de marchés publics. Leur traitement était classique : service fait, vérification, mise en paiement dans un délai moyen de 2 mois.

2/ Des paiements par conventions aux opérateurs institutionnels comme le STIF, Comutitre ou Améthyste. Dans ce cas, la convention indiquait l'échéance de paiement. Le mandatement faisait suite à un appel de fonds par la structure.

Il a été constaté en 2015 un montant de non rattachements à hauteur de 10,7 M€.

Parmi les 10,7 M€ non rattachés, 5,7 M€ de factures correspondent au STIF et 5 M€ de factures à Comutitre pour les dispositifs PAM et Améthyste. Le manque de crédits pour payer la totalité des factures de l'exercice était récurrent mais ce phénomène a connu un effet d'accélération.

La préoccupation majeure était d'éviter, au maximum, de perturber les équilibres financiers des entreprises. Les petites entreprises de transports ou les « petits groupes » étaient payés en priorité, puis les grandes entreprises comme VEOLIA et enfin les grandes institutions comme le groupement Comutitre ou le STIF.

Par ailleurs, des actions de rationalisation et d'optimisation des circuits scolaires ont été mises en place dès 2014 pour réduire les dépenses tout en répondant aux besoins des usagers. Cette gestion des créances « glissantes » explique le fait que les protocoles actuels ne concernent que les deux débiteurs les plus importants. En outre, les transporteurs n'envoient pas tous leurs factures en même temps.

Concernant le manque de financements, les alertes étaient portées à destination du Directeur général adjoint de l'époque qui partageait la stratégie avec le DGS. Au moment de la préparation budgétaire, les éléments essentiels de la contrainte étaient connus de tous. C'est ainsi que des mesures correctives ont pu être apportées, par exemple dans les trajets scolaires, qui ont permis d'économiser 1,5 M€.

Dans le domaine des transports, une marge d'incertitude existe puisque le nombre annuel d'usagers n'est pas connu d'avance. Mais selon le Directeur des déplacements de l'époque, la marge d'incertitude ne couvrait pas le « gap prévisionnel ».

En ce qui concerne la temporalité des factures :

- Pour le STIF, la collectivité réglait un douzième chaque mois. En 2013, les paiements ont cessé en novembre, en 2014, ils ont cessé en septembre, en 2015, ils ont cessé fin août.
- Pour Comutitre, la collectivité règle trois acomptes. La dernière année, ni le deuxième, ni le troisième acompte n'ont été honorés.

Pour justifier de son retard de paiement le Département s'est appuyé sur un différend qui l'opposait au STIF sur le volume du remboursement d'un trop perçu estimé initialement par le STIF à 5 M€ au titre des recettes à verser au Département en solde de l'année scolaire 2011-2012. En réalité, ce montant était erroné en raison d'une erreur de calcul du STIF concernant le solde des circuits spéciaux, et s'élève à 941 131,14 €. Le Département a annulé son titre de recette dans le cadre de la reprise de la délégation par le STIF en 2015. Une annulation de 4 433 799,46 € a donc été effectuée dans le cadre de la DM1 du BP 2016. S'agissant d'une recette, elle ne fait pas partie des sommes en retard de paiement évoqué.

Quant au paiement en retard du Département au STIF s'élevant à 5 077 380 €, il a été régularisé via le protocole signé avec le STIF en 2015.

4.1.3 Le processus de traitement des factures dans le secteur de la prévention et de la protection de l'enfance

En 2012, cette direction était en mesure d'assurer 12 mois glissants de paiement. Trois années plus tard, on en était à 10 mois glissants sur certaines lignes budgétaires. Les mécanismes étaient les mêmes que celles évoquées dans les autres secteurs présentés ici : les structures les plus fragiles ont été payées en priorité. Le délai de paiement était en moyenne d'un mois et demi. Depuis 6 mois, ce délai s'est réduit à 25 jours.

4.2 Le point de vue des établissements

Les données qui suivent s'appuient sur l'audition des représentants de l'URIOPSS et sur celle de la paierie départementale et sur celle de l'ancien Directeur général des services dont les PV figurent en intégralité en annexe.

Les associations expliquent qu'elles n'expriment pas suffisamment leurs difficultés financières, selon une culture de « l'amortisseur » qu'elles pratiquent, principe selon lequel le mouvement associatif, en position de faiblesse par rapport aux financeurs, ARS, Etat ou Conseil départemental, ne dit jamais non et se laisse faire.

Les associations ont réagi à partir de décembre 2015, lorsqu'elles ont fait part à l'interfédérale de leurs difficultés financières suite à la réception du courrier du Président DUROVRAY notifiant la mise en place des protocoles indiquant le projet d'étalement des paiements.

L'URIOPSS s'est alors tournée vers ses adhérents pour comprendre la situation. Cent-cinquante d'entre eux ont répondu, exprimant un effet de sidération, car chacun savait que les factures de la fin d'année étaient traditionnellement réglées en janvier et février de l'année suivante. Les trésoreries associatives avaient fini par se caler sur ce cycle incluant le retard de paiement de fin d'année. Les adhérents ont été conviés à une réunion fin janvier. Cent d'entre eux ont répondu à l'appel et ont fait part de leur colère, demandant aux Fédérations de les défendre.

L'URIOPSS a fait travailler son cabinet juridique qui a conclu que les factures devaient être payées en totalité. Le Département proposait un retour progressif à 12 mois de paiement mais les adhérents étaient de plus en plus mécontents et mobilisés, jusqu'à manifester sur la voie publique. A cela s'ajoutait l'incohérence des montants des créances transmis par le Conseil départemental. Tout cela a

généralisé un doute dans l'esprit des acteurs. Les acteurs locaux disent bien que le retard de paiement récurrent constaté les années précédentes n'était pas normal mais, culturellement, ils ne s'engagent pas dans un contentieux avec les financeurs, préférant jongler avec les flux de trésorerie.

L'URIOPSS indique que la pratique associative en la matière reposait donc sur une forme d'abus de faiblesse et, même si les services d'aide à domicile ont tous été réglés en janvier et février 2016, il y a lieu selon cette fédération de renvoyer au même plan les protocoles et les pratiques antérieures.

Les différentes auditions (paierie départementale, DDFIP, membres de la précédente direction générale) ont permis d'établir que les décalages de paiement pratiqués sous la précédente mandature n'ont pas donné lieu à des procédures contentieuses avec les établissements :

- La paierie départementale n'a pas été saisie sur cette période d'une demande de paiement des structures non payées en temps et en heure. C'est depuis la fin de l'année 2015 que la Direction Départementale des Finances Publiques a reçu quelques courriers concernant les protocoles en cours ainsi que des demandes de mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office.

- Il n'y a pas eu de procédure contentieuse avec les établissements qui étaient habituellement payés de janvier à octobre. Ceux-ci étaient parfaitement informés de la situation et notamment du décalage des paiements en fin d'année. Le pilotage des paiements était transparent et concerté. Les établissements étaient associés, via leurs représentants, au processus de paiement mis en place par le Département. C'est d'ailleurs cette information préalable et cette association qui ont permis d'éviter tout contentieux. Ce pilotage était effectué avec discernement. Si une structure faisait état d'une difficulté de trésorerie et qu'elle était avérée, les services procédaient au paiement, en priorité à une structure qui disposait de réserves financières.

5/ Le pilotage politique des rattachements sur la période 2010 -2015

5.1 Le pilotage politique des rattachements

Les données qui suivent s'appuient d'une part sur des notes de conjoncture, d'autre part sur les auditions des Elus et des Directeurs dont les PV figurent en intégralité en annexe.

En matière de gouvernance, il ressort des auditions et des notes de conjoncture qu'il y avait une répartition des rôles entre le Président du Conseil départemental et le Directeur général des services. Le Président fixait le cadre général dans lequel se construit le budget dans le respect des décisions de l'assemblée délibérante.

En l'espèce, les objectifs budgétaires étaient clairs : en situation de crise, il s'agissait de jouer un rôle d'amortisseur par le vote du budget, protéger les ménages Essonniers et leur pouvoir d'achat en n'augmentant pas les impôts préserver le niveau des investissements et donc les entreprises Essonniennes. Il appartenait au Directeur général de définir le cadre technique d'atteinte de ces objectifs, notamment par la mise en place d'outils de pilotage du résultat.

La stratégie mise en œuvre s'apparentait à une stratégie de « policy mix », comme peuvent en pratiquer d'autres collectivités et les Etats c'est-à-dire qu'elle visait à répondre à une situation de crise en combinant la mobilisation d'instruments structurels et d'instruments conjoncturels.

Ainsi, le Conseil départemental a mis en œuvre d'importantes réformes structurelles d'un montant de près de 138 M€ entre 2011 et 2015. Ces réformes s'appuyaient notamment sur une optimisation de la politique d'achat, une refonte de la structure de la dette, ainsi qu'un pilotage serré de la masse salariale par la création d'enveloppes d'emplois qui a permis de contenir son évolution.

Pour compléter ces réformes de structure, le Conseil départemental a mis en place un pilotage de l'exécution budgétaire qualifié de « créatif » qui impliquait le lissage des dépenses mandatées sur plusieurs exercices. C'est la partie conjoncturelle du « policy mix essonnien ».

Cette stratégie d'exécution budgétaire s'est faite, selon ses concepteurs, dans le respect des règles de la M52 dont l'observation découle d'un dialogue permanent avec les organes de contrôle. A aucun moment, le pilotage de l'exécution budgétaire n'a fait l'objet de réserves de la part des organes de contrôle : contrôle de légalité, CRC, payeur départemental, avec lesquels le contact était régulier.

Les réformes de structure mettant par définition du temps à produire leurs effets, les politiques conjoncturelles permettaient de produire à court terme des effets contra cycliques. D'où l'intérêt de développer une stratégie axée sur ces deux leviers structurel et conjoncturel.

Selon le précédent Directeur général des services, les praticiens appliquent les règles budgétaires et comptables en faisant prévaloir l'interprétation qui permet de servir la stratégie budgétaire définie. Cette interprétation se fait sous le contrôle des organismes de contrôle (contrôle de légalité, Payeur).

En plus des auditions, l'analyse de plusieurs notes de conjonctures éclaire sur le pilotage politique de la stratégie des rattachements.

L'analyse des notes de services produites entre 2013 et 2015 atteste d'un pilotage par le DGS du résultat de l'exercice et du niveau des rattachements, pilotage qui a fait l'objet d'alertes par la DFCP.

- **Un pilotage par le DGS du résultat de l'exercice et du niveau des rattachements.**

Les notes adressées par la direction des finances au Directeur général des services (note du 24 octobre 2013) et à l'ensemble des Directeurs généraux adjoints sous couvert du Directeur général (notes du 4 novembre 2013), intitulées « Pilotage clôture Fonctionnement exercice 2013 », font part d'un « pilotage fin de l'exécution des crédits ouverts ». A ce titre, il est notifié à chaque Directeur général adjoint un « niveau global d'exécution budgétaire autorisé sur l'exercice 2013 », fixant un plafond du montant de mandatement sur l'exercice.

En outre, la note du 2 février 2015 adressée par le Directeur général à l'ensemble des Directeurs généraux adjoints, intitulée *Rattachements de charges à l'exercice 2014*, fixe par DGA et par direction un plafond de rattachements sur l'exercice 2014. Ces rattachements sont ainsi limités à 6,3 M€ et ne concernent que la DGA Administration et Ressources et la DGA Equipements et Environnement.

- **Les notes d'alerte adressées par la Direction des Finances et de la Commande Publique au Directeur général des services.**

Une première note, intitulée *Analyse de la situation financière du Département et propositions sur la gouvernance financière 2015-2017*, explique que « le pilotage de la dépense contribue à accroître le décalage de trésorerie » qui atteindrait 67 M€ au 15 février 2015. Cette estimation est issue d'un recensement de l'ensemble des mandats de janvier et de février (jusqu'au 15 février) relevant d'un service fait antérieur à 2015. Elle rappelle que l'application stricte de la réglementation comptable conduirait à procéder à des rattachements sur l'intégralité de ces dépenses, diminuant alors l'épargne brute affichée au CA 2014 de - 67 M€.

Une seconde note datée du 30 mars 2015, *Eléments d'informations aux observations du DGS sur la note portant analyse de la situation financière du Département*, justifie le montant évalué à 67 M€ des dépenses non-rattachées au 1^{er} trimestre 2015 (du 1^{er} janvier au 15 février).

Citant la réglementation de la M52 relative aux rattachements, elle rappelle que l'ensemble des décalages de paiement « devraient » être rattachés pour assurer la sincérité des comptes, et précise que l'utilisation des rattachements a été limitée « pour permettre le pilotage du résultat de la section de fonctionnement ». Ainsi, c'est le respect du « pilotage demandé aux directions opérationnelles » sur les derniers mois de l'année qui a empêché la comptabilisation de ces factures. Elle rappelle également que raisonner sur douze mois glissants de dépenses ne correspond nullement à une règle édictée par la M52.

La note souligne la « déconnexion » entre le montant des liquidations dont l'objet correspond à un service fait lors d'un exercice antérieur - 67 M€ - et le volume des rattachements autorisés sur l'exercice 2014 qui s'élève à 6,3 M€ soit 9,5 % du montant total des décalages de paiement.

Aucun rattachement n'a d'ailleurs été autorisé pour le secteur social qui représente pourtant 55 M€ des 67 M€ précités, ce qui pourrait, d'après la note, poser question lors d'un contrôle de la Chambre Régionale des Comptes.

Enfin, elle met en exergue « l'effet cavalerie » provoqué par ces décalages de paiements qui pourrait s'avérer préjudiciable à terme pour la collectivité.

En réponse à la note « analyse de la situation financières du département et propositions sur la gouvernance financière 2015-2017 » transmise par courriel en date du 26 février 2015 à la Directrice générale adjointe « administration et ressources », le DGS a rappelé la stratégie assumée par la collectivité.

« Comme tous les départements, l'Essonne connaît une situation tendue qui nous conduit, dans une proportion limitée, à effectuer des décalages de trésorerie et des répartitions d'inscriptions budgétaires entre le BP et le BS. Nous savons aussi que la situation financière de la collectivité est tout à fait soutenable comme en témoignent la notation du CG91 par les agences et l'existence d'un volumineux résultat excédentaire pour l'année 2014, qui viendra alimenter les ressources pour 2015.

Quoi qu'il en soit, nous devons poursuivre notre stratégie d'optimisation du budget départemental, dans le cadre des arbitrages rendus par les élus. Sur la période écoulée, de nombreuses mesures de gestion, sources d'économies, de moindre dépenses ou de recettes supplémentaires, ont été décidées et mises en œuvre. Des outils de pilotage innovant ont été créés comme les enveloppes de crédits de fonctionnement, les enveloppes d'emploi, etc.

Nous allons poursuivre évidemment cette stratégie d'optimisation, en renouveler les outils et donc examiner pour arbitrage vos propositions. Auparavant, merci de revisiter les chiffres et données présentés dans cette note afin d'en rendre le contenu fiable ».

- **Un pilotage du résultat de l'exercice et des rattachements assumé par le Président et le Vice-président en charge des finances et du service public départemental.**

Dans sa note du 12 septembre 2014 adressée aux membres de l'exécutif, *Arbitrages budgétaires BS 2014*, le Vice-président en charge des finances fait une référence explicite au pilotage politique du résultat. Ainsi « un pilotage fort de la fin d'exercice apparaît donc nécessaire à ce stade pour éviter une trop forte dégradation de nos ratios financiers ».

Lors de son audition par la MIE le 28 novembre 2016, l'ancien Président du Département a rappelé qu'il assumait les objectifs et la stratégie mise en place durant son mandat. Cette stratégie visait à répondre aux enjeux évoqués le 3 octobre 2016 par son Directeur général. Il n'a jamais rien caché de sa politique qui n'a fait l'objet d'aucune remarque ni sanction par la Chambre Régionale des Comptes, le contrôle de légalité ou le Payeur.

- **Le niveau d'information des élus départementaux.**

La mission prend acte des positions et ressentis des acteurs :

L'ancien Président a indiqué que ses choix de pilotage budgétaire étaient totalement transparents et débattus au sein de sa majorité départementale.

Des doutes ont pu être émis par d'autres membres de la MIE sur la bonne information des autres élus départementaux sur ce pilotage budgétaire et comptable :

- Bien qu'ayant toute latitude pour poser les questions qu'ils souhaitaient, les membres de la Commission des finances de la période et notamment les élus de l'opposition ont attesté ne jamais avoir eu connaissance de ces choix financiers.
- L'ancien Directeur général des services n'a pas totalement certifié, lors de son audition par la MIE, que l'ensemble des élus de la majorité départementale aient été informés de cette problématique.

5.2 Les conséquences sur le fonctionnement des établissements

Ce sont principalement les Etablissements Sociaux et Médico Sociaux (ESMS) qui ont été concernés par les non rattachements ainsi que par le paiement sur « 12 mois glissants » de leurs prestations. Les membres de la MIE ont donc souhaité connaître les principes de gestion mis en place par le Département à destination des ESMS durant la précédente mandature, en vue d'identifier les conséquences éventuelles de l'application de ces principes sur les structures.

L'ancien DGS indique que le pilotage était transparent et que les établissements étaient associés, via leurs représentants, au processus de paiement mis en place par le Département et que c'est cette information préalable et cette association qui ont précisément permis d'éviter tout contentieux. De même, une structure en difficulté financière était systématiquement payée par le Département.

L'ancien Directeur général adjoint aux solidarités par intérim, indique que lorsqu'il est arrivé en 2006, les choses se passaient déjà ainsi, à savoir qu'une partie du mandatement était effectué en année n+1. Les établissements étaient parfaitement informés de la situation et notamment de l'arrêt des paiements en fin d'année. Toutefois, si une structure faisait état d'une difficulté de trésorerie, les services procédaient au paiement. Les établissements étaient habituellement payés de janvier à octobre.

Comme indiqué précédemment, les établissements Essonnien étaient payés les premiers car ils accueillaient plus de bénéficiaires. De même, les petites structures étaient payées avant les grands groupes qui pouvaient disposer d'une plus grande capacité de trésorerie. Les établissements étrangers, notamment belges, nécessitaient plus de contrôle dans la régularité des factures et cela pouvait entraîner quelques retards dans les paiements. Il n'y avait pas de procédure contentieuse.

Les établissements percevaient 12 mois, sauf les derniers temps où ils percevaient 11 mois quand on savait qu'ils disposaient de la trésorerie suffisante. Cela entraînait un « pic de débours de trésorerie » pour le Département au 1^{er} trimestre de l'année n+1.

S'il n'y a effectivement pas eu de procédure, il reste à signaler que plusieurs établissements ont fait remonter qu'ils n'avaient pas le choix et qu'ils subissaient cette situation de décalages de paiement de plus en plus longs. A titre d'exemple, il a été payé en 2015, 31 M€ de factures liées à l'aide sociale pour la période de janvier à octobre 2014, et 48 M€ pour la période de novembre et décembre 2014.

6/ Contribution de l'opposition départementale

Nous nous réjouissons du travail accompli par la Mission d'Information et d'Evaluation. Nous regrettons néanmoins que la mise en place de cette mission, que nous avons réclamée, fut si tardive et n'ait pu se tenir en amont de la communication unilatérale impulsée par le président du Conseil départemental.

Car, les analyses et enseignements de ce rapport sont particulièrement éclairants !

En effet, ces travaux ont démontré que les procédures de « non rattachement » réalisées par la majorité présidée par Jérôme Guedj entre 2011 et 2015, n'étaient pas des « factures non payées », ni de la "dette cachée" et qu'elles n'avaient nullement abouti à la « faillite » du département. Il est symptomatique de constater qu'aucun de ces termes ("factures non payées", "dettes cachées"), ne figure dans le rapport. Et le terme de "faillite", abondamment utilisé par la nouvelle majorité du département, a désormais disparu de son vocabulaire de communication.

Il a été également démontré que les crédits n'ont jamais manqué au budget pour régler les charges de la collectivité. Il est avéré que la présentation des comptes n'a été que marginalement impactée par ces pratiques : écart de 2 % par an depuis 2010 entre les montants d'épargne présentés par la collectivité et ceux présentés par le cabinet « Klopfer » (page 93 du document du 21 septembre 2015).

Ainsi comme indiqué dans le rapport, « les décalages de paiement de factures étaient donc financés par le résultat dégagé » (page 13 du rapport); et « Le décalage de paiement était le plus souvent inférieur à 3 ou 4 mois et s'opérait dans des conditions veillant à ne pas pénaliser la trésorerie des établissements concernés » (page 13 du rapport).

"Le décalage n'était donc pas motivé par une insuffisance des crédits votés par l'Assemblée départementale mais par les choix de pilotage budgétaire" (page 13 du rapport) et ne peut être considéré comme « une dette » (page 13 du rapport).

Les auditions ont clairement démontré d'une part que la somme de 108 M€ évoquée au point de départ de la campagne de communication de l'actuelle majorité ne correspondait pas à la réalité et que d'autre part les factures évoquées n'étaient pas des factures « non payées » mais consistaient en des décalages de paiement de quelques mois. Ainsi, la somme des non rattachements qui ont augmenté au cours de la période 2013-2015 étudiée est estimée entre 24 et 28 M€ (page 12 du rapport), correspondant à une augmentation moyenne annuelle de l'ordre 15 M€.

Par ailleurs, comme mentionné dans le rapport (page 13 du rapport), ces sommes n'étaient pas des factures impayées mais bien des montants non rattachés à l'exercice n mais soldées en début d'exercice suivant (au cours du premier trimestre) et financées par des crédits prévus au budget. Cette pratique critiquée par le cabinet « Klopfer » pour son caractère non orthodoxe, est néanmoins appliquée par de nombreuses collectivités et acceptée par le contrôle de légalité dans la mesure où elle est structurellement récurrente et limitée au regard du budget considéré.

Par ailleurs, le cabinet « Klopfer » rappelle que "que bien peu de collectivités sont irréprochables en matière de rattachement" (page 9 du rapport).

Nous assumons donc pleinement d'avoir mis en œuvre les règles comptables dans le but que le budget du département soit un amortisseur de la crise au bénéfice des entreprises et des familles.

Par ailleurs, les auditions ont permis de confirmer que jusqu'au courrier du Président fin décembre 2015, aucune association ne s'était plainte auprès du Conseil général ou des autorités de contrôle compétente d'e factures impayées. Cela est cohérent avec les déclarations des élus en charge de vérifier que le glissement des 12 mois de facturation sur deux exercices n'était opéré qu'en fin d'exercice annuel, lorsque cela était nécessaire et sans mettre en danger le fonctionnement des associations ou organismes concernés en terme de trésorerie (page 22 du rapport).

Aucune observation n'a jamais été faite, ni par le contrôle de légalité, ni par le trésorier (page 19 du rapport).

En revanche, c'est bien à partir de la décision de l'actuelle majorité de solder en un seul exercice ces non rattachements et donc de payer « 15 mois en 12 mois », que face à l'absence de crédits nécessaires, et l'imposition de protocoles que les associations se sont retrouvées dans des difficultés de fonctionnement (page 18 du rapport).

En conclusion, la pratique des non rattachements existe de manière régulière au Conseil départemental depuis 2000. L'augmentation des sommes sur la période 2011-2015 était assumée et maîtrisée par l'ancienne équipe afin de faire face à l'exceptionnelle crise sociale vécue par la collectivité. Elle visait à ne pas procéder à des coupes budgétaires vis-à-vis des opérateurs, à ne pas recourir à la facilité de la fiscalité sur les Essonnais, à ne pas baisser les investissements du département qui soutiennent nos entreprises.

Elle était d'une ampleur limitée de 15 M€ de décalage par an. Cette somme représente 1 % du budget, elle représente 20 jours de plus de délai de paiement dans le secteur social, elle constitue un outil conjoncturel à comparer aux 138 M€ de réformes structurelles que nous sommes parvenus à réaliser sur le précédent mandat.

Elle reposait par ailleurs sur une régulation à terme nécessaire, principalement liée à un retour à meilleure fortune. En ce sens l'excédent du Compte administratif 2015 (35 M€) et l'augmentation constatée en 2015 et 2016 des DMTO (qui avait fortement baissé entre 2011 et 2015) a confirmé et validé notre stratégie.

Enfin, même une application à la lettre de l'orthodoxie budgétaire, comme celle prônée par l'actuelle majorité et sa cohorte de protocoles ne saurait justifier l'augmentation des taux départementaux de 29% par la majorité actuelle. Le cabinet Klopfer recommandait d'ailleurs une résolution via l'augmentation de 6 % ...

Bref, un autre chemin était possible et il est en ce sens fort dommage que l'actuelle majorité ne se soit pas d'abord investie sur un travail d'analyse partagée avant d'utiliser le bouton de la fiscalité.

7/ Contribution de la majorité départementale

Le rapport de la Mission d'Information et d'Evaluation sur les factures non rattachées, des exercices 2015 et précédents, au Conseil départemental de l'Essonne a pédagogiquement démontré en quoi les pratiques de l'ancienne majorité et de son Président étaient contraires à la réglementation qui régit les obligations financières et comptables des exécutifs locaux. Nous ne reviendrons donc pas sur cette question dans cette contribution.

- Parvenir à établir la réalité de cette situation n'était pas pour autant chose aisée :

Les représentants de la majorité départementale issue du scrutin de mars 2015 tiennent ainsi à faire savoir une nouvelle fois qu'ils regrettent profondément la présence de Jérôme Guedj au sein de cette Mission d'Information et d'Evaluation. Durant toutes les auditions auxquelles il a été procédé, la présence de l'ancien président, ses interventions qui, même sous forme d'interrogations, véhiculaient des messages à destination de ses anciens collaborateurs ou de ses anciens vice-présidents, ne nous a pas permis d'instaurer avec ces derniers le dialogue libre et ouvert auquel nous aspirions.

Nous aurions pu choisir de ne pas siéger au sein de la Mission pour manifester notre désaccord sur ce point. Nous avons cependant souhaité répondre aux attentes de nos collègues de la majorité en remplissant le mandat qui nous avait été confié. Cela ne nous empêche en aucun cas de déplorer cette situation aussi inhabituelle que choquante.

Au-delà des irrégularités elles-mêmes, deux points, fondamentaux à nos yeux, viennent s'ajouter aux conclusions du rapport.

1/ Il ressort clairement des auditions que les pratiques du Conseil départemental ne relevaient pas d'une stratégie financière bien assumée mais d'une volonté de dissimulation évidente :

A entendre l'ancien Président du Conseil départemental, sa stratégie financière était déployée de façon claire et explicite, tant à l'égard de la majorité et de l'opposition et de leurs représentants à la Commission des Finances qu'à l'égard des instances de l'Etat en charge du contrôle.

Pour résumer, cette stratégie reposait sur quatre axes :

- Ne pas alourdir la fiscalité pesant sur les Essonniens en période de crise.
- Maintenir un haut niveau d'investissements.
- Attendre le retour à une meilleure conjoncture, à évaluer notamment au regard des DMTO.
- Décaler le paiement des factures dont le Conseil départemental devait s'acquitter pour dégager de la trésorerie.

Or, de toutes les auditions auxquelles il a été procédé, il ressort que si les trois premiers axes étaient effectivement explicités et donc identifiés,

En revanche, seuls le Président du Conseil départemental, son Vice-Président en charge des Finances ainsi que les Vice-présidents aux transports et aux affaires sociales, et une poignée de collaborateurs de haut rang autour du Directeur général des services connaissaient la réalité du décalage et du non-rattachement des factures qu'ils mettaient en réalité un point d'honneur à dissimuler.

Ni le contrôle de légalité, ni la trésorerie, ni manifestement les Vice-présidents (hormis celui en charge des Finances), qui prenaient simplement acte de leurs enveloppes budgétaires, ni les membres de la Commission des Finances à commencer par, pour ne citer que celui-là, son Président (D. Fontenaille), n'étaient informés de ces pratiques.

Si le Directeur général des services de l'époque, s'inscrivant dans la ligne de l'ancien Président, a bien défendu, au nom d'une stratégie de « Policy Mix », l'engagement de réformes structurelles et un

pilotage de l'exécution budgétaire « créatif », les directeurs auditionnés ont donné le sentiment au mieux d'avoir exécuté des ordres, au pire d'avoir agi contre leur propre volonté.

Ainsi, dans le domaine de l'Autonomie, l'ex-directeur a fait remonter à plusieurs reprises l'insuffisance des crédits au moment de la définition des enveloppes budgétaires, ayant utilisé lors de son audition les mots « cavalerie » et « effet boule de neige ».

Ainsi, est-il établi que la direction des Finances et de la Commande Publique, dans une note adressée au Directeur général des services, datée du 26 février 2015, avait-elle, entre autres, d'une part, rappelé que l'application stricte de la réglementation aurait dû nécessairement conduire à procéder à des rattachements sur l'intégralité des dépenses et d'autre part, souligné la déconnexion entre le montant des liquidations pour exercice antérieur et les volumes de rattachement.

En résumé, contrairement aux allégations de Jérôme Guedj, le décalage et le non-rattachement des factures ont été décidés en cercle restreint, dissimulé à l'immense majorité des acteurs politiques et administratifs du Département et désapprouvé par ceux-là mêmes en charge de les mettre en œuvre.

Difficile de ne pas penser que cette dissimulation révèle bien la conscience de l'irrégularité de la procédure.

2/ Les auditions ont mis en avant les lourdes conséquences de ces pratiques dont leurs instigateurs avaient pleinement conscience.

- Comme le rapport l'a clairement établi, les créanciers du Conseil départemental n'ont en aucun cas été associés à une quelconque stratégie financière du Département mais ont bien été systématiquement mis devant le fait accompli.

Les crédits manquant en effet régulièrement à la fin de chaque exercice, une priorisation s'opérait au niveau des établissements qui seraient payés, sans aucune procédure formelle.

Ainsi, en contradiction avec toutes les règles sur les délais de paiement, au risque avéré de plonger nombre d'établissements dans la difficulté, le Conseil départemental a, par une attitude s'apparentant à un abus de faiblesse selon l'expression utilisée par l'un des responsables associatifs auditionnés, imposé purement et simplement ses volontés à ses créanciers au regard de ses seuls problèmes financiers et selon ses seuls critères d'appréciation !

- **Comme le rapport l'a clairement établi, les pratiques du Président du Conseil général ont abouti à fausser les budgets départementaux dans la mesure où, une dette latente n'ayant pas été recensée dans les comptes, l'Épargne Brute a été surestimée chaque année.**

(Point évoqué dans la note adressée par la Direction des Finances et de la Commande Publique).

Cela signifie que les élus du Conseil général, opposition et majorité à quelques exceptions près confondus, ont abordé la fin du mandat précédent et la campagne électorale en possession de données publiques volontairement faussées.

L'audition du Trésorier-Payeur sur ce dernier point a d'ailleurs mis à mal l'argumentation de Jérôme Guedj, selon laquelle en l'absence de remarques des autorités de contrôle, il s'inscrivait dans le respect des règles en faisant prévaloir l'interprétation des textes les plus aptes à servir sa stratégie financière.

Le Trésorier-Payeur, comme l'a noté le rapport, a clairement précisé qu'il appartenait à l'ordonnateur de bien positionner lui-même son niveau de rattachement, s'agissant d'opérations budgétaires ne relevant que de lui.

Ajoutons d'ailleurs que l'actuel directeur des Finances du Conseil Départemental, précédemment premier Conseiller à la Chambre Régionale des Comptes, a bien précisé que les CRC considéraient de façon générale que des niveaux de rattachement inférieurs à 1/12^e des budgets de fonctionnement induisaient de faux résultats d'exercice budgétaire. En 2014, les rattachements ne représentaient que 0,15% des crédits ouverts !

Jérôme Guedj ne peut arguer que l'absence de remarque du contrôle de légalité justifiait des pratiques irrégulières puisque lesdites pratiques avaient pour objet de dissimuler la situation réelle du Département et que le contrôle de légalité n'a à connaître que des actes qui lui sont transmis.

Conclusion :

La question ultime qui peut se poser en fonction des développements précédents serait de savoir pourquoi tout ce dispositif, contraire à la loi, a été sciemment et en pleine conscience mis en place ?

La réponse n'est pas à trouver dans les arguments avancés par l'ancien Président du Conseil général.

Il s'agissait prosaïquement de ne pas augmenter les impôts avant les élections départementales. Le choc fiscal, inéluctable, pour redresser la situation financière du Département de l'Essonne ne devait intervenir qu'après celles-ci :

Après des élections remportées par l'ancienne majorité, la stratégie, fût-elle irrégulière, aurait été validée. Le jeu en valait la chandelle.

Après des élections perdues, il allait appartenir à la nouvelle majorité, de devoir assumer l'augmentation des impôts. C'est le scénario actuel.

Pour l'ancienne majorité, ou pour son Président, c'était sans doute un jeu gagnant / gagnant mais à l'opposé de toutes les règles budgétaires et financières, un pari audacieux mais illégal.

Le rapport Klopfer a apporté un éclairage cru sur l'impasse budgétaire dans laquelle la précédente majorité avait mis le Département.

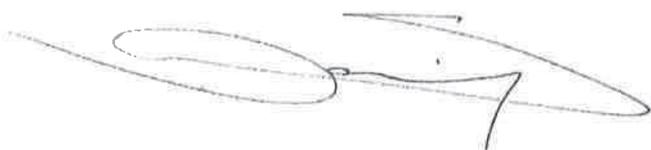
8/ Conclusion

Il ressort des travaux de la MIE que :

- Des non rattachements d'un montant non déterminé existaient dès avant 2010.
- Les décalages de paiements et les non rattachements des factures concernées ont augmenté chaque année d'environ 14 M € entre 2012 et 2015 pour atteindre un stock d'au moins 101,3 M € au 1^{er} trimestre 2015. Un montant récurrent de factures à paiement décalé sur 12 mois glissants peut être estimé à 50 millions d'euros.
- Les établissements concernés étaient payés majoritairement sur les premiers mois de l'année N + 1 sauf contestation du service fait ou situation particulière et cette pratique n'a fait l'objet d'aucun recours de leur part.
- Les représentants de l'exécutif de la période concernée assument ces glissements et ces non rattachements, en justifiant cette pratique par les difficultés de la conjoncture et par l'interprétation possible des règles financières et comptables de la M 52. Ils font également valoir l'absence de remarque ou de sanction de la part des différents échelons du contrôle de légalité (Chambre régionale des Comptes, Préfecture, payeur départemental).
- Une lecture juridique de la M 52 démontre l'obligation des rattachements de façon à respecter le principe d'annualité et d'indépendance des exercices.
- Les aménagements possibles de l'obligation des rattachements ne sauraient atteindre des montants et des types de factures tels que ceux pratiqués sur la période étudiée.
- Il ressort de cette analyse que les résultats des exercices concernés, en particulier les taux d'épargne brute et les taux d'épargne nette, ont immanquablement été présentés inexacts par ces pratiques de non rattachements.

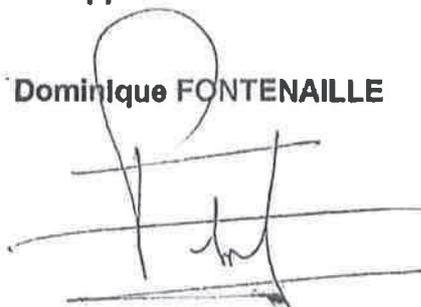
Le Président de la MIE

David ROS



Le rapporteur de la MIE

Dominique FONTENAILLE





MISSION D'INFORMATION ET D'EVALUATION

**ETAT DES FACTURES NON RATTACHEES AUX BUDGETS
2015 ET PRECEDENTS REVELEES PAR L'AUDIT KLOPPER
IDENTIFICATION DE L'ORIGINE DE CES NON RATTACHEMENTS**

ANNEXES

Décembre 2016

Annexes au rapport de la MIE

- Lettre de saisine du 1^{er} avril 2016
- Délibération du Conseil départemental du 30 mai 2016
- Compte rendu de la réunion de la MIE en date du 27 juin 2016
- Compte rendu de la réunion de la MIE en date du 4 juillet 2016
- Compte rendu de la réunion de la MIE en date du 3 octobre 2016
- Procès-verbal des auditions du 3 octobre 2016
- Courrier du 10 octobre 2016 de 6 membres de la MIE demandant à ce que M. GUEDJ ne siège plus au sein de la mission.
- Compte rendu de la réunion de la MIE en date du 7 novembre 2016
- Procès-verbal des auditions du 7 novembre 2016
- Compte rendu de la réunion de la MIE en date du 28 novembre 2016
- Procès-verbal des auditions du 28 novembre 2016
- Compte rendu de la réunion de la MIE en date du 12 décembre 2016
- Procès-verbal de l'audition du 12 décembre 2016

Le 1^{er} avril 2016

Monsieur le Président,

Lors de la dernière séance publique, le 14 mars dernier, nous vous avons demandé, publiquement, la création d'une Mission d'Information et d'Évaluation, dans les meilleurs délais, sur les rattachements budgétaires « révélés » par le cabinet Klöpfer dans son audit des finances départementales réalisé en 2015 (et qui indiquait : « *Bien peu de collectivités sont irréprochables en manière de rattachement. Dans l'absolu, on tolère un glissement d'un exercice sur l'autre s'il se répète chaque année* »). Vous aviez alors semblé favorable à notre proposition.

Constatant que la création de la MIE n'est pas prévue dans les délibérations de la prochaine séance publique, nous vous réitérons, par écrit, de nouveau, la demande.

En effet, au regard des montants avancés, puis de la contestation de certains d'entre eux par une partie des créanciers, il devient nécessaire d'apporter aux élus de notre assemblée, comme aux Essonnien-nes dont vous avez décidé d'alourdir la contribution fiscale, une information fiable et opposable sur la situation réelle

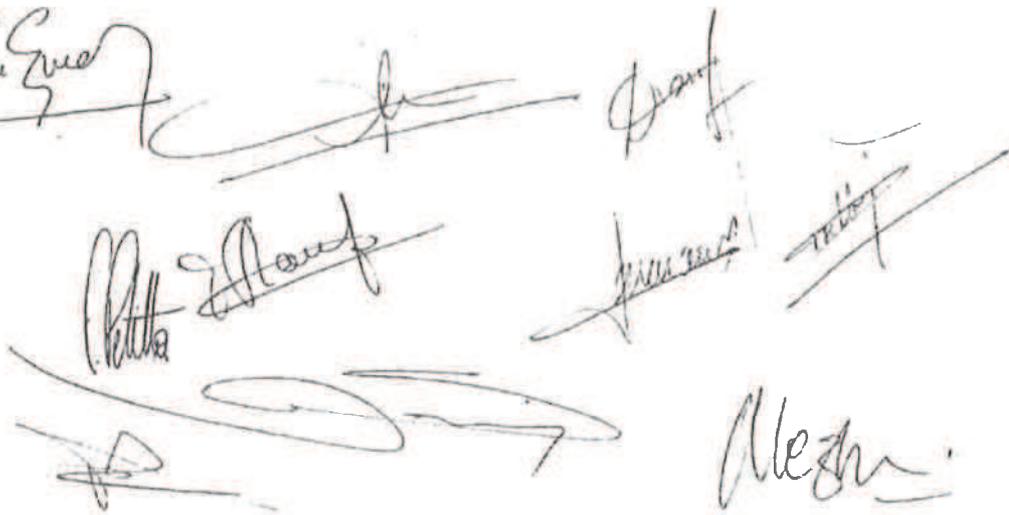
Nous vous rappelons qu'en vertu de l'article L3121-22-1 du Code Général des Collectivités Territoriales et l'article 10 de notre Règlement Intérieur, l'examen d'une telle délibération constitutive est de droit, dès lors qu'un cinquième des membres de notre assemblée la demande, ce qui est le cas ici.

Nous nous permettons de vous rappeler que la dernière Mission d'Information et d'Évaluation du Département sur les finances départementales, installée le 14 janvier 2009, avait comme Président Monsieur Francis CHOUAT, issu de la majorité, et comme rapporteur Monsieur Dominique FONTENAILLE, alors dans l'opposition. Nous espérons que le même souci de transparence démocratique animera votre majorité pour la désignation du, de la Président.e et du, de la Rapporteur.e de cette Mission d'Information et d'Évaluation.

Nous espérons que vous voudrez bien prendre en considération notre demande et que nous pourrons examiner cette une délibération lors de la prochaine Assemblée départementale.

Salutations républicaines,

Damien ALLOUCH
Hélène DIAN -LELOUP
Annick DISCHBEIN
Ronan FLEURY
Jérôme GUEDJ
Anne LAUNAY
Frédéric PETITTA
Stéphane RAFFALLI
Marjolaine RAUZE
Rafika REZGUI
David ROS



CONSEIL DÉPARTEMENTAL
ASSEMBLÉE DÉPARTEMENTALE

SÉANCE DU 30 MAI 2016

PROPOSITION DE CRÉATION D'UNE MISSION D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION

LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL,

VU l'article L3121-22-1 du code général des collectivités territoriales,

VU l'article 10 de son règlement intérieur,

VU la demande de création d'une mission d'information et d'évaluation formulée par lettre du 1^{er} avril 2016 par M. Damien Allouch, Mme Hélène Dian-Leloup, Annick Dischbein, M. Ronan Fleury, Jérôme Guedj, Mme Anne Launay, M. Frédéric Petitta, Stéphanene Raffalli, Mme Rafika Rezgui, Mme Marjolaine Rauze, M. David Ros,

VU le rapport de Monsieur le Président,

Sa commission du règlement entendue,

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ,

DECIDE de la création d'une mission d'information et d'évaluation à compter du 13 juin 2016 pour une durée maximale de six mois dont l'objet est de faire l'état des factures non rattachées aux budgets 2015 et précédents, révélées par l'audit Klopfer, et d'identifier l'origine de ces non rattachements.

DIT que cette mission d'information et d'évaluation est composée de 9 membres désignés ci-après, dans le respect de la représentation proportionnelle.

- M. Dominique Fontenaille
- M. Dominique Echaroux
- Mme Dominique Bougraud
- M. Alexandre Touzet
- Mme Caroline Varin
- M. Georges Tron
- M. Olivier Clodong
- M. David Ros
- M. Jérôme Guedj

Le président du Conseil départemental

Le Président du Conseil Départemental certifie exécutoire à compter du : **6 JUIN 2016** la présente délibération transmise à cette même date au représentant de l'Etat dans le Département (Article L 3131-1 du Code Général des Collectivités Territoriales).

François Durovray



MISSION D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION

Compte rendu sommaire de la réunion du 27 juin 2016

Présents : Mme Caroline VARIN, MM. Olivier CLODONG, Dominique ECHAROUX, Dominique FONTENAILLE, David ROS, Alexandre TOUZET, Georges TRON,

Absents excusés : Mme Dominique BOUGRAUD et M. Jérôme GUEDJ,

Ordre du jour :

- Elections du Président et du rapporteur de la MIE,
- Définition du calendrier de travail.

Début des travaux 17 heures 30.

Monsieur ECHAROUX doyen de la MIE, ouvre la séance en rappelant que conformément à l'article L-3121-22-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article 10 du règlement intérieur du Conseil départemental, l'assemblée départementale a décidé, par délibération du 30 mai 2016, la création d'une MIE.

M. ECHAROUX précise que cette création s'est faite à la demande de 11 conseillers départementaux de la minorité départementale et que la MIE doit, conformément à sa délibération, « faire l'état des factures non rattachées aux budgets 2015 et précédents, révélées par l'audit Klopfer et identifier l'origine de ces non rattachements ». Cette mission est constituée à compter du 13 juin 2016 pour une durée maximale de 6 mois.

M. ECHAROUX procède à l'appel des candidatures pour occuper les fonctions de président de la MIE.

M. ROS se porte candidat et est élu à l'unanimité des membres présents de la mission.

M. ROS procède à l'appel des candidatures pour occuper les fonctions de rapporteur de la MIE.

M. FONTENAILLE se porte candidat et est élu à l'unanimité des membres présents de la mission.

M. ROS suggère qu'en termes de méthodologie la mission procède par auditions. Ces auditions pourraient se dérouler en 3 ou 4 séances d'un maximum de 3 heures chacune de septembre à décembre prochains. Il rappelle, qu'à l'issue de ces auditions, le président de la MIE doit remettre le rapport de la mission au Président du Conseil départemental qui le transmettra à chacun des membres de l'Assemblée départementale. Le Président du Conseil départemental inscrira un débat portant sur les conclusions de la mission à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée départementale suivant la réception du rapport (probablement janvier 2017).

M. ROS propose une liste¹ non exhaustive de personnes susceptibles d'être entendues, il s'agit d'élus et de cadres du Conseil départemental ayant eu des responsabilités sur les questions relevant du périmètre de la MIE de 2010 à 2015. Il propose aussi que des institutions partenaires tel l'URIOPS puissent être entendues. M. KLOPFER pourrait aussi être invité par la mission afin d'expliquer sa méthodologie et préciser l'étendue de ses constats. Monsieur ROS propose également que soit réalisée

¹ En annexe

une synthèse des factures depuis 2010 reçues chaque mois des établissements et associations concernés.

M. TRON se déclare réservé sur l'invitation de M. KLOPFER et propose qu'avant tout, la mission s'interroge sur les thématiques et questions qui pourraient être posées aux personnes auditionnées. Il souhaiterait que les travaux de la mission, puissent servir à une amélioration collective des productions de l'assemblée départementale et que notamment les modalités et les points de contrôle des décisions budgétaires et financières puissent être examinés. A cette fin, il suggère que le président de la commission des finances de 2010 à 2015 puisse être entendu « es qualité », de même que le préfet au titre du contrôle de légalité et le payeur départemental.

En fin de réunion, M. ROS propose que la mission puisse se réunir le lundi 4 juillet à l'issue de la commission permanente afin de finaliser les thématiques et questions qui seront portées par la MIE, la méthodologie (personnes à rencontrer) et le calendrier des travaux de la mission.

La séance est levée à 18 heures.

David ROS
Président de la MIE





MISSION D'INFORMATION ET D'EVALUATION

Compte rendu sommaire de la réunion du 04 juillet 2016

Présents : Mmes Dominique BOUGRAUD Caroline VARIN, MM., Dominique FONTENAILLE, Jérôme GUEDJ, David ROS, Alexandre TOUZET,

Absents excusés : MM. Olivier CLODONG, Dominique ECHAROUX, Georges TRON,

Ordre du jour :

- Revue des thématiques et des questionnements à aborder lors des auditions,
- Finalisation de la liste des personnes et / ou institutions à auditionner,
- Calendrier de travail,

Début des travaux 10 heures 30. Présidence de David ROS

David ROS propose que La période estivale soit mise à profit pour avoir une vision exhaustive de l'ensemble des factures relevant du périmètre de l'audit KLOPPER, à savoir le champ de l'action sociale : personnes âgées, personnes handicapées et enfance mais aussi celui des transports. L'état exhaustif doit pouvoir rapprocher, pour l'ensemble des factures, la date de réception, la date de service fait et la date de mandatement. La période de référence pourrait être celle fixée par le cabinet KLOPPER (2010 à 2015).

Monsieur ROS rappelle la liste prévisionnelle des personnes à rencontrer présentée lors de la précédente réunion de la mission. La DPMI n'étant pas concernée par la question des non rattachements, l'audition de la directrice ne semble plus nécessaire. Pour compléter la liste prévisionnelle, M. ROS propose que :
L.D. Directeur des déplacements puisse être entendu de même que
L.P. Directrice générale adjointe en charge des ressources.

Pour Jérôme GUEDJ, s'agissant des personnes auditionnées, l'important est de rencontrer les personnes qui peuvent apporter un éclairage pertinent et qui ont vécu les événements. Sur le fond, il indique que la méthodologie suivie par le cabinet KLOPPER ne fait pas forcément consensus parmi les collectivités territoriales ni les autorités de l'Etat en charge du contrôle financier et budgétaire, il est donc très favorable à ce que M. KLOPPER puisse être entendu par la mission. M. GUEDJ suggère de recueillir les analyses des chambres régionales des comptes et de la cour des comptes sur la problématique des non rattachements. Pour M GUEDJ l'important est d'objectiver précisément la problématique, voir comment les autres collectivités, d'une strate de population équivalente à la nôtre, s'y prennent. Y a-t-il une particularité essonnoise ? Sur ce sujet l'ADF pourrait être sollicitée pour apporter un éclairage.

Alexandre TOUZET Indique que l'importance du volume des non rattachements est, en soi, un véritable problème et qu'il revient à la MIE de fixer la chaîne des responsabilités et de déterminer qui a donné l'ordre de ne pas procéder aux rattachements.

Dominique FONTENAILLE souhaite que la MIE soit l'occasion d'améliorer collectivement la gestion de la collectivité et ses processus de pilotage. Il indique que la chaîne des liquidations et mandatements doit être analysée, mais aussi l'ensemble du processus de construction budgétaire. Les membres de la MIE présents partagent ce point de vue.

En fin de séance, M. ROS propose le calendrier suivant autour de 4 séances de travail de 9 heures à 14 heures :

- **3 octobre** présentation de la situation exhaustive des non rattachement (les éléments de cette situation devraient être produits pour la mi-septembre). Appropriation de la matière par les membres de la mission. Présentation et explication par les directions opérationnelles. Audition des agents départementaux anciens et actuels.
- **3 novembre** Audition du cabinet KLOPFER et des institutions en charge du contrôle. Contrôle de légalité, payeur départemental Chambre régionale des comptes.
- **28 novembre**. La gouvernance budgétaire et comptable au sein du Conseil départemental. Place des différents intervenants (élus, direction générale et services) dans la construction budgétaire et la stratégie financière. Perception des partenaires extérieurs. Audition de l'URIOPS.
- **12 décembre** Ebauche du rapport. Préconisations et perspectives d'améliorations.

La séance est levée à 11 heures 15.



David ROS
Président de la MIE



MISSION D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION

Compte rendu sommaire de la réunion du 03 octobre 2016

Présents : Mmes Dominique BOUGRAUD, Caroline VARIN, MM. Olivier CLODONG, Dominique ECHAROUX, Dominique FONTENAILLE, Jérôme GUEDJ, David ROS, Alexandre TOUZET et Georges TRON.

Ordre du jour :

- De 9 heures 30 à 11 heures Auditions de l'ancien Directeur général des services et de l'ancien Directeur général adjoint aux solidarités par intérim ;
- De 11 heures à 12 heures 30 Auditions de la Directrice générale adjointe aux solidarités, du Directeur général adjoint Territoires et Mobilités, du Directeur de l'autonomie et du Directeur de la prévention et de la protection de l'enfance ;
- Retour sur les échanges de la matinée et préparation de la prochaine réunion.

Début des travaux 9 heures 20.

En tout début de réunion, Monsieur ECHAROUX fait état d'une question préalable et donne la parole à M. TRON.

M. TRON rappelle qu'à chaque réunion de l'Assemblée départementale, s'instaure un débat autour de l'adoption de protocoles visant à apurer la dette due par le département aux associations et institutions détentrices de créances vis-à-vis du Département. Il rappelle que la mission d'information et d'évaluation, constituée en mai, a pour mission d'établir, avec le plus de précision possible, ce qui s'est passé les dernières années. Qu'en aucun cas, il s'agit de faire le procès de quiconque, mais seulement de bien comprendre les mécanismes en cause. Dans le cadre de ses travaux, la mission est amenée à entendre d'anciens et d'actuels fonctionnaires du Département et, qu'à ce titre, les membres de la majorité départementale, trouvent la présence de M. GUEDJ gênante et de nature à troubler la sérénité des auditions.

M. TRON demande à M. GUEDJ de se retirer de la MIE car il ne peut y siéger comme juge et partie, et propose que le groupe socialiste désigne un candidat en remplacement de M. GUEDJ.

M. ROS rappelle que cette question a déjà été abordée en Assemblée départementale et que les désignations des membres de la mission ont donné lieu à débat public et à élection, par l'ensemble du Conseil départemental. La demande de M. TRON lui semble tardive.

M. GUEJ intervient en indiquant que la MIE en est à sa troisième réunion et qu'il est bien trop tard pour aborder la question de sa présence, ne serait-ce que par égard aux personnes invitées aux auditions. Il précise qu'il est d'accord avec la formulation de M. TRON, « la MIE n'est pas une instance de jugement » et que, partant, elle ne comporte ni juges ni parties. M. GUEDJ affirme que sa seule présence vise à éclairer les débats.

M. ECHAROUX sollicite une interruption de séance (9 heures 35 à 9 heures 40)

A la reprise, M. TRON indique que la présence de M. GUEDJ constitue un véritable problème de nature à biaiser les débats, mais il propose, que par considération pour les personnes auditionnées, la réunion puisse être maintenue. Il sera vigilant quant à l'attitude de M. GUEDJ vis-à-vis des personnes entendues et en référera au Président DUROVRAY à l'issue de la réunion.

Suivent les deux temps d'audition repris aux annexes ci jointes.

Au terme des auditions M. TRON fait remarquer qu'il existait un choix politique assumé et que les services départementaux devaient mettre en œuvre les actions permettant d'atteindre les objectifs induits par ce choix. Mise à part le Directeur général des services, les Directions se trouvaient dans une situation complexe sans information globale et suffisante sur la situation financière de la collectivité. Aucun directeur n'avait le sentiment de faire quelque chose de contraire à la loi.

M. GUEDJ rappelle que ses options consistaient à ne pas augmenter les impôts et à maintenir les investissements à un niveau élevé. Cela faisait partie de la stratégie de tout gestionnaire d'utiliser un report modéré de paiements en attente de meilleure fortune.

M. FONTENAILLE remarque que le fait que le Département se soit ouvert au marché obligataire a eu des effets sur la conduite de la stratégie budgétaire du Département, notamment en ce qu'il convenait de donner des « gages » de bons résultats aux organismes de notation.

M. ROS propose, que pour la prochaine réunion, les questions au Préfet, au Payeur ou à la Chambre régionale des comptes, puissent être précisées. Le fil conducteur des questions pourrait être le suivant :

- leur analyse des prescriptions de la M 52,
- les marges de manœuvre que ce texte laisse aux collectivités locales,
- la nature et le contenu des échanges et des coordinations entre ces institutions et le Département.

M. ROS propose à M. FONTENAILLE qu'il puisse présenter une première trame du rapport à la prochaine réunion.

La séance est levée à 13 heures 30.

David ROS
Président de la MIE



AUDITIONS de :

L'ancien Directeur général des services L'ancien Directeur général adjoint aux solidarités

En amont de l'audition, **Monsieur ROS** remercie l'ancien Directeur général des services (DGS) et l'ancien Directeur général adjoint aux solidarités (DGAS) par intérim pour leur présence. Il indique que l'audition n'est en aucun cas une chambre d'instruction, qu'il ne s'agit pas de juger, mais de comprendre.

Monsieur ROS demande aux anciens DGS et DGAS de se présenter brièvement.

L'ancien DGS indique avoir été recruté en novembre 2010 sur le poste de DGA aux ressources et qu'il a été nommé par le Président GUEDJ en décembre 2012 sur le poste de DGS, fonction qu'il a occupée jusqu'à son départ en septembre 2015.

L'ancien DGAS par intérim a été recruté en octobre 2006 sur les fonctions de directeur adjoint de la politique de la ville, de l'habitat et de la citoyenneté. En 2010, il a intégré le cabinet du Président comme conseiller technique aux solidarités jusqu'en février 2015. De février à juin 2015, il a occupé les fonctions de DGA aux solidarités par intérim.

La stratégie budgétaire

Monsieur ECHAROUX demande à l'ancien DGS d'explicitier ses principes de gestion et la manière dont il appliquait le principe comptable de rattachement des charges à l'exercice.

L'ancien DGS rappelle en préambule à son intervention, les termes de la stratégie budgétaire du Conseil général, guidée par la nécessité de créer des outils permettant à la collectivité de protéger les Essonnais des chocs liés à la crise : protéger les entreprises en maintenant un haut niveau d'investissement, protéger les habitants par une politique sociale avancée.

A ce titre, il précise que le Département était confronté durant la période où il était aux responsabilités, à de véritables chocs budgétaires qui se sont traduits par une forte baisse des recettes : baisse de 34 M € de la DGF entre 2013 et 2015, forte diminution de 30 M € des produits des DMTO depuis 2011.

Dans le même temps, le Département devait faire face à une croissance de sa charge nette de plus de 43M€ par an notamment du fait de la forte augmentation du poids des A.I.S..

Face à cette situation, l'ancien DGS a été amené à proposer aux élus d'importantes réformes structurelles dont le montant cumulé a représenté près de 138 M€ d'économies entre 2011 et 2015. Ces réformes s'appuyaient notamment sur une refonte de la structure de la dette ainsi que sur un pilotage « serré » de la masse salariale par la création d'enveloppes d'emplois. Cette action proactive a permis de contenir l'évolution de la masse salariale en dessous des 2.2% par an. Ce taux est l'un des moins élevés de toutes les collectivités départementales.

Complémentairement à ces réformes de structures, l'ancien DGS a mis en place un pilotage conjoncturel de l'exécution budgétaire qui passe par le lissage des dépenses mandatées sur plusieurs exercices. Cette stratégie d'exécution budgétaire s'est faite dans le respect des règles de la M52 et de l'interprétation que l'on peut faire de ces textes. L'ancien DGS indique que l'accroissement du décalage des paiements entre 2011 et 2013 a représenté 20 M €.

L'ancien DGS conteste formellement le montant de 108 M € de factures impayées tel que présenté par la nouvelle majorité : il considère que ce montant mélange plusieurs éléments :

1/ Il y a déjà 50 M € de décalage structurel puisqu'en matière de dépenses sociales liées au A.I.S., l'exercice se fait d'octobre à octobre. L'ancien DGS a trouvé cette situation de décalage à son arrivée. Ces 50 M € concernent donc des factures des mois de novembre et décembre.

C'est dans ce cadre qu'a été mise en place une gestion des dépenses sur 12 mois glissants permettant de respecter le principe comptable de la permanence des méthodes puisque les mêmes principes de gestion étaient appliqués d'une année sur l'autre. Si le Département avait voulu revenir à une exécution budgétaire strictement assise sur les 12 mois de l'année civile, il aurait dû voter un budget de 14 mois ce qui était rigoureusement impossible dans le contexte des recettes et de l'évolution des dépenses.

2/ Il y a ensuite un bloc de 15 M € peu lisible : celui-ci comprend des factures qui ne doivent pas être payées avant d'être vérifiées. Il comprend aussi des factures dues au STIF mais gardées tant que celui-ci ne voulait pas honorer un titre de recette du Département.

3/ Ce bloc de factures décalées constitue un bloc de pilotage conjoncturel : il a augmenté de 20 M € entre 2013 et 2015 : 20 M € sur deux exercices budgétaires c'est-à-dire sur 3 Milliards d'€. La facturation annuelle de l'aide sociale représente 360 M € par an, soit 1 M € par jour. Quand on décale de 10 M € par an, on décale en fait le paiement de 10 jours.

L'ancien DGS indique que rien n'oblige chaque année à avoir le même rattachement des charges. L'ancienne majorité avait la volonté de décaler 10 M € sur l'exercice suivant par volonté politique d'éviter les chocs évoqués plus haut.

Monsieur ECHAROUX demande à l'ancien DGS d'expliquer la forte diminution des inscriptions des rattachements entre 2004 et 2014. En 2004, pour une réalisation du budget de 663 M€ plus de 24 M€ sont rattachés alors qu'en 2014 pour une réalisation de 1 milliard 40 millions d'euros seulement 1 million et demi d'euros étaient rattachés. Il rappelle une note de Mme Clothilde FRETIN-BRUNET qui insiste sur la nécessité d'appliquer le principe comptable du rattachement à l'exercice et que l'application de la règle de rattachement met en évidence la réalité d'un résultat négatif sur l'exercice. Monsieur ECHAROUX souhaite, en outre, comprendre les raisons de la cavalerie budgétaire et les causes de son aggravation annuelle.

L'ancien DGS n'accepte pas le terme de cavalerie budgétaire : il y aurait eu cavalerie s'il y avait eu décalage de mandatement en raison d'une insuffisance des autorisations budgétaires. Ce n'était pas le cas : En 2014, l'assemblée a autorisé des dépenses de fonctionnement à hauteur de 1 042 M €. Il en a été consommé 1 010 M €. Le non rattachement a concerné 10 M €. C'est la démonstration qu'il n'y avait pas de problème d'autorisation budgétaire.

Monsieur ECHAROUX souhaite savoir si l'ancien DGS valide les 83 M € non rattachés en 2014 et si les protocoles en cours de signature avec les établissements sociaux et médicosociaux ne traduisent pas la réalité d'une dette vis-à-vis de ces établissements.

L'ancien DGS conteste le chiffre et précise que ni le contrôle de légalité, ni la Chambre régionale des comptes n'ont émis la moindre remarque sur le niveau des rattachements du Département. Il ne reconnaît pas ce chiffre de 83 M € pour les raisons évoquées plus haut et déclare assumer les 20 M € de décalage sur deux exercices.

Monsieur ROS interroge l'ancien DGS sur la limite, dans la durée, de l'utilisation des reports de paiements.

Pour l'ancien DGS, le décalage dans le paiement des factures est un instrument de mobilisation du Besoin en Fonds de Roulement (BFR) et que cette latitude, dans le report des paiements, est tout à fait entendable en matière budgétaire et comptable. Cela fait partie de la stratégie de tout gestionnaire d'utiliser un report de paiement en attente de « meilleure fortune ». L'augmentation actuelle du produit des DMTO (à hauteur de 190 M€) permet d'ailleurs au Département de financer les protocoles transactionnels conclus avec les établissements et lui donne raison dans sa stratégie.

Monsieur FONTENAILLE souhaite que l'ancien DGS puisse expliquer pourquoi le volume des rattachements n'a pas suivi, en proportion, le volume budgétaire, pourquoi les deux courbes ne sont pas parallèles ?

L'ancien DGS indique que plusieurs facteurs peuvent expliquer cela, dont notamment la non réception des factures ou l'impossibilité d'effectuer la liquidation, en raison des contrôles à porter sur la régularité des factures.

Monsieur GUEDJ interroge L'ancien DGAS sur d'éventuelles procédures contentieuses ou précontentieuses avec des établissements du fait des « retards » de paiement. M.GUEDJ souligne la récurrence de 50 M €, ce qui est une pratique de toutes les collectivités et qui ramène bien plus bas le chiffre régulièrement mis en avant par la nouvelle Majorité

Monsieur TRON souhaite que soient précisées les modalités de « négociation » avec les établissements médico-sociaux.

Selon l'ancien DGAS par intérim, il n'y a pas eu de procédure contentieuse avec les établissements.

Sur la récurrence, il informe la MIE que lorsqu'il est arrivé en 2006, les choses se passaient déjà ainsi, à savoir qu'une partie du mandatement était effectué en année N + 1. Les établissements étaient parfaitement informés de la situation et notamment de l'arrêt des paiements en fin d'année. Toutefois, si une structure faisait état d'une difficulté de trésorerie, les services procédaient au paiement. Les établissements étaient habituellement payés de janvier à octobre.

Monsieur TRON interroge sur les critères de choix qui faisaient « privilégier » un établissement plutôt qu'un autre. Y avait-il une procédure ?

Pour l'ancien DGAS par intérim, les établissements essonniens étaient payés les premiers car ils accueillaient plus de bénéficiaires, de même, les petites structures avant les grands groupes qui pouvaient disposer d'une plus grande capacité de trésorerie. Les établissements étrangers, notamment belges, nécessitaient plus de contrôle dans la régularité des factures et cela pouvait entraîner quelques retards dans les paiements. Il n'y avait pas de procédure.

Monsieur GUEDJ déclare que les établissements percevaient 12 mois, sauf les derniers temps où ils percevaient 11 mois quand on savait qu'ils disposaient de la trésorerie suffisante. Cela entraînait un pic de débours de trésorerie pour le Département au 1^{er} trimestre de l'année N+1.

Monsieur ECHAROUX indique qu'il n'y a effectivement pas eu de procédure mais que plusieurs établissements lui ont fait remonter « qu'ils n'avaient pas le choix, qu'ils subissaient cette situation ». A titre d'exemple, on a payé, en 2015, 31 M € de factures liées à l'aide sociale pour la période de janvier à octobre 2014 et 48 M € pour la période de novembre et décembre 2014.

Monsieur GUEDJ rappelle qu'il s'agit de 31 M € sur 360 M € de factures annuelles : le Département ne paye pas forcément rubis sur l'ongle car il a l'obligation de contrôler la régularité des factures. On avait donc 90 % des factures payées sur l'exercice et 10% mises en attente de vérification (dont celles émanant d'établissements belges).

L'ancien DGAS par intérim indique que des factures payées à plus d'un an de leur émission doivent probablement correspondre à des factures dont la régularité n'avait pas été retenue au moment de leur présentation.

Monsieur ECHAROUX fait observer qu'en 2013, 2014 et 2015 on a connu une hausse de 10 M€ par an des factures impayées. Ce n'étaient pas seulement des factures litigieuses, celles-ci représentant au plus 1 M € par an.

L'ancien DGS intervient en indiquant que le pilotage était transparent et que les établissements étaient associés, via leurs représentants, au processus de paiement mis en place par le Département

et que c'est cette information préalable et cette association qui ont permis d'éviter tout contentieux. De même, il ajoute qu'une structure en difficulté financière était systématiquement payée par le Département.

Légalité et contrôle

Monsieur CLODONG souhaite savoir quelle était la situation avant 2006 et comment étaient traités les paiements. Il souhaite en outre savoir quel chiffre de décalage L'ancien DGS est prêt à accepter puisqu'il conteste celui de 108 M €.

L'ancien DGS répond qu'il admet le chiffre de 20 M €.

Monsieur CLODONG demande à l'ancien DGAS quel regard il porte sur cette pratique.

L'ancien DGAS par intérim estime que le décalage de 2 mois dans les paiements est une pratique courante au sein de nombreuses collectivités et que ce n'est qu'un outil de la stratégie financière, techniquement, juridiquement et moralement mobilisable en période de crise.

Pour sa part, l'ancien DGS ne regrette rien. Il a travaillé dans le cadre de textes qui peuvent être interprétés. Il n'a jamais contrevenu à la règle comptable mais a utilisé la latitude que lui donnent les textes pour faire preuve de créativité et c'est ce que l'on demande à un Directeur général. La règle du rattachement était appliquée à 99% et non appliquée à hauteur de 1 % en raison d'un pic conjoncturel. Il dialoguait de cette interprétation avec le contrôle de légalité : le trésorier ne lui a jamais fait de reproche.

Il interroge ensuite les élus sur la pratique actuelle du Conseil départemental : les DMTO perçus actuellement par le CD sont-ils rattachés à leur « bon » exercice générateur de la recette ? Le Conseil départemental est-il revenu sur l'affectation de la taxe d'aménagement aux dépenses connexes des ENS qu'il avait mis en place, ou affecte-t-il le produit de cette taxe aux ENS stricto sensu ? En période de rareté des recettes, l'affectation stricte de la Taxe aux seuls ENS n'est-elle pas un luxe qu'on ne peut pas se permettre ? Il affirme que toutes les collectivités font le même type d'interprétation. Qui valide ou conteste l'interprétation ? C'est le contrôle de légalité. L'ancien DGS indique qu'il n'a jamais eu la moindre remarque ou observation sur la pratique budgétaire et financière du Département de la part du contrôle de légalité. Michel KLOPFER lui-même avait félicité le CG 91 sur son pilotage novateur (pratique des enveloppes).

Gouvernance, place des élus

Monsieur CLODONG demande qui a suggéré le décalage de 20 M€.

L'ancien DGS répond qu'il a proposé des outils structurels et des outils conjoncturels : respect des enveloppes, décalage modéré autorisé ...

Monsieur TOUZET souhaite savoir s'il y avait un pilotage politique de la politique conjoncturelle et qui en était informé.

L'ancien DGS répond qu'il y avait une répartition des rôles entre le Président du Conseil départemental et le Directeur général des services. Le Président fixe le cadre général dans lequel se construit le budget. En l'espèce, les objectifs étaient clairs : il s'agissait de ne pas augmenter les impôts et de ne pas diminuer le niveau des investissements. Il appartenait alors au Directeur général, de proposer le cadre technique d'atteinte de ces objectifs. L'ancien DGS indique qu'il a donc été amené à proposer aux élus des outils de pilotage du résultat et, qu'à ce titre, il avait signé des notes plafonds de mobilisation des crédits par les services, notes qui induisaient un décalage modéré des paiements d'un exercice sur l'autre.

Monsieur TOUZET demande si la Majorité d'alors avait validé ces pratiques ou s'il s'agissait d'une commande du seul Président. Le non-rattachement a-t-il ensuite été piloté par les Vice-Présidents ?

L'ancien DGS répond qu'il avait l'impression que la commande politique était partagée.

Monsieur TOUZET trouve la réponse de L'ancien DGS particulièrement floue sur la place des élus dans la connaissance du dispositif de pilotage.

Monsieur GUEDJ répond que cela dépendait de l'implication de chaque Vice-président. Quand il était lui-même Vice-président, il savait qu'il y avait un pilotage adapté en fin d'exercice. Au moins deux fois par an, un point était fait avec la Majorité, mais le gros des réunions de majorité concernait les 148 M € structurels.

Monsieur TOUZET rappelle que les principes juridiques sont clairs : rattachement des mandaterments, interdiction de générer une dette sur la section de fonctionnement ...

L'ancien DGS rappelle à nouveau qu'aucun contrôle de légalité n'a remis en cause sa créativité en matière budgétaire.

Pour sa part, **Monsieur ECHAROUX** fait remarquer qu'il n'a aucun souvenir que la question du pilotage du budget, ou la question précise des rattachements n'aient été présentées en commission des finances.

A l'issue de leur audition, **Monsieur ROS** remercie les anciens DGS et DGAS par intérim pour leur disponibilité et leurs interventions.

AUDITIONS de :

Mme la Directrice générale adjointe aux solidarités (DGAS)
M. le Directeur général adjoint territoires et mobilité (DGATM)
M. le Directeur de l'autonomie (DA)
M. le Directeur de la prévention et de la protection de l'enfance (DPPE).

Après un tour de table de présentation, **Monsieur ROS** remercie les Directeurs généraux adjoints et les Directeurs de leur présence ainsi que des éclairages qu'ils pourront apporter aux travaux de la MIE.

Monsieur ECHAROUX indique que le montant des factures non payées a été contesté dans l'audition précédente par l'ancien DGS de la collectivité. Il souhaiterait connaître l'opinion de Mme la Directrice générale adjointe aux solidarités sur cette question.

Madame la Directrice générale adjointe aux solidarités rappelle qu'elle a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2015 et qu'elle a pu constater immédiatement que sur 2015 il n'y avait pas suffisamment de crédits votés permettant d'assurer le paiement de l'ensemble des factures dues au titre de l'exercice. Elle a aussi relevé qu'il n'existait aucune procédure de rattachement des factures.

Elle précise qu'elle a demandé aux directions de l'autonomie et de la DPPE d'évaluer le plus précisément possible le montant du stock des factures non-payées. Le comptage des factures de novembre et décembre + les plus anciennes a montré qu'il s'agissait d'un montant de 81, 055 377 M€ qui n'avait pu être pris en compte au titre du budget 2015 répartis pour 15,4 millions sur les établissements accueillant les personnes âgées, 39,7 millions sur les établissements en charge du handicap et près de 26 millions sur les établissements en charge de la prévention et de la protection de l'enfance. Ces montants ont été arrêtés au 31 mars.

Monsieur GUEDJ demande quel était au 31 mars le montant de factures en attente de règlement au titre des années N-1, N-2 etc. En effet, ce qui fait discussion, c'est le décalage de 10 M € par an.

Madame la Directrice générale adjointe aux solidarités répond que le phénomène était bien récurrent et que les factures non-payées étaient réglées en début d'année suivante. L'analyse des mandats produits aux premiers trimestres montrait systématiquement des pics de paiements qui correspondaient à des factures de l'année précédente.

Monsieur GUEDJ demande à ce que soit précisé le circuit de prise en charge d'une facture dans le champ social et souhaite connaître le délai moyen de paiement.

Monsieur le Directeur de l'autonomie décrit schématiquement le circuit :

- 1/ instruction de la demande qui permet de vérifier l'accessibilité à l'aide sociale,
- 2/ notification au demandeur de son éligibilité à l'aide sociale
- 3/ rapprochement grâce au logiciel IODAS (prix de journée etc.)
- 4/ validation de la facture et paiement grâce à l'interface IODAS / Grand Angle

Le délai de paiement des factures était de 2 mois maximum en période normale quand le crédit était disponible. A l'approche de la fin d'exercice, une priorisation s'opérait dans le « choix » des établissements qui seraient payés. Ainsi, étaient payés prioritairement les établissements essonniers qui par définition accueillent le plus de monde, les établissements dits « familiaux » qui disposent généralement de peu de trésorerie et l'ensemble des Services d'aides à domicile qui sont aussi en situation de grande fragilité financière. Les établissements qui ne pouvaient être payés l'étaient en début d'année suivante, selon une logique de 12 mois glissants. Les établissements étrangers n'étaient pas « prioritaires » dans les paiements.

Pour les établissements qui ne pouvaient recevoir de paiement dans l'année budgétaire, une information leur était donnée et une négociation pouvait être engagée si la situation financière de l'établissement en question nécessitait, malgré tout, un mandatement rapide.

Monsieur ECHAROUX demande si cette manière de procéder ne posait pas de problèmes éthiques au Directeur qu'il est.

Le Directeur de l'autonomie indique qu'il est du rôle du directeur de devoir gérer certaines contraintes, qu'il agissait dans le cadre d'un contexte connu de tous : Directeur général, Directeur général adjoint et de l'élue en charge des personnes âgées et handicapées. Il précise, que sur le fond il a alerté à plusieurs reprises sur l'insuffisance des crédits et que, non, il ne voit pas de problème éthique à opposer à son action.

Monsieur FONTENAILLE souhaite connaître la part des factures contestées qui auraient eu pour effet d'en faire différer le paiement.

Le Directeur de l'autonomie indique que les factures contestées restaient marginales et que la difficulté ne se situait pas là : les derniers paiements s'arrêtaient de plus en plus tôt.

Monsieur CLODONG demande s'il existait une procédure formalisée de la priorisation des établissements et **Monsieur TOUZET** demande à quel niveau de hiérarchie était décidé cette priorisation ?

Le Directeur de l'autonomie précise qu'il n'existait pas de procédure formalisée mais que celle-ci était le fruit d'échanges entre le Directeur général, le Directeur général adjoint et la Vice-présidente de secteur : Mme RAUZE réunissait les représentants des établissements pour les informer de la contrainte de paiements. Les établissements demandaient au CG la lisibilité sur les délais de paiement.

Monsieur GUEDJ rappelle que quand il était vice-président en charge des politiques sociales, il informait les directeurs d'établissements de la contrainte budgétaire au moment des négociations sur l'Objectif Annuel d'Evolution des Dépenses (OAED) et que les éléments de pilotage budgétaire étaient transparents.

Monsieur TOUZET demande comment et quand étaient formalisées les alertes.

Le Directeur de l'autonomie répond que les alertes étaient faites au moment de la préparation budgétaire. Ainsi, en 2015, il s'est rendu compte que les paiements allaient être décalés davantage.

La Directrice générale adjointe aux solidarités indique que chaque mois, chaque Directeur et la DGA reçoit l'état de ses mandatements. Ces tableaux de bord existaient avant son arrivée.

Le DA ajoute que ces réunions financières en DG tournaient toujours autour de la même question : paiement sur 12 mois ou paiement sur 12 mois + le retard ? Il indique avoir utilisé le terme de « cavalerie » en CODIR car il avait l'impression qu'on poussait une « boule de neige » devant soi.

Monsieur CLODONG : souhaite connaître la réponse qui lui a été faite lors des « Codir »

Le Directeur de l'autonomie précise qu'on lui a répondu qu'il convenait de veiller au respect des enveloppes budgétaires.

Monsieur TRON demande si les Directeurs étaient informés de la stratégie financière globale de la collectivité : étaient-ils associés aux réflexions sur les grands choix stratégiques : hausse des impôts, maintien de l'investissement ?

Le Directeur de l'autonomie indique que les conférences budgétaires étaient sectorielles, on n'y abordait pas les stratégies politique ou fiscales. Quand on abordait la question des recettes c'était seulement sous l'angle des recettes propres du secteur.

Monsieur ECHAROUX demande à la Directrice générale adjointe aux solidarités si elle a connu dans d'autres collectivités cette pratique de ne pas prévoir des crédits suffisants sur l'exercice.

La Directrice générale adjointe aux solidarités répond qu'elle n'a connu que des collectivités où les rattachements étaient respectés.

Monsieur GUEDJ sollicite Le Directeur général adjoint territoires et mobilités pour qu'il décrive la problématique propre au secteur des transports : 108 M € de report au 31 mars 2016 : quelle part pour les transports, quelle est la démarche d'une facture de transport ?

Le Directeur général adjoint territoires et mobilités précise qu'à l'époque il n'était pas Directeur général adjoint, mais Directeur des déplacements. Pour répondre à la première question, il indique que 10,7 M € font l'objet d'un protocole.

En 2014 – 2015, la Direction des déplacements gère un budget de 66M€ consacré aux politiques de transports publics dont 55 M€ aux transports scolaires, dont 35 M€ pour les circuits spéciaux et les transports adaptés. 10 millions allaient au groupement Comutitre pour le financement de la carte Imagin' R et 12 millions au financement du STIF au titre de la dotation obligatoire. Le reste des crédits concernait la carte améthyste et le réseau PAM de transport à la demande pour les personnes en situation de handicap.

Depuis le transfert des compétences au STIF la structure budgétaire n'a plus rien à voir, les volumes actuels sont bien moindres.

La Direction des déplacements gère deux types de facturations :

1/ Des factures dites « classiques » adressées par les transporteurs scolaires dans le cadre de marchés publics. Leur traitement était classique : service fait, vérification, mise en paiement dans un délai moyen de 2 mois.

2/ Des paiements par conventions aux opérateurs institutionnels comme le STIF, Comutitre ou Améthyste. Dans ce cas, la convention indiquait l'échéance de paiement. Le mandatement faisait suite à un appel de fonds par la structure.

Monsieur ECHAROUX demande à quoi correspondent les 10,7 M€ non rattachés.

Le Directeur général adjoint territoires et mobilités répond qu'il s'agit pour 5,7 M€ de factures du STIF et pour 5 M€ de factures Comutitre pour les dispositifs PAM et Améthyste. Le manque de crédits pour payer la totalité des factures de l'exercice était récurrent mais ce phénomène a connu un effet d'accélération.

Madame BOUGRAUD souhaite connaître les modalités précises de prise en compte de cette contrainte.

Le Directeur général adjoint territoires et mobilités explique que la préoccupation majeure était d'éviter, au maximum, de perturber les équilibres financiers des entreprises et que les petites entreprises de transports ou les « petits groupes » étaient payés en priorité puis les grosses entreprises comme VEOLIA et enfin les grands institutions comme le groupement Comutitre ou le STIF. Par ailleurs, des actions de rationalisation et d'optimisation des circuits scolaires ont été mises en place dès 2014 pour réduire les financements tout en répondant aux besoins des usagers. Cette gestion des créances glissantes explique le fait que les protocoles actuels ne concernent que les deux plus gros débiteurs. En outre, les transporteurs n'envoient pas tous leurs factures en même temps.

Monsieur TOUZET demande s'il y a eu un pilotage politique des factures de transport, comme dans le domaine social.

Le Directeur général adjoint territoires et mobilités répond qu'il n'a pas eu connaissance d'un pilotage politique. Les alertes étaient portées à destination du Directeur général adjoint de l'époque qui partageait la stratégie avec le DGS. Le Directeur général adjoint territoires et mobilités précise qu'à sa connaissance, il n'y a pas eu d'échange direct avec le Vice-président en charge des transports, mais qu'au moment de la préparation budgétaire les éléments essentiels de la contrainte

étaient connus de tous. C'est ainsi que des mesures correctives ont pu être apportées, par exemple dans les trajets scolaires qui ont permis d'économiser 1,5 M€.

Monsieur GUEDJ évoque la marge d'incertitude dans ces politiques structurelles puisque le nombre annuel d'usagers n'est pas connu en début d'exercice. Il interroge le Directeur général adjoint territoires et mobilités sur la temporalité des factures et la date des arrêts de paiement. Il demande ce qu'il en était durant les années précédentes. Enfin, il demande au Directeur général adjoint territoires et mobilités d'explicitier le différend avec le STIF.

Le Directeur général adjoint territoires et mobilités répond que la marge d'incertitude ne couvrait pas le GAP prévisionnel.

En ce qui concerne la temporalité des factures :

Pour le STIF, la collectivité réglait 1/12^e chaque mois. En 2013, les paiements ont cessé en novembre, en 2014, ils ont cessé en septembre, en 2015, ils ont cessé fin août. Pour Comutitre, la collectivité règle 3 acomptes. La dernière année, ni le 2^e, ni le 3^e acompte n'ont été honorés.

S'agissant du différend avec le STIF, 5 M€ ne font pas partie des sommes en retard de paiement évoquées. Un paiement a effectivement été bloqué dans la mesure où le département avait une différence d'interprétation sur le volume du remboursement d'un trop perçu par le STIF. Celui-ci reconnaissait 700 000€ et le Département revendiquait 5 M€. A ce jour, le Département a annulé son titre de recette devant l'incertitude juridique de règlement de ce litige.

Monsieur CLODONG demande quelle était la réponse aux alertes au cours des CODIR.

Le Directeur général adjoint territoires et mobilités répond que la consigne était de financer 12 mois, le reste serait vu en DM. C'était la contrainte des enveloppes fermées.

Monsieur ECHAROUX estime que le contentieux avec le STIF ne supprimait pas l'obligation de rattachement.

Monsieur ROS demande au Directeur de la prévention et de la protection de l'enfance de décrire la situation de la Direction de la prévention et de la protection de l'enfance

Le Directeur de la prévention et de la protection de l'enfance déclare n'être arrivé qu'en 2016 et avoir fait un constat identique à celui de Monsieur GESTIN : en 2012, ses services assuraient 12 mois glissants de paiement. 3 années plus tard, on en était à 10 mois glissants sur certaines lignes budgétaires.

Les mécaniques sont les mêmes que celles évoquées dans les autres secteurs représentés ici : les structures les plus fragiles ont été payées en priorité. Le délai de paiement était en moyenne d'un mois et demi. Depuis 6 mois, ce délai s'est réduit à 25 jours.

Monsieur TRON demande si la question globale de l'équilibre budgétaire était abordée lors des réunions budgétaires.

Le Directeur de la prévention et de la protection de l'enfance indique qu'à sa connaissance, la question de l'équilibre global de la collectivité n'était pas abordée et que les réunions budgétaires auxquelles étaient conviés les directeurs, ne traitaient que de questions sectorielles, sachant que chaque direction était tenue par le cadrage budgétaire global défini au niveau de la direction générale.

Monsieur GUEDJ, s'adressant au Directeur général adjoint territoires et mobilités et au Directeur de l'autonomie, demande s'ils avaient reçu des instructions de non rattachement et s'ils avaient envisagé de saisir les autorités judiciaires au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale¹. Il déclare au Directeur général adjoint territoires et mobilités et au Directeur de l'autonomie qu'ils sont concernés par la plainte contre X déposée pour faux en écriture publique.

¹ Qui fait obligation à toute autorité publique de signaler au procureur de la République une infraction pénale constitutive d'un crime ou d'un délit

Le Directeur général adjoint territoires et mobilités répond qu'il n'a pas eu à connaître les pratiques de rattachement de l'institution et que par conséquent, la saisine via l'article 40 ne lui a jamais traversé l'esprit.

Le Directeur de l'autonomie rappelle que les rattachements se font dans la limite des crédits inscrits et qu'en l'occurrence les crédits PA / PH disponibles en fin d'année étaient insuffisants pour permettre des rattachements autres que symboliques, le problème étant clairement l'insuffisance du volume des crédits votés. Il considère qu'il est injurieux de poser la question sur l'article 40 : s'il avait eu le sentiment d'un délit, il aurait réagi.

A l'issue des auditions, les Directeurs généraux adjoints et Directeurs sont vivement remerciés pour leurs présences, leurs explications et la liberté de leurs interventions.

Monsieur David Ros
Président de la Mission d'Information
et d'Evaluation
Conseil départemental de l'Essonne
Boulevard de France
91000 Evry

Evry, le 10 octobre 2016

Monsieur le Président,

Nous souhaitons appeler avec la plus grande vigueur votre attention sur l'attitude inappropriée de Monsieur Guedj au sein de la Mission d'Information et d'Evaluation.

Au moment de l'élection des membres de la Mission, nous avons demandé que Monsieur Guedj n'y siége pas alors que la majorité faisait preuve d'ouverture en proposant la présidence de la Mission à un représentant de l'opposition.

Il nous semblait en effet incompatible avec la sérénité et surtout la neutralité des débats que l'ancien président du Conseil général fût membre de la Mission en charge d'évaluer les pratiques budgétaires de la majorité qu'il dirigeait. Nous nous interrogeons en particulier sur le fait qu'un membre de la Mission fût à la fois juge et partie.

Force est de constater que lors de la réunion de la MIE en date du lundi 3 octobre 2016, nos craintes ont été confirmées voire dépassées. Nous avons notamment été extrêmement choqués par la manière dont Monsieur Guedj a joué de ses anciennes fonctions pour influencer les agents qui avaient accepté le principe de l'audition. Nous avons aussi été très alertés par la connivence pour ne pas dire complicité qui est apparue entre Monsieur Guedj et son ancien Directeur général des services. Ce dernier avançant même une interprétation pour le moins discutable sur la cavalerie budgétaire en l'assimilant à de l'innovation.

Nous sommes très inquiets pour ce qui concerne les prochaines auditions : en effet, compte tenu de ce qui s'est passé le 3 octobre dernier, nous ne voyons pas pourquoi l'attitude de Monsieur Guedj serait différente, notamment lors de l'audition des élus de l'ancienne majorité.

Ajoutons que l'audition de Monsieur Guedj elle-même pose un problème d'organisation. En effet, il n'est pas possible de garantir la confidentialité des auditions si l'un des auditionnés est simultanément auditeur. Cela peut avoir des conséquences très préjudiciables à la manifestation de la vérité, et de toutes les façons instille un doute légitime.

Nous vous demandons instamment en votre double qualité de président de la Mission et de président du groupe RGE que Monsieur Guedj soit remplacé par un autre membre du groupe RGE à l'avenir. Ce changement permettra sans doute d'auditionner Monsieur Guedj de façon plus respectueuse des principes de neutralité, condition de l'efficacité de notre évaluation.

Faute de satisfaire cette exigence de transparence et de neutralité, c'est le sérieux et la sincérité des conclusions de la MIE - que vous et votre groupe avez souhaité - qui seraient gravement entachés. Quelle image serait alors donnée de notre institution et de ses élus ?

Pour ce qui nous concerne, nous nous réservons de ne plus siéger à la MIE si nos exigences ne sont pas satisfaites.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à nos sentiments les meilleurs.

Dominique Bougraud

Dominique Echaroux

Olivier Clodong

Georges Tron

Alexandre Touzet

Caroline Varin



MISSION D'INFORMATION ET D'EVALUATION

Compte rendu sommaire de la réunion du 07 novembre 2016

Présents : Mmes Dominique BOUGRAUD MM. Olivier CLODONG, Dominique FONTENAILLE, Jérôme GUEDJ, David ROS, Alexandre TOUZET et Georges TRON. Absents excusés : M. Dominique ECHAROUX et Mme Caroline VARIN.

Ordre du jour :

- 09 heures 30 à 10 heures 15 : audition du Payeur départemental,
- 10 heures 15 à 11 heures : présentation et échanges autour des premiers éléments de la trame du rapport de mission.

Début des travaux à 9 heures 30

1/ Audition du Payeur départemental (Cf. document joint)

2/ Réactions suite à l'audition et échanges autour de la trame du rapport

M. ROS rappelle que deux autres entités étaient invitées : la Préfecture, qui n'a pas souhaité venir mais est prête à répondre, par écrit, aux questions posées et le cabinet KLOPFER, qui n'a pu détacher aucun collaborateur sur le créneau prévu. Il rappelle qu'une dernière audition est prévue avec les élus concernés et insiste sur la nécessité de faire venir le cabinet Klopfer puisque tout est parti de son audit.

M. TOUZET fait remarquer que le payeur n'a eu de cesse de renvoyer la responsabilité sur le contrôle de légalité.

M. TRON évoque une conversation qu'il a eue avec l'ancien Préfet, lequel lui a répondu que la Préfecture ne pouvait rien voir en pareil cas, que c'était au Payeur de voir. Il indique que le payeur a indiqué que son périmètre de contrôle était uniquement de s'assurer de la régularité comptable mais que ses propos confirmaient la nécessité, pour la MIE, de rencontrer le contrôle de légalité afin qu'il précise l'étendue de son contrôle

M. ROS propose de lister les questions adressées à la Préfète et de les mettre en cohérence

M. TOUZET confirme que le contrôle de légalité doit être interrogé afin qu'il dise ce qui relève du respect de la norme, ou comme le disait l'ancien Directeur général des services, lors de l'audition, est du ressort de la « créativité ».

M. GUEDJ intervient en demandant que la MIE puisse valider, ou non, l'exact montant des sommes en jeu et que ce n'est pas la même chose de prendre la totalité des 100 millions énoncés par le cabinet KLOPFER ou seulement les 20 à 30 millions d'augmentation annuelle.

M. FONTENAILLE confirme qu'il faut des chiffres clairs et certains. De même il indique que le contrôle de légalité doit être interrogé sur la possibilité ou non que soient admis des non rattachements.

Mme BOUGRAUD se demande pourquoi on a signé pour près de 100 M€ de protocoles s'il n'y a pas de soucis.

M. GUEDJ lui répond que si les protocoles ont été signés, c'est uniquement parce que l'on a décidé de le faire. Il indique assumer l'augmentation des 20 à 30 millions par an et que s'agissant des décalages de 2 à 3 mois sur l'année suivante ils étaient sans impact sur les finances des établissements qui recevaient, en tout état de cause, 12 mois de rémunération tous les ans.

M. TRON regrette que le contrôle de légalité n'ait pu s'exprimer devant la MIE sur la régularité de ce décalage.

M. ROS invite M. FONTENAILLE à proposer la trame du plan du rapport de la MIE.

M. FONTENAILLE propose un rapport en trois parties :

1/ Présentation générale de la problématique avec des chiffres validés

2/ Une analyse par thématiques :

- Un volet réglementaire
- Une analyse du processus de traitement
- Une analyse du processus de contrôle budgétaire
- Un historique de la construction budgétaire de 2010 à 2015
- Une analyse du traitement des factures de 2010 à 2015

3/ Des préconisations en matière de contrôle interne

M. GUEDJ demande une audition de M. ECHAROUX parce que celui-ci a déclaré à plusieurs reprises continuer à recevoir des factures. Il demande la production d'un tableau retraçant la fréquence des paiements mensuels. Il déclare que chaque année, à un moment donné, il n'y avait plus de factures à payer. Si on constate que des factures anciennes n'ont pas été réglées, il faut se demander pourquoi. Il demande qu'on choisisse un périmètre comparable d'année en année. Il déclare qu'on va constater une chute des paiements en fin d'année compensée par un pic de paiements en début d'année suivante.

M. LE NANCQ explique que pour effectuer pareille vérification, les services sont obligés de lire manuellement les mandats. Le cabinet KLOPFER a lu 30 000 mandats par an sur 3 exercices. La case « année de service fait » existe bien dans le logiciel mais elle n'est jamais renseignée.

M. TRON rappelle qu'il s'agit d'un rapport très attendu et qu'on est dans l'obligation de répondre à la question. Il estime qu'il faut développer un point de vue explicite dans la conclusion et dire les choses clairement sans être trop consensuel. Il est de ce fait réservé sur une partie prospective dans la conclusion du rapport.

M. TOUZET intervient en rappelant la nécessité de connaître précisément l'état du droit et d'être fixé sur la légalité ou l'illégalité de la situation du Département de 2010 à 2015. De même, être précis sur les volumes financiers en jeu.

M. ROS constate qu'effectivement il y a deux visions différentes sur la situation et qu'il sera de ce fait difficile d'arriver à une conclusion et à une préconisation partagées. Il aurait souhaité que la MIE soit lancée plus tôt et en tout cas avant l'augmentation fiscale, tout en reconnaissant qu'il fallait arrêter cette dérive et qu'il était risqué d'attendre retour à meilleure fortune.

M. GUEDJ rappelle la commande initiale à la MIE : dresser l'état des factures non rattachées et établir l'origine de ces non rattachements. La légalité des non rattachements sera traitée en 2017 par la Chambre Régionale des Comptes, c'est-à-dire par les magistrats financiers. C'est d'ailleurs pourquoi le Procureur de la République a décidé de surseoir à toute investigation en attendant l'avis des magistrats financiers.

M. CLODONG se pose trois questions : 1/ Quel chiffre exact faut-il prendre en considération : les 108 Millions de KLOPFER ou les 20 Millions évoqués par l'ancien Directeur général des services 2/ Sommes-nous en présence d'une situation atypique ou de telles pratiques sont-elles courantes dans les collectivités ? 3/ Que dit le droit sur les non rattachements ? Il estime que trois auditions restent nécessaires : le cabinet KLOPFER pour éclairer le chiffre des 108 Millions, les élus de l'époque en responsabilité et les créanciers au sens le plus large possible. Il se déclare hésitant sur une conclusion en deux parties qui contiendrait une partie « préconisations » car cela risquerait de diluer le rapport. Il lui semble préférable d'en rester à ce qui s'est passé.

La séance est levée à 11 heures 30.



David ROS
Président de la MIE



MIE
Audition du 7 novembre 2016

Auditions du Payeur départemental accompagné de la Responsable de la division du secteur public local à la Direction départementale des finances publiques de l'Essonne

M. ROS remercie M. le Payeur et Mme la Responsable de la division du secteur public local de leur présence, et les invite à se présenter.

Le Payeur est arrivé dans l'Essonne en juillet 2016. Il a pris la succession du précédent payeur qui a fait valoir ses droits à la retraite. Le payeur décrit les principaux postes qu'il a occupés : Fondé de pouvoir en Trésorerie générale, agent comptable de l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerre et directeur départemental adjoint en charge du pôle gestion publique dans le département de l'Yonne.

La responsable de la division du secteur public local a pris ses fonctions comme responsable de la division Secteur public local de la direction départementale de l'Essonne le 1er septembre 2015.

M. ROS indique qu'il a invité l'ancien Payeur départemental mais que celui-ci a décliné. La MIE souhaite entendre le payeur sur les modalités de contrôle et l'accompagnement extérieur : quels rapports au quotidien entre le Payeur et la collectivité dans les domaines qui intéressent la MIE, à savoir principalement le social, les transports, l'enfance.

Le payeur indique que la mission d'un trésorier consiste à exécuter les décisions de l'ordonnateur, c'est-à-dire effectuer l'opération financière de débiter ou créditer les comptes de l'organisme public, encaisser ou décaisser les espèces et les valeurs. Préalablement au paiement d'une dépense ou à l'enregistrement d'une recette, le payeur départemental s'assure de la régularité comptable du mandat ou du titre de recette. Il rappelle que le contrôle du comptable porte en premier lieu sur la régularité de l'opération de recette et pour les dépenses, que le mandat est effectué à la bonne personne, pour le bon montant et non sur la fiabilité budgétaire. Les opérations budgétaires de vote, d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont de la responsabilité de l'ordonnateur, tandis que la prise en charge des recettes et le paiement sont de la responsabilité du comptable.

Le Payeur précise que le décret du 07 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable stipule que ce sont les services de la préfecture et du contrôle budgétaire en particulier qui sont chargés d'apprécier la sincérité budgétaire et donc le rattachement des charges et des produits.

Prenant exemple sur la gestion d'un hôpital public, M ROS demande si, s'agissant des rattachements, les comptables pouvaient avoir des appréciations et des pratiques différentes.

Le Payeur précise que le rattachement des charges et des produits est une procédure obligatoire pour les collectivités importantes mais que les ordonnateurs, en collaboration avec les comptables publics, peuvent les adapter en fonction des enjeux. La procédure est bien encadrée par les textes réglementaires. Il indique ainsi que, s'agissant des opérations de rattachement, ce sont des opérations budgétaires de fin d'exercice qui sont de la responsabilité de l'ordonnateur et non du comptable. Il précise que les Chambres régionales des comptes ont refusé de mettre en cause la responsabilité du payeur dans les situations où le niveau des rattachements pouvait apparaître comme insuffisant.

Le Payeur indique que dans son rôle de conseil, le comptable public peut aider le Conseil départemental à améliorer la fiabilité de ses comptes, notamment grâce à une collaboration avec les

services sur la détermination des process à mettre en place pour sécuriser les opérations de fin de gestion, comme par exemple les opérations de rattachements des charges et des produits.

M. ROS demande si le dossier des rattachements a été évoqué au moment de la passation avec le précédent Payeur.

Le Payeur répond que oui, dans l'optique d'un travail à réaliser avec le Conseil départemental pour améliorer cet état de fait.

Le Payeur précise que le visa des mandats par le payeur s'effectue selon la procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense. Ainsi, sur les 150 000 mandats que produit annuellement le Département sur le secteur social, le contrôle n'est effectué que sur 3000 d'entre eux.

La Responsable de la division du secteur public local précise que ces contrôles portent sur les mandats les plus significatifs notamment du fait de leur montant et que les plans du contrôle sont paramétrés dans l'application informatique pour une détection automatique des mandats significatifs. Ces plans de contrôle sont transmis à la chambre régionale des comptes. Les CRC ont validé le fait que les comptables publics n'effectuaient plus des contrôles exhaustifs, mais des contrôles ciblés.

Le Payeur indique que le comptable s'attache à la régularité du service fait en réalisant l'ensemble des contrôles listés par le décret (contrôle de la liquidation, et du paiement à la bonne personne pour le bon montant). et au respect des délais de paiements qui ne doivent pas dépasser les 30 jours après réception de la facture, 20 jours de traitement par l'ordonnateur et 10 jours par le comptable. Il précise qu'il s'attache à contrôler la date de service fait sur la pièce justificative et, à défaut avec la date de signature du bordereau qui vaut service fait. Le comptable ne regarde donc pas de quand date la facture. Aussi, la bonne application de la règle des rattachements qui nécessite une comptabilité d'engagement performante, relève, en premier lieu, de l'ordonnateur et non du comptable.

M. TRON demande au payeur d'expliquer le mécanisme comptable d'enregistrement des opérations de rattachement notamment s'agissant d'éviter un décalage entre les recettes et les dépenses : le décalage dans le temps n'est allé que croissant. Si la dépense est décalée sur l'année N+1, on la rattache à l'année N mais on doit dans ce cas disposer d'une recette correspondante sur l'année N Si cette recette d'équilibre n'existe pas, est-on dans l'irrégularité et non plus dans une opportunité ?

Le Payeur répond que tant qu'une collectivité vit avec un décalage récurrent d'un mois de paiement, la problématique n'apparaît pas, ce qui n'empêche pas l'obligation de rattachement

Le Payeur rappelle à nouveau qu'il appartient à l'ordonnateur de faire la démarche de rattachement car une dépense à rattacher est une dépense qui est actée pour laquelle l'ordonnateur n'a pas reçu la facture ce qui induit que le payeur n'a pas connaissance de l'opération. Il indique que, de manière générale, un rattachement de charge est constaté par le débit d'un compte de charge concerné (classe 6) avec un crédit du compte 408 « facture non parvenue » d'où la nécessité d'avoir les crédits budgétaires correspondants. Cette procédure donne lieu, pour chaque article budgétaire, à un mandat avec un état des dépenses détaillé. Au début de l'exercice suivant il convient de procéder à la contre passation des écritures (procédure d'extourne) par un mandat d'annulation établi pour chaque article budgétaire mouvementé à la clôture de l'exercice. Cette opération se traduit par le crédit des comptes de classe 6 et le débit du 408.

M. GUEDJ demande si le comptable avait identifié des problèmes de cohérence et des décalages dans les comptes administratifs votés d'une année sur l'autre.

Le Payeur indique que les dépenses en matière d'aide sociale (hors RSA et APA) étaient de 315 millions en 2013 et 317 millions en 2014 et, qu'à ce titre, les dépenses semblent cohérentes d'une année sur l'autre et qu'il n'y avait aucun signe justifiant une alerte. De plus, le nombre de mandats émis au 1^{er} trimestre 2013 et 2014 était stable (57300 en 2013 et 58100 en 2014). Les dépenses étaient en outre payées pendant 12 mois. Il précise que le payeur ignore si l'ordonnateur a augmenté le niveau de ses engagements et indique qu'il ne peut faire d'alerte sur le niveau des rattachements, dans la mesure où les états détaillés des engagements de la collectivité ne lui sont pas soumis. L'évolution significative n'a été constatée que sur l'exercice 2015 avec un montant des dépenses en matière d'aide sociale de 330 M€ et l'émission de 68100 mandats sur le premier trimestre 2015.

Sur le volume des opérations de rattachements, Le Payeur indique qu'il a décompté entre 50 à 60 opérations de rattachement en 2013 seulement 8 en 2014 et de l'ordre de 80 en 2015 pour un montant variant de 1.3M€ à 2.1M€.

M. FONTENAILLE demande au payeur d'expliquer le niveau de son contrôle sur des factures du mois de novembre payées en janvier et qui n'ont pas fait l'objet de rattachements

Le Payeur indique que la date de service fait prise en compte est celle du bordereau du mandat de paiement.

M. GUEDJ demande s'il a bien compris que la date d'une facture de l'année n-1 payée l'année n, n'est pas un facteur d'alerte.

La Responsable de la division du secteur public local répond qu'en effet, la date de la facture n'est pas un facteur d'alerte, différentes explications pouvant justifier la transmission tardive de la facture à l'ordonnateur. Le contrôle de la paierie porte sur la date de service fait.

Le Payeur rappelle qu'il n'appartient pas au payeur de faire des alertes sur l'exécution budgétaire, que le payeur vérifie la régularité des opérations comptables et qu'il ne se prononce pas sur la fiabilité des comptes de la collectivité. M. PERRIN indique que sur une étude faite à partir de 118 mandats émis en février 2016 pour une valeur de 10.5M €, 77% d'entre eux concernaient des factures de novembre et décembre 2015, les 23% restants avaient une antériorité plus grande

La Responsable de la division du secteur public local fait part de l'impossibilité d'effectuer un contrôle dans la mesure où la paierie ignore, faute d'information transmise par l'ordonnateur, s'il y a des factures en instance au sein des services départementaux. Elle indique que dans le cadre de ses missions de conseil la paierie peut mettre en place des dispositifs de contrôle spécifique en lien avec l'ordonnateur.

M. TRON s'étonne de l'impossibilité pour le comptable de vérifier le niveau des rattachements. On est en train de placer le curseur du côté du contrôle de légalité qui, lui, doit vérifier la sincérité du budget.

M. GUEDJ demande si en cas de non-rattachement, une alerte est adressée au contrôle de légalité.

La Responsable de la division du secteur public local répond que cela se produit seulement en cas de fait probant : le payeur ne sait pas s'il reste des factures dans les tiroirs.

Le Payeur propose qu'au titre de ses missions de conseil, il puisse être associé, par le Département, à la mise en place du contrôle interne sur l'exécution budgétaire qui pourrait intégrer une amélioration du suivi des opérations de clôture et de l'imputation des rattachements sur l'année concernée.

La Responsable de la division du secteur public local indique que son service dispose d'auditeurs qui peuvent aider le Département à y voir plus clair dans les rattachements.

M. TOUZET demande si la saisonnalité des actes (nombre de mandats réglés en janvier et février) fait partie des contrôles effectués.

Le Payeur répond qu'en 2013 et 2014 le nombre de mandats reçus sur cette période par le comptable était identique : 57 000 environ. Par contre, début 2015, le comptable en a reçu 65 000. L'alerte aurait donc pu ressortir en 2015, mais pas avant.

M. GUEDJ fait remarquer que la multiplication du nombre de mandats pouvait aussi dépendre du mode de facturation qui avait changé dans le domaine des transports.

M. TOUZET fait remarquer que c'est important de savoir précisément ce qu'est le droit et ce qui peut être autorisé ou non en matière de rattachements. Il y a selon lui une véritable question démocratique de pouvoir s'assurer que les conseillers départementaux apportent un juste contrôle sur le budget du Département et en aient une bonne connaissance de façon à voter l'impôt en toute connaissance de cause.

M. GUEDJ demande si le payeur a reçu des demandes de paiement de la part de structures qui n'auraient pas été payées en temps et en heure.

Le Payeur répond qu'à sa connaissance la paierie départementale n'a été saisie d'aucune demande en ce sens.

La Responsable du secteur public local précise que depuis fin 2015, la DDFIP a reçu quelques courriers concernant les protocoles en cours et des demandes de mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office.

M. TRON rappelle qu'un audit a mis en évidence un volume de plus de 100M€ de factures impayées. Il sollicite l'avis du payeur sur l'audit réalisé par le cabinet Klopfer.

La Responsable du secteur public local répond qu'elle n'a pas eu connaissance des éléments de cet audit et qu'elle ne peut se prononcer dessus.

Le Payeur s'étonne que ceux qui devaient percevoir des recettes n'aient pas réagi. Dans d'autres collectivités où il a exercé, il était saisi en pareille situation et cela générait une alerte. Il évoque un problème de circulation de l'information : il aurait fallu pouvoir demander aux fournisseurs s'ils avaient des factures en attente et croiser les informations en interne.

M. TOUZET demande si la typologie des structures concernées a pu jouer un rôle dans cette absence d'alerte et si la situation de l'Essonne comme celle de la région Charente-Poitou a généré une réflexion de l'Etat sur une évolution de la doctrine des contrôles.

Le Payeur répond qu'il n'a pas connaissance d'une évolution de la doctrine. Il ajoute qu'au niveau local, ses services ont les moyens d'avancer dans un cadre partenarial et de conseil.

M. GUEDJ constate que la Paierie vérifie la régularité des factures et des bordereaux sans pouvoir vérifier la réalité des documents soumis. Il demande si la paierie a les moyens de vérifier la réalité d'une prestation facturée.

Le Payeur rappelle que la paierie ne contrôle pas toutes les factures, mais seulement les plus sensibles et que bien souvent elle ne voit que les faux grossiers.

La Responsable de la division du secteur public local précise que, dans ce cas, la paierie saisit le procureur de la République.

M. GUEDJ demande si le cabinet KLOPFER a travaillé avec la paierie départementale pour conduire son audit.

Le Payeur répond que, selon ses informations, cela n'a pas été le cas.

En fin d'audition Monsieur ROS remercie les personnes auditionnées pour leur présence et pour la qualité des échanges et sollicite le Payeur afin qu'il lui transmette les quelques documents qu'il a évoqués au cours de son audition.



MISSION D'INFORMATION ET D'EVALUATION

Compte rendu sommaire de la réunion du 28 novembre 2016

Présents : Mmes Dominique BOUGRAUD, Caroline VARIN, MM Olivier CLODONG, Dominique FONTENAILLE, Dominique ECHAROUX, Jérôme GUEDJ, David ROS, Alexandre TOUZET et Georges TRON.

Début des travaux 9 heures 30.

- 9 heures 30 10 heures 15 Auditions du Directeur de l'URIOPSS Ile de France (Cf. Procès-verbal joint)
- 10 heures 15 11 heures Audition d'un représentant du cabinet Michel KLOPPER (Cf. Procès-verbal joint)
- 11 heures 12 heures Auditions de MM GUEDJ, CAUET, DA SILVA et FOURNIER (Cf. procès-verbal joint)

La séance est levée à 11 heures 30.

David ROS
Président de la MIE



AUDITIONS DU 28 NOVEMBRE 2016

AUDITION de Monsieur le Directeur de l'Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux d'Ile de France (URIOPSS).

La personne auditionnée est Directeur de l'URIOPSS depuis décembre 2014. L'URIOPSS regroupe des fédérations, des associations et des organismes gestionnaires qui couvrent les secteurs sanitaire, social, et médico-social. Le Directeur de l'URIOPSS rappelle tout d'abord le contexte lié à la compréhension de la situation par les adhérents de l'URIOPSS :

En décembre 2015, les adhérents ont reçu un courrier du Président du Conseil départemental leur indiquant le projet d'étalement des paiements. L'URIOPSS s'est alors tournée vers ses adhérents pour comprendre la situation. 150 d'entre eux ont répondu, exprimant un effet de sidération car chacun savait que la fin d'année était traditionnellement réglée en janvier et février de l'année suivante. Les trésoreries associatives avaient fini par se caler sur ce cycle incluant le retard de paiement de fin d'année. Les adhérents ont été conviés à une réunion fin janvier. 100 d'entre eux ont répondu à l'appel et ont fait part de leur colère, demandant aux Fédérations de les défendre. L'URIOPSS a fait travailler son cabinet juridique qui a conclu que les factures devaient être payées en totalité. Le Département proposait un retour progressif à 12 mois de paiement mais les adhérents étaient de plus en plus mécontents et mobilisés, jusqu'à manifester sur la voie publique. A cela s'ajoutait l'incohérence des montants des créances transmis par le Conseil départemental. Tout cela a généré un doute dans l'esprit des acteurs.

Le Président DUROVRAY s'est alors impliqué personnellement dans la discussion en précisant que si l'Etat validait la proposition de réduction des délais de paiement, il validerait cette démarche.

Deux établissements ont souhaité aller au contentieux sans négocier et la CRC a semble-t-il validé leur démarche. L'URIOPSS a fait le choix d'accompagner tous ses adhérents, que ce soit dans la démarche des protocoles comme dans celle des contentieux.

Le Directeur de l'URIOPSS a relevé que, malgré l'investissement du Président DUROVRAY, certains contretemps ont pu renforcer la méfiance des acteurs, comme son absence de dernière minute à la rentrée sociale de l'URIOPSS (absence expliquée par l'attentat perpétré à Viry-Châtillon), ou un communiqué indiquant que l'URIOPSS s'était ralliée aux protocoles, ce qui était inexact (en fait, il ne s'agissait pas du communiqué officiel du Département).

M.ECHAROUX demande au Directeur de l'URIOPSS d'expliquer pour quelles raisons les établissements ont accepté pendant les années antérieures ces décalages de paiement, non

conformes au droit. Il souhaite que l'URIOPSS revienne sur les causes et non les conséquences de la mise en œuvre des protocoles.

M.TRON fait remarquer au Directeur de l'URIOPSS qu'il a longuement évoqué la partie aval de l'affaire mais pas du tout la partie amont. Il lui demande à partir de quel moment il a eu connaissance des décalages de paiement par le Département et par quel moyen il en a eu connaissance.

M.GUEDJ formule trois questions : L'URIOPSS avait-elle été alertée, par ses adhérents, de difficultés de paiement et si oui, par quels types d'établissements ? Le Directeur de l'URIOPSS a-t-il connaissance de pratiques analogues dans d'autres conseils départementaux ? L'ARS (Agence régionale de santé) et l'Assurance maladie ont-elles les mêmes pratiques en matière de décalage des paiements ? Est-ce qu'il avait été informé qu'il existait un traitement différencié pour les services les plus en difficultés financièrement, notamment les services d'aide à domicile.. ?

Le Directeur de l'URIOPSS répond que les associations n'expriment pas suffisamment leurs difficultés financières, selon une culture de « l'amortisseur » qu'elles pratiquent, principe selon lequel le mouvement associatif, en position de faiblesse par rapport aux financeurs ne dit jamais non et se laisse faire. Les associations ont réagi à partir de décembre 2015, lorsqu'elles ont fait part à l'interfédérale de leurs difficultés financières suite à la réception du courrier du Président DUROVRAY notifiant la mise en place des protocoles. Le Directeur de l'URIOPSS indique qu'un autre Conseil départemental n'a pas réglé à ce jour les factures d'août 2016. Les acteurs locaux disent bien que ce retard de paiement n'est pas normal mais, culturellement, ils ne s'engagent pas dans un contentieux avec les financeurs. Ils jonglent avec les flux de trésorerie et liquident des actions. Quant à l'ARS, elle s'acquitte, dans les délais, de ses paiements. Le Directeur de l'URIOPSS précise également qu'aucun autre département que l'Essonne n'a mis en place le principe des protocoles.

M. ECHAROUX demande si le fait d'allonger année après année les délais de paiement pouvait constituer un abus de faiblesse de la part du Département.

Le Directeur de l'URIOPSS répond que la pratique associative en la matière reposait sur cet abus de faiblesse.

M. ECHAROUX fait observer qu'à ce jour 95% des protocoles sont signés.

Le Directeur de l'URIOPSS conteste ce pourcentage. Il ajoute que les choses se sont débloquées à partir du moment où l'Interfédérale a indiqué à ses adhérents qu'une Chartre allait être signée avec le Département.

M.GUEDJ indique que dans le passé, cette pratique des décalages de paiement concernait un certain nombre d'établissements identifiés par une sélection. Par exemple, les SAD étaient exclus de ces décalages en raison de la fragilité de leur trésorerie. Mais le courrier de décembre 2015 a concerné tout le monde, SAD inclus, même si par la suite le Département a opéré un retour en arrière. Il demande au Directeur de l'URIOPSS si cette « culture de la résignation » provenait du fait que les décalages étaient négociés ?

Le Directeur de l'URIOPSS confirme que les SAD ont reçu le même courrier en décembre 2015, mais qu'ils ont tous été réglés en janvier et février 2016. Il conclut en renvoyant au même plan les

protocoles et les pratiques antérieures et en exprimant sa difficulté à comprendre comment le process est traité.

Audition d'un représentant du Cabinet KLOPFER.

M.ROS demande au représentant du Cabinet KLOPFER comment les 108 M€ (Audit KLOPFER : niveau estimé 2016 des factures non rattachées) ont été quantifiés et le questionne sur la dérive (Audit KLOPFER : le montant des non rattachements a progressé chaque année de 12M€ sur les derniers exercices)?

Le représentant du cabinet KLOPFER répond que les chiffres donnés par son Cabinet proviennent de la DFCP qui a pointé toutes les factures mandatées au cours du 1^{er} trimestre 2015 : 8 000 factures supérieures à 1 000 € ont été pointées. Cette analyse a fait apparaître 95M€ de dépenses à rattacher sur 2014 selon le mois de service fait. Sur la question de la dérive, il évoque le principe de la « parfaite orthodoxie » selon lequel il faut rattacher toutes les charges à l'exercice en fonction de la date du service fait. Dans la réalité, on accepte, pour les prestations réalisées en fin d'année, un rattachement sur l'année n+1 (à titre d'exemple, sont citées les factures de téléphone et d'énergie). L'important est que chaque exercice comptable recense bien 12 mois de dépenses. Or, il a été constaté que sur chacune des années concernées, le Conseil général payait non pas 52 semaines mais 51. Ainsi, sur 2012, il a réglé jusqu'en décembre, puis en 2013 jusqu'en novembre etc. Dans les autres collectivités, on rencontre souvent des non-rattachements mais jamais dans ces ordres de grandeur et pas pour ce type de factures. Le représentant du Cabinet KLOPFER déclare qu'en 15 ans de métier, c'est la première fois qu'il a rencontré pareille situation. Les crédits ouverts étaient insuffisants, et il découle de cette situation un problème de sincérité des budgets.

M.ECHAROUX constate que : « on pousse devant nous des charges » avec 6M€ de rattachements en 2011, 5M€ en 2012, 1.5M€ en 2014 et 1.7M€ en 2015. Dans les autres Conseils départementaux, le pourcentage des charges rattachées équivaut à environ un mois de dépenses, soit 100 M€, à comparer au Conseil départemental qui rattache 1 M€.

M.TOUZET demande si une règle de droit peut s'opposer à la pratique de non rattachement à l'exercice.

Pour **le représentant du cabinet KLOPFER** la règle comptable trouve, en pratique, des limites liées d'une part au caractère limitatif et déclaratif des crédits budgétés annuellement et d'autre part à la difficulté des organismes de contrôle d'effectuer leur rôle de contrôle.

M.GUEDJ fait observer que le décalage a été identifié à partir de 2013 mais que dans son rapport, le cabinet KLOPFER évoque tous les C.A. depuis 1998. Personne ne conteste qu'on soit passé de 52 à 51 semaines de paiement, ce qui représente 13 M€ chaque année. Mais il se demande comment on peut parler de 108 M € alors que chaque année on en constate 13 Millions. Il fait également observer qu'en page 19 du rapport, le cabinet émet la suggestion d'augmenter la fiscalité de 6% pour assainir la situation en trois exercices.

M.FONTENAILLE rappelle que l'article 111 du chapitre 4 de la réglementation M 52 fait obligation des rattachements en application du principe d'indépendance des exercices. Mais ce même article

précise que « le rattachement des charges ne peut être effectué que si les crédits nécessaires sont inscrits au budget ». Il demande dès lors si cette dernière phrase ouvre des possibilités d'interprétation.

M.CLODONG demande de quel ordre serait un pourcentage de non rattachement acceptable et que le représentant du cabinet KLOPFER aurait pu constater dans d'autres collectivités.

Le représentant du cabinet KLOPFER explique que le volume historique des non rattachements, avant 2013, n'a pu être étudié puisqu'il a déjà fallu deux mois de travail sur les deux dernières années. Il doute qu'il y ait eu dans un passé plus lointain une parfaite orthodoxie en la matière. Il rappelle qu'on creuse le déficit chaque année de 13 M €, correspondant à une semaine supplémentaire par an, ce qui au bout de 4 années fait beaucoup : 52 M €.

M.ECHAROUX fait remarquer que les préconisations du cabinet Klopfer sont suivies puisque sur la base de protocoles, les remboursements se font sur trois années.

Le représentant du cabinet KLOPFER répond que le rétablissement de la situation par des inscriptions budgétaires était impossible sur une année compte tenu du niveau de recettes de fonctionnement à inscrire afin de couvrir plus de 12 mois de dépenses. Concrètement, inscrire 108 M€ de recettes de fonctionnement correspondrait à une augmentation de 30 points de fiscalité sur un an.

M.TRON s'interroge sur la zone d'interprétation des textes ainsi que sur le rôle du contrôle de légalité et du payeur. L'audition des représentants de l'Etat a ressemblé à une partie de ping-pong du type : « c'est pas nous ». Il demande au représentant du Cabinet KLOPFER comment aurait dû fonctionner le contrôle de légalité.

Le représentant du cabinet KLOPFER répond que dans la pratique, le contrôle de légalité n'a pas les moyens de fonctionner correctement. Il ne regarde pas les factures. Il vérifie le niveau des rattachements qui doit être de même ampleur chaque année et correspondre à 12 mois de dépenses dans un exercice. Le contrôle est encore plus difficile à finaliser dans un contexte d'augmentation croissant des dépenses d'aide sociale. S'agissant de l'interprétation des textes, le représentant du cabinet KLOPFER précise qu'en l'absence de crédits correspondants il ne peut y avoir de rattachements. Ce qui ne veut pas dire qu'on ne doit pas rattacher. En l'absence de crédits, on n'a pas le droit d'engager les dépenses.

M.GUEDJ indique que le contrôle de légalité n'exerce pas le pointage des factures mais qu'il vérifie la réalité du service fait. Il demande au représentant du cabinet KLOPFER si celui-ci aurait écrit la même chose dans son rapport si le stock de non-rattachements avait été régulier d'année en année, puisqu'il semble que ce ne soit pas le stock qui attire l'attention mais son augmentation.

Le représentant du cabinet KLOPFER répond que si le stock de non-rattachements avait été régulier d'année en année, son cabinet n'aurait vraisemblablement rien remarqué d'anormal.

M. GUEDJ en conclut que la problématique porte sur les 13 M € non rattachés sur les 4 derniers exercices, soit 52 M €.

Le représentant du cabinet KLOPFER répond qu'à partir du moment où le problème vient sur la table, on n'a pas d'autre choix que tout rattacher.

M. GUEDJ demande si on doit revenir à 0 € de non -rattachements par rapport aux 108 M€ annoncés ou si on peut revenir à un stock raisonnable.

Le représentant du cabinet KLOPFER répond que les rattachements sont obligatoires.

M.TOUZET rappelle que le comptable public a déclaré que le contrôle ne lui revenait pas. Il demande si le contrôle de légalité, informé de ces décalages, n'aurait pas dû être plus vigilant sur les exercices suivants.

Le représentant du cabinet KLOPFER répond qu'il le pense.

A l'issue de cette audition, M.ROS remercie le représentant du cabinet KLOPFER et poursuit l'ordre du jour de la MIE.

Auditions de Monsieur Jérôme GUEDJ, ancien Président du Conseil général, de Monsieur Jérôme CAUET, ancien Vice-président chargé des familles, de la protection de l'enfance et de l'action sociale, de Monsieur Carlos DA SILVA, ancien Vice-Président chargé des finances et du service public départemental, de Monsieur Pascal FOURNIER, ancien Vice-président chargé des déplacements et des équipements publics.

M.ECHAROUX rappelle que les membres de la M.I.E. cherchent à comprendre la genèse de la cavalerie budgétaire. Il demande si c'était une volonté délibérée de gestion de ne pas inscrire la totalité des dépenses de l'année (puisqu'il manquait environ 15 M€ chaque année), et si l'exécutif avait conscience de ne pas être dans une situation orthodoxe.

M.CAUET précise tout d'abord que Mme Marjolaine RAUZE était vice-présidente en charge des EHPAD et de la MDPHE et que sa délégation à lui concernait les familles, les MDS et la PMI. Il rappelle qu'il a pris ses fonctions au plus fort de la crise, devant subir notamment un afflux de mineurs étrangers isolés venant d'Orly et de Roissy et que le Conseil général avait l'obligation légale de prendre en charge. Il y avait du subi et du choisi. Il a demandé à ses services de gérer les factures avec une grande vigilance parce qu'il y avait beaucoup d'Essonniens pris en charge en dehors du territoire départemental. Cette vigilance renforcée a généré un décalage dans les paiements. En outre, les factures arrivées en décembre ne pouvaient pas être payées en décembre. Il assumait ce décalage avec les structures. Il indique qu'il était en contact avec les structures pour ne pas les mettre en difficulté de trésorerie. Il déclare enfin qu'il n'a jamais voté un budget insincère et que les crédits étaient suffisants pour 12 mois de paiement d'octobre à octobre. Il n'y avait aucune volonté que le décalage augmente chaque année.

M. ECHAROUX lui demande ce qu'il en est de la rigueur des rattachements.

M. CAUET répond que le contrôle de légalité n'a pas fait d'observation.

M.TOUZET déclare avoir entendu au cours des précédentes auditions 2 interprétations des décalages de paiements : l'une sous l'appellation de « créativité », l'autre sous l'appellation de « norme incluant une tolérance très limitée ». Il demande quel était le degré de connaissance de ce système par les membres de l'ancien exécutif.

M.TRON rappelle que M. CAUET a mentionné un décalage récurrent ainsi qu'une appréciation du service fait, dans un souci de rigueur. Il demande pourquoi, dès lors, ni le contrôle de légalité, ni le trésorier, ni la commission des finances n'ont été informés de ces pratiques. Cela lui donne un argument pour songer à de la dissimulation.

M.CAUET répond que le Département subissait alors une crise sociale et que la crise, ça rend intelligent. Il a fallu alors créer un bouclier social pour les Essonniens. Il n'y avait selon lui aucune dissimulation puisque toutes les factures étaient payées, même en décalage. Quant à la commission des finances, il estime que c'était à l'opposition d'y poser des questions.

M. ECHAROUX déclare qu'il ne peut accepter un pareil mensonge : les factures étaient cachées, il était impensable d'imaginer pareille situation et donc de questionner l'ancienne majorité sur ce sujet.

M.FONTENAILLE, alors président de la commission des finances, confirme que ce principe de décalages et de non-rattachements n'a jamais été évoqué en commission des finances, laquelle s'est pourtant penchée sur des sujets de gestion transversaux tels que la gestion de la dette ou la gestion du patrimoine départemental.

M. TRON indique qu'il aurait abordé la M.I.E. différemment si les élus de l'opposition de l'époque avaient été au courant de ces pratiques.

M. CLODONG constate que l'affaire des décalages est assumée mais que reste celui de l'effet boule de neige. Il demande à **M. CAUET** si celui-ci en avait connaissance.

M. CAUET répond que son mandat de Vice-président n'a duré que deux ans et qu'il n'avait peut-être pas le recul nécessaire sur ces questions. L'idée, à terme, était de réduire ce décalage.

M. CLODONG demande si une réflexion avait été menée pour apurer, à terme, cette situation.

M. CAUET répond que c'était un casse-tête permanent à chaque réunion financière.

M. ECHAROUX demande pourquoi l'exécutif n'a pas pris alors une décision forte, telle qu'une augmentation des impôts ou une diminution du niveau des investissements. La majorité d'alors aurait pu aussi demander à l'Etat de cesser ses prélèvements sur les budgets du département.

M.GUEDJ répond que la stratégie budgétaire mise en œuvre en 2011 couvrait toute sa mandature. Le choix politique de ne pas baisser l'investissement annuel, calé sur 200 M€ par exercice, a été tenu. Des économies de gestion ont été mises en œuvre pour faire face à la montée des dépenses sociales : 138 M€ d'efforts de gestion ont ainsi été réalisés. Ils ont inclus par exemple la décision de ne plus financer le fonctionnement des crèches municipales. L'objectif était de ne pas augmenter la fiscalité. La majorité estimait que ce n'était pas nécessaire parce que les DMTO avaient atteint un niveau plancher en 2012 avec 145 M€. Il avait la conviction que ce creux de DMTO serait résorbé et qu'il s'agissait de faire le dos rond avec un programme d'économies.

Il conteste le chiffre de 108 M€ comme étant la source de tous les maux du département. Si le décalage n'avait pas eu lieu, on n'en aurait jamais entendu parler. La problématique porte bien sur 52 M€ en quatre exercices, soit 52 Millions € sur plus de 4 Milliards €. Il assume avoir payé sur ces quatre exercices 51 semaines au lieu de 52, plutôt qu'avoir augmenté les impôts. Ce choix est assumé, d'autant qu'aucun établissement n'a réclamé. Il déclare que l'actuelle majorité fait la même chose vis-à-vis des collèges et des associations qui disposent d'une trésorerie suffisante.

M. TRON constate que la stratégie de **M. GUEDJ** était fondée sur une augmentation à venir des DMTO, sur un programme d'économies et sur le décalage des factures. Il conteste l'appréciation de **M. GUEDJ** sur l'assentiment des associations au vu des auditions précédentes. Il demande à **M. GUEDJ** si celui-ci avait conscience d'être hors des clous de la réglementation par de telles pratiques qui consistaient en : « pas vu, pas pris ».

M. GUEDJ répond qu'à aucun moment il n'y a eu décision délibérée de se mettre hors les clous. Il estime être resté dans la zone de tolérance qui paraissait praticable. Il rappelle que les crédits inscrits chaque année sur les dépenses sociales augmentaient parallèlement à l'augmentation de l'offre. Les DM de l'automne étaient là pour ajuster les crédits au plus près des besoins. Il indique que la somme des crédits inscrits aux BP + BS était inférieure aux crédits mandatés. Les crédits étaient donc disponibles sur 12 mois, hors le décalage d'une semaine mentionné dans le rapport Klopfer.

M. ECHAROUX rappelle qu'un des collaborateurs de M. GUEDJ a alerté sur cette situation.

M. GUEDJ répond que le Directeur de l'autonomie tirait l'alarme au moment de la préparation des budgets. L'exécutif savait que les crédits seraient augmentés en cours d'année. Michel KLOPFER écrit que la majorité actuelle aurait pu augmenter les impôts de 6% pour apurer le problème. M. GUEDJ déclare assumer une non augmentation de 6% des impôts. Mais il déclare que les 29% d'augmentation de l'actuelle majorité couvrent bien plus que ce qui était nécessaire.

M. ECHAROUX rappelle que les 15 M€ annuels étaient cumulatifs.

M. DA SILVA souhaite répondre à M. TRON : les décisions de stratégie budgétaire prises en 2011 à l'arrivée de M. GUEDJ étaient faites dans un cadre de trois années. Sur la transparence, il rappelle que la présidence de la commission des finances avait été confiée à un élu de l'opposition à qui il n'a jamais été refusé des éléments d'information, que par ailleurs le CG 91 était l'une des collectivités les plus scrutées puisque notre présence sur le marché obligataire induisait une analyse financière par les agences de notation. Plusieurs organismes regardaient le pilotage financier de l'exécutif. Il indique par ailleurs que l'exécutif n'avait pas basé sa stratégie sur l'évolution des DMTO car ceux-ci variaient de façon imprévisible. C'est pourquoi le choix avait été fait de les estimer en fonction de la moyenne de recettes des trois années précédentes.

M. TRON déclare qu'il y avait donc bien une stratégie des DMTO qui prenait en compte un volume prudent. Un effort de fiscalité aurait été nécessaire mais il n'a pas été fait, d'où les factures non rattachées. Si les membres de la commission des finances n'en ont pas été informés, cela pose problème.

M. GUEDJ déclare qu'une bonne part de la stratégie financière de l'exécutif s'appuyait sur un retour à meilleure fortune. On était dans le registre du pilotage qui relève du seul exécutif. A titre d'exemple, il demande quelle information doit être transmise à la commission des finances sur la date de lancement de l'emprunt obligataire.

M. TRON relève que l'explication donnée est claire et révèle une stratégie fondée sur trois éléments : l'évolution attendue des DMTO, un programme d'économies et le décalage des paiements. Il trouve particulier de revendiquer cela comme une méthode de gestion.

M. TOUZET déclare qu'on est bien en présence d'un outil de pilotage et non dans le respect d'une norme. Selon lui, l'opposition ne pouvait pas poser de questions sur des éléments qu'elle ignorait.

M. FONTENAILLE déclare qu'on parle beaucoup de décalages de paiement alors que le vrai problème, c'est le non rattachement des factures décalées. Selon lui, le rattachement est un acte budgétaire

obligatoire. Il souhaite savoir si le non rattachement des factures, qui pose une difficulté d'insincérité du budget, était en partie ou non lié à la notation de la collectivité par les organismes extérieurs de la collectivité. Il précise, en préambule, que le Conseil départemental, à partir de 2008/2009, avait été novateur en matière d'émission d'emprunts obligataires et de bons de trésorerie. Il demande si le non rattachement des factures était un moyen d'éviter au Département de voir dégradée sa note auprès des agences de notation.

La réponse de **M.DA SILVA** est négative. Selon lui, il n'y a pas eu insincérité budgétaire puisque personne n'a contesté le pilotage budgétaire de l'ancien exécutif à part aujourd'hui certains membres de la MIE. Il déclare que la limite n'a jamais été franchie et que la stratégie budgétaire était exposée sur la place publique. Tout le monde pouvait poser des questions sur tous les sujets et personne ne l'a fait.

M. GUEDJ rappelle que le Préfet n'a jamais été saisi par un seul des acteurs.

M. TRON déclare qu'on ne peut pas dire qu'il n'y avait pas de problème juste parce que personne ne le voyait. Le Préfet a dit qu'il n'a rien vu parce que le Trésorier ne lui a rien dit. Il se demande comment cette politique a ainsi été pu dissimulée.

M.ECHAROUX déclare que les rattachements des factures étaient impossibles parce que les crédits étaient insuffisants. Il rappelle les propos du Cabinet Klopfer « en 15 ans, je n'ai jamais vu ça ».

M. GUEDJ rappelle un des autres outils qu'il avait utilisés pour le pilotage budgétaire : les plafonds d'emplois, qui ont permis de contenir l'évolution de la masse salariale.

M. TRON déclare qu'il peut comprendre le pilotage des DMTO, qu'il approuve le programme d'économies mais il persiste à penser que sur le troisième point, les non-rattachements, il y a un problème.

M. ROS demande ensuite à M. Pascal FOURNIER s'il peut intervenir sur les transports.

M.FOURNIER déclare qu'il a consulté le rapport Klopfer pour bien comprendre les chiffres. Il rappelle qu'il a été élu Vice-président en charge des routes et des bâtiments en 2011, et président de la CDAO. En 2013, les transports lui ont été rattachés, puis en 2014, il a présidé la SEM départementale.

Il souscrit complètement aux choix politiques qui ont été faits à l'époque : le bouclier social, le moins possible de levier fiscal, un montant d'investissement annuel de 200 M€. Il a participé à la recherche de toutes les économies possibles pour une bonne gestion des deniers publics.

Il déclare qu'il lui aura manqué un à deux ans pour tout apurer dans le domaine des transports. Lorsque le Département a pris la subdélégation du STIF, il n'y avait pas de service pour s'occuper de cette compétence. Le service a été créé sans effectuer d'embauches par mesure d'économies. A partir de l'arrivée du Directeur des déplacements, le Département a pu tenir la dragée haute au STIF sur les flux de recettes et de dépenses. Il a été constaté un décalage en défaveur de l'Essonne de 2 à 3 M€ par an en moyenne. Le décalage qui apparaît dans les paiements provient de cette contestation de factures. Dans le domaine des transports scolaires, tous les circuits ont été revisités, ce qui a généré une économie de 1,2 M€ par an. Mais concernant le STIF, il y avait bien une volonté de ne pas

les régler parce que cet organisme devait de l'argent au Département. Il pense qu'à présent les lignes sont à 0 puisque le Président DUROVRAY a pris la décision qu'aurait prise M. GUEDJ en 2015.

M. ECHAROUX répond qu'il n'y a effectivement pas de litige sur les négociations avec le STIF qui portent sur 5 M€. Par contre, il y avait fin 2014 10 M€ d'impayés : 5 M€ pour le STIF et 5 M€ pour Comutitre. Le protocole a été étalé sur 4 années avec le STIF.

M. FOURNIER déclare que le glissement sur la subdélégation a représenté 2 M€ par an parce que le STIF n'avait pas donné en 2011 le montant réel de la dépense annuelle. Il estime que sur ce point, l'actuelle majorité a fait ce qu'il fallait faire.

M. ECHAROUX fait remarquer que les inquiétudes de M. GUEDJ quant à la cessation de la subdélégation n'étaient pas fondées.

M.ROS remercie Messieurs GUEDJ, DA SILVA, CAUET, et FOURNIER pour leur disponibilité et leurs interventions.



MISSION D'INFORMATION ET D'EVALUATION

Compte rendu sommaire de la réunion du 12 décembre 2016

Présents : Mmes Dominique BOUGRAUD, Caroline VARIN. MM, Dominique FONTENAILLE, Dominique ECHAROUX, Jérôme GUEDJ David ROS et Georges TRON. **Absents excusés** MM. Olivier CLODONG et Alexandre TOUZET

Début des travaux 9 heures 30.

- 9 heures 30 10 heures Audition du Directeur des finances du Conseil départemental de l'Essonne, expert financier et comptable (Cf. PV joint)
- A partir de 10 heures Présentation et échanges autour du projet de trame du rapport.

A l'issue de l'audition du Directeur des finances les membres de la MIE abordent la question de la trame du rapport :

Monsieur ROS présente la trame du rapport établie en lien avec le rapporteur et les services. Il demande à ce que la formulation accompagnant le titre du point 5, à savoir « y rechercher ce qui démontre un pilotage politique des glissements et des rattachements », était à revoir et à remplacer par un intitulé du type : « Montrer ce qui acte d'une décision de l'ancienne majorité départementale ».

Monsieur ROS demande également à ce que soient reliés les points 3 (la notion de rattachement dans la M52 et le contrôle budgétaire et comptable) et 4 (le processus de traitement des factures).

Il indique qu'il manque, d'après lui, les éléments relatifs au contrôle, car le politique agit dans le cadre du contrôle qui est fait et des alertes qui lui sont émises (cf. intervention du Directeur des finances)

Monsieur FONTENAILLE rappelle que la question du contrôle figure dans le point 3 de la trame en même temps que la règle, et gagne à être présentée avant l'interprétation politique.

Monsieur TRON souscrit à ce point de vue. Il appelle à la vigilance sur le fait de conclure le rapport en expliquant que le contrôle était insuffisant et que la faute lui incombe
La question qui se pose est de savoir si la gestion des factures par la précédente majorité a été conforme au droit ou politiquement utilisée. La question du contrôle se pose très concrètement, mais sur un autre plan.

Monsieur ROS rappelle que le rapport sera présenté à l'AD du 30 janvier 2017, d'où l'intérêt d'une séance de travail de la MIE de prise en compte spécifique des remarques sur la base d'un premier jet du rapport.

Monsieur ROS demande à ce que le tableau produit par le cabinet KLOPFER situé à la page 6 du projet rapport soit présenté en paysage.

Il demande également à ce que les services de la préfecture puissent répondre dans les meilleurs délais aux questions de la MIE, afin que leurs éléments soient inclus dans le rapport.

Monsieur GUEDJ pose la question du calendrier infra annuel d'évolution des montants des rattachements. Il ne retrouve pas cet aspect des choses dans le projet de rapport.

Il demande pourquoi il n'est pas possible que soit précisé le volume des non-rattachements avant 2012. Il souhaite que le rapport explique à partir de quel moment ces éléments sont constatés, et l'exercice à partir duquel le Département a commencé à constituer un stock de factures non-rattachées. Le rapport Klopfer rappelle qu'il y a un niveau de pratique antérieur inférieur à 50 M€.

Monsieur GUEDJ souhaite que toutes les données objectivables figurent dans la partie constat du rapport. Il souhaite que tous les demandes d'éléments factuels demandées par les élus figurent dans le rapport. Il rappelle sa demande, lors d'une précédente, à Monsieur ECHAROUX que ce dernier produise les courriers des ESMS arrivés en 2016 et faisant état de factures antérieures à 2013. Il souhaite également connaître le montant des factures en question.

Monsieur ECHAROUX demande, si dans le rapport KLOPFER, il n'y a pas une analyse des non-rattachements antérieurs à 2012.

Monsieur FONTENAILLE rappelle qu'à la page 5 du projet rapport, figure une étude synthétique des services faits antérieurs à 2012.

Monsieur GUEDJ ne voit pas dans le projet de rapport la position exprimée par les établissements et les services départementaux, ainsi que les conséquences de cette gestion pour les usagers.

Monsieur ECHAROUX propose donc que soit rajoutées une partie « données terrain » dans le constat effectué par le rapport.

Messieurs ROS et GUEDJ demandent si les interprétations par la majorité actuelle et précédente ne peuvent être hors rapport, en pièces jointes.

Monsieur FONTENAILLE rappelle que le rapport reste à retravailler, notamment sur les interprétations du constat.

Monsieur ROS explique que le point 5- du projet de rapport (notes de conjoncture) peut faire partie du point 6- (interprétation par l'ancienne majorité).

Monsieur GUEDJ rappelle que lors de son audition, le représentant du cabinet KLOPFER a expliqué que le niveau de 50 M€ de non-rattachements était pratiqué, avec un paiement en 12 mois glissants. Dans les dernières années, il y a eu un montant de glissement de 50 M€. Monsieur GUEDJ note que ne figurent dans le projet de rapport les incidences calendaires. Il souhaite que figure dans l'écrit que l'estimation fournie par le cabinet Klopfer de 50 M€ de non rattachements.

Monsieur ROS propose aux membres de la MIE qu'après chaque paragraphe du rapport il y ait un avis, et que la partie interprétation du rapport soit la synthèse de ces avis. Cela permet de s'assurer que l'interprétation prenne en compte tout ce qui a été dit.

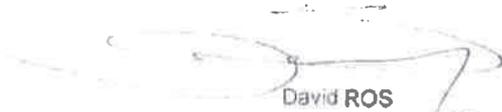
Monsieur GUEDJ souligne que du temps a été passé sur la manière dont les choses ont été traitées depuis le rapport Klopfer (protocoles, etc.).

Monsieur ECHAROUX lui répond que ce n'est pas l'objet de la MIE. Lorsqu'on voit le résultat 2014, on comprend que si les factures avaient été rattachées, le résultat de l'exercice aurait été déficitaire.

Monsieur ROS rappelle, en fin de séance, le calendrier suivant de la MIE :

- L'Inspection générale finalise le premier jet de rapport (hors points 6 et 7) pour le 15 décembre 2016, date d'une réunion de travail IG – rapporteur ;
- Retour des interprétations par la majorité et l'opposition (points 6 et 7 de la trame) pour le 20 décembre 2016 ;
- Envoi du rapport finalisé par le Président et le rapporteur le 23 décembre 2016 ;
- Retours sur ce rapport des membres de la MIE pour le 2 janvier 2017 ;
- Finalisation du rapport par le Président et le rapporteur entre le 2 et le 9 janvier 2017 ;
- Réunion de la MIE le 9 janvier 2017 à 9h30.

La séance est levée à 12 heures 15



David ROS
Président de la MIE



MIE
Audit du 12 décembre 2016

Audit du Directeur des finances du Conseil départemental de l'Essonne, expert financier et comptable.

Monsieur ROS introduit cette intervention en expliquant qu'il ne s'agit pas pour le Directeur des finances de prendre part aux débats de la MIE mais d'éclairer celle-ci sur la notion de rattachements, la réglementation telle qu'elle ressort de la M 52, ses interprétations possibles et le vécu de ces dispositifs.

Le Directeur des finances est premier conseiller de Chambre Régionale des Comptes et détaché sur le poste de directeur des finances du CD91 depuis le 1^{er} février 2016.

Son intervention portera, comme demandé, sur la règle du rattachement et la possibilité d'interpréter cette règle. Il a eu à connaître de ce principe et de son application lors de l'examen de budgets de différentes collectivités et établissements publics.

Le Directeur des finances a en effet été comptable public auprès d'établissements publics dans le cadre de fonctions passées au Trésor. Il connaît les différentes nomenclatures budgétaires et comptables, a déjà eu à rappeler le principe et la règle du rattachement des factures.

Le rattachement n'est pas exactement une règle mais une technique au service du principe de séparation des exercices comptables, du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une année.

L'intervention du **Directeur des finances** portera sur trois points :

- 1- Les principes qui régissent la formation du résultat comptable
- 2- Les dispositions exactes de la M52 relatives aux rattachements
- 3- Dans quelle mesure il est possible de faire des interprétations de cette règle, interprétations qui constituent en réalité des aménagements.

1- Les principes qui régissent la formation du résultat comptable

L'article R 3312-9 du CGCT dispose que le résultat de fonctionnement correspond à l'excédent ou au déficit de l'exercice. Il s'agit de la différence entre charges et produits inscrits au résultat en fonctionnement. Il s'agit du résultat de l'exercice n.

Le résultat cumulé est affecté en section de fonctionnement ou d'investissement.

Le Comité de fiabilité des comptes publics locaux a défini le résultat de l'exercice comme étant l'image de l'activité économique annuelle de la collectivité. Ce résultat doit être fiabilisé par le respect du principe d'indépendance des exercices comptables qui impose de comptabiliser les charges et les produits l'année de leur fait générateur et non l'année de leur encaissement ou décaissement.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable détaille les différentes étapes de la dépense:

- L'engagement est l'acte juridique qui crée une obligation à une personne publique d'où il résultera une dépense ;
- La liquidation consiste à vérifier le montant de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte deux actions :

- (i) La vérification du service fait par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation,
 - (ii) La détermination du montant de la dépense, au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers.
- Le mandatement (ordonnancement) est un ordre au comptable de payer ;
 - Le paiement permet au comptable de libérer la collectivité de sa dette.

2- Les dispositions exactes de la M52 relatives aux rattachements.

Le M52 précise que la comptabilité d'une dépense se fait dans la phase de liquidation, lors de la constatation du service fait. Même lorsqu'on ne dispose pas de la pièce justificative, on doit enregistrer la charge et estimer le montant de cette charge.

Les opérations de rattachement sont fixées au Tome 2, Chapitre 4, Titre 3 de l'instruction budgétaire. Il s'agit d'une opération de régularisation de charges et produits.

Les opérations de rattachement sont des opérations mixtes qui modifient l'équilibre budgétaire. Lorsque les opérations de fin d'exercice sont des opérations budgétaires, les prévisions de recettes sont normalement inscrites au budget primitif. Lorsqu'on prépare son budget primitif en n-1 pour le budget n, il faut déjà estimer les niveaux de rattachement effectués sur l'année n.

Le Directeur des finances rappelle que la procédure de rattachement consiste à rattacher dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à un service fait et qui doivent être rattachées, notamment parce que la pièce justificative n'a pas été reçue durant l'exercice budgétaire. Comme toute émission de mandat, le rattachement n'est possible que si les crédits ont été prévus au budget.

Monsieur FONTENAILLE demande si cette dernière disposition ouvre déjà une possibilité d'interprétation : pas de crédits suffisants = pas de rattachements ?

Le Directeur des finances répond que si les crédits sont insuffisants pour prendre en compte les rattachements, il y a lieu de voter une Décision Modificative.

3- Dans quelle mesure il est possible de faire des interprétations de cette règle, interprétations qui constituent en réalité des aménagements.

Le Directeur des finances explique en préambule que l'instruction budgétaire et comptable M 52 va rappeler les principes, mais que ceux-ci peuvent faire l'objet d'aménagements à condition que les non rattachements n'influent pas de façon significative sur le résultat de l'exercice et que les glissements soient récurrents. A titre d'exemple, on ne peut pas pratiquer des non rattachements sur des charges évolutives et le volume global des non rattachements ne saurait dépasser 10% des dépenses de fonctionnement de l'exercice. Cette interprétation est issue des analyses de commissaires aux comptes. Appliquée au Département, le plafond de cette « influence significative » peut être estimé à 3-4 M€.

Les trois types d'aménagements possibles sont les suivants :

- Des subventions à verser assorties d'une condition suspensive, qui n'ont à être rattachées que si la justification de la réalisation de la condition a été produite à la partie versante avant le 31 janvier de l'année n+1. Exemple : Si pour une subvention versée à une structure supérieure à 23 k€, la convention a été signée ce qui formalise l'engagement juridique de la collectivité.
- Les charges relatives à l'aide sociale peuvent être rattachées sur la base d'engagements statistiques dans la mesure où les factures ne seraient pas reçues.
- Des produits afférents aux impôts, taxes et dotations, qui ne sont normalement pas rattachés, sauf si au cours de l'exercice les conditions habituelles de versement ont été modifiées.

Dans la production des pièces fournies au comptable pour justifier le rattachement, il faut l'indication du montant estimé de la dépense. S'il y a erreur d'estimation, elle porte alors sur le budget suivant.

Le Directeur des finances conclut en revenant sur les notions de charges à payer, rattachements de charge, passif intermédiaire, passif transitoire.

La notion de rattachement est celle d'un passif intermédiaire ou transitoire. Il se situe entre :

- Une dette, dont le montant et l'échéance sont fixés et l'obligation de payer est certaine ;
- Une provision, dont l'obligation est probable, le montant est évaluatif et l'échéance non-déterminée.

Monsieur ECHAROUX demande au Directeur des finances, qui a une expérience professionnelle en Chambre Régionale des Comptes, si la pratique du Département qui rattachait, en 2004, 25 M€ pour un résultat de 35M€ et va progressivement réduire ses rattachements pour atteindre 1,5M€ en 2014 et 2015, soit un volume de 0,17% du budget de fonctionnement est susceptible de questionnements et si une telle pratique n'a pas été mise en place pour préserver les résultats des exercices concernés

Monsieur ROS rappelle à Monsieur ECHAROUX que la MIE s'est interdit de faire entrer le Directeur des finances dans ses débats internes. Il demande au Directeur des finances la position des CRC dans l'évaluation du juste niveau des rattachements.

Le Directeur des finances explique que, dans les derniers rapports publiés par les CRC, celles-ci examinent les volumes des charges rattachées par rapport aux dépenses de gestion des services, et s'attendent à un niveau de rattachements correspondant à un douzième (8,3%) du budget de fonctionnement, notamment pour les dépenses générant des volumes conséquents comme les dépenses d'aide sociale. Le rapport de la CRC d'Ile-de-France daté du 26 mai 2015 montre ainsi qu'au Département de la Seine-Saint-Denis, les rattachements s'élèvent à 150 M€ pour un volume de dépenses de fonctionnement des services de 1,5Md€.

La CRC en déduit, lorsque les volumes de rattachement sont bas, que les Départements n'appliquent pas suffisamment le principe des rattachements et donc que le résultat affiché de leur exercice est faux.

En regardant les chiffres « macro », une CRC peut constater le bon niveau de rattachement ou non des factures par une collectivité.

Monsieur ROS explique que le rapport de la MIE pose la question du contrôle exercé par l'Etat. D'autres intervenants au sein des services de l'Etat devraient-ils avoir le même regard que la CRC sur les rattachements effectués par le Département ?

Le Directeur des finances répond que le contrôle de légalité de la Préfecture fait des vérifications très macro (équilibre dépenses et recettes, vérification du « petit équilibre »). Le contrôle ne pose pas de question sur le rattachement aux collectivités car ce n'est pas son rôle.

Le seul à pouvoir poser des questions est le comptable public, qui effectue un contrôle de cohérence entre la date du service fait et date de la prestation, qui lui permet de constater le rattachement ou non des factures. Le comptable public peut alors rappeler au service gestionnaire la règle du rattachement. Les non rattachements dont il est question auraient donc pu être détectés et faire l'objet d'alertes aux services du Département.