



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**DÉPARTEMENT DE L'ISÈRE**

Exercices 2013 à 2018

Observations définitives  
délibérées le 10 juillet 2020

## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SYNTHÈSE</b>   | <b>6</b>  |
| <b>RECOMMANDATIONS</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1- PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE L'ISÈRE</b>  | <b>10</b> |
| <b>2- L'ORGANISATION DU DÉPARTEMENT</b>   | <b>13</b> |
| <b>2.1- La gouvernance de la collectivité</b>   | <b>13</b> |
| 2.1.1- Le président et les vice-présidents  | 14        |
| 2.1.2- Les collaborateurs de cabinet  | 14        |
| <b>2.2- Une organisation administrative territorialisée</b>   | <b>15</b> |
| 2.2.1- L'organisation de la collectivité  | 15        |
| 2.2.2- Une organisation territoriale à géométrie variable   | 16        |
| 2.2.3- La recentralisation des fonctions administratives et financières en 2018   | 17        |
| <b>2.3- La mise en place d'une fonction audit</b>   | <b>17</b> |
| 2.3.1- La direction de la performance et de la modernisation du service public (DPM)  | 18        |
| 2.3.2- Le service audit   | 18        |
| 2.3.3- L'exemple de l'audit de la procédure d'instruction et d'attribution des subventions  | 18        |
| 2.3.4- L'exemple de l'audit du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE)  | 19        |
| 2.3.5- Conclusions sur la fonction audit  | 19        |
| <b>3- LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES A LA MÉTROPOLE GRENOBLOISE ET A LA RÉGION</b>   | <b>20</b> |
| <b>3.1- Les conséquences de la création de la métropole grenobloise</b>   | <b>20</b> |
| <b>3.2- Les transferts à la région à la suite de loi NOTRÉ</b>  | <b>20</b> |
| 3.2.1- Les compétences relatives au transport   | 20        |
| 3.2.2- La planification de prévention et de gestion des déchets   | 21        |
| 3.2.3- Le périmètre restreint des compétences départementales de développement économique   | 21        |
| 3.2.4- Une application tardive et incomplète des nouvelles règles   | 22        |
| 3.2.5- Conclusion sur l'exercice des compétences à la suite de la loi NOTRÉ   | 24        |
| <b>4- LES RESSOURCES HUMAINES</b>   | <b>25</b> |
| <b>4.1- Les effectifs</b>   | <b>25</b> |
| 4.1.1- La composition et l'évolution des effectifs  | 25        |
| 4.1.2- L'absence de suivi des effectifs   | 26        |
| 4.1.3- Les contractuels occupant des emplois d'encadrement  | 28        |
| 4.1.4- Le taux d'emploi de travailleurs en situation de handicap et la contribution financière au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) | 29        |
| 4.1.5- Le calcul de la contribution financière au FIPHFP  | 30        |
| <b>4.2- L'égalité professionnelle</b>   | <b>31</b> |
| <b>4.3- Le régime indemnitaire</b>  | <b>32</b> |
| 4.3.1- De 2003 à 2019 : un régime indemnitaire de grade et de fonctions   | 32        |
| 4.3.2- A partir de juin 2019 : instauration du RIFSEEP  | 35        |
| 4.3.3- Des primes accessoires irrégulières  | 37        |
| 4.3.4- Un complément de régime indemnitaire versé sans délibération   | 39        |
| 4.3.5- Conclusions sur le régime indemnitaire du département  | 40        |
| <b>4.4- Le temps de travail</b>   | <b>40</b> |
| 4.4.1- La régularisation et le passage aux 1 607 heures effectives  | 40        |
| 4.4.2- Une répartition irrégulière des jours des congés annuels et des jours d'ARTT.  | 41        |
| 4.4.3- Le temps de travail dérogatoire applicable aux agents du service aménagement du territoire de l'Oisans   | 42        |
| <b>4.5- Les véhicules</b>   | <b>46</b> |
| 4.5.1- La composition du parc automobile de la collectivité   | 46        |
| 4.5.2- L'octroi injustifié de véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile   | 46        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 4.5.3-    | Conclusion sur la gestion de la flotte de véhicules.....   | 48        |
| <b>5-</b> | <b><u>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u></b>  | <b>48</b> |
| 5.1-      | <b>Le volume des achats et le choix des procédures.....</b>  | <b>48</b> |
| 5.2-      | <b>L'organisation de la fonction achat.....</b>  | <b>49</b> |
| 5.2.1-    | Une fonction achat segmentée.....  | 49        |
| 5.2.2-    | Un recensement des besoins incomplet.....  | 50        |
| 5.2.3-    | Une procédure de passation des marchés publics à sécuriser.....  | 51        |
| 5.2.4-    | Un suivi et une planification des procédures de marchés publics insuffisants.....                              | 52        |
| 5.3-      | <b>La publication des données essentielles de la commande publique.....</b>                                    | <b>52</b> |
| 5.4-      | <b>La mise en œuvre d'une stratégie d'achats socialement et écologiquement responsables.....</b>               | <b>53</b> |
| 5.4.1-    | L'absence d'adoption du schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables..... | 53        |
| 5.4.2-    | Les objectifs du plan national d'action d'achat public durable (PNAAPD) non atteints.....                      | 53        |
| 5.5-      | <b>L'examen de procédures de marchés publics.....</b>  | <b>54</b> |
| 5.5.1-    | Un dossier de consultation des entreprises dont le contenu doit être fiabilisé.....                            | 54        |
| 5.5.2-    | Une procédure à améliorer pour favoriser la concurrence.....   | 55        |
| 5.5.3-    | Des critères à préciser pour permettre une véritable évaluation des offres.....                                | 56        |
| 5.5.4-    | Des analyses qui doivent être mieux étayées.....   | 57        |
| 5.5.5-    | Une clause de négociation à activer dans le cadre des procédures.....  | 58        |
| 5.6-      | <b>Conclusion sur la commande publique.....</b>  | <b>58</b> |
| <b>6-</b> | <b><u>LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....</u></b>                          | <b>59</b> |
| 6.1-      | <b>La préparation budgétaire.....</b>  | <b>59</b> |
| 6.1.1-    | Le règlement budgétaire et financier.....  | 59        |
| 6.1.2-    | L'organisation interne.....  | 60        |
| 6.2-      | <b>L'information budgétaire.....</b>   | <b>60</b> |
| 6.2.1-    | Les rapports préalables aux débats sur le projet de budget.....  | 60        |
| 6.2.2-    | Les débats et rapports d'orientation budgétaire.....   | 60        |
| 6.2.3-    | La publicité des budgets et des comptes.....   | 61        |
| 6.2.4-    | Les informations contenues dans les documents budgétaires.....   | 61        |
| 6.3-      | <b>La régularité budgétaire et la fiabilité comptable.....</b>   | <b>62</b> |
| 6.3.1-    | La structuration budgétaire.....   | 62        |
| 6.3.2-    | La gestion en AP/AE/CP.....  | 62        |
| 6.3.3-    | La qualité des prévisions budgétaires.....   | 64        |
| 6.3.4-    | Les rattachements et les restes à réaliser des produits et des charges de fonctionnement.....                  | 64        |
| 6.3.5-    | Les restes à réaliser d'investissement.....  | 65        |
| 6.3.6-    | Les provisions.....  | 65        |
| 6.3.7-    | L'actif et les amortissements.....   | 68        |
| 6.3.8-    | Les régies.....  | 68        |
| 6.3.9-    | Les délais de paiement et les intérêts moratoires.....   | 69        |
| 6.4-      | <b>Conclusion sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes.....</b>                                | <b>69</b> |
| <b>7-</b> | <b><u>ANALYSE FINANCIÈRE.....</u></b>  | <b>70</b> |
| 7.1-      | <b>La situation financière du département.....</b>   | <b>70</b> |
| 7.1.1-    | Le périmètre de l'analyse.....   | 70        |
| 7.1.2-    | Les méthodes utilisées.....  | 70        |
| 7.1.3-    | La chaîne de l'épargne.....  | 70        |
| 7.1.4-    | Principales évolutions des recettes de fonctionnement.....   | 71        |
| 7.1.5-    | Les principales évolutions des dépenses de fonctionnement.....   | 76        |
| 7.1.6-    | L'investissement du département et son financement.....  | 84        |
| 7.2-      | <b>La dette.....</b>   | <b>86</b> |
| 7.2.1-    | Une dette réduite et sans produit risqué.....  | 86        |
| 7.2.2-    | Une capacité de désendettement très satisfaisante.....   | 88        |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| 7.2.3-      | Le niveau élevé de la dette garantie .....   | 88         |
| <b>7.3-</b> | <b>Les aides aux collectivités du bloc communal.....</b>   | <b>89</b>  |
| 7.3.1-      | Les fondements de l'aide des départements aux collectivités territoriales.....   | 89         |
| 7.3.2-      | Le cadre légal du subventionnement .....   | 90         |
| 7.3.3-      | Les effets de la loi NOTRÉ.....  | 90         |
| 7.3.4-      | Les spécificités des aides du département de l'Isère aux collectivités du bloc communal .....                                    | 90         |
| 7.3.5-      | Le règlement départemental des aides.....  | 91         |
| 7.3.6-      | Les aides territorialisées .....   | 92         |
| 7.3.7-      | Les choix du département pour les critères de répartition des mécanismes de redistribution (FDTADEN et FDPTP) .....              | 93         |
| 7.3.8-      | Conclusions sur les aides au secteur communal.....   | 94         |
| <b>7.4-</b> | <b>Conclusion sur l'analyse financière.....</b>  | <b>94</b>  |
| <b>8-</b>   | <b>LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....</b>   | <b>95</b>  |
| <b>8.1-</b> | <b>La situation de la protection de l'enfance dans le département .....</b>  | <b>97</b>  |
| 8.1.1-      | Le contexte socio-démographique.....   | 97         |
| 8.1.2-      | Une activité de protection de l'enfance qui augmente en lien avec la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés ..... | 98         |
| <b>8.2-</b> | <b>L'organisation de la protection de l'enfance .....</b>  | <b>100</b> |
| 8.2.1-      | Une gouvernance politique claire.....  | 100        |
| 8.2.2-      | Un observatoire départemental de la protection de l'enfance à renforcer dans son rôle de pilotage.....                           | 101        |
| 8.2.3-      | Une organisation des services de l'aide sociale à l'enfance à solidifier.....  | 102        |
| 8.2.4-      | Des moyens humains en légère baisse .....  | 104        |
| 8.2.5-      | Une utilisation du système d'information à fiabiliser .....  | 105        |
| <b>8.3-</b> | <b>La stratégie .....</b>  | <b>105</b> |
| 8.3.1-      | Des schémas dont la mise en œuvre doit être effective.....   | 106        |
| 8.3.2-      | Une charte de prévention dont les actions doivent être évaluées .....  | 108        |
| 8.3.3-      | Un règlement d'aide sociale à l'enfance qui englobe le projet de service de l'aide sociale à l'enfance .....                     | 109        |
| <b>8.4-</b> | <b>Les partenariats .....</b>  | <b>109</b> |
| 8.4.1-      | L'articulation avec l'autorité judiciaire.....   | 110        |
| 8.4.2-      | Les partenariats avec les opérateurs mettant en œuvre les mesures de protection de l'enfance .....                               | 112        |
| <b>8.5-</b> | <b>La structuration et le financement de l'offre.....</b>  | <b>113</b> |
| 8.5.1-      | Une offre d'accueil dont le développement doit respecter la procédure d'appels à projet .....                                    | 113        |
| 8.5.2-      | Une cellule d'inspection et de contrôle à pérenniser.....  | 116        |
| 8.5.3-      | Une offre d'aides à domicile à ajuster selon le degré d'intervention .....   | 117        |
| 8.5.4-      | Une capacité d'accueil en augmentation qui ne suffit pas à couvrir les besoins   | 118        |
| 8.5.5-      | Des difficultés pour recruter des assistants familiaux .....   | 122        |
| 8.5.6-      | Le coût de la protection de l'enfance et son évolution .....   | 123        |
| <b>8.6-</b> | <b>L'intervention du département dans le parcours en protection de l'enfance ....</b>  | <b>126</b> |
| 8.6.1-      | Un recueil et un traitement des informations préoccupantes à renforcer .....   | 126        |
| 8.6.2-      | Une procédure de prise en charge des situations d'urgence à rénover .....  | 130        |
| 8.6.3-      | Un pilotage de l'offre à perfectionner pour faciliter la mise en place des mesures.....  | 131        |
| 8.6.4-      | Un suivi des situations qui pourrait faire l'objet d'un référentiel .....  | 131        |
| 8.6.5-      | Un déploiement des projets pour l'enfant encore inabouti.....  | 132        |
| 8.6.6-      | Les dispositifs de transition pour les sorties de l'ASE ; l'accueil des jeunes majeurs .....                                     | 132        |
| 8.6.7-      | Les spécificités de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés .....  | 133        |
| <b>8.7-</b> | <b>Conclusion sur la protection de l'enfance.....</b>  | <b>137</b> |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>9-</b> | <b>ANNEXES.....</b>   | <b>139</b> |
| 9.1-      | ANNEXE 1 : Emplois budgétaires pourvus et non pourvus, par filière entre 2013 et 2018 .....   | 139        |
| 9.2-      | ANNEXE 2 : Régime indemnitaire par « groupe fonctions » à partir d'octobre 2019 : illustration des disparités entre filières.....   | 140        |
| 9.3-      | ANNEXE 3 : Extrait du règlement intérieur du temps de travail des agents départementaux – (Annexe 9 – agents chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes)..... | 141        |
| 9.4-      | ANNEXE 4 : Méthodologie d'analyse des procédures de marché public.....  | 142        |
| 9.5-      | ANNEXE 5 : Evolution de la dette garantie.....  | 143        |
| 9.6-      | ANNEXE 6 : Evolution des dépenses et des recettes en protection de l'enfance  | 144        |

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle de la gestion du département de l'Isère pour les exercices 2013 et suivants. Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire liée à la COVID-19 n'ont pas été examinées.

L'Isère, département le plus peuplé de la région (hors métropole de Lyon), compte 1 252 912 habitants, soit 16 % de la population régionale. Avant la crise liée à la pandémie virale de 2020, la situation financière du département était satisfaisante malgré la croissance des dépenses sociales et la baisse des dotations de l'Etat, largement compensées par la maîtrise des dépenses de gestion et surtout par le dynamisme des recettes fiscales, notamment des droits de mutation (DMTO) pour lesquels le département, n'ayant pas majoré ses taux, conserve des marges de manœuvre.

L'amélioration de la capacité d'autofinancement (CAF brute) associée à un très faible endettement a permis un financement substantiel des investissements par les ressources propres.

Le niveau exceptionnellement élevé de la dette garantie par le département de l'Isère (deux fois plus élevé que la moyenne des départements) constitue un risque pour la collectivité et demande un contrôle attentif de la santé financière des organismes bénéficiant du dispositif.

Le mécanisme d'aide aux communes et aux intercommunalités, inchangé depuis 2013, traduit insuffisamment les priorités départementales et ne priorise pas les projets structurants.

Le département de l'Isère n'a pas tiré toutes les conséquences de la nouvelle répartition des compétences issue notamment de la loi NOTRe dans le domaine des transports et du développement économique, en maintenant sa participation dans des structures et en apportant des financements au-delà de ses compétences.

La durée légale du temps de travail des agents départementaux est globalement respectée. Le régime indemnitaire, marqué par une forte rigidité, laisse peu de place à la modulation individuelle, conduisant les exécutifs successifs à dépasser le cadre fixé par l'assemblée.

L'organisation fortement déconcentrée et relativement complexe de la collectivité appelle une coordination entre les directions métiers situées au siège et les directions territorialisées, afin de maintenir la cohérence des politiques publiques sur l'ensemble du département. Des pratiques discordantes entre directions ont été observées.

En matière d'achat public, la multiplicité des acteurs et les carences du contrôle de la qualité des procédures empêchent la détection systématique des pratiques irrégulières et ne créent pas les conditions d'une connaissance exhaustive des besoins de la collectivité.

Les objectifs de la charte départementale de la commande publique, notamment ceux concernant les orientations en matière d'achat socialement et écologiquement responsables, restent peu mis en œuvre par les services.

Le département, compétent en matière de protection de l'enfant, pilote l'ensemble du dispositif, de la prévention à l'accueil avec hébergement. 6 882 enfants étaient pris en charge par le département de l'Isère au 31 décembre 2018, soit 18 % de plus qu'en 2013. L'augmentation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés à protéger a nécessité une adaptation de la politique de l'enfance du département.

Le pilotage de cette politique publique n'est pas complètement satisfaisant : la mise en œuvre des documents stratégiques a souffert d'une instabilité de l'organisation au niveau départemental. Les instances de pilotage, observatoire départemental de la protection de l'enfance et conférences territoriales de solidarité, doivent être plus actives dans la définition et le suivi des orientations de la collectivité.

La volonté initiale de réduire le nombre de places d'hébergement au profit d'alternatives comme l'accueil de jour ou l'aide éducative renforcée au domicile, a dû être revue en raison de l'augmentation des besoins. Le département a créé 866 places d'hébergement sur la période, ce qui ne permet pas de mettre en œuvre les mesures dès la décision de protection ; en 2018, 12 % des enfants concernés par une mesure de placement ont subi un temps d'attente entre la décision et le placement, dont 47 enfants qui ont attendu plus d'un an. Le département a lancé un appel à projets à l'automne 2019 pour créer 1 000 places supplémentaires à destination des mineurs non accompagnés. Un nouveau dispositif de suivi de la disponibilité des places doit également être mis en place en 2020 pour permettre une meilleure connaissance des besoins en hébergement.

La prise en charge des enfants confiés est réalisée par les services territoriaux en charge de la protection de l'enfance qui, dépendant des treize directions territoriales, n'ont que des liens fonctionnels avec le service départemental de protection de l'enfance. Leur autonomie, qui présente l'avantage de permettre une adaptation au contexte local, doit être compensée par le recours à des référentiels départementaux, à l'instar des guides existants pour la gestion des informations préoccupantes. L'application de la politique du département par les services territoriaux doit être mieux suivie par le service départemental de protection de l'enfance pour garantir une égalité de traitement de tous les enfants pris en charge.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : instaurer systématiquement un dispositif de suivi des recommandations des audits réalisés.

**Recommandation n° 2** : tirer les conséquences de la loi NOTRé en se retirant du syndicat INSPIRA.

**Recommandation n° 3** : créer un tableau des emplois de la collectivité.

**Recommandation n° 4** : procéder à un recensement exhaustif des besoins de la collectivité pour déterminer la procédure de marché adéquat.

**Recommandation n° 5** : créer un support unique et exhaustif indiquant les marchés en cours, leurs échéances et la programmation des procédures à venir en année N+1.

**Recommandation n° 6** : proportionner le montant des provisions aux risques encourus et supprimer celles qui ne correspondent pas à la logique du provisionnement.

**Recommandation n° 7** : mettre en place un contrôle régulier des organismes bénéficiant des montants garantis les plus importants ou relevant des secteurs les plus fragiles.

**Recommandation n° 8** : rationaliser la politique d'aide aux communes et intercommunalités en concentrant les aides sur les projets structurants et en développant la contractualisation.

Politique de protection de l'enfance :

**Recommandation n° 9** : élaborer des référentiels écrits reprenant les différentes procédures à mettre en œuvre dans les services territoriaux et s'assurer de leur application.

**Recommandation n° 10** : améliorer l'accessibilité des documents de pilotage obligatoires et des informations sur la protection de l'enfance en facilitant leur consultation sur le site internet.

**Recommandation n° 11** : adapter la capacité d'accueil pour mieux répondre aux besoins.

**Recommandation n° 12** : mettre en place un outil partagé de pilotage de l'offre de places.



La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du département de l'Isère pour les exercices 2013 à 2018, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes. Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire liée à la COVID-19 n'ont pas été examinées.

Le contrôle a été engagé par lettre du 26 mars 2019, adressée à M. Jean-Pierre BARBIER, président du conseil départemental depuis 2015. Ses prédécesseurs durant la période contrôlée ont également été informés : M. André VALLINI et M. Alain COTTALORDA le 3 avril 2019.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière ;
- la situation financière et patrimoniale ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la commande publique.

Le thème de contrôle relatif à la protection de l'enfance s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Conformément au cahier des charges de la FIJ protection de l'enfant, l'instruction s'est attachée à analyser :

- la stratégie et l'organisation du dispositif territorial de la protection de l'enfance ;
- le rôle de coordinateur avec ses partenaires notamment l'autorité judiciaire ;
- le pilotage de l'offre de prise en charge ainsi que son financement ;
- l'intervention du département dans les parcours des enfants confiés ;

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 novembre 2019 avec M. Jean-Pierre BARBIER. Il a également eu lieu avec M. André VALLINI le 12 novembre 2019, et avec M. Alain COTTALORDA le 15 novembre 2019.

Lors de sa séance du 13 décembre 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 31 janvier 2020 à M. Jean-Pierre BARBIER, président du conseil départemental depuis 2015, et à ses prédécesseurs durant la période contrôlée, M. André VALLINI et M. Alain COTTALORDA, ainsi que, pour celles les concernant, à M. Yann MONGABURU, président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC, désormais SMMAG), à M. Jean-Pierre BARBIER, président du syndicat mixte INSPIRA, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

La chambre, après avoir examiné lors de sa séance du 10 juillet 2020 les réponses écrites et en l'absence de demande d'audition, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## 1- PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE L'ISÈRE

Le département de l'Isère, avec 7 431 km<sup>2</sup>, est le deuxième département le plus vaste de la région Auvergne–Rhône-Alpes et présente un relief contrasté avec des zones de montagne importantes et parfois enclavées ainsi que des zones de plaines notamment en bordure de la vallée du Rhône.

Il se compose d'entités aux caractéristiques bien distinctes :

- le Nord-Isère, situé entre les Préalpes et la vallée du Rhône, est constitué de plaines, vallées et plateaux de basse altitude ;
- le Sud-Isère, montagneux, avec des altitudes qui s'étagent de 200 m à 4 086 m, s'identifie par des massifs de haute et moyenne montagne (Oisans, Grandes Rousses, Belledonne, Chartreuse, Vercors) ;
- le sillon du Grésivaudan, creusé par l'érosion glaciaire, est traversé par l'Isère ;
- au Sud, le Trièves, le Beaumont et la Matheysine sont traversés par le Drac.

Carte 1 : Département de l'Isère



Source : CCI Auvergne-Rhône-Alpes 2019

Avec 1 252 912 habitants<sup>1</sup>, soit 16 % de la population régionale, l'Isère est, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le deuxième département le plus peuplé de la région après le Rhône (Métropole de Lyon comprise). Entre 2011 et 2016, la croissance démographique de l'Isère atteint + 0,6 % par an en moyenne, légèrement inférieure à la moyenne régionale. Le département a gagné près de 85 000 habitants en dix ans, soit la moitié de la population de sa plus grande commune, Grenoble.

La croissance démographique de l'Isère est portée par l'excédent des naissances sur les décès (solde naturel positif), en léger repli par rapport à la période 2006-2011. C'est le deuxième accroissement naturel le plus élevé de la région, derrière le Rhône et au même niveau que la Haute-Savoie. En revanche, les variations de population dues à l'excédent des arrivées sur les départs sont relativement faibles (solde migratoire positif) et placent l'Isère au dernier rang de la région, au même niveau que la Loire et l'Allier.

Les grandes aires urbaines<sup>2</sup>, c'est-à-dire celles de Grenoble, Vienne et la partie iséroise de l'aire urbaine de Lyon, concentrent la croissance démographique départementale. Leurs territoires périurbains restent les espaces les plus dynamiques (+ 0,9 % par an entre 2011 et 2016). Près de la moitié de la population de l'Isère habite dans ces espaces, sous l'influence conjointe de Grenoble et de Lyon. La croissance périurbaine est portée par des soldes migratoire et naturel excédentaires, en lien avec l'installation de nouveaux ménages en périphérie des grandes agglomérations. Les communes du nord du département connaissent un essor démographique, surtout lié à l'étalement urbain de la métropole lyonnaise.

Sa population est aussi plus jeune que les moyennes régionale et nationale (tableau 2) et son taux de chômage nettement inférieur à la moyenne nationale.

**Tableau 1 : Population selon le zonage en aires urbaines en 2015**

| Part dans la population totale en % | Espace des grandes aires urbaines | dont espaces périurbains | Espace des autres aires | Autre commune multipolarisée | Commune isolée hors influence des pôles |
|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------------|---|
| Isère                               | 93,3                              | 45,7                     | 3,4                     | 1,9                          | 1,5                                     |
| Auvergne-Rhône-Alpes                | 85,3                              | 28,6                     | 6,3                     | 3,6                          | 4,8                                     |
| France métropolitaine               | 82,9                              | 24,5                     | 7,3                     | 5,2                          | 4,6                                     |

Source : DREES

**Tableau 2 : Indice de vieillissement de la population au 1<sup>er</sup> janvier 2019**

|                       | Rapport de la population des 65 ans ou plus sur celle des moins de 20 ans |      |      |      |
|-----------------------|---|------|------|------|
|                       | 1999  | 2010 | 2015 | 2019 |
| Isère                 | 50,1  | 58,2 | 66,3 | 72,9 |
| Auvergne-Rhône-Alpes  | ND  | ND   | 75,8 | 82,3 |
| France métropolitaine | 61,9  | 69,4 | 77,4 | 85,0 |

Source : DREE

**Tableau 3 : Taux de chômage en moyenne annuelle**

|                       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Isère</b>          | <b>8,2</b> | <b>8,6</b> | <b>8,4</b> | <b>7,8</b> |
| Auvergne-Rhône-Alpes  | 8,8        | 8,9        | 8,7        | 8,1        |
| France métropolitaine | 9,9        | 10,0       | 9,8        | 9,1        |
| Médiane               | 9,8        | 9,9        | 9,7        | 8,9        |

Source : DREES

<sup>1</sup> Donnée INSEE (population au 1<sup>er</sup> janvier 2016).

<sup>2</sup> Une « aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

**Tableau 4 : Niveau de vie médian en 2015**

| En euros              | Niveau de vie médian |
|-----------------------|----------------------|
| Isère                 | 21 673               |
| Auvergne-Rhône-Alpes  | 21 231               |
| France métropolitaine | 20 566               |

Source : DREES

Le département de l'Isère se situe très en dessous des moyennes régionale et nationale pour le nombre d'allocataires des minima sociaux, indiquant une moindre part de sa population en grande difficulté sociale, même si ce constat général cache de fortes disparités entre les différents territoires du département.

**Tableau 5 : Taux d'allocataires des minima sociaux<sup>3</sup> en 2016**

|                       | Part des allocataires au sein de la population des 15 à 64 ans |      |                       |                       |              | Part des allocataires du minimum vieillesse au sein de la population de 60 ans et plus |    |
|-----------------------|--|------|-----------------------|-----------------------|--------------|--|----|
|                       | de l'AAH, de l'ASS ou du RSA socle                             |      | de l'AAH <sup>4</sup> | de l'ASS <sup>5</sup> | du RSA socle |  |    |
|                       | (%)  | Rang | (%)                   | (%)                   | (%)          |  |    |
| Isère                 | 5,7  | 11   | 2,0                   | 0,7                   | 3,0          | 2,3  | 34 |
| Auvergne-Rhône-Alpes  | 6,4  |      | 2,4                   | 0,9                   | 3,1          | 2,6  |    |
| France métropolitaine | 7,7  |      | 2,6                   | 1,0                   | 4,1          | 2,9  |    |

Source : DREES

Les activités industrielles qui ont marqué l'économie du département (hydroélectricité, chimie, métallurgie, papeterie, chaux/ciment) sont toujours présentes notamment dans les vallées (Rhône moyen et Romanche principalement). En revanche, l'activité minière est abandonnée (plateau de La Mûre) et le secteur de Morestel a enregistré l'arrêt du surgénérateur Super Phénix de Creys-Malville.

Les besoins en espaces économiques et en services demeurent importants (plates-formes multimodale et logistique, zones d'activités). Les projets les plus significatifs en termes d'investissement et d'emploi sont tournés vers la recherche<sup>6</sup>, les micro-nanotechnologies et les biotechnologies.

Le tourisme contribue de manière importante à l'économie du département, avec plus d'une vingtaine de domaines skiables alpins et plusieurs domaines de ski nordique. Le chiffre d'affaires des stations iséroises se situe au troisième rang français, après les départements de Savoie et de la Haute-Savoie, voisin de celui du département des Hautes-Alpes.

<sup>3</sup> Les minima sociaux visent à assurer un revenu minimal à une personne (ou à sa famille) en situation de précarité. Ce sont des prestations sociales non contributives, c'est-à-dire qu'elles sont versées sans contrepartie de cotisations.

<sup>4</sup> Allocation adulte handicapé (AAH).

<sup>5</sup> Allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les chômeurs de très longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

<sup>6</sup> L'Isère est le premier pôle de recherche publique après Paris-Ile-de-France avec 26 000 emplois (dont 60 % dans le public), treize centres de recherche nationaux et internationaux, une société d'accélération du transfert de technologies (SATT).

## 2- L'ORGANISATION DU DÉPARTEMENT

**Tableau 6 : Principales données organisationnelles et financières (budget principal)**

|                                   |                     |  |            |
|-----------------------------------|---------------------|--|------------|
| Population                        | 1 252 912 habitants | Effectifs (hors assistants familiaux)  | 3 695 ETPT |
| Recettes de fonctionnement        | 1 293,3 M€          | Dépenses d'investissement              | 387,5 M€   |
| Charges de personnel <sup>7</sup> | 197,1 M€            | Recettes d'investissement <sup>8</sup> | 318,8 M€   |
| Résultat de fonctionnement        | 117 M€              |  |            |

Source : INSEE (2016) et CA 2018

### 2.1- La gouvernance de la collectivité

Depuis les élections de mars 2015, le conseil départemental est composé de 58 conseillers départementaux, en binômes mixtes représentant les 29 cantons de l'Isère. Entre 2013 et 2018, trois présidents se sont succédé : M. VALLINI de 2013 à 2015, remplacé par M. COTTALORODA quelques mois en 2015, puis M. BARBIER lors du renouvellement électoral en 2015.

Le travail de préparation des délibérations est effectué au sein de six commissions thématiques<sup>9</sup> mais également de façon informelle au sein des réunions des groupes politiques.

Ne se réunissant en section plénière que quatre à six fois par an, le conseil départemental a habilité la commission permanente (qui se réunit en moyenne dix fois par an) à statuer sur une grande partie des attributions de l'assemblée délibérante.

Ainsi, seules les affaires expressément réservées par la loi à l'assemblée délibérante relèvent du conseil départemental, soit les attributions principalement budgétaires visées aux articles L. 3312-1 (débat d'orientation et décisions budgétaires) et L. 1612-12 à L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ainsi que la désignation des représentants du conseil départemental dans divers organismes et la définition des grandes orientations des politiques publiques mises en œuvre, des grands programmes d'intervention ainsi que des modalités d'octroi des diverses aides ou subventions apportées aux collectivités locales ou aux personnes de droit privé.

L'article L. 3122-4 du CGCT dispose que « *la commission permanente est composée du Président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres* ». Par une délibération du 2 avril 2015, l'assemblée départementale a décidé (comme lors du mandat précédent) que l'ensemble des conseillers départementaux seraient membres de la commission permanente. Bien que cela ne soit pas expressément exclu par l'article L. 3122-4 du CGCT, cette approche extensive de la composition de la commission permanente modifie la raison d'être de cet organe qui vise à simplifier la gestion courante et accélérer la prise de décisions dans les domaines qui lui ont été délégués.

<sup>7</sup> Périmètre du chapitre 012.

<sup>8</sup> Hors 1068.

<sup>9</sup> Commission A : action sociale, solidarités ; commission B : économie, tourisme, montagne, forêt, agriculture ; commission C : déplacements, routes, habitat, environnement, équipement des territoires, numérique ; commission D : collèges, jeunesse, sport ; commission E : culture, patrimoine coopération décentralisée ; commission F : finances, ressources humaines, moyens généraux.

Au vu des attributions et de la composition élargie de la commission permanente, les seules différences avec le conseil départemental sont un formalisme allégé de convocation et l'absence de caractère public des réunions de la commission permanente<sup>10</sup>. Le département de l'Isère doit être vigilant pour maintenir la transparence sur son fonctionnement. A ce titre, l'article 22 du règlement intérieur indique que les réunions de la commission permanentes qui ne sont pas publiques « font l'objet d'enregistrements et de retransmissions », ce qui devra être systématiquement appliqué.

#### 2.1.1- Le président et les vice-présidents

Les compétences du président du conseil départemental sont fixées par les articles L. 3221-1 et suivants du CGCT. Il peut déléguer une partie de ses fonctions à des vice-présidents et des conseillers délégués.

Le nombre de vice-présidents a été fixé à quinze<sup>11</sup> par une délibération du 2 avril 2015.

Sur le fondement de l'article L. 3211-2 du CGCT, le conseil départemental peut également, dans les limites qu'il aura fixées, déléguer au président du département certains pouvoirs. Sur la dernière mandature, le conseil départemental a donné délégation de pouvoir au président :

- ♦ pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget départemental ;
- ♦ afin d'assurer la gestion de dette dans la limite de la stratégie adoptée chaque année par le conseil départemental ;
- ♦ pour réaliser des placements dans les conditions prévues à l'article L. 1618-2 du CGCT et des lignes de trésorerie dans la limite de 100 M€ par exercice avec préalablement la mise en concurrence d'au moins deux établissements de crédits ;
- ♦ pour créer les régies d'avances et de recettes nécessaires au bon fonctionnement comptable des services de la collectivité.

#### 2.1.2- Les collaborateurs de cabinet

Le recrutement et les conditions d'emploi des collaborateurs de cabinet sont prévus par l'article 110<sup>12</sup> de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et précisés par le décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions.

L'article 11 du décret du 16 décembre 1987 fixe un effectif maximal de collaborateurs en fonction de l'importance démographique du département. Pour l'Isère, dont la population est supérieure à un million d'habitants, le nombre maximal de collaborateurs est de dix.

L'effectif des collaborateurs de cabinet a évolué de six à dix agents entre 2013 et 2017 avant de revenir à neuf en 2018, respectant la limite maximale fixée par le décret précité.

<sup>10</sup> Plusieurs départements fonctionnent sur ce modèle pour éviter, selon eux, les lourdeurs logistiques.

<sup>11</sup> Ce nombre de vice-présidents est identique à celui de la précédente mandature.

<sup>12</sup> L'article 110 de la loi n° 84-53 a été modifié par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique. Elle a instauré diverses incompatibilités avec les fonctions de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale.

Tableau 7 : Effectif des collaborateurs de cabinet au 31 décembre

|   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Collaborateurs employés<br>(fondement de l'article 110) | 6    | 7    | 8    | 8    | 10   | 9    |

Source : CA 2013 à 2018

## 2.2- Une organisation administrative territorialisée

### 2.2.1- L'organisation de la collectivité

Les particularités géographiques du département de l'Isère avec un territoire très étendu et un relief montagneux à l'est ont conduit le département à développer une organisation déconcentrée afin de rapprocher les usagers du service public et de permettre une intervention plus rapide des services départementaux.

Carte 2 : Territoires du département de l'Isère



Source : [www.isere.fr](http://www.isere.fr)

**Tableau 8 : Liste des directions territoriales**

| Directions territoriales                       | Lieu de la maison du département |
|--|----------------------------------|
| Direction de l'agglomération grenobloise (TAG) | Grenoble                         |
| Direction Bièvre-Valloire (TBV)                | Beaurepaire                      |
| Direction du Grésivaudan (TGR)                 | Crolles                          |
| Direction du Haut Rhône Dauphinois (THR)       | Crémieu                          |
| Direction de l'Isère Rhodanienne (TIR)         | Vienne                           |
| Direction de la Matheysine (TMA)               | La-Mure                          |
| Direction de l'Oisans (TOI)                    | Bourg-d'Oisans                   |
| Direction de la Porte des Alpes (TPA)          | Bourgoin-Jallieu                 |
| Direction du Sud Grésivaudan (TSG)             | Saint-Marcellin                  |
| Direction du Trièves (TTR)                     | Mens                             |
| Direction des Vals du Dauphiné (TVD)           | La-Tour-du-Pin                   |
| Direction du Vercors (TVE)                     | Villard-de-Lans                  |
| Direction du Voironnais-Chartreuse (TVC)       | Voiron                           |

Source : département de l'Isère

L'organisation administrative, telle que prévue dans le guide des relations entre directions, s'articule autour de trois types de direction :

- les directions thématiques élaborent les politiques publiques ;
- les directions ressources fournissent les moyens d'action ;
- les directions territoriales mettent en œuvre ces politiques publiques.

Au 30 juin 2019, ces directions sont réparties dans cinq pôles :

- le pôle cadre de vie qui comprend l'aménagement, les constructions publiques (ingénierie) et les mobilités ;
- le pôle famille qui regroupe l'autonomie, la direction de l'éducation, jeunesse et sport, la direction des solidarités et la mission citoyenneté ;
- le pôle attractivité du territoire qui regroupe l'aménagement numérique, la culture et le patrimoine, le développement et les douze directions territoriales ;
- le pôle « agglomération grenobloise » ;
- le pôle ressources<sup>13</sup>.

Plusieurs services et directions sont placés directement sous l'autorité de la direction générale des services (la direction de la performance et de la modernisation, les relations extérieures, le service des assemblées ainsi que la mission « vie des élus »).

### 2.2.2- Une organisation territoriale à géométrie variable

Chaque direction territoriale met en œuvre l'ensemble des politiques publiques du département : aménagement du territoire et déplacements, éducation, insertion, enfance, PMI, action sociale et autonomie. Elle peut s'organiser librement quant à la répartition de ces missions dans différents services.

Chaque direction territoriale comprend un service aménagement, un service éducation ainsi qu'un service solidarité. Toutefois, les directions territoriales ne sont pas organisées de manière homogène concernant les politiques sociales : certaines séparent les services autonomie et « insertion et famille » comme la direction de la Matheysine, d'autres la protection maternelle et infantile (PMI) comme les territoires de Bièvres-Valloire et du Voironnais-Chartreuse ou regroupent l'ensemble dans un service solidarité et éducation

<sup>13</sup> Ce pôle ressources a connu un périmètre évolutif : la direction des ressources humaines en était séparée jusqu'en 2018 et dépendait directement du directeur général des services (DGS).



comme la direction de l'Oisans. Au-delà de ces différentes organisations qui s'expliquent par la taille très variable des territoires et leurs besoins spécifiques, les directions territoriales hébergent des agents (ou services) qui sont placés sous l'autorité des directions départementales (situées au siège).

L'organigramme de la collectivité prend en compte la spécificité du territoire grenoblois auquel est dédié un pôle séparé avec une organisation adaptée, alors que les douze autres territoires dépendent du pôle attractivité.

Cette organisation relativement complexe exige une coordination indispensable entre les directions métiers situées au siège et les directions territorialisées. Elle demande une grande attention afin de maintenir la cohérence des politiques publiques sur l'ensemble du territoire départemental et l'égalité de traitement (cf. infra).

### 2.2.3- La recentralisation des fonctions administratives et financières en 2018

Jusqu'en 2018, les directions territoriales et les directions thématiques comprenaient toutes un service « ressources » qui gérait librement les moyens octroyés par l'échelon départemental. Le dialogue de gestion avait lieu une fois par an.

A partir de 2018, les services « ressources » sont supprimés et un échelon intermédiaire est créé : huit « services administratifs et financiers », dits « SAF » sont désormais en charge de la commande publique et des finances : trois travaillent pour les directions territoriales et cinq pour les directions thématiques. Tous dépendent hiérarchiquement de la direction des finances ; au sein de chaque SAF, plusieurs gestionnaires de marchés publics (environ 40 agents), majoritairement spécialisés dans ce domaine, travaillent en binôme avec les services « prescripteurs ». De même, des agents de la direction des ressources humaines (DRH) sont placés auprès des directions territoriales mais sans en dépendre hiérarchiquement.

Cette réorganisation avait pour but de recentraliser certaines fonctions dans les domaines des finances et de la commande publique. Si les agents composant les SAF sont les mêmes qu'avant la réforme, ils dépendent hiérarchiquement de l'administration centrale depuis 2018. Les emplois de responsable de service ressource ont été supprimés et les agents redéployés sur d'autres fonctions.

### 2.3- La mise en place d'une fonction audit

L'audit interne a pour objectif de renforcer la qualité et l'efficacité du fonctionnement interne et de s'assurer de l'effectivité d'une sécurité considérée comme suffisante pour maîtriser un niveau de risque acceptable par la collectivité. Il doit permettre de s'assurer que, dans ce cadre, les risques sont bien maîtrisés et les décisions mises en œuvre. Il identifie les dysfonctionnements et émet des recommandations afin d'éviter leur reproduction.

L'importance des politiques publiques portées par le département et leurs modes de gestion complexes, imposent une mesure précise des niveaux de risques acceptables et un examen de l'efficience des mesures mises en place.

Le département de l'Isère ne s'est engagé qu'en 2016 dans une démarche formalisée de développement de l'audit interne en créant un service dédié à cette mission au sein d'une direction au périmètre plus étendu ; auparavant il n'existait pas de service spécifique et des missions proches de la démarche de l'audit étaient soit confiées à des prestataires extérieurs, soit réalisées par les directions opérationnelles ou pilotées par la direction des finances.

### 2.3.1- La direction de la performance et de la modernisation du service public (DPM)

La création de la DPM s'inscrit dans un projet d'administration 2015-2021 et a pour objectif d'être un « outil privilégié d'accompagnement au changement<sup>14</sup> » inscrit dans ce projet en « proposant des outils participant à l'amélioration de la performance ».

Regroupant 35 agents (en 2017), elle est constituée de quatre services dont un consacré exclusivement à l'audit (huit agents) et trois autres à l'accompagnement au pilotage des objectifs et des risques (APOR), à la communication interne et l'innovation (CII) et à l'observation, la documentation et l'évaluation (ODE).

**Figure 1 : Organigramme de la DPM**



Source : feuille de route de la DPM- mars 2017

Le rattachement hiérarchique direct au directeur général des services est considéré comme une bonne pratique.

### 2.3.2- Le service audit

Le service d'audit est composé d'agents disposant d'une formation initiale d'auditeur et d'autres aux parcours professionnels diversifiés ; un programme de formation auprès de l'institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) a été entrepris afin d'homogénéiser les pratiques et de permettre la mise à niveau de l'ensemble des équipes d'audit.

Les méthodes employées lors des audits sont celles préconisées par les normes internationales de l'IAA (institut of internal auditors) et transposées en France par l'IFACI.

L'existence d'un service d'audit interne n'exclut pas la réalisation d'audits externes ponctuels (l'audit de structures d'accueil dans le cadre de la politique de l'enfance a été confié à un cabinet privé). Ce recours à des prestataires extérieurs peut présenter un intérêt mais le service audit doit être associé tant en amont, notamment dans la réalisation du cahier des charges, qu'en aval de la démarche pour s'assurer du suivi des recommandations.

A la fin de 2018, six audits complets ont été conduits directement par le service dont deux ont été examinés, ainsi que trois « audits flash » et quatre autres avec l'aide de prestataires.

### 2.3.3- L'exemple de l'audit de la procédure d'instruction et d'attribution des subventions

Une des premières missions du service audit a porté sur l'examen des procédures liées aux subventions versées par le conseil départemental. Ce choix s'explique par l'importance des interventions du département sous forme de subventions qui s'élèvent à 115 M€ en 2015, de la diversité des bénéficiaires et du nombre important de directions impliquées dans le

<sup>14</sup> Extrait de la feuille de route de la DPM.

processus d'attribution.

Cet audit, initié par une lettre de mission du 15 décembre 2016, a fait l'objet d'un rapport définitif le 19 mai 2017. La démarche suivie respecte les normes de l'IFACI, de la définition du référentiel à celle d'une cartographie des risques opérationnels.

En matière de subventions aux associations, la prévention des risques passe par des analyses financières annuelles des comptes des associations bénéficiaires et un suivi personnalisé d'organismes percevant des montants importants. La nécessité d'un contrôle régulier et ciblé n'est pas évoquée dans le rapport définitif qui formule néanmoins des recommandations précises et hiérarchisées.

Certaines d'entre elles ont été suivies de réalisation, comme par exemple la création d'un poste de chargé de mission auprès de la direction générale, référent départemental en matière de subventions en décembre 2017.

Sans pour autant non plus avoir été écartées, d'autres recommandations, plus de deux ans après le rapport définitif, n'ont pas été mises en œuvre, notamment la définition explicite et partagée d'une stratégie départementale dans l'attribution des subventions.

Cette situation amoindrit la portée du travail d'audit, tout comme il n'existe pas encore de dispositif de suivi des audits permettant une meilleure transposition des recommandations dans l'organisation départementale<sup>15</sup>.

#### 2.3.4- L'exemple de l'audit du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE)

Le directeur général des services a, par une lettre de mission du 31 janvier 2018, chargé la DPM d'une mission d'audit consistant à « s'assurer de l'effectivité et de la qualité d'un contrôle efficace et formalisé des dépenses et recettes d'aide sociale à l'enfance au sein des établissements ». Deux axes ont été privilégiés :

- l'analyse des procédures et pratiques de contrôle des facturations transmises par les établissements ;
- un focus sur les recettes liées aux remboursements de frais de séjour et aux contributions des parents.

Ce sujet correspond à un enjeu important pour le département puisque 150,5 M€ ont été alloués à l'ASE au budget primitif 2018 sur les 158 M€ consacrés au secteur enfance/famille dont près de la moitié (68,2 M€) pour la prise en charge des frais de séjour en établissement.

Cet audit intervient dans un contexte de changement organisationnel, avec le rattachement de la protection de l'enfance à la direction de l'enfance de la jeunesse et du sport (DEJS) alors qu'elle relevait jusqu'au 28 février 2018 de la direction des solidarités (DSO). Les modalités de versement des moyens aux établissements ont été modifiées en 2016, passant d'une tarification à la journée à une dotation globale versée par douzièmes.

La mission d'audit s'est déroulée de février à septembre 2018 et a abouti à un rapport définitif (hors plan d'action) comportant 14 fiches d'observations cartographiant les risques et 17 recommandations dont six avec un ordre de priorité 1. Six recommandations sur les dix-sept prévues par le plan d'action sont réalisées ou en cours au début de l'année 2020.

#### 2.3.5- Conclusions sur la fonction audit

La mise en place récente d'un service d'audit interne structuré au sein d'une direction de la performance et de la modernisation du service public est une démarche positive de la

<sup>15</sup> La collectivité a indiqué souhaiter se doter d'un comité de suivi formalisé

collectivité pour se doter des moyens de mieux connaître et maîtriser les risques.

Les premiers audits réalisés, portant sur des sujets à fort enjeu, confirment l'utilité de cette démarche mais aussi les marges de progrès dans la conduite des politiques publiques :

- ♦ les enjeux fixés par l'exécutif sont insuffisamment définis conduisant à fragiliser l'élaboration des référentiels ;
- ♦ des lacunes dans la documentation des processus et procédures ont été observées.

### **3- LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES A LA MÉTROPOLE GRENOBLOISE ET A LA RÉGION**

Les principales évolutions des compétences départementales sont issues des lois du 27 janvier 2014 (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - MAPTAM) et du 7 août 2015 (loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République - NOTRé) :

- ♦ la loi MAPTAM a désigné le département comme « chef de file » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires et a conduit à une redéfinition des compétences départementales sur le territoire des métropoles (métropole de Grenoble pour l'Isère) ;
- ♦ la loi NOTRé a renforcé le rôle des régions en matière de développement économique tout en réaffirmant la compétence départementale pour la promotion des solidarités et la cohésion territoriale.

#### **3.1- Les conséquences de la création de la métropole grenobloise**

A la suite de la création de l'agglomération grenobloise le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le département de l'Isère a transféré plusieurs compétences à la nouvelle métropole conformément au paragraphe IV de l'article L. 5217-2 du CGCT. La convention signée le 22 décembre 2016 entre le département et la métropole précise les compétences transférées :

- ♦ gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental et de leurs dépendances et accessoires (442 km de voirie) ;
- ♦ aide aux jeunes en difficulté en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du code de l'action sociale des familles ;
- ♦ actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2<sup>ème</sup> de l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles (principalement des transferts de subventions) ;
- ♦ établissement du schéma d'aménagement touristique visé à l'article L. 132-1 du code du tourisme ainsi que la mise en œuvre du plan des itinéraires de promenade et de randonnée visé à l'article L. 361-1 du code de l'environnement ;
- ♦ compétence spectacle vivant opérée par la MC2 sur le territoire de la Métropole.

Le montant de la compensation financière globale annuelle versée par le département à la métropole est fixé par arrêté du préfet de l'Isère du 26 décembre 2016, après avis de la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT), à 18 040 829 €.

#### **3.2- Les transferts à la région à la suite de loi NOTRé**

##### **3.2.1- Les compétences relatives au transport**

La loi NOTRé a transféré<sup>16</sup> des départements aux régions les compétences en matière de

<sup>16</sup> Avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, les services non urbains, réguliers et à la demande, étaient organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national.

transports non urbains, de transports scolaires, de construction, d'aménagement et d'exploitation des gares publiques routières de voyageurs, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

L'article 89 de la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 prévoit que le financement de cette compétence s'effectue par l'attribution aux régions de 25 points de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) supplémentaires en valeur 2016 prélevés sur la part des départements.

Le montant du produit lié aux 25 points de CVAE (en valeur 2016) et le coût net de la compétence des transports n'étant pas identiques, une attribution de compensation, égale à cette différence, est mise en place. En l'espèce, les 25 points de CVAE en valeur 2016, prélevés sur la part du département de l'Isère au profit de la région, s'élèvent à 79 434 427 €, alors que le coût net des charges transférées par le département est de 89 835 994 €.

Par délibération du 28 mars 2018, le conseil départemental fixe le montant définitif de l'attribution de compensation financière versée par le département à la région dans le cadre de la compétence des transports (en contrepartie du transfert de 25 points de CVAE, en valeur 2016) à 10 401 567 € et approuve la convention définitive de transfert de compétence.

Le conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes a choisi de déléguer, avec son accord, au conseil départemental de l'Isère la gestion de cette compétence. Deux conventions précisent les conditions de cette délégation :

- une convention « courte » qui concerne les conditions de la gestion de la compétence transports non urbains et la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares routières de voyageurs pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 août 2017 ;
- une convention « longue » qui concerne les conditions de la gestion de la compétence transports non urbains, transports scolaires pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 décembre 2022.

### 3.2.2- La planification de prévention et de gestion des déchets

Avant la loi NOTRÉ, chaque région disposait d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux (article L. 541-13 du code de l'environnement) et chaque département était couvert par un plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (article L. 541-14 du même code). L'article 8 de la loi NOTRÉ a prévu le transfert des départements aux régions de la compétence en matière de prévention et de gestion des déchets<sup>17</sup>.

Par délibération du 28 mars 2018, le conseil départemental a approuvé la convention de transfert concernant la planification de la prévention et de la gestion des déchets. Ce document fixe le montant définitif de l'attribution de compensation à 29 106 € et ses modalités de versement à compter de 2018.

### 3.2.3- Le périmètre restreint des compétences départementales de développement économique

La loi NOTRÉ révisé la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et limite les possibilités d'intervention des départements dans le développement économique.

<sup>17</sup> L'article L. 541-3 du code de l'environnement, dans sa version issue de loi du 7 août 2015, dispose : « chaque région est couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets ».

Deux circulaires interministérielles du 22 décembre 2015<sup>18</sup> ont précisé que des dispositions attribuant aux départements une compétence générale en matière de tourisme, de culture ou de sport, ou celles qui lui reconnaissent une mission de solidarité territoriale, n'ont pas pour effet de déroger à la législation relative aux aides aux entreprises, comme cela était déjà le cas sous le régime de la clause de compétence générale. Celle-ci ne les autorisait pas à attribuer des aides aux entreprises hors des cas prévus par la loi.

L'article L. 1111-10 du CGCT précise que les départements conservent la possibilité, « pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, de contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ». C'est à ce titre que le département de l'Isère a signé, avec la région Auvergne-Rhône-Alpes et la métropole de Grenoble, une convention de partenariat pour le développement des entreprises et des territoires.

Les départements actionnaires de sociétés d'économie mixte locales et de sociétés publiques locales d'aménagement dont l'objet social relève d'une compétence que la loi ne leur attribue plus, devaient céder au plus tard au 31 décembre 2016 plus des deux tiers des actions détenues dans ces sociétés<sup>19</sup>.

### 3.2.4- Une application tardive et incomplète des nouvelles règles

Le département de l'Isère est engagé depuis de nombreuses années dans plusieurs structures (SEM ou syndicats mixtes) dont il est souvent l'actionnaire majoritaire dans les domaines de l'aménagement du territoire (Territoire 38 et SEM patrimoniale), des transports (SEM Voies ferrées du Dauphiné, SMTC) et développement économique (MINATECH). Il est aussi membre du syndicat mixte INSPIRA (zone industrialo-portuaire située à Salaize-sur-Sanne).

#### 3.2.4.1- La vente de la SEM Voies ferrées du Dauphiné

La SEM Voies ferrées du Dauphiné (VFD) est issue de la transformation, en 2006, de la régie des VFD, qui exploitait notamment le réseau des transports routiers relevant, à ce moment-là, de la compétence du département de l'Isère, en société d'économie mixte (SEM), via une prise de participation de 15 % de son capital par Kéolis.

Le conseil départemental a décidé, par une délibération du 14 décembre 2017, la cession de la SEM VFD à la Compagnie française des transports régionaux (CFTR).

<sup>18</sup> Instruction NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, issue de l'application de la loi NOTRE ; circulaire relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements sur les collectivités territoriales.

<sup>19</sup> Par un arrêt du 14 novembre 2018 (Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles), le Conseil d'État, en se fondant sur les articles L. 1531-1, L. 1521-1 et L. 1524-5 du CGCT, a considéré que : « hormis le cas, prévu par l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, ..., la participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales à une société publique locale, qui lui confère un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance et a nécessairement pour effet de lui ouvrir droit à participer au vote des décisions prises par ces organes, est exclue lorsque cette collectivité territoriale ou ce groupement de collectivités territoriales n'exerce pas l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société. ».

### 3.2.4.2- *Le désengagement progressif du département du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC)*

Le SMTC<sup>20</sup>, jusqu'à sa transformation au 1<sup>er</sup> janvier 2020, était un syndicat mixte ouvert composé du département de l'Isère et de Grenoble-Alpes-Métropole chargé des mobilités à l'échelle de la métropole grenobloise<sup>21</sup>. Son conseil syndical était composé d'élus de Grenoble-Alpes Métropole et du département de l'Isère, réunis autour d'un président et d'un bureau exécutif. Le budget du SMTC était dédié quasi-exclusivement au paiement de la contribution forfaitaire financière de l'exploitation de la délégation de service public de transport, la société d'économie mixte des transports publics de l'agglomération grenobloise (SEMITAG), depuis 1975.

Le département de l'Isère, par une convention signée en 2015 avec le SMTC, s'est engagé à lui verser annuellement une participation forfaitaire de 11 M€ qui ne se limite pas à l'exercice de la compétence transport scolaire. Le même montage est utilisé avec les autorités organisatrices des transports (AOT) de la communauté d'agglomération de Voiron et de celle de Porte de l'Isère (CAPI). Si le remboursement du coût des transports scolaires est justifié (pendant la période de transfert de l'exercice effectif de la compétence transport scolaire de la région au département de l'Isère soit jusqu'en 2022), les versements supplémentaires à différentes AOT et au SMTC sont contestables.

La participation du département de l'Isère au SMTC, historiquement fondée sur sa large compétence en matière de transport public, n'était par conséquent pas justifiée entre 2015 (loi NOTRÉ) et la fin de l'année 2019 (loi d'orientation des mobilités<sup>22</sup>) à la suite des transferts à la région et à la métropole de Grenoble.

La délégation conventionnelle, temporellement limitée, de la gestion de cette compétence par la région au département de l'Isère (voir infra) peut expliquer son maintien ponctuel, sans pour autant le sécuriser juridiquement.

Le département, après avoir cessé les soutiens aux deux autorités organisatrices des transports (communauté d'agglomération de Porte de l'Isère et du Pays voironnais) en 2018, tire les conséquences de la loi NOTRÉ en se retirant du syndicat mixte des mobilités de l'agglomération grenobloise (SMMAG)<sup>23</sup> qui a pris la suite du SMTC à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Le nouveau cadre juridique instauré par la loi d'orientation des mobilités permet cependant la participation des départements aux syndicats mixtes chargés des mobilités, aux termes de l'article L. 1231-10 du code des transports.

### 3.2.4.3- *Une application tardive et incomplète pour la compétence « développement économique »*

Le département s'est engagé dans la société d'économie mixte MINATEC (développement des micro technologies) dont il possédait 33 % des actions (actionnaire majoritaire<sup>24</sup>).

Avec retard, alors que la cession des deux tiers de ses parts aurait dû intervenir avant le

<sup>20</sup> Le SMTC a été créé en 1973 par le département de l'Isère et le syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise (SIEPARG).

<sup>21</sup> Le périmètre du SMTC se confond avec celui de la métropole de Grenoble.

<sup>22</sup> Loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

<sup>23</sup> Le périmètre du SMMAG dépasse le périmètre de l'agglomération grenobloise en intégrant les intercommunalités du Grésivaudan et du Pays voironnais.

<sup>24</sup> Les autres principaux actionnaires étaient la métropole de Grenoble (23 %), le CEA (22 %), la région (10 %) et la caisse des dépôts (10 %).

31 décembre 2016, le conseil départemental a délibéré le 12 avril 2019 pour vendre à la collectivité régionale 15 254 actions de la SEM MINATEC, soit les deux tiers de sa participation, pour un montant de 4,53 M€<sup>25</sup>. Cette opération lui permet de respecter la répartition des compétences prévue par la loi NOTRÉ.

Le département reste membre du syndicat mixte de la zone industrialo-portuaire (ZIP), qui assure la maîtrise d'ouvrage du développement du site INSPIRA – espace industriel responsable et multimodal. En mars 2009, le département, la communauté de communes du Pays de Roussillon<sup>26</sup> et la région ont créé, à parité, le syndicat mixte d'aménagement de la ZIP, qui compte alors 21 entreprises. Ce syndicat mixte est actionnaire de la société publique locale (SPL) Isère Aménagement.

Une modification des statuts du syndicat mixte en 2016 modifie la définition du site de Salaise, qui n'est plus réduit à son « fort potentiel économique » mais présente désormais une « *spécificité non urbaine du territoire environnant avec des indicateurs sociaux qui conduisent à développer un projet commun de solidarité rurale au titre de la cohésion sociale à l'échelle territoriale du département de l'Isère* ».

Cette modification statutaire ne change pas l'activité du syndicat mixte qui reste l'aménagement d'une zone de développement économique.

La participation du département de l'Isère à un syndicat mixte dont l'objet principal demeure le développement économique est en contradiction avec la répartition des compétences introduite par la loi NOTRÉ et doit le conduire à se retirer de ce syndicat.

Le président du syndicat mixte INSPIRA (par ailleurs président du conseil départemental) s'est engagé à introduire une modification des statuts du syndicat en conformité avec la réglementation en vigueur dès 2020.

### 3.2.5- Conclusion sur l'exercice des compétences à la suite de la loi NOTRÉ

Le département de l'Isère n'a pas tiré toutes les conséquences de la nouvelle répartition des compétences issue notamment de la loi NOTRÉ dans le domaine des transports (jusqu'à la loi d'orientations des mobilités) et du développement économique en maintenant sa participation dans des structures dont l'activité ne correspond plus à ses compétences.

<sup>25</sup> A la suite de cette cession, la région devient l'actionnaire principal avec 32,23 % du capital, le département ne conservant que 11,11 % du capital de la SEM.

<sup>26</sup> Transformée depuis, par fusion avec la communauté de communes de Beaurepaire en communauté de communes entre Bièvres et Rhône.



## 4- LES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1- Les effectifs

#### 4.1.1- La composition et l'évolution des effectifs

Le conseil départemental de l'Isère emploie 3 700 agents et 520 assistants familiaux au 31 décembre 2018.

Les emplois d'assistants familiaux ne figurent pas au tableau des effectifs ; ils sont 549 agents en 2016 (dernières données disponibles au 31 décembre 2016, dans le bilan social produit par la collectivité), soit 14 % de l'effectif total du département.

La collectivité a connu un bouleversement majeur de son effectif global au cours de la période précédant celle du présent contrôle (2006 à 2012) en raison de l'intégration d'agents de l'État transférés dans le cadre de l'acte II de la décentralisation<sup>27</sup> :

- ♦ 804 agents (ETP), issus du ministère de l'éducation nationale en service dans les collèges sur des emplois d'ouvrier et de technicien ;
- ♦ 542 agents (ETP), issus du ministère de l'équipement, chargés de l'entretien des routes départementales et nationales.

**Tableau 9 : Emplois pourvus et non pourvus au 31 décembre 2018**

| En ETP                 | Emplois             |                                   |                                     | Emplois non pourvus |                |
|------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------|----------------|
|                        | Emplois budgétaires | Pourvus par des agents titulaires | Pourvus par des agents contractuels | En nombre           | En pourcentage |
| <b>2018</b>            |                     |                                   |                                     |                     |                |
| Administrative         | 1 158,0             | 954,7                             | 193,9                               | 9,4                 | 1 %            |
| Technique              | 1 680,1             | 1 468,1                           | 169,8                               | 42,2                | 3 %            |
| Sociale                | 553,9               | 434,9                             | 98,7                                | 20,3                | 4 %            |
| Médico-sociale         | 282,2               | 199,6                             | 48,3                                | 34,3                | 12 %           |
| Culturelle             | 126,0               | 104,1                             | 20,9                                | 1,0                 | 1 %            |
| Animation              | 1,0                 | 1,0                               | 0,0                                 | 0,0                 | 0 %            |
| Sportive               | 1,0                 | 0,8                               | 0,0                                 | 0,2                 | 20 %           |
| Emplois fonctionnels   | 5,0                 | 5,0                               | 0,0                                 | 0,0                 | 0 %            |
| <b>Sous-total 2018</b> | <b>3 807,2</b>      | <b>3 168,2</b>                    | <b>531,6</b>                        | <b>107,4</b>        | <b>3 %</b>     |

Source : compte administratif 2018

Entre 2015 et 2017, des intégrations de personnels de l'Etat ont également lieu, beaucoup plus modérément (43 ETP intégrés, principalement en 2016).

L'internalisation de plusieurs services (missions relatives aux espaces naturels sensibles, au haut-débit, à la diététique des collèges, à l'évaluation médico-sociale, à l'accompagnement social des personnes âgées) a conduit à la création de 30 postes entre 2015 et 2017 ainsi que de quatre emplois liés aux MAIA (maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer), financés par l'agence régionale de santé (ARS).

47,5 emplois (exprimés en équivalent temps-plein) ont été transférés par le département à la métropole dans le cadre de la transformation de la communauté d'agglomération de Grenoble.

Au total, les données des comptes administratifs, bien que présentant des imprécisions et des lacunes, permettent de constater une augmentation du nombre d'emplois budgétaires entre

<sup>27</sup> Données issues du rapport d'orientation budgétaire 2018.

fin 2013 et fin 2018 de 88,3 emplois (en ETP). En tenant compte des événements décrits ci-dessus, le nombre d'emplois nouveaux créés, hors internalisation, est de 29,5 ETP<sup>28</sup> sur la période (43+34-47,5).

L'évolution des emplois pourvus est similaire avec de 105,4 ETP sur la période.

Le taux d'emplois non pourvus est particulièrement élevé dans la filière médico-sociale (12 % en fin d'année 2018), alors qu'il s'établit respectivement à 1 % et 3 % dans les filières administrative et technique.

Exprimé en emplois à temps plein, il manquait au département en fin d'année 2018 15 médecins, 12 psychologues et cinq infirmiers.

Ces métiers « en tension » connaissent des difficultés de recrutement considérées comme structurelles par la direction des ressources humaines : faiblesse et rigidité du régime indemnitaire du département, concurrence avec des employeurs du bassin lyonnais offrant des conditions de travail plus attractives pour des emplois similaires.

**Tableau 10 : Variation des effectifs en ETP entre 2013 et 2018**

| Filières             | Variation sur emplois budgétaires | Variation sur emplois titulaires (pourvus) | Variation sur emplois contractuels (pourvus) |
|----------------------|-----------------------------------|--|--|
| Administrative       | 13,0                              | - 21,9                                     | 34,3   |
| Technique            | 35,1                              | - 28,4                                     | 45,6   |
| Sociale              | 29,9                              | 5,9  | 48,2   |
| Médico-sociale       | 5,3                               | 6,1  | 4,1  |
| Culturelle           | 2,0                               | - 4,2                                      | 12,9   |
| Animation            | 1,0                               | 1,0  | 0,0  |
| Sportive             | 1,0                               | 0,8  | 0,0  |
| Emplois fonctionnels | 1,0                               | 1,0  | 0,0  |
| <b>Total</b>         | <b>88,3</b>                       | <b>- 39,7</b>                              | <b>145,1</b>                                 |

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

La part des agents contractuels occupant des emplois permanents a augmenté dans toutes les filières alors que le nombre d'agents titulaires diminue dans les filières administratives et techniques, ce qui traduit, d'une part, des difficultés de recrutement et, d'autre part, un accroissement des emplois attribués à des candidats non fonctionnaires, y compris sur des emplois relevant des champs de compétence « classiques » de la fonction publique territoriale. Le nombre d'agents contractuels occupant un emploi permanent dans la filière administrative est passé de 160 ETP en 2013 à 194 ETP en 2018.

Parmi les agents non titulaires du département de l'Isère, 177 occupent un emploi depuis plus de deux ans, alors qu'ils sont recrutés sur des emplois de catégories B et C, ne permettant pas d'employer le même agent plus de deux années.

#### 4.1.2- L'absence de suivi des effectifs

En l'absence de tableau de bord de suivi des effectifs, les services du département ont produit les annexes des comptes administratifs successifs.

Les informations contenues dans ces annexes présentent des incohérences : par exemple au

<sup>28</sup> Les services du département ont indiqué que seuls 27 agents de la filière technique et un agent de la filière sociale ont été effectivement transférés de plein droit, deux autres agents ayant été transférés dans le cadre d'un transfert « volontaire » (suite à la mise en œuvre d'une bourse de l'emploi).

CA 2018, figurent à la fois :

Des grades :

- attaché territorial, 311 emplois ouverts, 228 pourvus ;
- adjoints techniques territoriaux, 1 021 emplois ouverts, 929 pourvus.

Des emplois, occupés par des contractuels :

- chargé de projet informatique, chargé de recrutement et mobilité, cuisinier ;
- ces données sont rarement reliées à un emploi budgétaire.

**Tableau 11 : Extrait de l'annexe D1.1 du CA 2018 (état du personnel au 31/12/N)**

| GRADES OU EMPLOIS (1)                                    | CATEGORIES (2) | EMPLOIS BUDGETAIRES (3)            |  |                 | EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4) |                       |                 |
|--|----------------|------------------------------------|--|-----------------|---|-----------------------|-----------------|
|  |                | EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS COMPLET | EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS NON COMPLET | TOTAL           | AGENTS TITULAIRES                                     | AGENTS NON TITULAIRES | TOTAL           |
| Référent(e) médico-social(e) autonomie                   | B              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 1,00                  | 1,00            |
| Référent(e) technique                                    | C B            | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 1,80                  | 1,80            |
| Secrétaire   | C B            | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 9,00                  | 9,00            |
| Secrétaire médico-sociale                                | B C            | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 24,60                 | 24,60           |
| Superviseur des missions d'audit interne                 | A              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 1,00                  | 1,00            |
| Travailleur social ASE                                   | B              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 1,00                  | 1,00            |
| <b>FILIERE TECHNIQUE (c)</b>                             |                | <b>1 676,00</b>                    | <b>4,10</b>                            | <b>1 680,10</b> | <b>1 468,10</b>                                       | <b>169,80</b>         | <b>1 637,90</b> |
| Acheteur(euse) public                                    | C A            | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 2,00                  | 2,00            |
| Adjoint(e) au Chef de service                            | A              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 1,00                  | 1,00            |
| Adjoints techniques des Etablissements d'Enseignement    | C              | 16,00                              | 0,00                                   | 16,00           | 13,20   | 0,00                  | 13,20           |
| Adjoints techniques territoriaux                         | C              | 1 021,00                           | 0,00                                   | 1 021,00        | 929,20  | 0,00                  | 929,20          |
| Adjoints techniques territoriaux TNC                     | C              | 0,00                               | 4,10                                   | 4,10            | 2,50  | 0,00                  | 2,50            |
| Agent d'exploitation                                     | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 10,80                 | 10,80           |
| Agent mobile polyvalent en maintenance de bâtiments      | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 2,00                  | 2,00            |
| Agent polyvalent de cuisine mutualisée                   | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 3,00                  | 3,00            |
| Agent polyvalent en maintenance de bâtiments             | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 3,00                  | 3,00            |
| Agent polyvalent en maintenance des bâtiments            | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 2,00                  | 2,00            |
| Agent polyvalent en restauration et entretien            | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 1,00                  | 1,00            |
| Agent polyvalent en restauration et entretien des locaux | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 53,40                 | 53,40           |
| Agent technique  | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 1,00                  | 1,00            |
| Agent territorial polyvalent mobile                      | C              | 0,00                               | 0,00                                   | 0,00            | 0,00  | 7,00                  | 7,00            |
| Agents de Maîtrise                                       | C              | 229,00                             | 0,00                                   | 229,00          | 216,40  | 0,00                  | 216,40          |

Dans cet extrait du tableau des effectifs, 1 021 ETPT sont ouverts budgétairement sur le grade d'adjoint technique territorial, dont 929 pourvus par des agents titulaires. Les emplois figurant sous la ligne « adjoints techniques territoriaux » s'analysent comme des déclinaisons métiers du grade d'adjoint technique, désignant uniquement ceux pourvus par des agents contractuels. Un emploi peut concerner un ou plusieurs agents, mais n'est pas associé à un emploi budgétaire identifié (la colonne « emploi budgétaire » demeurant vide pour tous ces agents contractuels). En réalité, les emplois budgétaires d'adjoints techniques sont occupés par 929 ETPT titulaires et 83,2 ETPT contractuels, soit un total de 1 012,20 ETPT, proche des 1 021 ETPT ouverts budgétairement.

Cette présentation rend peu lisible la composition détaillée des effectifs. De plus, les emplois ne sont pas énumérés exhaustivement.

Pour améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs, un tableau des effectifs dûment renseigné pourrait intégrer des informations individuelles sur les agents, telles que congé maternité, type de temps partiel.

La collectivité a admis que le tableau des effectifs n'était pas mis à jour, considérant qu'elle dispose d'un stock d'emplois qu'elle peut utiliser selon l'évolution de ses besoins, sans formalisme particulier.

Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions légales qui régissent la création des emplois publics : l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale impose à l'assemblée délibérante de se prononcer sur l'ensemble des créations et suppressions (dans ce dernier cas, le comité technique doit être saisi) des emplois de la collectivité. La délibération doit préciser l'emploi, le grade et le cas échéant, la faculté de recourir à un agent contractuel.

La commission permanente se prononce fréquemment (environ neuf fois par année) sur la création et la suppression des emplois ; ces délibérations sont perfectibles car elles ne reprennent pas la totalité du tableau des effectifs et visent des cadres d'emplois (« *création d'un poste d'attaché à la direction territoire Isère rhodanienne* ») et non pas les emplois qui sont créés.

Au-delà des obligations déclaratives annuelles, la tenue d'un tableau des effectifs et des emplois est un outil de pilotage des ressources humaines indispensable ; il fait défaut au département de l'Isère, qui emploie près de 4 000 agents. Ce dernier a indiqué sa volonté de mettre en place des actions correctives sans toutefois en préciser le contenu ni les modalités de mise en œuvre.

#### 4.1.3- Les contractuels occupant des emplois d'encadrement

Les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, titulaires ou lauréats de concours. Le recours à des agents contractuels est limité à des circonstances précises, énoncées par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Le contrôle a porté sur une sélection d'emplois de cadres, pour certains élevés dans la hiérarchie du département, occupés par des agents contractuels, alors que les compétences appelées sont celles qui sont recherchées dans les concours de la fonction publique.

Parmi l'échantillon examiné, – huit agents contractuels nommés sur des emplois d'administrateurs – des anomalies de gestion (concernant le recrutement ou la carrière) ont été relevées.

En 2001, un agent est recruté comme collaborateur de cabinet puis en tant qu'agent non titulaire sur emploi permanent. Six années plus tard, il bénéficie de la transformation de son CDD en CDI ; concomitamment, il prend les fonctions de directeur, assorties du régime indemnitaire des administrateurs territoriaux avec encadrement (niveau 1 correspondant à la fonction de directeur). En 2015, il passe d'un emploi de directeur à un emploi de chargé de mission sans encadrement. Cet agent reste doté du même indice de rémunération et du même régime indemnitaire des administrateurs hors classe sans encadrement. La délibération créant l'emploi de chargé de mission n'est pas visée dans l'arrêté portant changement d'affectation en 2015, seule une fiche fonction apparaît. Or une délibération de création de poste est un préalable indispensable au recrutement d'un agent, fût-il contractuel<sup>29</sup>.

La nomination d'un agent contractuel, rémunéré sur le grade des administrateurs territoriaux sur un emploi de chargé de mission, relève d'une mauvaise allocation des moyens par la collectivité.

Un agent est recruté en 2014 en tant que contractuel sur un grade d'administrateur territorial avec encadrement pour exercer les fonctions de directeur adjoint de territoire. La délibération créant son poste et autorisant le recrutement d'un agent contractuel n'est pas visée.

<sup>29</sup> Toute nomination sur un emploi non créé par l'organe délibérant est entachée de nullité et peut être annulée par le juge administratif (CE 11 juin 1982 n°11887, voir CE110682).

Un autre agent a été recruté en tant que contractuel sur le grade d'administrateur territorial en 2008, pour exercer les fonctions de directeur de territoire. Cet emploi, tel que décrit dans la fiche de poste, correspond en tous points aux compétences et attendus du concours et de la formation des administrateurs territoriaux ; il est étonnant qu'aucun candidat n'ait présenté les qualités requises pour le poste. Le procès-verbal de recrutement ne précise pas la situation statutaire des quatre candidats reçus (lauréat de concours, titulaire ou contractuel). Lacunaire (« oui pour ce poste » ; « oui pour un autre poste », « non »), il ne contient pas d'éléments de contexte et d'analyse ayant conduit à ce choix.

En conclusion, les recrutements de cadres contractuels font apparaître deux faiblesses, sur lesquelles l'attention de la collectivité est appelée :

- tout emploi permanent, y compris lorsqu'il est créé, doit faire l'objet d'un avis de vacance et d'une publication. L'acte de recrutement par la collectivité est un enjeu majeur. La procédure doit être retracée exhaustivement et de façon écrite de façon à faire le meilleur choix, dans le respect des règles statutaires et dans la recherche des profils les plus pertinents ;
- la collectivité doit veiller à lier ses recrutements aux emplois ouverts par l'assemblée au tableau des effectifs, afin de ne pas recruter des agents contractuels sur des grades supérieurs aux besoins exprimés, dans le but de leur proposer une rémunération plus attractive que celle à laquelle l'emploi ouvre droit.

#### 4.1.4- Le taux d'emploi de travailleurs en situation de handicap et la contribution financière au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)

En application des articles L. 5212-2 et suivants du code du travail, le taux d'emploi de travailleurs handicapés doit atteindre au minimum 6 % de l'effectif total des agents rémunérés. Le taux d'emploi légal tient compte des agents employés directement par la collectivité et de l'emploi indirect (par le recours à la sous-traitance à des entreprises adaptées ou ESAT).

Le département présente en 2018 un taux d'emploi légal de 5,37 %, alors qu'il est en moyenne de 6,62 % pour l'ensemble de la fonction publique territoriale.

En cas de non-respect de ce seuil de 6 %, la loi soumet les employeurs publics à une contribution financière, désormais alignée sur le privé, au FIPHFP.

Le département de l'Isère est débiteur du FIPHFP, car il n'atteint pas l'objectif d'emploi de travailleurs handicapés fixé par la loi. Il a versé une contribution au FIPHFP de 100 k€ pour l'année 2018.

De plus, le département ne comptabilise pas les assistants familiaux dans l'effectif total, minorant le nombre légal de bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés. En ajoutant l'effectif des assistants familiaux à ceux de l'ensemble des agents de la collectivité, le taux direct d'emploi de travailleurs handicapés diminue, l'éloignant de l'objectif d'emploi de 6 % de ces agents<sup>30</sup>.

En 2018, il serait de 4,34 % et non de 4,94 %, soit un effectif manquant de 71 agents (et non de 40 agents).

Le département n'a pas mis en œuvre de convention<sup>31</sup> avec le FIPHFP.

<sup>30</sup> Les données corrigées sont présentées à titre indicatif et ne tiennent pas compte des éventuels agents handicapés présents parmi les assistants familiaux.

<sup>31</sup> Le conventionnement avec le FIPHFP demeure optionnel mais constitue une bonne pratique attestant de l'attention portée au sujet du travail des personnes handicapées.

Pour satisfaire aux dispositions légales, le département devra décider des mesures à mettre en œuvre pour intégrer des agents porteurs de handicap.

Le département doit fiabiliser sa déclaration auprès du FIPHFP, afin de mesurer précisément l'atteinte des obligations légales en matière d'emploi de travailleurs handicapés.

La collectivité s'est engagée à structurer la prise en charge de ce dossier en nommant un agent en charge de ce sujet à la DRH et en conduisant un diagnostic préalable au conventionnement avec le FIPHFP prévu au début de l'année 2021.

**Tableau 12 : Taux d'emploi direct des travailleurs handicapés du département de l'Isère entre 2013 et 2018 sans et avec comptabilisation des assistants familiaux**

|   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Effectif total rémunéré au 1 <sup>er</sup> janvier                    | 3 828  | 3 808  | 3 805  | 3 758  | 3 775  | 3 784  |
| Nombre légal des bénéficiaires de l'obligation d'emploi (6 %)         | 229    | 228    | 228    | 225    | 226    | 227    |
| Effectif total déclaré des bénéficiaires au 1 <sup>er</sup> janvier   | 164    | 182    | 185    | 186    | 183    | 187    |
| Effectif manquant   | 65     | 46     | 43     | 39     | 43     | 40     |
| Taux d'emploi direct d'agents handicapés                              | 4,28 % | 4,78 % | 4,86 % | 4,95 % | 4,85 % | 4,94 % |
| Effectif assistants familiaux (moyenne annuelle)                      | 509    | 541    | 563    | 550    | 542    | 520    |
| Effectif total rémunéré corrigé                                       | 4 337  | 4 349  | 4 368  | 4 308  | 4 317  | 4 304  |
| Nombre légal des bénéficiaires de l'obligation d'emploi (6 %) corrigé | 260    | 260    | 262    | 258    | 259    | 258    |
| Effectif manquant corrigé   | 96     | 78     | 77     | 72     | 76     | 71     |
| Taux d'emploi direct d'agents handicapés corrigé                      | 3,78 % | 4,18 % | 4,24 % | 4,32 % | 4,24 % | 4,34 % |

Source : CRC, d'après les états déclaratifs FIPHFP

#### 4.1.5- Le calcul de la contribution financière au FIPHFP

Lorsque le taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi est inférieur au taux légal de 6 % de l'effectif total rémunéré, un nombre d'unités manquantes<sup>32</sup> est calculé.

Celui-ci peut être réduit par un nombre d'unités déductibles, en fonction du montant de certaines dépenses prévues par le code du travail, dans la limite de la moitié de l'obligation d'emploi.

La contribution dont le département de l'Isère aurait dû s'acquitter a été recalculée afin de prendre en compte dans l'effectif total, les assistants familiaux, non comptabilisés jusqu'alors dans les déclarations réalisées par le département. La contribution du département aurait dû s'élever en 2017 à 328 k€ (alors qu'elle n'a été que de 135 k€) et en 2018 à 283 k€ (alors qu'elle n'a été que de 100 k€).

**Tableau 13 : Contribution au FIPHFP en 2017 et 2018 après correction du nombre de bénéficiaires légaux de l'obligation d'emplois.**

<sup>32</sup> Le nombre d'unités manquantes est multiplié par un coefficient (en fonction de l'effectif de l'employeur concerné) et par le SMIC horaire de l'année considérée. Le produit de ce calcul constitue la contribution du département au FIPHFP.

|   | 2017      | 2018      |
|---|-----------|-----------|
| Nombre légal des bénéficiaires de l'obligation d'emploi (6 %) <b>après correction</b> | 259       | 258       |
| Effectif total des bénéficiaires au 1 <sup>er</sup> janvier                           | 183       | 187       |
| Unités déductibles  | 19,83     | 23,11     |
| Nombre d'unités manquantes nettes <b>après correction</b>                             | 56,17     | 47,89     |
| SMIC horaire au 31 décembre   | 9,76      | 9,88      |
| coefficient (750 employés et +)   | 600       | 600       |
| Contribution après correction   | 328 932 € | 283 892 € |
| <i>Contribution versée (années 2017 et 2018)</i>                                      | 135 684 € | 100 124 € |

Source : CRC, d'après les états déclaratifs FIPHP 2017 et 2018

#### 4.2- L'égalité professionnelle

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est un droit figurant dans l'article 6 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui pose les principes de l'égalité dans la carrière et de l'égalité dans les conditions de travail. Plusieurs lois ont concrétisé ces principes en fixant des obligations à destination des administrations publiques.

Depuis 2012<sup>33</sup>, les collectivités doivent présenter chaque année un rapport relatif à l'égalité professionnelle, ou rapport de situation comparée, au comité technique. Ce rapport doit comprendre des données relatives au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle. Les collectivités doivent en outre veiller à respecter une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe pour la nomination des membres représentants l'administration dans les commissions administratives paritaires (CAP)<sup>34</sup>, ou encore pour la nomination des jurys et comités de sélection pour le recrutement ou la promotion des fonctionnaires<sup>35</sup>. La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes impose de présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité à l'assemblée délibérante<sup>36</sup> avant le projet de budget, et ce depuis 2016 ; ce rapport va au-delà du rapport de situation comparée de la loi de 2012 en ajoutant une présentation de la politique d'égalité femmes hommes menée par la collectivité sur son territoire.

Le département de l'Isère a partiellement mis en œuvre ces obligations. Les rapports au comité technique ont bien été présentés depuis 2012 ; le rapport 2018 fait apparaître que :

- ♦ l'effectif est en grande partie féminisé avec 68 % de femmes ;
- ♦ en 2018, les postes d'encadrement sont à 60 % occupés par des femmes, mais les postes de directeur ne le sont qu'à 45 % ;
- ♦ de 2014 à 2018, les hommes promouvables sont plus promus que les femmes promouvables ; par exemple, en 2018, 41 % des hommes promouvables ont été promus contre 34 % des femmes ;
- ♦ de 2014 à 2018, les salaires nets médians des femmes sont inférieurs à ceux des hommes dans toutes les catégories professionnelles.

Les procès-verbaux de jurys de recrutement consultés<sup>37</sup> montrent le respect de la présence d'au moins une femme et un homme en cas de jurys composés de trois personnes. Il en est de même pour la composition des CAP qui respecte la proportion de femmes et d'hommes. Les rapports présentés par le département de l'Isère préalablement aux votes des budgets

<sup>33</sup> Loi du 12 mars 2012 relative (...) à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

<sup>34</sup> Article 54 de la loi du 12 mars 2012.

<sup>35</sup> Article 55 de la loi du 12 mars 2012.

<sup>36</sup> Article L. 3311-3 CGCT.

<sup>37</sup> Echantillon du dernier trimestre 2018.

2018 et 2019 présentent des statistiques sur l'état de la collectivité, mais ne comportent pas de présentation de la politique d'égalité femmes hommes du département. La compilation de chiffres sans analyse ciblée sous l'angle des inégalités professionnelles ne répond que partiellement à l'obligation faite aux collectivités.

Au-delà des obligations réglementaires, le conseil départemental de l'Isère a voté un « plan d'action départemental Egalité femmes hommes 2014-2016 » lors de sa séance du 12 décembre 2013. Deux plans avaient précédemment été votés pour développer une politique d'égalité femmes hommes sur le territoire. Le plan 2014-2016 ajoute une dimension interne à la collectivité avec l'objectif de mettre en place les principes de la loi de 2012 pour promouvoir l'égalité professionnelle. Le premier axe du plan prévoyait la mise en place de plusieurs outils :

- une stratégie pluriannuelle pour améliorer la mixité des filières par le recrutement ;
- des outils de communication non-genrée sur les métiers ;
- des affiches sur le thème égalité au travail ;
- des formations réalisées en matière de lutte contre les discriminations ;
- des supports de communication pour lutter contre le harcèlement sexuel ;
- une procédure d'alerte et de soutien aux victimes ;

La direction des ressources humaines a indiqué ne pas avoir connaissance de ce plan, dont le premier axe n'a en conséquence fait l'objet d'aucune mise en œuvre alors même que l'assemblée délibérante s'était engagée sur des mesures ambitieuses. Le plan « Egalité femmes hommes » est resté à un niveau politique sans que les services ne s'en saisissent. Aucun plan d'actions n'a été élaboré et aucun service n'a été désigné pour assurer le suivi de la mise en œuvre.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose l'adoption d'un plan Egalité femmes-hommes pour les collectivités. Le département devra définir les modalités d'application de ce plan pour éviter l'écueil d'un affichage sans mise en œuvre.

#### 4.3- Le régime indemnitaire

Le décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) avait pour objectif de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire.

Le régime indemnitaire des agents du département a été modifié en juin 2019, afin de mettre en œuvre le RIFSEEP, dont l'échéance de transposition aux collectivités, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, était déjà largement atteinte.

Les modalités de mise en œuvre restent les mêmes que dans la pratique antérieure : les montants attribués aux agents ne sont définis que par l'assemblée délibérante. L'autorité territoriale n'intervient pas et, dans la plupart des cas, le montant du régime indemnitaire n'est pas attribué individuellement par un acte signé de l'autorité territoriale précisant le montant et les conditions de liquidation du régime indemnitaire versé à l'agent.

Il s'agit d'un défaut majeur hérité de l'ancien régime indemnitaire, qui n'a pas été corrigé lors de la refonte de ce dernier en 2019. Les échanges avec la collectivité dans le cadre du contrôle indiquent toutefois qu'un changement de pratique est en œuvre, avec la généralisation des actes individuels.

##### 4.3.1- De 2003 à 2019 : un régime indemnitaire de grade et de fonctions

La délibération du 23 juin 2003 instaure le régime indemnitaire et le qualifie de « régime



indemnitaires de grade et de fonctions ».

Depuis 2003, le régime indemnitaire est composé de deux parts appelées « grade » et « fonctions » en référence aux différents dispositifs réglementaires alors disponibles<sup>38</sup>.

Les montants sont figés pour chaque agent, lié au grade qu'il détient et à l'emploi occupé ; ils sont reliés explicitement aux dispositifs réglementaires de référence.

#### 4.3.1.1- Les bénéficiaires du régime indemnitaire jusqu'en 2019

Deux délibérations, de 2003 puis 2011, déterminent les catégories d'agents bénéficiaires des deux parts du régime indemnitaire, « grade » et « fonctions ».

La délibération du 23 juin 2003 ouvre le bénéfice du régime indemnitaire de grade « aux agents titulaires et stagiaires, aux agents non titulaires recrutés au titre de l'article 38<sup>39</sup> et aux agents non titulaires recrutés sur emploi permanents au titre de l'article 3 alinéa 3<sup>40</sup> ou au titre de l'article 3 alinéa 2<sup>41</sup> lorsque la délibération le prévoit ».

La délibération du 9 juin 2011 élargit le bénéfice du régime indemnitaire, pour la seule part fonctions, aux agents recrutés « en vertu de l'article 3 alinéa 1<sup>42</sup> de la loi du 26 janvier 1984 et aux agents mis à disposition de la collectivité ».

Les fondements légaux de recours aux contractuels visés dans les délibérations de 2003 et 2011 ont été modifiés par la loi du 12 mars 2012.

Le régime indemnitaire en vigueur entre 2011 et 2019 bénéficie aux agents suivants :

#### ➤ Part « grade » et part « fonctions » :

- ♦ agents titulaires et stagiaires ;
- ♦ agents contractuels sur emplois permanents :
  - agents recrutés au titre de l'article 38 (reconnus travailleurs handicapés) ;
  - agents contractuels en l'absence de cadre d'emploi de fonctionnaire existant, ou pour les emplois de catégories A, lorsque les fonctions ou les besoins du service le justifient.
- ♦ agents contractuels sur emploi non permanents :
  - dès lors que la délibération le permet, le régime indemnitaire est servi aux agents recrutés pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel ; interrogée sur ce point, la direction des ressources humaines a indiqué que cela ne s'est produit que de façon marginale.

<sup>38</sup> IFTS, IEMP, IAT pour la filière administrative, PSR, ISS, IAT et IEMP pour la filière technique.

<sup>39</sup> Recrutement direct des agents porteurs d'un handicap.

<sup>40</sup> L'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 renvoyait dans sa rédaction en vigueur à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 « (...) Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre 1er du statut général, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. »

<sup>41</sup> « Ces collectivités et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel. »

<sup>42</sup> « Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, de leur participation à des activités dans le cadre de l'une des réserves mentionnées à l'article 74, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi. »

➤ Part « fonctions » uniquement :

- ◆ agents contractuels sur emplois permanents :
  - agents contractuels recrutés pour faire face au remplacement momentané d'un fonctionnaire ou la vacance d'un emploi non pourvu ;
  - agents mis à disposition du conseil départemental.

4.3.1.2- *Le régime indemnitaire de grade*

La part « grade » du régime indemnitaire en représente l'essentiel (au moins 70 % pour les agents occupant des fonctions d'encadrement et jusqu'à 100 % pour les agents de catégorie C qui pour la plupart ne bénéficient pas de la part « fonctions »).

Les montants attribués sont identiques, à grade équivalent, pour toutes les filières, hormis pour la filière technique dont les agents bénéficient de montants plus élevés que ceux des autres filières dès le second grade de la catégorie B :

**Tableau 14 : Régime indemnitaire de grade jusqu'en octobre 2019 : illustration des disparités entre filières**

|             | Grade  | Montant du RI de grade mensuel (en euros) |
|-------------|--|---|
| Catégorie A | Ingénieur principal                          | 1 134                                     |
|             | Attaché principal                            | 446                                       |
|             | Ingénieur                                    | 729                                       |
|             | Attaché                                      | 446                                       |
| Catégorie B | Conseiller socio-éducatif                    | 446                                       |
|             | Technicien principal 1 <sup>ère</sup> classe | 504                                       |
|             | Rédacteur principal 1 <sup>ère</sup> classe  | 357                                       |
|             | Technicien principal 2 <sup>ème</sup> classe | 464                                       |
| Catégorie C | Rédacteur principal 2 <sup>ème</sup> classe  | 357                                       |
|             | Adjoint du patrimoine                        | 203                                       |
|             | Adjoint administratif                        | 203                                       |

Source : CRC, d'après les délibérations du CD38 portant sur le régime indemnitaire.

4.3.1.3- *Le régime indemnitaire de fonction*

Les emplois sont classés selon cinq niveaux, en fonction des niveaux de responsabilité, d'expertise et d'encadrement :

- ◆ sans niveau de fonction : pas de RI de fonction ;
- ◆ niveau 3 : 800 €/ an ;
- ◆ niveau 2 : 1 600 €/ an ;
- ◆ niveau 1 : 2 400 €/ an ;
- ◆ DGA : 4 800 €/ an.

Le montant du régime de fonction est le même pour tous les agents, hormis pour les agents de la filière technique de catégorie A, qui bénéficient de montants plus élevés.

Des « missions complémentaires », au nombre de six en 2019, peuvent donner lieu à majoration du régime indemnitaire de fonctions<sup>43</sup>.

4.3.1.4- *Conclusion sur le régime indemnitaire en vigueur jusqu'en fin d'année 2019*

<sup>43</sup> 1- « acteurs locaux de prévention » ; 2- tuteurs de stages (hors tuteurs d'apprentis qui bénéficient de la NBI) ; 3- « astreinte » (hors filière technique) ; 4- « intérim d'un poste d'encadrement » ; 5- « exercice de certaines fonctions en zone urbaine sensible » (hors agents éligibles à la NBI) ; 6- « indemnité pour horaire décalés ».

Pendant plus de quinze ans, entre 2003 et 2019, aucune modification majeure du régime indemnitaire départemental n'a été présentée à l'assemblée délibérante, alors que les réformes se sont succédé au niveau national, appelant des collectivités des modifications de leur régime indemnitaire (prime de fonction et de résultat, puis RIFSEEP).

Les écarts de rémunération entre filières sont importants. Les filières sociale et médico-sociale, qui sont en tension et sur lesquelles les difficultés à recruter et à conserver les agents (cf. infra) sont les plus importantes, ne bénéficient pas du régime indemnitaire le plus attractif, ni le plus évolutif du département.

Le régime indemnitaire en vigueur pendant cette période est rigide, les montants étant fixés dans les délibérations sans possibilité de variation, privant le pouvoir exécutif de toute faculté de modulation individuelle en méconnaissance des dispositions issues de la loi du 26 janvier 1984.

L'article 2 du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise en effet que « *l'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire* ».

Il appartient donc au président du conseil départemental de déterminer le taux et le montant applicable individuellement à chaque agent, matérialisé par des arrêtés individuels notifiés.

#### 4.3.2- A partir de juin 2019 : instauration du RIFSEEP

Le décret du 20 mai 2014 précité crée un nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP, appelé à remplacer l'ensemble des régimes indemnitaires existants. Approuvé par le conseil départemental le 21 juin 2019, amendé pour une erreur matérielle sur les montants, le RIFSEEP est appliqué à partir du cycle de paye du mois d'octobre 2019.

##### 4.3.2.1- Description générale du RIFSEEP

Il concerne l'ensemble des filières des trois catégories hiérarchiques, à l'exception des filières de la police municipale et sapeurs-pompiers professionnels qui conservent un régime indemnitaire spécifique. D'autres cadres d'emplois ne bénéficient pas encore de l'application de ce nouveau régime indemnitaire. Pour le département, il s'agit des agents exerçant leurs fonctions dans les collèges : les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement ; une clause de révision est prévue pour envisager leur accès au RIFSEEP.

Le RIFSEEP, exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, se substitue au régime indemnitaire existant. Il est composé de deux parts :

- l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui tient compte du niveau de responsabilité et d'expertise du poste et l'expérience professionnelle de l'agent ;
- le complément indemnitaire annuel (CIA) qui rémunère l'engagement professionnel et la manière de servir.

Le RIFSEEP marque le passage d'une logique de grade détenu à une logique d'emploi occupé par l'agent.

Suivant cette logique, en 2019, la notion de filières et de grades disparaît au profit des « groupes fonctions ». Pour cela, le département a classé chaque emploi dans douze groupes allant des « emplois spécialisés de catégorie C (C2) » aux « emplois de direction générale (A1) ». Il reproduit à l'identique les dispositions prévues par la circulaire ministérielle du 5 décembre 2014, relative à la mise en œuvre du RIFSEEP, qui préconise de prévoir des groupes de fonctions « *formellement déconnectés du grade* » et « *hiérarchisés* », quatre

groupes pour la catégorie A, trois groupes pour la catégorie B et deux groupes pour la catégorie C.

Si la délibération de juin 2019 évoque le CIA, l'assemblée délibérante reporte les éléments nécessaires à sa mise en œuvre à une délibération ultérieure : plafonds applicables à chaque groupe fonction, critères de modulation, conditions d'attribution et périodicité de versement.

La collectivité n'a pas instauré le nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) dans toutes ses dimensions, et particulièrement celle qui permet de soutenir et valoriser la motivation et l'investissement individuel des agents.

#### 4.3.2.2- Les objectifs poursuivis

L'approbation de la part IFSE s'est accompagnée d'une importante revalorisation salariale, que les services du département évaluent à près de 8 M€ annuels pour tous les agents concernés.

Les montants attribués aux agents des filières administrative, culturelle et médico-sociale ont été revalorisés, afin de « réduire les écarts de rémunération avec la filière technique dans un objectif de rapprochement des régimes indemnitaires et d'équité de traitement »<sup>44</sup>.

L'autre objectif recherché par le département à travers la revalorisation du régime indemnitaire est de « renforcer son attractivité en alignant les montants proposés dans le cadre du RIFSEEP sur les montants pratiqués par les collectivités comparables pour réduire le décalage et la concurrence notamment en matière de recrutements ». La collectivité produit à l'appui de cet objectif le tableau suivant :

**Tableau 15 : Comparaison des niveaux de régime indemnitaire par le département de l'Isère (document communiqué en interne)**

| Groupe | Emplois                          | Montant brut/mois Rifssep | Montants collectivités similaires |
|--------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| A2     | Directeurs                       | 1400 €                    | 1350-1500 €                       |
| A3     | Directeurs adjoints              | 1200 €                    | 1100-1350 €                       |
| A4     | Chefs de service                 | 800 €                     | 800-1100 €                        |
| A5     | Chefs de service adjoints        | 750 €                     | 700-1000 €                        |
| A6     | Emplois expertise ou encadrement | 650 €                     | 570-750 €                         |
| A7     | Emplois spécialisés              | 560 €                     | 500-700 €                         |

Source : extrait de la newsletter n°7 (juillet 2019) « RIFSEEP infos »

Enfin, le département a souhaité étendre le bénéfice du régime indemnitaire aux agents contractuels des catégories B et C.

#### 4.3.2.3- Un régime indemnitaire de grade conservé dans le RIFSEEP au bénéfice de certains cadres d'emploi

Le principe d'un régime indemnitaire lié à la fonction et déconnecté du grade n'est pas entièrement respecté. Certains cadres d'emplois bénéficient de montants plus élevés que les autres agents relevant des mêmes groupes – cette dérogation concerne les six premiers groupes fonctions<sup>45</sup>.

Ces agents bénéficieront, du seul fait d'un avancement de grade, de la bonification

<sup>44</sup> Source : documentation interne diffusée aux agents.

<sup>45</sup> Sont concernés, pour ceux relevant de la catégorie A : les grades d'administrateur général, administrateur hors classe, administrateur, ingénieur en chef général, ingénieur en chef, médecin hors classe, médecin 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> classes, ingénieur hors classe, ingénieur principal, ingénieur, et pour ceux de la catégorie B, seuls les techniciens principaux de 2<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> classes.

automatique de leur régime indemnitaire, alors même qu'ils n'auraient pas intégré un nouvel emploi, assorti de responsabilités nouvelles ou d'un niveau d'expertise accru.

#### 4.3.3- Des primes accessoires irrégulières

Aucune prime ou indemnité ne peut être attribuée aux agents territoriaux en l'absence d'un texte l'instituant expressément. En conséquence, l'assemblée délibérante ou l'autorité territoriale ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant de créer une prime en vertu du principe « pas de prime sans texte »<sup>46</sup>.

Le fondement légal de ce principe est précisé par le décret d'application n° 91-875 du 6 septembre 1991 qui renvoie aux textes applicables aux agents de l'État. L'article 1<sup>er</sup> dispose, en effet, que « *le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration des établissements publics locaux pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes* ».

Plusieurs primes délibérées par le conseil départemental ne sont pas rattachées formellement à un texte les encadrant.

##### 4.3.3.1- *Le maintien de primes irrégulières dans le nouveau régime indemnitaire*

##### 4.3.3.1.1- *Les primes pour horaires décalés*

Dispositif instauré en 2014, suite à la réorganisation du temps de travail, il est depuis fortement utilisé dans le processus de paye des agents (117 000 heures rémunérées en 2016<sup>47</sup>).

Adopté par délibération du 19 juin 2014 (amendée par délibération du 17 décembre 2015<sup>48</sup>), le dispositif est reconduit à l'identique dans la délibération du 21 juin 2019 instaurant le nouveau régime indemnitaire.

Les « heures décalées » sont attribuées dès que le planning d'un agent inclut, sans dépassement du cycle de travail normal, des horaires atypiques, par rapport à une norme, fixée par la collectivité, qui serait celle du travail de bureau (travail avant 7 heures et après 18 heures).

Un supplément horaire, s'échelonnant entre 1,02 € et 10,12 € (pour du travail de nuit) est versé à l'agent, dès lors que le nombre de ces horaires dits atypiques, réalisé au cours d'une même journée de travail, égale ou dépasse trois heures.

Pour seul fondement juridique, la délibération du 17 décembre 2015 évoque un lien avec les IHTS : « *par similitude avec les règles d'application des IHTS (indemnités horaires pour travaux supplémentaires), sont éligibles à l'indemnité pour horaires décalés les agents de catégories B et C, qui sont amenés, à la demande de leur supérieur hiérarchique, à travailler en soirée (entre 18h et 22h) et la nuit (entre 22h et 7h), un samedi (entre 7h et 22h), un dimanche (entre 7h et 22h), ou un jour férié (entre 7h et 22h) durant le cycle de travail hebdomadaire (38 ou 40 heures)* ».

La rémunération d'horaires décalés n'a pas d'équivalence dans les dispositifs de régime indemnitaire bénéficiant aux fonctionnaires d'État : il s'agit donc d'une prime dépourvue de fondement légal.

<sup>46</sup> Conseil d'État, 18 juin 1993, req. n° 106984.

<sup>47</sup> Les informations détaillées sur le nombre d'heures décalées ne figurent pas dans le bilan social « officiel » déposé en 2017, mais dans celui de 2016, facultatif, dans lequel la collectivité a produit ses propres indicateurs.

<sup>48</sup> Les modifications ont porté sur la définition de la tranche horaire 18h00 – 22h00.

L'assimilation au dispositif des IHTS (indemnités horaires pour travaux supplémentaires) qui figure dans la délibération est inopérant : les heures supplémentaires, c'est-à-dire réalisées au-delà d'un temps complet peuvent être indemnisées ; elles sont éventuellement majorées si elles ont lieu dans des horaires atypiques (nuit, dimanche, jours fériés), mais, à la différence des « heures décalées », elles sont réalisées au-delà du temps de travail habituel. Le conseil d'État a jugé qu'il convient de respecter les conditions d'octroi des primes dont les finalités ne doivent pas être dénaturées (CE du 4 mai 1998, commune de Mont-Dol).

L'assemblée délibérante n'a pas saisi l'occasion de la refonte du régime indemnitaire pour supprimer cette prime, qui est maintenue dans le nouveau régime de la collectivité approuvé en juin 2019. Le département a indiqué qu'il considère depuis cette date l'indemnité pour horaires décalés comme un élément de la part fonctions du RIFSEEP, valorisant les emplois concernés par des sujétions horaires particulières. Les contraintes horaires qui pèsent sur certains emplois peuvent entrer dans les critères de mise en œuvre du RIFSEEP. Toutefois, leur traduction indemnitaire (part IFSE) doit se faire globalement, au même titre que les autres critères permettant de définir le niveau de responsabilité et d'expertise. La variabilité de cet élément de prime et son rattachement strict aux services réalisés ne correspondent, ni aux modalités de mise en œuvre du RIFSEEP, ni à son fonctionnement.

Outre l'absence de fondement légal, les modalités de calcul et la liquidation de cette prime, fortement individualisée, rendent son application complexe et source d'erreurs. En 2018, des heures décalées ont été rémunérées pour 378 k€ brut ; elles sont versées à 1 420 agents, ce qui implique un important coût de gestion, s'agissant d'un élément de rémunération variant mensuellement. La direction des ressources humaines estime toutefois que le traitement de cette variable est facilité par l'intégration automatique des données depuis les plannings des agents vers le logiciel de paye.

#### *4.3.3.1.2- L'indemnité compensatrice suite à une réorganisation de service*

Adoptée par décision de la commission permanente du conseil départemental du 30 septembre 2011, cette prime vise à compenser la perte de salaire net subie par un agent, suite à un changement d'affectation et ou de fonction souhaité par la collectivité, dans le cadre d'une réorganisation de service. Aux termes de la délibération, cette prime a vocation à diminuer puis disparaître « au regard de la situation de l'agent (ex : avancement d'échelon, attribution NBI, attribution nouveau régime de fonction...) ».

La collectivité met en œuvre cette prime lorsqu'un agent perd le bénéfice de la NBI à la suite d'un changement de poste. Cette prime est créée sans référence à un des éléments du régime indemnitaire dont bénéficient les fonctionnaires d'État : elle est donc irrégulière.

La nature de cette prime, qui vise à compenser une perte de salaire due à un changement de responsabilité, conduit la collectivité à créer des situations inégales entre agents. La NBI est un élément de rémunération obligatoire, liée à l'emploi occupé. La perte d'une NBI dans le cadre d'un changement d'emploi ne saurait être indemnisée puisque l'agent n'occupe plus les fonctions ouvrant droit à ce versement.

Outre l'absence de fondement légal, les modalités de calcul de cette prime, fortement individualisée et évolutive (car elle doit être diminuée à proportion des augmentations de traitement net de l'agent), rendent difficile son application. Elle ne fait pas l'objet de décisions individuelles (acte administratif) ; les dossiers des agents contiennent les informations relatives à sa liquidation sur des feuilles Excel ou dans des échanges de mail.

#### *4.3.3.2- Une prime irrégulière créée en 2019 : la prime pour les métiers en tension*

Cette prime est créée avec le régime indemnitaire de 2019. Elle prévoit la possibilité d'une majoration du régime indemnitaire lié au groupe fonction d'appartenance entre 50 € et 400 € mensuels maximum. La liste des « métiers en tension » n'est pas donnée dans la délibération. Il est indiqué qu'elle sera établie sur la base des indicateurs de recrutements (jurys infructueux, absences de recrutement), sans autre indication.

La structure de la délibération du 21 juin 2019 laisse entendre que cette prime est un élément de l'IFSE qui est traitée dans un premier chapitre « régime indemnitaire lié aux groupes fonctions » ; la prime « métiers en tension » figure dans un chapitre « majorations du régime indemnitaire du groupe fonction ».

L'article 2 du décret du 6 septembre 1991 précise que trois éléments doivent être prévus par une délibération instaurant un élément de régime indemnitaire : la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables. Or la délibération ne renseigne pas sur la liste des métiers en tension. Il n'appartient pas à l'autorité territoriale mais à l'assemblée délibérante de fixer le cadre du régime indemnitaire et donc la liste des emplois concernés sur la base de critères objectifs.

Une majoration du régime indemnitaire fondée sur les tensions du marché du travail et non sur les fonctions exercées est contestable car les difficultés qui peuvent être rencontrées par la collectivité lorsqu'elle recrute, ne préjugent pas de sujétions ou de contraintes particulières liées aux fonctions.

Cet élément du régime indemnitaire, présenté comme une part de l'IFSE, est fondé sur les tensions conjoncturelles du marché du travail et non sur les fonctions, sujétions ou niveau d'expertise qui seuls définissent le niveau attribué à l'IFSE (indemnité de fonction de sujétions et d'expertise).

#### 4.3.4- Un complément de régime indemnitaire versé sans délibération

La décision de la commission permanente du 30 septembre 2011 et la délibération du 21 juin 2019 définissent dans les mêmes termes l'indemnité compensatrice qui reste donc en vigueur dans le nouveau régime indemnitaire.

L'indemnité compensatrice concerne les agents qui, en raison d'une réorganisation des services à l'initiative de la collectivité, subiraient une diminution de leur régime indemnitaire au titre des responsabilités assumées et ou de la NBI. Cette indemnité compensatrice aurait donc vocation à combler ce différentiel jusqu'à ce que les évolutions salariales de l'agent – prise d'échelon, attribution de NBI, attribution d'un nouveau régime indemnitaire de fonctions – viennent compenser cette baisse de rémunération.

L'indemnité compensatrice n'est pas seulement versée dans les cas de réorganisation à l'initiative de la collectivité ; elle permet d'accorder un complément de rémunération des agents à l'occasion d'une mobilité externe. Afin de proposer une rémunération satisfaisant les nouveaux agents, une indemnité compensatrice est versée dès leur recrutement à plusieurs d'entre eux, pour des recrutements intervenus depuis 2016.

En 2018, cette prime a été versée à 122 agents pour un montant total de 173 k€, dans la plupart des cas, sur des motifs prévus par la délibération (perte de NBI suite à un changement de poste).

Entre 2016 et 2018, douze agents perçoivent une indemnité compensatrice en dehors des cas prévus par la délibération, pour des montants compris entre 202 € et 1682 € bruts mensuels (707 € en moyenne par agent).

Si les montants en jeu sont modestes au regard de la masse salariale globale, ils ont permis de porter les rémunérations de certains cadres largement au-delà des montants adoptés par l'assemblée délibérante et, pour certains, au-delà des plafonds applicables aux fonctionnaires d'État. Pour deux agents au moins, le dépassement des plafonds de régime indemnitaire autorisés dans la fonction publique d'État méconnaît le principe de parité des rémunérations entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale.

Si l'exécutif souhaite disposer d'une plus grande liberté dans la fixation de la rémunération de certains agents, l'assemblée délibérante doit en fixer le cadre. Il a été indiqué, suite aux observations de la chambre dans le cadre du présent examen de la gestion, que le versement de l'indemnité compensatrice avait cessé avec la mise en place du nouveau régime indemnitaire en fin d'année 2019.

#### 4.3.5- Conclusions sur le régime indemnitaire du département

Le département a adopté un régime indemnitaire très encadré, puisque le montant des primes, dans l'ancien comme dans le nouveau régime en place depuis juin 2019, est fixé par son organe délibérant, privant le pouvoir exécutif de toute faculté de modulation individuelle en rupture avec les dispositions issues de la loi du 26 janvier 1984. L'article 2 du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précise pourtant que « *l'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire* ».

Cette absence de souplesse a conduit à plusieurs irrégularités : création de primes dépourvues de fondement légal, versement de primes non prévues dans les délibérations, maintien de la NBI à des agents n'occupant plus les emplois y ouvrant droit.

La mise en place complète du RIFSEEP, avec une part CIA active, doit permettre de mettre un terme à ces irrégularités.

### 4.4- Le temps de travail

#### 4.4.1- La régularisation et le passage aux 1 607 heures effectives

Chaque collectivité ou établissement public décide de l'ensemble des règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail, conformément aux dispositions du décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

La durée annuelle légale du temps de travail est fixée à 1 607 heures depuis 2005<sup>49</sup>, cette durée constituant tant un plafond qu'un plancher.

Le département de l'Isère est en conformité sur ce point, suite à une modification du temps de travail des agents du conseil départemental introduite en septembre 2014 après l'adoption d'un nouveau règlement par l'assemblée délibérante : le temps de travail des agents du conseil départemental est passé de 1 553 heures annuelles à 1 607 heures.

Quelques modifications mineures ont amendé ce règlement en janvier 2016 pour aboutir à deux modalités d'organisation du temps de travail :

<sup>49</sup> Décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1 du décret du 12 juillet 2001, puis de la loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité, ayant porté la durée annuelle du travail de 1 600 à 1 607 heures hebdomadaires.



**Tableau 16 : Modalités du temps de travail au conseil départemental de l'Isère**

|                               | Modalité 1                             | Modalité 2                           |
|-------------------------------|--|--------------------------------------|
| Temps annuel                  | 1 607 heures                           | 1 607 heures                         |
| Durée hebdomadaire de travail | 40 heures                              | 36 heures 30 minutes                 |
| Temps journalier              | 8 heures                               | 7 heures 18 minutes                  |
| Congés annuels                | 31 jours (hors fractionnement)         | 31 jours (hors fractionnement)       |
| Récupérations ARTT            | 21 jours/ an (moins 1 jour solidarité) | 2 jours/an (moins 1 jour solidarité) |

Source : extrait du règlement intérieur du temps de travail applicable à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016

Les agents auraient choisi majoritairement la première modalité d'organisation du temps de travail. Les services du département ne sont cependant pas en mesure de donner précisément le nombre d'agents ayant opté pour l'un ou l'autre régime.

Ils estiment que 1 200 agents environ exercent leur activité selon des horaires fixes (agents affectés dans les centres éducatifs renforcés, agents des collèges, agents d'accueil dans les musées, agents affectés au domaine de Vizille, chargés d'accueil du service relation usager, agents du service exploitation de la DCET, les chauffeurs et les agents affectés au PC Itinéraire).

Parmi les autres agents, seuls 90 ont opté pour un temps de travail selon la modalité 2 (36H30), la grande majorité ayant choisi une durée hebdomadaire de travail de 40 heures et 21 jours de récupération sous forme de 21 jours d'ARTT pour un emploi à temps complet.

#### 4.4.2- Une répartition irrégulière des jours des congés annuels et des jours d'ARTT.

Le passage aux 1 607 heures de travail effectif annuel a représenté pour la direction de la collectivité un effort important de négociation pour obtenir l'adhésion des agents.

Le modèle mis en place appelle cependant plusieurs observations.

Le règlement du temps de travail adopté par le conseil départemental fixe le nombre de jours de congés annuels forfaitaire, pour un agent à temps plein, à 31 jours. Or le décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose qu'un agent a droit à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de travail. Ainsi un agent à temps plein travaillant cinq jours par semaine a droit à 25 jours de congés annuels et non à 31 jours.

Cette dérogation à la règle est sans incidence majeure sur la durée annuelle du temps de travail, car le nombre de jours d'ARTT calculé est inférieur à ce qu'il aurait été si la réglementation sur les congés annuels avait été appliquée ; un agent, employé à temps plein, réalisant bien 1 607 heures annuelles de travail effectif.

**Tableau 17 : Calcul du nombre d'ARTT annuelles pour un temps de travail quotidien de 8h00**

|                |                                     | Principe | CD38  |
|----------------|-------------------------------------|----------|-------|
|                | Année en jours                      | 365      | 365   |
| -              | Jours weekend                       | 104      | 104   |
| -              | Jours fériés (moyenne de 8)         | 8        | 8     |
| -              | Jours de congés                     | 25       | 31    |
| =              | Jours travaillés                    | 228      | 222   |
| A              | Heures travaillées par année        | 1 824    | 1 776 |
| B              | Heures légales annuelles            | 1 607    | 1 607 |
| C = A-B        | Heures supplémentaires récupérables | 217      | 169   |
| = C/8 (heures) | Droits ARTT exprimés en jours :     | 27,1     | 21,1  |

Source : règlement du temps de travail, retraitement CRC.

Le règlement du temps de travail indique que le nombre de journées ARTT est de « 21 jours par an (déduction faite de la journée de solidarité) »<sup>50</sup>. La journée de solidarité aurait dû être prélevée après calcul des droits à ARTT, les portant à 20 jours et non 21. Il s'agit d'un arrondi régulier à la règle des 1 607 heures, qui porte sur un peu moins d'une journée (0,9 jour).

Le régime applicable à l'utilisation des congés annuels est plus avantageux pour les agents que celui applicable aux jours d'ARTT ; l'augmentation artificielle du nombre de jours de congés annuels par la diminution du nombre de jours d'ARTT est porteuse d'avantages supplémentaires et, par conséquent, facteur de coûts supplémentaires pour la collectivité employeur :

- ♦ un agent du département<sup>51</sup> peut être autorisé à reporter seulement trois jours d'ARTT sur l'année suivante mais jusqu'à 15 jours de congés annuels ;
- ♦ en cas de placement en congés pour maladie, une réfaction du nombre de jours d'ARTT est opérée (perte d'une journée dès 10,5 jours d'absence qui auraient dû être travaillées) alors que le règlement prévoit, conformément aux apports de la jurisprudence prise en vertu du droit européen<sup>52</sup>, un report automatique des congés annuels restant dû et non pris du fait d'un congé maladie, ce jusqu'à 15 mois après la date de reprise de l'agent.

Pour une même enveloppe de jours d'absence disponibles, il est donc plus avantageux pour un agent de bénéficier de jours de congés annuels que de jours d'ARTT.

#### 4.4.3- Le temps de travail dérogatoire applicable aux agents du service aménagement du territoire de l'Oisans.

L'estimation du nombre d'IHTS payées à l'échelle du département et par service a été établie par comparaison d'un tableau produit spécifiquement par la collectivité avec les extractions des données de payes. Cette comparaison a fait ressortir des incohérences entre les deux sources de données.

Le département doit veiller à la fiabilité de ses données.

L'examen des IHTS versées aux agents du département en 2018 fait apparaître, au-delà des situations individuelles en lien avec des emplois porteurs de contraintes particulières, des pratiques propres à certains services, plus « consommateurs » d'heures supplémentaires.

Le service aménagement se détache nettement en volume et en montant d'heures

<sup>50</sup> Chapitre I : la durée du travail au département de l'Isère.

<sup>51</sup> Dispositions prévues dans le règlement du temps de travail des agents départementaux approuvé en 2016.

<sup>52</sup> CE, 14 juin 2017, requête 391131 – Ville de Paris.

supplémentaires rémunérées. Ce service compte les agents d'exploitation des routes, en charge notamment, de la viabilité hivernale.

**Tableau 18 : IHTS versées aux agents du département en 2018, d'après les données du département**

| Nom du service   | IHTS payées (en heures) | Montant IHTS payées (en €) |
|--|-------------------------|----------------------------|
| Service aménagement  | 69 908                  | 1 723 058                  |
| Mission vie des élus   | 3 442                   | 66 028                     |
| Service poste de commandement Itinisé  | 2 975                   | 70 018                     |
| Domaine de Vizille   | 1 413                   | 27 477                     |
| Service du protocole et de l'évènementiel  | 1 254                   | 23 274                     |
| Service communication  | 948                     | 15 898                     |
| Direction générale des services du département                                     | 929                     | 17 713                     |
| Musée dauphinois   | 608                     | 12 430                     |
| Direction des relations extérieures  | 584                     | 9 732                      |
| Service du patrimoine naturel  | 544                     | 10 404                     |
| <i>53 autres services ( moins de 500 IHTS rémunérées par année et par service)</i> |                         |                            |
| <b>Total général</b>   | <b>90 507</b>           | <b>2 126 794</b>           |

Source : CRC, d'après le tableau des IHTS produit par le CD38

Le contrôle a porté sur ce service, qui se subdivise au sein de chacun des 13 territoires du département.

#### 4.4.3.1- *Le non-respect des garanties minimales en matière de temps de travail*

Au sein du service aménagement, les pratiques en matière d'organisation du temps de travail et de rémunération des heures supplémentaires varient considérablement entre les territoires, dont l'organisation est, comme dans d'autres domaines, fortement déconcentrée. Le directeur territorial de l'aménagement dispose, sous l'autorité du directeur de territoire, d'une grande autonomie pour organiser le travail des agents.

En matière de temps de travail, les écarts à la règle les plus importants ont été constatés dans le territoire de l'Oisans, qui concentre à lui seul près de 30 % de la totalité des IHTS versées aux agents du service aménagement (cf. tableau ci-dessous).

Territoire de montagne, touristique, dont le réseau routier est constitué « en étoile », les contraintes d'exploitation y sont fortes, particulièrement en période hivernale :

- impossibilité d'organiser des circuits au contraire de la plaine ;
- forte contrainte de service en période hivernale car l'Oisans dessert les deux stations de haute montagne des Deux-Alpes et de l'Alpe-d'Huez.

Pour remplir ces missions particulières et assurer une continuité de service, la collectivité a plusieurs solutions : elle peut, après consultation des instances paritaires et dans des cas identifiés et encadrés, autoriser ses agents à travailler selon un rythme de travail plus intense que ce que prévoit le cadre légal<sup>53</sup> ; elle peut aussi ou alternativement recruter suffisamment d'agents, y compris saisonniers, pour répondre à ces contraintes d'exploitation.

**Tableau 19 : Répartition du nombre d'IHTS versés aux agents des services aménagement par territoire**

<sup>53</sup> L'aménagement du temps de travail doit, en toute hypothèse, respecter des garanties minimales fixées par la directive européenne n° 93/104/CE du Conseil de l'union européenne du 23 novembre 1993 et par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

| Service                           | Nombre IHTS   |
|-----------------------------------|---------------|
| <b>Aménagement (Oisans)</b>       | <b>16 976</b> |
| Aménagement (Matheysine)          | 9 202         |
| Aménagement (Trièves)             | 7 979         |
| Aménagement (Sud Grésivaudan)     | 6 225         |
| Aménagement (Vercors)             | 5 262         |
| Aménagement (Grésivaudan)         | 4 840         |
| Aménagement (Porte des Alpes)     | 2 018         |
| Aménagement (Haut-Rhône Dauphiné) | 2 008         |
| Aménagement (Voiron.Chartreuse)   | 1 959         |
| Aménagement (Vals du Dauphiné)    | 1 929         |
| Aménagement (Isère rhodanienne)   | 1 638         |
| Aménagement (Bièvre Valloire)     | 411           |
| <b>Total général</b>              | <b>60 448</b> |

Source : CRC, d'après les données de payes déposées par le comptable public.

Le département de l'Isère a approuvé un règlement du temps de travail comprenant des dérogations aux garanties minimales pour certains emplois, dont ceux occupés par les agents chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes (annexe 9 du règlement du temps de travail). Ce règlement a été approuvé par le comité technique du 4 juillet 2016.

Le règlement particulier prévoit que les contraintes du service aménagement peuvent conduire à des dérogations aux garanties minimales du temps de travail.

Les plannings 2018 de tous les agents du service aménagement de la direction territoriale de l'Oisans ont été analysés. Précis, ils sont aussi utilisés pour justifier le nombre d'heures supplémentaires réalisées.

Leurs missions se déroulent tout au long de l'année dans des conditions dérogatoires à la réglementation applicable en matière de temps de travail, y compris au-delà des bornes prévues par le règlement particulier défini pour les agents d'exploitation des routes.

La maquette des plannings est remplie par chaque agent, ce qui pose un problème de fiabilité des données et, au-delà, de gouvernance : en effet, l'organisation du planning de travail appartient à l'autorité hiérarchique de l'agent, qui ne doit pas être mis en situation de définir lui-même son temps de travail et les éventuelles heures supplémentaires qu'il devra effectuer. Les tableaux font d'ailleurs apparaître les écarts aux garanties minimales du temps de travail, ce qui n'empêche pas la quarantaine d'agents d'exploitation de la direction de l'Oisans de présenter à leur direction des plannings réalisés dérogeant régulièrement à ces règles de sécurité au travail.

Plus précisément, les agents effectuent des actions renforcées, au milieu de la nuit, pour assurer la viabilité des routes en hiver.

A ces actions ponctuelles, s'ajoutent leurs heures « habituelles » de travail, en journée. Cette pratique, dont il est impossible de savoir si elle correspond aux heures réellement travaillées (en l'absence de dispositif de contrôle automatisé des présences), conduit au constat de journées de travail très lourdes : par exemple, un agent prend son poste le lundi 29 octobre 2018 de 06h00 à 12h00, puis de 13h30 à 17h00 et enfin de 18h00 à 22h00. Il reprend dès le lendemain à 03h30 pour une nouvelle journée de 15 heures, après un repos de 5h30 seulement.

Tous les plafonds quotidiens sont dépassés – y compris ceux, dérogatoires, adoptés par la collectivité :

- ♦ durée maximum journalière (13h30 au lieu de 12h00 maximum) ;

- amplitude maximum quotidienne (16h00 au lieu de 15h00 maximum) ;
- repos minimum (5h30 au lieu de 9h00 minimum).

Les plafonds hebdomadaires sont aussi dépassés pour la plupart des agents.

Un autre agent est rémunéré 171 heures supplémentaires au mois de février 2018, ce qui signifie qu'il a travaillé le mois précédent l'équivalent de deux fois la durée légale du travail, qui s'établit à 133 heures de travail effectif mensuel moyen.

En 2018, 42 agents ont été rémunérés plus de 200 IHTS, soit en moyenne 16,5 heures supplémentaires par mois. Parmi eux, une dizaine d'agents est rémunérée entre 40 et 55 heures supplémentaires en moyenne par mois, avec des pics d'activité à plus de 100 heures par mois.

Ces pratiques, à l'initiative des agents ou de leur hiérarchie, aggravent les risques d'accident du travail ou de trajet. En cas d'accident grave, la responsabilité de la collectivité pourrait être engagée.

Enfin, l'organisation du travail, la planification des tâches habituelles, ponctuelles et urgentes dans des conditions de sécurité satisfaisantes et maîtrisées incombent à la collectivité, et non aux agents eux-mêmes.

#### 4.4.3.2- *La rémunération d'un nombre excessif d'heures supplémentaires*

Cette durée dérogatoire doit être appuyée d'une déclaration et du paiement d'heures supplémentaires à des niveaux élevés.

La collectivité a considéré qu'il pouvait être dérogé à la règle<sup>54</sup> du paiement de 25 IHTS par mois pour les agents d'exploitation des routes, mais aussi à la règle interne propre au département de l'Isère selon laquelle les heures supplémentaires sont en priorité récupérées (cf. règlement intérieur du temps de travail).

Le nombre d'IHTS payable a été porté à 40 heures au maximum en moyenne sur douze mois pour les agents d'exploitation des routes par délibération du 16 octobre 2008.

Ce seuil de 40 IHTS rémunérées en moyenne sur l'année est dépassé pour dix agents en 2018.

Cette pratique conduit la collectivité à servir des rémunérations très importantes durant la période d'hiver en particulier ; le nombre d'heures supplémentaires payées est élevé et la plupart de ces IHTS sont calculées sur des montants valorisés (heures de nuit, de weekend).

#### 4.4.3.3- *Les indemnités d'astreintes forfaitaires*

Les agents d'exploitation travaillant dans le cadre du plan de viabilité hivernale bénéficient du versement forfaitaire de l'équivalent de huit semaines d'astreinte, cette pratique n'étant pas formalisée par une délibération. Des astreintes « réelles », de soirée, de week-end ou de jours fériés viennent s'y ajouter. Les plannings ne permettent pas de vérifier la réalisation effective de ces huit semaines d'astreintes.

Le versement d'indemnités pour des semaines d'astreintes « forfaitaires » constitue en réalité pour les agents un complément de salaire, présenté comme la contrepartie financière d'une exigence de disponibilité permanente des agents en période hivernale (entre les mois de septembre et d'avril), dont les plannings d'astreintes interdisent de fait à ces agents tout

<sup>54</sup> Décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

éloignement de leur lieu de travail pendant plusieurs mois.

Cette pratique est irrégulière ; le paiement d'indemnités d'astreintes doit être le fait d'un travail effectif.

#### 4.5- Les véhicules

##### 4.5.1- La composition du parc automobile de la collectivité

Le département de l'Isère compte 752 véhicules (véhicules légers et utilitaires). La gestion et l'optimisation du parc automobile du département de l'Isère constituent un enjeu fort de maîtrise des coûts et un levier dans d'autres domaines liés à la protection de l'environnement.

Le département encadre l'utilisation des véhicules de service par un document intitulé « règles d'utilisation d'un véhicule de service du département de l'Isère », complété par plusieurs notes internes.

Deux circulaires, non transposables aux collectivités locales, peuvent néanmoins être éclairantes sur les problématiques rencontrées par le département :

- ♦ circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire - rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs ;
- ♦ circulaire du 20 avril 2017 relative à la gestion du parc automobile de l'État, des établissements publics de l'État et autres organismes.

La première circulaire traite plus particulièrement des modalités individuelles d'utilisation des véhicules d'un parc automobile public et la seconde de la rationalisation et de la gestion du parc automobile à fin d'économies, de protection de l'environnement et de modernisation de ces véhicules.

##### 4.5.2- L'octroi injustifié de véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile

Le tableau de suivi de la flotte transmis par les services du département fait apparaître que 135 d'entre eux sont attribués nominativement à des agents (hors véhicules de fonctions) sans affectation à un lieu de stationnement. La collectivité a confirmé que l'absence de référence à un lieu de stationnement signifie une utilisation exclusive du véhicule par l'agent désigné, comprenant les trajets entre leurs domiciles et leurs lieux de travail.

Suite à la demande de la chambre, les services n'ont été en mesure de produire que les autorisations de remisage à domicile pour dix-huit d'entre eux<sup>55</sup>, ce qui signifie que 117 agents utilisent ces véhicules de façon exclusive, avec remisage à domicile, sans autorisation écrite, transmission de consignes d'utilisation ou suivi réglementaire. A l'inverse, huit agents sont visés par une autorisation de remisage à domicile d'un véhicule mais ne figurent pas dans le tableau.

Le bénéfice d'un avantage en nature pour octroi d'un véhicule est comptabilisé sur les bulletins de salaire lorsque l'agent bénéficie d'un véhicule de fonction<sup>56</sup> et lorsqu'un véhicule de service est assorti d'un droit de remisage à domicile.

<sup>55</sup> En réponse à la question 6 du questionnaire 4, la collectivité a produit plusieurs documents, dont seulement 18 autorisations de remisage à domicile, quelques accréditations à la conduite de véhicule de service, et un arrêté d'attribution de véhicule de fonction au directeur de cabinet.

<sup>56</sup> Ce qui concerne, conformément aux dispositions législatives exclusivement les agents exerçant les fonctions suivantes : DGS, DGA, directeur de cabinet.

Dès lors que l'agent réside à plus de 15 kilomètres de son lieu de travail, la collectivité considère que le bénéfice d'un véhicule avec droit de remisage à domicile, (« 30 km aller et retour »<sup>57</sup>) doit être considéré comme un avantage en nature, impliquant la liquidation de cotisations sociales et patronales.

Parmi les 135 agents tributaires personnels d'un véhicule (hors véhicules de fonction), 48 se voient appliquer la comptabilisation d'un avantage en nature sur leur bulletin de salaire, alors que la collectivité n'est en mesure de produire que dix-huit arrêtés individuels d'attribution.

La valorisation d'un avantage en nature n'est prévue que pour les véhicules utilisés à titre privé. Comme indiqué sur le site internet de l'URSSAF : « Dans le cas d'une utilisation professionnelle pour le trajet domicile / lieu de travail, aucun avantage en nature n'est constitué par l'économie de frais réalisée par le salarié lorsqu'il est démontré que :

- ♦ l'utilisation du véhicule est nécessaire à l'activité professionnelle ;
- ♦ le véhicule n'est pas mis à disposition de manière permanente et ne peut donc être utilisé à des fins personnelles ».

L'exclusion d'une mise à disposition à des fins personnelles d'un véhicule de service, d'ailleurs rappelée dans le document « règles d'utilisation d'un véhicule de service du Département de l'Isère » devrait entraîner l'exclusion de la comptabilisation d'un avantage en nature.

Les précautions prises par la collectivité excèdent ses obligations en matière de valorisation fiscale et sociale, la conduisant à s'acquitter de charges patronales supplémentaires qu'elle ne devrait pas payer.

Il s'agit pour les agents concernés d'un avantage conséquent, car ils bénéficient d'une prise en charge complète de leurs frais de déplacements quotidiens.

Enfin, cette pratique est contraire à une gestion optimisée du parc de véhicules ; à cet égard, la circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire, prévoit les dispositions suivantes : « (...) — les chefs de service pourront autoriser de façon régulière un agent public à utiliser un véhicule administratif pour effectuer le trajet entre son domicile et son lieu de travail. Cette autorisation devra faire l'objet d'une décision expresse. Le fonctionnaire devra au préalable contracter une assurance couvrant les risques liés au stationnement du véhicule sur la voie publique, comme cela est déjà pratiqué au ministère de la défense. Les chefs de service pourront également autoriser un fonctionnaire à utiliser un véhicule administratif pour le trajet entre le domicile et le lieu de travail dans une circonstance ponctuelle (astreinte de durée limitée, obligation professionnelle en dehors des heures habituelles de travail...) ».

Le département utilise largement cette possibilité en autorisant le remisage à domicile de façon étendue, car près de 20 % de la flotte automobile du département est ainsi affectée personnellement à des agents.

Les agents bénéficiant de véhicules pour leurs trajets domicile-travail ne tiennent pas de carnet de bord, ce qui exclut tout contrôle de l'usage du véhicule.

L'octroi d'un véhicule est considéré comme un élément de rémunération par le département : un échange de courriels entre agents de la direction des ressources humaines, dans le cadre du recrutement d'un cadre résidant à Lyon, indique la possibilité de lui offrir le choix entre « véhicule de fonctions » et remboursement de ses frais de déplacements en transports en commun. Le terme véhicule de fonctions est sans ambiguïté : son attribution ne s'inscrit pas dans l'intérêt du service, mais dans le cadre d'une négociation salariale, alors que seuls les

<sup>57</sup> Note de service du 10 juillet 2012.

emplois de direction ouvrent légalement droit à l'attribution d'un véhicule de fonctions. Ces véhicules, à l'usage exclusif d'un agent, sont exclus du parc de véhicules partagés et privent les services de leur utilisation.

#### 4.5.3- Conclusion sur la gestion de la flotte de véhicules

La pratique de la collectivité conduit à brouiller la séparation (qui doit être précise) entre l'utilisation privative d'un véhicule qui conduit à la déclaration d'un avantage en nature mais qui demeure limitée à certaines fonctions (potentiellement cinq ou six personnes pour le département de l'Isère : DGS, DGA et directeur de cabinet), et l'utilisation d'un véhicule dans le cadre du service (avec éventuellement octroi d'un droit de remisage à domicile) mais sans usage privatif et sans déclaration d'avantage en nature.

Cette confusion et le nombre important de véhicules à usage individualisé nuisent à l'efficacité de la gestion de la flotte de véhicules de service. La mise en place d'une organisation en pool de véhicules de l'ensemble de la flotte (à l'exception des véhicules de fonction) permettrait des économies de gestion importantes en optimisant leur utilisation tout en réduisant leur nombre.

La chambre recommande la mise en place d'une organisation en pool de la gestion des véhicules de service s'accompagnant des mesures suivantes :

- \* les carnets de bord devront être présents à bord de chaque véhicule, systématiquement renseignés et contrôlés ;
- \* les autorisations de remisage à domicile devront être formalisées et motivées ;
- \* le flochage systématique des véhicules de services pourrait dissuader les usages privatifs.

## 5- LA COMMANDE PUBLIQUE

Le contrôle a porté sur la phase de passation des marchés publics et sur la politique d'achat du département.

Plusieurs procédures de marchés en cours de passation et achevées ont été examinées. La note méthodologique de l'échantillonnage est fournie en annexe.

### 5.1- Le volume des achats et le choix des procédures

Le département compte près de 1 650 marchés en cours d'exécution représentant un montant cumulé estimatif de 800 M€<sup>58</sup>, incluant les marchés de services réguliers de transports publics non urbains<sup>59</sup> (service « *transisère* »), allotés par lignes de transport (32 marchés publics s'exécutant sur des durées allant jusqu'à huit années).

Le département applique volontairement les procédures formalisées aux marchés de travaux d'un montant supérieur à 1 M€. Ce ne sera plus le cas en 2020, la collectivité renonçant à l'application de ce seuil. Cette évolution permettra à la collectivité de bénéficier de la souplesse et des avantages de la procédure adaptée, pour des marchés supérieurs à 1 M€ en travaux (possibilité de négocier les offres, ce qui n'est pas le cas dans le cadre des procédures formalisées).

<sup>58</sup> Montant issu du fichier des marchés en cours d'exécution, cf. fichier « marchés en cours » ; le tableau comprenant des marchés s'exécutant sur plusieurs années, ou des accords-cadres à bons de commande, le volume ne peut être qu'estimé.

<sup>59</sup> Les marchés de transport, sont gérés de manière spécifique avec l'aide de conseils extérieurs dès le stade de la passation.



La délégation de l'assemblée délibérante à l'exécutif est complète en matière de marchés de services et de fournitures (délégation jusqu'aux seuils réglementaires européens) ; pour les marchés de travaux, la délégation concerne tous les marchés inférieurs à 1 M€ HT, seuil au-delà duquel une procédure formalisée s'est appliquée jusqu'en fin d'année 2019.

Par délibération du 21 juin 2019, il est décidé de revenir sur cette règle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>60</sup> ; un « comité de supervision des marchés » est créé, de composition similaire à la commission d'appel d'offres, chargé d'émettre un avis sur le choix du titulaire.

## 5.2- L'organisation de la fonction achat

L'organisation de la fonction achat du département est segmentée ; la direction des affaires juridiques, des achats et des marchés (DAJAM) ne centralise pas les procédures de la collectivité. Une réorganisation a été menée en 2018 pour recentraliser les fonctions achats et finances. Cette réforme a maintenu un échelon territorial rattaché à la direction des finances. Cette organisation est porteuse de risques de gestion et juridiques sur la passation des marchés ou le recensement des besoins.

### 5.2.1- Une fonction achat segmentée

Avant 2018, chaque direction thématique et territoriale comprenait un service ressources qui passait les marchés de la direction. La fonction achat était dispersée entre les différentes directions.

En 2018, huit services administratifs et financiers (SAF) sont créés. Trois SAF travaillent pour les directions territoriales et cinq pour les directions thématiques. Tous dépendent hiérarchiquement de la direction des finances. Au sein de chaque SAF, plusieurs gestionnaires de marchés publics (environ 40 agents sur l'ensemble du département) travaillent en binôme avec les services prescripteurs pour la définition du besoin et l'analyse des offres.

La DAJAM, rattachée à la direction générale adjointe des ressources, est composée de trois services : le service juridique, le service achats et le service « marchés et achats complexes ». Le service achats, composé de quatre acheteurs (dont un chef de service et un contrôleur de gestion), a en charge les prévisions d'achats par familles, un rôle de diffusion d'une culture de la performance de l'achat public, la mise en place du sourcing et des études de marché dans les différentes familles d'achat et enfin un rôle d'intermédiaire entre les prescripteurs et les juristes au stade de la passation.

Le service marchés et contrats complexes (MCC) comprend un chef de service, quatre juristes, un gestionnaire juridique et technique, un secrétaire ; ses missions<sup>61</sup> sont :

- garantir et contrôler les procédures des marchés publics, des DSP, des concessions ;
- piloter les commissions d'appel d'offres (CAO) et délégation de service public (DSP), les commissions consultatives de service public (CCSPL) ;
- accompagner les directions dans la rédaction des procédures de marché lorsqu'elles n'ont pas de gestionnaire marchés ;
- développer les compétences des gestionnaires marchés et harmoniser les pratiques.

L'organisation cible prévoit que le service marchés et achats complexes pilote et anime la fonction achat. Il doit notamment mettre en place et suivre les outils de pilotage – gestion électronique des documents marchés, commission de supervision des marchés, logiciels de passation Marco et AWS, réglementation des instances, données essentielles et signatures

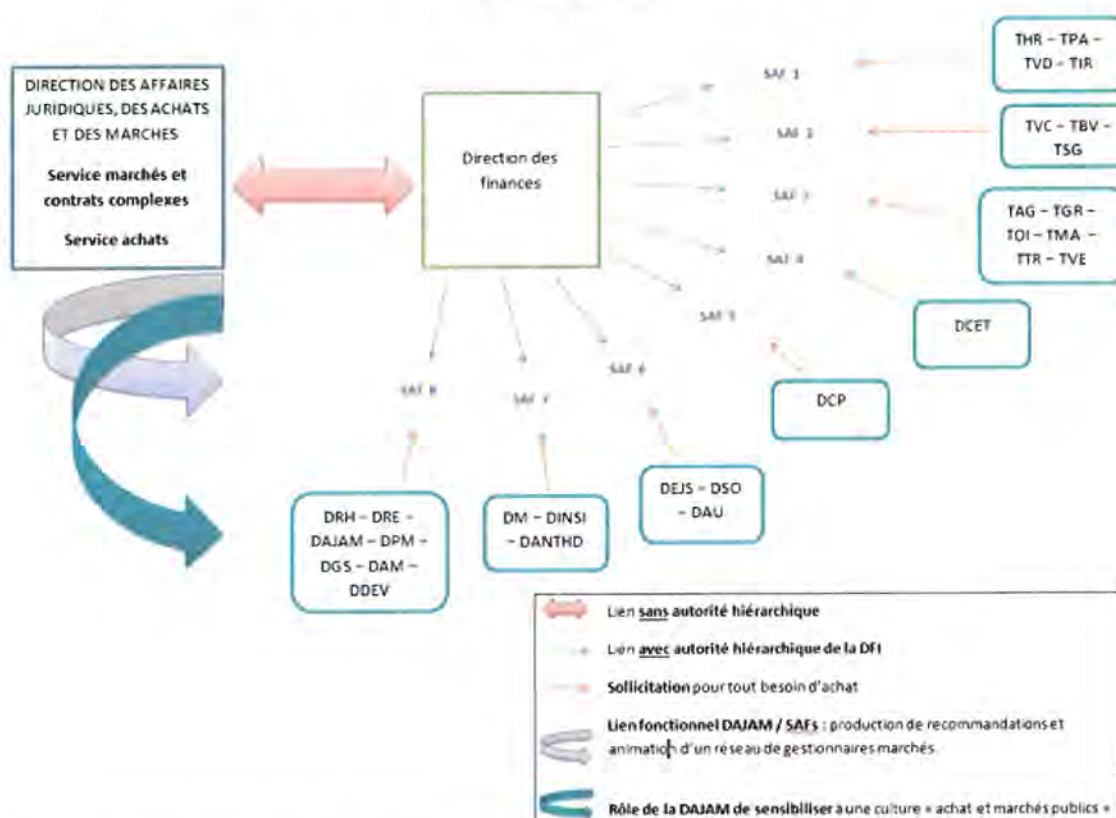
<sup>60</sup> L'abandon du seuil de 1 M€ est entre en vigueur pour les marchés de travaux de la DECT.

<sup>61</sup> Arrêté n°2017-11132 relatif aux attributions de la direction des affaires juridiques, des achats et des marchés complexes.

électronique, animer et communiquer avec les SAF, piloter la dématérialisation – et animer le réseau des SAF.

Dans les faits, les outils de pilotage ont été créés à l'exception de la gestion électronique des documents. L'animation du réseau est distendue, avec une faible fréquence des échanges entre le service MCC et les SAF : envoi d'une « newsletter » mensuelle, réunions « GMP » (gestionnaires marchés publics) une fois tous les deux mois.

Figure 2 : Organisation de la fonction marché du conseil départemental de l'Isère à partir de 2018



Source : département de l'Isère, documentation interne.

### 5.2.2- Un recensement des besoins incomplet

Le travail de recensement des besoins au niveau de la collectivité a débuté à l'automne 2017 pour les besoins 2018 des directions thématiques et territoriales. Il est confié au service achat, qui n'intervient toutefois que pour recenser les besoins en matière de fournitures et services mais pas en matière de travaux.

L'une des finalités de ce recensement est budgétaire, avec l'objectif d'apporter des éléments financiers pour la préparation budgétaire. La direction juge qu'il « est trop tôt pour disposer d'un bilan de cette démarche et pour en juger des bénéfices ».

Deux nomenclatures des familles d'achats propres au département ont été adoptées, en matière de services et de fournitures. Un document interne, renseigné par les services, fait la synthèse des besoins du département (hors travaux) ; une cinquantaine de marchés dits « transversaux » (utilisés par plusieurs services) y sont répertoriés.

Cependant, ces marchés transversaux ne sont pas connus de tous les SAF. L'examen des échantillons de procédures a montré que certaines procédures passées par des SAF auraient pu être rattachées à un marché transversal. Par exemple, une consultation a été menée pour le réaménagement de la ventilation de la cuisine du collège René Cassin à Villefontaine, alors qu'elle portait sur des travaux, pour les lots 2 et 3, déjà couverts par un marché du département. Aucune offre n'a été déposée en réponse au lot 2 (électricité) et une seule offre en réponse au lot 3 (plâtrerie), supérieure de 366 % à l'estimation, qui a été rejetée, car classée inacceptable. Dans les deux cas, la direction acheteuse propose « *d'attribuer le lot xx au marché à bons de commande départemental* ». Il est inutile que la collectivité passe une consultation pour des besoins déjà couverts par un accord-cadre existant, surtout pour des besoins mineurs.

Le département passe donc des procédures inutiles, puisque les besoins exprimés sont déjà couverts par un marché, ce qui représente des coûts de gestion. Cette pratique aboutit à une mauvaise définition des seuils de procédure, en baissant de manière artificielle le volume de l'achat, ce qui présente un risque juridique. Cette pratique illustre le manque de pilotage centralisé en lien avec l'organisation de la fonction achat.

Le département doit poursuivre la démarche de recensement de ses besoins, dans un souci de régularité juridique et de bonne gestion. Il doit élargir ce recensement des besoins aux travaux, qui doivent aussi faire l'objet de regroupement par type ou famille d'achat ; le département possède un patrimoine bâti important, les interventions sur celui-ci sont régulières et doivent donner lieu à des achats regroupés.

#### 5.2.3- Une procédure de passation des marchés publics à sécuriser

La procédure de passation des marchés publics du département de l'Isère définit 71 étapes, dans un document établi en 2018 par la DAJAM. Il a pour but de communiquer auprès de tous les acteurs sur leur rôle respectif aux différents stades de la procédure :

- le prescripteur dans le service concerné intervient au sein de 18 étapes ; chaque direction utilisatrice sollicite son SAF référent, qui comprend des gestionnaires marchés publics (GMP), pour procéder à un achat ;
- les GMP, positionnés dans les SAF, interviennent dans 43 étapes ;
- le service MCC intervient dans 14 étapes, à titre principalement de relecteur, pour formuler des observations juridiques et analyser les risques ;
- il rend des avis à dominante juridique sur les projets de rapport d'analyse des offres uniquement dans le cadre des marchés passés selon les procédures formalisées et jamais en marché à procédure adaptée, qui demeurent hors du champ des contrôles organisés ; les observations faites vont de l'observation de forme, à un risque juridique important appelant une modification impérative du rapport d'analyse des offres ;
- au mois de septembre 2019, 31 rapports d'observations ont été produits dont la moitié relèvent des risques juridiques modérés ou importants ;
- la responsable du service évalue à 70 % le taux de prise en compte de ses remarques par les services.

La fréquence des risques juridiques identifiés par le service appelle une extension des contrôles à l'ensemble des procédures, n'excluant pas les procédures formalisées. Cependant, le service MCC n'est pas dimensionné pour suivre directement l'ensemble des procédures de marchés publics du département. La diffusion de l'information est également un enjeu majeur pour permettre au service MCC de remplir les objectifs qui lui ont été attribués – garantie et contrôle des procédures et harmonisation des pratiques.

L'organisation actuelle de la fonction achat ne permet pas une réelle coordination par le service MCC. Les gestionnaires de marchés demeurent, tant fonctionnellement que par les ressources

dont ils disposent, très isolés pour assumer la passation de procédures complexes et nombreuses.

#### 5.2.4- Un suivi et une planification des procédures de marchés publics insuffisants

Au regard du tableau de suivi des marchés, 996 marchés arrivent à échéance 2019, dont, par leur nature, 624 n'avaient pas vocation à être renouvelés. Pour 372 marchés, l'anticipation de leur renouvellement devrait être essentielle pour le département. La connaissance des échéances contractuelles est indispensable à la réalisation de plusieurs objectifs confiés à la DAJAM : garantie de la sécurité juridique des procédures, regroupement des besoins par famille homogène, organisation des instances de décision (CAO). En matière de commande publique, il est utile d'anticiper la totalité de la durée nécessaire au déroulement complet d'une procédure de mise en concurrence, depuis la phase de définition des besoins avec les services, la rédaction des pièces, la publicité, l'analyse des offres, jusqu'à la notification du marché et le démarrage de l'exécution de celui-ci.

Il n'existe pas de tableau de bord des procédures, passées et à venir, qui permettrait de suivre les procédures faisant l'objet d'une reconduction prévue contractuellement, les procédures à relancer dans des délais suffisants, les procédures pour lesquelles le besoin aurait disparu. Chaque SAF est seul responsable du suivi des échéances des marchés des directions pour lesquelles il travaille ; il gère le calendrier de ses consultations, selon des modalités qui lui sont propres, non codifiées, consolidées et contrôlées par un service central. L'ensemble de ces informations ne sont pas disponibles pour le service MCC et donc ni contrôlables, ni exploitables.

Cette organisation entraîne plusieurs conséquences :

- le recoupement des besoins identiques entre les services et l'opportunité de réaliser des marchés transversaux ne sont pas lisibles en amont ;
- le niveau central du département n'a pas de vision des échéances contractuelles à venir, des consultations à organiser, alors qu'une part substantielle des procédures d'achat public peut être planifiée d'une année sur l'autre : il n'a pas de maîtrise de sa charge de travail ;
- la gestion des échéances est laissée à la main des services prescripteurs, qui de par leur positionnement dans le fonctionnement de la collectivité, sont pour la plupart appelés à gérer par ailleurs des missions opérationnelles ;
- la collecte des données en vue de la satisfaction des obligations en matière de publication des données essentielles de la commande publique est rendue plus difficile.

#### 5.3- La publication des données essentielles de la commande publique

L'arrêté du 14 avril 2017, modifié le 27 juillet 2018, impose la publicité des données essentielles des marchés publics et contrats de concession. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, il appartient aux acheteurs publics et aux autorités concédantes ayant passé au moins un marché supérieur à 25 000 € HT de recourir aux services d'un « profil d'acheteur » et de prévoir les modalités de publication de données essentielles des marchés, dans le respect des dix principes<sup>62</sup> de l'ouverture des données énoncés sur le portail internet des ministères de l'économie des finances, de l'action et des comptes publics.

Le département a commencé la mise en ligne de certains d'entre eux par l'intermédiaire de sa plateforme de profil d'acheteur.

<sup>62</sup> Les données publiées doivent être : Complètes, Primaires, À jour, Accessibles, Électroniquement lisibles par une machine, Accessibles sans discrimination, Disponibles sous des formats ouverts, Disponibles sous licences ouvertes, Accessibles de façon pérenne en ligne, Sans coût d'utilisation.

Au 31 octobre 2019, seule une fraction (209) des marchés est mise en ligne. Ces données demeurent difficilement accessibles en l'absence de lien d'accès depuis le site internet du département<sup>63</sup>.

Le département doit parfaire la publication des données essentielles de la commande publique en veillant à l'exhaustivité des informations publiées et en rendant les données facilement accessibles.

#### **5.4- La mise en œuvre d'une stratégie d'achats socialement et écologiquement responsables**

##### **5.4.1- L'absence d'adoption du schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables**

L'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, modifié par l'article 76 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, codifié à l'article L. 2111-3 du code de la commande publique, prévoit que lorsque le montant total annuel de ses achats est supérieur à 100 M€ HT, l'acheteur public concerné adopte un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) et en assure la publication.

Le département de l'Isère n'a pas mis en œuvre cette obligation.

##### **5.4.2- Les objectifs du plan national d'action d'achat public durable (PNAAPD) non atteints**

Le PNAAPD 2015-2020 a fixé les objectifs suivants : à terme, 25 % des marchés publics devraient comprendre une disposition sociale ; 30 % une disposition environnementale ; 100 % devraient faire l'objet d'une analyse approfondie à l'étape de la définition du besoin, visant à déterminer si les objectifs de développement durables peuvent être pris en compte.

Le département a établi une charte départementale de la commande publique en 2018, co-signée avec les fédérations professionnelles et les instances consulaires iséroises, dont l'un des trois objectifs est de « promouvoir la responsabilité sociétale des entreprises ». Le département s'y engage à généraliser les clauses sociales par différentes mesures comme l'inscription d'objectifs d'insertion dans tous les marchés supérieurs à 90 000 € HT. Cet engagement n'a pas encore été décliné, en pratique, dans les procédures du département.

Le département n'a pas formalisé sa politique en matière d'achat social et environnemental responsable ; il n'a pas fixé d'orientation pour les services acheteurs alors que la réussite des objectifs impliquait une acculturation des services prescripteurs à l'achat public durable dans toutes ses dimensions (sociales et environnementales) et à tous les niveaux de la commande publique utiles à sa mise en œuvre (critères de notation des offres, labels, marchés réservés). Une mission de promotion et de développement des clauses sociales a toutefois été confiée à la direction des solidarités en début d'année 2019 auprès de l'ensemble des directions et territoires du département en partenariat avec le service achats. Le service de la commande publique n'y est pas associé, ce qui diminue l'impact de ces missions.

<sup>63</sup> Il faut se rendre dans le menu « recherche avancée » de la plateforme AWS et sélectionner « données essentielles » ; de plus, le format (SON *java scrip object notation*) de téléchargement des données n'est pas exploitable.

Pourtant, le département dispose de leviers pour faciliter le développement des marchés réservés : sourçage, rôle de facilitateur<sup>64</sup>, accompagnement des réseaux d'acteurs pour faciliter leur professionnalisation, diversification des activités, sensibilisation des différents services, informations aux structures de travail adapté.

L'examen de l'échantillon des procédures en cours de passation et des marchés attribués en septembre 2019 ne fait ressortir aucun marché comportant des critères valorisant une démarche de qualité environnementale ou sociale par les critères utilisés ou de marchés réservés, alors que certains, de par leur objet, auraient pu s'y prêter (fournitures de papeterie).

Le département estime dans un document interne à 12 % la part des marchés notifiés en 2018 comportant une clause sociale, encore loin de l'objectif de 25 % fixé dans le PNAAPD.

### 5.5- L'examen de procédures de marchés publics

#### 5.5.1- Un dossier de consultation des entreprises dont le contenu doit être fiabilisé

Le contrôle de la qualité des avis d'appel à la concurrence publiés pourrait être amélioré afin d'éviter certaines incohérences.

Ainsi, pour la consultation « conception graphique et mise en œuvre de plans de communication pour la direction des mobilités », l'AAPC contient une liste de documents à produire à l'appui des candidatures « type » qui aurait dû être personnalisée (la mention « au choix de l'acheteur public » ne devrait pas apparaître au stade de la publication). Les documents de candidature appelés dans le règlement de consultation ne sont par ailleurs pas les mêmes. Les montants minimum et maximum du marché ne sont exprimés que dans l'acte d'engagement, alors que cette information, essentielle, aurait dû figurer dans l'AAPC, le CCAP et le règlement de consultation.

De même pour la consultation « réalisation d'une structure artificielle d'escalade au gymnase de Morestel », une incohérence est relevée entre les pièces techniques et financières : le CCTP du lot 1 prévoit que le nettoyage et l'évacuation des gravats (partie 2-2-3 du CCTP) et la remise en état des lieux (2-5) de l'ensemble du chantier incombent au lot 1.

Or le cadre de décomposition forfaitaire et global du prix ne fait pas apparaître ces prestations, mais vise un paragraphe (2-3-2) nommé « protection du sol » inexistant dans le CCTP.

Cette erreur n'affecte pas la régularité de la procédure, mais peut conduire à une inadéquation de l'offre retenue ou à des difficultés dans la comparaison des offres.

Sur cette même procédure, l'un des critères de jugement des offres implique la remise d'échantillon : « 4-Provenance et qualité des matériels et équipements techniques mis en œuvre au regard du mémoire technique et des échantillons fournis (comptant pour 20 % de la note de l'offre)<sup>65</sup> ». Le pouvoir adjudicateur a choisi d'intégrer la qualité des échantillons dans un des critères de notation de l'offre, ce qui est possible, mais sans que les modalités de dépôt, la nature et la quantité des échantillons, ainsi que les conditions de leur restitution, de leur conservation ou du versement éventuel d'une prime ne soient indiquées ni dans l'avis d'appel à la concurrence, ni dans le règlement de consultation. Il existe une incohérence entre les documents constitutifs de l'offre, qui n'incluent pas d'échantillon, et les critères de notation, qui nécessitent, pour être appliqués, la remise d'échantillon. Ces incohérences sont de nature à fragiliser la procédure, avec des difficultés pour comparer les offres au stade de leur analyse.

<sup>64</sup> Tiers mettant en relation les acteurs concernés.

<sup>65</sup> L'article R. 2151-15 du code de la commande publique prévoit que « l'acheteur peut exiger que les offres soient accompagnées d'échantillons, de maquettes ou de prototypes ainsi que de tout document permettant d'apprécier l'offre. ».

Une consultation « réalisation de formations à destination du personnel bénévole et/ou salarié des bibliothèques de l'Isère », a été passée sous forme de marché à procédure adaptée à prix forfaitaire et dont l'objet est la fourniture d'une série de formations à destination du personnel travaillant en bibliothèque. Le règlement de consultation énonce les pièces composant le DCE. Il s'agit des pièces téléchargeables sur la plateforme. L'une des pièces dénommée « fiches techniques » n'est pas jointe au DCE téléchargeable. Cet oubli fragilise la procédure car les fiches techniques sont un élément des pièces de l'offre, mais aussi le support de notation pour les critères « valeur technique » et « pertinence du choix de l'intervenant proposé ». En omettant de joindre ce cadre de réponse à remplir par les candidats, l'acheteur manque une occasion d'obtenir des réponses homogènes permettant de comparer les offres sur la base d'un canevas commun.

Enfin, dans le DCE du marché « organisation de la course de la résistance, des événements sport et jeunesse et encadrements d'animations sportives portées par le département de l'Isère », aucun niveau minimum de capacité financière et technique n'est exigé pour les principales références et les chiffres d'affaires moyen sur les trois dernières années. Il suffit donc au soumissionnaire de fournir des documents, même si ceux-ci révèlent des insuffisances notables, sa candidature ne pouvant être écartée.

#### 5.5.2- Une procédure à améliorer pour favoriser la concurrence

Le département ne parvient pas à susciter une concurrence nourrie : malgré les nombreux téléchargements de ses avis d'appel à la concurrence, le nombre d'offres reçues est dans certains cas faible, voire nul, en raison d'une mauvaise définition des besoins et de délais de consultation trop courts.

Par exemple, pour la consultation « *Assistance à maîtrise d'ouvrage pour le déploiement des technologies numériques dans les collèges du département de l'Isère* » passée sous la forme d'un accord-cadre à bons de commande, les caractéristiques du marché sont multiples, mais mal définies. Le département cherche à s'attacher les services d'un opérateur unique pour l'assister dans le déploiement des technologies numériques de tous les collèges, ce qui recouvre des prestations variées, définies en cinq missions (étude et analyse des besoins ; assistance à l'élaboration et au suivi des commandes ; organisation du suivi, de la réception et de l'installation des matériels ; étude et suivi des chantiers de câblage ; conseils et expertise).

L'acheteur ne distingue pas les taux horaires applicables en fonction des profils recherchés : chef de projet sénior, junior, ou technicien, développeur, architecte SI. En matière de prestations de services informatiques, il s'agit pourtant d'une composante classique de l'offre des prestataires.

La description des besoins et de l'existant est sommaire : la cartographie du réseau existant n'est pas produite (matériel et logiciel), les références de l'environnement technique (serveurs, logiciels, architecture réseau) ne sont pas communiquées.

Pour la consultation « *réalisation de formations à destination du personnel bénévole et/ou salarié des bibliothèques de l'Isère* », déjà évoquée, les actions de formation du personnel achetées par le département ne concernent pas uniquement le domaine de la lecture publique, mais une grande variété d'autres domaines appartenant à la famille des services de formation de personnel (code CPV unique). Ces besoins auraient dû être regroupés en une procédure allotie.

La consultation « *fourniture d'emballages et de matériels de conditionnement pour la conservation des fonds patrimoniaux de la direction de la culture et du patrimoine et les autres services du département de l'Isère* », passée selon la procédure d'appel d'offres ouvert a fait l'objet d'un avis d'appel à la concurrence a été envoyé au BOAMP et au JOUE le 8 octobre

2019. L'annonce a été diffusée effectivement le 14 octobre 2019, les offres devant être déposées au plus tard le 8 novembre 2019. S'agissant d'une procédure formalisée, dans laquelle le dépôt électronique des offres est autorisé, le délai de publicité minimum est de 30 jours, à compter de la date d'envoi à la publication. Le délai pour le dépôt des candidatures et des offres aurait pu être augmenté, les prescriptions du code ne consistant qu'en des minimums, et la fin de la période de dépôt tombant en période de vacances scolaires et de jours fériés.

Par ailleurs, pour cette procédure, le cahier des clauses techniques particulières, commun à tous les lots, liste les produits objets du marché (différents articles de papèterie et d'archivage de documents) assortis de leurs dimensions qui sont présentées pour la plupart comme étant « les dimensions utiles souhaitées ». L'expression du besoin de la collectivité n'est donc pas parfaitement aboutie, ce qui s'apparente à un défaut de sourçage de l'offre disponible, en l'occurrence, de connaissance des formats standards ou le cas échéant de la possibilité de recourir à des formats sur mesure.

Dans le cadre de la procédure adaptée « *mission de maîtrise d'œuvre pour les travaux de maintenance, réhabilitation et de mise en valeur des bâtiments du train de La Mure* », l'avis d'appel à la concurrence est envoyé à la publication aux affiches de Grenoble et du Dauphiné uniquement (la publication au BOAMP n'a pas été faite, alors que c'est la norme pour la plupart des consultations passées par le département) pour une durée réduite : 10 octobre 2019 au 4 novembre 2019, soit moins de 26 jours de publication (moins encore, si on considère les délais d'impression et de mise en ligne par le journal d'annonces légales).

Le département n'a donc pas suscité une concurrence élargie alors qu'il s'agit d'une mission particulière de maîtrise d'œuvre, appelant des compétences en matière de préservation du patrimoine et de travaux de réhabilitation de forte technicité, s'agissant en partie d'immeubles menaçant ruine.

#### 5.5.3- Des critères à préciser pour permettre une véritable évaluation des offres

Pour la consultation « conception graphique et mise en œuvre de plans de communication pour la direction des mobilités », déjà évoquée sur la qualité des documents du marché, il est prévu que les candidats remplissent un détail quantitatif estimatif (DQE) à l'appui de leur offre afin de servir « de base à l'analyse du critère prix » (RC page 5).

La trame du DQE est en tout point identique à celle du bordereau des prix unitaires (BPU). Les candidats sont invités à ne remplir que certaines cases du DQE, sans indication de volume. Or l'intérêt d'un DQE est de confronter la performance économique de deux offres en appliquant au BPU les quantités d'une commande représentative des besoins « types » de l'acheteur. Cela a pour avantage de donner à l'entreprise des indications sur les catégories de produits sur lesquelles elle peut porter un effort particulier car les volumes seront les plus importants. Le bordereau des prix unitaires et forfaitaires comprend plus de 150 références ; le DQE ne représente qu'une partie du BPU, sans indication de quantités : il est par conséquent inutile d'en demander la production aux candidats.

L'utilisation du DQE dans l'appréciation du critère prix est d'un intérêt limité, car les prix de plusieurs références (environ un tiers de la totalité) ne seront pas pris en compte dans le calcul de la note « prix ». Ce dernier point est susceptible d'entacher la régularité de la procédure.

Pour la procédure « *fourniture d'emballages et de matériels de conditionnement pour la conservation des fonds patrimoniaux de la direction de la culture et du patrimoine et les autres services du département de l'Isère* », le critère d'analyse des offres intègre « la pertinence des dimensions proposées par rapport aux dimensions souhaitées », valant 30 % de la note totale. La méthode de notation de ce sous-critère paraît peu objectivable. De plus, si les offres ne



répondent pas aux spécifications techniques, elles devraient faire l'objet d'un rejet de l'offre pour irrégularité.

Dans le cadre de la procédure adaptée « *mission de maîtrise d'œuvre pour les travaux de maintenance, réhabilitation et de mise en valeur des bâtiments du train de La Mûre* », les critères énoncés au règlement de consultation ne sont pas suffisamment discriminants pour aider au choix de la candidature la plus adaptée aux besoins.

Seul l'objectif du délai, en lien avec l'exploitation touristique du train de La Mûre est valorisé, puisque la livraison des travaux est souhaitée pour début juillet 2020. Le sous-critère technique « *calendrier proposé* » représente la moitié du critère technique et 30 % de la note totale.

#### 5.5.4- Des analyses qui doivent être mieux étayées

Les rapports d'analyse des offres sont succincts et peu étayés, en particulier sur l'analyse du critère technique, le plus souvent sans impact sur les notes finales et le classement des candidats.

Concernant le marché de remplacement d'une chaufferie de la cantine Monestier passé selon une procédure adaptée, le critère prix représente 65 points sur 100 de la note finale.

La méthode de notation n'est pas présentée dans le rapport d'analyse des offres. La meilleure note est attribuée à l'entreprise la plus proche de l'estimation. Cette méthode de notation du critère prix a été déconseillée par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie des finances et des comptes publics dans son guide sur les prix dans les marchés publics (la formation et la variation des prix dans les marchés publics – éléments juridiques et modalités pratiques). En effet, cette méthode conduit à discriminer une offre financière inférieure à une autre, au motif que la meilleure note est attribuée à l'offre dont le montant s'approche le plus de l'estimation de la collectivité. Ce n'est pas le cas en l'espèce, puisque les deux offres étaient sensiblement identiques, et supérieures de 28 % et 30 % à l'estimation.

L'analyse du critère de la valeur technique et de ses sous-critères est donc décisive pour le classement des offres. Les commentaires et explications des notes attribuées sont lacunaires. Elles font défaut dans le rapport d'analyse des offres qui doit être circonstancié sur les éléments qui conduisent à attribuer une offre.

Pour le marché concernant la mise à niveau des installations de sonorisation, vidéosurveillance et visiophonie dans le cadre de la mise en sécurité de la cité scolaire Jean Prévost à Villard-de-Lans, le rapport est lacunaire. Les trois offres obtiennent quasiment les mêmes notes techniques, entre 45 et 50 points (sur 60 points maximum). L'évaluation de la valeur technique n'est pas détaillée, et n'est par ailleurs pas discriminante. Les points forts et faibles des offres ne sont pas explicités. Enfin, la collectivité n'a pas mis en œuvre la phase de négociation pourtant prévue au règlement de consultation.

Concernant le marché de rénovation de la chaufferie au CMS CER à Roussillon, les deux offres reçues s'élèvent respectivement à 33 900 € HT et 58 812 € HT. Les deux candidats obtiennent la note technique maximale, de sorte que l'offre la moins disante est retenue. Les raisons de cette différence de prix ne sont pas expliquées dans le rapport, alors que des choix techniques différents semblent l'expliquer, le rapport indiquant, seulement que : « *l'offre de l'entreprise X est très élevée, notamment sur les coûts de VRD, les coûts de tubage de cheminée et le prix de la régulation. Son offre est surévaluée* ».

#### 5.5.5- Une clause de négociation à activer dans le cadre des procédures

Si le département annonce systématiquement la possibilité d'une négociation dans le cadre de ses procédures de mise en concurrence, il n'utilise que rarement cette possibilité : la négociation n'a été mise en œuvre qu'une seule fois dans l'échantillon analysé, pour un marché relativement modeste (étude pour la réalisation de sanitaires extérieurs au collège Grange à Seyssuel). Elle a conduit à la formulation d'offres plus intéressantes pour la collectivité (baisse du prix et délais raccourcis), le tout étant correctement tracé dans le rapport d'analyse des candidatures et des offres.

Dans les pièces de marché de la consultation « réalisation de formations à destination du personnel bénévole et/ou salarié des bibliothèques de l'Isère », les conditions de la négociation ne sont pas clairement établies, le règlement de consultation énonce en fait trois modalités de négociations contradictoires : « Après examen des offres, le pouvoir adjudicateur se réserve la possibilité d'attribuer le marché sur la base des offres initiales, sans négociation. Après examen des offres, le pouvoir adjudicateur se réserve le droit de négocier avec les trois premiers candidats ou la totalité des candidats par lot notamment sur les points suivants : le prix des prestations, les dates de formation, le nombre des participants ». Il apparaît clairement que plusieurs solutions alternatives (pas de négociation/ négociation avec trois candidats/ négociation avec tous les candidats) sont maintenues sans qu'un choix soit arrêté par l'acheteur.

Les conditions de la négociation ou le choix de son absence relèvent d'une stratégie déterminée par l'acheteur qui doit s'interroger sur l'opportunité et la façon d'y recourir, ce qui n'a pas été le cas ici.

Dans le cas du marché de remplacement de la chaufferie de la cantine de Monestier, la négociation n'a pas été mise en œuvre, alors que le rapport d'analyse des offres indique qu'elle était prévue au règlement de consultation. Alors que les deux entreprises avaient proposé une offre supérieure de près de 30 % à l'estimation, il aurait été pertinent d'engager une phase de négociation pour essayer de faire évoluer l'offre des candidats (dont la proposition initiale tenait vraisemblablement compte de la possibilité d'une négociation ultérieure).

Concernant le marché de rénovation de la chaufferie au CMS CER à Roussillon, alors que le règlement de consultation prévoyait la négociation, ce mécanisme n'a pas été utilisé.

#### 5.6- Conclusion sur la commande publique

Après la réorganisation de 2018, la DAJAM n'est pas suffisamment positionnée en pilote de la fonction achat. Une grande autonomie est laissée au binôme service prescripteur/SAF, qui, dans la plupart des cas, est seul pour faire l'analyse des besoins et le montage des consultations, la DAJAM intervenant peu dans le déroulement des procédures et pas pour les marchés passés selon la procédure adaptée. L'absence du contrôle de la qualité des procédures passées selon la procédure adaptée est porteuse de risques juridiques.

Le bon fonctionnement de cette organisation décentralisée nécessite d'améliorer le pilotage de la fonction commande publique ; le département dispose pour cela de plusieurs marges de progression :

- réaliser un recensement exhaustif de ses besoins au niveau de la collectivité, en y intégrant les travaux ;
- établir un guide de la commande publique, ou une base documentaire complète et à jour ;
- créer les outils de suivi des marchés en cours offrant une visibilité globale à l'échelle de la collectivité, afin notamment d'anticiper les renouvellements et les opportunités de regroupement de procédures ;

- ♦ disposer d'un planning des procédures à venir sur une à plusieurs années ;
- ♦ renforcer le contrôle qualité de l'ensemble des procédures passées par le département, même si elles ne transitent pas toutes par le service juridique au niveau central.

## 6- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

### 6.1- La préparation budgétaire

#### 6.1.1- Le règlement budgétaire et financier

Les départements ont l'obligation de se doter d'un règlement budgétaire et financier (article L. 3312-4 du CGCT). Ce règlement a pour objet de formaliser les principales règles budgétaires et comptables et permet de regrouper dans un document unique les règles fondamentales auxquelles sont soumis l'ensemble des acteurs intervenant dans le cycle budgétaire.

Le département de l'Isère a adopté par délibération du 22 mars 2007 un règlement budgétaire et financier qui prend la forme d'un guide des procédures financières et d'un règlement relatif aux modalités de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement. Il a été remplacé par un document unique, le règlement budgétaire et financier, adopté par délibération du 21 juin 2019.

Le guide des procédures financières de 2007, en vigueur durant la période contrôlée, expose de manière précise et détaillée tout le cycle budgétaire de la prévision à l'exécution. Pour chaque point, il rappelle le cadre réglementaire et décrit la procédure, notamment le rôle de chaque service du département, les dates, la mise en œuvre dans les logiciels informatiques et les liens avec le comptable public.

Sur certains points, il aurait mérité d'être précisé : par exemple, la procédure de rattachement (notamment directions concernées, seuil) est absente (elle fait l'objet d'une note à part de la direction des finances<sup>66</sup>).

Les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP) font l'objet d'un guide à part, qui prévoit notamment une méthode de lissage des CP non réalisés (les reports sont interdits sauf cas exceptionnels) et des indicateurs de suivis présentés dans le rapport au débat budgétaire et dans les décisions modificatives (DM).

Cependant, dans les rapports d'orientation budgétaire comme dans les DM, les tableaux présentés ne respectent pas le modèle mis en place par le département dans son guide ; par exemple, dans les DM, il ne reprend pas le montant initial de l'AP. Enfin, les ratios de couverture prévus ne sont pas systématiquement indiqués.<sup>67</sup>

Le règlement adopté en 2019 est moins détaillé. En particulier, n'y figurent plus les procédures de contrôle des organismes extérieurs (dont ceux bénéficiant d'une garantie d'emprunt) et la description de la gestion en AP/CP/AE est plus sommaire.

<sup>66</sup> Voir paragraphe 9.3.4 sur les rattachements.

<sup>67</sup> Voir infra paragraphe 9.3.2 sur la gestion en AP/AE/CP.

### 6.1.2- L'organisation interne

Le département a mis en place une procédure de préparation budgétaire comprenant une phase de cadrage, des propositions des directions saisies dans le logiciel comptable Grand Angle, un contrôle technique et d'opportunité effectué par la direction des finances, puis un dialogue budgétaire entre le directeur général des services, la direction des finances et chaque direction.

Les lettres de cadrage examinées rappellent le contexte financier et encadrent les propositions budgétaires des directions.

## 6.2- L'information budgétaire

### 6.2.1- Les rapports préalables aux débats sur le projet de budget

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » impose au président du conseil départemental, à compter de la préparation du budget 2012, la présentation, préalablement aux débats budgétaires, d'un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation<sup>68</sup>.

Le premier rapport a été produit le 25 novembre 2011. Conformément à la trame proposée par la circulaire du 3 août 2011, les rapports des exercices 2011, 2012, 2013 et 2014 comportent une partie sur les actions internes et une autre sur les politiques publiques, avec des indicateurs et des fiches d'action en annexes.

A partir de l'exercice 2015, le rapport sur la situation en matière de développement durable est remplacé par le rapport d'activité et de développement durable, qui ne concerne que les politiques publiques sans analyse notamment des modalités d'élaboration ou d'évaluation sans indicateurs.

Cette présentation plus synthétique est peu diserte sur le fonctionnement interne du département et ne permet pas un réel suivi. La date de sa présentation, trop éloignée de celle des débats budgétaires, ne respecte pas les dispositions de la loi susvisée.

Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, évoqué supra, est réalisé depuis le budget 2018.

### 6.2.2- Les débats et rapports d'orientation budgétaire

Conformément à l'article L. 3312-1 du CGCT, le président du département présente au conseil départemental, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). L'article 107 de la loi NOTRe et le décret du 24 juin 2016 pris en application et créant l'article D. 3312-12 du CGCT renforcent les obligations relatives à la transparence financière dont le ROB est un des vecteurs essentiels.

Doivent y être précisées :

- \* les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, les hypothèses d'évolution retenues étant mentionnées ;
- \* la présentation des engagements pluriannuels, notamment en matière de

<sup>68</sup> Le contenu de ce rapport est encadré par les prescriptions du décret du 17 juin 2011 et précisé par la circulaire du 3 août 2011 relative à la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales (articles L. 3311-2 et D.3311-8 du CGCT).

- programmation d'investissement ;
- la structure et la gestion de l'encours de dette contractée ;
- l'évolution prévisionnelle des soldes d'épargne et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ;
- la structure des effectifs, les dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération (traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature) et la durée effective du travail dans le département.

Le II de l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 ajoute deux nouvelles informations qui devront être contenues dans le rapport présenté à l'assemblée délibérante à l'occasion de ce débat :

- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Les rapports d'orientation budgétaires du département rappellent le contexte économique social, territorial et budgétaire du département avant de donner les grandes orientations budgétaires.

Les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes et les engagements pluriannuels ne sont pas suffisamment précisés ; l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs est absente.

#### 6.2.3- La publicité des budgets et des comptes

Le décret du 23 juin 2016 codifié à l'article L. 3313-1 prévoit notamment « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles [...] afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* » et par ailleurs, les documents budgétaires des collectivités territoriales doivent être mis en ligne dans un délai d'un mois à compter de leur adoption.

Les documents budgétaires du département sont effectivement disponibles sur son site internet, sur une page dédiée « Sites et publications » pour les plus récents et dans les bulletins officiels du département de l'Isère pour l'intégralité des arrêtés, décisions et délibérations à caractère réglementaire.

Cependant, aucune présentation synthétique et didactique n'est jointe au budget primitif ou au compte administratif et le rapport du président n'est pas systématiquement annexé à la délibération et/ou au document budgétaire sur le site internet du département (exemple pour le budget primitif 2018).

Le département doit se conformer à cette obligation en établissant une présentation synthétique et en s'assurant de l'exhaustivité de ses publications.

#### 6.2.4- Les informations contenues dans les documents budgétaires

Le département présente son budget par nature.

Les documents budgétaires comportent plusieurs omissions et imprécisions, notamment sur le bilan. Ainsi concernant la dette, les comptes administratifs ne mentionnent pas l'intégralité de la dette du département pour les comptes 1675 et 1687 pour le budget principal.

Pour les budgets annexes, aucun état de la dette du compte administratif n'est renseigné, bien que les comptes de gestion indiquent un solde créditeur :

- pour le compte 1687 du budget de l'aménagement numérique ;
- pour le compte 165 du budget du réseau Transisère.

L'état des provisions pourrait être amélioré : la nature des litiges n'est pas précisée et le classement des provisions est parfois erroné (provision pour litige mise en provision pour risque financier).

Pour les variations de patrimoine, la complétude et l'exactitude des informations tant pour les entrées que pour les sorties de bien se sont améliorées depuis 2013 mais, en 2018, une cession d'actions à la SEM VFD pour 2 842 000 € n'est pas indiquée.

Concernant les immobilisations, les participations (compte 261) ne sont pas renseignées alors qu'elles représentent plus de 5 M€.

Les autres immobilisations financières (compte 271) ne sont pas indiquées.

Ces manquements affectent la fiabilité des comptes de la collectivité.

### 6.3- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

#### 6.3.1- La structuration budgétaire

Le département présente en 2018 un budget principal et cinq budgets annexes (BA). Le budget principal relève de l'instruction M52, ainsi que les BA « Boutique des musées », « Laboratoire vétérinaire » et « cuisine centrale. Le BA « aménagement numérique » relève, quant à lui, de l'instruction M4<sup>69</sup> et le BA « Réseau Transisère » de l'instruction M43<sup>70</sup>.

Le budget annexe « Gestion du parc a été clôturé le 31 décembre 2017 par délibération du 14 décembre 2017.

#### 6.3.2- La gestion en AP/AE/CP

Les départements peuvent avoir recours à la gestion pluri annuelle et aux AP/AE/CP pour le budget principal et les budgets annexes.

Le budget peut être présenté sous la forme d'autorisations de programme (AP), et crédits de paiement (CP) pour tout ou partie de la section d'investissement et d'autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) dans les limites légales.

- les autorisations d'engagement sont réservées aux dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la collectivité s'engage au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel ;
- les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par le département, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers.

<sup>69</sup> M4 : instruction budgétaire des budgets des services industriels et commerciaux.

<sup>70</sup> M53 : instruction budgétaire spécifique des budgets transports.

Les AP/AE sont votées par une délibération distincte de celle du vote du budget ou d'une décision modificative<sup>71</sup>.

L'affectation consiste à rattacher des crédits de l'AP sur une opération définie ; elle constitue la limite supérieure des engagements pouvant être effectués.

Le département a choisi de mettre en place une procédure d'affectation ; la séparation entre le vote de l'AP et l'affectation permet d'améliorer le suivi des opérations et des programmes.

Le département doit fixer des règles de caducité plus contraignantes ; en effet, si la collectivité n'a plus la possibilité d'ajouter de nouvelles opérations à affecter sur l'AP après trois ans, les affectations sur des opérations existantes dans l'AP restent toujours possibles au-delà de ce délai.

Durant la période sous-revue, la part des investissements couverte par la gestion pluriannuelle des AP/CP est stable.

**Tableau 20 : Part des dépenses d'équipement gérées dans le cadre d'une AP (en k€)**

|   | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total des dépenses d'équipement réalisées (1) | 225 703 | 235 701 | 249 402 | 239 024 | 213 235 | 231 838 |
| Restes à réaliser au 31/12 (2)                | 84 334  | 82 149  | 78 331  | 71 844  | 82 426  | 97 139  |
| dont réalisations dans le cadre d'une AP (3)  | 116 931 | 120 710 | 136 721 | 123 630 | 111 582 | 109 893 |
| Taux des AP (3/1)                             | 51,81 % | 51,21 % | 54,82 % | 51,72 % | 52,33 % | 47,40 % |
| Taux des AP (3/(1+2))                         | 37,72 % | 37,98 % | 41,72 % | 39,77 % | 37,74 % | 33,40 % |

Source : Comptes administratifs du département de l'Isère 2013 à 2018

Le ratio de couverture des AP affectées par rapport au CP mandatés exprime le nombre d'années nécessaires à la consommation totale, à rythme d'exécution constant du stock d'AP affecté. Bien que ce ratio soit satisfaisant au 31 décembre 2018 (3,8 années), celui-ci est en augmentation depuis 2017 (plus une année par rapport à la période 2013-2016).

**Tableau 21 : Ratio de couverture des AP affectées (en k€)**

| Exercice | AP affectées non couvertes par des CP réalisés au 01/01/N | Flux d' AP affectées dans l'année | AP affectées annulées dans l'année | Stock d'AP affectées restant à financer | CP mandatées au budget de l'année N | Reste à financer au titre des AP affectées au 31/12/N | Ratio de couverture des AP affectées <sup>72</sup> |
|----------|---|-----------------------------------|------------------------------------|---|-------------------------------------|---|--|
|          | 1   | 2                                 | 3                                  | 4 = (1+2)-3                             | 5                                   | 6 = 4-5   | 6/5  |
| 2013     | 363 611   | 175 617                           | 83 442                             | 455 786                                 | 116 901                             | 338 885   | 2,90   |
| 2014     | 343 862   | 184 928                           | 72 904                             | 455 886                                 | 120 710                             | 335 175   | 2,78   |
| 2015     | 335 166   | 268 915                           | 78 865                             | 525 216                                 | 136 807                             | 388 410   | 2,84   |
| 2016     | 387 911   | 120 091                           | 35 824                             | 472 178                                 | 123 783                             | 348 395   | 2,81   |
| 2017     | 347 935   | 232 958                           | 63 538                             | 517 354                                 | 111 719                             | 405 635   | 3,63   |
| 2018     | 404 835   | 180 892                           | 57 662                             | 528 065                                 | 110 078                             | 417 987   | 3,80   |

Source : Comptes administratifs du département de l'Isère 2013 à 2018

<sup>71</sup> Article R. 3312.3 du CGCT : En application de l'article L. 3312-4, pour les départements et leurs établissements publics, la section d'investissement du budget peut comprendre des autorisations de programme et la section de fonctionnement des autorisations d'engagement. Chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants.

<sup>72</sup> Exprimé en années.

## 6.3.3- La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire, définies comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement est stable entre 2013 à 2018 (moyenne de 95,5 %). Le département constate des restes à réaliser pour les dépenses de fonctionnement engagées qui n'ont pas donné lieu à service fait.

Tableau 22 : Taux de réalisation du budget principal

| En %   | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Dépenses réelles de fonctionnement avec RAR</b>                           |         |         |         |         |         |         |
| (mandats émis + dépenses rattachés + RAR N)/ crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1) | 99,1 %  | 98,8 %  | 99,0 %  | 97,6 %  | 98,1 %  | 98,5 %  |
| <b>Recettes réelles de fonctionnement avec RAR</b>                           |         |         |         |         |         |         |
| (titres émis + produits rattachés + RAR N)/ crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)  | 101,4 % | 100,6 % | 101,9 % | 103,2 % | 103,3 % | 102,9 % |
| <b>Dépenses d'équipement<sup>73</sup> sans RAR</b>                           |         |         |         |         |         |         |
| mandats émis / crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)                               | 66,7 %  | 67,3 %  | 70,9 %  | 63,1 %  | 64,8 %  | 62,3 %  |
| <b>Dépenses d'équipement<sup>74</sup> avec RAR</b>                           |         |         |         |         |         |         |
| (mandats émis + RAR N) / crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)                     | 91,7 %  | 91,0 %  | 93,3 %  | 81,9 %  | 90,4 %  | 89,0 %  |
| <b>Recettes d'équipement<sup>75</sup> sans RAR</b>                           |         |         |         |         |         |         |
| titres émis / crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)                                | 78,9 %  | 73,3 %  | 95,8 %  | 91,6 %  | 104,0 % | 81,5 %  |
| <b>Recettes d'équipement<sup>76</sup> avec RAR</b>                           |         |         |         |         |         |         |
| titres émis / crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)                                | 80,2 %  | 73,9 %  | 96,6 %  | 100,2 % | 110,1 % | 94,5 %  |

Source : Comptes administratifs du département de l'Isère

## 6.3.4- Les rattachements et les restes à réaliser des produits et des charges de fonctionnement

Le rattachement des charges et des produits vise à faire apparaître, en application du principe d'indépendance des exercices, dans le résultat d'un exercice toutes les charges et les produits s'y rapportant, c'est-à-dire les charges correspondant à des services faits et les produits correspondant à des droits acquis qui n'ont pas pu être comptabilisés au cours de l'exercice concerné. Cette procédure concerne uniquement la section de fonctionnement.

Le règlement budgétaire et financier, adopté le 22 mars 2007, et en vigueur pour toute la période sous revue, ne fait que rappeler le cadre réglementaire.

La note relative à la clôture de l'exercice budgétaire et comptable, produite chaque année en septembre par la direction des finances, apporte des précisions sur la procédure des rattachements.

Les consignes concernant les rattachements et les produits sont stables pour 2013–2017 :

- \* ils ne concernent que les services ressources centraux et pas les directions territoriales ;
- \* ils s'appliquent à toutes les dépenses et recettes de fonctionnement hors compte 657 (subvention de fonctionnement) et chapitre 012 (charges de personnel et

<sup>73</sup> Hors dette et chapitre 001.

<sup>74</sup> Hors dette et chapitre 001.

<sup>75</sup> Hors dette et compte 1068.

<sup>76</sup> Hors dette et compte 1068.



- 67 (charges exceptionnelles) ;
- ils doivent atteindre un seuil de 10 000 € par type de dépenses ou de recettes à rattacher.

Depuis l'exercice 2018, tous les territoires sont concernés et la procédure de rattachement du chapitre 012 a été autorisée.

Le département précise également dans l'annexe de sa note de service relative à la clôture budgétaire que le seuil des rattachements est fixé à 10 000 € pour une même typologie de dépenses ou de recettes.

Sur le budget principal, le taux moyen de rattachement des dépenses représente moins de 1 % des dépenses réelles de fonctionnement, ce qui est très faible. Les rattachements de recettes sont quasiment inexistantes.

Les faibles taux de rattachement du département s'expliquent :

- par le seuil de 10 000 € ;
- par l'exclusion jusqu'en 2018 des directions territoriales de la procédure officielle, même si des rattachements pouvaient être comptabilisés.

Les restes à réaliser de la section de fonctionnement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées<sup>77</sup>.

Le département n'a pas expliqué le choix de l'inscription en restes à réaliser et non des rattachements.

Le département doit améliorer sa procédure de rattachement qui ne permet pas, actuellement, d'assurer une fiabilité suffisante de sa comptabilité.

#### 6.3.5- Les restes à réaliser d'investissement

Les restes à réaliser en dépenses d'investissement<sup>78</sup> sont stables avec une moyenne de 26 % des dépenses réalisées.

En recettes d'investissement, les restes à réaliser sont en baisse et atteignent 36 % en 2018. Pour les exercices 2017 et 2018, des crédits ont été inscrits en restes à réaliser au seul motif qu'ils n'ont pas été consommés, sans justificatif de leur engagement.

#### 6.3.6- Les provisions<sup>79</sup>

Le département de l'Isère a opté pour le régime semi-budgétaire des provisions qui relève du droit commun.

<sup>77</sup> Article R. 3312-9 du CGCT.

<sup>78</sup> « Les restes à réaliser de la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre » (article R. 3312-8 du CGCT).

<sup>79</sup> Leur mode de comptabilisation est exposé aux comptes de provisions (voir les comptes 15 « Provisions pour risques et charges », 29 « Provisions pour dépréciation des immobilisations », 39 « Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours », 49 « Provisions pour dépréciation des comptes de tiers » et 59 « Provisions pour dépréciation des comptes financiers », ainsi que le Tome II, titre 3, chapitre 4, Section 3). La correspondance entre les comptes d'amortissements et de provisions et les comptes de dotations ou de reprise fait l'objet de l'annexe n° 7 du Tome II.

La constitution d'une provision et sa reprise ont une incidence budgétaire pour la section de fonctionnement. Elles affectent directement le résultat de l'exercice.

Le régime des provisions est encadré par le CGCT. De nombreux manquements dans le provisionnement (détaillés ci-dessous) affectent la fiabilité des comptes et la sincérité budgétaire.

Le solde des provisions constituées au 1<sup>er</sup> janvier 2019 est de 12 M€.

#### 6.3.6.1- Les provisions pour risques et charges

Ces provisions sont destinées à couvrir des risques et charges précis que des événements survenus ou en cours rendent probables (et non pas seulement éventuels). En outre, elles doivent être évaluées avec une approximation suffisante.

Or les provisions au titre des risques climatiques, liés aux routes de montagne, et des crises migratoires, constituées au 2017 pour un total de 3 M€<sup>80</sup>, ne sont précises ni sur leur nature ni sur leur évaluation.

La provision pour risques au titre de l'avance de trésorerie CAF relative au RSA, constituée en 2014 pour 2,6 M€ et augmentée en 2017 de 1,4 M€, a pour objectif de prévenir l'augmentation de l'avance octroyée à la CAF pour le versement du RSA.

Jusqu'en 2018, le département constituait une provision pour compenser l'incertitude du montant des fonds de péréquation des DMTO et de la CVAE. A chaque exercice, une provision était constituée du montant de l'exercice antérieur en même temps qu'étaient reprises les provisions précédemment constituées.

La constitution de ces provisions est contestable par leur objet. Elles s'apparentent à une réserve budgétaire, qui n'est pas la vocation d'une provision.

#### 6.3.6.2- Les provisions pour garantie d'emprunt

Les provisions pour garantie d'emprunt doivent être constituées dès que le tiers risque d'être défaillant, notamment en cas d'ouverture à son encontre d'une procédure collective.

Aucun tiers ne fait actuellement l'objet d'une procédure collective mais le département par délibération du 25 juin 2001 a choisi de constituer une provision systématique de 10 % du capital restant dû des garanties d'emprunts accordées aux personnes de droit privé hors logement social.

Au 31 décembre 2018, la provision s'élève à 4 658 k€. En 2017, une provision de 2 260 k€ avait été constituée afin d'atteindre les 10 % mentionnés.

En 2018, une reprise de provision aurait dû être effectuée afin de prendre en compte la réduction du capital restant dû, de 5 674 k€.

Par ailleurs chaque année le département inscrit dans les prévisions budgétaires de son budget primitif, une somme d'environ 500 k€. Ces crédits n'ont jamais été consommés. Ces crédits ont vocation à être utilisés dans le cas où un tiers garanti serait défaillant. Or une

<sup>80</sup> 1 M€ pour les aléas et risques liés aux routes de montagne ;

1 M€ liés aux risques et aléas climatiques ;

1 M€ pour aléas sur les dépenses sociales liés aux crises migratoires.

provision étant déjà constituée et sans constatation de défaillance, cette inscription budgétaire n'a pas lieu d'être.

**Tableau 23 : Inscription budgétaire au compte 2761 (en k€)**

|      | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Moyenne |
|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| 2761 | 200  | 500  | 498  | 494  | 500  | 482  | 446     |

Source : comptes administratifs du département

#### 6.3.6.3- Les provisions pour dépréciation des immobilisations

Les provisions pour dépréciation des immobilisations constatent un amoindrissement de la valeur d'un élément de l'actif immobilisé résultant de causes dont les effets ne sont pas irréversibles. Elles résultent de l'évaluation comptable des moins-values qu'il est raisonnable d'envisager sur les éléments d'actif.

A partir du début des années 1980, un programme départemental d'action foncière (PDAF) a été mis en place permettant d'accorder des avances remboursables aux communes qui constituaient des réserves foncières, pour un total constaté de 1,5 M€. Ces avances ont été transformées en subvention dès lors que les communes justifiaient de la réalisation de logements sociaux. Dans le cas contraire, elles devaient être remboursées conformément à la convention établie entre le département et la commune concernée.

Une partie de ces avances, pour un montant total de 1 483 k€, bien que non éligible à la transformation en subvention, n'a pas été remboursée par les communes.

Le département a constitué une provision pour dépréciation des immobilisations afin de constater un amoindrissement de la valeur de son actif immobilisé par délibération du 20 octobre 2017. L'absence d'émission de titres de recette à l'encontre des bénéficiaires de ces avances afin d'en obtenir le remboursement a causé un préjudice financier à la collectivité, ces dettes étant atteintes par la prescription (cinq ans).

#### 6.3.6.4- Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers

Une provision de 500 k€ avait été constituée en 2018 au titre des créances irrécouvrables puis avait été reprise pour le montant des créances admises en non-valeur soit 134 k€.

Au 31 décembre 2018, la provision était donc de 365 k€. Or à cette date, les restes à recouvrer s'élèvent à 26 659 k€ dont 2 305 k€ pour les exercices 2014 et antérieurs soit une provision représentant 15,87 % des restes à recouvrer (pour des titres émis depuis plus de quatre ans) et dont le recouvrement est compromis. Le montant provisionné est mal proportionné, car très inférieur à la dépréciation des comptes de tiers.

#### 6.3.6.5- Les provisions pour CET

Le département ne constitue pas de provision destinée à couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Cette provision devrait être constituée dès l'alimentation du CET du montant du coût lié aux droits ouverts dans les CET par application d'un barème.

Le nombre de jours accumulé au 31 décembre 2017, toutes catégories confondues, est de 24 449 jours (pour 1666 agents)<sup>81</sup> ; en prenant l'hypothèse d'une demande d'indemnisation (ou « monétisation<sup>82</sup> »), la provision pourrait s'élever à 2 533 k€.

En vertu des principes de prudence et de sincérité des comptes, tous les risques et charges probables doivent faire l'objet d'une provision, même si la provision pour CET n'est pas expressément prévue par la nomenclature M 52, contrairement à celle de la M 57.

#### 6.3.7- L'actif et les amortissements

Le patrimoine figurant au bilan doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. L'ordonnateur doit tenir un inventaire physique qui permet de justifier la réalité des biens et un inventaire comptable qui est le reflet financier de l'inventaire physique. Parallèlement, le comptable tient un état de l'actif qui doit être conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur.

Les discordances entre le compte de gestion du comptable et l'inventaire tenu l'ordonnateur représentant un écart de 8,67 M€ pour l'actif et de 9,8 M€ pour les dotations aux amortissements, ce qui représente respectivement 0,13 % du volume total des immobilisations (6,54 M€) et 0,83 % du volume total des amortissements (1,19 M€).

#### 6.3.8- Les régies

Le département a institué 21 régies, neuf de recettes, onze d'avances et une mixte. La direction des finances intervient en soutien des autres directions pour les questions de réglementation relatives aux régies mais sa connaissance des régies existantes est superficielle et aucun guide de procédure ou de contrôle n'existe ; les mandats de reconstitution d'avance et les titres de recettes ne font pas l'objet d'un examen spécifique et sont émis avec retard.

La régie de recettes « Pack loisirs » n'a pas pu être examinée.

##### 6.3.8.1- La régie Boutique des musées

La régie « Boutique des musées »<sup>83</sup>, la plus importante du département (272 k€ de recettes en 2018), a été réorganisée début 2019 par la création d'une sous-régie dans chacun des musées, soit un total de dix sous-régies. Le régisseur a fourni l'ensemble des arrêtés de création de la régie et de nomination des régisseurs. Le plafond d'encaisse du compte dépôt de fonds Trésor et sa caisse sont corrects. Il est à jour de son cautionnement.

Le régisseur est également en charge de la régie de recettes « conservation du patrimoine », qui, bien que distincte de la régie « boutique des musées », est localisée aux mêmes endroits, organisée selon la même logique et fonctionne avec les mêmes personnels.

Les pièces justificatives à l'appui des titres et des mandats sont des tableaux dans lesquels sont recopiées les données issues des logiciels d'encaissement<sup>84</sup> ou de la banque de France. Aucune vérification de concordance n'est effectuée par la direction des finances. Les titres sont émis très tardivement, jusqu'à six mois après l'encaissement.

<sup>81</sup> Source : bilan social 2017.

<sup>82</sup> Le département n'a pas prévu de monétisation du CET mais le coût de remplacement des agents utilisant leur CET relève de la même logique de provisionnement.

<sup>83</sup> Régie des dix musées de la ville de Grenoble.

<sup>84</sup> Sage 100 la boutique et Ressource SI pour la Conservation.

En outre, le régisseur indique que, jusqu'à présent, elle était la seule à intervenir dans la tenue de la comptabilité de la régie, ses mandataires suppléants étant absents<sup>85</sup>. Un nouveau mandataire suppléant a été nommé début mars 2019 mais n'avait pas encore pris ses fonctions<sup>86</sup>. L'absence de contrôle de la comptabilité de la régie, dirigée en outre par un régisseur qui est seul à intervenir, n'est pas satisfaisant en termes de sécurité.

#### 6.3.8.2- Conclusion sur les régies

L'organisation des régies pourrait être rationalisée en regroupant certaines comme « Boutique des Musées et Conservation du patrimoine », notamment en clôturant celles qui ne fonctionnent pas ou peu, comme les régies communication et bibliothèque.

Les nominations des personnels devraient être revues afin de s'assurer de la continuité du service.

Un contrôle des pièces comptables (pièces justificatives, fréquence de leur émission) ainsi que des contrôles sur place doivent être mis en place comme le prévoit l'article R. 1617-17 du CGCT, qui précise que : « les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances [...] sont soumis aux contrôles [...] de l'ordonnateur ».

#### 6.3.9- Les délais de paiement et les intérêts moratoires

La direction des finances contrôle les délais de paiement de chaque direction départementale ou territoriale et établit chaque mois des tableaux récapitulatifs.

Le délai global de paiement moyen du budget principal calculé par le département, orienté à la baisse depuis le deuxième semestre 2017, se situe, en moyenne, en deçà du seuil réglementaire de 30 jours sur la période 2013-2018.

Cependant, cette moyenne dissimule de grandes disparités, ce qui conduit le département à payer des intérêts moratoires, systématiquement appliqués.

Ainsi, le paiement de certaines factures a atteint plus de 300 jours en 2017 avec plus de 500 factures payées au-delà de 100 jours.

**Tableau 24 : Intérêts moratoires payés par le département (en euros)**

|                  | 2013    | 2014   | 2015   | 2016   | 2017    | 2018    |
|------------------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Budget principal | 86 948  | 76 116 | 59 226 | 67 963 | 403 906 | 214 917 |
| Budgets annexes  | 27 679  | 11 864 | 2 686  | 6 426  | 206 267 | 126 236 |
| Total            | 114 627 | 87 980 | 61 912 | 74 390 | 610 173 | 341 153 |

Source : tableaux de suivis du département

#### 6.4- Conclusion sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

L'information budgétaire doit être renforcée par la publication sur le site de la collectivité de notes d'accompagnement aux documents budgétaires, synthétiques et didactiques.

Le faible taux de rattachement des recettes et charges à l'exercice (inférieur à 1 % en dépenses) altère la fiabilité de la tenue de la comptabilité d'engagement.

<sup>85</sup> Gélabert Frédéric (11 décembre 2013 13-11202 et 08-5968) et Gélabert Daniel (10 mai 2015 15-2638 et 13-11203).

<sup>86</sup> Rachel Vararande 2018-9980 du 4 mars 2019.

La gestion des provisions insuffisamment rigoureuse, dans les cas de mise en œuvre du provisionnement et dans les montants retenus mal proportionnés, affecte la fiabilité des comptes.

## 7- ANALYSE FINANCIÈRE

### 7.1- La situation financière du département

#### 7.1.1- Le périmètre de l'analyse

Le département retrace ses comptes, en 2019, dans un budget principal et cinq budgets annexes<sup>87</sup>.

L'analyse financière est limitée au budget principal représentant 92,3 % des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des budgets et près de 99 % de celles des budgets relevant de la nomenclature comptable M52. L'essentiel des investissements et la dette sont portés par le budget principal.

Les conséquences financières et budgétaires de la crise sanitaire liée à la COVID-19 ne sont pas examinées, l'instruction étant achevée au moment de son déclenchement.

Tableau 25 : Budgets en 2018

| Libellé budget   | Libellé de l'organisme  | Nomenclature | Recettes de fonctionnement |                 |
|------------------|-------------------------|--------------|----------------------------|-----------------|
|                  |                         |              | 2018 (en €)                | %               |
| Budget principal | DEP ISERE               | M52          | 1 293 295 079              | 92,34 %         |
| Budget annexe    | BOUTIQUE DES MUSEES DEP | M52          | 324 228                    | 0,02 %          |
| Budget annexe    | LABO VETERINAIRE DEP    | M52          | 1 835 429                  | 0,13 %          |
| Budget annexe    | RESEAU TRANSISERE DEP   | M43          | 90 612 236                 | 6,47 %          |
| Budget annexe    | CUISINE CENTRALE DEPT   | M52          | 11 249 442                 | 0,80 %          |
| Budget annexe    | AMENAGEMENT NUMERIQUE   | M4           | 3 211 150                  | 0,23 %          |
| <b>Total</b>     |                         |              | <b>1 400 527 563</b>       | <b>100,00 %</b> |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.2- Les méthodes utilisées

La méthode d'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets<sup>88</sup>.

Les références aux départements comparables sont, sauf indication différente, celles des 23 départements de plus d'un million d'habitants.

#### 7.1.3- La chaîne de l'épargne

La capacité d'autofinancement (épargne ou CAF brute) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de la collectivité et dont elle

<sup>87</sup> En 2018, le budget annexe « parc automobile » a été intégré au budget principal.

<sup>88</sup> Pour le calcul de la CAF, conformément à la position adoptée par la DGFIP et en cohérence avec les données publiques figurant sur le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>, les provisions (ainsi que parallèlement les reprises sur provisions) ne sont pas déduites de la CAF même lorsqu'elles sont semi-budgétaires (choix effectué par le département de l'Isère).

peut disposer pour couvrir ses besoins financiers. Elle mesure sa capacité à financer sur ses propres ressources, ses besoins en investissements et le remboursement de sa dette.

Elle peut s'analyser comme une ressource durable représentant l'excédent de ressources internes dégagées par son activité.

L'épargne nette<sup>89</sup> a augmenté fortement en 2018 (+ 60 % par rapport à 2017) atteignant le double de son volume en 2013. Cette amélioration doit toutefois être relativisée en raison des remboursements correspondant à la dette reprise du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC) (dix annuités de 15 750 k€ à partir de 2016). Ce retraitement conduit à limiter l'épargne nette à 109 520 k€ en 2018 soit une croissance de 74 % depuis 2013.

En 2018, l'augmentation de l'épargne nette est due pour moitié à la croissance de l'excédent brut d'exploitation (EBF) provoquée par la baisse des charges de gestion alors que les produits de gestion étaient stables et pour l'autre moitié, à la baisse de l'annuité en capital de la dette. Sur l'ensemble de la période (2013-2018), l'amélioration du niveau de l'épargne nette (CAF nette) a les mêmes origines, mais avec des proportions différentes : les deux tiers proviennent de la baisse de l'annuité en capital et seulement un tiers de la croissance de l'EBF.

**Tableau 26 : La formation de l'épargne**

| en k€  | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             | 2018             |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Ressources fiscales propres                  | 789 090          | 795 658          | 818 565          | 850 227          | 799 450          | 812 407          |
| + Fiscalité reversée                         | 32 580           | 49 113           | 50 330           | 45 748           | 44 618           | 27 282           |
| + Ressources institutionnelles               | 352 430          | 351 180          | 330 083          | 314 696          | 298 462          | 305 283          |
| + Ressources d'exploitation                  | 67 650           | 72 013           | 72 046           | 68 639           | 76 728           | 72 627           |
| <b>= Produits de gestion (A)</b>             | <b>1 241 750</b> | <b>1 267 963</b> | <b>1 271 024</b> | <b>1 279 310</b> | <b>1 219 257</b> | <b>1 217 598</b> |
| Charges à caractère général                  | 87 989           | 80 191           | 81 398           | 80 267           | 84 894           | 73 226           |
| + Charges de personnel                       | 189 474          | 194 184          | 196 692          | 198 576          | 202 606          | 204 645          |
| + Aides directes à la personne               | 263 102          | 281 125          | 295 179          | 303 930          | 312 463          | 317 769          |
| + Aides indirectes à la personne             | 251 577          | 255 216          | 265 568          | 263 353          | 264 543          | 272 348          |
| + Subventions de fonctionnement              | 38 170           | 109 881          | 105 682          | 104 869          | 35 169           | 27 808           |
| + Autres charges de gestion                  | 247 415          | 167 654          | 155 787          | 140 794          | 159 031          | 140 554          |
| <b>= Charges de gestion (B)</b>              | <b>1 077 727</b> | <b>1 088 250</b> | <b>1 100 307</b> | <b>1 091 789</b> | <b>1 058 706</b> | <b>1 036 349</b> |
| <b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b> | <b>164 023</b>   | <b>179 713</b>   | <b>170 717</b>   | <b>187 521</b>   | <b>160 550</b>   | <b>181 249</b>   |
| <i>en % des produits de gestion</i>          | <i>13,2 %</i>    | <i>14,2 %</i>    | <i>13,4 %</i>    | <i>14,7 %</i>    | <i>13,2 %</i>    | <i>14,9 %</i>    |
| +/- Résultat financier                       | 815              | 291              | 52               | -644             | -1 086           | -1 535           |
| - Subventions versées aux SPIC               | 657              | 1 316            | 1 012            | 2 521            | 1 027            | 0                |
| +/- Autres produits et charges excep.        | 3 699            | -8 146           | 551              | 1 778            | 2 008            | 6 084            |
| <b>= CAF brute</b>                           | <b>167 879</b>   | <b>170 542</b>   | <b>170 308</b>   | <b>186 135</b>   | <b>160 445</b>   | <b>185 799</b>   |
| <i>en % des produits de gestion</i>          | <i>13,5 %</i>    | <i>13,5 %</i>    | <i>13,4 %</i>    | <i>14,5 %</i>    | <i>13,2 %</i>    | <i>15,3 %</i>    |
| - Annuité en capital de la dette             | 104 925          | 94 472           | 103 565          | 93 390           | 82 154           | 60 528           |
| <b>= CAF nette ou disponible (C)</b>         | <b>62 955</b>    | <b>76 069</b>    | <b>66 743</b>    | <b>92 745</b>    | <b>78 291</b>    | <b>125 270</b>   |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.4- Principales évolutions des recettes de fonctionnement

En 2018, les recettes de fonctionnement sont composées pour les deux tiers de recettes fiscales propres et pour un quart de dotations et participations.

<sup>89</sup> L'épargne nette s'obtient en soustrayant de l'épargne brute l'annuité en capital de la dette.

Figure 3: Répartition des ressources de fonctionnement départementales en 2018



Source : comptes de gestion

Grâce au dynamisme des ressources fiscales, les produits de gestion ne sont qu'en faible baisse entre 2013 et 2018 (- 24,2 M€) malgré la diminution des ressources institutionnelles (dotation globale de fonctionnement) et la perte de 25 points de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2017.

En 2017, les compétences des départements exercées dans les domaines des transports non urbains et des transports scolaires ont été transférées aux régions. Ces transferts de compétences sont compensés par un transfert de cotisation de valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : la quote-part de CVAE dévolue aux régions est portée de 25 % à 50 % à compter de 2017 et la fraction perçue par les départements est réduite à due concurrence (de 48,5 % à 23,5 %).

Un mécanisme de compensation financière a été créé. Cette attribution de compensation, due selon les cas, soit par la région au département, soit par le département à la région, est déterminée par différence du montant correspondant à la modification des taux de répartition de la CVAE et du coût net des charges de transports transférées (coût déterminé par des commissions d'évaluation des charges et des ressources transférées). Cette attribution de compensation garantit la neutralité budgétaire.

Tableau 27 : Produits de gestion

| en k€  | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | Var. annuelle moyenne |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|
| Ressources fiscales propres                                | 789 090   | 795 658   | 818 565   | 850 227   | 799 450   | 812 407   | + 0,6 %               |
| Fiscalité reversée (FNGIR et péréquation)                  | 32 580    | 49 113    | 50 330    | 45 748    | 44 618    | 27 282    | - 3,5 %               |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 352 430   | 351 180   | 330 083   | 314 696   | 298 462   | 305 283   | - 2,8 %               |
| Ressources d'exploitation                                  | 67 650    | 72 013    | 72 046    | 68 639    | 76 728    | 72 627    | + 1,4 %               |
| Total des produits de gestion                              | 1 241 750 | 1 267 963 | 1 271 024 | 1 279 310 | 1 219 257 | 1 217 598 | - 0,4 %               |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.4.1- Le dynamisme réel des ressources fiscales

Les ressources fiscales constituent la part la plus importante (66,7 %) des recettes de fonctionnement du département de l'Isère.



La croissance annuelle moyenne apparemment modérée des ressources fiscales propres (+ 0,6 %) dissimule un fort dynamisme de la fiscalité perçue par le département.

La perte de 25 points de CVAE en 2017, conséquence de la loi NOTRe, correspond à 77 M€ de perte de ressources (en valeur 2016) ; elle est compensée par :

- la croissance des droits d'enregistrement composés des droits sur les mutations à titre onéreux (DMTO) et des droits d'urbanisme (taxe d'aménagement) qui ont augmenté de 56,6 M€ entre 2013 et 2018 ;
- le dynamisme des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) avec une progression de 27,6 M€ entre 2013 et 2018.

Ce dynamisme de la ressource fiscale propre a été obtenu sans intervention sur les taux de la TFPB, fixé à 15,90 % depuis 2010<sup>90</sup>, et des DMTO maintenus à 3,8 %<sup>91</sup> (alors que les départements ont la possibilité de fixer le taux jusqu'à 4,5 %). L'Isère est parmi les trois départements de métropole (avec l'Indre et le Morbihan) à ne pas avoir utilisé la possibilité d'augmentation maximale du taux de DMTO.

La hausse de 34,8 % du produit des DMTO, entre 2013 et 2018<sup>92</sup>, est inférieure à celle constatée au niveau national<sup>93</sup> qui s'établit à 66 % ; ce produit ne connaît pas d'évolution en Isère entre 2017 et 2018 alors qu'il croît de 4,4 % au niveau national.

Le dynamisme des bases fiscales directes et indirectes du département de l'Isère lui ont permis, sans augmentation des taux, de compenser la perte de recettes liée à la réduction de la part de CVAE des départements.

**Tableau 28 : Détail des ressources fiscales**

| en k€   | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| Contributions directes nettes   | <b>401 863</b> | <b>406 262</b> | <b>417 079</b> | <b>425 530</b> | <b>353 736</b> | <b>360 558</b> | - 2,1 %                     |
| Dont Taxe foncière sur les propriétés bâties                                | 244 076        | 248 610        | 255 773        | 260 645        | 264 821        | 271 705        | + 2,2 %                     |
| Dont CVAE   | 147 635        | 147 214        | 150 646        | 154 088        | 77 920         | 77 731         | - 12,0 %                    |
| Dont IFR  | 10 152         | 10 439         | 10 659         | 10 796         | 10 995         | 11 123         | + 1,8 %                     |
| + Autres impôts locaux ou assimilés   | 478            | 0              | 0              | - 37           | - 47           | - 50           | N.C.                        |
| + Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (DMTO et taxe d'aménagement) | 130 339        | 135 707        | 143 086        | 158 687        | 182 831        | 186 991        | + 7,5 %                     |
| + Taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine               | 2 173          | 2 144          | 1 959          | 2 669          | 2 453          | 2 250          | + 0,7 %                     |
| + Taxes sur conventions d'assurance (TSCA)                                  | 169 204        | 166 923        | 169 104        | 177 857        | 176 018        | 177 282        | + 0,9 %                     |
| + Taxes liés à la production, à la consom. énergétiques et industrielles    | 87 216         | 86 489         | 89 265         | 87 386         | 86 016         | 87 484         | + 0,1 %                     |
| + Autres impôts et taxes  | - 2 182        | - 1 868        | - 1 928        | - 1 865        | - 1 558        | - 2 107        | - 0,7 %                     |
| <b>= Ressources fiscales propres</b>  | <b>789 090</b> | <b>795 658</b> | <b>818 565</b> | <b>850 227</b> | <b>799 450</b> | <b>812 407</b> | <b>+ 0,6 %</b>              |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

<sup>90</sup> La moyenne des départements de plus d'un million d'habitants est de 14,13 % en 2017.

<sup>91</sup> De plus l'Isère applique l'abattement maximal possible (46 000 €) sur la base imposable dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ; seuls trois autres départements (Calvados, Marne et Saône-et-Loire) appliquent de tels abattements et seul le Calvados au montant maximal.

<sup>92</sup> Le produit des DMTO était de 123,3 M€ en 2013 et de 166,2 M€ en 2018 (source : comptes de gestion).

<sup>93</sup> Source : fédération nationale du bâtiment public à partir des données du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

## 7.1.4.2- Un abondement aux fonds de péréquation des DMTO en croissance

A la suite de la réforme de la taxe professionnelle en 2010, le solde des ressources perçues par le département de l'Isère (panier de ressources post réforme) étant négatif par rapport au système antérieur, le département est bénéficiaire du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour un montant figé de 35,44 M€ ainsi que de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) à hauteur de 41,62 M€<sup>94</sup>.

Les autres transferts de fiscalité correspondent à la péréquation horizontale et aux transferts de compétences de 2017 (transports principalement).

La péréquation horizontale concerne les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la solidarité sur les DMTO et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Pour deux des trois fonds de péréquation horizontale portant sur les DMTO, le fonds de péréquation sur les DMTO, instauré en 2011, et le fonds de solidarité, instauré en 2014, le département est globalement contributeur de 19,5 M€ sur la période 2013-2018.

Pour le fonds de péréquation sur la CVAE institué en 2013, le département est également déficitaire net de 6,2 M€ sur la période 2013-2018.

Depuis 2014<sup>95</sup>, les frais de gestion de la TFPB (14,238 M€ en 2018) lui ont été attribués dans le cadre des mesures d'aide aux départements adoptées en loi de finances initiale 2014, en compensation de la croissance du reste à charge par habitant sur le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS).

L'attribution de compensation perçue de la région en 2017 (5,2 M€) et versée en 2018 (10,4 M€) correspond à l'évaluation du transfert de charges de la compétence transport (le transfert du transport scolaire ne s'est effectué qu'à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2017).

**Tableau 29 : Détail de la fiscalité reversée au département (dont péréquation nationale)**

| en k€  | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| +/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)                   | 35 440        | 35 440        | 35 440        | 35 440        | 35 440        | 35 440        | 0,0 %                       |
| + Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) | - 730         | - 446         | - 1 192       | - 958         | - 2 305       | - 521         | - 6,5 %                     |
| + Attributions de compensation CVAE  | 0             | 0             | 0             | 0             | 5 224         | - 10 442      | N.C.                        |
| + Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à p. 2014)         | 0             | 12 643        | 13 216        | 13 731        | 14 078        | 14 238        | N.C.                        |
| + Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)                 | - 2 130       | 1 477         | 2 865         | - 2 466       | - 7 819       | - 11 433      | - 1,9 %                     |
| <b>= Fiscalité nette reversée au département</b>                                     | <b>32 580</b> | <b>49 113</b> | <b>50 330</b> | <b>45 748</b> | <b>44 618</b> | <b>27 282</b> | <b>- 3,5 %</b>              |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

## 7.1.4.3- Des dotations en baisse

Les ressources institutionnelles comprenant les dotations de l'État, les compensations et les participations des partenaires publics, constituent, après la fiscalité, la plus importante ressource départementale (25 % des recettes de gestion en 2018 contre 28,4 % en 2013). Elles sont de 305,3 M€ en 2018, en diminution de 13,4 % par rapport à 2013.

<sup>94</sup> La DCRTP est considérée comme une recette non fiscale alors que le FNGIR est une ressource fiscale. En 2017 le montant de DCRTP du département de l'Isère a été rectifié suite au recalcul des montants de DCRTP-FNGIR effectués dans le cadre des travaux de notification des états 1259, entraînant une baisse de 4,08 M€.

<sup>95</sup> Article 42 de la loi de finances pour 2014.

La part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a supporté la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des départements conduisant, pour l'Isère, à une baisse de 75 M€ entre 2013 et 2018.

Les participations des partenaires institutionnels versées au département pour le financement de l'APA, de la PCH et du RSA ont progressé entre 2013 et 2018, de 24,3 M€, évolution atténuant en partie la baisse de la DGF. Ces participations aux aides sociales sont proportionnelles au volume des aides versées par le département et ne compensent que partiellement la croissance des dépenses de ce secteur (voir infra).

Les compensations fiscales, comprenant désormais la DCRTP, sont en repli depuis 2013 (baisse de 6,1 M€ de 2013 à 2018).

**Tableau 30 : Détail des dotations et participations**

| en k€   | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| Dotation globale de fonctionnement                                      | 241 183        | 232 498        | 211 290        | 190 003        | 167 047        | 166 381        | - 7,2 %                     |
| <i>Dont dotation forfaitaire</i>  | 168 150        | 159 216        | 137 784        | 116 161        | 93 837         | 93 170         | - 11,1 %                    |
| <i>Dont DGF concours particuliers</i>                                   | 73 033         | 73 282         | 73 506         | 73 841         | 73 210         | 73 210         | 0,0 %                       |
| + Dotation générale de décentralisation                                 | 6 164          | 6 170          | 6 164          | 6 164          | 6 272          | 6 435          | + 0,9 %                     |
| + FCTVA   | 0              | 0              | 0              | 0              | 988            | 1 131          | N.C.                        |
| + Participations  | 48 369         | 56 928         | 58 367         | 64 402         | 75 246         | 82 710         | + 11,3 %                    |
| + compensations (dont DCRTP)  | 56 714         | 55 584         | 54 262         | 54 127         | 48 908         | 48 625         | - 3,0 %                     |
| <b>= Ressources institutionnelles<br/>(dotations et participations)</b> | <b>352 430</b> | <b>351 180</b> | <b>330 083</b> | <b>314 696</b> | <b>298 462</b> | <b>305 283</b> | <b>- 2,8 %</b>              |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.4.4- Une croissance modérée des ressources d'exploitation

Les autres ressources d'exploitation, principalement constituées du produit des recouvrements de dépenses d'aides sociales et de la participation des bénéficiaires d'accompagnement social personnalisé<sup>96</sup>, sont en progression de 7,4 % sur la période.

**Tableau 31 : Evolution des ressources d'exploitation**

| en k€  | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------------|
| Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)  | 12 468 | 14 099 | 15 535 | 15 259 | 22 438 | 11 657 | - 1,3 %                     |
| <i>dont mise à disposition de personnel facturée</i>   | 7 996  | 8 807  | 9 172  | 9 399  | 11 436 | 2 516  | - 20,6 %                    |
| <i>dont remboursement de frais</i>   | 3 454  | 4 636  | 5 086  | 5 193  | 10 380 | 7 736  | + 17,5 %                    |
| +Autres produits de gestion courante (b)   | 55 182 | 57 913 | 56 512 | 53 380 | 54 290 | 60 970 | + 2,0 %                     |
| <i>dont recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale (compte 753)</i>  | 2 154  | 1 645  | 2 151  | 1 818  | 2 355  | 3 233  | + 8,5 %                     |
| <i>dont recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'accompagnement social personnalisé (compte 751)</i> | 51 160 | 54 118 | 52 158 | 49 431 | 48 598 | 53 289 | + 0,8 %                     |
| Ressources d'exploitation (a+b)  | 67 650 | 72 013 | 72 046 | 68 639 | 76 728 | 72 627 | + 1,4 %                     |

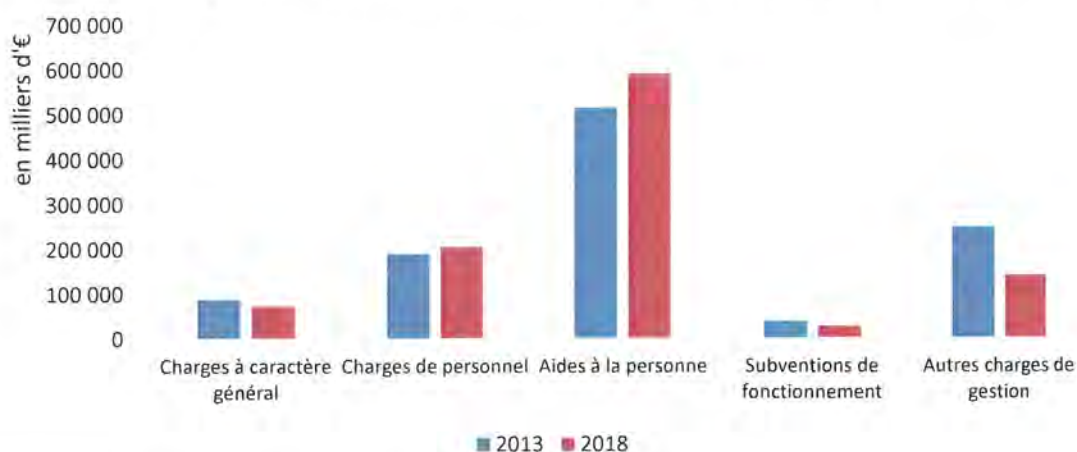
Source : comptes de gestion, retraitements CRC

<sup>96</sup> La participation des bénéficiaires de l'aide sociale correspond pour l'essentiel au recouvrement de la part du prix de journée incombant aux personnes âgées hébergées. Le montant constaté fluctue en fonction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que de leurs ressources dont dépend la participation qui leur est demandée.

## 7.1.5- Les principales évolutions des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de gestion sont contenues entre 2013 et 2018 (baisse de 3,84 %), la croissance des dépenses d'aides à la personne étant compensée par la baisse des charges à caractère général et des autres charges de gestion. Les modalités provisoires des transferts de compétences de la région vers le département (principalement les transports) n'ont pas affecté le volume total des dépenses de gestion, des conventions de gestion renvoyant au département l'exercice de la compétence.

Figure 4 : Evolution des charges de gestion entre 2013 et 2018

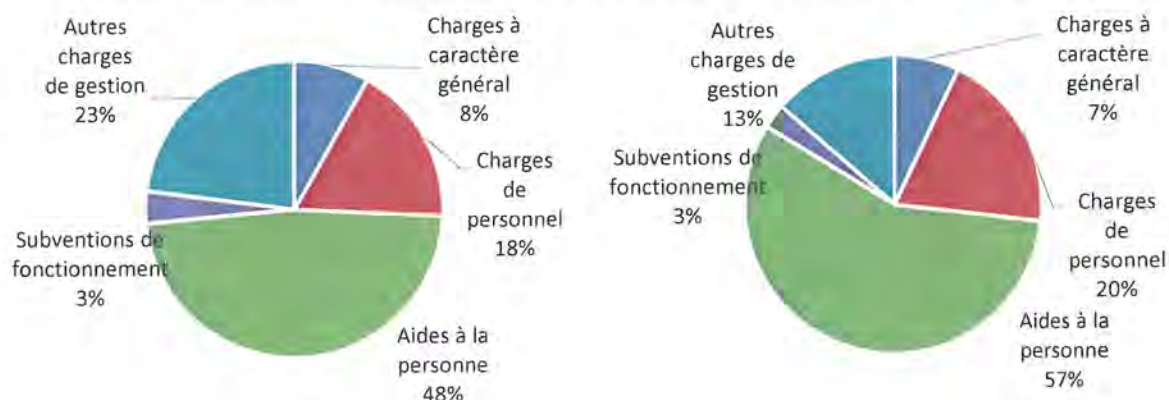


Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La principale évolution dans la structure des dépenses de gestion est la croissance forte de la part des aides à la personne, passant de 48 % en 2013 à 57 % en 2018, marquant la dépendance du département à l'évolution de ce type de dépenses.

La baisse de la part des autres dépenses de gestion (passage de 23 % à 13 % en 2018) correspond à un changement d'imputation<sup>97</sup> de la prise en charge par le budget principal du déficit du budget annexe « Transisère ».

Figure 5 : Evolution des parts relatives des postes de dépenses entre 2013 et 2018



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

<sup>97</sup> Jusqu'en 2013 inscription au compte 658 (relevant des autres charges de gestion) alors que l'imputation correcte n'a été réalisée qu'en 2014 au compte 657 (relevant des subventions de fonctionnement). Voir ci-dessous chapitre « autres charges de gestion ».

Tableau 32 : Evolution des charges de gestion

| en k€                                | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| Charges à caractère général          | 87 989         | 80 191         | 81 398         | 80 267         | 84 894         | 73 226         | - 3,6 %                     |
| + Charges de personnel               | 189 474        | 194 184        | 196 692        | 198 576        | 202 606        | 204 645        | + 1,6 %                     |
| + Aides directes à la personne       | 263 102        | 281 125        | 295 179        | 303 930        | 312 463        | 317 769        | + 3,8 %                     |
| + Aides indirectes à la personne     | 251 577        | 255 216        | 265 568        | 263 353        | 264 543        | 272 348        | + 1,6 %                     |
| <i>sous-total: dépenses sociales</i> | <i>514 679</i> | <i>536 340</i> | <i>560 747</i> | <i>567 283</i> | <i>577 006</i> | <i>590 116</i> | <i>+ 2,8 %</i>              |
| + Subventions de fonctionnement      | 38 170         | 109 881        | 105 682        | 104 869        | 35 169         | 27 808         | - 6,1 %                     |
| + Autres charges de gestion          | 247 415        | 167 654        | 155 787        | 140 794        | 159 031        | 140 554        | - 10,7 %                    |
| = Charges de gestion                 | 1 077 727      | 1 088 250      | 1 100 307      | 1 091 789      | 1 058 706      | 1 036 349      | - 0,8 %                     |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.5.1- Les dépenses sociales

La croissance des dépenses sociales, + 2,8 % en moyenne annuelle depuis 2013, entraine, du fait de leur importance<sup>98</sup> dans le budget départemental, 75,4 M€ de dépenses supplémentaires en 2018 par rapport à 2013.

##### 7.1.5.1.1- Une croissance soutenue mais différenciée selon les types d'aides

La croissance des dépenses sociales liées à l'enfance est plus modérée (+ 1,4 % en moyenne annuelle) que celle des autres types d'aides dont la croissance moyenne annuelle s'établit de 3,5 % pour l'allocation pour les personnes handicapées jusqu'à 4,5 % pour l'aide personnalisée à l'autonomie (APA).

Tableau 33 : Evolution des dépenses sociales

| en k€  | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| <b>Dépenses d'intervention</b>                                   | <b>514 679</b> | <b>536 340</b> | <b>560 747</b> | <b>567 283</b> | <b>577 006</b> | <b>590 116</b> | <b>+ 2,8 %</b>              |
| <i>dont revenu de solidarité active et d'insertion (RSA/RMI)</i> | <i>108 345</i> | <i>119 639</i> | <i>131 932</i> | <i>134 636</i> | <i>136 917</i> | <i>132 720</i> | <i>+ 4,1 %</i>              |
| <i>dont aide personnalisée d'autonomie (APA)</i>                 | <i>103 081</i> | <i>107 954</i> | <i>108 891</i> | <i>114 905</i> | <i>120 954</i> | <i>128 653</i> | <i>+ 4,5 %</i>              |
| <i>dont allocations personnes handicapées</i>                    | <i>41 073</i>  | <i>42 862</i>  | <i>43 510</i>  | <i>45 276</i>  | <i>46 230</i>  | <i>48 707</i>  | <i>+ 3,5 %</i>              |
| <i>dont aide à l'enfance</i>                                     | <i>257 388</i> | <i>261 274</i> | <i>271 568</i> | <i>268 941</i> | <i>271 215</i> | <i>276 399</i> | <i>+ 1,4 %</i>              |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Au sein des dépenses sociales des départements, l'évolution des allocations individuelles de solidarité (AIS) représente un enjeu essentiel. Elles sont constituées du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Elles ont été mises en place en plusieurs étapes :

- ♦ transfert au département de la gestion du RMI (devenu RSA en 2009) à partir de 2004 ;
- ♦ création de l'APA à compter de 2012 réformée par la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) en 2016 (loi du 29 décembre 2015) ;
- ♦ mise en place de la PCH en 2006, par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>98</sup> 57 % en 2018.

Le taux de couverture de ces dépenses par des recettes spécifiques, et le reste à charge pour le budget général du département, revêtent une grande importance pour le maintien de l'équilibre budgétaire.

#### 7.1.5.1.2- Les modalités de la compensation aux départements des transferts de dépenses sociales

Conformément à l'obligation de compensation définie à l'article 72-2 de la Constitution, les transferts de compétences sociales aux départements se sont accompagnés de l'attribution de plusieurs ressources. Seules les prestations RMI/RSA sont concernées par cette obligation constitutionnelle car les créations de l'APA et de la PCH n'ont pas constitué un transfert de compétences auparavant exercées par l'État. Toutefois, une contribution de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) participe au financement de ces deux allocations.

A la suite de l'adoption de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), les transferts de compétences aux départements ont été principalement compensés par un transfert d'impôts d'État, notamment une fraction de la taxe sur les contrats d'assurance (TSCA).

Les compensations résultant du transfert du RMI et de la généralisation du RSA sont assurées par le transfert aux départements, d'une part, du produit de la TICPE, en application respectivement de l'article 59 de la LFI pour 2004 et de l'article 51 de la LFI pour 2009, et, d'autre part, d'une fraction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance :

- l'article 59 de la LFI pour 2004 attribue aux départements une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), devenue TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), pour compenser la décentralisation du RMI/RMA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Ce même vecteur permet également de compenser les charges résultant pour les départements de la généralisation du RSA ;
- l'article 52 de la LFI pour 2005 constitue le socle juridique de l'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi LRL du 13 août 2004. Cet article a ensuite été modifié de 2005 à 2007 pour majorer la fraction de taux de la TSCA transférée aux départements afin de couvrir les nouvelles charges transférées chaque année dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004.

En raison de l'augmentation du droit à compensation dû aux départements, l'assiette de TSCA s'est révélée insuffisante pour assurer le financement des transferts de compétences. L'article 38 de la LFI pour 2008 a modifié l'article 52 de la loi de finances pour 2005 afin d'élargir l'assiette de la TSCA transférée aux départements et d'attribuer aux départements un financement complémentaire sous la forme d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), devenue TICPE<sup>99</sup>.

Le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013 a créé deux nouveaux dispositifs :

- le dispositif de compensation péréquée (DCP) qui attribue aux départements des recettes issues des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD)<sup>100</sup> qui a vocation à réduire les inégalités de reste à charge par habitant.

<sup>99</sup> Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

<sup>100</sup> Le FSD est un fonds de péréquation horizontale alimenté par un prélèvement de 0,35 % des bases des DMTO perçus par les départements.

## 7.1.5.1.3- Le taux de couverture et la charge nette (reste à charge)

La dépense nette, représente la dépense défalquée des recettes (récupérations d'indus, participations des usagers, remboursement d'autres départements ou de l'assurance maladie). Elle ne traduit pas la charge financière que représente l'action sociale pour les départements. En effet, parmi les dotations versées par l'État, certaines sont explicitement affectées au financement des allocations individuelles de solidarité : la CNSA participe au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH), tandis qu'une part de la dépense du revenu de solidarité active (RSA) est couverte par le transfert d'une part de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) et par le versement du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI). La charge nette (ou « reste à charge ») des départements est obtenue en retranchant ces dotations de la dépense nette.

Le taux de couverture correspond au rapport entre les recettes perçues par le département (différentes compensations) et le montant total des aides sociales versées (directement ou indirectement) par le département.

## Point méthodologique :

Le calcul du taux de couverture est possible pour le RMI/RSA car les compensations sont explicitement affectées. Pour les autres aides (APA et PCH) ce calcul est rendu plus aléatoire du fait de la non affectation de certaines compensations (la DCP pour le département de l'Isère).

Afin d'assurer la cohérence des taux de couverture de chaque aide et du taux global de couverture des allocations individuelles de solidarité (AIS), les compensations non affectées, hors fonds de solidarité entre les départements (allocations individuelles de solidarité (FSD))<sup>101</sup>, ont été réparties au prorata du poids relatif (en dépenses) de chaque aide. Il est ainsi possible de calculer la charge nette pour le département de l'Isère pour l'ensemble des aides sociales individualisées et le taux de couverture de chaque aide.

Le taux de couverture du RSA a connu une détérioration importante de 2013 à 2018, entraînant une croissance forte du « reste à charge » pour le département qui double, passant de 24,8 M€ en 2013 à 52 M€ en 2018, malgré la stabilisation des dépenses constatée depuis 2016 liée, comme au niveau national<sup>102</sup>, à celle du nombre d'allocataires.

Tableau 34 : Taux de couverture du RSA/RMI (k€)

| RSA RMI                |                     | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | Total 2013-2018 | Evolution 2013-2018 |
|------------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|---------------------|
| Dépenses               | Prestations versées | 108 345 | 119 639 | 131 932 | 134 636 | 136 917 | 132 720 | 764 189         | + 22,5 %            |
| Recettes               | TICPE (compte 7352) | 73 606  | 71 956  | 73 972  | 73 161  | 72 276  | 73 120  | 438 091         | - 0,7 %             |
|                        | FMDI (compte 74783) | 6 025   | 6 055   | 6 071   | 6 245   | 6 381   | 6 199   | 36 976          | + 2,9 %             |
|                        | Part DCP            | 3 967   | 2 614   | 2 742   | 2 699   | 2 447   | 1 442   | 15 912          |                     |
|                        | Total               | 83 598  | 80 625  | 82 785  | 82 105  | 81 104  | 80 761  | 490 979         | - 3,4 %             |
| Taux de couverture RSA |                     | 77,16 % | 67,39 % | 62,75 % | 60,98 % | 59,24 % | 60,85 % | 64,25 %         | - 21,1 %            |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

<sup>101</sup> L'Isère contribue plus à ce fonds qu'elle ne perçoit (en 2016, 7,536 M€ de recette contre 11,072 M€ de prélèvement ; ce fonds vient donc accentuer le reste à charge pour le département de l'Isère. Toutefois, sa nature de fonds de péréquation a conduit à ne pas le prendre en compte dans les tableaux présentés.

<sup>102</sup> Source : observatoire des inégalités (octobre 2019) à partir des données Cnaf.

L'évolution du taux de couverture des deux autres aides individualisées se différencie de celle du RSA par une croissance des compensations équivalente à celle des dépenses pour la PCH et même supérieure pour l'APA. Elle permet de limiter la croissance du « reste à charge » liée au volume plus important de prestations servies.

**Tableau 35 : Taux de couverture de l'APA (k€)**

| APA                    |                     | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | Total 2013-2018 | Evolution 2013-2018 |
|------------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|---------------------|
| Dépenses               | Prestations versées | 103 081 | 107 954 | 108 891 | 114 905 | 120 954 | 128 653 | 684 438         | + 24,8 %            |
| Recettes               | Dotation CNSA       | 23 916  | 27 157  | 28 480  | 36 053  | 38 045  | 42 682  | 196 333         | + 78,5 %            |
|                        | Part DCP            | 3 774   | 2 359   | 2 263   | 2 303   | 2 162   | 1 398   | 14 259          |                     |
| Taux de couverture APA |                     | 26,86 % | 27,34 % | 28,23 % | 33,38 % | 33,24 % | 34,26 % | 30,77 %         | + 27,5 %            |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

**Tableau 36 : Taux de couverture de la PCH (k€)**

| PCH                    |                     | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | Total 2013-2018 | Evolution 2013-2018 |
|------------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|---------------------|
| Dépenses               | Prestations versées | 41 073  | 42 862  | 43 510  | 45 276  | 43 230  | 48 707  | 264 658         | + 18,6 %            |
| Recettes               | Dotation CNSA       | 10 851  | 11 354  | 11 793  | 11 529  | 12 007  | 12 729  | 70 263          | + 17,3 %            |
|                        | Part DCP            | 1 504   | 937     | 904     | 908     | 773     | 529     | 5 555           |                     |
| Taux de couverture PCH |                     | 30,08 % | 28,68 % | 29,18 % | 27,47 % | 29,56 % | 27,22 % | 28,65 %         | - 9,5 %             |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Le taux global de couverture des AIS est très stable depuis 2014, ce qui conduit à une croissance du reste à charge pour le département, qui passe de 148 M€ en 2014 à 172 M€ en 2018, du fait de l'augmentation du volume des aides attribuées.

Les nouvelles aides attribuées aux départements [dispositif de compensation péréquée (DCP) et fonds de solidarité en faveur des départements (FSD)] dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité de 2013, n'ont pas bénéficié au département de l'Isère, le mécanisme péréquateur du FSD le rendant contributeur net<sup>103</sup> à un niveau supérieur, en 2018, au produit de la DCP.

Le taux de couverture global des AIS reste pour le département de l'Isère (45,08 % en 2016), nettement inférieur au taux national (taux de couverture de 54 % en 2016<sup>104</sup>). Ce taux de couverture plus faible et le choix fait par le département de l'Isère de ne pas utiliser la possibilité d'augmentation du taux des DMTO, ouverte par le pacte de confiance et de responsabilité de 2013, accentuent le reste à charge du département de l'Isère.

La possibilité de relever le taux plafond des DMTO de 3,8 % à 4,5 % était expressément instituée afin de réduire (ou de contenir) le reste à charge des départements pour le financement des AIS.

<sup>103</sup> Le département de l'Isère est à la fois bénéficiaire et contributeur au titre du FSD mais avec un volume de contributions beaucoup plus important.

<sup>104</sup> Selon le rapport sur le financement des AIS paru en avril 2018 (partie du rapport Richard-Bur portant sur la sécurisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. La même méthode a été retenue pour calculer le reste à charge dans ce rapport.



Tableau 37 : Taux de couverture global des AIS (k€)

| TOTAL   |                         | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Total 2013-2018 | Evolution 2013-2018 |
|---|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|---------------------|
| Dépenses  | Prestations versées     | 252 499        | 270 455        | 284 333        | 294 817        | 301 101        | 310 080        | 1 713 285       | + 22,8 %            |
| Recettes  | Compensations affectées | 114 398        | 116 522        | 120 316        | 126 988        | 128 709        | 134 730        | 741 663         | + 17,8 %            |
|   | DCP                     | 9 245          | 5 910          | 5 910          | 5 910          | 5 382          | 3 369          | 35 726          | - 43,0 %            |
| Taux de couverture des AIS par des recettes de l'État |                         | 48,97 %        | 45,27 %        | 44,39 %        | 45,08 %        | 44,53 %        | 44,54 %        | 45,37 %         | - 9,0 %             |
| <b>Montant restant à charge du département</b>        |                         | <b>128 856</b> | <b>148 023</b> | <b>158 107</b> | <b>161 919</b> | <b>167 010</b> | <b>171 981</b> | <b>935 896</b>  | <b>+ 33,5 %</b>     |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.5.2- Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont connu une évolution modérée de 2013 à 2018, avec une croissance, en moyenne annuelle, de + 1,6 %. Elle correspond à l'effet de l'évolution de carrière des agents (effet glissement vieillesse technicité - GVT) et aux conséquences des mesures nationales de revalorisation des indices et des hausses de taux de certaines charges sociales.

Le périmètre des compétences a évolué entre 2013 et 2018 amenant des transferts de personnel de l'État vers le département (43 ETP intégrés entre 2015 et 2017) et, en sens inverse, du département vers la métropole grenobloise (47,5 ETP en 2017).

Le transfert de l'essentiel de la compétence transport est sans incidence sur la masse salariale puisque la région a délégué conventionnellement au département la gestion de cette compétence jusqu'en 2022.

Globalement, les transferts de compétences sont quasiment neutres en termes de personnel de 2013 à 2018.

L'internalisation de plusieurs prestations de services (voir chapitre ressources humaines) a conduit à augmenter la masse salariale en contrepartie d'une diminution des charges à caractère général.

La mise en place du RIFSEEP en octobre 2019 entrainera une hausse significative de la masse salariale ; elle conduira, d'après les simulations de la collectivité, à une augmentation de 8 M€ de la masse salariale en année pleine (dès 2020), soit une croissance de 4 % de ce poste de dépenses (hors évolution annuelle).

Tableau 38 : Evolution des charges de personnel

| en k€                                       | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Var. annuelle moyenne |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Rémunération principale                     | 75 300         | 78 071         | 79 930         | 80 536         | 82 355         | 82 535         | + 1,9 %               |
| + Régime indemnitaire                       | 22 455         | 22 614         | 23 010         | 22 226         | 21 617         | 22 761         | + 0,3 %               |
| + Autres indemnités                         | 2 397          | 2 412          | 2 427          | 2 402          | 2 357          | 2 312          | - 0,7 %               |
| <b>= Personnel titulaire (a)</b>            | <b>100 152</b> | <b>103 098</b> | <b>105 367</b> | <b>105 163</b> | <b>106 329</b> | <b>107 607</b> | <b>+ 1,4 %</b>        |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | 75,5 %         | 76,4 %         | 76,4 %         | 75,7 %         | 75,2 %         | 74,7 %         |                       |
| Rémunération principale                     | 31 076         | 29 800         | 30 716         | 32 000         | 33 669         | 35 256         | + 2,6 %               |
| + Autres indemnités                         | 0              | 1              | 0              | 4              | 10             | 0              | N.C.                  |

| en k€   | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| <b>= Sous-total Personnel non titulaire (b)</b> | <b>31 076</b>  | <b>29 801</b>  | <b>30 716</b>  | <b>32 004</b>  | <b>33 679</b>  | <b>35 256</b>  | + 2,6 %                     |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i>     | 23,4 %         | 22,1 %         | 22,3 %         | 23,1 %         | 23,8 %         | 24,5 %         |                             |
| Autres rémunérations (c)                        | 1 393          | 1 972          | 1 877          | 1 671          | 1 454          | 1 219          | - 2,6 %                     |
| <b>= Rémunérations du personnel* (a+b+c)</b>    | <b>132 620</b> | <b>134 871</b> | <b>137 960</b> | <b>138 839</b> | <b>141 462</b> | <b>144 081</b> | + 1,7 %                     |
| Atténuations de charges                         | 596            | 635            | 359            | 368            | 302            | 465            | - 4,9 %                     |
| <b>= Rémunérations du personnel</b>             | <b>132 024</b> | <b>134 236</b> | <b>137 600</b> | <b>138 471</b> | <b>141 159</b> | <b>143 616</b> | + 1,7 %                     |
| + Charges sociales                              | 49 940         | 52 421         | 52 912         | 55 200         | 56 397         | 56 194         | + 2,4 %                     |
| + Impôts et taxes sur rémunérations             | 2 918          | 3 032          | 3 087          | 3 036          | 3 134          | 3 255          | + 2,2 %                     |
| + Autres charges de personnel                   | 1 679          | 1 687          | 1 670          | 444            | 463            | 443            | - 23,4 %                    |
| <b>= Charges de personnel interne</b>           | <b>186 562</b> | <b>191 376</b> | <b>195 268</b> | <b>197 152</b> | <b>201 153</b> | <b>203 509</b> | + 1,8 %                     |
| + Charges de personnel externe                  | 2 913          | 2 808          | 1 424          | 1 424          | 1 453          | 1 136          | - 17,2 %                    |
| <b>= Charges de personnel totales</b>           | <b>189 474</b> | <b>194 184</b> | <b>196 692</b> | <b>198 576</b> | <b>202 606</b> | <b>204 645</b> | + 1,6 %                     |
| * Hors atténuations de charges                  |                |                |                |                |                |                |                             |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.5.3- Les autres charges de gestion (hors personnel)

Les autres charges de gestion connaissent des évolutions parfois importantes liées à des modifications de périmètre des compétences, d'organisation budgétaire (suppression de budget annexe) ou d'imputations comptables qui doivent être neutralisées.

Tableau 39 : Evolution des autres charges de gestion

| en k€  | 2013   | 2014    | 2015    | 2016    | 2017   | 2018   | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|--|--------|---------|---------|---------|--------|--------|-----------------------------|
| Charges à caractère général nettes des remboursements de frais | 84 535 | 75 555  | 76 312  | 75 074  | 74 515 | 65 489 | - 5,0 %                     |
| Contributions obligatoires                                     | 76 239 | 75 530  | 75 200  | 73 522  | 94 007 | 92 686 | + 4,0 %                     |
| Participations   | 86 471 | 84 647  | 73 206  | 60 377  | 57 690 | 43 847 | - 12,7 %                    |
| Indemnités et frais des élus                                   | 3 641  | 3 624   | 3 644   | 3 787   | 3 806  | 3 885  | + 1,3 %                     |
| Autres charges diverses de gestion                             | 81 064 | 3 853   | 3 737   | 3 108   | 3 528  | 137    | - 72,1 %                    |
| Subventions de fonctionnement                                  | 38 170 | 109 881 | 105 682 | 104 869 | 35 169 | 27 808 | - 6,1 %                     |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.5.3.1- Les charges à caractère général

La baisse des charges à caractère général, entre 2017 et 2018, est liée à la suppression du budget annexe « parc ». Ce budget était essentiellement alimenté par des facturations au budget principal pour l'utilisation des véhicules et engins divers ; depuis 2018, les coûts d'acquisition des véhicules relèvent de la section d'investissement du budget principal conduisant à une forte baisse des charges à caractère général.

En neutralisant cette modification comptable, les charges à caractère général sont relativement stables.

Cette stabilité a cependant été facilitée par l'internalisation de plusieurs prestations de service, diminuant les coûts des contrats et prestations de service en les transférant vers les charges de personnel.

Tableau 40 : Evolutions des principaux postes de dépenses

| en k€                                       | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | Var. annuelle moyenne |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Charges à caractère général                 | 87 989        | 80 191        | 81 398        | 80 267        | 84 894        | 73 226        | - 3,6 %               |
| Dont achats                                 | 10 047        | 8 310         | 8 215         | 7 438         | 9 039         | 11 377        | + 2,5 %               |
| Dont locations et charges de copropriétés   | 20 614        | 19 747        | 19 299        | 18 476        | 18 209        | 5 152         | - 24,2 %              |
| Dont entretien et réparations               | 16 777        | 13 224        | 13 657        | 12 428        | 13 337        | 12 416        | - 5,8 %               |
| Dont assurances et frais bancaires          | 1 477         | 1 519         | 1 310         | 1 605         | 1 431         | 1 471         | - 0,1 %               |
| Dont autres services extérieurs             | 16 858        | 17 439        | 18 065        | 17 658        | 17 697        | 16 903        | + 0,1 %               |
| Dont contrats prestations de services       | 312           | 79            | 396           | 1 577         | 1 244         | 1 556         | + 37,9 %              |
| Dont honoraires, études et recherches       | 2 991         | 2 921         | 3 011         | 3 235         | 3 243         | 3 042         | + 0,3 %               |
| Dont publicité et publications              | 2 166         | 2 073         | 2 281         | 3 310         | 3 471         | 3 964         | + 12,9 %              |
| Dont transports collectifs                  | 10 703        | 9 453         | 9 716         | 9 020         | 11 312        | 11 008        | + 0,6 %               |
| Dont déplacements et missions               | 2 105         | 2 005         | 2 101         | 2 225         | 2 251         | 2 262         | + 1,4 %               |
| Dont frais postaux et télécommunications    | 3 579         | 3 164         | 3 057         | 2 831         | 3 369         | 3 517         | - 0,3 %               |
| Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)   | 359           | 257           | 290           | 465           | 292           | 558           | + 9,2 %               |
| - Remboursements de frais                   | 3 454         | 4 636         | 5 086         | 5 193         | 10 380        | 7 736         | + 17,5 %              |
| <b>= Charges à caractère général nettes</b> | <b>84 535</b> | <b>75 555</b> | <b>76 312</b> | <b>75 074</b> | <b>74 515</b> | <b>65 489</b> | <b>- 5,0 %</b>        |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.5.3.2- Les autres charges<sup>105</sup>

Les autres charges comprennent les contributions obligatoires, les participations et les charges de gestion diverses.

Les principales contributions obligatoires (SDIS et fonctionnement des collèges) sont stables de 2013 à 2018. L'augmentation du total est une conséquence des transferts de compétences issus de loi NOTRé avec, à partir de 2017, le versement d'une dotation de compensation globale<sup>106</sup> à Grenoble Métropole.

Tableau 41 : Détail de l'évolution des contributions obligatoires

| en k€  | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Var. annuelle moyenne |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|
| Contributions obligatoires                   | 76 239 | 75 530 | 75 200 | 73 522 | 94 007 | 92 686 | + 4,0 %               |
| Dont dotation de fonctionnement des collèges | 16 813 | 16 105 | 15 270 | 14 808 | 16 830 | 16 605 | - 0,2 %               |
| Dont contribution au service incendie        | 52 650 | 52 650 | 53 400 | 53 400 | 53 400 | 53 400 | + 0,3 %               |
| Dont contributions à des fonds sociaux       | 6 732  | 6 731  | 6 487  | 5 276  | 5 690  | 4 600  | -7,3 %                |
| Dont dotation de compensation globale        | 0      | 0      | 0      | 0      | 18 041 | 18 041 |                       |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La baisse du montant des participations versées par le département provient du désengagement progressif du syndicat mixte des transports en commun de la métropole grenobloise (SMTC) à la suite de la création de la métropole et, de 2016 à 2018, du transfert de la compétence transport (diminution des participations aux autorités organisatrices des transports du territoire).

<sup>105</sup> Dont les subventions de fonctionnement.

<sup>106</sup> Au titre de l'article L. 5212-3 du CGCT

Tableau 42 : Détail de l'évolution des participations

| en k€                                  | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Var. annuelle moyenne |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|
| Participations                         | 86 471 | 84 647 | 73 206 | 60 377 | 57 690 | 43 847 | - 12,7 %              |
| <i>Dont organismes de regroupement</i> | 38 043 | 38 038 | 26 349 | 12 201 | 12 225 | 12 349 | - 20,2 %              |
| <i>dont SMTC</i>                       | 38 043 | 38 038 | 25 260 | 11 000 | 11 000 | 11 000 | - 20,4 %              |
| <i>Dont contrats aidés</i>             | 3 662  | 3 111  | 3 380  | 3 677  | 2 184  | 1 204  | - 19,9 %              |
| <i>Dont coopération décentralisée</i>  | 14     | 14     | 14     | 14     | 0      | 0      |                       |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La baisse des autres dépenses diverses de gestion correspond à un changement d'imputation de la prise en charge par le budget principal du déficit du budget annexe « Transisère ».

Jusqu'en 2013, ce déficit a été imputé au compte 658 (relevant des autres charges de gestion) ; l'imputation correcte n'a été réalisée qu'en 2014 au compte 657 (relevant des subventions de fonctionnement).

Ce changement d'imputation a fait croître fortement la part des subventions de 2014 à 2016. Le transfert de la compétence « transports » intervenu en 2017 a réduit le déficit du budget « Transisère » (passé de 73,526 M€ en 2016 à 5,746 M€ en 2017 en raison du remboursement par la région des coûts de gestion de la compétence transport confiée par délégation au département) ramenant en 2018 la part des subventions à un niveau comparable à celui de 2013.

Les indemnités des élus et leurs frais sont stables.

Tableau 43 : Détail évolution des autres charges de gestion

| en k€   | 2013   | 2014    | 2015    | 2016    | 2017   | 2018   | Var. annuelle moyenne |
|---|--------|---------|---------|---------|--------|--------|-----------------------|
| Indemnités et frais des élus                    | 3 641  | 3 624   | 3 644   | 3 787   | 3 806  | 3 885  | + 1,3 %               |
| Autres charges diverses de gestion              | 81 064 | 3 853   | 3 737   | 3 108   | 3 528  | 137    | - 72,1 %              |
| <i>dont subv. BA "Transisère"</i>               | 77 531 | 0       | 0       | 0       | 0      | 0      |                       |
| Subventions de fonctionnement                   | 38 170 | 109 881 | 105 682 | 104 869 | 35 169 | 27 808 | - 6,1 %               |
| <i>Dont subv. aux SPIC</i>                      | 2 534  | 78 670  | 76 801  | 76 553  | 8 729  | 3 495  | + 6,6 %               |
| <i>dont subv. BA "Transisère"</i>               | 0      | 76 167  | 74 060  | 73 526  | 5 746  | 3 978  |                       |
| <i>Dont subv. autres établissements publics</i> | 11 487 | 9 483   | 8 733   | 9 773   | 8 840  | 8 146  | - 6,6 %               |
| <i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>  | 24 150 | 21 727  | 20 148  | 18 543  | 17 600 | 16 168 | - 7,7 %               |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.6- L'investissement du département et son financement

Les dépenses d'investissement du département sont composées des dépenses d'équipement (131,6 M€ en 2018) et des subventions d'équipement versées principalement aux collectivités du bloc communal (83,9 M€ en 2018).

Les dépenses d'équipement sont consacrées à la voirie départementale (70 M€), aux collèges (40 M€) et aux autres bâtiments et équipements (17 M€).

##### 7.1.6.1- Un niveau d'investissement maintenu entre 2013 et 2018

Le niveau des dépenses est assez stable entre 2013 et 2018, avec deux années de plus fort investissement en 2015 et 2016 dues à la mise en place d'un plan de relance des

investissements d'un montant de 100 M€ sur les cinq ans du mandat mais qui incitait à une réalisation rapide des opérations subventionnées. La nécessité de procéder d'urgence à des travaux lourds à la suite de l'effondrement du tunnel du Chambon explique aussi ce niveau exceptionnel.

L'effort d'investissement de l'Isère se situe au niveau moyen des départements comparables en début de période, avant de s'en écarter progressivement avec un effort d'investissement nettement supérieur à la moyenne en 2018.

En volume, le département de l'Isère a maintenu son niveau d'investissement à celui de 2013 alors que les départements comparables ont baissé sensiblement leur effort d'investissement sur la même période.

**Tableau 44 : Dépenses d'investissement**

| au 31 décembre en k€     | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | Moyenne annuelle |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------|
| Dépenses d'équipement    | 125 967 | 137 913 | 157 944 | 169 256 | 132 505 | 131 590 | 142 529          |
| Subventions d'équipement | 89 222  | 89 206  | 89 351  | 68 526  | 80 129  | 83 884  | 83 386           |
| Total                    | 215 189 | 227 119 | 247 295 | 237 782 | 212 634 | 215 474 | 225 915          |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

**Tableau 45 : Comparaison dépenses d'équipement par habitant**

| En € par habitant |                         | Dép./hab. CD38     | Moyenne strate <sup>107</sup> |
|-------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------------|
| 2013              | Dépenses d'équipement   | 107                | 101                           |
|                   | Subvention d'équipement | 74                 | 69                            |
|                   | Total                   | 181                | 170                           |
| 2014              | Dépenses d'équipement   | 115                | 96                            |
|                   | Subvention d'équipement | 73                 | 65                            |
|                   | Total                   | 188                | 161                           |
| 2015              | Dépenses d'équipement   | 131                | 91                            |
|                   | Subvention d'équipement | 73                 | 58                            |
|                   | Total                   | 204 <sup>108</sup> | 149                           |
| 2016              | Dépenses d'équipement   | 137                | 90                            |
|                   | Subvention d'équipement | 55                 | 55                            |
|                   | Total                   | 192                | 145                           |
| 2017              | Dépenses d'équipement   | 108                | 77                            |
|                   | Subvention d'équipement | 64                 | 55                            |
|                   | Total                   | 172                | 132                           |

Source : DGFIP/DGCL, retraitements CRC

*7.1.6.1.1- Une capacité d'autofinancement importante et en croissance permettant de limiter le recours à l'emprunt*

La croissance de l'épargne nette dégagée par la section de fonctionnement permet au département de l'Isère de couvrir une part importante de son besoin de financement et de contenir le recours à l'emprunt.

La collectivité a généralement eu recours à l'emprunt pour un niveau proche de son besoin de financement résiduel (en incluant les « reste à réaliser » en investissement).

<sup>107</sup> Départements comptant plus d'un million d'habitants.

<sup>108</sup> Hors reprise d'une part de l'actif de SMTC.

Tableau 46 : Le financement de l'investissement

| au 31 décembre en k€   | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             | 2018            |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| <b>CAF nette ou disponible (C)</b>                                 | <b>62 955</b>    | <b>76 069</b>    | <b>66 743</b>    | <b>92 745</b>    | <b>78 291</b>    | <b>125 270</b>  |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)                          | 20 012           | 18 240           | 20 155           | 24 008           | 23 440           | 19 966          |
| + Subventions d'investissement reçues                              | 8 594            | 8 964            | 10 784           | 8 935            | 18 719           | 10 132          |
| + Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier) | 10 406           | 8 164            | 9 965            | 8 771            | 7 813            | 8 848           |
| + Produits de cession  | 2 662            | 1 543            | 1 984            | 2 793            | 1 931            | 4 163           |
| + Autres recettes  | 0                | 30               | 28               | 60               | 55               | 0               |
| <b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>                          | <b>41 674</b>    | <b>36 942</b>    | <b>42 916</b>    | <b>44 568</b>    | <b>51 959</b>    | <b>43 109</b>   |
| <b>= Financement propre disponible (C+D)</b>                       | <b>104 629</b>   | <b>113 011</b>   | <b>109 659</b>   | <b>137 312</b>   | <b>130 250</b>   | <b>168 379</b>  |
| <i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>            | <i>83,06 %</i>   | <i>81,94 %</i>   | <i>69,43 %</i>   | <i>81,13 %</i>   | <i>98,30 %</i>   | <i>127,96 %</i> |
| - Dépenses d'équipement  | 125 967          | 137 913          | 157 944          | 169 256          | 132 505          | 131 590         |
| - Subventions d'équipement   | 89 222           | 89 206           | 89 351           | 68 526           | 80 129           | 83 884          |
| + Dons, subventions (écriture SMTC en 2016)                        | 0                | 24               | 17               | 141 783          | 0                | 0               |
| - Participations et investissements financiers                     | 363              | - 219            | - 102            | 2 103            | 1 967            | 3 854           |
| +/- Variation autres dettes (reprise dette SMTC)                   | 0                | 0                | 0                | - 141 750        | 15 750           | 15 750          |
| <b>= Besoin (-) capacité (+) de financement propre</b>             | <b>- 110 923</b> | <b>- 113 913</b> | <b>- 137 550</b> | <b>- 102 605</b> | <b>- 100 101</b> | <b>- 66 699</b> |
| +/- Solde des opérations pour compte de tiers                      | -5               | -13              | -102             | 114              | 30               | -94             |
| <b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>                 | <b>- 110 928</b> | <b>- 113 926</b> | <b>- 137 652</b> | <b>- 102 491</b> | <b>- 100 071</b> | <b>- 66 793</b> |
| Nouveaux emprunts de l'année                                       | 107 667          | 101 500          | 134 000          | 123 162          | 95 000           | 109 500         |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement       | - 3 261          | - 12 426         | - 3 652          | 20 671           | - 5 071          | 42 707          |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

#### 7.1.6.1.2- Une trésorerie suffisante

L'amélioration du fonds de roulement en 2018, induite par un recours à l'emprunt supérieur au besoin de financement (109,5 M€ de nouveaux emprunts alors que le besoin de financement-hors reste à réaliser- n'était que de 66,8 M€), a généré un niveau de trésorerie supérieur (42 jours de charges courantes) à celui habituellement considéré comme suffisant (30 jours de charges courantes).

Tableau 47 : Evolution de la trésorerie

| au 31 décembre en k€                           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Fonds de roulement net global                  | 83 826         | 72 473         | 68 821         | 89 492         | 84 421         | 132 336        |
| - Besoin en fonds de roulement global          | - 26 290       | - 34 825       | - 39 495       | - 36 869       | - 18 759       | 14 281         |
| <b>=Trésorerie nette</b>                       | <b>110 116</b> | <b>107 297</b> | <b>108 316</b> | <b>126 361</b> | <b>103 180</b> | <b>118 055</b> |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | <i>37</i>      | <i>36</i>      | <i>36</i>      | <i>42</i>      | <i>36</i>      | <i>42</i>      |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

## 7.2- La dette

### 7.2.1- Une dette réduite et sans produit risqué

La dette était très limitée en 2013, le remboursement de l'annuité du capital de la dette couvrant la quasi-totalité de l'encours.

Même si la collectivité a augmenté son endettement sur la période, son niveau est modeste et très inférieur à la moyenne des départements comparables<sup>109</sup>.

L'ensemble de la dette propre est porté par le budget principal.

Au 31 décembre 2017, la dette était composée de 19 emprunts pour 189,564 M€ dont 14 classiques pour 147,1 M€ et 5 OCLTR (ouverture de crédit long terme renouvelable) pour 42,5 M€.

Ces emprunts sont classés A1 selon la charte Gissler<sup>110</sup> (emprunts ne présentant pas de risque).

A la suite de la signature d'un protocole avec le SMTC et Grenoble Métropole, en 2015 (d'effet 2016), une dette nouvelle non bancaire apparaît (reprise de dette du SMTC) pour un montant de 157,5 M€ remboursée en dix annuités de 15,75 M€.

L'origine de cette dette est l'intervention du SMTC sur des tenements appartenant au département de l'Isère et ne relevant pas de sa compétence. Le partage (à égalité) de la reprise de dette entre le département et Grenoble Métropole apparaît artificiel et aucune justification précise de cette répartition n'est donnée dans la convention et la délibération qui autorise le président du département à la signer.

Le loyer annuel d'investissement pour le contrat de partenariat « centrale de mobilité » de 136 k€ s'ajoute à l'annuité en capital<sup>111</sup>.

En 2018, la collectivité a contracté 109,5 M€ d'emprunts nouveaux pour une annuité en capital payée de 60,5 M€ conduisant à une augmentation de l'endettement.

**Tableau 48 : Encours de dette**

| en k€  | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| En cours de dettes du BP au 1 <sup>er</sup> janvier        | 106 367        | 109 109        | 116 136        | 146 572        | 319 809        | 316 905        | + 24,4 %                    |
| <i>dont dette reprise SMTC</i>                             |                |                |                |                | 141 750        | 126 000        |                             |
| <i>En cours bancaire au 1<sup>er</sup> janvier</i>         |                |                |                |                | 178 059        | 190 905        |                             |
| - Annuité en capital de la dette                           | 104 925        | 94 472         | 103 565        | 93 390         | 82 154         | 60 528         | - 10,4 %                    |
| - Var des autres dettes non financières                    | 0              | 0              | 0              | -141 750       | 15 750         | 15 750         |                             |
| + Intégration de dettes (contrat de partenariat)           | 0              | 0              | 0              | 1 716          | 0              | 0              |                             |
| + Nouveaux emprunts  | 107 667        | 101 500        | 134 000        | 123 162        | 95 000         | 109 500        | + 0,3 %                     |
| <b>= Encours de dettes du BP au 31 décembre</b>            | <b>109 109</b> | <b>116 136</b> | <b>146 572</b> | <b>319 809</b> | <b>316 905</b> | <b>350 127</b> | <b>+ 26,3 %</b>             |
| - Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA | 114 009        | 92 370         | 91 707         | 96 861         | 97 107         | 129 350        | + 2,6 %                     |
| <b>= Encours de dettes du BP net de la trésorerie</b>      | <b>- 4 901</b> | <b>23 767</b>  | <b>54 865</b>  | <b>222 948</b> | <b>219 799</b> | <b>220 777</b> |                             |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

<sup>109</sup> En 2017, la dette par habitant du département de l'Isère se situait à la moitié de la dette moyenne des départements comparables (255 € contre 499 €) et même au quart pour la dette bancaire (154 € contre 494 €).

<sup>110</sup> Typologie des emprunts établie selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités, dite « Gissler », annexée à la circulaire interministérielle du 25 juin 2010.

<sup>111</sup> L'intégration de la dette liée à ce contrat de partenariat apparaît en 2016 (1 716 k€).

## 7.2.2- Une capacité de désendettement très satisfaisante

Malgré l'augmentation de l'encours de dette liée à la convention avec SMTC, la capacité de désendettement de la collectivité est limitée autour de deux années en 2018, très en-deçà des seuils d'alerte<sup>112</sup>.

Tableau 49 : Evolution de la capacité de désendettement

| en k€                                 | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Encours de dette du BP au 31 décembre | 109 109 | 116 136 | 146 572 | 319 809 | 316 905 | 350 127 |
| CAF brute                             | 167 879 | 170 542 | 170 308 | 186 135 | 160 445 | 185 799 |
| Capacité désendettement (en années)   | 0,6     | 0,7     | 0,9     | 1,7     | 2,0     | 1,9     |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

## 7.2.3- Le niveau élevé de la dette garantie

Si la dette propre du département de l'Isère reste à un niveau très modeste et ne présente pas de risque, le volume élevé de la dette garantie par la collectivité appelle une vigilance particulière.

## 7.2.3.1- Les conditions posées au pouvoir donné aux collectivités de garantir les emprunts

En apportant sa garantie à un projet d'intérêt public, une collectivité territoriale facilite l'accès du porteur de projet au financement par l'emprunt, à moindre coût<sup>113</sup>.

Une association, une SEM, un bailleur social, un opérateur du secteur médico-social, voire une entreprise peuvent bénéficier, pour la réalisation d'opérations d'intérêt public, de la garantie d'une collectivité pour leurs emprunts. En se portant caution pour l'emprunt contracté, la collectivité s'engage à se substituer au bénéficiaire en cas de défaillance.

Tous les secteurs ne présentent pas le même niveau de risque au regard de la garantie d'emprunt. Faible lorsqu'il s'agit d'un bailleur social (dont les contreparties financières sont généralement solides), ce risque est parfois plus élevé lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée ou d'une association.

Le risque associé à la garantie d'emprunt est strictement encadré par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, dite Loi Galland. Trois ratios s'appliquent ainsi aux garanties consenties aux personnes de droit privé :

- plafonnement des engagements : l'ensemble des annuités garanties par une même collectivité ne peut pas dépasser 50 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Le montant des provisions constituées pour couvrir les garanties vient en déduction ;
- plafonnement par bénéficiaire : un même débiteur ne peut concentrer plus de 10 % du montant total susceptible d'être garanti (soit 5 % du total des recettes réelles de fonctionnement) ;
- division du risque : la quotité maximale susceptible d'être garantie par une collectivité ne peut excéder 50 % du montant total d'un prêt. Une dérogation est possible pour les opérations d'aménagement, qui peuvent être garanties à hauteur de 80 %.

<sup>112</sup> Pour les départements ce seuil (plafond national de référence) est fixé à dix années par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

<sup>113</sup> Cette garantie sécurise le financement pour le prêteur, tout en apportant la validation du projet financé par un acteur public. Les garanties d'emprunt entrent dans la catégorie des engagements hors bilan, parce qu'une collectivité peut accorder sa caution à une personne morale de droit public ou privé pour faciliter la réalisation des opérations d'intérêt public. Le fait de bénéficier d'une garantie d'emprunt facilite l'accès au crédit des bénéficiaires de la garantie ou leur permet de bénéficier d'un taux moindre (Comité national de fiabilité des comptes locaux).



Ces ratios prudentiels ne s'appliquent pas aux garanties d'emprunt ayant pour objet une opération de logement social.

#### 7.2.3.2- *Le niveau exceptionnellement élevé des garanties d'emprunt accordées par le département*

Le capital garanti par le département s'élevait à 1,223 Md€ au 31 décembre 2012 ; ce montant est relativement stable depuis 2007<sup>114</sup> et s'établit à 1,156 Md€ au 31 décembre 2018. Il correspond au double de la moyenne des départements comparables<sup>115</sup> et constitue un risque pour la collectivité. Celui-ci doit toutefois être relativisé compte tenu de la nature des organismes dont la dette est garantie (majoritairement des organismes intervenant dans le logement social).

Conscient de l'étendue de ce risque et afin de réduire le volume de ses engagements, le département a restreint ses conditions d'octroi par une délibération du 17 décembre 2015. Les difficultés rencontrées par plusieurs bailleurs (OPAC 38) pour obtenir les niveaux de garantie exigés par les prêteurs ont conduit le département à déroger à ses propres règles.

Même si la garantie offerte par le département est souvent indispensable pour assurer la réalisation de certaines opérations, ce dernier doit s'assurer de la qualité de la situation financière de chaque organisme pour limiter les risques de défaillance.

La collectivité doit transmettre au représentant de l'Etat et au comptable à l'appui du compte administratif les comptes certifiés conformes de tous les organismes auxquels elle a accordé une garantie d'emprunt.

Au-delà de cette obligation, le niveau de garantie accordé justifie la mise en place d'un contrôle plus étendu des organismes bénéficiant des volumes garantis les plus importants ou relevant de secteurs les plus fragiles.

En vue d'identifier les difficultés financières des organismes dont il garantit la dette, le département a ainsi mis en place des procédures formalisées, qui, toutefois, doivent être renforcées et complétées notamment en définissant les actions à mettre en place après l'identification des difficultés afin de limiter les risques liés au montant exceptionnel de ses engagements hors bilan.

Intégrer cette problématique dans le règlement budgétaire et financier donnerait un cadre aux procédures mises en place.

### 7.3- **Les aides aux collectivités du bloc communal**

#### 7.3.1- Les fondements de l'aide des départements aux collectivités territoriales

##### 7.3.1.1- *Une politique historique des départements*

L'aide à l'équipement des communes (et intercommunalités) est une politique historique des départements. Même si le volume total de ces aides est en baisse constante, au niveau national, entre 2012 et 2017 (- 26 % sur la période<sup>116</sup>), elles sont particulièrement importantes, notamment pour les plus petites communes, nombreuses en Isère.

<sup>114</sup> Voir annexe n° 7.

<sup>115</sup> Source : DOB 2019.

<sup>116</sup> Source : bulletin d'information statistique (BIS) de la DGCL (décembre 2018).

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, le département intervenait à titre facultatif, sur le fondement de la clause de compétence générale. Ce soutien reste, pour le département de l'Isère, un domaine d'action prioritaire, dont les objectifs sont d'accompagner le développement des communes rurales (par le règlement départemental des aides aux collectivités et de la dotation territoriale) et de renforcer la cohérence des actions des communes urbaines et des EPCI avec celles du département.

#### 7.3.2- Le cadre légal du subventionnement

Le CGCT précise le cadre d'intervention des départements en matière de subventionnement de projets communaux ou intercommunaux.

Aux termes de l'article L. 1111-10 du CGCT, le département peut contribuer au financement de projets dont une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales est maître d'ouvrage lorsque cette collectivité ou ce groupement lui en fait la demande.

Les financements publics alloués ne peuvent représenter plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable, laissant une participation minimale à la collectivité bénéficiaire de 20 %.

Le département doit financer en priorité les projets relevant des domaines de compétences qui lui ont été dévolus par la loi (article L. 1111-4 du CGCT).

L'assemblée départementale, ou par délégation la commission permanente, est compétente pour décider l'attribution d'une subvention en détaillant pour chacune des collectivités bénéficiaires les informations concernant l'objet, les conditions d'octroi, le bénéficiaire et le montant de la subvention.

Ce cadre légal a été modifié par la loi NOTRé.

#### 7.3.3- Les effets de la loi NOTRé

La loi NOTRé vise à clarifier les compétences des différentes catégories de collectivités territoriales. Le maintien du principe de compétences partagées permet aux départements de continuer à intervenir dans les domaines de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire, en accord avec les autres collectivités.

Ils peuvent, « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, (...) [mettre] à disposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection des ressources en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans les conditions déterminées par convention* » (article L. 3232-1-1 du CGCT).

#### 7.3.4- Les spécificités des aides du département de l'Isère aux collectivités du bloc communal

Le règlement d'intervention du département de l'Isère pour les investissements communaux et intercommunaux, modifié par délibération du 13 décembre 2018, précise les conditions d'aide aux investissements.

Deux dispositifs d'aides aux communes et intercommunalités ont été mis en place : un régime d'aides selon les conditions fixées par un règlement départemental et une enveloppe

territorialisée répartie entre les territoires dont les subventions sont attribuées selon des règles propres à chaque territoire, même si elles demeurent dans un cadre général formalisé.

Le conseil départemental vote ainsi chaque année un budget pour les investissements communaux et intercommunaux, qu'il décompose en :

- une dotation départementale, affectée à des programmes de subventions gérés au niveau départemental ;
- une dotation des territoires, répartie en autant de "dotations territoriales" que de territoires, pour les autres aides à l'investissement.

En complément de ces aides à l'investissement, le département de l'Isère dispose de deux mécanismes de redistribution des ressources : le fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (FDTADEN) et le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), pour lesquels le département a une capacité de modulation des critères de répartition.

Les volumes d'aides à répartir selon des critères à fixer, au moins partiellement par le département, demeurent importants en Isère et ont connu une baisse inférieure à la moyenne des départements (- 7,5 % entre 2012 et 2017<sup>117</sup> pour le département de l'Isère alors que la baisse constatée au niveau national est de - 26 % sur la même période).

**Tableau 50 : Evolution des aides aux communes et intercommunalités**

| en k€                                      |                         | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|--|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Subventions versées</b>                 | Dotation territoriale   | 27 447        | 26 863        | 28 500        | 25 516        | 24 923        | 25 730        |
|  | Dotation Départementale | 19 577        | 17 554        | 15 940        | 12 994        | 17 350        | 19 449        |
| <i>sous total dotations</i>                |                         | <i>47 024</i> | <i>44 417</i> | <i>44 440</i> | <i>38 509</i> | <i>42 273</i> | <i>45 178</i> |
| <b>Fonds de péréquation</b>                | FD péréquation TP       | 28 174        | 28 174        | 28 457        | 28 174        | 25 913        | 22 191        |
|  | FD péréquation DMTO     | 15 393        | 14 432        | 14 971        | 15 722        | 16 805        | 19 314        |
| <i>sous total péréquation</i>              |                         | <i>43 567</i> | <i>42 605</i> | <i>43 427</i> | <i>43 896</i> | <i>42 718</i> | <i>41 504</i> |
| <b>Total général aides départementales</b> |                         | <b>90 591</b> | <b>87 022</b> | <b>87 868</b> | <b>82 405</b> | <b>84 991</b> | <b>86 683</b> |

Source : services départementaux et retraitements CRC

### 7.3.5- Le règlement départemental des aides

Les règles d'attribution des aides de la « dotation départementale » sont précisées dans des fiches thématiques disponibles sur le site internet du département.

Elles sont regroupées en huit domaines : culture, tourisme, environnement-développement durable, gymnases utilisés par les collèges, solidarités, réseaux et hydraulique, voirie-transport-sécurité, forêt-bois.

Le taux de subventionnement appliqué fait référence à un indice de richesse des communes à la méthode de calcul complexe prenant en compte la population DGF, le potentiel financier, l'effort fiscal et la longueur de la voirie communale.

Pour les EPCI, le département n'a pas retenu le potentiel financier intercommunal agrégé, utilisé pour le calcul du FPIC<sup>118</sup>.

En l'absence de contractualisation avec les collectivités, l'enveloppe totale de ces aides reste disponible jusqu'à son épuisement.

<sup>117</sup> Sur le périmètre des aides départementales directes (hors fonds de péréquation).

<sup>118</sup> Fonds de péréquation intercommunal et communal.

L'examen des ouvertures de crédits au budget primitif de 2013 à 2018 montre une relative stabilité des enveloppes initialement prévues, autour de 8 M€, mais aussi une évolution marquée au fil des demandes d'aides des communes et intercommunalités, conduisant à des augmentations de crédits budgétaires qui doublent parfois les montants inscrits au budget primitif.

Une contractualisation pluriannuelle avec les membres du bloc communal (aujourd'hui toutes regroupées au sein d'EPCI) donnerait au département une meilleure visibilité sur les dépenses à engager. Elle permettrait aussi de traduire cette prospective dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) précisée et déclinée sous forme d'AP/CP.

### 7.3.6- Les aides territorialisées

Une partie de la gestion des aides aux communes et intercommunalités est confiée aux treize territoires qui peuvent moduler les critères d'attribution dans leurs propres règlements et qui sont chargés de la programmation et de la répartition lors de conférences territoriales.

Le montant de la dotation des territoires est défini chaque année lors du vote du budget primitif. L'enveloppe globale territorialisée a été fixée à 25 M€ en 2018.

Elle est répartie au prorata de la superficie (70 %) et de la population (30 %) des territoires. Le niveau d'intervention est calculé sur la base du même indicateur de richesse que pour les aides non territorialisées.

Les comptes rendus des conférences territoriales (territoires Porte des Alpes et Oisans notamment) montrent la grande diversité des aides accordées (travaux de rénovation d'établissements scolaires, travaux sur des bâtiments publics, interventions sur des équipements sportifs et culturels, voirie, aménagements divers) sans lien évident avec les priorités des politiques départementales.

Les opérations subventionnées sont souvent de faible montant (dépense subventionnable parfois inférieure à 10 000 €) et le taux de subvention majoritairement compris entre 10 % et 40 %.

Pour le territoire de la Porte des Alpes (Bourgoin-Jallieu), l'enveloppe attribuée au titre de la dotation territoriale est de 2,5 M€.

**Tableau 51 : Montant des aides attribuées au titre de la dotation territoriale sur le territoire de la porte des Alpes**

| En €          | Montant Travaux HT | Dépense subventionnable totale HT | Subvention | Taux moyen |
|---------------|--------------------|-----------------------------------|------------|------------|
| Oct-déc 2016  | 4 635 418          | 1 871 655                         | 495 766    | 26,49 %    |
| 2017          | 23 604 474         | 7 749 771                         | 2 639 947  | 34,06 %    |
| 2018          | 16 911 174         | 8 239 465                         | 2 459 849  | 29,85 %    |
| Janv-mai 2019 | 3 550 549          | 2 750 263                         | 821 830    | 29,88 %    |

Source : CD38/Territoire porte des Alpes

Pour le territoire de l'Oisans (Bourg-d'Oisans), l'enveloppe annuelle attribuée au titre de la dotation territoriale est de 1,35 M€.

Ce montant est réparti lors de conférences territoriales se réunissant deux fois par an et qui valident les propositions de répartition sur une période glissante de trois ans.

Toutes les communes du territoire de l'Oisans sont concernées par au moins une opération sur la programmation glissante 2015-2020.

En Oisans, il est constaté, comme pour le territoire de la Porte des Alpes, qu'un grand nombre d'aides sont attribuées dans des domaines très variés, pour des montants faibles, ne représentant souvent qu'une part marginale du coût global de l'opération financée.

Le dernier règlement adopté pour le territoire de l'Oisans date de février 2018 et ne comporte que des modifications de détail.

Les règlements des différents territoires examinés sont très proches. L'intérêt d'adopter des règles particulières dans chaque territoire n'est pas évident au regard de la lourde procédure administrative mise en place et du faible impact réel de cette différenciation.

L'adoption d'un règlement unique, suffisamment ouvert pour permettre l'adaptation aux besoins des territoires, permettrait une gestion plus simple des dossiers de demande d'aides.

Des contrats territoriaux sont prévus à l'article 3 du règlement d'intervention, d'une durée de quatre ans. Ils sont « librement négociés » et ne constituent pas un cadre très précis mais plutôt un outil de programmation et de suivi des demandes de subventions. Ils ne constituent pas une réelle contractualisation avec les collectivités mais plutôt une programmation pluriannuelle (glissante sur trois années).

#### 7.3.7- Les choix du département pour les critères de répartition des mécanismes de redistribution (FDTADEN et FDPTP)

Pour ces deux fonds, le département ne dispose pas directement des volumes à répartir qui ne transitent pas par son budget mais sont versés directement aux bénéficiaires finaux. Toutefois il peut définir les critères de répartition de ces fonds et, finalement, l'importance des sommes attribuées à chacun des bénéficiaires.

L'importance des montants en jeu, 19,3 M€ pour le FDTADEN et 22 M€ pour le FDPTP, en 2018, en fait un des principaux outils de redistribution, qui peut permettre au département d'affirmer son rôle dans l'aménagement du territoire et la solidarité et de conforter ses propres priorités.

Le fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (FDTADEN) est alimenté par le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), prélevé sur les territoires des communes n'excédant pas 5 000 habitants non classées comme station de tourisme<sup>119</sup>. Il est ensuite réparti par les départements entre ces mêmes communes<sup>120</sup>.

Les ressources de ce fonds sont redistribuées entre les communes éligibles selon un barème établi par le conseil départemental, avec un système de répartition devant tenir compte notamment de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal des collectivités bénéficiaires<sup>121</sup>.

La croissance des DMTO perçus sur le département de l'Isère a conforté le volume à répartir qui augmente de 10 % en 2019 par rapport à 2018 pour atteindre 21 241 k€.

Le département de l'Isère a fait le choix de proportionner les sommes allouées au potentiel financier des bénéficiaires en complément des critères fixés par la loi, en cohérence avec la nature péréquatrice de ce fonds.

<sup>119</sup> Les communes de plus de 5 000 habitants (et celles de moins de 5 000 habitants et classées station de tourisme) perçoivent directement la part communale (1,2 %) de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux

<sup>120</sup> Les communes de plus de 5 000 habitants ou classées comme station de tourisme perçoivent directement le produit de cette taxe.

<sup>121</sup> Article 1595 bis du code général des impôts.

Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), dont le montant est voté chaque année en loi de finances, est alimenté par un prélèvement sur les recettes de l'État et réparti par département au prorata de la somme qui leur a été affectée en 2011.

La loi dispose que les ressources du FDPTP sont réparties par chaque conseil départemental au profit des communes et EPCI défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou par l'importance de leurs charges. D'autres critères, fixés librement par le conseil départemental, peuvent cependant être utilisés pour le versement de ce fonds.

Au contraire du FDTADEN, le volume de ce fonds est en forte baisse (- 14 % en 2018 par rapport à 2017), le FDPTP ayant été intégré aux variables d'ajustement des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales. Le montant à répartir s'établit à 22 191 k€ en 2018.

Le département de l'Isère a choisi de constituer trois enveloppes : une dotation aux communes représentant 86 % de l'enveloppe totale, une dotation aux EPCI défavorisés au titre du potentiel fiscal, pour 10 % de l'enveloppe, et une part (4,3 %) réservée à des engagements divers (aide aux communes chefs-lieux de canton, aux secteurs à faible population et compensation pour pertes fiscales dues à l'exonération d'un établissement et aux communes du syndicat intercommunal d'études et de programmation pour l'aménagement de la vallée du Ferrand concernées par l'activité du barrage de Grand'Maison).

Les critères retenus par le conseil départemental, même s'ils paraissent complexes, sont cohérents avec l'objet du fonds.

#### 7.3.8- Conclusions sur les aides au secteur communal

Le mécanisme d'aide aux communes et intercommunalités, qui n'a pas connu de changement important depuis 2013, répond aux sollicitations des collectivités locales mais sans stratégie véritablement partagée prenant en compte les priorités des politiques et des compétences départementales (à l'exemple des très rares aides liées au domaine social, compétence pourtant majeure des départements).

La multiplicité des aides accordées et l'adoption de règlements spécifiques pour chacun des territoires génèrent des coûts d'instruction et de suivi importants au niveau central comme à celui des territoires, qui pourraient être abaissés sans nuire à l'efficacité de la politique départementale.

La frontière entre les demandes relevant de la dotation départementale et celles relevant de la dotation territoriale n'est pas claire, ce qui complique la politique d'aide départementale.

L'absence de recours à la méthode contractuelle (pas de contractualisation avec les EPCI et leurs communes membres) prive le département d'une possibilité d'orienter plus fortement ses aides vers ses domaines de compétence prioritaires.

Les modalités d'aide utilisées par le département de l'Isère ne lui permettent qu'imparfaitement de prévoir des enveloppes budgétaires pluri annuelles et constituent une source d'insécurité budgétaire pour une part importante des aides (dotation départementale).

#### 7.4- Conclusion sur l'analyse financière

La situation financière du département est restée très satisfaisante de 2013 à 2018. La position de la collectivité apparaît par conséquent robuste pour faire face aux conséquences financières et budgétaires de la crise, dont l'impact demeure malaisé à circonscrire à ce jour.

Malgré la baisse des dotations de l'État (DGF) entre 2014 et 2017 et la croissance en volume des dépenses sociales, le département de l'Isère a maintenu, et même amélioré, le niveau de son excédent brut de fonctionnement sans faire évoluer les taux de la fiscalité.

Ce résultat a été obtenu grâce à des efforts de gestion (maîtrise des dépenses de personnel et des dépenses à caractère général) et au dynamisme des bases de certaines ressources fiscales (DMTO et CVAE principalement).

Le niveau de l'EBF s'améliore, représentant 14,9 % des recettes de gestion en 2018. L'endettement modeste entraîne des frais financiers peu élevés, limite les risques de détérioration des soldes de gestion et permet de maintenir une situation financière saine.

L'évolution du régime indemnitaire, qui trouvera son plein effet budgétaire en 2020, et la limitation à 23,5 % de la part de CVAE perçue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, pourraient, à politique fiscale constante, réduire les excédents dégagés par la section de fonctionnement.

Le département dispose d'une marge de manœuvre fiscale (en matière de taux de DMTO) lui permettant de supporter, dans une certaine mesure, l'éventuelle croissance des dépenses sociales, sans obérer son épargne nette (CAF nette).

L'amélioration de la capacité d'autofinancement (CAF brute) associée à un très faible endettement a conduit à un financement substantiel des investissements par la CAF nette.

Le niveau exceptionnel de la dette garantie par le département constitue un risque important pour la collectivité et requiert un contrôle attentif, à ce jour partiellement organisé et réalisé, de la santé financière des organismes garantis. Les axes d'évolution, constatés avant la crise sanitaire de 2020, pourraient être mis à jour pour tenir compte des impacts de celle-ci.

## 8- LA PROTECTION DE L'ENFANCE

L'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) donne compétence aux départements pour définir et mettre en œuvre la politique d'action sociale décrite à l'article L. 116-1 du même code comme la promotion de « *l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté* », et vise « *à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* ». Cette politique peut prendre différentes formes, et couvre notamment le champ de la protection de l'enfance.

La protection des mineurs est prévue dans le code civil dont l'article 375 dispose que « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice (...)* ».

La protection de l'enfance figure également dans le code de l'action sociale et des familles. La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance donnait une définition de la protection de l'enfance centrée sur les difficultés éducatives des parents<sup>122</sup>. La loi du 14 mars 2016 a modifié cette définition, en mettant en avant les besoins de l'enfant et insiste sur « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits* » qui « *doivent guider toutes décisions le*

<sup>122</sup> Article L. 112-3 du CASF, version en vigueur du 6 mars 2007 au 16 mars 2016 : « *La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs (...)* ».

concernant ». Les lois successives de 2007 et 2016 font apparaître deux principes directeurs - adaptation aux besoins de l'enfant et continuité de la prise en charge – qui doivent guider l'action des départements.

La protection de l'enfance peut donc être assurée soit sous une forme administrative (président du conseil départemental, avec l'accord des familles), soit sous une forme judiciaire (juge des enfants se prononçant au civil). Le département est compétent non seulement pour la protection administrative, mais également pour l'exécution des décisions de protection judiciaire. Plusieurs types de prestations, ou mesures, permettent au président du conseil départemental, et au juge des enfants, de protéger les mineurs : il peut s'agir d'une aide apportée au domicile ou réalisée dans une structure, avec ou sans hébergement.

**Tableau 52 : Les différents types de mesure en protection de l'enfance**

|   | Types de mesures  | Prestations administratives accordées par le président du conseil départemental et par délégation les cheff(e)s de service ASE, avec l'accord des représentants légaux | Décisions judiciaires du juge des enfants qui s'imposent aux représentants légaux  |
|---|---|--|--|
| <b>Milieu ouvert ou aide à domicile</b>                                   | Actions éducatives  | Action éducative à domicile (AED) (articles L. 222-3 et suivants du CASF)  | Action éducative en milieu ouvert (AEMO) (article 375-2 du code civil)   |
|   | Aide à domicile   | Action d'un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou d'une aide-ménagère (articles L. 222-3 et suivants du CASF)                                    |  |
|   | Aide administrative   | Accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) (articles L. 222-3 et suivants du CASF)   | Aide à la gestion du budget familial (AGBF) (article 375-9-1 du code civil)  |
|   | Aides financières   | Secours exceptionnel, allocations mensuelles (articles L. 222-3 et suivants du CASF)   |  |
| <b>Accueil en dehors du domicile sans ou avec hébergement (placement)</b> | Accueil de jour (niveau 4)  | Accueil pour une partie de la journée (article L. 222-4-2 du CASF)   | Mesure de fréquentation d'un établissement avec ou sans internat (article 375-2 du code civil)   |
|   | Placement :<br>- en établissement habilité,<br>- en lieu de vie <sup>123</sup> autorisé,<br>- ou en famille d'accueil agréée <sup>124</sup> | Accueil avec hébergement pour toute la journée (article L. 222-4-2 du CASF)  | Placement judiciaire auprès du département ou directement auprès d'un service ou établissement habilité (article 375-3 du code civil) avec ou sans délégation d'autorité parentale (article 377) |
|   | Placement chez un particulier non habilité  | Tiers bénévole ou familles d'hébergement (article L. 221-2-1 du CASF)  | Placement judiciaire auprès d'un tiers digne de confiance (article 375-3 du code civil)  |
|   | Accueil en appartements autonomes ou foyers de jeunes travailleurs  | Accueil temporaire des mineurs émancipés et des majeurs de moins de 21 ans (article L. 222-5 du CASF)  |  |

Source : CRC

<sup>123</sup> Les lieux de vie du III de l'article L.312-1 du CASF se situent entre les établissements et les assistants familiaux ; il s'agit de particulier accueillant de manière régulière jusqu'à sept enfants.

<sup>124</sup> L'article L. 421-2 du CASF définit l'assistant familial comme « la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Lorsqu'il est recruté directement par un département, il a un statut de salarié de droit privé défini par le CASF, ni fonctionnaire, ni contractuel de droit public classique. Le même article précise que « L'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil. ».



## 8.1- La situation de la protection de l'enfance dans le département

### 8.1.1- Le contexte socio-démographique

La part des 19 ans et moins sur le territoire du département de l'Isère est de 25,57 % au 1<sup>er</sup> janvier 2018, plus élevée que pour l'ensemble de la France métropolitaine. Comme pour la population de France métropolitaine, le nombre de moins de 19 ans est stable depuis 2013 alors que la population augmente, ce qui fait baisser la part des moins de 19 ans.

**Tableau 53 : Evolution de la population estimée de 19 ans et moins au 1<sup>er</sup> janvier**

|                       |                               | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | Evolution 2013-2018 |
|-----------------------|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Isère                 | Population totale             | 1 235 387 | 1 243 597 | 1 251 060 | 1 252 912 | 1 256 849 | 1 259 762 | + 1,97 %            |
|                       | Population de 19 ans et moins | 322 307   | 323 315   | 325 529   | 323 046   | 322 672   | 322 119   | - 0,06 %            |
|                       | Part des 19 ans et moins      | 26,09 %   | 26,00 %   | 26,02 %   | 25,78 %   | 25,67 %   | 25,57 %   | /                   |
| France métropolitaine | Part des 19 ans et moins      | 24,35 %   | 24,35 %   | 24,34 %   | 24,27 %   | 24,14 %   | 24,00 %   | /                   |

Source : INSEE, retraitement CRC

Le nombre de familles augmente très faiblement entre 2011 et 2016. Le nombre de familles avec un enfant ou plus recule par rapport au nombre de familles sans enfant, passant de 44 % des familles en 2011 à 43,10 % en 2016.

**Tableau 54 : Familles iséroises selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans**

|                   | 2011           |                  | 2016           |                  | Evolution 2011 - 2016 |
|-------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|-----------------------|
|                   | Nombre         | Répartition en % | Nombre         | Répartition en % | Evolution en %        |
| Aucun enfant      | 154 161        | 46,00            | 162 114        | 46,90            | + 5,16                |
| 1 enfant          | 71 451         | 21,30            | 73 048         | 21,10            | + 2,24                |
| 2 enfants         | 75 563         | 22,60            | 76 673         | 22,20            | + 1,47                |
| 3 enfants         | 26 630         | 7,90             | 26 674         | 7,70             | + 0,17                |
| 4 enfants ou plus | 7 215          | 2,20             | 7 416          | 2,10             | + 2,79                |
| <b>Ensemble</b>   | <b>335 020</b> | <b>100</b>       | <b>345 924</b> | <b>100</b>       | <b>+ 3,25</b>         |

Source : INSEE, retraitement CRC

L'augmentation plus rapide du nombre de familles monoparentales par rapport au nombre de couples avec au moins un enfant entre 2011 et 2016, révèle un phénomène de fragilisation des familles.

**Tableau 55 : Nombre de ménages isérois selon la composition parentale**

|                         | 2011    | 2016    | Evolution 2011-2016 |
|-------------------------|---------|---------|---------------------|
| Couples avec enfant(s)  | 153 626 | 154 480 | + 0,56 %            |
| Familles monoparentales | 42 652  | 47 541  | + 11,46 %           |

Source : Insee, RP2016 exploitation complémentaire, géographie au 01/01/2019.

Comme au niveau national, le nombre de personnes se déclarant mineurs étrangers non accompagnés (MNA) et ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département de l'Isère augmente fortement, passant de 84 en 2013 à 2 150 en 2018. Le nombre de personnes reconnues MNA, et prises en charge au titre de la protection de l'enfance, augmente lui aussi fortement, mais se situe à un niveau plus faible du fait de la répartition des personnes dont la minorité est reconnue sur l'ensemble des départements<sup>125</sup>. La rapidité et l'ampleur du phénomène ont nécessité une adaptation importante du département pour répondre au besoin de protection de ces mineurs.

**Tableau 56 : Accueil des mineurs étrangers non accompagnés**

|   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   | 2018   |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Nombre de personnes ayant sollicité un <b>accueil provisoire d'urgence</b> auprès du département de l'Isère en se déclarant mineurs non accompagnés | 84    | 108   | 190   | 693   | 1 143  | 2 125  |
| Nombre de personnes déclarées mineures non accompagnées sur le territoire national  | 2 555 | 5 033 | 5 990 | 8 054 | 14 908 | 17 022 |
| Nombre total de mineurs non accompagnés confiés au département au titre de l'ASE au 31 décembre de l'année  | ND    | 288   | 268   | 390   | 742    | 1 037  |

Source : département de l'Isère, rapports d'activité de la mission Mineurs non accompagnés du ministère de la justice

#### 8.1.2- Une activité de protection de l'enfance qui augmente en lien avec la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés

Le nombre de mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) en % des 0 – 20 ans, hors prise en charge des mineurs non accompagnés, se situe à 1,7, chiffre stable entre 2013 et 2016. Ce taux de mesures ASE est conforme au taux observé en région Auvergne-Rhône-Alpes, mais légèrement inférieur à celui de la France métropolitaine, qui est de 1,9.

**Tableau 57 : Mesures d'aide sociale à l'enfance (placement et actions éducatives<sup>126</sup>) en % des 0-20 ans au 31 décembre**

|                       | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Isère                 | 1,7  | 1,7  | 1,7  | 1,7  |
| Auvergne-Rhône-Alpes  | 1,7  | 1,7  | 1,7  | 1,7  |
| France métropolitaine | 1,9  | 1,9  | 1,9  | 1,9  |

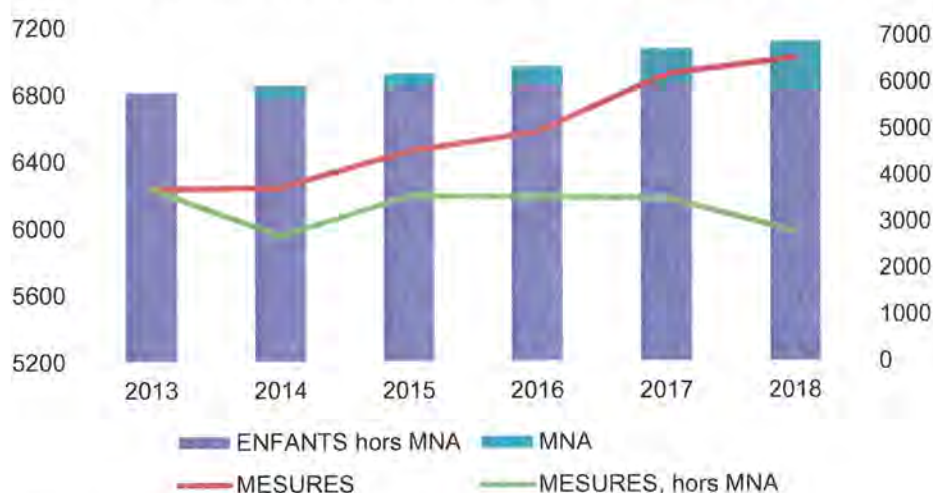
Source : DREES, Enquête Aide sociale auprès des départements 2016

En intégrant les mesures à destination des mineurs non accompagnés (MNA), l'activité de protection de l'enfance augmente de 12 % entre 2013 et 2018, et touche 18 % d'enfants en plus en 2018 par rapport à 2013.

<sup>125</sup> Cf partie sur les MNA expliquant le processus de répartition des personnes reconnues mineures.

<sup>126</sup> Les mesures de travailleur d'intervention sociale et familial et les mesures d'aide-ménagère ne sont pas prises en compte par la DREES. Une partie des mesures concernant des MNA n'est pas intégrée.

Figure 6 : Evolution du nombre de mesures et de mineurs pris en charge



Source : département de l'Isère, retraitement CRC

Tableau 58 : Mesures de protection de l'enfance et bénéficiaires au 31 décembre

|                        | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | Evolution 2013/2018 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Mesures                | 6 237 | 6 245 | 6 463 | 6 576 | 6 923 | 7 016 | + 12 %              |
| Mesures hors MNA       | 6 237 | 5 957 | 6 195 | 6 186 | 6 181 | 5 979 | - 4 %               |
| Enfants <sup>127</sup> | 5 815 | 5 967 | 6 214 | 6 362 | 6 740 | 6 882 | + 18 %              |
| Enfants hors MNA       | 5 815 | 5 679 | 5 946 | 5 972 | 5 998 | 5 845 | + 0,52 %            |

Source : département de l'Isère

La protection de l'enfance reste très judiciaire. La stabilité du nombre de décisions de justice, hormis celles liées aux MNA, n'empêche pas une tendance à l'augmentation du ratio décisions judiciaires / administratives, liée à la diminution du nombre de mesures administratives.

Tableau 59 : Répartition entre mesures administratives et judiciaires au 31 décembre

|  | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Evolution 2013/2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| Nombre de décisions de justice prescrivant des mesures <sup>128</sup>              | 3 598        | 3 798        | 3 889        | 3 940        | 4 399        | 4 622        | + 28 %              |
| Nombre de décisions de justice prescrivant des mesures, hors MNA                   | 3 598        | 3 510        | 3 621        | 3 550        | 3 657        | 3 585        | - 0,36 %            |
| Nombre de mesures issues d'une décision administrative <sup>129</sup>              | 2 639        | 2 447        | 2 574        | 2 636        | 2 524        | 2 394        | - 9 %               |
| <b>Ratios mesures judiciaires / mesures administratives</b>                        | <b>136 %</b> | <b>155 %</b> | <b>151 %</b> | <b>149 %</b> | <b>174 %</b> | <b>193 %</b> |                     |
| <b>Ratios mesures judiciaires hors MNA / mesures administratives</b>               | <b>136 %</b> | <b>143 %</b> | <b>141 %</b> | <b>135 %</b> | <b>145 %</b> | <b>150 %</b> |                     |
| Nombre d'enfants concernés par une mesure issue d'une décision de justice          | 3 361        | 3 587        | 3 678        | 3 736        | 4 206        | 4 432        | + 32 %              |
| Nombre d'enfants concernés par une mesure issue d'une décision de justice hors MNA | 3 361        | 3 299        | 3 410        | 3 346        | 3 464        | 3 395        | + 1 %               |
| Nombre d'enfants concernés par une mesure issue d'une décision administrative      | 2 678        | 2 588        | 2 763        | 2 819        | 2 755        | 2 621        | - 2 %               |

Source : département de l'Isère

<sup>127</sup> Le nombre d'enfants est inférieur au nombre de mesures du fait du cumul de plusieurs mesures pour un enfant.

<sup>128</sup> Une décision judiciaire peut aboutir à deux mesures par exemple en cas de placement principal et placement relais le week-end, ou en cas de prescription d'un placement et d'une mesure d'aide éducative pour préparer le retour des enfants au domicile.

<sup>129</sup> Les mesures de travailleur d'intervention sociale et familial et les mesures d'aide-ménagère sont des mesures multi-bénéficiaires ; elles sont incluses dans les mesures administratives.

Le nombre de mesures à domicile, qui comprend les aides éducatives, les interventions sociales et familiales et les aides ménagères, est stable entre 2013 et 2018. Le nombre d'accueils avec hébergement, hors MNA, baisse de 10 % entre 2013 et 2018, et les mesures d'accueil sans hébergement doublent, résultat de la politique de protection de l'enfance du département. Le nombre total de mesures d'accueil avec hébergement, en incluant les mesures concernant les MNA, augmente de 29 %.

**Tableau 60 : Evolution du nombre de mesures exécutées au 31 décembre par type de prise en charge**

|  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | Evolution 2013-2018 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Mesures à domicile (dont aide éducative, intervention sociale et familiale et aide-ménagère) | 3 504 | 3 514 | 3 702 | 3 677 | 3 646 | 3 471 | + 1 %               |
| Mesures d'accueil avec hébergement   | 2 666 | 2 727 | 2 749 | 2 827 | 3 193 | 3 449 | + 29 %              |
| <i>dont mesures d'accueil MNA</i>  | 0     | 288   | 268   | 390   | 742   | 1 037 |                     |
| <i>placements hors MNA</i>   | 2 666 | 2 439 | 2 481 | 2 437 | 2 451 | 2 412 | - 10 %              |
| Mesures d'accueil sans hébergement   | 79    | 150   | 194   | 209   | 193   | 181   | + 129 %             |
| <b>Total mesures ASE</b>   | 6 249 | 6 391 | 6 645 | 6 713 | 7 032 | 7 101 | + 14 %              |
| <b>Total mesure ASE hors MNA</b>   | 6 249 | 6 103 | 6 377 | 6 323 | 6 290 | 6 064 | - 3 %               |

Source : département de l'Isère, retraitement CRC

## 8.2- L'organisation de la protection de l'enfance

### 8.2.1- Une gouvernance politique claire

Le conseil départemental est compétent pour définir la politique d'action sociale<sup>130</sup>, ce qui implique notamment d'adopter le schéma d'organisation de la protection de l'enfance et le règlement d'aide sociale.

Le président du conseil départemental a de nombreuses compétences en propre en matière de protection de l'enfance. Il est responsable de la protection des mineurs accueillis<sup>131</sup>, et plus généralement du recueil des informations préoccupantes concernant l'ensemble des mineurs du département<sup>132</sup>. Il décide d'accorder ou non des prestations d'aide sociale à l'enfance, dans le respect des décisions prises par l'autorité judiciaire<sup>133</sup>. Enfin, il délivre les autorisations de création, transformation, ou d'extension des établissements et services prenant en charge des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans<sup>134</sup>. Pour mener à bien ses missions, le CASF lui donne autorité sur le service d'aide sociale à l'enfance<sup>135</sup>, et il dispose d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance<sup>136</sup>.

En Isère, le conseil départemental a délégué à sa commission permanente la compétence pour adopter des schémas, plans et autres documents de pilotage en toute matière. Le conseil départemental est cependant resté mobilisé sur les sujets de l'enfance avec l'adoption du schéma de protection de l'enfance et de la charte de prévention ; la commission permanente a, pour sa part, procédé aux réactualisations régulières du règlement d'aide sociale à l'enfance. Les décisions de ces deux instances sont préparées en commission sociale.

<sup>130</sup> Article L. 121-1 et suivants du CASF.

<sup>131</sup> Article L. 227-1 et suivants du CASF.

<sup>132</sup> Article L. 226-3 du CASF.

<sup>133</sup> Article L. 222-1 du CASF.

<sup>134</sup> Article L. 313-3 du CASF.

<sup>135</sup> Article L. 221-2 du CASF.

<sup>136</sup> Article L. 226-3-1 du CASF.

Le président du conseil départemental de l'Isère a délégué ses compétences en matière de protection de l'enfance à une vice-présidence : jusqu'en 2014, la 12<sup>ème</sup> vice-présidente en charge de l'enfance en danger, de la famille et de l'égalité entre les hommes et les femmes, puis la 1<sup>ère</sup> vice-présidente en charge de la famille, de l'enfance et de la santé à compter du changement de mandature en 2015.

Les directeurs et leurs adjoints, ainsi que les chefs de services et leurs adjoints, bénéficient de délégations de signature, que ce soit au niveau central ou au niveau territorial. Ces délégations sont régulièrement mises à jour en fonction des mouvements de personnel.

#### 8.2.2- Un observatoire départemental de la protection de l'enfance à renforcer dans son rôle de pilotage

Le département a l'obligation de créer un observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) depuis la loi du 5 mars 2007<sup>137</sup>. Cette structure doit remplir cinq missions :

- transmettre à l'observatoire national de la protection de l'enfance des données anonymisées sur les informations préoccupantes reçues ;
- suivre les évaluations des services et établissements ;
- suivre la mise en œuvre du schéma départemental ;
- formuler des propositions et avis sur la politique de protection de l'enfance du département ;
- réaliser tous les ans un bilan des formations continues délivrées dans le département et élaborer un programme pluriannuel des besoins de formation.

Il s'agit d'une instance pluri-institutionnelle qui réunit<sup>138</sup> notamment des représentants de l'État dans le département, des représentants du conseil départemental, le directeur de l'Agence régionale de santé, des magistrats du siège et du parquet, le directeur de la caisse d'allocations familiales, et d'autres acteurs de la société civile intervenant dans le champ de la protection de l'enfance.

L'ODPE de l'Isère a été mis en place en 2011, soit quatre ans après la loi de 2007. Il s'est réuni deux fois par an en 2013 et 2016, une fois par an en 2014, 2015 et 2017. Un règlement intérieur élaboré en 2017 reprend les missions prévues par la loi et insiste sur le rôle central de l'ODPE en matière de collaboration et de transversalité concernant la protection de l'enfance. L'article 5 du règlement intérieur décrit une composition de l'ODPE au sein de 12 collègues, et prévoit qu'une décision fixera la composition précise, décision qui n'a pas encore été prise à ce jour. A titre indicatif, les réunions de l'ODPE comportent une trentaine de personnes.

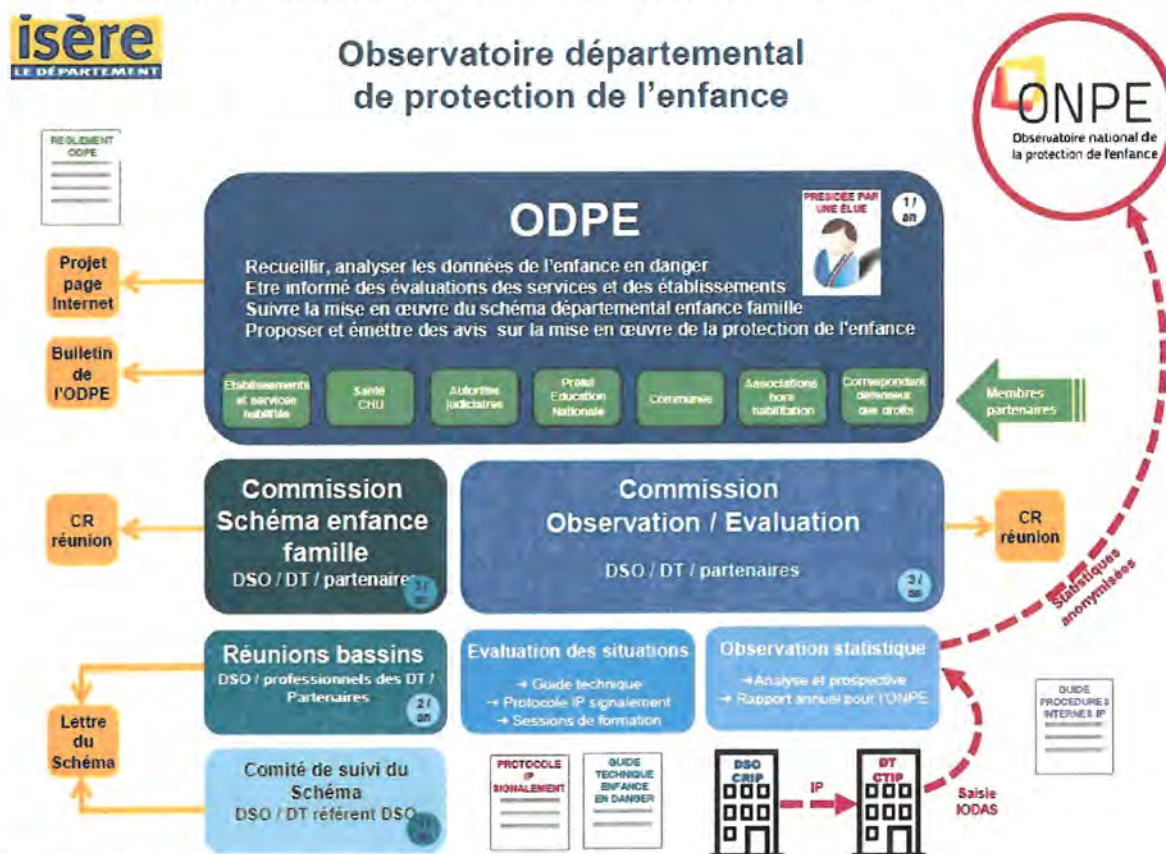
Le règlement prévoit la réunion d'au moins deux commissions de travail, « suivi et mise en œuvre du schéma » et « observation-évaluation ». Les comptes rendus de l'ODPE montrent que son champ d'action est centré pour l'essentiel sur l'analyse des informations préoccupantes, et ne font pas mention des travaux des deux commissions de travail. Le département doit veiller au fonctionnement régulier et complet de l'ODPE conformément au CASF et au règlement intérieur adopté :

- réflexion sur l'ensemble des missions prévues par la loi ;
- réunions régulières des deux commissions de travail prévues dans le règlement intérieur, voire création d'autres commissions en lien avec les différents outils de partenariats existants comme la charte de prévention.

<sup>137</sup> Article L. 226-3-1 du CASF : « Dans chaque département, un observatoire départemental de la protection de l'enfance, placé sous l'autorité du président du conseil départemental (...) ».

<sup>138</sup> Article D. 226-3-2 du même code.

Figure 7 : Fonctionnement du pilotage de la protection de l'enfance tel que conçu en 2016



Source : présentation à la réunion de l'ODPE du 25 avril 2016

La réalisation d'un rapport annuel de l'ODPE est une obligation prévue au CASF. Ce rapport, qui n'est réalisé que depuis 2017, n'est pas publié sur le site Internet du département qui ne comporte par ailleurs pas d'espace pour présenter le fonctionnement de l'ODPE et ses travaux, projet évoqué en 2016 dans les réunions de la direction des solidarités mais non suivi d'effet.

Le fonctionnement de cette instance n'a pas été satisfaisant jusqu'à aujourd'hui au regard des attendus réglementaires, et doit être concrétisé et pérennisé.

Le département s'est engagé à faire fonctionner l'ODPE de manière plus concrète et opérationnelle. La création d'une commission formation est ainsi prévue dans le nouveau schéma départemental de l'enfance 2020-2024. Cette commission peut participer à améliorer le fonctionnement de l'ODPE qui doit cependant aller au-delà pour répondre à l'ensemble des obligations réglementaires et assurer son rôle de pilotage de la protection de l'enfance.

### 8.2.3- Une organisation des services de l'aide sociale à l'enfance à consolider

Le CASF impose la création d'un service dédié à l'aide sociale à l'enfance<sup>139</sup> en laissant au département la latitude d'organiser ses services dans la mesure où l'ensemble des missions prévues à l'article L. 221-1 du CASF sont remplies.

<sup>139</sup> Article L. 123-1 du CASF : « Le département est responsable des services suivants et en assure le financement : (...)

2° Le service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le titre II du livre II ;

(...)

Le département organise ces services sur une base territoriale. »

A l'instar des autres politiques publiques du département de l'Isère, l'aide sociale à l'enfance est mise en œuvre au niveaux départemental et territorial, et dépend de deux directions générales adjointes différentes :

- dans le pôle famille, les missions de protection de l'enfance – pilotage, coordination, gestion de l'ensemble des opérateurs, établissements publics départementaux et établissements associatifs, de l'autorisation au financement - ont été réparties entre deux ou trois services, positionnés dans trois directions départementales sur la période :
  - jusqu'en 2016, la direction de l'insertion et de la famille (DIF) portait ces missions, d'abord dans trois services, puis deux à partir d'octobre 2015 ;
  - de mars 2016 à mars 2018, la direction des solidarités (DSO) était en charge du service « accueil en protection de l'enfance », dont la cellule de recueil des informations préoccupantes a été sortie pour être attribuée au service de protection maternelle et infantile à partir de juillet 2016 ;
  - depuis mars 2018, les services « PMI et parentalités » et « Accompagnement en protection de l'enfance » ont été rattachés à la direction de l'éducation de la jeunesse et des sports (DEJS) ;
- dans le pôle territoire, chacune des treize directions a une compétence aide sociale à l'enfance – notamment l'accompagnement de proximité auprès des mineurs et de leurs familles - dans un service dédié, ou dans un service regroupant d'autres compétences comme la protection maternelle et infantile, l'insertion et l'action sociale ; au vu de sa taille, le territoire de l'agglomération grenobloise (TAG) est organisé en services locaux de solidarités (SLS) en complément du service Enfance famille.

Le recueil et la transmission des informations préoccupantes sont organisés avec une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) positionnée près du service de protection maternelle et infantile (PMI) depuis 2016, au sein de la DSO puis de la DEJS, et 23 cellules territoriales des informations préoccupantes (CTIP) réparties dans chaque direction territoriale, voire dans chaque service local de solidarité pour le territoire de l'agglomération grenobloise.

Le positionnement de la CRIP au sein de la PMI et non du service départemental de l'aide sociale à l'enfance n'est pas conforme au 5° de l'article L. 221-1 du CASF.

Les trois changements de direction au niveau départemental en six ans, ainsi que la vacance du poste de chef du service départemental de protection de l'enfance durant l'année 2016, ont affecté l'exercice des missions et ont fragilisé le fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance. Les démarches de préparation de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens avec deux opérateurs associatifs ont été suspendues en 2016, les réunions tripartites avec la justice n'ont pas eu lieu durant l'année 2016, la démarche de concertation et d'évaluation du schéma de protection de l'enfance mise en place en 2016 et 2017 a été arrêtée en 2018 et une nouvelle méthodologie a été initiée.

Le département doit stabiliser son organisation pour garantir la continuité du service de protection de l'enfance, notamment en s'appuyant sur des procédures écrites.

L'organisation fortement territorialisée de la protection de l'enfance, avec un lien uniquement fonctionnel entre le service départemental et les services territoriaux en charge des missions de protection de l'enfance, qui demeurent sous la hiérarchie de leur direction territoriale, nécessite un cadrage fort pour garantir la cohérence d'ensemble de la protection de l'enfance et une application identique sur tout le département. Le lien entre les deux niveaux se fait par des réunions thématiques mensuelles où sont présents l'ensemble des chefs de service intervenant sur la protection de l'enfance. Ces réunions permettent à l'information de circuler, mais n'aboutissent pas à des arbitrages clairs et formalisés. L'intranet « Isère@gents » permet

également le partage de documents, mais beaucoup ne sont pas mis à jour, et certains domaines comme l'accueil d'urgence ne contiennent aucun document. Fin 2018, la DEJS a entamé des dialogues d'activité avec onze territoires<sup>140</sup> pour uniformiser les prises en charge en protection de l'enfance. L'objectif de la DEJS est de réaliser une série de dialogues d'activité par an, en conservant les réunions thématiques mensuelles. Un premier bilan a été fait en mars 2019 et confirme l'existence de disparités entre territoires.

A l'image du référentiel utilisé par tous les territoires pour mener les enquêtes suite à des informations préoccupantes, le département doit formaliser les orientations départementales de manière suffisamment précise pour garantir un service uniforme, et s'assurer de la bonne application de ces référentiels dans les territoires par un contrôle régulier des pratiques.

#### 8.2.4- Des moyens humains en légère baisse

La protection de l'enfance du département est assurée par 663,5 ETP au 31 décembre 2018. Cet effectif est en baisse de 2 % sur la période 2013–2018. Hors assistants familiaux, l'effectif dédié aux missions du service d'aide sociale à l'enfance est de 144,5 ETP.

**Tableau 61 : Effectif en ETP au 31 décembre**

|   | 2013         | 2014         | 2015          | 2016         | 2017         | 2018         |
|---|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Missions de pilotage protection de l'enfance</b>     |              |              |               |              |              |              |
| Direction   | 1,5          | 1,5          | 1,2           | 1,2          | 1,2          | 1,5          |
| ODPE  | 0,1          | 0,1          | 0,1           | 0,1          | 0,1          | 0,1          |
| Gestion / service support                               | 3,5          | 3,5          | 3,5           | 3,5          | 3,5          | 4            |
| <i>Sous total pilotage</i>                              | <i>5,1</i>   | <i>5,1</i>   | <i>4,8</i>    | <i>4,8</i>   | <i>4,8</i>   | <i>5,6</i>   |
| <b>Service aide sociale à l'enfance</b>                 |              |              |               |              |              |              |
| Personnel administratif et technique                    | 24,9         | 25,9         | 19,8          | 20,3         | 28,7         | 24,3         |
| CRIP central  | 1,5          | 1,5          | 1,5           | 2,3          | 2,5          | 2,5          |
| Cadres techniques                                       | 1,9          | 1,9          | 1,9           | 1,9          | 1,9          | 1,9          |
| Psychologues  | 13,6         | 14,4         | 13,73         | 6,9          | 7,6          | 7,7          |
| Personnel social et éducatif                            | 96,2         | 97           | 97,8          | 99,7         | 100,2        | 101,2        |
| Personnel médical et paramédical                        | 0            | 0            | 2,3           | 2,8          | 1,3          | 1,3          |
| <i>Sous total service ASE</i>                           | <i>138,1</i> | <i>140,7</i> | <i>137,03</i> | <i>133,9</i> | <i>142,2</i> | <i>138,9</i> |
| <b>Accueil/accompagnement en gestion directe</b>        |              |              |               |              |              |              |
| Assistants familiaux                                    | 521          | 553          | 562           | 549          | 537          | 504          |
| Travailleurs sociaux en charge des AED*                 | 11,3         | 10,5         | 10,2          | 10,1         | 12,2         | 15           |
| <i>Sous total gestion directe</i>                       | <i>532,3</i> | <i>563,5</i> | <i>572,2</i>  | <i>559,1</i> | <i>549,2</i> | <i>519</i>   |
| <b>TOTAL effectifs</b>                                  | <b>675,5</b> | <b>709,3</b> | <b>714,03</b> | <b>697,8</b> | <b>696,2</b> | <b>663,5</b> |
| Total effectifs en ETP hors mise en œuvre des décisions | 143,2        | 145,8        | 141,83        | 138,7        | 147          | 144,5        |

Source : département de l'Isère \*AED : action éducative à domicile

Le décompte des effectifs dédiés à la seule protection de l'enfance dans les territoires est difficile du fait de la composition variable de ces services. Un tel suivi devrait néanmoins être mis en place pour s'assurer de la juste répartition des effectifs en fonction de l'activité de chaque service. A titre d'exemple, le département a précisé que le passage de 13,6 ETP de psychologues en 2013 à 7,7 ETP en 2018 était dû à un redéploiement des fonctions des psychologues qui interviennent auprès des autres services des directions territoriales dans le cadre de leurs interventions en protection de l'enfance. Le nombre de psychologues en protection de l'enfance serait en réalité passé de 17 ETP en 2014 à 15,5 en 2018. Cet exemple

<sup>140</sup> La chambre n'a pas été destinataire de comptes rendus pour le TAG et le TPA.



illustre la difficulté pour identifier les ressources humaines utilisées en protection de l'enfance au sein des directions territoriales.

#### 8.2.5- Une utilisation du système d'information à fiabiliser

Le département de l'Isère utilise le logiciel IODAS pour l'ensemble du suivi de ses politiques sociales. Le logiciel est renseigné pour l'essentiel par les treize services territoriaux d'aide sociale à l'enfance qui assurent le suivi des mesures<sup>141</sup>. Dans les territoires, les travailleurs sociaux ne font pas de saisie sur le logiciel qui est incrémenté uniquement par les gestionnaires de mesures et les secrétaires médico-sociales, ce qui peut provoquer des retards de saisie et pose la question de la continuité en cas d'absence du gestionnaire qui est parfois seul sur ce poste dans les territoires de petite taille. Le service départemental fournit des procédures de saisie pour tous les types de prise en charge afin de garantir le bon usage du logiciel.

L'analyse de plusieurs séries de données montre des lacunes ou des imprécisions de saisies importantes. En 2018, 6 % des mesures de placement ne contenaient pas les dates de placement et le lieu d'accueil du mineur. Le taux de non-renseignement augmente de 133 % en 2013-2018. De même, en 2018, 87 % des instances d'évaluation et d'aide à la décision n'étaient pas renseignées correctement. Concernant les informations préoccupantes (IP), seules 44 % des 17 299 IP renseignées contenaient des dates d'évaluation ; la réponse de la cellule territoriale de recueil des informations préoccupantes n'était renseignée que dans 64 % des cas. Enfin, les accueils de mineurs non accompagnés réalisés par l'association dauphinoise pour l'accueil des travailleurs étrangers (ADATE) entre 2013 et 2018 étaient répertoriés comme placements en établissement (maison d'enfants à caractère social), alors même qu'il s'agissait de placements en familles d'hébergement bénévoles ; 2 % des mesures ont ainsi été mal renseignées, faussant les statistiques IODAS.

En outre, le système d'information IODAS ne permet pas de réaliser certains tableaux de pilotage, comme le suivi des informations préoccupantes. Les territoires utilisent des outils de pilotage internes, ce qui contribue à l'éparpillement des données. Le service départemental a recours à des tableaux de pilotage autres que ceux de IODAS pour le contrôle de la facturation des opérateurs, le renseignement des présences d'enfants dans les établissements n'étant pas suffisamment fiable. Le département de l'Isère doit fiabiliser ses données et renforcer le contrôle pour s'assurer du bon usage du logiciel par les services territorialisés. L'ensemble des analyses du présent rapport doivent être appréciées avec réserve du fait de ces lacunes concernant la fiabilité des données.

En réponse aux observations provisoires, le département de l'Isère a informé la chambre du lancement d'un audit sur l'organisation du traitement des informations préoccupantes. Cet audit comporte un volet sur l'utilisation du système d'information. L'amélioration du recueil des informations préoccupantes répond à une partie de l'observation. La fiabilité des données doit concerner l'ensemble des données de protection de l'enfance, de l'information préoccupante jusqu'à la sortie du mineur protégé.

### 8.3- La stratégie

Le département a l'obligation d'élaborer plusieurs documents de pilotage pour formaliser les orientations retenues pour la politique de protection de l'enfance :

- un schéma d'organisation sociale et médico-sociale<sup>142</sup> ;

<sup>141</sup> A l'exception, des situations complexes et du suivi des mineurs non accompagnés qui sont assurés par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

<sup>142</sup> Article L. 312-5 du CASF : « (...) 4° Le président du conseil départemental élabore les schémas, adoptés par le conseil départemental, pour les établissements et services, autres que ceux devant figurer dans les schémas

- ♦ un protocole concernant la prévention depuis 2016<sup>143</sup> ;
- ♦ un règlement d'aide sociale<sup>144</sup> ;
- ♦ un projet du service aide sociale à l'enfance<sup>145</sup>.

8.3.1- Des schémas dont la mise en œuvre doit être effective

L'article L. 312-4 du CASF<sup>146</sup> prévoit que les schémas doivent couvrir une période de cinq ans et décrit leur contenu minimum.

Le département de l'Isère a mis en place un premier schéma départemental d'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille pour la période 2007-2013, puis un second pour 2014-2018. Le schéma 2020-2024 a été adopté par le conseil départemental le 19 décembre 2019.

Lors de la séance de décembre 2012, l'assemblée départementale a fixé les trois axes d'évolution de la politique de protection de l'enfance dans le cadre du renouvellement du schéma pour 2014-2018 :

- ♦ privilégier le soutien préventif à domicile pour éviter, chaque fois que cela est possible, des placements ;
- ♦ lorsqu'un placement est nécessaire, donner la priorité à l'accueil familial ;
- ♦ maîtriser les coûts des prestations.

La démarche de renouvellement du schéma a ensuite été conduite entre mars et septembre 2013, puis le schéma 2014-2018 a été adopté lors de la séance du 12 décembre 2013 du conseil général. Ce schéma s'articule en trois temps, à savoir un diagnostic, des éléments méthodologiques, puis cinq orientations stratégiques :

- ♦ réaffirmer le rôle du chef de file du conseil général et d'impulsion des partenariats ;

---

*nationaux, mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article L. 312-1 du présent code. Pour cette dernière catégorie, il prend en compte les orientations fixées par le représentant de l'État dans le département. (...) ».*

<sup>143</sup> Article L. 112-5 du CASF (créé par la Loi n°2016-297 du 14 mars 2016) : « En lien avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale prévu à l'article L. 312-4 pour les établissements et services mentionnés au 1° du I de l'article L. 312-1, un protocole est établi dans chaque département par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille, notamment avec les caisses d'allocations familiales, les services de l'État et les communes. Il définit les modalités de mobilisation et de coordination de ces responsables autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. Les modalités d'application du présent article sont définies par décret. ».

<sup>144</sup> Article L. 121-3 du CASF : « Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département. ».

<sup>145</sup> Article L. 221-2 du CASF : « (...) Un projet de service de l'aide sociale à l'enfance est élaboré dans chaque département. Il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement par le département des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux, qui en sont membres à part entière. (...) ».

<sup>146</sup> Article L. 312-4 du CASF : « Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale, établis pour une période maximum de cinq ans en cohérence avec le schéma régional de santé prévu l'article L. 1434-2 du code de la santé publique :

1° Appréciant la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ;

2° Dressent le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante ;

3° Déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et, notamment, ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services et, le cas échéant, d'accueils familiaux relevant du titre IV du livre IV ;

4° Précisent le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1, à l'exception des structures expérimentales prévues au 12° du I de cet article, ainsi qu'avec les établissements de santé définis à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique ou tout autre organisme public ou privé, afin de satisfaire tout ou partie des besoins mentionnés au 1° ;

5° Définissent les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre de ces schémas. (...) ».

- comprendre, mesurer, évaluer pour améliorer le dispositif ;
- renforcer la prévention ;
- développer le soutien à la parentalité ;
- adapter le dispositif d'accueil.

Ce schéma répondait à la majorité des obligations fixées par l'article L. 312-4 du CASF, mais présentait une lacune concernant le bilan et les perspectives de l'offre sociale et médico-sociale - établissements ou services accueillant des mineurs et majeurs de moins de 21 ans. Le schéma aurait dû présenter un véritable état des lieux des places ouvertes et une prospective des besoins à venir au vu du diagnostic socio-démographique.

Le schéma 2014-2018 fixait une méthodologie d'évaluation ambitieuse :

- un plan d'actions opérationnel élaboré par les services administratifs du département en déclinant les actions à mener par année, en partenariat avec les participants à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ;
- des tranches annuelles du plan d'actions validées chaque année par l'assemblée départementale ;
- et un retour bisannuel sur l'état d'avancement auprès des équipes opérationnelles, internes au département et partenaires.

Un plan d'actions a été formalisé, mais sans concertation avec les partenaires, et n'a plus été mis à jour après août 2016. Les retours aux équipes opérationnelles sur l'état d'avancement ont été mis en place autour d'une commission schéma et de réunions de bassins<sup>147</sup>, internes au département. Les réunions de bassin ont eu lieu chaque année, mais une seule commission schéma a été réunie, en 2015. Au moment du transfert de la protection de l'enfance à la direction de l'enfance de la jeunesse et de la scolarité en 2018, une nouvelle méthode de pilotage a été mise en œuvre ; des états généraux de la protection de l'enfance ont réuni d'abord les services du département en avril 2018, puis les services avec les partenaires en décembre 2018. Les deux changements de direction ont eu des conséquences sur la mise en œuvre du schéma, notamment sur le calendrier de renouvellement. Le nouveau schéma aurait dû débuter en 2019, mais n'a été adopté qu'en décembre 2019 et concerne la période 2020-2024.

Ce schéma s'articule autour de cinq objectifs stratégiques qui comportent chacun une présentation du contexte, un exposé des enjeux et un plan d'action :

- prévenir les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les enfants et les familles et repérer les situations de fragilité ;
- améliorer la prise en compte des besoins des enfants et des familles et l'environnement ;
- poursuivre l'évolution et mieux réguler l'offre d'accueil et d'accompagnement en protection de l'enfance ;
- sécuriser les parcours des enfants accompagnés et éviter les ruptures ;
- accompagner les professionnels intervenant en prévention et en protection de l'enfance.

Au total, 32 actions sont retenues dans le schéma. Chaque fiche action décrit précisément les objectifs, les modalités de mise en œuvre, le pilote, les acteurs associés, le calendrier et les indicateurs d'évaluation. La définition d'indicateurs pour chaque action est un point positif, cependant le schéma ne décrit pas de procédure d'évaluation. Le suivi de la mise en œuvre

<sup>147</sup> Pour faciliter le dialogue, plusieurs directions territoriales sont regroupées dans trois bassins de vie :

- bassin centre : TAG (Grenoble), TMA (Matheysine), TOI (Oisans), TTR (Trièves), TVE (Vercors) et TGR (Grésivaudan) ;
- bassin sud : TVC (Voiironnais-Chartreuse), TSG (Sud Grésivaudan) et TBV (Bièvre-Valloire) ;
- bassin nord : TIR (Isère rhodanienne), TPA (Porte des Alpes), TVD (Vals du Dauphiné) et THR (Haut Rhône dauphinois).

du schéma est une compétence de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance. Le département devra veiller à fournir à cette instance les moyens suffisants pour s'assurer de la mise en place des actions et du respect du calendrier de mise en œuvre du schéma.

### 8.3.2- Une charte de prévention dont les actions doivent être évaluées

Une charte départementale de la prévention spécialisée et de l'animation de prévention a été validée par le conseil général lors de la même séance que le schéma en décembre 2013. La charte couvre un périmètre plus large que la seule prévention spécialisée pour laquelle il était alors compétent en vertu de l'article L. 121-2 du CASF<sup>148</sup>, et anticipe l'obligation, à compter de 2016, d'élaborer un protocole de prévention en direction de l'enfant et de sa famille<sup>149</sup>. Dix associations, trois établissements publics à caractère intercommunal, une commune et deux centres communaux d'action sociale sont également signataires de la charte.

La charte pose les orientations de la prévention dans le département et coordonne l'action des différents intervenants. Des conventions bilatérales entre l'organisme ou l'association, mettant en œuvre des actions de prévention, et le département sont par ailleurs signées. Le conseil départemental a précisé ses orientations lors de sa séance du 15 décembre 2016 en ciblant le décrochage scolaire et la prévention de la radicalisation ainsi que la tranche d'âge 12-18 ans, puis en 2018 en élargissant l'âge jusqu'à 21 ans et en déterminant les modalités de financement des actions de prévention par le conseil départemental. Cependant, aucun projet de réactualisation n'est en cours, alors même que ce document de pilotage doit être lié au schéma conformément au CASF. Un renouvellement coordonné des deux documents de pilotage devra être effectué.

Le principe d'évaluation des actions de prévention est affirmé dans la charte ; les modalités de cette évaluation sont renvoyées aux conventions bilatérales et une organisation institutionnelle doit permettre de faciliter cette évaluation :

- une commission départementale « prévention jeunesse » réunissant des élus et des partenaires associatifs doit fixer les orientations une fois par an ;
- et des coordinations techniques territoriales « prévention jeunesse » définissent des objectifs.

Dans les faits, les coordinations techniques territoriales « prévention jeunesse » se sont réunies une fois en 2014 dans chaque territoire, et la commission départementale « prévention jeunesse » une fois en janvier 2015. Afin de rationaliser le nombre d'instances de coordination, les conférences territoriales des solidarités (CTS) ont été créées en 2015 ; outre les coordinations techniques « prévention jeunesse », elles rassemblent les coordinations territoriales pour l'autonomie, pour l'insertion, et pour le développement social. Ces instances ont vocation à impliquer les partenaires locaux, élus et associations, à l'instar des conférences territoriales qui se réunissent deux fois par an dans chacun des treize territoires pour décider de l'octroi de subventions à des projets d'investissement locaux.

Ces nouvelles CTS ont réellement démarré leurs travaux en 2018 avec deux réunions dans chaque territoire. Les CTS ont mis trois ans à débiter leurs travaux. Les membres des

<sup>148</sup> Article L. 121-2 du CASF : « Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, qui peuvent prendre une ou plusieurs des formes suivantes :

- 1° Actions tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale ;
- 2° Actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- 3° Actions d'animation socio-éducatives ;
- 4° Actions de prévention de la délinquance.

Pour la mise en œuvre des actions mentionnées au 2° ci-dessus, le président du conseil départemental habilite des organismes publics ou privés dans les conditions prévues aux articles L. 313-8, L. 313-8-1 et L. 313-9. ».

<sup>149</sup> Article L. 112-5 du CASF.

associations signataires de la charte n'étaient présents que dans une CTS au vu des feuilles d'émargement, qui semblent indiquer qu'aucun acteur associatif n'a été invité dans la majorité des CTS. Le suivi de la charte n'a été abordé dans aucune des réunions en 2018.

Le département devra veiller au bon fonctionnement des CTS.

### 8.3.3- Un règlement d'aide sociale à l'enfance qui englobe le projet de service de l'aide sociale à l'enfance

L'article L. 121-3 du CASF dispose qu'un règlement départemental d'aide sociale doit fixer « les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département. ». Par ailleurs, l'article L. 221-2 du CASF détermine le contenu du projet de service de l'aide sociale à l'enfance : possibilités d'accueil d'urgence, modalités de recrutement par le département des assistants familiaux, organisation et fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux.

En Isère, un règlement départemental d'aide sociale à l'enfance (RDASE) a été mis à jour à plusieurs reprises par la commission permanente entre 2013 et 2018. Ce document fixe les règles relatives à l'ensemble des prestations d'aide sociale à l'enfance conformément à l'article L. 121-3 CASF, et présente la particularité d'aller au-delà de ces obligations en décrivant le fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance dans le département, remplissant ainsi les obligations de l'article L. 221-2 du CASF sur le projet du service de l'aide sociale à l'enfance.

Le RDASE de l'Isère est donc un document hybride entre règlement d'aide sociale classique et projet de service qui comporte l'ensemble des dispositions obligatoires. Cette particularité, qui n'est pas prohibée par le CASF, présente l'avantage de rendre publiques plus d'informations sur la protection de l'enfance.

Dans la mesure où le RDASE se fixe un objectif global d'information sur le fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance, au-delà de la réglementation des prestations d'aide sociale, certaines parties doivent être améliorées :

- explications sur l'organisation des services en charge de la protection de l'enfance en précisant le changement de direction au niveau central et l'implication des directions territoriales ;
- mention de la charte prévention et de la gouvernance mise en place avec les conférences territoriales de solidarité ;
- fonctionnement de la cellule de recueil des informations préoccupantes et des cellules territoriales de recueil dans la partie sur les informations préoccupantes ;
- mention de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et de son fonctionnement.

Les modifications successives du RDASE font l'objet d'une publication au bulletin officiel du département de l'Isère (BODI). Le classement chronologique et l'absence de moteur de recherche pour les BODI rend l'accessibilité de ce document très difficile pour les usagers alors qu'il doit être facilement accessible au vu de son caractère réglementaire.

## 8.4- Les partenariats

La protection de l'enfance fait intervenir une multitude d'acteurs, outre les services du département :

- deux catégories de prescripteurs de mesures : le département et les tribunaux des enfants au sein des tribunaux de grande instance (TGI) du ressort (TGI de Grenoble, de Bourgoin-Jallieu et de Vienne) ;
- des garants de la protection des enfants : les procureurs près les tribunaux ;
- différents acteurs institutionnels amenés à intervenir soit au stade de la détection

d'une situation à risque, soit pour la mise en œuvre d'une décision de protection : direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse, agence régionale de santé, caisse d'allocation familiales, forces de l'ordre, services de l'éducation nationale ;

- ♦ des opérateurs mettant en œuvre les mesures de protection : associations gérant des établissements ou services, établissements publics départementaux.

Afin de coordonner les actions autour des enfants pris en charge, le département est reconnu comme chef de file. L'observatoire départemental de protection de l'enfance est le principal outil de coopération, mais d'autres canaux peuvent être développés.

#### 8.4.1- L'articulation avec l'autorité judiciaire

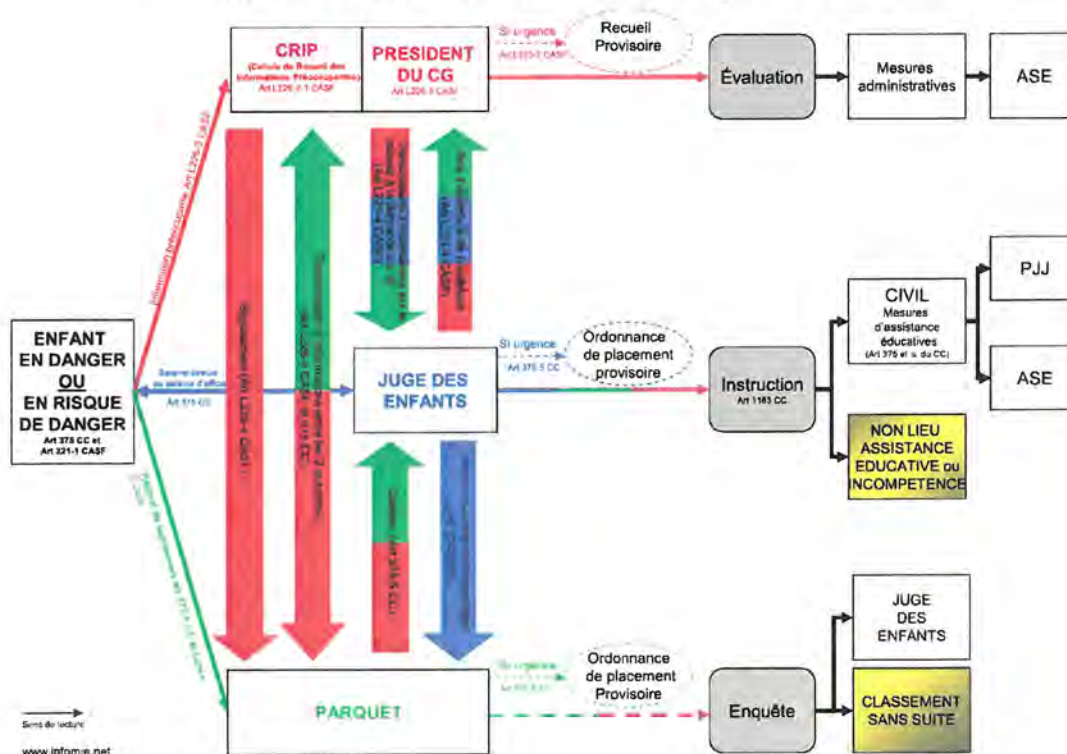
Les services de la justice interviennent très directement dans la protection de l'enfance, en lien étroit avec le département. Les deux principaux acteurs de la protection judiciaire des mineurs sont le juge des enfants (JDE) et le procureur (parquet des mineurs). Le juge aux affaires familiales est également amené à intervenir (autorité parentale et médiation familiale).

Le juge des enfants est prescripteur des mesures de protection de l'enfance, au même titre que le département de l'Isère :

- ♦ le président du conseil départemental décide de mesures administratives, sur demande des représentants légaux du mineur, en vertu des articles L. 222-1 et suivants du CASF ;
- ♦ le juge des enfants prend des mesures judiciaires, indépendamment de l'accord des représentants légaux, en vertu des articles 375 et suivants du code civil.

Le procureur intervient pour mettre à l'abri des mineurs qui nécessiteraient une protection immédiate. Il a la faculté de poursuivre en cas de délit pénal et il transmet les signalements au juge des enfants pour assurer une protection judiciaire aux mineurs.

Figure 8 : Dispositif de droit commun de protection de l'enfance



Source : Centre de ressources sur les mineurs isolés étrangers

Trois outils de coopération prévoient les liens entre le département et les autorités judiciaires.

Une convention sur la maltraitance des mineurs en date du 17 novembre 2008 présente la prise en charge des mineurs en cas de maltraitance en détaillant la procédure et les rôles de chacun. Le département a un rôle par le biais de la Cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), mais n'est pas sollicité pour les enquêtes socio-éducatives qui sont réalisées par des services titulaires d'autorisation judiciaire à exercer des mesures judiciaires d'investigation éducative. Cette convention est signée du siège et du parquet du TGI de Grenoble, et des différents acteurs pouvant intervenir dans la procédure<sup>150</sup>, dont le département. La convention ne concerne que le ressort du TGI de Grenoble.

Un protocole relatif à la mise en œuvre des décisions de placement de mineurs en matière d'assistance éducative a été signé le 1er septembre 2011<sup>151</sup> et concerne les trois TGI du département. Il précise les modes d'information des familles de la décision de placement, et les modalités de recours à la force publique pour exécuter le placement.

Un premier protocole de partenariat pour le traitement des informations préoccupantes relatives aux enfants en danger et le signalement à l'autorité judiciaire dans le département de l'Isère, daté du 27 avril 2009, avait réuni l'ensemble des autorités judiciaires, cour d'appel de Grenoble et les présidents et procureurs de la République des trois TGI, et par les différentes administrations de l'État dans le département. Ce protocole a été réactualisé en 2015, conformément aux exigences de l'article L. 226-3 du CASF, sans qu'une version signée n'ait été fournie à la chambre. Il rappelle le cadre légal et décrit la procédure de traitement en Isère, notamment les différents points pour faciliter une bonne circulation de l'information et la notion de secret partagé. Il comprend un modèle de fiche de liaison entre le procureur de la République et l'institution ou le professionnel signalant.

Par ailleurs, le département de l'Isère a élaboré une note explicative à destination de ces personnels en 2017 intitulée « Sollicitations des services sociaux ou médico-sociaux du département par la police, la gendarmerie ou un juge d'instruction dans le cadre d'enquêtes ou d'instructions judiciaires » ; cette note détermine notamment l'articulation entre témoignage et secret professionnel. Alors que le sujet intéresse les autorités judiciaires, il n'y a pas eu de formalisation d'échanges avec ces dernières pour fixer des lignes de conduite communes.

Outre les outils de partenariat, des rencontres, dites tripartites, réunissent périodiquement les juges des enfants, le service de la protection judiciaire de la jeunesse et les services du département, l'une pour le bassin Nord Isère pour les TGI de Bourgoin-Jallieu et Vienne, et l'autre pour le Sud Isère avec le TGI de Grenoble. L'objectif affiché de deux réunions par an n'a été tenu qu'en 2013 pour le Nord Isère, et qu'en 2017<sup>152</sup> pour les deux bassins. D'autres dates semblent avoir été prévues mais aucun autre compte rendu n'a pu être fourni. La présence de l'ensemble des acteurs, siège et parquet pour les TGI, et chefs de service pour le département, permet une bonne circulation de l'information quand les réunions ont lieu.

Les échanges récents entre le département de l'Isère et les magistrats du ressort font apparaître des sujets récurrents comme l'envoi tardif des rapports de mesure avant les audiences, la demande d'une présence systématique d'un représentant du département aux

<sup>150</sup> Directeur départemental de la sécurité publique, commandant du groupement de gendarmerie, directeur du centre hospitalier universitaire de Grenoble, directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, association Chrysalis, ADSEA 38, aide information aux victimes (AIV).

<sup>151</sup> Signé par le préfet de l'Isère, le président du conseil général, l'inspectrice d'académie, les présidents et les procureurs des trois TGI, le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant du groupement de gendarmerie.

<sup>152</sup> Pour le Nord Isère, réunions les 25 janvier 2013, 21 juin 2013, 17 janvier 2014, 12 juin 2015, 9 juin 2017, et 1<sup>er</sup> décembre 2017. Pour le Sud Isère, réunions les 25 janvier 2013, 18 février 2017, 25 septembre 2017, et 19 mars 2018.

audiences, la saturation des places, ou encore l'information du département en cas de décisions judiciaires d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) simple. A l'instar de la mise à jour du protocole sur le traitement des informations préoccupantes, un travail de réactualisation du protocole sur la mise en œuvre des décisions de placement doit être fait, ce qui permettrait de traiter les sujets récurrents évoqués lors des rencontres tripartites et de mettre à jour des éléments de procédure.

#### 8.4.2- Les partenariats avec les opérateurs mettant en œuvre les mesures de protection de l'enfance

La coopération est organisée et formalisée à travers trois documents cadres, dont un plus général et deux sur des segments précis de la protection de l'enfance.

Réseau 38 est une association qui sert de cadre de dialogue entre associations iséroises intervenant dans le champ social et médico-social. Une charte de partenariat pour l'action sociale fixe les modalités de coopération entre Réseau 38, le département de l'Isère et l'État. La présence d'un acteur fédérant les associations permet de faciliter la circulation de l'information.

Sur le volet de la prévention, la charte départementale de la prévention spécialisée et de l'animation de prévention de 2013 coordonne l'intervention des associations intervenant en prévention spécialisée, et de plusieurs collectivités du bloc communal. Il s'agit d'un outil de coopération imposé par la loi, qui mériterait d'être mieux suivi comme indiqué précédemment. Un plan d'aide à domicile fixe le cadre de plusieurs interventions auprès des familles et coordonne l'action de la Caisse d'allocations familiales (CAF), de la mutuelle sociale agricole, de l'association urbaine d'aide à domicile aux familles et aux personnes de l'Isère (ADF 38) et de la Fédération départementale des associations d'aide à domicile en milieu rural (ADMR) de l'Isère. Le plan intervient dans plusieurs champs d'action sociale. Il couvre les mesures d'intervention sociale et familiale et d'aide-ménagère qui sont des prestations d'aide sociale à l'enfance au sens de l'article L. 222-3 du CASF. Le premier plan date de 1994 et il est régulièrement renouvelé depuis, dernièrement pour la période 2014-2017, puis 2018-2022. Dans le dernier plan, la CAF est désignée pour assurer le suivi du plan, et le département pour donner les autorisations de fonctionner aux opérateurs. A ce titre, le département de l'Isère avait passé des conventions avec ADF 38 et la Fédération ADMR pour la période 2013-2015, puis deux nouvelles conventions pour la période 2019-2020, pour fixer les modalités d'intervention des associations et de financement des services par le département.

Un travail partenarial ancien autour des adolescents en difficulté d'insertion sociale et éducative a été formalisé en 2008 avec la constitution du groupement social et médico-social « réseau de santé pour adolescents en difficulté psychique et sociale de l'Isère » (RAI) qui réunissait le département de l'Isère, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, les établissements de santé psychiatriques de l'Isère, des professionnels libéraux, médecins et psychologues, l'ensemble des associations prenant en charge des mineurs. Ce GCSMS porté par le centre hospitalier Alpes-Isère permettait de coordonner les différents acteurs amenés à intervenir auprès des adolescents.

Le GCSMS a notamment servi à développer le projet de la maison des adolescents de l'Isère (MDA), créée par une convention de 2012, qui est le support :

- de lieux d'accueil et d'écoute : un espace d'accueil généraliste et un espace santé dans chacun des trois bassins géographiques isérois ;
- de places d'hébergement éducatif et d'accompagnement vers les soins : un établissement associatif du département, le centre adolescent Isère, est spécialisé dans ce type de prise en charge ; l'établissement comptait 62 places en 2013 et 20 en 2018.



Le déploiement des maisons des adolescents s'inscrit dans une politique nationale formalisée dans plusieurs plans psychiatrie et qui visait à en doter chaque département.

Le financement de la maison des adolescents de l'Isère était assuré par l'Agence régionale de santé et le département de l'Isère, chacun dans leur domaine de compétence. L'ARS finançait les espaces santé dans trois centres hospitaliers. Le département autorisait et finançait des lieux d'accueil généraliste gérés par trois associations. Un comité de pilotage stratégique départemental doit se réunir chaque année pour garantir la cohérence des services de la MDA.

La structure du GCSMS est complexe et la superposition du RAI et de la MDA peu lisible, ce qui a abouti à la dissolution du GCSMS RAI en mai 2015. Les financements alloués par l'ARS ont été transférés aux trois centres hospitaliers supports des espaces santé pour assurer des missions de coordination, notamment le financement de postes de coordonnateurs<sup>153</sup>.

La dernière convention constitutive de la MDA fournie à la chambre s'arrête fin 2015. Les conventions passées entre le département et trois associations pour la gestion de trois lieux d'accueil généraliste s'arrêtent fin 2018. Le comité de pilotage départemental ne semble pas s'être réuni de manière régulière. Fin 2018, les partenariats sont distendus.

## 8.5- La structuration et le financement de l'offre

### 8.5.1- Une offre d'accueil dont le développement doit respecter la procédure d'appels à projet

Les articles L. 221-2 et L. 221-4 du CASF imposent au département de mettre en place « *les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service* ». Il peut choisir de mettre en œuvre les mesures de protection de l'enfance en régie directe ou de les confier à un établissement ou service social ou médico-social (ESMS), public ou privé, qu'il habilite au sens de l'article L. 312-1 du CASF. Ces ESMS peuvent être gérés par des associations, des établissements publics départementaux autonomes, ou des particuliers dans le cas des lieux de vie<sup>154</sup>. Le service départemental de protection de l'enfance est en charge du suivi de l'offre de places en établissement et service ; les places d'accueil familial sont suivies par chaque responsable territorial d'assistants familiaux sans qu'il n'y ait de référent au niveau central. Il a été difficile d'obtenir des données sur la capacité d'accueil qui devra faire l'objet d'un suivi régulier par le service départemental pour avoir une vision générale de l'offre du département. Les services territoriaux sont également en lien avec les établissements et services dans le cadre de la prise en charge des enfants confiés.

Le CASF et le code civil prévoient deux grands types de mesures :

- \* aide à domicile : aide éducative, intervention sociale et familiale ou aide-ménagère ;
- \* accueil en dehors du domicile avec ou sans hébergement (placement ou accueil de jour).

Le département de l'Isère a structuré son offre de places sur cinq niveaux :

- \* niveau 1 : aide éducative à domicile (AED) et aide éducative en milieu ouvert (AEMO) simple ;
- \* niveau 2 : AED et AEMO renforcé ;
- \* niveau 3 : aide éducative combinée à une mesure d'aide à domicile – aide-ménagère ou technicien en intervention sociale et familiale (TISF) ;

<sup>153</sup> 1 ETP pour le bassin sud Isère portée par le centre hospitalier Alpes-Isère de Saint-Egrève, 0,5 ETP pour le bassin nord Isère géré par le centre hospitalier Pierre Oudot de Bourgoin-Jallieu et 0,5 ETP pour le bassin Isère rhodanienne porté par le centre hospitalier Lucien Hussel de Vienne.

<sup>154</sup> Pour rappel, un lieu de vie permet l'accueil de sept mineurs maximum chez un particulier (article L. 312-1 du CASF) ; ce mode de prise en charge se situe entre les établissements et les assistants familiaux.

- niveau 4 : accueil de jour ;
- niveau 5 : placement.

Les prestations de TISF et d'aides ménagères sont réalisées par deux associations, conformément au plan d'aide à domicile.

Pour adapter l'offre d'aide éducative, le département a défini deux niveaux d'aides, simple et renforcée, dont le fonctionnement est précisé dans deux cahiers des charges :

- une mesure d'AEMO/AED simple comprend au minimum huit visites à domicile durant les six premiers mois ; un travailleur social suit 30 mesures ;
- une mesure d'AEMO/AED renforcée impose 26 visites à domicile ; un travailleur social suit 12 mesures.

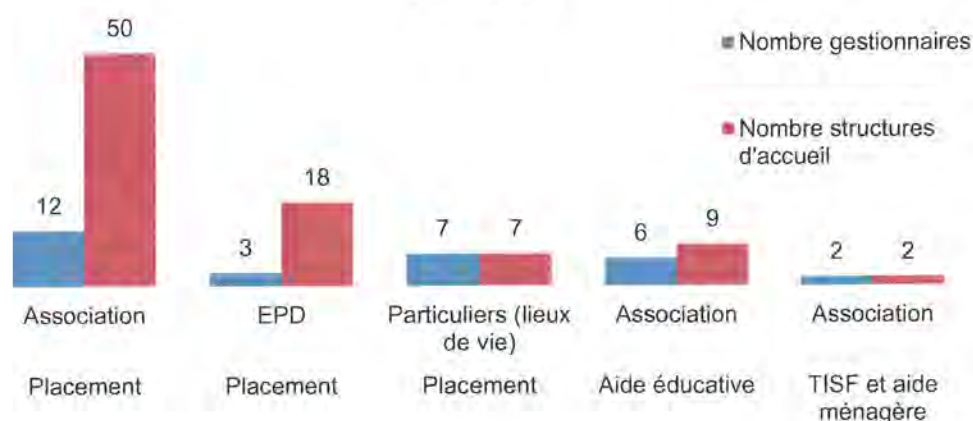
Les mesures d'AEMO/AED renforcée ont été créées en 2014. Des conventions reprenant les cahiers des charges en annexe ont été signées avec les trois associations réalisant des mesures en milieu ouvert en 2014. Les conventions n'ont pas été renouvelées après 2016.

Du fait de la réalisation de ces deux types de mesure par des opérateurs différents, un enfant était amené à changer d'interlocuteur, ce qui était contraire à la recherche de continuité de la prise en charge. Pour pallier ce problème, le département a expérimenté des AEMO/AED dits « caméléon » à partir de 2017. Il s'agit d'une mesure modulable qui laisse une latitude aux travailleurs sociaux pour adapter la fréquence de leurs visites en fonction des besoins de l'enfant et de l'évolution de sa situation, contrairement aux AEMO simples et renforcés pour lesquelles cette fréquence est imposée. L'évaluation de cette expérimentation est en cours. En juillet 2018, deux associations réalisent des mesures d'aide éducative simples et renforcées, pour ces dernières, quatre associations supplémentaires interviennent.

Concernant les placements, le département compte trois établissements publics départementaux autonomes (EPD) qui gèrent 18 ESMS. 12 associations gèrent 50 ESMS. Sept lieux de vie sont gérés par des particuliers. Pour l'accueil avec ou sans hébergement, les différents types de gestionnaires ne sont pas positionnés sur les mêmes activités :

- le département est l'opérateur principal de l'accueil familial dont il gère 93 % des places ; les autres places étant gérées par des associations et des EPD ;
- les établissements publics départementaux sont quant à eux les principaux acteurs de l'accueil d'urgence avec 88 % des places de cette activité ;
- les places d'hébergement collectif et autonome, et d'accueil de jour sont gérées à 81 % par le secteur associatif.

Figure 9 : Nombre de gestionnaires et de structures d'accueil par type de prise en charge – juillet 2018



Source : département de l'Isère, retraitements CRC

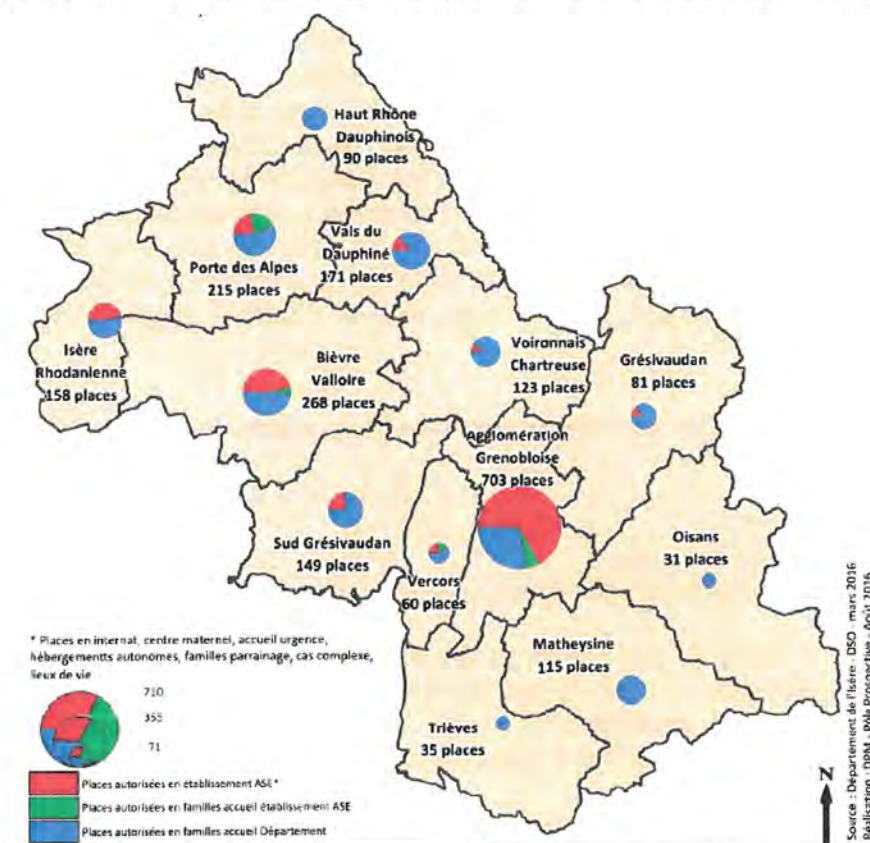
**Figure 10 : Répartition des places autorisées en fonction de la nature de la prise en charge et du type de gestionnaire – juillet 2018**



Source : département de l'Isère, retraitement CRC

La répartition géographique de l'offre d'accueil est hétérogène et répond à une démographie contrastée. Tous les territoires disposent d'une offre d'accueil familial. Seuls neuf territoires sur treize disposent de places en établissement.

**Carte 3 : Répartition territoriale de la capacité d'accueil avec hébergement par type d'accueil**



Source : département de l'Isère, « État des lieux de l'offre accueil ASE V. du 2-12-2016 »

Tous les opérateurs accueillant des mineurs, ou réalisant des mesures éducatives à domicile, doivent recevoir une autorisation administrative délivrée par le président du conseil

départemental<sup>155</sup>. La création de places, ou la transformation d'une activité, doit faire l'objet d'un appel à projets dont le fonctionnement est fixé par le CASF<sup>156</sup>. Le département doit arrêter un calendrier des appels à projets recensant les besoins sociaux et médico-sociaux du territoire ; un avis d'appel à projets est publié ; les candidatures et projets doivent être déposés puis sont étudiés par une commission d'appel à projets. Une telle commission n'a été installée qu'en 2018 et un seul appel à projets a été réalisé par le département de l'Isère depuis 2013. Les autres évolutions de la capacité ont été réalisées de gré à gré avec les opérateurs, ce qui n'est pas conforme à la réglementation. Le département a lancé deux appels à projet depuis septembre 2019 pour augmenter le nombre de places d'hébergement dédiées aux mineurs non accompagnés.

#### 8.5.2- Une cellule d'inspection et de contrôle à pérenniser

Le CASF prévoit des visites de conformité dans le cadre de la procédure de délivrance de l'autorisation de fonctionner<sup>157</sup> ; il s'agit de s'assurer que le futur établissement ou service offre des conditions d'accueil conformes aux préconisations légales. De manière plus générale, le président du conseil départemental dispose d'un pouvoir de contrôle sur l'ensemble des établissements et services relevant de sa compétence<sup>158</sup> pour s'assurer de la qualité et de la sécurité de l'accueil des mineurs confiés.

Jusqu'en 2018, ces deux missions étaient assurées par le service départemental d'aide sociale à l'enfance. Le nombre de contrôles était très faible au vu de l'importance du nombre de structures d'accueil de mineurs sur le département – 75 pour les activités d'hébergement et d'accueil en 2018. Des visites de conformité étaient réalisées lors de certains renouvellements d'autorisation. Une cellule d'inspection dotée de quatre ETP a été créée début 2018 pour renforcer les contrôles de tous les établissements autorisés par le département, dans le domaine de l'enfance mais aussi dans ceux du handicap et des personnes âgées. Elle est placée près du directeur de la DEJS mais intervient aussi pour la direction de l'autonomie. Ce nouveau service a pour objectif de réaliser le contrôle de tous les établissements tous les cinq ans, de contrôler tous les établissements ayant fait l'objet d'un signalement et de suivre la mise en place de la contractualisation avec les établissements. L'activité de la cellule a été réduite en 2018, du fait de la formation des agents à la démarche qualité et aux méthodes d'inspection, et de la mise en place de la procédure d'inspection et des outils de contrôle.

**Tableau 62 : Nombre de contrôles et de visites de conformité**

|                       | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Contrôles             | 4    | 1    |      | 5    | 13   |
| Visites de conformité |      | 2    | 8    |      | 8    |

Source : département de l'Isère, retraitement CRC

En parallèle, la procédure de signalement des événements indésirables par les établissements et services a été rénovée. Le suivi de ces signalements est assuré par la cellule d'inspection. Entre novembre 2017 et décembre 2018, les établissements ont signalé 69 événements indésirables dont dix ont donné lieu à une inspection. Une inspection a abouti à un arrêté de fermeture pour un lieu de vie.

Les objectifs annoncés nécessiteraient la réalisation de dix-huit inspections par an en tenant

<sup>155</sup> Article L. 313-1 du CASF.

<sup>156</sup> Les articles L. 313-3-1-1 et suivants, et R. 313-1 et suivants, du CASF décrivent la procédure d'appels à projet qui concerne à la fois les expérimentations et les types de places déjà existantes. Il n'y a pas de seuil de procédure pour les créations d'établissements et service. Pour les extensions, le CASF retient le seuil de 30 % de la capacité initiale, sauf pour les établissements ne dépassant pas dix places.

<sup>157</sup> Article L. 313-6 du CASF.

<sup>158</sup> Article L. 313-13 du CASF.

compte de quatre inspections du fait d'événements indésirables, soit plus de cinq inspections par agent pour le seul secteur de la protection de l'enfance. La cellule d'inspection est également missionnée pour réaliser des inspections dans les secteurs du handicap et du grand âge, ce qui ajoute huit inspections par agent, en tenant compte de deux inspections par agent pour événement indésirable. La réalisation de douze inspections par an et par agent est ambitieuse. Cette action devra être évaluée régulièrement pour ajuster l'effectif au besoin.

Au vu du retard pris en matière de contrôle, une première campagne sur un cycle plus court que les cinq ans prévus par le département pourrait être nécessaire.

#### 8.5.3- Une offre d'aides à domicile à ajuster selon le degré d'intervention

Le nombre des mesures d'aide à domicile a peu évolué entre 2013 et 2018. La part des mesures d'aide à domicile par rapport au total des mesures d'aide sociale à l'enfance recule, passant de 56 % à 49 % entre 2013 et 2018.

**Tableau 63 : Répartition des mesures d'aide à domicile en cours d'exécution au 31 décembre de l'année**

|  | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Evolution 2013 - 2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| Actions éducatives en milieu ouvert  | 1 850        | 1 875        | 1 862        | 1 720        | 1 696        | 1 573        | - 15 %                |
| Actions éducatives en milieu ouvert renforcée et caméléon à partir de 2018 | 0            | 46           | 122          | 172          | 281          | 338          | + 635 %               |
| Actions éducatives à domicile  | 1 188        | 1 048        | 1 072        | 1 124        | 1 044        | 962          | - 19 %                |
| Actions éducatives à domicile renforcées                                   | 0            | 128          | 193          | 163          | 136          | 112          | - 13 %                |
| TISF et aides ménagères (mesures multi bénéficiaires)                      | 466          | 417          | 453          | 498          | 489          | 486          | + 4 %                 |
| <b>Total mesures à domicile (A)</b>  | <b>3 504</b> | <b>3 514</b> | <b>3 702</b> | <b>3 677</b> | <b>3 646</b> | <b>3 471</b> | <b>- 1 %</b>          |
| <b>Total mesures d'accueil avec hébergement (B)</b>                        | <b>2 666</b> | <b>2 727</b> | <b>2 749</b> | <b>2 827</b> | <b>3 193</b> | <b>3 449</b> | <b>+ 29 %</b>         |
| <b>Total mesures accueil sans hébergement (C)</b>                          | <b>79</b>    | <b>150</b>   | <b>194</b>   | <b>209</b>   | <b>193</b>   | <b>181</b>   | <b>+ 21 %</b>         |
| <b>Total mesures ASE (=A+B+C)</b>  | <b>6 249</b> | <b>6 391</b> | <b>6 645</b> | <b>6 713</b> | <b>7 032</b> | <b>7 101</b> | <b>+ 11 %</b>         |
| <b>Part des mesures à domicile</b>   | <b>56 %</b>  | <b>55 %</b>  | <b>56 %</b>  | <b>55 %</b>  | <b>52 %</b>  | <b>49 %</b>  |                       |

Source : département de l'Isère

La différence entre places autorisées et mesures prescrites en matière d'aides éducatives à domicile montre des tendances inversées pour les mesures simples et renforcées. La capacité globale est suffisante à partir de 2018 mais le déficit des places renforcées plaide pour un rééquilibrage des autorisations.

**Tableau 64 : Relation entre places autorisées et mesures au 31 décembre**

|                          |   | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018        | Evolution 2016-2018 |
|--------------------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------------|
| Aide éducative simple    | Places autorisées en aide éducative simple    | 2 334        | 2 334        | 2 635        | 2 635        | 2 635        | 2 747       | + 18 %              |
|                          | Mesures prescrites au 31/12                   | 3 038        | 2 923        | 2 934        | 2 844        | 2 740        | 2 535       | - 17 %              |
|                          | <b>Différence pour l'AED / AEMO simple</b>    | <b>- 704</b> | <b>- 589</b> | <b>- 299</b> | <b>- 209</b> | <b>- 105</b> | <b>212</b>  | <b>- 130 %</b>      |
| Aide éducative renforcée | Places autorisées en aide éducative renforcée |              | 95           | 304          | 325          | 401          | 401         | + 322 %             |
|                          | Mesures prescrites au 31/12                   |              | 174          | 315          | 335          | 417          | 450         | + 159 %             |
|                          | <b>Différence pour l'AED / AEMO renforcée</b> |              | <b>- 79</b>  | <b>- 11</b>  | <b>- 10</b>  | <b>- 16</b>  | <b>- 49</b> | <b>- 38 %</b>       |

Source : département de l'Isère, retraitement CRC

Contrairement au suivi des mesures d'attente en hébergement et accueil, qui repose sur le système d'information IODAS, les mesures d'assistance éducative à domicile en attente ne sont suivies que depuis 2018, et sont remontées manuellement à la DEJS par les territoires. Ces données confirment le manque de place en aides éducatives renforcées. L'augmentation importante du nombre d'enfants en attente pour des aides éducatives simples, au vu de l'excédent de places en 2018, pourrait découler d'un problème de répartition géographique des places sur le territoire du département. La réalisation d'une cartographie précise des places autorisées dans le futur schéma apporterait des éléments pour équilibrer le nombre de places sur le territoire et contribuer à préciser les raisons du nombre élevé d'enfants en attente, pour y remédier.

**Figure 11 : Evolution du nombre d'enfants en attente d'exécution de mesures éducatives**



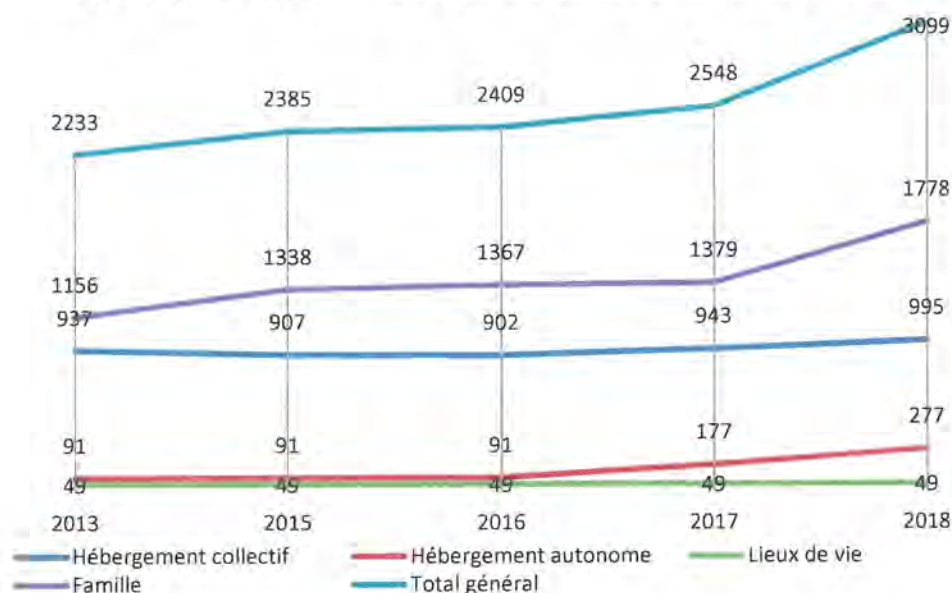
Source : département de l'Isère, retraitement CRC

Le schéma 2020-2024 prévoit la réalisation d'un bilan sur les mesures exécutées et envisage la création d'une nouvelle mesure unique d'accompagnement qui remplacerait les mesures d'aide simple, renforcée et combinée avec un technicien en intervention sociale et familiale<sup>159</sup>. L'objectif du département est de simplifier l'offre d'accompagnement et de permettre une meilleure continuité des parcours, une même mesure pouvant s'ajuster à l'évolution de la situation de l'enfant. Cette souplesse dans le dispositif permettrait de mieux répartir l'offre d'accompagnement et ainsi d'appliquer l'ensemble des mesures sans délai d'attente.

#### 8.5.4- Une capacité d'accueil en augmentation qui ne suffit pas à couvrir les besoins

Les orientations votées par le conseil départemental en décembre 2013 allaient dans le sens d'une baisse des places en établissement et d'une hausse de l'accueil familial. Le département a dû réorienter sa politique du fait de l'augmentation des mineurs confiés. 866 places ont été créées entre 2013 et 2018, soit 40 % d'augmentation de la capacité. Après une baisse entre 2013 et 2016, le nombre de places d'hébergement collectif dans des établissements est en hausse avec 88 places créées entre 2015 et 2018. L'hébergement autonome dans des appartements gérés par des établissements (services extérieurs) est en forte augmentation avec 186 places créées sur la période, soit 204 % de capacité supplémentaire. Enfin l'accueil familial, que ce soit chez un tiers digne de confiance, en famille d'accueil ou en famille d'hébergement bénévole, augmente de 15 % entre 2013 et 2015 avant de se stabiliser jusqu'en 2017 ; l'augmentation conséquente de capacité en 2018 tient à la comptabilisation de 461 places en familles d'hébergement bénévoles créées par l'association Adate pour l'accueil des mineurs non accompagnés.

<sup>159</sup> Il s'agit des trois premiers niveaux d'aide éducative actuellement définis par le département de l'Isère et décrits infra dans la partie sur l'offre d'accueil.

Figure 12 : Evolution de la capacité d'accueil avec hébergement<sup>160</sup>

Source : département de l'Isère, retraitement CRC

L'implantation territoriale des places d'hébergement collectif est inégale. Près de la moitié des places se situent sur l'agglomération grenobloise et 36 % dans le nord Isère. Les trois territoires montagneux du sud du département ne comportent aucune place d'accueil en établissement. L'augmentation des places entre 2013 et 2018 concerne principalement les territoires du Voironnais-Chartreuse et du Grésivaudan.

Dans le même temps, l'activité d'accueil, d'hébergement et d'accueil de jour augmente de 32 %, en lien avec l'arrivée de mineurs non accompagnés. Une neutralisation des mesures d'accueil des mineurs non accompagnés fait apparaître une baisse de 1 % des placements. Les placements en établissement diminuent de 11 % alors que l'accueil par des assistants familiaux augmente de 10 %, ce qui correspond aux orientations établies par le département de l'Isère.

Tableau 65 : Répartition des mesures d'accueil en cours d'exécution au 31 décembre de l'année<sup>161</sup>

|   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | Evolution 2014/2018 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Accueil familial  | 1 126 | 1 241 | 1 273 | 1 299 | 1 280 | 1 244 | + 10 %              |
| Placement en établissement  | 1 112 | 979   | 862   | 909   | 952   | 987   | - 11 %              |
| <i>dont MECS et autres établissements</i>   | 931   | 781   | 654   | 696   | 725   | 723   | - 22 %              |
| <i>dont lieux de vie</i>  | 58    | 53    | 48    | 48    | 47    | 53    | - 9 %               |
| <i>dont accueil d'urgence</i>   | 45    | 75    | 85    | 103   | 110   | 137   | + 204 %             |
| <i>dont accueil mère enfant</i>   | 72    | 62    | 71    | 58    | 62    | 67    | - 7 %               |
| <i>dont autres structure (espace adolescents)</i>   | 6     | 8     | 4     | 2     | 8     | 7     | + 17 %              |
| Tiers dignes de confiance, tiers bénévoles et délégation d'autorité parentale à particulier | 201   | 195   | 234   | 244   | 257   | 291   | + 45 %              |

<sup>160</sup> L'agrégat « hébergement collectif » comprend les places autorisées en hébergement et en accueil de jour ; l'agrégat « Famille » correspond au nombre moyen d'accueils effectués sur l'année ; le nombre de places en famille en 2018 comprend 450 places d'hébergement chez un tiers pour les mineurs non accompagnés gérées par l'Adate ; l'agrégat « Hébergement autonome » représente les places en services extérieurs, soit des hébergements en appartement gérés par un établissement ; pas de données pour 2014.

<sup>161</sup> Il y a plus de mesures dans le tableau 64 par rapport au tableau 58 car certains enfants bénéficient de deux mesures (une mesure d'aide à domicile et une mesure de placement ou deux mesures de placements, une en continu et une en relai pour les week-ends par exemple).

|   | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Evolution<br>2014/2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Familles hébergement  | 2            | 21           | 59           | 124          | 412          | 652          | + 32 500 %             |
| Appartements et FJT   | 184          | 250          | 259          | 161          | 205          | 164          | - 11 %                 |
| Attente de placement  | 41           | 41           | 62           | 90           | 87           | 111          | + 171 %                |
| <b>Total placement (B)</b>  | <b>2 666</b> | <b>2 727</b> | <b>2 749</b> | <b>2 827</b> | <b>3 193</b> | <b>3 449</b> | <b>+ 29 %</b>          |
| Total mesures Accueil accompagnement<br>niveau 4 /accueil de jour (C) | 79           | 150          | 194          | 209          | 193          | 181          | + 21 %                 |
| <b>Total accueil (B+C)</b>  | <b>2 745</b> | <b>2 877</b> | <b>2 943</b> | <b>3 036</b> | <b>3 386</b> | <b>3 630</b> | <b>+ 32 %</b>          |
| Total mesures à domicile (A)  | 3 504        | 3 514        | 3 702        | 3 677        | 3 646        | 3 471        | - 1 %                  |
| <b>Total mesures ASE (=A+B+C)</b>                                     | <b>6 249</b> | <b>6 391</b> | <b>6 645</b> | <b>6 713</b> | <b>7 032</b> | <b>7 101</b> | <b>+ 11 %</b>          |

Source : département de l'Isère

L'augmentation des places autorisées est plus rapide que celle des mesures mais ne réussit pas à combler le déficit de places. Un effort de création de places en familles bénévoles en 2018 a permis de réduire significativement le déficit de places, qui reste cependant élevé, représentant 4 % de l'offre de places.

Tableau 66 : Corrélation places autorisées / mesures prescrites au 31 décembre<sup>162</sup>

|  | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | Evolution<br>2013-2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Places autorisées  | 2 223        | 2 223        | 2 385        | 2 409        | 2 548        | 3 099        | + 39 %                 |
| Mesures prescrites en lien avec une activité<br>d'accueil (hébergement et accueil de jour) | 2 503        | 2 641        | 2 647        | 2 702        | 3 042        | 3 228        | + 29 %                 |
| <b>Déficit de places</b>   | <b>- 270</b> | <b>- 408</b> | <b>- 262</b> | <b>- 293</b> | <b>- 494</b> | <b>- 129</b> | <b>- 52 %</b>          |

Source : département de l'Isère, retraitements CRC

Le déficit de places se traduit par une augmentation du nombre d'enfants concernés par une attente de placement. Fin janvier 2013, ce temps d'attente concernait 27 enfants, puis 115 fin décembre 2018.

Figure 13 : Evolution du nombre d'enfants en attente de placement



Source : département de l'Isère, retraitements CRC

Sur un échantillon issu de la base de données IODAS, et comprenant les enfants concernés par une mesure de placement en 2018, 12 % des enfants n'ont pas été placés dès la décision.

<sup>162</sup> Les places autorisées intègrent toutes les places d'hébergement en établissement et en famille, y compris les familles d'hébergement bénévoles et l'hébergement autonome de la Figure 10 ; le nombre de mesures est calculé à partir du tableau 79, et comprend les mesures d'accueil familial, les placements en établissement, les familles d'hébergement et les appartements et FJT. Les doubles mesures ne concernent pas deux mesures de placement et ne modifient pas le résultat.



Pour 34 % d'entre eux, l'attente est de moins de 30 jours. En revanche, elle dépasse trois mois pour 51 % d'entre eux et une année pour 14 %. Les effets du déficit de places ne sont pas les mêmes selon les territoires du département. Sept territoires sont au-dessus de la moyenne pour le pourcentage d'enfants concernés par une mesure de placement en 2018 dont le placement n'a pas été mis en œuvre dès la décision, sans qu'il y ait de lien avec le nombre initial d'enfants.

**Tableau 67 : Enfants concernés par une mesure de placement en 2018 dont le placement n'a pas été mis en œuvre dès la décision**

| Territoire                | Nombre d'enfants concernés par un placement en 2018 | Nombre d'enfants dont le placement n'a pas été mis en œuvre dès la décision | Pourcentage d'enfants dont le placement n'a pas été mis en œuvre dès la décision | Durée de l'attente |                   |                   |                       |                   |
|---------------------------|---|---|--|--------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
|                           |   |   |  | Moins de 30 jours  | Entre 1 et 3 mois | Entre 3 et 6 mois | Entre 6 mois et un an | Supérieur à un an |
| Vercors                   | 5   | 0   | 0 %  |                    |                   |                   |                       |                   |
| Oisans                    | 20  | 2   | 10 %   | 2                  |                   |                   |                       |                   |
| Trièves                   | 19  | 3   | 16 %   |                    |                   |                   | 2                     | 1                 |
| Matheysine                | 46  | 7   | 15 %   | 3                  | 1                 | 2                 | 1                     |                   |
| Sud Grésivaudan           | 97  | 5   | 5 %  | 3                  | 1                 |                   | 1                     |                   |
| Grésivaudan               | 130   | 18  | 14 %   | 5                  | 2                 | 4                 | 4                     | 3                 |
| Vals du Dauphiné          | 143   | 8   | 6 %  | 3                  | 3                 | 1                 | 1                     |                   |
| Voironnais-Chartreuse     | 169   | 35  | 21 %   | 10                 | 3                 | 4                 | 12                    | 6                 |
| Bièvre-Valloire           | 178   | 26  | 15 %   | 5                  | 7                 | 9                 | 4                     | 1                 |
| Haut Rhône Dauphinois     | 179   | 13  | 7 %  | 6                  | 2                 | 3                 | 1                     | 1                 |
| Isère rhodanienne         | 267   | 28  | 10 %   | 8                  |                   | 6                 | 7                     | 7                 |
| Porte des Alpes           | 408   | 56  | 14 %   | 27                 | 12                | 5                 | 11                    | 1                 |
| Agglomération grenobloise | 1207  | 197   | 16 %   | 64                 | 30                | 30                | 46                    | 27                |
| Territoire central        | 494   | 0   | 0 %  |                    |                   |                   |                       |                   |
| Total                     | 3362  | 398   | 12 %   | 136                | 61                | 64                | 90                    | 47                |

Source : CD 38, « Liste des enfants avec une mesure d'accueil sur la période du 01/01/2013 au 31/12/2018 et leurs placements (avant, pendant ou après la période) », retraitement CRC

De même, la saturation des dispositifs d'urgence de l'établissement public départemental Le Charmeyran souligne la nécessité d'un rééquilibrage des places.

**Tableau 68 : Taux de remplissage des services d'accueil d'urgence de l'EPD Le Charmeyran en 2017**

|  | Journées d'activité | Journées théoriques | Taux de remplissage |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| Pouponnière                                    | 12 193              | 10 950              | 111 %               |
| Foyer de l'enfance sud Isère                   | 17 608              | 10 220              | 172 %               |
| Villa Mansart MNA                              | 12 765              | 8 760               | 146 %               |
| Dispositif d'hébergement en familles d'accueil | 3 644               | 2 190               | 166 %               |
| Foyer de l'enfance nord Isère                  | 5 905               | 6 570               | 90 %                |
| Total  | 52 115              | 38 690              | 135 %               |

Source : rapport d'activité 2017 de l'EPD Le Charmeyran

Le nombre d'enfants en attente de placement est suivi par le département qui pourrait cependant utiliser d'autres indicateurs d'alerte comme le temps d'attente, afin de résoudre au plus vite les situations dont le placement n'est pas mis en œuvre sur un temps long. Cette situation appelle une grande réactivité du département pour mettre en œuvre les décisions de justice dès leur réception.

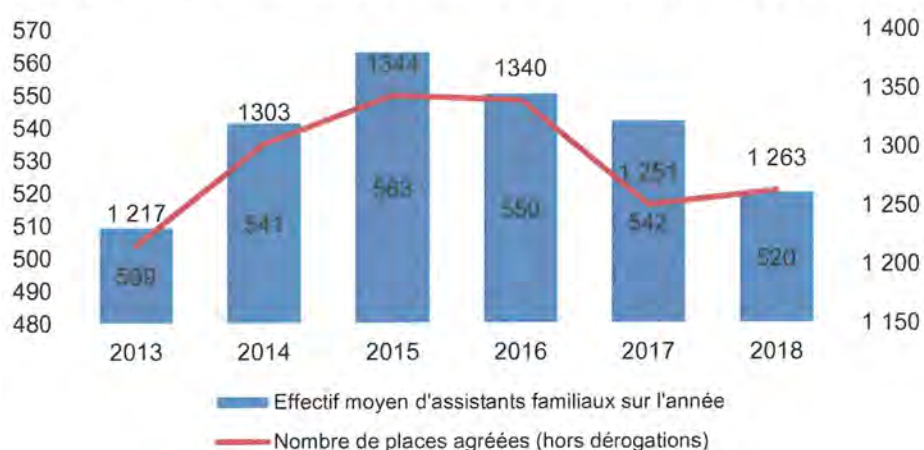
Le département a lancé un premier appel à projet à l'automne 2019 pour créer 1 000 places d'accueil spécifiques pour les mineurs non accompagnés, qui a été infructueux, du fait

notamment de la demande qu'un seul opérateur crée la totalité des 1 000 places. Un second appel à projet, en cours, permet aux opérateurs de répondre pour un nombre moindre de places, en maintenant l'objectif global de 1 000 places. Cette augmentation devrait permettre de répondre au déficit de places, estimé à 129 fin 2018, et d'anticiper une augmentation du nombre de MNA accueillis par le département.

#### 8.5.5- Des difficultés pour recruter des assistants familiaux

La volonté politique d'accroître le nombre de places d'hébergement en famille d'accueil a pu se concrétiser jusqu'en 2015 avec une augmentation de 10 % de la capacité d'accueil entre 2013 et 2015. Mais, après cette date, le nombre moyen d'assistants familiaux en exercice sur une année est en baisse pour revenir en 2018 à un niveau quasi-équivalent à 2013. L'objectif initial du schéma 2014-2018 de développer l'accueil familial n'a donc pas pu être tenu.

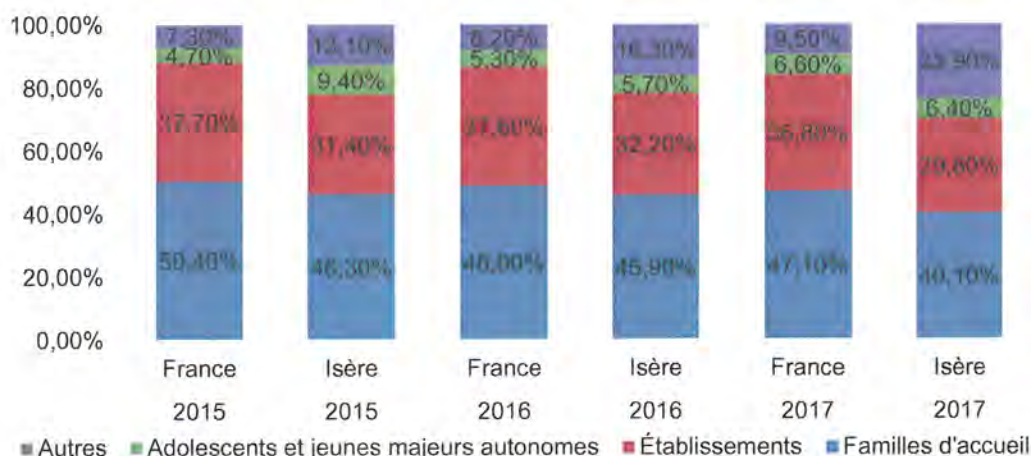
Figure 14 : Evolution de la capacité d'accueil en famille d'accueil



Source : département de l'Isère, retraitements CRC

La part de l'accueil en familles par rapport à l'accueil en établissement est plus faible en Isère par rapport au reste de la France. Cette part décroît de dix points entre 2015 et 2017, au profit des modes d'hébergement chez des particuliers – tiers dignes de confiance, tiers bénévoles, délégation d'autorité parentale à particuliers ou familles bénévoles d'hébergement.

Figure 15 : Répartition des enfants par mode d'hébergement principal France métropolitaine et département de l'Isère au 31 décembre de l'année N



Sources : DREES, enquêtes Aide sociale 2013 à 2017, département de l'Isère annexe 1

De nombreux départs à la retraite et un manque d'attractivité de la profession expliquent ce résultat. En 2018, le département a enregistré 49 cessations de fonction dont 36 % pour départ à la retraite et 30 % pour démission. Il a dans le même temps réalisé 20 recrutements.

Le département a mis en place plusieurs mesures pour améliorer l'attractivité du métier. Il a élaboré un guide pratique de l'accueil familial en 2016 pour faire connaître la profession. Depuis 2014, une procédure unique d'agrément a uniformisé les critères sur l'ensemble des territoires. Des réunions d'information et des jurys de sélection sont régulièrement tenus<sup>163</sup>.

Depuis plusieurs années, le département a amélioré les conditions d'accueil et de travail des assistants familiaux. Jusqu'en 2019, un responsable d'accueil familial par territoire était le référent des assistants familiaux et coordonnait leurs missions avec l'objectif de les intégrer à l'équipe de l'aide sociale à l'enfance du territoire. Ces responsables sont désormais directement rattachés à la DEJS en tant que chefs de service, mais l'objectif de travail en équipe reste le même. L'accès à la formation continue est par ailleurs facilité. Une formation initiale de 60 heures dans les deux mois suivants le recrutement est imposée par l'article L. 421-15 du CASF.

La politique de rémunération n'a été modifiée qu'à la marge entre 2013 et 2018. Hormis un nouveau mode de calcul de la prime d'ancienneté à partir de 2014, et l'ajout d'une majoration en cas d'accueil de plus de quatre enfants sur un même mois à compter de 2015, les augmentations ne résultent que de la revalorisation annuelle du SMIC. A titre d'exemple, un assistant familial en début de carrière accueillant deux enfants en continu et à temps plein a une rémunération mensuelle brute moyenne de 2 313 € en 2018. Ce montant est porté à 2 477 € brut après 15 ans d'ancienneté et à 2 640 € brut après 25 ans d'ancienneté. Outre sa rémunération, l'assistant familial est défrayé pour les frais d'entretien de l'enfant accueilli, soit une estimation de 568 € par enfant par mois pour un accueil continu sur toute l'année<sup>164</sup>.

Le département de l'Isère a revalorisé ce régime fin 2019. Il est prévu une augmentation du forfait par enfant et une indexation des frais d'entretien sur le minimum garanti, ce qui permettrait leur évolution. Pour cet exemple, cette revalorisation aurait ajouté 66 € brut mensuel ; l'augmentation aurait été plus forte pour un assistant familial accueillant un enfant en continu et à temps plein, qui serait passé de 1 492 € brut mensuel à 1 743 €, soit 251 € d'augmentation<sup>165</sup>.

#### 8.5.6- Le coût de la protection de l'enfance et son évolution

Les dépenses de protection de l'enfant par habitant du département de l'Isère en 2016 sont de 82,5 €, inférieures à la moyenne des départements métropolitains (91,2 €). Les dépenses par bénéficiaire, 39 038 €, sont supérieures à la moyenne de la France métropolitaine. Elles augmentent de 4,5 % entre 2013 et 2016

<sup>163</sup> Les assistants familiaux doivent recevoir un agrément délivré par le président du conseil départemental pour exercer cette profession (article L. 421-3 du CASF).

<sup>164</sup> Cette estimation comprend un prorata de plusieurs éléments versés annuellement comme les allocations de rentrée, de cadeau de Noël ou de cadeau d'anniversaire.

<sup>165</sup> Les calculs prennent la valeur du SMIC en 2018 pour effectuer une comparaison pertinente.

**Tableau 69 : Dépenses totales brutes de placement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en 2016 (frais de personnel du département exclus, hors ceux d'assistants familiaux)**

| Département           | Dépenses totales brutes d'accueil dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), frais de personnel du département exclus, hors ceux d'assistants familiaux |      |                    |      |
|-----------------------|---|------|--------------------|------|
|                       | € par habitant  | Rang | € par bénéficiaire | Rang |
| Isère                 | 82,5  | 34   | 39 038             | 74   |
| Auvergne Rhône Alpes  | 80,3  |      | 39 902             |      |
| France métropolitaine | 91,2  |      | 36 844             |      |

Sources : DREES, Enquête Aide sociale<sup>166</sup>**Tableau 70 : Evolution des dépenses totales brutes d'accueil par bénéficiaire (€)**

| 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | Evolution 2013-2016 |
|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| 37 355 | 38 260 | 39 598 | 39 038 | + 4,5 %             |

Sources : DREES, Enquête Aide sociale

Les dépenses de la sous-fonction « Famille et enfance », qui correspondent aux dépenses d'intervention en aide sociale à l'enfance hors frais de fonctionnement des services du département mettant en œuvre ces politiques, augmentent de 8,95 % sur la période, passant de 128 M€ à 139,5 M€. Cette augmentation peut être évaluée à 12 % du fait d'un changement de périmètre : la prévention spécialisée a été transférée à Grenoble Alpes Métropoles en 2017 assortie d'une compensation annuelle du département de 4,2 M€.

L'évolution des dépenses est moins rapide que l'activité qui augmente de 11 %, et la part des dépenses d'aide sociale à l'enfance dans les dépenses totales d'aides sociale diminue, ce qui confirme la tendance à la baisse des dépenses par bénéficiaire. Les recettes sont en nette augmentation, notamment du fait de la participation de l'État à la prise en charge des mineurs non accompagnés à partir de 2014.

**Tableau 71 : Evolution des dépenses en k€<sup>167</sup>**

|  | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | Evolution 2013 -2018 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| Sous total gestion directe                           | 38 775  | 40 751  | 42 246  | 42 678  | 43 817  | 42 278  | + 9,03 %             |
| Sous total gestion externe                           | 89 316  | 92 384  | 95 826  | 93 431  | 90 283  | 97 272  | + 8,91 %             |
| Total des dépenses brutes d'ASE                      | 128 090 | 133 135 | 138 072 | 136 108 | 134 100 | 139 550 | + 8,95 %             |
| Dépenses totales d'aide sociale                      | 646 071 | 673 146 | 689 896 | 695 983 | 708 977 | 723 352 | + 11,96 %            |
| Poids dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale | 19,83 % | 19,78 % | 20,01 % | 19,56 % | 18,91 % | 19,29 % | - 2,69 %             |
| Total des recettes                                   | 482     | 1 029   | 651     | 787     | 3 147   | 8 960   | + 1 759 %            |
| Total des dépenses nettes d'ASE                      | 128 090 | 133 134 | 138 071 | 136 107 | 134 097 | 139 541 | + 8,94 %             |

Source : département de l'Isère, comptes administratifs

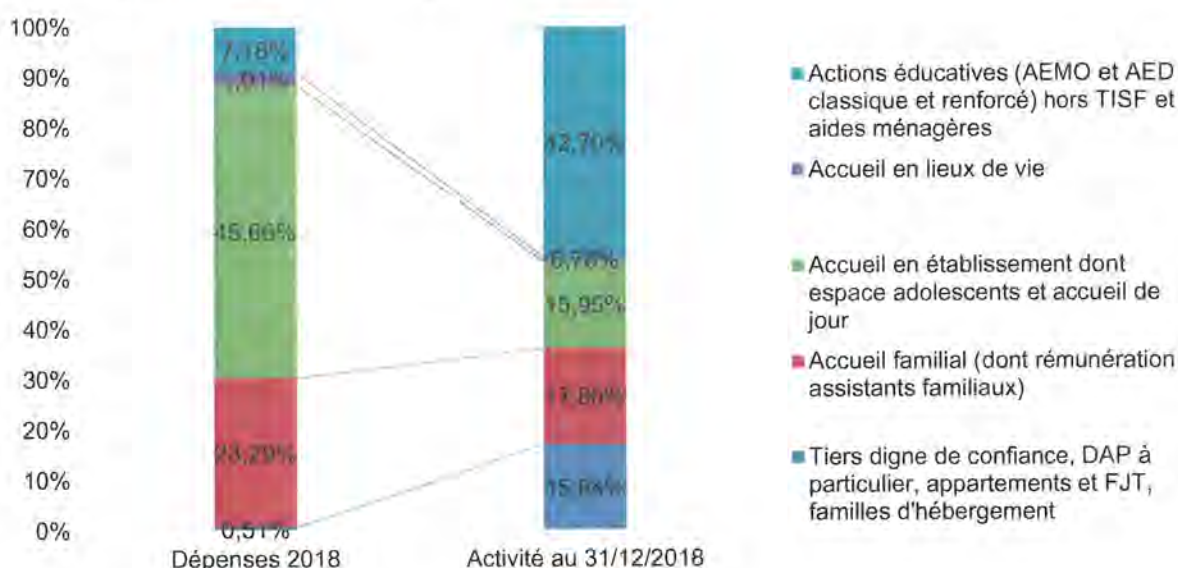
L'activité d'aide éducative, qui représente 42,7 % des mesures au 31 décembre 2018, mobilise 7 % des dépenses. Le deuxième mode d'accueil en nombre de mesures, l'accueil familial,

<sup>166</sup> Comme indiqué au 8.1.2, les données remontées à la DREES sur le nombre de mesures et bénéficiaires ne comportaient pas une partie des mineurs non accompagnés. Les dépenses brutes prises en compte comprennent les dépenses de l'année avant déduction des recouvrements, remboursements et récupérations pour les placements en établissement et en famille d'accueil. Le nombre de bénéficiaires pris en compte correspond au nombre de placements (enfants confiés à l'ASE et placements directs ; demi-somme des placements au 31 décembre de l'année et des placements au 31 décembre de l'année précédente).

<sup>167</sup> Tableaux détaillés en annexe.

pèse 23 % des dépenses. L'accueil en établissement concerne près de 16 % des mesures et utilise 45 % des ressources.

Figure 16 : Lien entre la répartition des dépenses et celle de l'activité en 2018<sup>168</sup>



Source : département de l'Isère, retraitement CRC

La facturation des établissements et services étant la principale dépense d'aide sociale à l'enfance, la sécurisation de ce poste est un enjeu important. Le département finance ses établissements par dotation globale versée en douzièmes depuis 2016 : l'établissement s'engage à réaliser un certain volume d'activité et bénéficie en échange d'une garantie de paiement du prix de journée<sup>169</sup>. Le prix de journée dépend de l'histoire et du contexte de l'établissement ; en fonction de la localisation géographique, de la configuration des locaux, du type de prise en charge, ce prix de journée peut subir des variations importantes d'un établissement à l'autre. Néanmoins, il existe des écarts significatifs de prix de journée pour des établissements au profil similaire. Par exemple, le prix de journée 2018 du dispositif Rose Pelletier tous services confondus, 126,83 €, est supérieur de 42,5 % à celui du Catalpa, 72,82 €. Entre 2013 et 2018, l'évolution des prix de journée est fixée par application d'un taux directeur, qui a été de 0 % sur l'ensemble de la période, à l'exception de l'année 2015 où il était de + 0,9 %, pour une activité à périmètre constant hors création de places. Les dialogues budgétaires avec les établissements sont aujourd'hui menés uniquement sur les volumes de dépenses en termes d'augmentation ou de diminution des charges de l'année précédente, et non pas sur le terrain de la qualité des charges. Un travail d'analyse des prix de journée et l'élaboration d'un référentiel permettrait au département de s'assurer du juste coût du service rendu par les établissements. La signature de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens avec les établissements et services, outil non obligatoire en protection de l'enfance, permettrait également d'améliorer le service rendu en précisant les attendus du département vis-à-vis des établissements.

Un audit réalisé début 2018 par la direction de la prévision et de la modernisation sur le processus de facturation a mis en évidence un problème de suivi des enfants placés en Isère

<sup>168</sup> Tableau chiffré en annexe.

<sup>169</sup> L'article L. 314-113 du CASF définit le prix de journée d'un ESMS comme « la différence entre, d'une part la totalité des charges d'exploitation du budget auquel il se rapporte, après incorporation le cas échéant du résultat d'un exercice antérieur dans les conditions fixées à l'article R. 314-51, et d'autre part les produits d'exploitation du même budget, autres que ceux relatifs audit prix de journée. Cette différence est ensuite divisée par le nombre de journées, pour obtenir le prix de journée ». L'objectif de ce calcul est de permettre à l'ESMS de facturer sa prestation au département, en fonction de son activité réalisée, pour obtenir des financements.

mais issus d'autres départements : il préconise de fixer des règles claires vis-à-vis des établissements et des directions territoriales pour que le service départemental reçoive les ordonnances de dessaisissement du juge. Un tableau de suivi est en cours d'expérimentation dans un établissement pour suivre le nombre de journées concernées par ces situations. La mise en place d'un référentiel décrivant la procédure et précisant les rôles des partenaires, des directions territoriales et du service départemental devra compléter cette première étape.

A l'inverse, le suivi des enfants isérois placés dans d'autres départements est régulièrement effectué par le service départemental et les arrêtés de tarification des autres établissements sont vérifiés avant paiement. 12 autres départements accueillent des enfants confiés au département de l'Isère, principalement dans les départements limitrophes du Rhône et de la Drôme. Le nombre d'enfants pris en charge hors département est en baisse entre 2013 et 2018, ainsi que le pourcentage d'enfants accueillis hors département.

**Tableau 72 : Nombre de journées facturées au département de l'Isère par d'autres départements**

|   | 2013    | 2014      | 2015      | 2016    | 2017      | 2018      |
|---|---------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|
| Journées facturées par d'autres départements (A)  | 52 560  | 47 478    | 39 516    | 34 707  | 33 123    | 22 291    |
| Journées facturées par les établissements du département hors accueil par des assistants familiaux du département (B) | 293 937 | 385 225   | 359 475   | 302 359 | 332 430   | 393 903   |
| Estimation de la part de l'activité en établissement en % à partir des données au 31/12 du tableau 83 (C)             | 42      | 36        | 31        | 32      | 30        | 29        |
| Estimation du nombre total de journées d'accueil établissements et assistants familiaux (=B X100 / C)                 | 704 709 | 1 073 042 | 1 146 400 | 940 340 | 1 114 967 | 1 376 465 |
| Estimation du pourcentage d'enfants accueillis hors département   | 7       | 4         | 3         | 4       | 3         | 2         |

Source : département de l'Isère, retraitement CRC

## 8.6- L'intervention du département dans le parcours en protection de l'enfance

Le département de l'Isère a attribué aux services territorialisés l'essentiel des missions confiées au département par l'article L. 221-1 du CASF concernant le parcours de l'enfant. Ces services interviennent directement auprès des enfants et de leurs familles. Le service départemental conserve une compétence pour les mineurs non accompagnés qui ont été pris en charge au niveau central à partir de 2017, pour certains cas complexes, et pour certaines mesures d'accompagnement à domicile pour lesquelles une équipe dédiée a été créée au sein de la DEJS en janvier 2019.

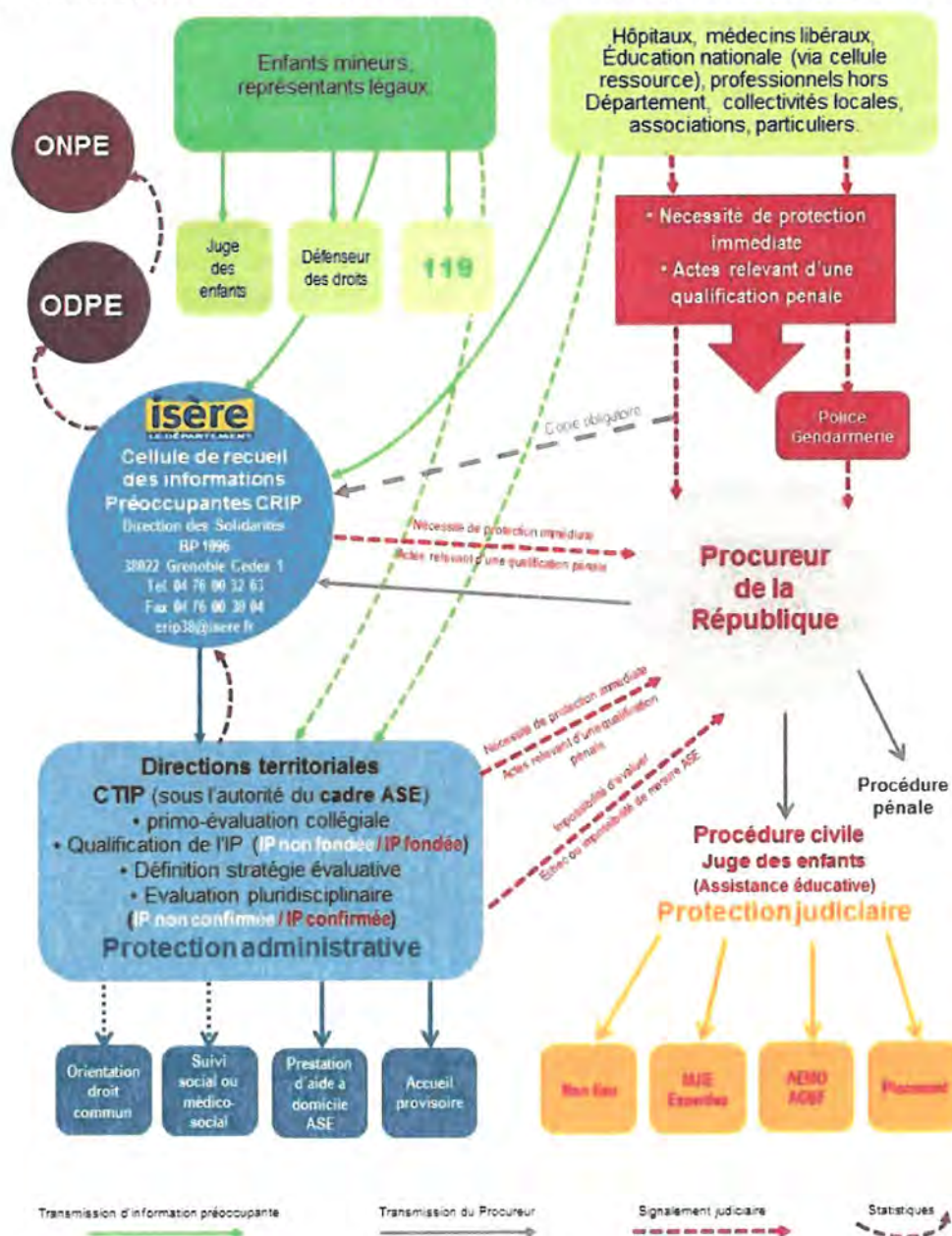
### 8.6.1- Un recueil et un traitement des informations préoccupantes à renforcer

La loi du 5 mars 2007 charge le président du conseil départemental « *du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes (IP) relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être* » et lui impose la création d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des IP (CRIP) pour « *centraliser le recueil des IP* »<sup>170</sup>. Le législateur a ainsi distingué l'information préoccupante du signalement au juge. La première est définie à l'article R. 226-2-2 du CASF comme une alerte « *pouvant laisser craindre que (sa situation soit) en danger ou risque de l'être* » ; le second est réservé à la saisine du procureur de la République concernant la situation d'un enfant en danger immédiat. Une CRIP, créée en 2009, a été rattachée au service PMI depuis 2016, ce qui n'est pas conforme à l'article L. 221-1 du CASF qui définit les missions attribuées au service d'aide

<sup>170</sup> Article L. 226-3 du CASF.

sociale à l'enfance. 23 cellules territoriales de recueil des informations préoccupantes (CTIP) au sein de chaque territoire, voire de chaque service local de solidarité pour le territoire de l'agglomération grenobloise, ont aussi vocation à recevoir des IP. Un dispositif national, le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), réceptionne également les IP en continu, notamment en dehors des horaires d'ouverture des services départementaux, par le numéro d'appel 119. En cas de danger immédiat identifié lors de cette primo-réception, que ce soit par le SNATED, la CRIP ou une CTIP, l'IP est transmise au procureur de la République. S'il n'y a pas de caractère d'urgence, les IP reçues par le SNATED sont transmises à la CRIP concernée. En Isère, la CRIP retransmet toutes les IP aux CTIP. Les CTIP qualifient l'IP de fondée ou non, puis, le cas échéant, diligente une évaluation pluridisciplinaire pour confirmer le caractère préoccupant de l'IP et décider des suites à donner. Elles font une remontée d'information à la CRIP si elle en est à l'origine ; les IP réceptionnées directement par les CTIP sont suivies uniquement par le biais du système d'information IODAS.

Figure 17 : Recueil, traitement et évaluation des informations préoccupantes et signalements



Source : Guide de procédures – traitement des informations préoccupantes, département de l'Isère, version 2018

L'ensemble du dispositif fait l'objet de documents explicatifs à destination de tous les professionnels intervenant près d'un enfant, des partenaires du dispositif de recueil, et des services du département amenés à mettre en œuvre ce dispositif :

- un guide technique « Enfance en danger » a été réalisé dans le cadre des travaux de l'ODPE en 2015 ; ce guide à destination de tous les professionnels intervenant près d'un enfant est le seul document sur la protection de l'enfance publié sur le site internet du département ; il vise à favoriser le repérage des situations de danger et rappelle les modalités de transmission d'une IP ou d'un signalement le cas échéant ;
- le protocole partenarial prévu à l'article L. 226-3 du CASF est établi depuis 2009 et a été renouvelé en 2015 (cf. 11.3 Les partenariats) ;
- un guide interne de traitement des IP, rénové en 2016, fixe le cadre d'action pour l'ensemble des services territorialisés en précisant les démarches à suivre en fonction de l'origine de l'IP – professionnel des services médico-sociaux du département, assistant social scolaire, autorités judiciaires ou particuliers ; le guide détermine la composition des CTIP, qui doivent a minima réunir le chef de service responsable de l'aide sociale à l'enfance, le chef du service PMI et un professionnel de santé (qui peut être le chef de service) ; les CTIP doivent se réunir chaque semaine pour évaluer les IP reçues, suivre les évaluations en cours, et prendre une décision de suite pour les évaluations terminées ; l'ensemble de la procédure depuis la réception de l'IP jusqu'à la décision de la CTIP doit durer trois mois ; le guide contient des courriers-type pour toutes les phases de procédure et décisions ; enfin il précise les modalités de communication comme l'information de la famille sur la réception d'une IP, sauf exception ;
- un référentiel d'évaluation participative en protection de l'enfance, établi par le centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée Auvergne-Rhône-Alpes et régulièrement mis à jour depuis 2012, guide les travailleurs sociaux en charge de l'évaluation ; ce référentiel propose une trame pour l'évaluation ; le département a mené une importante campagne de formation auprès des travailleurs sociaux en 2012 pour diffuser ce référentiel<sup>171</sup> ; des formations sont depuis proposées trois ou quatre fois par an pour former les nouveaux professionnels ; l'évaluation est menée par un binôme de travailleurs sociaux, issus de différents services (aide sociale à l'enfance, PMI, action sociale).

Le cadre fixé par le service départemental est inégalement appliqué selon le territoire. Le service départemental de l'aide sociale à l'enfance ne procède pas à un contrôle de la mise en œuvre des référentiels. Un questionnaire diffusé par le service départemental aux territoires fin 2018 a ainsi relevé plusieurs cas de non suivi de la procédure. Les modalités de réception des IP ne sont pas les mêmes selon les territoires, avec des tableaux de pilotage sous excel propres à chaque territoire, le système d'information IODAS n'étant pas toujours immédiatement renseigné. Cependant, le risque d'erreur se réduit à mesure que la part des IP reçues par les CTIP diminue au profit de celles reçues par la CRIP.

**Tableau 73 : Répartition de l'origine des IP**

|           | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| TGI Isère | 9 %  | 8 %  | 8 %  | 11 % | 13 % | 12 % |
| CRIP      | 42 % | 46 % | 46 % | 48 % | 48 % | 57 % |
| CTIP      | 49 % | 46 % | 46 % | 41 % | 38 % | 31 % |

Source : département de l'Isère, « Liste IP réceptionnée 2013 2018 », retraitement CRC

<sup>171</sup> En 2012, 6 sessions initiales ont permis de former 70 cadres et de créer un réseau interne de 14 formateurs. Depuis Octobre 2012, 73 sessions de formation ont été menées, concernant en moyenne 15 stagiaires, soit un totale d'environ 1095 professionnels formés.

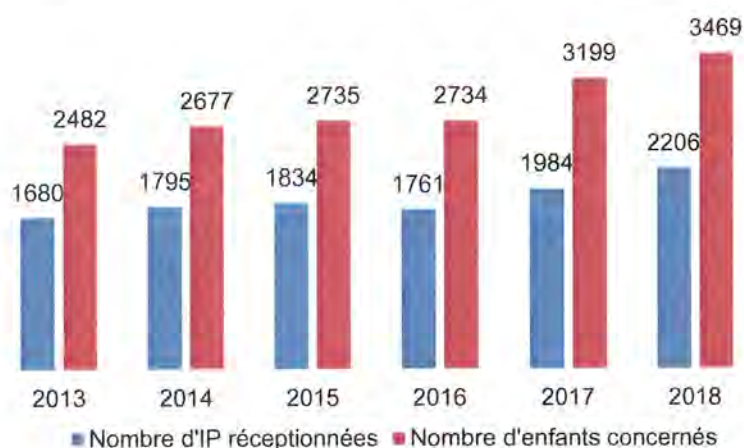


Concernant le traitement des IP, toutes les CTIP ne réunissent pas le même nombre de personnels ; pour les plus petits territoires, la gestion des absences (congés, formation) peut aboutir à une CTIP composée d'un unique professionnel, à l'inverse d'autres CTIP réunissent jusqu'à cinq personnes ; la présence d'un professionnel de santé n'est pas systématique. Certaines CTIP ne se réunissent pas toutes les semaines, ce qui peut retarder le traitement d'une IP, ou un suivi plus lâche de l'évaluation en cours. La durée d'évaluation pluridisciplinaire moyenne, pour les 44 % d'évaluations dont les dates étaient renseignées dans IODAS, est de 135 jours, au-delà des 90 jours préconisés ; l'analyse par territoire n'a pas été possible. La dilution des missions de la CRIP au sein de 23 CTIP est de nature à créer des distorsions d'un territoire à l'autre, pour la primo-évaluation ou pour l'évaluation pluridisciplinaire, et ce malgré l'existence de référentiels précis pour encadrer l'activité des CRIP.

En moyenne, entre 2013 et 2018, 21 % des décisions prises au sein des CTIP aboutissent à une IP non fondée dès la primo-évaluation, 32 % ne confirment pas l'existence d'une IP après évaluation pluridisciplinaire, 16 % aboutissent à une mesure administrative, 25 % font l'objet d'un signalement aux autorités judiciaires, et 6 % sont transmises à un autre département.

L'activité de la CRIP et des CTIP en Isère augmente de 31 % entre 2013 et 2018, passant de 1 680 IP réceptionnées à 2 206. Le nombre d'enfants concernés par une IP augmente plus rapidement, + 40 %, passant de 2 482 enfants à 3 469.

**Figure 18 : Evolution du nombre d'IP réceptionnées et d'enfants concernés**



Source : département de l'Isère, « Liste IP réceptionnée 2013 2018 », retraitement CRC

La répartition des IP dans les territoires montre que la majorité concerne l'aire urbaine grenobloise (44 % pour l'agglomération et le Grésivaudan), et le nord du département (35 %) ; les territoires du sud du département ne reçoivent que 7 % des IP.

**Tableau 74 : Evolution des IP réceptionnées par territoire**

|                       | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | EVA en nombre | Evolution 2013-2018 en nombre |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|---------------|-------------------------------|
| Bièvre Valloire       | 65   | 127  | 109  | 108  | 98   | 104  | 7,8           | 39                            |
| Grésivaudan           | 97   | 99   | 97   | 80   | 116  | 142  | 9             | 45                            |
| Haut Rhône Dauphinois | 148  | 108  | 138  | 131  | 160  | 160  | 2,4           | 12                            |
| Isère rhodanienne     | 160  | 152  | 172  | 160  | 189  | 205  | 9             | 45                            |
| Matheysine            | 21   | 39   | 41   | 27   | 31   | 37   | 3,2           | 16                            |
| Oisans                | 9    | 11   | 10   | 12   | 11   | 13   | 0,8           | 4                             |
| Porte des Alpes       | 265  | 280  | 327  | 310  | 287  | 298  | 6,6           | 33                            |

|                           | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | EVA en nombre | Evolution 2013-2018 en nombre |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|-------------------------------|
| Agglomération grenobloise | 610   | 656   | 583   | 607   | 708   | 825   | 43            | 215                           |
| Sud Grésivaudan           | 80    | 90    | 63    | 82    | 95    | 84    | 0,8           | 4                             |
| Trièves                   | 13    | 14    | 15    | 5     | 10    | 13    | 0             | 0                             |
| Vals du Dauphiné          | 102   | 111   | 122   | 119   | 128   | 127   | 5             | 25                            |
| Vercors                   | 8     | 7     | 7     | 8     | 11    | 14    | 1,2           | 6                             |
| Voironnais-Chartreuse     | 102   | 101   | 150   | 112   | 140   | 184   | 16,4          | 82                            |
| Nombre d'IP réceptionnées | 1 680 | 1 795 | 1 834 | 1 761 | 1 984 | 2 206 | 105,2         | 526                           |

Source : département de l'Isère, « Liste IP réceptionnée 2013 2018 », retraitement CRC

L'augmentation du nombre d'IP doit inciter le département à être vigilant sur l'application des procédures par les services territoriaux et à positionner la CRIP comme pilote de l'ensemble du dispositif pour s'assurer de l'homogénéité des pratiques dans les territoires.

#### 8.6.2- Une procédure de prise en charge des situations d'urgence à réover

L'article L. 221-1 du CASF donne pour mission au service de l'aide sociale à l'enfance du département de « mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs ». Les cas d'urgence correspondent à l'accueil de l'enfant suite à la réception d'une ordonnance provisoire de placement du procureur ou du juge des enfants, mais également à la protection administrative d'urgence prévue à l'article L. 223-2 du CASF<sup>172</sup>.

Le département de l'Isère avait passé une convention en décembre 2014 avec l'établissement public départemental (EPD) autonome Le Charmeyran pour assurer et coordonner le dispositif d'accueil d'urgence. La permanence de régulation était fixée de 17h30 à 8h30 tous les jours, ainsi que les samedis, dimanches et jours de fermeture des services du département. La convention prévoyait la participation de cinq autres établissements à ce dispositif.

La formalisation du dispositif d'accueil d'urgence est une bonne pratique, mais la convention aurait dû être plus précise pour clarifier les rôles et responsabilités du directeur de l'EPD Le Charmeyran et du président du conseil départemental. Aucun pilote opérationnel n'était identifié au sein des services du département.

Par ailleurs, l'accueil d'urgence ne figure pas dans les attributions du service départemental en charge de la protection de l'enfance, et il n'existe pas de document formalisant des directives sur l'accueil d'urgence à destination des services territorialisés, qui sont en première ligne pour gérer les urgences.

L'accueil d'urgence a fait l'objet d'un audit réalisé par la direction de la performance et de la modernisation fin 2017. Cet audit observe des disparités dans le traitement des urgences par les territoires :

- certains s'adressent à l'EPD Le Charmeyran, identifié comme le pilote du dispositif d'urgence ;
- d'autres contactent directement les dispositifs d'accueil de droit commun, ESMS ou famille d'accueil.

<sup>172</sup> L'article prévoit deux cas :

- en cas d'urgence, le département peut recueillir le mineur en informant immédiatement les autorités judiciaires qui prendront une ordonnance provisoire de placement en fonction de la situation dans un délai de cinq jours maximum ;
- pour un mineur ayant abandonné son domicile, s'il y a une suspicion de danger, le département peut accueillir le mineur pour 72 heures.

L'audit a mis en évidence les risques induits par ce fonctionnement et a conduit au projet d'un nouveau pilotage de l'accueil d'urgence, mis en place depuis le 1<sup>er</sup> février 2020. La convention constitutive identifie les responsabilités et rôles du département et de l'EPD Le Charmeyran. Un service dédié est créé au sein de l'EPD : l'équipe mobile d'évaluation et de régulation de l'accueil d'urgence départemental (EMERAUD). L'EMERAUD est dotée de 4,5 ETP et assure la réception des urgences et leur traitement 24h/24 tous les jours. Le pilotage du dispositif, qui comprend trois comités et un référent, est complexe, et ne doit pas aboutir à un pilotage distinct du reste de la protection de l'enfance, qui demeure une prérogative de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance. En outre, la convention fait mention d'une évaluation mais ne fixe pas d'indicateurs. L'ensemble du dispositif devra être régulièrement évalué.

Bien que la compétence soit désormais centralisée au niveau de l'EMERAUD, le département devra veiller à une bonne information des services territorialisés, pour éviter l'écueil précédemment constaté, d'un traitement différencié selon les territoires.

#### 8.6.3- Un pilotage de l'offre à perfectionner pour faciliter la mise en place des mesures

La mise en place d'une mesure, que ce soit un placement ou une mesure à domicile, nécessite d'avoir une visibilité sur l'activité des opérateurs en charge de cette mise en place. Un suivi des places libres dans les établissements et services isérois est demandé par les juges des enfants depuis 2014. Le service départemental effectuait un suivi hebdomadaire avec le recueil des places disponibles puis l'envoi d'un tableau à tous les services territorialisés et aux partenaires.

Un nouveau dispositif de suivi est en cours de déploiement. Il s'agit de la mise en place d'une procédure d'admission unique pilotée par une commission restreinte hebdomadaire. Une commission mensuelle traiterait les situations complexes pour lesquelles aucune solution de placement ou d'aide n'aurait été trouvée. Ce dispositif permettrait d'uniformiser les pratiques des territoires et de limiter la concurrence entre eux pour la recherche de places disponibles. La question de la connaissance des places libres en temps réel reste posée.

#### 8.6.4- Un suivi des situations qui pourrait faire l'objet d'un référentiel

Chaque enfant confié à l'aide sociale à l'enfance se voit attribuer un référent, travailleur social de son territoire d'origine, responsable du suivi et de la coordination de son parcours. Un référent suit en moyenne 30 situations d'enfant<sup>173</sup>. De nombreux documents sont fournis aux services territorialisés pour organiser cette référence, notamment des documents d'information à destination des familles et des enfants confiés ou des courriers-type, mais chaque référent demeure libre d'organiser le suivi de l'enfant. Ce fonctionnement permet de s'adapter à chaque situation, mais aboutit également à un risque d'inégalité de traitement. Aucune note de service ou référentiel n'existe, à l'instar du guide sur les informations préoccupantes, pour imposer un service minimum aux référents. La formalisation des attendus du service départemental vis-à-vis des services territoriaux est nécessaire pour imposer un socle commun considéré comme indispensable. Le service départemental doit à la fois coordonner le déploiement de ces objectifs et contrôler la mise en place des politiques départementales dans les territoires.

L'article L. 223-1 du CASF prévoit la mise en place, dans chaque département, d'une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE pour effectuer un suivi régulier de la situation juridique des mineurs confiés. Cette commission examine la situation des enfants placés depuis plus d'un an en cas de risque

<sup>173</sup> Il s'agit d'une estimation des chefs de service rencontrés ; cet objectif est également cité dans certaines réunions thématiques.

de délaissement parental, et la situation des enfants de moins de deux ans tous les six mois, ce qui permet un contrôle régulier des prises en charge. Le schéma 2020-2024 prévoit la mise en place de cette commission en 2020.

#### 8.6.5- Un déploiement des projets pour l'enfant encore inabouti

Le projet pour l'enfant (PPE), outil imposé par le CASF depuis 2007<sup>174</sup>, permet à la fois une individualisation et une continuité de la prise en charge. Ce document doit être signé a minima par un représentant du président du conseil départemental et les représentants légaux du mineur, et idéalement par le mineur et par les autres protagonistes de la mesure, notamment l'établissement ou le service en charge de l'exécution de la mesure. Son contenu est fixé dans le CASF. Deux actualisations des PPE types du département sont intervenues en 2014 et en 2017.

Le déploiement quantitatif de cet outil n'est pas suivi par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance, bien que la question de ce suivi ait été évoquée lors de réunions thématiques. Le système d'information IODAS ne prévoit la possibilité de renseigner la réalisation d'un PPE que depuis fin 2018, soit 11 ans après la loi de 2007. Certains dossiers consultés ne contenaient pas de PPE.

Du point de vue qualitatif, les PPE consultés ne sont pas tous remplis avec le même degré de précision. Certaines informations ne sont pas renseignées, notamment la fiche « coordonnées et fonctions des professionnels » qui identifie les professionnels intervenant auprès du mineur au sein des services du département mais aussi des opérateurs mettant en œuvre la mesure et d'autres partenaires.

Le département devra s'assurer de l'élaboration de PPE complet pour tous les enfants confiés. La centralisation de plusieurs dispositifs - gestion des urgences, admissions – vise à donner plus de temps aux services territorialisés pour le suivi des situations et l'élaboration de PPE plus précis pour tous les mineurs confiés, objectif qui figure par ailleurs dans le schéma 2020-2024. Cet objectif est assorti d'un indicateur quantitatif, la part des enfants accompagnés au titre de l'ASE pour lesquels un PPE a été élaboré et d'un indicateur qualitatif, appréciation des enfants, des familles et des professionnels sur l'élaboration du PPE. Ces deux indicateurs devraient permettre de mesurer la mise en œuvre effective des PPE.

#### 8.6.6- Les dispositifs de transition pour les sorties de l'ASE : l'accueil des jeunes majeurs

L'article L. 222-5 prévoit la possibilité pour les départements de prendre en charge les majeurs âgés de moins de 21 ans au titre de l'aide sociale à l'enfance. Contrairement à la prise en charge des mineurs au titre de la protection de l'enfance, celle des jeunes majeurs est facultative, sauf pour les mineurs confiés à l'ASE qui devraient terminer leur année scolaire. L'objectif de la prise en charge des jeunes majeurs est d'éviter l'effet couperet de l'acquisition de la majorité.

Le protocole prévu à l'article L. 222-5-1 du CASF pour préparer l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge par le département lors de leur majorité n'est pas réalisé. Le département devra s'attacher à élaborer ce document.

---

<sup>174</sup> Article L. 223-1-1 du CASF

Le département de l'Isère a mis en place plusieurs modalités d'accompagnement :

- des mesures d'action éducative à domicile (AED) ;
- des mesures d'accueil provisoire, notamment le maintien du placement pour permettre au jeune de terminer son année scolaire ;
- des prises en charge financière par l'attribution d'une allocation jeune majeur.

Le devenir des mineurs et jeunes majeurs pris en charge par le département de l'Isère ne fait pas l'objet d'un suivi une fois la mesure arrêtée.

**Tableau 75 : Nombre de mesures à destination des jeunes majeurs mises en œuvre au 31/12**

|   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Accompagnement Jeune Adulte                                 | 122  | 160  | 141  | 90   | 115  | 70   |
| Accueil provisoire d'un jeune majeur                        | 270  | 242  | 261  | 295  | 309  | 316  |
| AED jeune majeur réalisée par l'ASE                         | 15   | 10   | 14   | 21   | 25   | 26   |
| AED jeune majeur réalisée par un service habilité           | 38   | 39   | 37   | 45   | 42   | 38   |
| AED jeune majeur renforcée réalisée par un service habilité |      | 1    |      | 2    | 1    |      |
| Prise en charge d'un jeune majeur autonome                  | 100  | 8    | 9    | 13   | 9    | 30   |
| TOTAL   | 545  | 460  | 462  | 466  | 501  | 480  |

Source : département de l'Isère

#### 8.6.7- Les spécificités de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés

Aucune terminologie déterminée ne s'applique au mineur non accompagné (MNA) de sa famille qui se trouve en pays étranger. Ces mineurs ont été successivement appelés mineurs isolés étrangers ou mineurs étrangers isolés puis mineurs non accompagnés sans qu'il soit décidé de façon définitive, au niveau national comme international, quels termes employer.

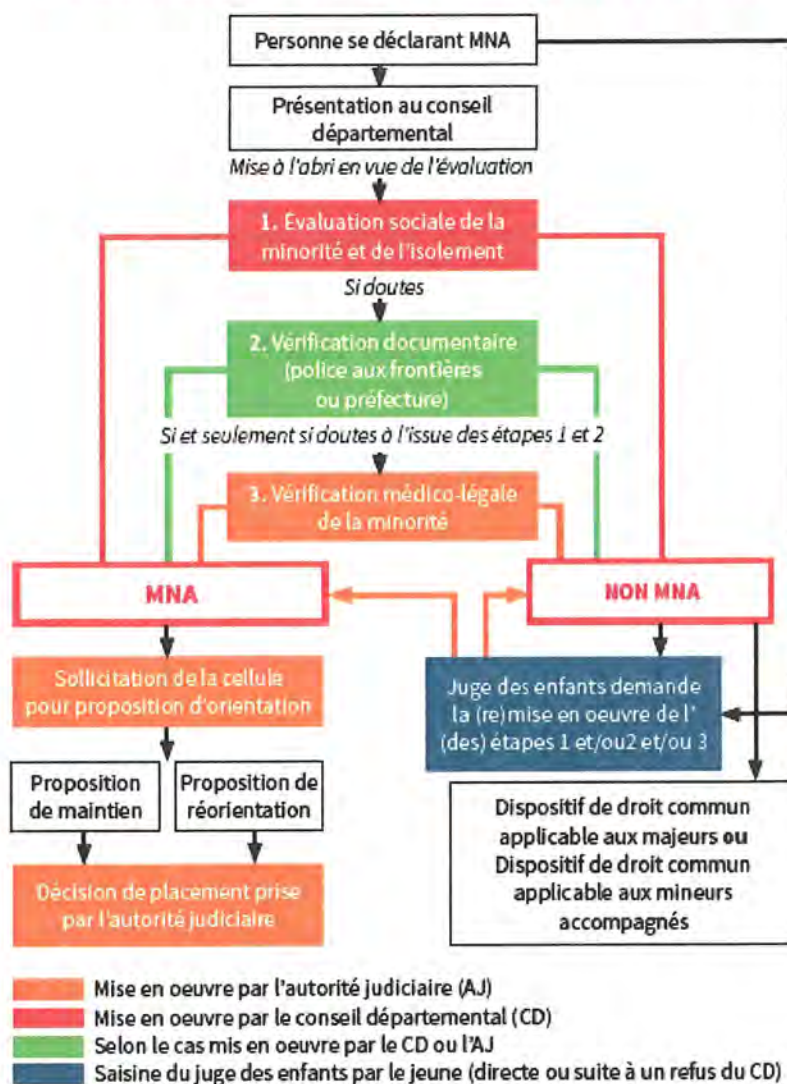
En droit français, la protection des mineurs isolés étrangers s'est construite autour des notions de minorité et d'isolement, qui priment quelle que soit l'origine du mineur. Le droit national a inscrit pour la première fois cette catégorie à l'article L. 112-3 du CASF modifié par la loi du 14 mars 2016 : « la protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge ». Les MNA étaient pris en charge au titre de la protection de l'enfant de droit commun avant cette date. Depuis 2016, l'accueil des MNA s'insère dans un dispositif spécifique prévu par le CASF :

- un accueil provisoire d'urgence de cinq jours<sup>175</sup>, au cours duquel le département procède à l'évaluation de minorité au moyen d'une audition, d'une recherche documentaire sur l'identité du mineur, et éventuellement d'examens médico-légaux ;
- en cas de décision de reconnaissance de la minorité, le département sollicite l'autorité judiciaire qui saisit la cellule nationale d'appui à l'orientation du ministère de la justice ; cette cellule répartit les MNA dans les départements en fonction d'une clé de répartition qui tient compte de la part des moins de 19 ans dans le département par rapport aux moins de 19 ans dans l'ensemble des départements<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> Article R. 221-11 du CASF.

<sup>176</sup> Arrêté n°JUSF1617871A du 28 juin 2016 pris en application du décret du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Figure 19 : Parcours d'un mineurs non accompagné

**PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE LA MINORITÉ ET DE L'ISOLEMENT**

Source : Ministère de la justice, Mission mineurs non accompagnés<sup>177</sup>

## 8.6.7.1- La mise à l'abri et l'évaluation de minorité

L'augmentation rapide et importante du nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département de l'Isère en tant que mineurs non accompagnés, passé de 84 en 2013 à 2 125 en 2018, a nécessité une adaptation conséquente du département. Il s'est notamment appuyé sur l'association dauphinoise pour l'accueil des travailleurs étrangers (ADATE). Une première convention signée en 2012 prévoyait la prise en charge et l'accompagnement des mineurs et majeurs isolés étrangers par l'association ; l'évaluation de minorité, par le biais d'entretiens, a été ajoutée dans une seconde convention de 2015. Cette convention ne détaillait pas les conditions d'hébergement des MNA. L'ADATE a eu recours à des familles d'hébergement bénévoles qui signaient une convention, très précise sur le contenu de l'accueil, avec l'association ; les familles étaient indemnisées à hauteur de 25 € par jour pour fournir le gîte, le couvert et la vêture. La convention couvrait la période 2015-2017.

<sup>177</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/plaquette\\_presentation\\_mna.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/plaquette_presentation_mna.pdf)

**Tableau 76 : Modalités d'accueil provisoire d'urgence**

|   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  | 2018  |
|---|------|------|------|------|-------|-------|
| Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département de l'Isère en tant que mineurs non accompagnés            | 84   | 108  | 190  | 693  | 1 143 | 2 125 |
| - dont accueil dans un dispositif d'hébergement d'urgence créé spécifiquement pour les jeunes se présentant comme étant des mineurs non accompagnés | ND   | 106  | 180  | 649  | 1 030 | 2 054 |
| - dont accueil dans un foyer départemental de l'enfance   | ND   | 2    | 10   | 41   | 111   | 44    |

Source : département de l'Isère, Annexe 2

Fin 2016, le département fait le constat de l'« embolisation » des places d'accueil provisoire, du fait de l'impossibilité de réaliser l'ensemble des évaluations de minorité dans le délai de cinq jours de mise à l'abri et de la saturation des dispositifs d'aval permettant l'accueil des mineurs confiés au département.

Un nouveau dispositif d'accueil spécifique MNA est alors mis en place :

- les mineurs de moins de 15 ans sont accueillis par l'EPD Le Charmeyran dans un service dédié de 24 places ;
- les mineurs de plus de 15 ans sont accueillis par l'ADATE, soit en familles bénévoles, soit en appartement pour 15 jeunes suffisamment autonomes.

L'évaluation est également réorganisée :

- les mineurs de moins de 15 ans sont évalués par l'ADATE ;
- les mineurs de plus de 15 ans sont évalués par un pôle rattaché à la DSO.

Un protocole est signé en juillet 2017 avec la préfecture de l'Isère, le procureur de la République, le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur zonal de la police aux frontières pour faciliter les démarches d'évaluation, notamment les vérifications documentaires. Un nouveau protocole signé en février 2019 renforce le rôle de la préfecture dans l'évaluation et une nouvelle convention avec l'ADATE pour l'accueil est en cours de renouvellement à l'automne 2019.

La durée de l'évaluation est un enjeu majeur pour un département comme l'Isère qui met à l'abri plus de personnes se déclarant MNA qu'il n'accueille de MNA confiés par l'ASE : l'État finance l'hébergement des cinq premiers jours ; la rapidité de l'évaluation permet une transmission rapide à la cellule nationale d'appui à l'orientation, et ainsi une répartition entre départements pour l'accueil des personnes dont la minorité est confirmée. Le dispositif mis en place en 2017 a amélioré la durée de cette phase : 27 % des évaluations sont réalisées en cinq jours en 2018, contre 3 % en 2015, et 69 % des évaluations dépassent dix jours contre 79 % en 2015.

**Tableau 77 : Evaluation de minorité des MNA**

|   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018  |
|---|------|------|------|------|------|-------|
| Nombre de personnes admises par le département à un accueil d'urgence et qui ont quitté cet accueil avant la fin de la phase d'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale | 22   | ND   | ND   | 62   | 199  | 296   |
| Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département de l'Isère   | 62   | 108  | 190  | 631  | 948  | 1 829 |
| Nombre de décision positive de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné du président du conseil départemental de l'Isère  | 57   | 77   | 106  | 348  | 568  | 707   |

Source : département de l'Isère, Annexe 2

**Tableau 78 : Durée de l'évaluation de minorité**

|  | 2013  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |       |
|--|---|------|------|------|------|------|-------|
| Durée des évaluations de la minorité et de la situation sociale entre le début de la mise à l'abri (accueil provisoire) et la décision prise par le président du conseil départemental à l'issue de l'évaluation | Durée moyenne (en jours)                                  | ND   | ND   | ND   | 45   | 66   | 44    |
|  | Nombre de cas où la durée a été inférieure à cinq jours   | ND   | ND   | 4    | 10   | 11   | 488   |
|  | <i>En %</i>   |      |      | 3 %  | 2 %  | 1 %  | 27 %  |
|  | Nombre de cas où l'évaluation a duré de cinq à huit jours | ND   | ND   | 10   | 16   | 15   | 51    |
|  | <i>En %</i>   |      |      | 7 %  | 3 %  | 2 %  | 3 %   |
|  | Nombre de cas où l'évaluation a duré neuf ou dix jours    | ND   | ND   | 15   | 13   | 6    | 11    |
|  | <i>En %</i>   |      |      | 11 % | 2 %  | 1 %  | 1 %   |
|  | Nombre de cas où l'évaluation a duré plus de dix jours    | ND   | ND   | 106  | 554  | 879  | 1 235 |
|  | <i>En %</i>   |      |      | 79 % | 93 % | 96 % | 69 %  |
|  | Durée de l'évaluation la plus longue (en nombre de jours) | ND   | ND   | ND   | 515  | 408  | 707   |

Source : département de l'Isère, Annexe 2

#### 8.6.7.2- L'accueil des personnes reconnues MNA dans le dispositif d'aide sociale à l'enfance

Une fois la minorité confirmée par l'évaluation, constituée d'un entretien et de vérifications documentaires, le département saisit le juge des enfants afin qu'il prenne une décision pour le confier à l'aide sociale à l'enfance. Le juge transmet le dossier à la cellule nationale d'appui à l'orientation. Cette dernière fait application de la clé de répartition pour indiquer au magistrat les possibilités d'accueil dans les départements. A l'issue de la décision, certains MNA demeurent en Isère, et d'autres sont pris en charge dans d'autres départements. Au titre de l'année 2019, le département de l'Isère doit ainsi accueillir 1,77 % des MNA soumis à la cellule nationale par l'ensemble des départements. La part de MNA qui demeurent en Isère se réduit entre 2014 et 2018, notamment du fait de l'augmentation des personnes sollicitant un accueil provisoire d'urgence.

**Tableau 79 : Nombre de MNA confiés à l'aide sociale à l'enfance**

|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  | 2018  |
|--|------|------|------|------|-------|-------|
| Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que mineurs non accompagnés                      | 84   | 108  | 190  | 693  | 1 143 | 2 125 |
| Mineurs non accompagnés confiés au département de l'Isère qui avaient été évalués et suivis dès leur mise à l'abri par le département              | ND   | 77   | 106  | 309  | 438   | 258   |
| Mineurs non accompagnés confiés au département de l'Isère qui avaient été évalués dans d'autres départements et qui ont été confiés au département | ND   | 0    | 0    | 0    | 86    | 25    |
| Pourcentage de mineurs confiés par rapport aux personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence   | /    | 71 % | 55 % | 44 % | 45 %  | 13 %  |
| Nombre total de mineurs non accompagnés confiés au département au titre de l'ASE au 31 décembre de l'année   | ND   | 288  | 268  | 390  | 742   | 1 037 |

Source : département de l'Isère



Les MNA qui demeurent en Isère sont intégrés au dispositif de protection de l'enfance de droit commun. Cependant, pour faire face au besoin en places, en lien avec l'augmentation des MNA, le département de l'Isère avait ouvert des places plus spécifiquement dédiées aux MNA. Par exemple, le Catalpa, établissement géré par l'association La Sauvegarde Isère, accueille de manière exclusive des MNA ; la capacité de cet établissement a été augmentée de 60 places en appartements en 2018. L'établissement a mis en place une prise en charge plus adaptée aux besoins des MNA, notamment sur la prise en charge de la santé, de la scolarité et la prise en compte des difficultés de communication du fait de la non maîtrise du français par certains mineurs. Cette prise en charge dédiée concerne 17 % de MNA puisque 175 places sont identifiées MNA au 31 décembre 2018 pour 1 037 accueils.

Le département a lancé un appel à projet à l'automne 2019 pour la création de 1 000 places dédiées aux MNA.

### 8.7- Conclusion sur la protection de l'enfance

Malgré une chaîne de gouvernance claire, le pilotage de la politique d'aide sociale à l'enfance a été fragilisé par les changements d'organisation administrative du niveau départemental. Les documents de pilotage obligatoires, schéma départemental de la protection de l'enfance 2014-2018 et charte de prévention, ont été adoptés mais leur mise en œuvre n'a pas été suivie dans le temps. L'observatoire départemental de protection de l'enfance a été installé mais doit jouer un rôle plus actif pour la mise en œuvre du nouveau schéma 2020-2024 et coordonner davantage les différents partenaires du département. Les conférences territoriales de solidarité créées en 2015 pour centraliser et faciliter le dialogue entre partenaires devront se saisir de la protection de l'enfance, au même titre que des autres thèmes sociaux.

Outre stabiliser l'organisation, le département doit mettre en place un lien fonctionnel efficace entre l'échelon départemental et l'échelon territorial par des documents déterminant le fonctionnement attendu des services territorialisés, des contrôles réguliers de la bonne application des procédures, et des échanges de données fiables, notamment en améliorant l'utilisation du système d'information IODAS. Le recueil des informations préoccupantes est un exemple de dispositif faisant l'objet de procédures écrites mais dont l'application n'est pas contrôlée, alors que cette mission est répartie entre 23 cellules territoriales, dont 12 pour le territoire de l'agglomération grenobloise, et une cellule de recueil départementale qui pourrait mieux coordonner le traitement des informations préoccupantes. La gestion des accueils d'urgence illustre également le manque de directives et des fonctionnements différents entre territoires. La rénovation de ce dispositif début 2020, avec la création d'une équipe unique dédiée au sein de l'EPD Le Charmeyran, devra s'accompagner d'une communication auprès des territoires. Le déploiement des projets pour l'enfant, outils d'individualisation et de continuité des parcours des enfants confiés, n'a fait l'objet d'un suivi au niveau départemental que récemment ; le schéma 2020-2024 prévoit un meilleur suivi de cet outil.

Les documents de pilotage et le règlement départemental d'aide sociale à l'enfance ne figurent pas dans un espace dédié à la protection de l'enfance sur le site internet du département. Ils peuvent être consultés par le moteur de recherche des délibérations du conseil départemental et de la commission permanente, ou par le BODI reprenant les arrêtés du président du conseil départemental, ce qui suppose de trouver le moteur de recherche sur le site internet et de connaître la date d'adoption du document cherché. Ainsi, le nouveau schéma départemental en faveur de l'enfance et de la famille 2020-2024 n'était toujours pas publié sur le site internet en juillet 2020 alors qu'il a été adopté en décembre 2019. Le département doit rendre ces documents accessibles sur son site internet. Un espace réservé aux travaux de l'observatoire départemental de protection de l'enfance permettrait également d'améliorer la transparence sur le fonctionnement de cette politique publique.

L'offre de prise en charge est en grande partie déléguée à des opérateurs, notamment des associations. Ce choix nécessite la mise en place d'un contrôle des structures de prise en charge pour s'assurer de la qualité de l'accueil des mineurs confiés. La cellule d'inspection créée en 2018 doit permettre de pallier le manque de contrôles entre 2013 et 2018. Le département a augmenté sa capacité d'accueil qui reste néanmoins très insuffisante pour répondre aux besoins, et doit être adaptée rapidement pour permettre la réalisation des accueils dès la décision de placement. Les places d'aide éducative à domicile devront être redéployées pour effectuer une double adaptation sur le type de prise en charge et sur le maillage territorial. Le schéma 2020-2024 prévoit la création de places d'accueil supplémentaires et la refonte du système d'aide éducative.

9- ANNEXES

## 9.1- ANNEXE 1 : Emplois budgétaires pourvus et non pourvus, par filière entre 2013 et 2018

Tableau 80

| En ETP                 | Emplois             |                                   |                                     | Emplois vacants |                |
|------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------|----------------|
|                        | Emplois budgétaires | Pourvus par des agents titulaires | Pourvus par des agents contractuels | en nombre       | en pourcentage |
| <b>2013</b>            |                     |                                   |                                     |                 |                |
| Administrative         | 1 145,0             | 976,6                             | 159,6                               | 8,8             | 1 %            |
| Technique              | 1 645,0             | 1 496,5                           | 124,2                               | 24,3            | 1 %            |
| Sociale                | 524,0               | 429,0                             | 50,5                                | 44,5            | 8 %            |
| Médico-sociale         | 276,9               | 193,5                             | 44,2                                | 39,2            | 14 %           |
| Culturelle             | 124,0               | 108,3                             | 8,0                                 | 7,7             | 6 %            |
| Emplois fonctionnels   | 4,0                 | 4,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| <b>Sous-total</b>      | <b>3 718,9</b>      | <b>3 207,9</b>                    | <b>386,5</b>                        | <b>124,5</b>    | <b>3 %</b>     |
| <b>2014</b>            |                     |                                   |                                     |                 |                |
| Administrative         | 1 115,5             | 975,3                             | 145,0                               | - 4,8           | 0 %            |
| Technique              | 1 638,5             | 1 519,2                           | 122,8                               | - 3,5           | 0 %            |
| Sociale                | 518,5               | 435,8                             | 58,4                                | 24,3            | 5 %            |
| Médico-sociale         | 270,9               | 198,2                             | 41,2                                | 31,5            | 12 %           |
| Culturelle             | 119,0               | 104,6                             | 8,5                                 | 5,9             | 5 %            |
| Animation              | 1,0                 | 1,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| Emplois fonctionnels   | 4,0                 | 4,0                               | 2,0                                 | - 2,0           | - 50 %         |
| <b>Sous-total 2014</b> | <b>3 667,4</b>      | <b>3 238,1</b>                    | <b>377,9</b>                        | <b>51,4</b>     | <b>1 %</b>     |
| <b>2015</b>            |                     |                                   |                                     |                 |                |
| Administrative         | 1 135,5             | 966,0                             | 149,5                               | 20,0            | 2 %            |
| Technique              | 1 629,0             | 1 501,4                           | 139,6                               | - 12,0          | - 1 %          |
| Sociale                | 519,9               | 429,1                             | 73,0                                | 17,8            | 3 %            |
| Médico-sociale         | 274,4               | 207,0                             | 31,6                                | 35,8            | 13 %           |
| Culturelle             | 119,0               | 101,2                             | 11,1                                | 6,7             | 6 %            |
| Animation              | 1,0                 | 1,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| Emplois fonctionnels   | 4,0                 | 4,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| <b>Sous-total 2015</b> | <b>3 682,8</b>      | <b>3 209,7</b>                    | <b>404,8</b>                        | <b>68,3</b>     | <b>2 %</b>     |
| <b>2016</b>            |                     |                                   |                                     |                 |                |
| Administrative         | 1 160,5             | 958,9                             | 169,6                               | 32,0            | 3 %            |
| Technique              | 1 655,1             | 1 489,1                           | 151,7                               | 14,3            | 1 %            |
| Sociale                | 513,9               | 425,6                             | 83,9                                | 4,4             | 1 %            |
| Médico-sociale         | 274,8               | 206,0                             | 37,9                                | 30,9            | 11 %           |
| Culturelle             | 124,0               | 97,4                              | 16,1                                | 10,5            | 8 %            |
| Animation              | 2,0                 | 1,9                               | 0,0                                 | 0,1             | 5 %            |
| Emplois fonctionnels   | 4,0                 | 4,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| <b>Sous-Total 2016</b> | <b>3 734,3</b>      | <b>3 182,9</b>                    | <b>459,2</b>                        | <b>92,2</b>     | <b>2 %</b>     |

| En ETP                 | Emplois             |                                   |                                     | Emplois vacants |                |
|------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------|----------------|
|                        | Emplois budgétaires | Pourvus par des agents titulaires | Pourvus par des agents contractuels | en nombre       | en pourcentage |
| <b>2017</b>            |                     |                                   |                                     |                 |                |
| Administrative         | 1 157,0             | 958,2                             | 174,0                               | 24,8            | 2 %            |
| Technique              | 1 668,1             | 1 483,3                           | 166,5                               | 18,3            | 1 %            |
| Sociale                | 538,9               | 433,6                             | 80,8                                | 24,5            | 5 %            |
| Médico-sociale         | 279,5               | 200,9                             | 46,7                                | 31,9            | 11 %           |
| Culturelle             | 125,0               | 99,2                              | 12,4                                | 13,4            | 11 %           |
| Animation              | 1,0                 | 1,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| Sportive               | 1,0                 | 1,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| Emplois fonctionnels   | 5,0                 | 5,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| <b>Sous-total 2017</b> | <b>3 775,5</b>      | <b>3 182,2</b>                    | <b>480,4</b>                        | <b>112,9</b>    | <b>3 %</b>     |
| <b>2018</b>            |                     |                                   |                                     |                 |                |
| Administrative         | 1 158,0             | 954,7                             | 193,9                               | 9,4             | 1 %            |
| Technique              | 1 680,1             | 1 468,1                           | 169,8                               | 42,2            | 3 %            |
| Sociale                | 553,9               | 434,9                             | 98,7                                | 20,3            | 4 %            |
| Médico-sociale         | 282,2               | 199,6                             | 48,3                                | 34,3            | 12 %           |
| Culturelle             | 126,0               | 104,1                             | 20,9                                | 1,0             | 1 %            |
| Animation              | 1,0                 | 1,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| Sportive               | 1,0                 | 0,8                               | 0,0                                 | 0,2             | 20 %           |
| Emplois fonctionnels   | 5,0                 | 5,0                               | 0,0                                 | 0,0             | 0 %            |
| <b>Sous-total 2018</b> | <b>3 807,2</b>      | <b>3 168,2</b>                    | <b>531,6</b>                        | <b>107,4</b>    | <b>3 %</b>     |

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

## 9.2- ANNEXE 2 : Régime indemnitaire par « groupe fonctions » à partir d'octobre 2019 : illustration des disparités entre filières

Tableau 81

|             | Groupe fonction et grade   | Montant du RI A6 mensuel (euros) |
|-------------|--|----------------------------------|
| catégorie A | Groupe A6: emplois de catégorie A avec expertise ou encadrement de proximité |                                  |
|             | Ingénieur principal  | 1 135                            |
|             | Ingénieur  | 730                              |
|             | Attaché principal  | 650                              |
|             | Attaché  | 650                              |
|             | Groupe A7: emplois spécialisés de catégorie A                                |                                  |
|             | Ingénieur  | 730                              |
| Attaché     | 560  |                                  |
|             | Conseiller socio-éducatif  | 560                              |
| catégorie B | Groupe B3 : emplois spécialisés de catégorie B                               |                                  |
|             | Technicien principal 1 <sup>ère</sup> classe                                 | 505                              |
|             | Technicien principal 2 <sup>ème</sup> classe                                 | 465                              |
|             | Rédacteur principal 1 <sup>ère</sup> classe                                  | 380                              |
|             | Rédacteur principal 2 <sup>ème</sup> classe                                  | 380                              |
| catégorie C | Groupe C2 : emplois spécialisés de catégorie C                               |                                  |
|             | Adjoint du patrimoine  | 270                              |
|             | Adjoint administratif  | 270                              |

9.3- ANNEXE 3 : Extrait du règlement intérieur du temps de travail des agents départementaux – (Annexe 9 – agents chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes)

|  |            | Déroptions                         |                      |  |   |
|--|------------|------------------------------------|----------------------|--|---|
|  |            | Organisation du travail programmée |                      | Interventions aléatoires   | Action renforcée  |
|  |            | Garanties minimales                | Visibilité hivernale |  |   |
| <b>Durées maximales de travail</b>                             |            |                                    |                      |  |   |
| Durée quotidienne maximale                                     | 10 h       | 12 h                               | 12h                  | Sans objet   | Non défini  |
| Amplitude quotidienne maximale                                 | 12h        | 15 h                               | 15 h                 | Sans objet   | Non défini  |
| Durée de mise à disposition de l'autorité hiérarchique         | Sans objet | Sans objet                         | Sans objet           | Sans objet   | 72 h  |
| Durée hebdomadaire maximale de travail                         | 48 h       | 60 h                               | 48 h                 | Sans objet   | 60 h  |
| Durée moyenne maximale de travail sur 12 semaines consécutives | 44 h       | 44 h                               | 44 h                 | 44 h   | 44 h  |
| <b>Durées minimales de repos</b>                               |            |                                    |                      |  |   |
| Repos quotidien continu (RQC)                                  | 11 h       | 9 h                                | 9 h                  | Si RQC constaté après intervention $\leq 7$ h<br>OU<br>Si 2 <sup>ème</sup> fois dans la semaine où RQC $\leq 9$ h<br>OU<br>Si plus de 4h d'intervention entre 22h00 et 7h00<br>↓<br>Repos récupérateur de 11h à compter de la fin de la dernière intervention. | Sinon, pas de repos récupérateur<br><br>7 heures pendant la 1ère tranche de 24h ; 8 heures pendant la 2ème ; 9 heures pendant la 3ème<br><br>Repos récupérateur de 33 heures à l'issue de la dernière intervention si moins de 27 heures pendant les 72 heures* |
| Repos hebdomadaire continu (RHC)                               | 33 h       | 33 h                               | 33 h                 | Si RHC constaté avant l'intervention $\leq 24$ h<br>↓<br>Repos récupérateur de 33 h à compter de la fin de la dernière intervention  | Sinon, pas de repos récupérateur<br><br>Sans objet  |

#### 9.4- ANNEXE 4 : Méthodologie d'analyse des procédures de marché public

Les DCE en cours de publication au mois de septembre 2019 ont été téléchargés directement sur la plateforme dématérialisée d'acheteur public du département. L'intérêt est également de consulter les questions des candidats sur les procédures en cours. L'analyse porte sur la qualité et la pertinence des procédures utilisées. Les marchés attribués en octobre 2019 (qui concernaient d'autres procédures) ont été produits par la collectivité ; ils font l'objet d'une analyse portant principalement sur la qualité des rapports d'analyse des offres et des candidatures

Un échantillon de procédures de marchés en cours de passation a été examiné, afin d'apprécier la qualité juridique et opérationnelle des dossiers de consultation des entreprises (DCE).

A un mois d'intervalle, dix-huit procédures ont été choisies, en fonction de leur date de publication et de leur catégorie (les trois premières procédures affichées dans chaque catégorie d'achat ont été sélectionnées aux deux dates de prélèvement en septembre et en octobre).

A ces deux dates espacées d'un mois, 35 avis d'appel public à la concurrence (AAPC) étaient en cours de publication sur le profil d'acheteur du conseil départemental (quatorze dans la catégorie des services, onze des fournitures, dix des travaux).

L'échantillon, présente donc, sur une période de deux mois, l'examen de la moitié des consultations en cours de publication.

Les DCE, disponibles en version dématérialisée, ont été téléchargés et leur contenu traité au moyen d'une grille d'analyse composée des critères suivants :

- adéquation entre le choix de la procédure et le besoin exprimé ;
- validité des supports et de la durée de publication ;
- qualité de l'identification du besoin : présence du code de la nomenclature européenne (CPV) ;
- validité des critères applicables à la sélection des candidatures, et notamment, proportionnalité des exigences en matière de capacités financières (le chiffre d'affaire minimal exigé ne pouvant excéder deux fois le montant estimé du marché ou du lot) ;
- cohérence des différentes pièces du DCE entre elles (concordance des dates et délais, des documents appelés, des quantités et des volumes) ;
- validité des critères de notation des offres et des dispositions relatives à la négociation ;
- affichage du rappel de l'obligation d'un dépôt dématérialisé sur le RC et présence de la fiche d'information ;

Par ailleurs, une attention particulière a été portée au respect des engagements pris publiquement par la collectivité dans la charte départementale de la commande publique, cosignée par les fédérations professionnelles et les instances consulaires iséroises.

Le service de la commande publique ne disposant d'aucun outil de suivi des procédures, il ne lui a pas été possible de produire tous les DCE et les rapports d'analyse des offres des marchés notifiés, qu'elle a dû se procurer auprès de chaque SAF.

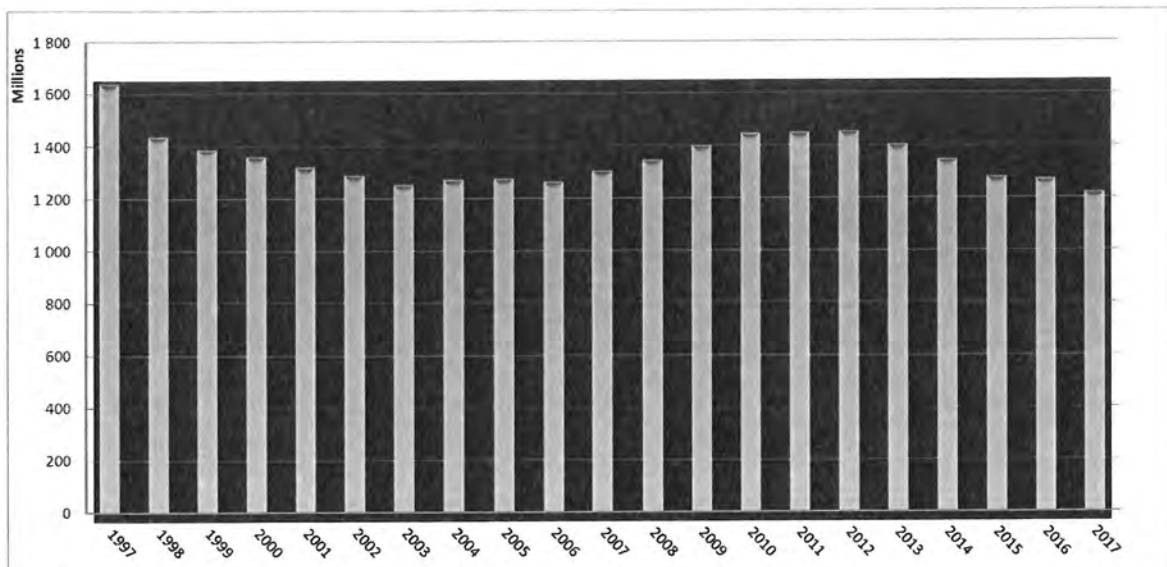
L'échantillon a donc été réduit ; toutes les pièces nécessaires à l'analyse n'ayant pu être produites.

Dix rapports d'analyse des offres sur marchés notifiés ont été analysés. Leur caractère argumenté et complet, l'audience de la consultation (nombre de dossiers téléchargés) et le taux de réponse (offres réellement reçues) ont été analysés ; la mise en œuvre effective de la négociation a été examinée.

## 9.5- ANNEXE 5 : Evolution de la dette garantie

Encours de la dette garantie de 1997 à 2017

Annexe 17



Source : DOB 2019

## 9.6- ANNEXE 6 : Evolution des dépenses et des recettes en protection de l'enfance

Tableau 82 : Dépenses de fonctionnement

| En k€  | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | Evolution<br>2013 -2018 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|
| Allocations mensuelles   | 2 103          | 2 416          | 2 421          | 2 184          | 3 033          | 714            | - 66,05 %               |
| Secours d'urgence  | 2 019          | 1 960          | 1 755          | 1 477          | 81             | 67             | - 96,70 %               |
| Actions éducatives à domicile  | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |                         |
| Rémunération assistants familiaux  | 21 155         | 23 264         | 24 699         | 25 007         | 25 528         | 25 654         | + 21,27 %               |
| CDEF (centre départemental de l'enfance et de la famille) Le Charmeyran  | 12 534         | 12 089         | 12 211         | 12 838         | 13 883         | 14 600         | + 16,48 %               |
| Frais de gestion   | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |                         |
| Frais de transport   | 956            | 1 017          | 1 153          | 1 165          | 1 285          | 1 237          | + 29,37 %               |
| Contentieux  | 6              | 5              | 7              | 7              | 8              | 5              | - 13,58 %               |
| <b>Sous total gestion directe</b>  | <b>38 775</b>  | <b>40 751</b>  | <b>42 246</b>  | <b>42 678</b>  | <b>43 817</b>  | <b>42 278</b>  | + 9,03 %                |
| Accueil familial   | 6 777          | 7 290          | 7 448          | 7 951          | 6 929          | 6 851          | + 1,09 %                |
| Frais d'hospitalisation  | 14             | 27             | 30             | 35             | 3              | 0              | - 99,77 %               |
| Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels   | 371            | 666            | 585            | 580            | 116            | 418            | + 12,68 %               |
| Maisons d'enfants à caractère social   | 52 412         | 51 084         | 52 476         | 50 160         | 46 923         | 48 700         | - 7,08 %                |
| Lieux de vie et d'accueil  | 3 052          | 2 959          | 2 984          | 3 004          | 2 593          | 2 666          | - 12,66 %               |
| Foyers de jeunes travailleurs  | 1              | 6              | 1              | 0              | 2              | 0              | - 100,00 %              |
| Établissements scolaires   | 35             | 52             | 54             | 51             | 66             | 62             | + 79,36 %               |
| Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile   | 8 692          | 8 623          | 10 425         | 9 685          | 9 291          | 10 013         | + 15,19 %               |
| Autres   | 933            | 3 697          | 4 129          | 5 023          | 10 183         | 15 499         | + 1 560,49 %            |
| Prévention spécialisée   | 6 925          | 6 966          | 7 024          | 6 283          | 3 853          | 2 583          | - 62,70 %               |
| Frais de scolarité; frais périscolaires; frais d'inhumation; fonds d'aide aux jeunes (FAJ); autres contributions obligatoires; autres participations; subventions; | 10 102         | 11 013         | 10 669         | 10 658         | 10 323         | 10 479         | + 3,73 %                |
| <b>Sous total gestion externe</b>  | <b>89 316</b>  | <b>92 384</b>  | <b>95 826</b>  | <b>93 431</b>  | <b>90 283</b>  | <b>97 272</b>  | + 8,91 %                |
| <b>Total des dépenses brutes d'ASE</b>   | <b>128 090</b> | <b>133 135</b> | <b>138 072</b> | <b>136 108</b> | <b>134 100</b> | <b>139 550</b> | + 8,95 %                |
| <b>Dépenses totales d'aide sociale</b>   | <b>646 071</b> | <b>673 146</b> | <b>689 896</b> | <b>695 983</b> | <b>708 977</b> | <b>723 352</b> | + 11,96 %               |
| <b>Poids dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale</b>  | <b>19,83 %</b> | <b>19,78 %</b> | <b>20,01 %</b> | <b>19,56 %</b> | <b>18,91 %</b> | <b>19,29 %</b> | - 2,69 %                |



Tableau 83 : Recettes réelles fonctionnement (en k€)

| Compte par nature | Intitulé   | 2013   | 2014     | 2015   | 2016   | 2017     | 2018     |
|-------------------|--|--------|----------|--------|--------|----------|----------|
| <b>c/74</b>       | <b>Participations perçues</b>  | 0,00   | 91,92    | 42,50  | 142,50 | 775,00   | 8 032,25 |
| dont c/74718      | Participations de l'État (remboursement de l'État au titre des mineurs non accompagnés)  | 0,00   | 91,32    | 42,50  | 142,50 | 775,00   | 8 032,25 |
| dont c/74788      | Autres participations autres organismes (régularisation d'une recette à classer par la paierie départementale de l'Isère).   | 0,00   | 0,60     | 0,00   | 0,00   | 0,00     | 0,00     |
| <b>c/75</b>       | <b>Recouvrements sur des tiers</b>   | 445,79 | 888,52   | 552,54 | 605,20 | 471,43   | 604,52   |
| c/7511            | Recouvrements de dépenses sur départements et autres collectivités publiques   | 132,56 | 587,93   | 232,89 | 215,05 | 76,31    | 197,95   |
| c/7512            | Recouvrements de dépenses sur la Sécurité sociale et sur des organismes mutualistes  | 286,63 | 275,39   | 296,22 | 360,90 | 374,13   | 311,16   |
| c/7513            | Recouvrements de dépenses sur bénéficiaires, tiers-payants et successions  | 26,61  | 25,21    | 23,42  | 29,25  | 20,99    | 95,40    |
| c/7518            | Recouvrements de dépenses d'aides sociales sur autres redevables   | 0,00   | 0,00     | 0,00   | 0,00   | 0,00     | 0,00     |
|                   | <b>Autres recettes réelles de fonctionnement</b>   | 35,95  | 48,95    | 56,41  | 39,31  | 1 900,67 | 323,64   |
| c/6419            | Remboursement sur rémunération des assistants familiaux.   | 4,96   | 11,66    | 10,43  | 30,36  | 54,13    | 45,41    |
| c/70878           | Remboursement de frais par des tiers (remboursements par le prestataire Edenred des chèques d'accompagnement personnalisés (alimentaire, hygiène) non utilisés ; remboursement en 2017 par Grenoble Alpes Métropole de l'avance faite par le conseil départemental pour les dépenses "prévention spécialisée" du 1 <sup>er</sup> trimestre 2017 (1 192 383 €). | 0,00   | 0,00     | 0,00   | 0,00   | 1828,36  | 260,29   |
| c/7538            | Recouvrement indus aides sociales (régularisations de trop versés).  | 0,00   | 0,00     | 0,00   | 0,00   | 0,00     | 3,96     |
| c/ 7588           | Autres produits divers de gestion courante (remboursement d'autres collectivités ou organismes privés des actions de formation, mises en place par la collectivité, suivies par leurs personnels assistants familiaux).  | 30,36  | 23,55    | 27,30  | 1,68   | 13,72    | 0,00     |
| c/7711            | Dédits et pénalités perçus (pénalités versées par la Sauvegarde Isère pour retard de signature de contrats avec les bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale).   | 0,00   | 1,85     | 8,90   | 0,00   | 0,00     | 0,00     |
| c/773             | Mandats annulés sur exercice antérieur ou atteints de déchéance quadriennale (annulation ou réduction de mandat sur factures de prise en charge des enfants transmises par les établissements).  | 0,00   | 0,00     | 0,00   | 0,00   | 0,00     | 12,10    |
| c/ 7788           | Autres produits divers de gestion courante (régularisation de versements d'allocations mensuelles par les trésoreries).  | 0,64   | 11,89    | 9,78   | 7,27   | 4,46     | 1,88     |
|                   | <b>TOTAL</b>   | 481,74 | 1 029,40 | 651,45 | 787,01 | 3 147,10 | 8 960,41 |

**Tableau 84 : Corrélation entre la répartition des dépenses et de l'activité en 2018**

| Dépenses 2018 (en k€)                                     |                | en %    | en %    | Activité au 31/12/2018 en nombre de mesures |   |
|---|----------------|---------|---------|---|---|
| Allocations mensuelles                                    | 714            | 0,51 %  | 15,84 % | 1 107                                       | Tiers dignes de confiance, DAP à particulier, appartements et FJT, familles d'hébergement |
| Accueil familial (dont rémunération assistants familiaux) | 32 505         | 23,29 % | 17,80 % | 1 244                                       | Accueil familial (dont rémunération assistants familiaux)                                 |
| Accueil en établissement                                  | 63 718         | 45,66 % | 15,95 % | 1 115                                       | Accueil en établissement dont espace adolescents et accueil de jour                       |
| Accueil en lieux de vie                                   | 2 666          | 1,91 %  | 0,76 %  | 53  | Accueil en lieux de vie   |
| Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile  | 10 013         | 7,18 %  | 42,70 % | 2 985                                       | Actions éducatives (AEMO et AED classique et renforcé) hors TISF et aides ménagères       |
|   |                |         |         | 486   | TISF et aides ménagères   |
| <b>TOTAL</b>  | <b>139 548</b> |         |         | <b>6 990</b>                                |   |



**Jean-Pierre Barbier**  
Président du Département

Madame Marie-Christine Dokhelar  
Présidente de la Chambre Régionale des  
Comptes Auvergne-Rhône-Alpes  
124 boulevard Vivier-Merle  
CS 23624  
69503 Lyon cedex 3

Grenoble, le 11 SEP. 2020

Dossier suivi par : Hervé Monnet  
Contact : 04 76 00 35 97

Courrier AR n° 2C 096 624 3563 2

Madame la Présidente,

En date du 17 août 2020, j'ai réceptionné votre courrier du 13 août m'adressant le rapport présentant les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes concernant la gestion du Département de l'Isère au cours des exercices 2013 à 2018.

Tout d'abord je relève avec satisfaction les conclusions émises par la Chambre sur la situation financière du Département qualifiée de « satisfaisante malgré la croissance des dépenses sociales et la baisse des dotations de l'Etat » sur la période.

Par ailleurs, la Chambre pointe la maîtrise des dépenses de gestion ayant permis la réalisation d'un plan de relance de l'investissement depuis 2015 malgré le maintien des niveaux d'imposition, y compris de celui des Droits de Mutations à Titre Onéreux (niveau le plus bas de France).

Votre institution émet 8 recommandations sur la gestion de la collectivité et 4 dans le domaine de la protection de l'enfance. J'entends par la présente vous donner nos intentions sur chacune d'elle.

***Recommandation n°1 : instaurer systématiquement un dispositif de suivi des recommandations des audits réalisés.***

La réalisation d'audits au sein de notre collectivité est une activité relativement récente que l'exécutif a impulsée dès 2016 et qui s'est concrétisée par l'accomplissement de 28 audits entre 2016 et ce jour. La recommandation formulée par la Chambre est déjà mise en œuvre puisqu'un comité de suivi des recommandations se réunit systématiquement dans la période qui suit l'achèvement de chaque audit.

***Recommandation n°2 : tirer les conséquences de la loi NOTRé en se retirant du syndicat INSPIRA.***

Le Département assure la présidence du syndicat mixte de la zone industrialo-portuaire sur le site de Salaise-sur-Sanne INSPIRA. Il s'agit d'une zone présentant des enjeux majeurs pour le territoire en matière d'emploi, de préservation de l'environnement et de ressource en eau.

Les collectivités sont impliquées historiquement de manière partenariale sur ce projet et ont déjà investi plusieurs dizaines de millions d'euros. La présence forte du Département et son rôle de premier plan a toujours été une condition de réussite pour le développement du site. Le Département a fait le choix de s'impliquer, en lien avec ses partenaires et les services de l'Etat, pour assurer la stabilité de la gouvernance et la poursuite du projet. Je prends acte de la recommandation de la Chambre qui conduira le Département à devoir analyser les possibilités de la prendre en compte sans que ce retrait ne soit critique pour le projet et les investissements déjà réalisés.

***Recommandation n°3 : créer un tableau des emplois de la collectivité***

Le Département présente lors de chaque compte administratif l'état du personnel (Annexe D1.1) détaillant filière par filière et grade par grade le nombre d'emplois dont est pourvue la collectivité. De même, à l'occasion de chaque rapport ressources humaines présenté à l'assemblée départementale, le tableau des effectifs budgétaires est mis à jour. Pour autant, la Chambre considère ses informations insuffisantes ou imprécises. Le Département tiendra compte de cette recommandation pour faire évoluer ses outils de suivi des emplois de la collectivité.

***Recommandation n°4 : procéder à un recensement exhaustif des besoins de la collectivité pour déterminer la procédure de marché adéquat.***

Cette procédure de recensement des besoins d'achat était imparfaite au cours de la période sous revue (2013-2018). L'exécutif départemental a souhaité doter la collectivité d'un service achats devenu opérationnel fin 2018. Grâce à son action, la procédure de recensement des achats, préconisée par la Chambre, est en place depuis 2 années.

***Recommandation n°5 : créer un support unique et exhaustif indiquant les marchés en cours, leurs échéances et la programmation des procédures à venir en année N+1.***

Le Département a fait le choix de centraliser au sein de sa direction des finances les missions de passation et de reconduction des marchés publics. Jusqu'en 2017, cette fonction était répartie au sein de toutes les directions de la collectivité. La création d'un support unique de recensement des marchés en cours et à renouveler semble utile uniquement pour les marchés potentiellement utilisés par plusieurs directions. Le Département devrait donc être en mesure de constituer cet inventaire recommandé par la Chambre.

***Recommandation n°6 : proportionner le montant des provisions aux risques encourus et supprimer celles qui ne correspondent pas à la logique du provisionnement.***

Le Département fait grande considération de cette recommandation et soumettra au vote de l'assemblée départementale une évolution des règles de provisionnement notamment en matière de garanties d'emprunts ou encore d'indemnisation des comptes épargne temps des agents départementaux. Par ailleurs, je soumettraï au vote du budget primitif 2021 la reprise de certaines provisions pointées par la Chambre.

***Recommandation n°7 : mettre en place un contrôle régulier des organismes bénéficiant des montants garantis les plus importants ou relevant des secteurs les plus fragiles.***

Comme le souligne la Chambre, le niveau de dette garantie du Département de l'Isère est très élevé. C'est pourquoi, dès 2015, l'exécutif départemental s'est employé à faire diminuer cet encours qui est passé de 1 347,5 M€ au 31/12/2014 à 1 105,4 M€ au 31/12/2019. La Chambre indique aussi que « [le risque] doit toutefois être relativisé compte tenu de la nature des organismes dont la dette est garantie (majoritairement des organismes intervenant dans le logement social) ». Si le Département analyse systématiquement la santé financière des organismes auxquels il octroie une nouvelle garantie d'emprunt, il s'appliquera désormais à étendre cette analyse à certains organismes déjà bénéficiaires comme le recommande la Chambre.

***Recommandation n°8 : rationaliser la politique d'aide aux communes et intercommunalités en concentrant les aides sur les projets structurants et en développant la contractualisation.***

Les aides aux collectivités constituent pour le Département une véritable politique publique à part entière, avec un budget annuel de l'ordre de 50M€ qui place le Département comme premier partenaire des communes et intercommunalités. Le travail de planification des aides sur des thématiques ciblées initiés depuis 2015 (écoles, piscines, EPHAD...) a déjà permis une meilleure harmonisation et une orientation plus forte des aides vers les politiques prioritaires du Département. Cela devrait pouvoir être renforcé par la concertation en 2020 avec les élus locaux puis la mise en œuvre en 2021 des nouveaux règlements.

S'agissant la protection de l'enfance, plusieurs éléments de réponse peuvent être apportés au regard des quatre recommandations formulées par la Chambre.

***Recommandation n° 9 : élaborer des référentiels écrits reprenant les différentes procédures à mettre en œuvre dans les services territoriaux et s'assurer de leur application.***

Un audit vient d'être lancé quant à l'organisation du recueil et du traitement des informations préoccupantes. Il doit permettre de bien cerner les aspects à harmoniser dans le processus de recueil et de traitement de ces informations, et doit également nous permettre de fiabiliser l'utilisation du système d'information (applicatif IODAS).

La question du référentiel proposé aux équipes passe également par leur formation. Sur ces aspects, il est important d'évoquer notre plan de formation au référentiel proposé par le centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée (CREAI) de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Depuis Octobre 2012, 73 sessions de formation ont été dispensées en Isère, concernant en moyenne 15 stagiaires, soit un total d'environ 1 095 professionnels formés (dont des cadres, des professionnels de terrain du Conseil départemental (Assistants sociaux, éducateurs, puéricultrices, sage-femme, médecins, psychologues), des assistants sociaux scolaires, des professionnels du CHU de Grenoble (Assistants sociaux, infirmières et médecins)).

Enfin, l'articulation entre le niveau départemental et les services territoriaux passe également par un dialogue de gestion effectué chaque année, qui reprend à la fois les projets d'actualité sur la protection de l'enfance et également les processus de travail.

**Recommandation n° 10 : améliorer l'accessibilité des documents de pilotage obligatoires et des informations sur la protection de l'enfance en facilitant leur consultation sur le site internet.**

Il est bien prévu de communiquer le nouveau schéma départemental en faveur de l'enfance et de la famille 2020-2024 adopté en décembre 2019 et de développer une communication spécifique sur l'activité de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance.

**Recommandation n° 11 : adapter la capacité d'accueil pour mieux répondre aux besoins.**

Concernant la question des places disponibles en établissements d'accueil, le lancement d'un appel à projet spécifique (AAP) pour les mineurs non-accompagnés a été lancé en septembre 2018, pour 1 000 places.

Cette orientation a pour objectif, d'une part, de proposer des modalités de prise en charge adaptée pour ce public, et, d'autre part, de libérer et de remettre à disposition pour l'ensemble des enfants confiés les places, notamment de maison d'enfants à caractère social, qui sont occupées. Cela concerne environ 250 places à l'heure actuelle. Relancé au printemps 2019 après avoir été déclaré infructueux, les réponses à cet AAP sont en cours d'analyse et seront présentées à la commission de sélection des appels à projet du 12 octobre 2020.

S'agissant des mesures d'aides éducatives à domicile, on peut également souligner la création d'un service en janvier 2019 dont l'objectif est d'internaliser un certain nombre de mesures. Il s'agit du service « Accompagnement de l'enfant et de sa famille ». Cette démarche volontariste a permis de créer 12 postes de travailleurs sociaux et 2 postes de secrétariat. Le nombre de situations suivies au 24 février 2020 est de 97 familles, soit 194 enfants, avec 105 mesures d'AED (54 %) et 89 mesures d'AEMO (46 %).

**Recommandation n° 12 : mettre en place un outil partagé de pilotage de l'offre de places.**

La mise en place d'une commission de régulation des places instaurée depuis mars 2020 doit nous permettre de mieux connaître l'état des places disponibles en temps réel. Au-delà de l'impact d'un tel outil dans la recherche de solutions pour des situations individuelles, nous visons à disposer ainsi d'une vision plus fine des manques de places constatés et pouvoir proposer une offre plus adaptée. Il s'agit donc d'un élément important afin de permettre d'optimiser le pilotage de l'offre de places en structures.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, un dispositif spécifique d'accueil d'urgence a été mis en place en partenariat avec le Charmeyran, visant à créer une équipe dédiée pour l'accueil et l'évaluation des situations d'urgence, en lien avec les magistrats du siège et du parquet. Il s'agit de l'équipe mobile d'intervention et de régulation de l'accueil d'urgence départemental (EMERAUD). L'enjeu est de proposer une réponse rapide, réactive, et centralisée à ce type de demandes, et de rénover ainsi la prise en charge des situations d'urgence ainsi que son pilotage départemental.

Au surplus des éléments mentionnés ci-dessus, je vous invite à prendre en considération les observations émises par la collectivité sur d'autres éléments mentionnés dans votre rapport en vous reportant au mémoire ci-joint.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.



Jean-Pierre Barbier

## **Réponse au rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes**

Ce rapport a pour objet d'apporter des compléments d'analyse sur le rapport définitif transmis par la Chambre le 13 août 2020.

### **Sur l'organisation de la collectivité :**

Au sujet de la recentralisation des fonctions administratives et financières intervenue en 2018, la Chambre indique que cela a conduit à la suppression des postes de chefs de service ressources, les agents ayant été redéployés sur d'autres fonctions. En réalité, la compétence de ces agents a été maintenue au sein de ces fonctions administratives puisque la plupart des anciens chefs de service ressources sont restés dans les domaines financiers, marchés publics ou ressources humaines. En effet, parmi les 8 chefs de services administratifs et financiers actuels et les 10 responsables RH, 11 sont d'anciens chefs de service ressources ou adjoints.

### **Sur les transferts de compétences :**

Depuis la Loi NOTRe du 7 août 2015, le Département ne dispose plus de la clause générale de compétence, qui lui permettait auparavant de soutenir financièrement les transports urbains gérés par les autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) dont le SMTC ; et les compétences en matière de transports non urbains, réguliers et à la demande, et de transport scolaire, ont été transférées à la Région.

Par conséquent à compter de septembre 2015, la part de versement obligatoire du Département au SMTC et aux AOTU, correspondant aux transferts antérieurs des services de transports scolaires dans le cadre des périmètres de transports urbains et de leurs extensions, a été transférée de droit à la Région. En ce qui concerne le SMTC, la Région reverse au Département la fraction de compensation issue des transferts ci-dessus (4 349 382 €), et le Département inclut cette compensation dans la contribution forfaitaire annuelle de 11 M€ qu'il verse au SMTC.

Quant aux versements complémentaires ou volontaristes, le Département s'est donné pour objectif, dans le souci de se mettre en conformité avec la loi sans mettre en difficulté les gestionnaires de transports - SMTC et AOT (CAPI et CAPV)- qui bénéficiaient de ses soutiens, de se désengager progressivement.

C'est ainsi que le soutien volontariste à la CAPI (2 255 783 € en 2015/16) et à la CAPV (498 009 €) ont cessé en septembre 2018.

Dans le cas du SMTC, le Département a cherché dès 2015 à organiser son désengagement du financement des transports urbains gérés par le SMTC sur le ressort territorial de la métropole grenobloise, en négociant un protocole d'accord signé le 23 novembre 2015 avec Grenoble Alpes Métropole et le SMTC, qui prévoyait en particulier que le Département maintiendrait sa présence en tant que membre du syndicat pour en éviter la dissolution et lui permettre de s'élargir à de nouveaux membres.

Puis le Département s'est inscrit dans la réflexion pilotée par la Région, en partenariat avec les EPCI concernés et le SMTC, visant à faire évoluer le SMTC en syndicat élargi au bassin de mobilité de la grande région grenobloise (12 EPCI, plus de 800 000 habitants) dans l'idée de voir évoluer l'organisation des mobilités à cette échelle, et avec la perspective de voir à terme s'opérer la fusion des réseaux de transport routier de voyageurs. Cette décision a fait

l'objet d'une délibération le 12 avril 2019 approuvant la « charte d'organisation des mobilités du bassin de vie de la grande région grenobloise ».

Malgré une démarche initiée dans un cadre partenarial, le SMTC a adopté par délibération du 12 décembre 2019, sans l'accord de la Région ni du Département et sans tenir compte du vote d'opposition des élus départementaux (sans l'unanimité requise par l'article 8 de ses statuts), sa transformation en syndicat de type SRU au 1<sup>er</sup> janvier 2020, prévoyant d'autorité le maintien du Département au sein du syndicat, fixant en particulier sa représentation au titre des mobilités urbaines, lui imposant à ce titre, une contribution « socle » et pérenne de 11 M€/an (contraire au protocole de 2015).

Dès lors le Département a déposé un référé suspension et une requête en annulation à l'encontre de la délibération du SMTC du 12 décembre 2019. Il a délibéré le 19 décembre pour demander au Préfet de l'Isère de prononcer le retrait du Département du SMTC en vertu de l'article L 5721-6-3 du CGCT, et notifié sa demande au Préfet le 20 décembre 2019.

Constatant le rejet par le Tribunal du référé suspension du Département et la persistance du syndicat dans l'application de ses nouveaux statuts, le Département a voté le 20 février 2020 une décision de retrait sur le fondement de l'article 8-2 des statuts du SMMAG qui dispose que « *un membre peut se retirer à tout moment du Syndicat Mixte. Le retrait s'effectue dans les conditions fixées à l'article L.5211-25-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. A défaut d'accord, et conformément à l'article L.5721-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, les modalités financières sont fixées par arrêté du représentant de l'État dans le département* ».

En outre, si la loi LOM promulguée le 24 décembre autorise un Département à siéger - de manière volontaire (ce qui n'est pas le cas) - dans un syndicat de mobilité (art L1231-10 modifié par la loi LOM), il apparaît que le Département ne saurait continuer de siéger et contribuer financièrement dans un tel syndicat, au titre de compétences dont il ne dispose plus depuis la loi NOTRé.

Ainsi donc, le Département met un terme en 2020 à sa contribution annuelle de 11 M€. Il invitera la Région à se substituer à lui pour le versement de la fraction de ces 11 M€ correspondant aux compensations des transferts de lignes scolaires intervenus sur le ressort territorial de la métropole (ex périmètres de transport urbain) ; soit à concurrence de 4 349 382 €.

La preuve est ainsi faite que le Département entend se soumettre totalement aux effets de ladite loi en ayant mis un terme à ses participations financières auprès de la CAPV, de la CAPI, et du SMTC et en se retirant du SMMAG (ex SMTC), seule structure gestionnaire de transport dans laquelle il se trouve encore siéger.

En ce qui concerne la participation du Département à la SEM Minatec, le chapitre 3.2.4.3 indique que le Département a délibéré « *pour vendre 15254 actions de la SEM Minatec, soit la totalité de sa participation* ». Il convient de noter que ces 15254 actions ne représentent que les 2/3 des actions du Département, qui a conservé 1/3 de ses actions, conformément à la Loi NOTRé. Par ailleurs, si la vente de ces actions apparaît comme tardive, nous précisons que le Département, qui assurait la Présidence de la SEM, a d'abord cherché à garantir la stabilité de l'actionariat et de la gouvernance en se posant comme facilitateur pour l'entrée de la Région au capital. La cession des actions s'est ensuite réalisée, avant toute injonction des services de l'Etat, et sans incidence sur le fonctionnement de la structure et le développement des projets en cours dans un contexte pourtant complexe.



## Sur les ressources humaines

Au paragraphe 4.1.1, la Chambre identifie que le taux de vacances de poste dans la filière médico-social serait élevé (12 %) par rapport aux autres filières. Nous souhaitons préciser que le Chambre n'a pas analysé, sur ce point, une question relative à la vacance des postes (durée de recrutement, turn-over, difficulté de remplacement) mais un sujet relatif aux ETP pourvus sur les postes budgétaires. Ce taux de 12 % reflète surtout une proportion importante d'agents travaillant à temps partiel ce qui crée l'écart entre les ETP et les postes budgétaires.

Au paragraphe 4.1.2, la Chambre évoque un tableau de bord de suivi des effectifs à parfaire. Il est composé de deux types d'informations aussi bien pour les emplois budgétaires que les effectifs pourvus :

- Celle du cadre d'emploi pour les agents titulaires
- Celle des fonctions (et non du cadre d'emploi) pour les agents non titulaires.

Cette modalité d'instruction est perfectible et une action corrective sera mise en œuvre.

En revanche cette imperfection technique ne signifie pas que le tableau des effectifs n'est pas à jour. « La référence au stock d'emplois que [la collectivité] peut utiliser selon l'évolution de ses besoins », fait sans doute référence à la réserve des postes utilisés ponctuellement par la DRH pour gérer des situations individuelles ou de renfort.

De surcroit, le Département propose bien chaque mois en commission permanente l'ensemble des créations et suppressions de postes qui sont l'adaptation des effectifs au recrutement et aux besoins des directions. La délibération mentionne la direction, le service, le cadre d'emploi et la possibilité d'ouvrir le poste à un agent contractuel. La fonction n'est certes pas précisée et une action corrective peut être mise en œuvre en ce sens.

Il convient de rappeler également qu'au BP, en DM1 et en DM2, les rapports ressources humaines présentent l'état des effectifs permanents. Un tableau des effectifs est bien tenu et mis à jour régulièrement par la collectivité.

En ce qui concerne le recrutement d'agents contractuels, la Chambre conseille à la collectivité de veiller à ne pas recruter des agents contractuels sur des grades supérieurs aux besoins exprimés. Elle cite notamment la situation d'un agent contractuel recruté sur un grade d'administrateur territorial pour un poste de directeur adjoint d'une direction territoriale. Nous faisons remarquer que les postes de directeurs adjoints des directions territoriales n'ont pas un niveau de responsabilité inférieur à ceux des directions départementales. Au cumul de toutes les directions de la collectivité, nous recensons 4 postes de directeurs adjoints occupés par des administrateurs ou des ingénieurs en chef, témoignant du caractère non isolé de la situation mise en exergue par la Chambre. Nous maintenons que la taille et l'organisation de la collectivité nécessite que les postes de direction puissent être confiés à des agents détenteurs du grade d'administrateur territorial ou d'ingénieur en chef.

En ce qui concerne la politique d'emploi de travailleurs en situation de handicap, nous partageons les préconisations de la Chambre. D'ores et déjà, la collectivité a décidé de structurer la prise en charge de ce dossier en nommant un agent en charge de ce sujet à la DRH et en conduisant un diagnostic préalable au conventionnement avec le FIPHFP prévu au début de l'année 2021.

En ce qui concerne le régime indemnitaire, nous précisons que depuis la mise en œuvre du régime indemnitaire issu de la délibération du 21 juin 2019, l'attribution du régime indemnitaire fait désormais bien l'objet d'arrêtés individuels notifiés à chaque agent contrairement à la situation antérieure.

Au paragraphe 4.3.3.1.1, la Chambre examine la prime pour horaires décalés mise en œuvre au Département. Dans le cadre du RIFSEEP, le maintien de cette prime pour horaires décalés

trouve un fondement légal à travers l'IFSE dont le montant, conformément à la circulaire NOR RDFS1427139 C du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, peut varier en fonction notamment des sujétions particulières. Le travail en horaires décalés est considéré comme une sujétion particulière. Ce cas a d'ailleurs été cité clairement dans le guide édité par l'association des directeurs et des directeurs adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale (p. 42), qui considère que les horaires atypiques peuvent faire partie des sujétions à prendre en compte pour la détermination du montant de l'IFSE.

C'est la raison pour laquelle la Collectivité a fait le choix de considérer les horaires décalés comme un cas de majoration du montant de l'IFSE. L'octroi de cette majoration n'occasionne en outre pas de contrainte de gestion dans la mesure où les données sont intégrées automatiquement dans le logiciel de paie.

Le paragraphe 4.3.3.2 traite de la prime pour les métiers en tension. Cette majoration « métiers en tension » n'a pas été créée ex nihilo dans la mesure où elle se fonde sur l'IFSE dont elle respecte les plafonds réglementaires. Elle trouve ainsi un fondement légal. Elle est attribuée aux agents occupant des fonctions identifiées comme étant en tension, c'est-à-dire concernées par des difficultés de recrutement dues à un niveau de rémunération inférieur à ceux pratiqués pour une fonction identique sur le marché du travail. La collectivité a considéré que ces difficultés de recrutement pouvaient constituer des contraintes et sujétions particulières car elles peuvent être à l'origine de vacances de postes longues occasionnant une surcharge de travail pour les agents en poste occupant ce type de fonction. Elle participe donc clairement au bon fonctionnement des services. L'octroi de cette majoration se fonde par ailleurs sur des critères objectifs étayés par une analyse du marché de l'emploi (écarts de rémunération) conduite par un organisme spécialisé. Cette méthodologie d'analyse ainsi que les emplois concernés ont été présentés aux représentants du personnel.

Au paragraphe 4.3.4, la Chambre évoque de l'indemnité compensatrice. Le versement de ces indemnités compensatrices octroyées pour compenser des écarts de salaires dans le cadre de recrutements externes a cessé depuis la mise en place du nouveau régime indemnitaire au 21 juin 2019.

**En conclusion sur le régime indemnitaire, nous maintenons que** la collectivité a fait le choix d'une délibération précise sur les montants de régime indemnitaire associés à chaque groupe de fonctions afin de garantir une transparence et une égalité de traitement pour les agents occupant une même fonction ou un même niveau de responsabilité (groupe fonction). En effet, sur des fonctions identiques, il n'y a pas d'intérêt à une modulation des montants individuels, qui serait d'ailleurs illégale car elle ne se justifierait ni par des différences dans les conditions d'exercice des fonctions ni par les nécessités du bon fonctionnement du service. La collectivité a fait le choix d'introduire une possibilité de différenciation à travers les majorations d'IFSE afin de garder un cadre collectif et transparent garant d'égalité de traitement pour les agents de la collectivité. En effet, c'est davantage la vocation de la part variable du RIFSEEP (CIA) que de permettre une modulation individuelle des niveaux de régime indemnitaire.

### **Sur la gestion des véhicules**

Un certain nombre de d'agents de la collectivité dispose, pour nécessité de service, d'une autorisation de remisage à domicile d'un véhicule de service. Nous partageons la remarque de la Chambre consistant à améliorer la formalisation de ces autorisations de remisage à domicile. Par ailleurs, nous prenons acte de la remarque de la Chambre sur l'irrégularité de comptabiliser un avantage en nature sur les bulletins de salaire de ces agents.

En revanche, nous réfutons l'analyse de la Chambre consistant à laisser penser que ces véhicules seraient utilisés par les agents comme des véhicules de fonction. La note de service transmise à la Chambre témoigne du fait que l'utilisation qui en est faite s'inscrit exclusivement dans le cadre du remisage à domicile. L'extrait d'un mail cité par la Chambre ne peut pas être

la preuve du contraire. Il s'agissait du recrutement d'un directeur adjoint de territoire qui par nature peut disposer d'un tel remisage à domicile eu égard à la très grande fréquence de ses déplacements. Nous avons fourni par ailleurs, lors du contrôle, l'ensemble des factures autoroutières concernant ces véhicules qui ne mettent en évidence aucune pratique contestable.

## **Sur la commande publique**

Dans son rapport d'observations définitif, la Chambre évoque une fonction achat dispersée. Nous considérons au contraire qu'elle est bien centralisée à la DAJAM même si cette direction n'a pas la charge de la production opérationnelle de tous les actes d'achat (marchés, DSP, PPP) lesquels sont de la responsabilité des directions métiers qui peuvent s'appuyer sur la Direction des finances comprenant ses services administratifs et financiers. L'arrêté d'attribution des missions de la DAJAM est très clair sur ce point.

Au paragraphe 5.2.1, le rapport indique que le service achats a la charge d'établir « les prévisions d'achat par famille » : il faut souligner que de surcroît, le service achats a aussi dans ses missions le rôle de diffuser la culture de la performance de l'achat public, de mettre en place le sourçage et les études de marchés dans les différentes familles d'achat et d'assurer le lien entre les prescripteurs et les juristes lors des démarches de passation (cf arrêté d'attribution). C'est pourquoi, il nous semble inexact de dire que le service MCC (marchés et contrats complexes) « devait (selon l'organisation cible) piloter et animer la fonction achats ». Il est essentiel de rappeler que la fonction achats ne se réduit pas à l'identification des marchés à passer ou à renouveler mais se trouve être une démarche globale partant de l'identification des besoins d'achats et allant jusqu'à la contractualisation avec les prestataires adaptés.

Dans le même paragraphe 5.2.1, la Chambre estime que l'animation par le service MCC du réseau des gestionnaires de marchés est « distendue ». Nous considérons cette analyse un peu sévère puisque des contacts entre le service MCC et les 39 gestionnaires de marchés est quotidienne. Même si les réunions plénières en présence de tous les gestionnaires ne se déroulent en effet que de façon bimestrielle, de nombreux autres outils de coordination de l'action des gestionnaires de marchés existent. Nous avons fourni à la Chambre, à cet effet, l'ensemble du socle de recommandations produit par le service MCC : il comprend 8 fiches techniques, 5 fiches d'information, plusieurs comptes rendus de réunion et plus de 20 modèles de documents.

En ce qui concerne le recensement des besoins abordé au paragraphe 5.2.2, nous tenons à préciser que ce recensement n'a pas principalement de finalité budgétaire. Il est d'ailleurs parfaitement distinct temporellement de la démarche de préparation budgétaire. Comme le démontre les notes de recensement transmises à la Chambre, le principal objectif du recensement des besoins d'achats est de déterminer la stratégie d'achats famille par famille dans tous les domaines de la politique achats : sourçage, type de procédure d'achats, pertinence des marchés transversaux etc.

Dans ce paragraphe, un exemple est mis en exergue pour alerter sur la passation de certains marchés qui seraient en réalité inutile. Nous tenons à préciser que nombre de nos marchés transversaux de travaux n'ont pas vocation à titre principal à être utilisés pour des opérations de travaux importantes. En effet, par essence, les marchés transversaux de travaux sont peu adaptés aux spécificités de chaque chantier (accès, délais, contraintes du site etc.) ce qui rend leur performance économique souvent discutable. C'est pourquoi ils sont principalement utilisés lors des travaux courants de maintenance et parfois, comme dans l'exemple cité par la Chambre, en dernier recours pour pallier une consultation infructueuse.

Au paragraphe 5.2.4, la Chambre semble regretter que la DAJAM ne centralise pas l'ensemble du suivi et de la production des marchés. Elle pointe notamment que les services prescripteurs ont la charge de l'anticipation et de la gestion des délais afférents à chaque consultation, alors

même que ces services ne seraient pas en capacité de le faire sérieusement car trop absorbés par leurs activités opérationnelles. Nous ne partageons pas cette vision : la préparation, l'élaboration et la passation des marchés publics font partie intégrante des activités opérationnelles d'une direction. Dessaisir les services prescripteurs de cette préoccupation nous semble contre-productif et risque de rendre les marchés complètement inadaptés aux besoins qu'ils sont censés couvrir.

Pour expliciter son argumentaire, la Chambre pointe que 996 marchés arrivent à échéance en 2019 alors que la DAJAM n'a pas de tableau de bord pour suivre leur renouvellement ou leur reconduction. Sur ce point, il convient de rappeler que de très nombreux marchés n'ont pas nécessité à être renouvelés ou reconduits. Comme en témoigne le fichier transmis à la Chambre, sur tous ces marchés, 624 n'avaient pas vocation à être renouvelés. Il s'agit de marchés ponctuels et non récurrents comme des marchés de travaux, des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage, des marchés d'études, etc... Il est important de rappeler que la plupart des achats de la collectivité ne sont pas couverts par des marchés transversaux reconductibles, ce qui nous semble normal pour adapter nos actes d'achats à la réalité de nos besoins.

En ce qui concerne la prise en compte du développement durable dans les achats de la collectivité, la Chambre considère que le Département n'a pas mis en œuvre de schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER). A notre sens, les délibérations applicables au Département relatives au développement durable tiennent lieu de schéma de promotion des achats publics socialement responsables. A ce jour, 3 textes en vigueur engagent le Département sur le volet du développement durable :

- Délibération de décembre 2010 : « Mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement et de suivi pour une démarche de développement durable et d'achat responsable » (volet environnement) qui impose que Les marchés supérieurs à 90 000 € HT des segments d'achats ci-après doivent comprendre a minima un élément répondant aux enjeux environnementaux : Alimentation, Appareils électriques et électroniques de bureau, Bois et ameublement, Construction et rénovation importante de bâtiments, Energie (Electricité, chauffage, refroidissement), Fournitures de bureau, Habillement et textiles, Papier et services d'imprimerie, Produits et services de nettoyage, Travaux public, Véhicules et transport.
- Délibération de décembre 2013 : « Mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement et de suivi pour une démarche d'achat responsable » (volet social) qui instaure une réflexion systématique obligatoire sur l'opportunité d'introduire un volet social (heures réservées à l'insertion) pour les segments d'achats suivants : Transport de marchandise, Hôtellerie et restauration, Services de nettoyage, Assainissement, voirie, et traitement des déchets, Travaux de la chaîne graphique, d'impression et de reprographie, Entretien et exploitation des espaces verts, Services industriels. A cet égard, un agent à temps plein rattaché à la DSO (direction des solidarités) est chargé de l'accompagnement de toutes les Directions du Département dans la détermination du nombre d'heures réservées à l'insertion dans les marchés ainsi que le suivi de leur exécution.
- Charte de la commande publique 2018 : document public matérialisant les engagements du Département en matière de commande publique sont les axes 2 et 3 traitent des clauses sociales dans les marchés et de la question de l'achat responsable

### **Sur la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes**

Nous prenons note de l'appréciation globalement positive de la chambre sur la gestion financière de la collectivité. Au paragraphe 6.2.4, la Chambre relève que les immobilisations comptabilisées aux comptes 261 et 271 ne sont pas renseignées dans les documents budgétaires. Nous avons effectivement constaté un défaut de renseignement de nos

maquettes budgétaires. La difficulté était dû à un problème de paramétrage dans notre logiciel financier. Nous avons remédié à ce problème à compter des acquisitions 2018. Ainsi, dans le compte administratif 2018, les annexes concernées sont bien renseignées et cohérentes. Cette anomalie antérieure explique aussi la raison pour laquelle la cession des actions de la SEM VFD n'apparaissent pas au compte 261 mais figure en revanche bien dans le montant du compte 775.

Sur la question des rattachements des charges abordés au paragraphe 6.3.4, en complément des éléments déjà transmis, nous confirmons que les services administratifs et financiers (SAF) travaillant pour les directions territoriales participent pleinement au processus de rattachements dans le cadre des opérations de fin d'exercice contrairement à ce qu'expose la Chambre.

En effet, le pilotage global de ces opérations est assuré par le service Pilotage et Méthodes de la direction des Finances qui transmet à chacun des SAF travaillant pour les directions départementales la liste des engagements en cours et pour lesquels il est nécessaire de s'interroger sur l'opportunité d'un rattachement. Pour la partie des crédits dits "délégués" (bâtiments, social, routes) aux directions territoriales, chaque SAF départemental concerné se met alors en lien avec chaque SAF territorial afin d'obtenir une analyse des rattachements à opérer sur les engagements qu'ils ont eux-mêmes effectués.

Après retour d'informations en provenance des SAF territoriaux, le SAF départemental saisit les rattachements dans l'outil financier.

Les directions territoriales, par l'intermédiaire de leur SAF, font donc pleinement partie du processus de choix des engagements à rattacher.

En ce qui concerne les provisions pour compte de tiers analysées au paragraphe 6.3.6.4, nous avons pris conscience de la fragilité de la méthode utilisée antérieurement (provision à hauteur de 500 K€ reprise en totalité lors de l'inscription des crédits d'admission en non-valeur à la DM d'octobre). Nous nous sommes rapprochés du payeur départemental afin de pouvoir déterminer une méthode plus appropriée prenant en compte le volume des titres non recouverts et pour lesquels le risque de non recouvrement est probable. Cette démarche n'ayant pas encore abouti nous avons fait le choix d'adapter notre méthode initiale. Ainsi à compter de 2018, nous ne reprenons plus la totalité de la provision votée et nous n'inscrivons en année N+1 que le complément au stock restant si nécessaire.

Au paragraphe 6.3.8, la Chambre recommande une meilleure organisation de la gestion des régies. Nous partageons cette analyse puisque nous avons réalisé dès fin 2019 un audit sur la gestion des régies dont les conclusions ont été apportées le 14 février 2020. Depuis, un agent de la direction des finances est chargé de coordonner le fonctionnement des régies. La lettre de mission de l'agent chargé de cette coordination a été transmise à la Chambre.

### **Sur le volet protection de l'enfance**

S'agissant de la question des places en établissements, il est important de préciser que 332 places ont été créées depuis 2015, dès lors que l'orientation visant à fermer des places en établissement et de les « convertir » en place d'accueil familial, prise en 2013, s'est avérée à la fois inadaptée par rapport à l'évolution des besoins, et inapplicable dans le contexte de crise des vocations des accueillants familiaux en Isère, mais aussi plus globalement en France.

L'appel à projet concernant le développement de places spécifiques pour les mineurs étrangers isolés doit nous permettre par la suite de redéployer des places existantes pour des besoins partiellement couverts.

Qu'il s'agisse de la commission de régulation des places et de la mise en place de l'équipe d'urgence (fiches n° 20 et 21 du nouveau schéma), l'objectif est également de dégager du temps pour les référents en territoire afin que ceux-ci puissent investir davantage leur fonction de coordination autour de l'enfant et le projet pour l'enfant (PPE). Ce sont les enjeux posés dans les fiches n° 14 et n° 29 du schéma, intitulées respectivement « Conforter la mise en œuvre du projet pour l'enfant » et « Accompagner l'évolution des pratiques professionnelles ». L'objectif est de faire évoluer notre pratique du PPE vers un véritable plan d'action pour l'enfant, et qu'il puisse être travaillé de manière harmonisée, par des pratiques cohérentes, sur l'ensemble du Département.

Le dispositif d'accueil d'urgence a fait l'objet de présentation lors des trois dernières réunions tripartites dont la Chambre souligne toute l'importance : le 16 Décembre 2019 avec le Tribunal de Grenoble, et le 31 janvier 2020 au Tribunal de Bourgoin-Jallieu.

La Chambre insiste également sur les difficultés de recrutement des assistants familiaux. Conscient de l'enjeu de maintenir une capacité d'accueil significative au titre de l'accueil familial, le Département a choisi de revaloriser la rémunération de ces professionnels afin de leur garantir un niveau de traitement équivalent au montant du SMIG dès le premier enfant confié. C'est le sens de la délibération adoptée en Décembre 2019 par l'assemblée départementale.

S'agissant de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), celui-ci va connaître désormais un fonctionnement plus concret, plus opérationnel, en conformité avec les exigences réglementaires. Ainsi une commission « formation » va être mise en place. Il s'agit de la fiche n° 30 de notre nouveau schéma. L'objectif de cette commission sera de réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le Département (selon les dispositions de l'article L. 226-3-1 du Code de l'action sociale et des familles), et d'élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le Département à la protection de l'enfance.

Nous nous engageons également à créer une commission départementale pluridisciplinaire sur le statut des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance dont la Chambre regrette l'absence à l'heure actuelle. Il s'agit de la fiche n° 27 du nouveau schéma. L'objectif visé est de garantir aux enfants pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance un statut juridique adapté à leur situation, et de mettre en place au sein du Conseil départemental d'une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, en conformité avec les obligations légales et réglementaires (article 26 de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant issu du décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016). Il s'agit également de favoriser la montée en compétence des cadres ASE sur les statuts juridiques des enfants accompagnés.

Sur la question des mesures en attentes, notamment pour ce qui concerne l'assistance et l'aide éducative à domicile, nous allons à la fois et très concrètement :

- Mener un travail d'analyse de ces mesures afin de faire le point sur la pertinence de ces prescriptions lorsqu'elles émanent de nos propres services, des suites bien souvent du recueil et de l'analyse d'une information préoccupante. En effet, l'audit sur les IP va nous permettre de mesurer les écarts de pratiques dans les suites qui sont données à ces informations et à l'usage de la prescription de mesures éducatives. Ce type de prescription doit être réinterrogé dans son fondement et son utilité, au regard de principes de cohérence d'action départementale.

- Entreprendre un travail avec les opérateurs pour analyser et prioriser les situations en attente de mesures.
- Restructurer et calibrer cette offre d'accompagnement à domicile : il s'agit de la fiche n° 18 intitulée « Refondre l'offre d'accompagnement à domicile en protection de l'enfance ». Les enjeux de cette action sont de renforcer la lisibilité de l'offre d'accompagnement à domicile en protection de l'enfance et de fluidifier le dispositif en clarifiant le périmètre de ces mesures ainsi que l'accompagnement qui est proposé, d'ajuster l'intensité du suivi éducatif à domicile proposé en fonction de l'évaluation de la situation familiale évaluée dans le rapport de situation prévu à l'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles).

S'agissant des dépenses départementales liées à la protection de l'enfance, celles-ci sont en augmentation significative ces dernières années. La seule baisse qu'on peut noter est purement mécanique : elle est liée au transfert de la compétence prévention spécialisée opéré en 2017 à Grenoble Alpes Métropole au titre des dispositions combinées de la loi Maptam et de la loi Notre.

Ainsi, la diminution des dépenses consacrées à l'ASE entre 2015 et 2017 que laisse apparaître le tableau n° 77 du rapport définitif, avec une évolution de 138 071 000 euros à 134 097 000 euros s'explique pour l'essentiel par ce mécanisme.

S'agissant enfin de l'évolution des effectifs de l'aide sociale à l'enfance, qui est abordée notamment par le tableau n° 64 du rapport définitif, nous tenons à apporter des éléments d'explication quant à ce qui pourrait être perçu comme une baisse du nombre de postes psychologue à partir de l'année 2015.

Il s'agit en réalité d'une évolution des fonctions de psychologues en territoires, ceux-ci intervenant depuis quelques années non plus spécifiquement et uniquement auprès des professionnels de l'aide sociale à l'enfance et du public concerné, mais plus largement auprès également des équipes de polyvalence de secteur (ASP), et de protection maternelle et infantile (PMI), en charge des informations préoccupantes, ainsi que des familles rencontrées à ce titre. Le nombre de psychologues travaillant dans le champ de la protection de l'enfance, incluant le recueil et le traitement des informations préoccupantes, reste à peu près stable au total, comme l'indique cet extrait du tableau des indicateurs que nous transmettons chaque année à l'INSEE :

|      | <b>PMI</b> | <b>ASE</b> | <b>ASP</b> | <b>TOTAL</b> |
|------|------------|------------|------------|--------------|
| 2014 | 2,6        | 14,4       |            | 17           |
| 2015 | 2,4        | 13,73      |            | 16,13        |
| 2016 | 2,6        | 6,9        | 4,3        | 13,8         |
| 2017 | 2,6        | 7,6        | 5,1        | 15,3         |
| 2018 | 2,6        | 7,7        | 5,2        | 15,5         |

Précisons que ces chiffres concernent des personnes effectivement en poste, et que de légères variations peuvent également être expliquées par des vacances de poste, en attente de recrutement au moment où ces chiffres sont extraits.

Les publications de la chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :  
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes**  
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624  
69503 Lyon Cedex 03

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)