

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

**Rapport d'observations définitives en date du 24 mars 2010
(Département de la Lozère)**

Exercices 2002 et suivants

**Délibérations de la chambre : 15 septembre 2009 (observations provisoires)
4 février 2010 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 8 décembre 2009,

Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 15 mars 2010,

Document devenu communicable le 25 juin 2010

Rapport d'observations définitives n° 106/173 du 24 mars 2010

DEPARTEMENT DE LA LOZERE

Exercices 2002 et suivants

1- PROCEDURE ET CHAMP DU CONTROLE.....	2
2- PRESENTATION DU DEPARTEMENT DE LA LOZERE.....	2
3- LA FIABILITE DES COMPTES.....	3
3-1. Les régies.....	3
3-2. L'actif immobilisé.....	3
3-3. Les subventions transférables.....	5
3-4. Les comptes transitoire et d'attente.....	5
3-5. Les cessions d'immobilisations.....	6
3-6. Le rattachement des charges et des produits.....	7
4- LA GESTION BUDGETAIRE.....	7
5- LA SITUATION FINANCIERE.....	9
5-1. Les caractéristiques de la section de fonctionnement.....	10
5-2. La dette et les investissements.....	12
6- CONTROLE INTERNE ET EVALUATION.....	13
7- LA POLITIQUE SOCIALE.....	14
7-1. L'aide sociale.....	14
7-1.1. Les données démographiques et les caractéristiques du budget d'aide sociale.....	15
7-1.2. La gestion de la politique d'aide sociale.....	15
7-2. La politique sociale envers les personnes âgées.....	16
7-2.1. Les caractéristiques de la population âgée.....	16
7-2.2. La prise en charge du grand âge : programmation et organisation.....	17
7-2.3. Les bénéficiaires de l'aide personnalisée à l'autonomie.....	18
7-2.4. Le coût et le financement de l'aide personnalisée d'autonomie.....	19
7-2.5. L'élaboration, la gestion et les caractéristiques des plans d'aide.....	20
7-2.6. La qualité et l'efficacité des plans d'aide.....	21
7-2.7. Le suivi de l'effectivité des plans d'aide.....	22
7-2.8. Les services d'aide à domicile.....	23
SOMMAIRE DES TABLEAUX ANNEXES.....	25

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)*

1- PROCEDURE ET CHAMP DU CONTROLE

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le précédent contrôle de gestion réalisé par la chambre a donné lieu à un rapport d'observations définitives du 27 mars 2003. La chambre avait, notamment, retenu des observations en matière d'exécution budgétaire et d'investissement (opération de l'aire de la Lozère).

La chambre régionale des comptes vient d'examiner les comptes et la gestion du département de la Lozère (la Lozère ou le département dans la suite du rapport) pour les exercices 2002 et suivants.

Les points suivants ont particulièrement retenu l'attention de la chambre :

- *la fiabilité des comptes,*
- *la gestion budgétaire,*
- *la situation financière,*
- *le contrôle interne et l'évaluation,*
- *la politique sociale.*

Le rapport d'observations provisoires a été communiqué le 9 octobre 2009. Le président du conseil général de la Lozère, M. J-P. POURQUIER, a répondu par lettre du 8 décembre 2009. Un extrait du rapport d'observations provisoires a été communiqué le 9 octobre 2009 à l'ancien ordonnateur du conseil général de la Lozère, M. J-P. POTTIER.

2- PRESENTATION DU DEPARTEMENT DE LA LOZERE

La Lozère est un département rural qui s'étend sur 5 168 km². Il se compose de 185 communes dont six regroupent 43 % de la population. Cette dernière s'élèverait à 75 542 habitants selon les dernières estimations (INSEE 2007), soit une progression de 2,76 % depuis 1999. Département le moins peuplé de la région Languedoc-Roussillon, sa densité de 14,6 habitants au kilomètre carré reste stable.

Au niveau économique, l'activité est essentiellement tertiaire (80 %), l'industrie et la construction représentant 18 % et l'agriculture 2 %. La population active comprend 25 156 emplois. Le taux de chômage est faible tant au niveau régional (4,1 % pour 10,7 % au quatrième trimestre 2007) que national (4,1 % pour 7,5 % au quatrième trimestre 2007). Les 4 035 entreprises interviennent majoritairement dans les services (47 %) et le commerce (24 %). Toutefois quelques grands noms de l'industrie (Arcelor, Nestlé Waters France) y sont présents. Le caractère rural constitue un atout pour la mise en valeur des ressources territoriales. L'agriculture occupe 14 % de la population active (4 % au niveau national) et le secteur touristique dispose d'une capacité d'accueil de 73 000 lits générant 270 M€ de chiffre d'affaires.

Les caractéristiques sociales et sanitaires du département peuvent être cernées par les données contenues dans un document établi par les services du conseil général¹. Elles soulignent que la proportion des personnes de plus de 60 ans passerait de 27 % à 37 % entre 2000 et 2030 tandis que celle des moins de 20 ans diminuerait de 23 % à 16 %. La Lozère dispose de 62 établissements médico-sociaux pour l'accueil des personnes âgées et des personnes handicapées. Au niveau médical, le département manquerait de médecins généralistes (10 pour 10 000 habitants en Lozère ; 14 pour 10 000

¹ « 2007-2013... la Lozère a de l'avenir ! »

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

habitants en Languedoc-Roussillon). Enfin le département dispose de sept hôpitaux et d'une clinique ce qui représente 564 lits.

Le département employait 645 agents (589 ETP) à la fin 2007. Son compte administratif 2007 s'est élevé à 79,6 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et à 51 millions d'euros pour les dépenses d'investissement. Entre 2002 et 2007 les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement ont augmenté de respectivement 42,15 % et 11,40 %.

3- LA FIABILITE DES COMPTES

3-1. Les régies

Le département n'a créé aucune régie nouvelle sur la période contrôlée, la régie des chèques caution a été supprimée en 2007.

La régie des archives départementales fonctionne normalement. Elle a pour objet l'encaissement des recettes de photocopies pour le compte du public. Le dernier arrêté modificatif est du 7 mars 2001. Le régisseur a été désigné en 1996. La régie dispose d'une encaisse de 305 euros depuis janvier 2002.

Son fonctionnement révèle que la mise en œuvre du contrôle des régies doit être améliorée.

Deux instructions codificatrices relatives à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des régies des collectivités locales et des établissements publics locaux, n° 98-037-ABM du 20 février 1998 et n°06-031-ABM du 21 avril 2006, couvrent la période sous revue.

Le dispositif prévoit que le comptable procède à des vérifications régulières et transmet le rapport à l'ordonnateur qui prend les mesures nécessaires.

Sur la période examinée, un rapport d'inspection comptable du 17 septembre 2007 a été produit. Toutefois, ce rapport qui n'est pas signé par le régisseur et le vérificateur ne semble pas avoir été transmis à l'ordonnateur puisque son visa n'y figure pas.

Les remarques contenues dans ce rapport d'inspection (permettre l'institution d'un fonds de caisse compte tenu des écarts révélés par la vérification comptable, fixer la périodicité de versement des chèques à la paierie, autoriser l'encaissement par carte bancaire) ne paraissent pas avoir été examinées par les services de l'ordonnateur. Aucun arrêté modificatif des conditions de fonctionnement de la régie n'a été pris.

En ce qui concerne les contrôles des services de l'ordonnateur, il a été indiqué que les contrôles étant effectués « *essentiellement par le payeur départemental* », aucun procès verbal de vérification n'est disponible.

Nonobstant le niveau de l'encaisse, le dispositif de contrôle des régies doit être complètement mis en œuvre, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le régisseur est soumis aux contrôles de l'ordonnateur auprès duquel il est placé.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir pris note de la nécessité de mettre en place un dispositif de contrôle conforme à la réglementation.

3-2. L'actif immobilisé

L'instruction codificatrice M52 précise que la responsabilité de la gestion des actifs incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur étant chargé de recenser et d'identifier les biens, il lui revient de dresser l'inventaire des biens immobilisés. L'inventaire et l'état de l'actif doivent

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

correspondre. Cette identité repose sur la qualité des informations échangées entre l'ordonnateur et le comptable.

Il ressort des indications transmises par les services de l'ordonnateur que les données relatives au patrimoine restent incomplètes.

Le département a souhaité disposer en 2003 d'un inventaire exhaustif des biens, corrélé à la comptabilité, en recourant aux services d'un prestataire extérieur. Les travaux réalisés n'auraient pas été satisfaisants.

Lors des opérations de transposition comptable, il a donc été décidé (délibération n°04-6110 du 25 novembre 2004 « inventaire des biens immobiliers et mobiliers du département ») de procéder à un apurement des comptes d'immobilisation. Tous les biens immobiliers et les biens mobiliers acquis postérieurement à 1999 ont été conservés à l'actif. Les biens mobiliers ont été considérés comme amortis et assortis d'un échéancier de sortie sur six ans. Les biens mobiliers antérieurs à 1999 n'ont pas été maintenus à l'actif.

Un inventaire systématique est mis en œuvre pour tous les biens acquis depuis 2004 qui sont enregistrés au sein d'un logiciel (« Opale ») en distinguant le suivi physique des biens (numéro code barre), géré par les directions concernées, de leur gestion financière (numéro d'immobilisation) réalisée par la direction des finances.

Cette organisation appelle des remarques.

L'existence d'une procédure ad-hoc pour tous les biens acquis depuis 2004 ne peut impliquer l'absence d'inventaire pour les biens plus anciens qu'il a été décidé de conserver. En effet aucun inventaire complet et actualisé n'a pu être produit alors que la nouvelle procédure existe depuis 2004.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a communiqué plusieurs inventaires différents (immobilier, mobilier antérieur à 2004, informatique et mobilier depuis 2004, véhicules et divers matériels). Cette pluralité d'inventaires confirme la nécessité de disposer d'un inventaire complet et actualisé permettant de disposer d'une vision unifiée du patrimoine.

De même aucun état de récolement faisant état de la conformité entre l'inventaire, l'état de l'actif, le tableau des amortissements et le tableau des flux des immobilisations n'a pu être communiqué, les services ayant souligné que des travaux de rapprochements étaient en cours.

En réponse, le département a précisé que les opérations de rapprochement étaient en cours d'achèvement.

Confier la gestion physique des biens aux directions affectataires n'est pas recommandé. Au regard de la fiabilité de l'inventaire, il serait préférable que cette gestion ainsi que la responsabilité du recensement régulier des biens immobilisés soient confiées à un seul service.

L'ordonnateur a indiqué en réponse que l'éclatement des services du conseil général sur plusieurs sites rendrait difficile la gestion physique des biens par un service. Cependant, il est fait état de ce que la réflexion en cours, sur la remise à plat des procédures de gestion des actifs, pourrait permettre de définir une structure de gestion et de fonctionnement adéquate.

Il ne semble pas que l'assemblée délibérante ait été tenue informée du calendrier et de la procédure mise en œuvre pour la radiation de l'actif des biens mobiliers antérieurs à 1999 qu'elle avait décidée. Le département souligne dans sa réponse que la délibération est exécutoire et autorise le payeur départemental à passer les écritures de régularisation nécessaires. La chambre précise qu'en rendant compte de la bonne exécution des opérations concernées, les services contribueraient à apporter une information exhaustive à l'assemblée délibérante.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

3-3. Les subventions transférables

La gestion des subventions transférables est perfectible.

Selon l'instruction budgétaire et comptable les subventions d'équipement reçues sont créditées au compte 13 et, en fonction de leur caractère transférable ou non, donnent lieu à une répartition entre les comptes 131 (subventions transférables pour le financement d'équipements amortis) et 132 (subventions non transférables destinées au financement d'équipements non amortis).

Les subventions d'équipement transférables doivent faire l'objet d'une reprise annuelle à la section de fonctionnement et disparaître progressivement du bilan. Le montant de la reprise est égal à celui de la subvention rapportée à la durée de l'amortissement du bien subventionné.

Il est apparu que deux budgets annexes (« laboratoire départemental d'analyses » et « domaine des Boissets ») n'avaient donné lieu à aucune comptabilisation de reprise des subventions. Ces reprises auraient dû intervenir à partir de 2005 (« domaine des Boissets ») et 2006 (« laboratoire départemental d'analyses »). Le montant total des subventions à rapporter pour ces budgets annexes est de 125 732,28 €. Pour chaque budget annexe, les subventions à reprendre représentent l'intégralité des subventions figurant au passif du bilan.

Selon les informations obtenues, la comptabilisation aurait débuté en 2007 pour le budget annexe du « laboratoire départemental d'analyses » et aurait été oubliée pour le budget annexe du « domaine des Boissets ».

L'absence de transfert des subventions d'équipement au compte de résultat contrevient à l'article L. 3332-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que cette reprise est une dépense obligatoire pour le département. Enfin elle conduit à une lecture erronée de l'équilibre financier du bilan et du compte de résultat.

En réponse, le département a précisé que la régularisation de l'amortissement interviendrait en 2010.

3-4. Les comptes transitoire et d'attente

Au budget principal, le suivi du compte transitoire 466 « restes à payer sur règlement par virement par chèques sur le trésor » (en M51) et 4712 « recettes à classer virements ré-imputés » (en M52) doit être amélioré (annexe 1 soldes des comptes depuis 2000).

L'examen des soldes de ces comptes souligne que certaines sommes y figurent plusieurs années avant d'être régularisées, malgré leur caractère transitoire. Ainsi deux titres de 628,32 € (« CT impayés 2000 ») et 270,75 € (« R. D. n° 43/2000 ») n'ont été régularisés qu'au cours de l'exercice 2005 alors qu'ils ont été inscrits en 2001. Trois titres (« B. » 54,76 €, « Chèques impayés 2002 » 111,44 € et « V. J-P. » 547,20 €) ont été imputés à l'état de développement des soldes depuis 2003. Ils n'étaient pas régularisés à la fin 2006.

Les comptes transitoires ont pour objet de retracer les opérations qui ne peuvent être imputées définitivement car ils exigent une information complémentaire. Ces comptes doivent être apurés dès que possible, par imputation au compte définitif. Les comptes 466 et 4712 enregistrent des opérations de virement de la collectivité qui n'ont pu être finalisées, à la suite notamment d'une clôture de compte.

Selon les informations communiquées, ces montants sont régularisés dès qu'un nouveau numéro de compte est communiqué. Toutefois, lorsque le bénéficiaire ne peut être retrouvé, le montant demeure au compte d'imputation provisoire jusqu'au 31 décembre de la quatrième année suivant la ré-imputation puis donne lieu à l'émission d'un titre. Ainsi les trois titres relevés ci-dessus ont été prescrits en 2008.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Ces opérations conduisent à s'interroger sur la précision apportée à la rédaction des mandats de paiements et sur l'efficacité de la procédure de recherche effectuée par la collectivité pour retrouver le créancier pendant quatre ans.

En effet, la désignation du créancier doit correspondre précisément à celle qui figure sur les pièces justificatives annexées au mandat. En matière de paiement par virement, les indications concernant le numéro du compte à créditer et la désignation du centre de chèques postaux ou de l'établissement bancaire du créancier, doivent faire l'objet d'une attention particulière pour éviter tout rejet. Enfin il est rappelé que le créancier peut être relevé de la prescription.

La gestion du compte transitoire 4712 ne doit pas avoir pour effet de laisser le temps de la prescription s'écouler sans mettre en œuvre les mesures nécessaires à la recherche des créanciers.

Dans sa réponse, le département a indiqué, en ce qui concerne les chèques impayés, que les raisons pour lesquelles les chèques n'ont pas été présentés à l'encaissement restent inconnues. En ce qui concerne les virements ré-imputés, qui concerne essentiellement des allocations accordées aux familles en matière de transport scolaire, les recherches sont réalisées par le service émetteur à la demande du comptable. Il existe cependant de rares cas où les bénéficiaires ne peuvent être localisés. Selon le département cette situation pourrait s'expliquer par le délai relativement long qui s'écoule entre la demande d'attribution et le paiement qui n'intervient qu'en fin d'année.

3-5. Les cessions d'immobilisations

La gestion des cessions d'actifs doit faire l'objet d'une attention renouvelée.

Les cessions à titre onéreux donnent lieu à des écritures précises, en dépenses et recettes, aux deux sections du budget pour constater le prix de cession, la sortie comptable du bien et le transfert de la plus ou moins value à la section d'investissement.

Les cessions des exercices 2004 à 2006 ont révélé des imputations incomplètes : absence de neutralisation au compte de résultat, non constatation de la sortie des biens ou encore produit de cession non affecté à la section d'investissement.

Selon les informations communiquées, aucun mouvement n'a été constaté en 2004, sauf la constatation de la recette au compte de résultat. Les écritures de 2005 regroupent les imputations relatives aux plus ou moins values de 2004 et de 2005, mais sans les écritures de sortie de biens.

Cette pratique se traduit d'abord sur les résultats des sections budgétaires. Le résultat de fonctionnement est majoré du prix de cession alors qu'il devrait être transféré à la section d'investissement conformément à l'article L. 3332-3-8 du code général des collectivités territoriales. Il en est ainsi pour le résultat de fonctionnement en 2004 (+ 71 227,17 €), 2005 (+ 638 682,02 €) et 2006 (+ 13 203,15 €). Il en va de même pour les résultats de la section d'investissement, mais dans des proportions qu'il est difficile de déterminer compte tenu de l'absence des écritures de sorties des biens.

Elle a ensuite des conséquences sur le bilan qui ne reflète plus la réalité des mouvements qui ont affecté le patrimoine.

En réponse, le département a indiqué que les dispositions comptables de cession des biens sont complètement mises en œuvre depuis 2007.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

3-6. Le rattachement des charges et des produits

La procédure de rattachement des charges et des produits comporte une marge d'amélioration.

L'instruction codificatrice M52 repose notamment sur le principe de l'indépendance des exercices dont le respect impose de rattacher les charges et les produits à l'exercice auquel ils se rapportent. S'il est admis que le rattachement fasse l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice, cette possibilité est conditionnée à la nécessité de conserver chaque année une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes.

Selon les indications communiquées, la collectivité a procédé à des rattachements de charges en 2004 (270 307,42 €), 2005 (220 852,91 €) et 2007 (220 472,96 €). Aucun rattachement n'a été réalisé en 2006.

Il ressort de cette pratique deux observations.

L'ordonnateur doit établir un état des produits et des charges rattachés à l'exercice précédent, émarginé des mises en recouvrement et en paiement intervenues durant l'exercice. Ce document est transmis au comptable qui le joint à son compte de gestion. Ce document n'est pas dressé ce qui compromet le suivi de la fiabilité des rattachements opérés.

Le volume constant des rattachements constatés durant trois exercices conduit à s'interroger sur l'absence de significativité des opérations de 2006.

Les services de l'ordonnateur disposent d'un logiciel qui permet de saisir le service fait et la gestion des mandats de rattachement. Cet outil doit permettre de gérer précisément les comptes de rattachement et les restes à réaliser et retracer fidèlement la situation budgétaire et comptable de la collectivité.

Dans sa réponse, le département a précisé que si la faiblesse des rattachements constatés précédemment avait conduit en 2006 à ne plus y procéder, le souci de veiller à la cohérence des méthodes comptables a justifié la reprise de cette procédure. En outre, il a été pris note de la nécessité de mettre en place un état de suivi des écritures rattachées.

4- LA GESTION BUDGETAIRE

Dans son dernier rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait relevé que l'exécution du budget se caractérisait par un taux de réalisation très inférieur aux prévisions.

Les résultats de l'exécution budgétaire des opérations réelles, hors soldes d'exécution reportés, pour la période 2004-2007, soulignent que la situation a progressé mais reste largement perfectible (voir annexe 2 tableaux relatifs à l'exécution budgétaire).

Le taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement au regard des prévisions actualisées (budget primitif et décisions modificatives) représente en moyenne sur la période 86 %. Cependant aucune plus-value de recettes réelles de fonctionnement n'est relevée alors que la prévision est ici plus difficile. Il peut être relevé une surévaluation des crédits votés par rapport aux besoins effectifs. Les écarts entre les soldes prévisionnels et définitifs sont à cet égard significatifs lorsque l'on compare les dépenses (écart moyen de 14 points) et les recettes de fonctionnement (écart moyen de 1,3 points).

La faiblesse des taux de réalisation des dépenses réelles comme des recettes réelles d'investissement est significative. Les taux représentent en moyenne sur la période respectivement 45,69 % et 29,22 % des prévisions actualisées. Les importants écarts constatés, certains exercices

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

ressortent d'une surévaluation des crédits votés et probablement d'une insuffisance dans la mise au point et la conduite des opérations d'investissement.

En réponse, il a été souligné que les taux d'exécution se sont améliorés depuis la mise en place de la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Le département a décidé fin 2005 de mettre en place, à compter du 1^{er} janvier 2007, une gestion budgétaire en autorisations de programme (AP) et en crédits de paiement (CP) afin d'obtenir une meilleure lisibilité des décisions politiques d'investissements et d'optimiser la gestion des crédits alloués aux services. L'objectif affiché est de parvenir à un budget primitif très proche d'un compte administratif prévisionnel.

Dans ce cadre, un règlement financier ainsi qu'un nouveau règlement d'attribution des subventions ont été rédigés. Une prospective financière a été mise en place afin de déterminer les marges de manœuvre disponibles. Un logiciel de prospective financière a été acquis et devrait être opérationnel courant 2009.

Or cette réorganisation présente quelques faiblesses.

D'abord les délibérations relatives aux autorisations de programme adoptées les 1^{er} et 2 mars 2007 (recueil des actes administratifs publié le 16 avril 2007) concernent significativement (34 704 k€ soit 42,5 % du montant des AP 2007 de 81 578 k€) des reports de crédits votés au cours d'exercices antérieurs à 2007 et réaffectés sous la forme d'autorisations de programme et de crédits de paiements pluriannuels.

Dans sa réponse, le département a fait valoir qu'il était logique de reprendre l'ensemble des reports correspondants à des programmes d'investissement en cours de réalisation, en précisant cependant que tous les reports de l'exercice 2006 et antérieur n'avaient pas été repris.

La chambre précise que la reprise des reports n'est pas en soi critiquable. Elle ne contribue pas à la lisibilité de la nouvelle politique pluriannuelle d'investissements décidée sous la forme de la procédure d'autorisation de programme et de crédits de paiement.

Plusieurs documents retracent le montant des autorisations de programme votées : les délibérations individuelles, le budget primitif, les documents joints aux budgets primitifs et aux comptes administratifs. La diversité des données contenues et des présentations pouvant nuire à l'information des élus, le département a précisé dans sa réponse qu'une seule délibération, regroupant l'ensemble des autorisations de programme votées, modifiées ou annulées, est à présent adoptée.

Ensuite il est observé que si la mise en place du dispositif des AP/CP a permis d'améliorer les taux d'exécution entre 2006 et 2007, les taux globaux de 69 % en dépenses et de 50 % en recettes ne sont pas satisfaisants puisqu'ils intègrent en fait des opérations qui ont été prévues avant 2007.

Le suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement a été communiqué par le département (voir annexe 3).

Il en résulte que le taux d'engagement des autorisations de programme de 74,71 % signifie que 20 628 k€ de programmes d'investissement n'ont donné lieu à aucune prévision pluriannuelle de crédits de paiement, ce qui est élevé. La question, concernant l'utilité d'adopter un volume prévisionnel de 81 M€ d'investissement, se pose lorsque l'engagement intégral de cette enveloppe sur les trois années suivantes ne paraît pas possible.

En réponse, le département précise que plus de la moitié des crédits d'investissement correspondent à des aides indirectes versées aux collectivités pour lesquelles le département n'a pas la maîtrise d'ouvrage. Cependant il est souligné que le département est conscient du problème de l'exécution tardive des crédits. Il a ainsi été décidé de mettre en place un suivi des subventions accordées.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Les crédits de paiement ont été engagés en 2007 à hauteur de 74,4 %, exécutés à 74,3 % et ont donné lieu à 6 921 k€ de restes à réaliser. Ces chiffres traduisent un gel de crédits significatifs de 2 165 k€ que la procédure des AP/CP a justement pour objet d'éviter. Enfin la collectivité a voté des autorisations de programme uniquement pour la partie dépense, sans procéder à une évaluation parallèle des ressources à allouer. En ne veillant pas à mesurer les conséquences des dépenses projetées, le département s'expose à ne pas maîtriser ses prévisions pluriannuelles de dépenses et à demeurer tributaire de ses recettes annuelles.

Le département a indiqué dans sa réponse qu'il est conscient des efforts nécessaires pour améliorer et optimiser la gestion pluriannuelle des investissements et la prévision annuelle de ses dépenses. Il a précisé que c'est l'ensemble des intervenants qui doivent être sensibilisés à la problématique de l'évaluation des programmes d'investissement.

Dans ces conditions, les budgets votés par l'assemblée continuent de refléter imparfaitement la réalité des dépenses de l'exercice, contrairement à l'objectif d'ajustement dans le temps induite par la technique des AP/CP. Le département dispose d'une expérience récente à ce titre. Mais les années qui ont précédé la mise en place de cette technique pouvaient justifier qu'une attention particulière soit apportée à la construction des évaluations du premier budget faisant application de cette technique budgétaire.

Le dispositif des AP/CP a pour fonction de fluidifier la gestion des opérations d'investissement, en tenant compte de leur caractère pluriannuel ainsi que des procédures de mise en œuvre. Cet objectif n'est pas atteint.

Il conviendrait de rechercher les origines de cette difficulté à fiabiliser le taux de réalisation des investissements. Les modalités de financement sous forme de cofinancement pourraient être une explication. Les conditions mises à l'octroi des subventions d'investissement devraient être réévaluées. Une évaluation imprécise des programmes relevant du département pourrait justifier une action de sensibilisation des services pour parfaire les évaluations.

5- LA SITUATION FINANCIERE

L'examen de la situation financière est contraint par l'importance des compétences prises en charge depuis 2002 (croissance du financement des SDIS, allocation personnalisée d'autonomie, revenu minimum d'insertion, routes, personnels Atos de l'enseignement, personnes handicapées), par les modifications apportées aux recettes (suppression de la vignette, modification du taux des droits de mutation, intégration de la part salaire dans la DGF) et par la mise en place d'une nouvelle instruction budgétaire et comptable (M52).

Cet examen commence en 2004 compte tenu des conséquences que les événements rappelés ci-dessus ont eues pour l'ensemble des départements : croissance élevée de certains postes de dépenses (sociales et personnels) et modification tant du contenu que de la présentation de plusieurs postes consécutivement à la mise en place de la nouvelle nomenclature.

La présente analyse est limitée au budget principal du département, les enjeux financiers de ses budgets annexes n'étant pas élevés (en 2007 les dépenses de fonctionnement des trois budgets annexes ont représenté 2,9 % des dépenses du budget principal).

L'analyse qui suit est circonscrite à l'essentiel : les niveaux d'exécution et les modalités de leur obtention. Les chiffres proviennent des données traitées par le ministère des finances dans le cadre du suivi des comptes départementaux. Ces données sont disponibles en ligne². La plupart des tableaux ont été annexés. Les comparaisons sont faites par rapport à la strate des départements de moins de 250 000 habitants. Cette strate se compose de 21 départements. La situation comparative de la Lozère par rapport à cet ensemble fait apparaître des écarts qui tiennent au niveau de sa population. Il convient de relativiser certaines différences.

² <http://alize2.finances.gouv.fr/communes/>

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

5-1. Les caractéristiques de la section de fonctionnement

La situation est retracée dans le tableau suivant :

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	%
Produits de fonctionnement	76 718	77 470	85 179	92 922	21,12
Charges de fonctionnement	69 488	68 559	72 956	79 504	14,41
Excédent brut de fonctionnement ³	19 032	19 890	23 403	22 460	18,01
Résultat comptable	7 230	8 910	12 223	13 418	85,58

Le département a enregistré en quatre ans une croissance de ses recettes de fonctionnement (21,12 %) supérieure à l'évolution des dépenses (14,41 %). L'excédent de gestion courante a donc progressé de 18,01 %. Le résultat a progressé de plus de 85 % ce qui est particulièrement positif.

Toutefois, la baisse de l'excédent de gestion en 2007 (- 4,03 %) doit être relevée puisqu'elle traduit une croissance des dépenses réelles de fonctionnement plus soutenue (9,98 %) que celle des produits réels de fonctionnement (6,08 %), compte tenu des transferts de compétences. Cette évolution doit être surveillée car elle contraste avec le passé.

Le détail des produits de fonctionnement réels est mis en annexe 4.

Les produits réels de fonctionnement représentent 1 102 € par habitant en 2006 et 1 162 € par habitant en 2007, pour une moyenne de la strate de 993 euros par habitant en 2007. Ce bon niveau résulte pour l'essentiel des recettes de l'Etat. En effet, la dotation globale de fonctionnement représente 571 euros par habitant en 2006 et 580 euros par habitant en 2007 (moyenne de la strate de 278 euros par habitant en 2007). La Lozère se caractérise par l'importance des dotations et participations de l'Etat qui représentent régulièrement plus de 50 % des produits réels de fonctionnement (56,53 % en 2004 et 58,36 % en 2007).

La fiscalité directe du département qui approchait 23 % (22,66 %) des produits réels en 2004 en représente 20,6 % en 2007 pour une moyenne de la strate cette année de 32,5 %. Le rendement, rapporté à l'euro par habitant, a toujours été inférieur à la moyenne de la strate (2004 : 224 € pour 271 € en moyenne ; 2007 : 248 € pour 326 € en moyenne).

La stratégie fiscale du département ressort du tableau mis en annexe 5. La progression des taux sur la période a été peu élevée (1,70 % en moyenne annuelle pour l'ensemble des taxes). Ceci tient à la stabilité des taux depuis 2006.

La progression des bases est plus soutenue, à l'exception de la taxe foncière non bâti qui décroît régulièrement depuis 2004. Il convient de relever que les bases d'imposition de la Lozère sont les plus faibles de l'ensemble des départements français.

Si le potentiel fiscal de la Lozère est légèrement inférieur à la moyenne de la strate (2006 : 229 € pour 236 € en moyenne ; 2007 : 257 € pour 262 € en moyenne), la pression fiscale laisse apparaître des marges de manœuvre (2006 : 1,05 pour 1,33 en moyenne ; 2007 : 0,97 pour 1,24 € en moyenne) qu'il semble malaisé de mobiliser.

³ Excédent brut de fonctionnement = produits de fonctionnement courants réels (comptes 70 à 75) - charges de fonctionnement courantes réelles (comptes 60 à 65)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

En tenant compte de ces caractéristiques, le produit fiscal net de la Lozère s'est accru de 2,88 % en 2008, ce qui est inférieur à l'augmentation nette enregistrée par l'ensemble des départements en 2008 (4,4 %).

Au total, la structure des produits réels de fonctionnement fait apparaître une dépendance financière à l'égard des recettes de l'Etat tandis que la marge de manœuvre fiscale est faible.

Le détail des charges réelles de fonctionnement figure en annexe 6. Ces charges s'élèvent à 798 € par habitant en 2006 et 872 € par habitant en 2007, pour une moyenne de la strate de 834 euros par habitant en 2007.

Le volume des dépenses de la Lozère se situe dans la moyenne des départements tant pour les « charges de personnels » que pour les « subventions et contingents ». Il convient toutefois de relever que la croissance soutenue des charges de personnels (48,95 %) est essentiellement imputable à l'année 2007 (31,58 %). Ceci est conforme à la forte augmentation ayant affecté les dépenses de personnels de tous les départements en 2007, à la suite de la prise en charge des salaires des personnels techniciens et ouvriers des services de l'éducation nationale et des personnels des directions départementales de l'équipement dans le cadre de l'acte II de la décentralisation. Le surcroît de charge est compensé par la taxe sur les conventions d'assurance (5 002 k€ en 2007).

Le ratio de rigidité des charges structurelles⁴ avoisine désormais les 50 % (49,6 % en 2007 après 48 % en 2006) mais reste inférieur à la moyenne de la strate (65,2 %).

A l'inverse, le niveau des « achats et charges externes » atteint 185 € par habitant (2007) et 163 € par habitant (2006) alors que la moyenne de la strate était de 122 € par habitant (2007) et 116 € par habitant (2006), ce qui représente une augmentation significative (13,49 %) de ce poste par rapport à l'évolution moyenne (5,17 %) des autres départements.

Les crédits alloués aux subventions et contingents (annexe 7) ont progressé de 9,4 % sur la période et ont représenté 499 € par habitant en 2006 et 510 € par habitant en 2007, situant le département dans la moyenne de la strate de 514 € par habitant en 2007. Dans l'ensemble des dépenses regroupées sous ce poste, il faut noter l'évolution du poste des « subventions » où la politique du département conduit à mobiliser annuellement plus de 90 € par habitant alors qu'en moyenne les départements en affecte environ 50 €.

Enfin si les « aides à la personne » (APA, RMI, PCH notamment) ont augmenté dans une proportion significative, la Lozère avec 172 € par habitant est à un niveau inférieur à la moyenne de la strate de 226 € par habitant en 2007. Les « frais de séjour et d'hébergement » ont amorcé une décade depuis 2004 et sont stabilisés à moins de 12 M€ depuis 2006.

La ventilation fonctionnelle des dépenses réelles de fonctionnement (voir annexe 8) souligne que l'action sociale représente toujours le premier poste de dépenses (49,20 % en 2007) même si sa part relative a baissé depuis 2004 (54,31 %). Le deuxième est le secteur des transports qui s'est accru de 27 % depuis 2004. Enfin le secteur de l'enseignement et de la formation a enregistré la plus forte progression sur la période (125,88 %), en raison de sa croissance en 2007 à la suite du transfert des agents des collèges.

L'épargne annuelle obtenue par le département est confortable. Le taux de capacité d'autofinancement⁵ est de 24,9 % en 2007 (16 % pour la strate). Cette épargne permet de faire face sans difficulté à un endettement très limité.

⁴ Rigidité = (charges de personnels + contributions obligatoires et participations + aides à la personne + charges d'intérêt) / produits réels de fonctionnement

⁵ Taux de CAF = CAF / produits de fonctionnement réels

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	%
Excédent brut de fonctionnement	19 032	19 890	23 403	22 460	18,01
Capacité d'autofinancement brute ⁶	19 382	19 878	23 401	22 424	15,69
Capacité d'autofinancement nette	16 608	17 125	21 273	20 802	25,25
Encours de la dette ⁷	8 240	5 486	3 357	1 736	-78,93
Annuité de la dette	3 117	2 966	2 276	1 704	-45,33

5-2. La dette et les investissements

Aucun emprunt n'a été souscrit entre 1999 et 2007, la dette a été ramenée à 1 736 k€ à la fin 2007. L'endettement à la fin 2008 se composait à 85,7 % de taux fixes, le taux moyen pondéré étant de 3,20 %.

Le département a accordé sa garantie à diverses opérations (logements sociaux, maisons de retraite, établissements sanitaires et sociaux, ateliers relais, équipements touristiques). Entre 2002 et 2007, le total des emprunts garantis a baissé de 21,83 %. L'encours à la fin 2007 représente toutefois un montant très élevé de 18 513 k€.

Si le ratio prudentiel (50 % des recettes de fonctionnement) est respecté (4,3 % fin 2007), il est observé que l'annuité des emprunts garantis représentait 131 % de l'annuité de la dette propre en 2007. L'appel en garantie, formulé en juin 2006 à la suite de la liquidation judiciaire d'une association, pour un montant de 56 503,57 €, rappelle que la délivrance d'une garantie n'est pas sans risque pour la collectivité. Une attention soutenue sur l'octroi de garantie, à des opérations autres que le logement social et les établissements sanitaires et sociaux, semble nécessaire compte tenu du volume actuel des garanties accordées.

En réponse, le département a indiqué qu'il n'y a pas à ce jour de dérive quant aux montants des garanties accordées.

Le volume des dépenses réelles d'investissement (hors remboursement en capital des emprunts et dépenses pour tiers) a augmenté de 28,88 % entre 2004 et 2007 (annexe 9). Ces dépenses représentaient 357 € par habitant en 2004 (moyenne de la strate de 188 €) et 443 € par habitant en 2007 (moyenne de la strate de 283 €).

Les dépenses d'équipement directes ont régulièrement progressé avec une croissance marquée en 2005 (20,20 %) et 2007 (19,72 %). Toutefois, le ratio relatif à l'effort d'investissement⁸ est moins favorable (3,4 % en 2006 et 3,9 % en 2007 pour des références de la strate de 5,3 % et 5,1 %), ce qui renvoie à la faiblesse des taux d'exécution budgétaire constatée en matière d'investissement.

Les subventions d'équipement versées représentent plus de la moitié de la politique d'investissement (57,56 % en 2004 ; 51,75 % en 2007). Le département mène une politique d'allocation de subventions d'équipement qui le maintient à des niveaux très supérieurs à la moyenne de la strate (en 2004, 203 € par habitant pour une moyenne de 70 € ; en 2007, 229 € par habitant pour une moyenne de 97 €).

Le niveau du financement disponible, permettant de couvrir les dépenses d'investissement après les dépenses obligatoires (charges de fonctionnement et remboursement du capital des emprunts) est bon (annexe 10). Le département assure ainsi chaque année le financement de ses investissements

⁶ CAF brute = produits réels de fonctionnement - charges réelles de fonctionnement

⁷ Soldes créditeurs - soldes débiteurs des comptes 16 (sauf 165, 16449, 166, 1676, 1687, 1688)

⁸ Effort d'investissement = dépenses d'équipement directes / immobilisations d'exploitation

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

sans s'endetter grâce à une ressource disponible stable et une éventuelle variation de son fonds de roulement.

En conclusion, le département dispose d'une exploitation qui génère une épargne abondante grâce à l'importance des dotations et participations de l'Etat, à des dépenses courantes maîtrisées et à des charges financières faibles (90 k€ en 2007). Sa trésorerie abondante lui permet de ne pas recourir à des lignes de trésorerie. Ses investissements sont aisément couverts par son épargne et les ressources externes obtenues sans endettement supplémentaire.

Cette situation financière positive ne doit pas masquer qu'elle est obtenue au prix d'une dépendance extérieure (Etat, autres financeurs) et d'une politique d'investissement inférieure à ce que la collectivité souhaite réaliser annuellement.

L'étroitesse de sa marge de manœuvre fiscale, le poids des charges transférées et l'incertitude qui s'attache au financement extérieur justifient la recherche des voies et moyens d'une autonomie croissante.

Le département a souligné en réponse qu'il est conscient de sa dépendance extérieure et que la faiblesse de ses bases fiscales ne lui permet pas d'inverser la tendance durablement. Il a précisé que ces contraintes sont gérées en maîtrisant les charges de fonctionnement et l'épargne.

6- CONTROLE INTERNE ET EVALUATION

Les organismes d'une certaine importance (masses financières gérées, politiques réalisées et personnels employés) ont intérêt à disposer d'une organisation permettant de mesurer l'efficacité des actions menées, le respect des procédures existantes et de mettre en œuvre les décisions correctrices nécessaires.

Des fonctions telles que l'audit interne, le contrôle de gestion et la comptabilité analytique participent à ce processus. Elles postulent la mise en place d'une organisation spécifique et de procédures précises qui permettent de maîtriser les risques de la gestion courante.

Selon les informations recueillies, le département ne dispose pas de services (inspection générale, contrôle de gestion) prenant en charge de telles missions. Les services du département sont regroupés en cinq pôles (services généraux, social, infrastructures, développement durable, jeunesse-vie associative) comprenant quatorze directions et services (archives départementales, CLIC, CMS, LDA, MDPH) et emploient 645 agents. Faute de service d'inspection générale ou d'audit interne, le département ne dispose pas des moyens de vérifier régulièrement la conformité de l'activité des services aux textes, délibérations et décisions applicables. Ceci peut se traduire par le manque ou l'insuffisance de recommandations sur le respect des principes de bonne gestion administrative, financière, sociale et économique.

Par ailleurs, l'organisation de la collectivité ne fait pas de place aux dispositifs usuels dans les grandes collectivités : guide de procédures et comptabilité analytique.

Ainsi les guides de procédures applicables aux fonctions essentielles de la collectivité (personnel, finances, comptabilité, politique sociale) ne sont pas disponibles. Le département s'est doté à partir de 2007 d'un règlement financier, d'un règlement d'octroi des subventions et procède actuellement à la mise à jour du règlement départemental d'action sociale.

Cependant ces documents ne constituent pas à proprement parler des guides de procédures. Ainsi le règlement financier se présente plus comme un rappel des règles budgétaires de la M52 que comme un guide fixant l'organisation de la collectivité en matière budgétaire et financière (calendrier de l'élaboration et de l'exécution budgétaire, contenu du rapport d'orientation budgétaire, modalités détaillées de gestion des AP/CP, etc.). L'absence de guides de procédures laisse l'activité des services aux usages et à l'ancienneté des personnels plutôt qu'au soutien de repères formels et pédagogiques.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

En matière de contrôles, ceux qui sont mis en œuvre par la direction des finances, a priori sur l'utilisation des crédits des autres directions et a posteriori par le suivi mensuel des crédits de paiement, ressortent plutôt des travaux courants d'un service financier que des mécanismes de contrôles internes qui nécessitent la mise en place de circuits de vérification diversifiée, de seuils d'alerte et de réunions de synthèse.

L'absence d'une comptabilité analytique des coûts et des produits ne permet pas au département d'optimiser l'allocation de ses moyens budgétaires (humains et financiers). La sectorisation fonctionnelle des moyens budgétaires ne peut pallier cette carence dès lors qu'elle est informative et non économique.

Une véritable réflexion sur l'adéquation des moyens disponibles aux missions exercées semble devoir être engagée et postule la mise en place d'outils adaptés.

Enfin le département n'évalue pas les politiques qu'il met en œuvre. Les services disposent de quelques indicateurs d'activité mais ils semblent insuffisants pour permettre une mesure de l'impact socio-économique des interventions. L'approche évaluative est à recommander notamment dans les interventions sociales en cernant le périmètre et les objectifs de la politique d'évaluation.

L'activité des services n'est pas encadrée par une lettre de mission ou un contrat d'objectifs. Le département a fait valoir qu'en matière financière, deux conventions avaient été passées avec le SDIS et les services du payeur départemental. C'est une première étape qui ne porte cependant pas sur l'ensemble de la fonction financière.

La gestion de l'activité du département est ainsi dépourvue de perspective dynamique reposant sur la détermination préalable d'objectifs quantifiés pluriannuels. Le pilotage de la direction générale tirerait avantage de dispositifs diversifiés permettant l'animation, le suivi et l'évaluation de l'action des services. A ce titre, la conclusion de contrats d'objectifs permettrait de mobiliser les services sur des cibles concrètes à atteindre sur un calendrier déterminé collectivement.

Dans sa réponse, le département a précisé que divers dispositifs ont été mis en place pour contribuer au pilotage et à l'animation des actions du département (prospective financière, plan pluriannuel d'investissement, audit des services ordonnateur et comptable réalisé conjointement en 2009 avec le Trésor public).

7- LA POLITIQUE SOCIALE

7-1. L'aide sociale

L'aide sociale légale correspond à l'obligation de la collectivité publique d'attribuer aux populations dans le besoin des prestations définies par la loi sans que les bénéficiaires aient eu à s'acquitter au préalable de cotisations. Confiée aux départements par le législateur, ceux-ci sont devenus des acteurs majeurs de l'action sociale, en raison tant de l'extension continue du périmètre de l'aide sociale que du développement d'interventions sociales (l'aide sociale facultative) destinées à compléter l'aide légale.

Les dépenses d'aide sociale visent cinq populations : les personnes âgées, les personnes handicapées, l'enfance (et la famille au sens large), les personnes dites exclues ou à réinsérer (RMI). Les prestations versées sont nombreuses. Ces prestations sont récapitulées dans le tableau annexe 11.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

7-1.1. Les données démographiques et les caractéristiques du budget d'aide sociale

Les données générales sur la population de la Lozère⁹ soulignent que le département est le moins peuplé de France (0,12 %) et de la région Languedoc-Roussillon (3 %). Si le solde migratoire a été favorable ces dix dernières années (+ 3,5 % d'habitants), le solde naturel reste négatif et même décroissant. Le taux de mortalité est de 12 pour mille (régional 10 pour mille et national 9 pour mille). L'espérance de vie est plus élevée en Lozère (79,8 ans) qu'au niveau régional (79,3 ans). La structure de la population est donc plus âgée que les moyennes nationales et régionales. La part des moins de 25 ans est de 27 % (29 % régional et 31 % national) tandis que celle des plus de 65 ans est 21 % (19 % régional et 16 % national). Les personnes de 85 ans représentent 3,3 % de la population totale départementale (2,6 % régional et 2,2 % national).

Selon certaines projections de l'INSEE¹⁰ la population de la Lozère pourrait s'élever à 77 000 habitants en 2030. Toutefois, le vieillissement de la Lozère resterait incontournable, comme pour tous les départements français, du fait de l'arrivée à des âges avancés en 2030 des générations du « babyboom » et de l'augmentation de l'âge moyen qui passerait de 41,8 ans actuellement à 48 ans.

Comme il a déjà été indiqué plus haut, le secteur de l'action sociale, santé et logement constitue le premier budget de dépenses du département en 2007 (49,20 %). Les dépenses d'aide sociale directes (hors frais de personnel) représentent 42,35 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2007 et ont augmenté sur un an de 1,92 %.

Deux constats ressortent de l'évolution du budget de l'aide sociale directe du département (annexe 12) depuis 2002. D'abord celui de la baisse tendancielle de la valeur relative du budget social par rapport aux charges réelles de fonctionnement sur la période (48 % en 2004, 45,27 % en 2005, 45,7 % en 2006, 42,35 % en 2007). Ensuite celui de la faible évolution du budget social en 2007 (1,92 %) par rapport à l'évolution nationale (+ 3 %).

La structure des dépenses sociales (annexes 13 et 14) a sensiblement évolué entre 2004 et 2007. La hiérarchie des interventions reste identique sur la période : l'action sociale globale hors RMI conserve la première place, suivie de l'APA, du RMI et de l'action de « prévention médico-sociale ». Toutefois au sein de cette hiérarchie des évolutions plus fines sont apparues. L'action globale envers les personnes âgées voit l'APA supplanter significativement (+ 26 %) les crédits affectés aux personnes âgées non dépendantes, entraînant une forte décroissance (44 %) de ces prestations. Il en résulte que l'ensemble des crédits en faveur du grand âge diminuent de 7,31 % passant de 12 176 k€ en 2004 à 11 286 k€ en 2007. Le poste de l'enfance et de la famille profite de ce mouvement pour progresser de 24 % tandis que celui des personnes handicapées évolue légèrement.

En 2007, la politique sociale présente un tableau où l'ordre des grandes interventions sociales est identique (vieillesse, handicap, RMI et enfant-famille) mais où leur position relative a évolué. Cet ordre est différent au niveau national. Depuis 2004 (décentralisation de l'allocation d'insertion), le RMI représente au niveau national le principal poste social devant l'aide sociale aux personnes âgées, à l'enfance et aux personnes handicapées¹¹.

7-1.2. La gestion de la politique d'aide sociale

Selon les éléments communiqués, la politique sociale de la Lozère est limitée à la mise en œuvre du code de l'action sociale et de la famille (CASF). Le département n'offre pas de « prestations supplémentaires » à celle de l'aide légale mais adapterait ses procédures aux besoins de la population et aux spécificités du territoire.

Au cours de la période sous revue le département ne disposait pas de règlement départemental d'aide sociale. Ce document était en cours de révision.

⁹ Lozère « Schéma départemental en faveur des personnes âgées »

¹⁰ Projections OMPHALE (Outil de modélisation et de projections d'habitants, d'actifs, de logements et d'élèves)

¹¹ « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2007 » DRESS - Etudes et résultats (n°682 mars 2009)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Ce document exécutoire est indispensable au regard des masses financières concernées et de la nécessité d'informer les usagers. Il doit contenir toutes les informations sur la politique sociale du département (conditions d'attribution des prestations, modalités de dispense des frais de séjour des résidents en établissement social, modalités de participation financières des personnes prises en charge, modalités des contrôles exercés par les agents du conseil général sur le respect des règles de l'aide sociale, etc.).

Les textes (article 34 de la loi du 22 juillet 2003, article L. 121-3 du CASF et article L. 3214-1 du CGCT) prévoient que « dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département ». Le législateur (article L. 111-4 du CASF) a fait du règlement départemental le texte de référence exécutoire qu'il appartient au conseil général d'établir pour fixer les règles d'admission aux prestations d'aide sociale.

Dans sa réponse, le département a précisé que le nouveau règlement départemental d'aide sociale a été adopté le 26 octobre 2009.

Enfin dans l'exercice de leurs compétences sociales, les départements peuvent engager des recours en récupération auprès des bénéficiaires de certaines aides ou de leurs héritiers.

Le dispositif de récupération de l'aide sociale mis en œuvre par le département est déclenché par l'information du décès du bénéficiaire (ou la demande de créance présentée par le notaire chargé de la succession). La décision de récupération interviendrait conformément au CASF. La récupération est reportée au décès du conjoint survivant.

Les montants relevés au compte 7513 (annexe 15) retracent en fait les recouvrements de toute nature (bénéficiaires, tiers payants et successions). Une forte décroissance des montants récupérés est enregistrée sur la période. L'évaluation régulière de l'efficacité des dispositifs en place permettrait de cerner précisément les raisons de cette décroissance.

Or, comme il a déjà été mentionné, le département ne procède pas à une évaluation de sa politique sociale. Il en dresse un compte rendu d'activité annuel qui est inclus dans le rapport général du conseil général. Toutefois, ce dernier ne peut tenir lieu de document évaluatif d'une politique. Il a été indiqué par le département que l'exploitation des données du progiciel d'aide sociale est en cours de finalisation et devrait permettre d'élaborer des indicateurs de suivi pour la direction.

En réponse, le département a indiqué que la diminution des montants récupérés résulte de la défaillance des obligés alimentaires. Il a précisé que les petits-enfants ne sont pas sollicités en cas de carence des enfants. Ces derniers, compte tenu de l'âge des parents sont eux-mêmes à la retraite et disposent de capacité contributive plus faible. Les recours en justice n'étant pas rétroactifs des sommes restent à la charge du département. Par ailleurs les bénéficiaires de l'aide sociale disposant de biens immobiliers anticipent les éventuels recours du département en effectuant des donations de leur vivant.

Ces éléments conduisent la chambre à observer que le département pourrait cerner au plus tôt les situations d'impayés et adopter les mesures requises.

7-2. La politique sociale envers les personnes âgées

7-2.1. Les caractéristiques de la population âgée

Le département a adopté un schéma départemental en faveur des personnes âgées couvrant la période 2005-2010. Il comprend un certain nombre de données sur la population âgée (annexe 16).

La population âgée du département a augmenté entre 2000-2006 de 3,18 % pour les personnes de plus de 65 ans et de 11,66 % pour les personnes de plus de 75 ans. La baisse du taux de

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

mortalité de 9,52 % entre 2000 et 2006 et de l'indice de vieillissement (- 0,31 %) témoignent d'un allongement de la vie et donc de l'augmentation des classes d'âges élevées.

Les projections du département concluent à une progression de 21,8 % (1 646 personnes) des personnes de plus de 75 ans entre 2000 et 2015. La part des personnes dépendantes (GIR 1 à 4) ayant plus de 75 ans progresserait de 18,1 % (206 personnes).

Le vieillissement de la Lozère correspond à une tendance nationale mais elle est significative puisque la part des personnes de plus de 60 ans représente 26,94 % de la population lozérienne en 2004 (moyenne nationale de 20,7 %).

7-2.2. La prise en charge du grand âge : programmation et organisation

Le département a arrêté le 26 septembre 2005 son schéma départemental en faveur des personnes âgées avec l'avis favorable du CROSM Languedoc-Roussillon. Le schéma détermine les orientations permettant une meilleure prise en compte sur cinq ans des besoins de la population âgée au domicile et en établissement.

La prise en charge de ces besoins repose sur une division territoriale en cinq bassins gérontologiques (Mende, Florac, Langogne, Marvejols et Saint-Chély d'Apcher).

Le bassin de Mende a la densité la plus élevée (un tiers de la population y vit). Les personnes de plus de 75 ans y vivent seules à 41,8 % (38 % pour l'ensemble du département). Les niveaux de dépendance sont importants dans cette zone (GIR 1 égal au quart de la Lozère). Le GIR moyen pondéré (GMP) est de 588 pour une moyenne départementale de 574. Il est cependant observé que la capacité totale d'accueil de 425 places y est inférieure à la moyenne départementale (224,63 places pour 1000 personnes âgées de plus de 75 ans pour 227,89 places au niveau du département).

L'organisation en bassins gérontologiques renforce la proximité avec les personnes âgées. La constitution de l'équipe médico-sociale contribue aussi à une prise en charge adaptée aux difficultés des personnes âgées. Toutefois cette organisation doit s'inscrire en liaison avec le rôle dévolu au centre local d'information et de coordination (CLIC) au risque d'un dédoublement et d'un affaiblissement d'une des structures.

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les départements sont compétents pour l'agrément et le financement des CLIC. Le renforcement de la coordination entre les acteurs du secteur gérontologique est devenu un objectif important. Enfin la loi du 2 janvier 2002 ayant fait du CLIC un établissement médico-social, la consolidation de sa dimension sanitaire est nécessaire.

Cette articulation s'exprime en Lozère par l'existence d'interlocuteurs du CLIC dans chaque bassin gérontologique et du rôle plus général du CLIC départemental.

Ce dernier existe depuis 2002. Il est labellisé niveau 3. Il doit être souligné que le niveau 3 implique des responsabilités étendues au regard de la définition des trois niveaux de labellisation. Il doit permettre le suivi et l'évaluation des situations les plus complexes, articuler la prise en charge médico-sociale et la coordination des acteurs de santé, d'actionner les divers intervenants (services de soins infirmiers à domicile, services d'aide, accueil de jour, portage de repas, aides techniques, travaux d'aménagement du domicile).

Or la labellisation n'est pas en soi suffisante. Il apparaît que diverses insuffisances ont été relevées par le département lui-même au travers de réunions organisées sur l'action du CLIC : améliorer la communication du CLIC, accroître les liens avec certains établissements et renforcer la visibilité institutionnelle du CLIC.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Le département devrait procéder à l'évaluation régulière des structures d'intervention (bassins gérontologiques et CLIC) afin de pouvoir cerner le degré de satisfaction des personnes âgées et adopter les actions correctrices nécessaires.

Dans sa réponse le département a fait valoir que le risque de dédoublement ne serait pas fondé dans la mesure où les travailleurs médico-sociaux du CLIC sont également membres de l'équipe médico-sociale. Il est précisé que la faiblesse se situerait plutôt au niveau des retours au domicile et serait imputable à l'entourage de la personne âgée. Les insuffisances liées à la lisibilité et au recueil d'information du CLIC ont conduit au recrutement d'un agent chargé de l'animation du CLIC. Enfin l'évaluation du degré de satisfaction des personnes âgées serait appréciée au travers du nombre de recours exercés qui portent essentiellement sur les décisions de rejet de l'APA, quelques recours seulement portant sur le plan d'aide lui-même.

La chambre souligne que les difficultés liées au retour au domicile des personnes âgées trouveraient une solution dans une meilleure articulation entre le CLIC et l'équipe médico-sociale. En effet, les conséquences difficiles de ces situations pourraient être cernées le plus en amont possible. En outre, il ne semble pas que le nombre de recours exercés soit à lui seul suffisant pour témoigner de la satisfaction des usagers. Il ne doit pas être perdu de vue que divers facteurs sont susceptibles d'influer sur le nombre de recours mis en œuvre : l'état de santé, la disponibilité et la connaissance précise des droits.

7-2.3. Les bénéficiaires de l'aide personnalisée à l'autonomie

En préambule, il est relevé que les données relatives aux bénéficiaires présentent des écarts selon les documents communiqués par les services du département. La clarification de ces différences sensibles, qui seraient dues à des reprises informatiques, est nécessaire. Les écarts sont retracés ci-dessous, selon les documents concernés :

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bénéficiaires de l'APA ¹²	767	875	926	998	1 015	1 000
Bénéficiaires de l'APA ¹³	1 614	1 738	1 804	1 983	1 977	1 969
Bénéficiaires de l'APA ¹⁴	850	913	927	1 002	1 022	1 000
Bénéficiaires de l'APA ¹⁵	nd	nd	nd	nd	nd	1 023

En réponse, le département a indiqué que les tableaux chiffrés ont fait l'objet d'une mise en cohérence.

D'après les données transmises précisément sur le nombre de bénéficiaires de l'APA, la croissance est de plus de 30 % depuis 2002. Le taux de croissance annuel est soutenu jusqu'en 2005 et semble se stabiliser depuis (- 1,48 % en 2007). La croissance sur la période est inférieure à celle constatée au niveau national (76,66 %).

Les chiffres relatifs au poids du vieillissement de la population lozérienne ainsi qu'à l'accroissement des situations de dépendance (annexe 17) soulignent la prévalence des bénéficiaires de l'APA de la tranche des plus de 75 ans. Cette tranche d'âge a augmenté de 8,69 % en trois ans (2002-2005) et regroupe plus de 12 % de la population départementale. Elle représente entre 95 % et 89 % des bénéficiaires de l'APA entre 2002 et 2007 mais cette proportion semble décroître (6 %). Toutefois cette baisse doit être relativisée puisque les bénéficiaires de l'APA de plus de 75 ans ne représentaient ces dernières années que 10 % de cette tranche.

¹² Données transmises par les services du CG concernant le nombre de bénéficiaires APA

¹³ Données sur le nombre de bénéficiaires APA contenues dans les documents transmis à la CNSA et les organismes qui l'ont précédée

¹⁴ Données transmises sur les caractéristiques de la population APA

¹⁵ Données contenues dans les rapports des bassins gérontologiques

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Les caractéristiques des bénéficiaires de l'APA en Lozère (annexe 18) font apparaître que les femmes représentent quantitativement les principaux bénéficiaires de l'APA que l'on prenne en compte le total annuel des allocataires ou le total par GIR. La croissance de la part féminine est plus élevée de cinq points que celle des hommes sur la période 2002-2007. Cependant l'évolution par GIR souligne que l'augmentation de la part féminine provient du groupe le moins dépendant (GIR 4) alors que dans l'ensemble des GIR la part masculine a régulièrement progressé notamment en GIR 1 (150 %).

La répartition (annexe 19) des bénéficiaires de l'APA en GIR et selon le type de ménage indique que les femmes vivent plus souvent seules que les hommes y compris dans les GIR les plus dépendants. Ceci est imputable à leur nombre et sans doute à leur âge. Lorsqu'ils sont encore en couple, les conjoints sont majoritairement à domicile, le nombre de conjoints en établissements est en effet peu élevé (6 en 2007, 2 en 2006, 8 en 2005). Le maintien à domicile malgré l'âge élevé est une caractéristique de la population âgée du département.

La prise en charge de la dépendance intervient à domicile et en institution. En Lozère¹⁶, près de 91 % des personnes âgées de plus de 75 ans résident à domicile (y compris logements-foyers) et 9 % des personnes âgées de cette même tranche d'âge résident en institution (maisons de retraite et établissements de soins de longue durée). La part des personnes dépendantes est particulièrement élevée (63 %) chez celles qui vivent en institution.

Selon les données communiquées (annexe 20), les bénéficiaires de l'APA à domicile ont augmenté de 30 % depuis 2002. Celle versée aux résidents en établissements s'est accrue de 11,74 % entre 2002 et 2004. La décision prise en 2005 (délibération du conseil général du 25 novembre 2004) de verser l'APA aux établissements médico-sociaux, sous forme de dotation globale a permis de supprimer la participation des résidents au financement de la dépendance. Toutefois, d'un point de vue méthodologique, il est observé que ceci se traduit par la perte d'information sur les caractéristiques des résidents qui bénéficient de l'APA au travers de la dotation globale. Le département pourrait veiller à conserver cette information afin de permettre une évaluation précise de la couverture et de l'efficacité de l'APA.

Dans sa réponse, le département a précisé qu'une modification des informations détenues par les établissements a été mise en place.

7-2.4. Le coût et le financement de l'aide personnalisée d'autonomie

Le financement des dépenses d'aide sociale (annexe 21) révèle que les recettes extérieures diminuent généralement sauf pour l'APA et le RMI. En résumé l'ensemble des recettes affectées à l'aide sociale a significativement baissé (41,26 %) tandis que les dépenses brutes ont légèrement augmenté (4,05 %). L'effet de ciseau qui en résulte se traduit par une décroissance significative (43,55 %) du taux de couverture sur la période.

La forte croissance (93,21 %) de l'APA entre 2002 et 2007 a entraîné un niveau élevé de dépenses pour le budget départemental. Il a été d'autant plus significatif que le remplacement de la PSD (prestation spécifique dépendance), qui devait être progressif, a été massif dès 2002. Il ne subsistait en 2003 que quelques milliers d'euros de PSD.

Le financement de l'APA repose essentiellement sur le département puisque celui qui est apporté par la solidarité nationale (FFAPA¹⁷ puis CNSA), après s'être élevé à plus de 48 % en 2003, a progressivement diminué pour ne représenter que 37 % en 2007. La progression comparée de la charge nette de l'APA (81,34 %) et du produit fiscal (40,52 %) du département souligne le dynamisme de l'APA et la nécessité de faire face à des dépenses qui ont représenté plus de 26 % des recettes fiscales en 2007.

¹⁶ Lozère « Schéma départemental en faveur des personnes âgées »

¹⁷ Le FFAPA a été remplacé le 1^{er} juillet 2004 par la CNSA. La loi du 30 juin 2004 prévoit que la CNSA « contribue au financement de la perte d'autonomie (...) dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Le financement par la solidarité nationale repose sur la prise en compte du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, du nombre de bénéficiaires du RMI, du potentiel fiscal et du montant des dépenses d'APA. Selon le département, ces éléments de calcul seraient pénalisants et il conviendrait d'accentuer la part liée au nombre de personnes âgées rapportée à la population. La charge étant chaque année plus importante, elle engendre une baisse de l'épargne brute.

7-2.5. L'élaboration, la gestion et les caractéristiques des plans d'aide

Le plan d'aide détermine les besoins de la personne âgée à domicile qui peuvent être pris en charge par l'APA. Il repose sur une évaluation préalable du niveau de dépendance des demandeurs. Il sert de base à la détermination de l'APA versée. Les conditions de son élaboration et de son suivi permettent de cerner le niveau et l'efficacité de la réponse apportée par le département à la dépendance ainsi que la maîtrise de la dépense d'APA.

Une délibération du conseil général du 6 octobre 2004 fixe les éléments du plan d'aide qui peuvent être ou non valorisés pour l'APA. Le département édite les notifications de droits APA le 1^{er} ou 16 du mois. En cas d'urgence, à la demande de l'équipe médico-sociale, les droits peuvent être ouverts à la date de mise place du plan d'aide, sous réserve que le dossier soit complet. La procédure d'instruction des demandes d'APA n'appelle pas en soi de remarques.

Les droits à l'APA sont ouverts pour une période maximale de deux ans. La durée peut-être inférieure si la situation qui a déclenché la demande évolue vers une reprise d'autonomie. Les renouvellements de droits et les demandes de révision (sauf les demandes simples comme l'augmentation de la prise en charge de fournitures d'hygiène) sont examinés par l'équipe médico-sociale après la visite du référent.

Les prestations sont versées directement aux bénéficiaires intervenant dans le plan d'aide (heures mandataires, gré à gré, fournitures d'hygiène). Les aides techniques valorisées dans le plan d'aide sont payées sur présentation des factures.

Le montant moyen du plan d'aide à domicile tous GIR confondus a évolué de 392 € (2002) à 403 € (2007), soit une progression de 2,8 %. Dans le même temps le montant moyen national a évolué de 516 € à 493 € (- 23 %). Cette divergence de tendance ne doit pas occulter le fait que les montants moyens du département ont toujours été inférieurs de 14 % à 24 % aux moyennes nationales sur la période.

L'analyse comparative (département et niveau national) des montants moyens des plans d'aide par GIR (annexe 22) souligne que la part des bénéficiaires est toujours inférieure en Lozère à celle constatée nationalement. Cette part a doublé en Lozère et au niveau national à partir de 2003, année où le législateur a décidé d'augmenter la participation des personnes âgées au financement des plans d'aide.

Le montant moyen des plans d'aide par GIR est inférieur de 25 % aux plafonds nationaux fixés pour l'APA. Selon le département, ceci est imputable au fait que l'évaluation des dossiers tient compte de tous les éléments contribuant au maintien à domicile. En outre, les personnes âgées seraient peu « demandeuses » d'interventions et tendraient le plus longtemps possible à éviter le recours à une aide extérieure. Enfin, il serait souvent nécessaire de provoquer une première intervention humaine d'une à deux heures par semaine au début avant de pouvoir mettre en place un véritable plan d'accompagnement.

Le nombre de plans plafonnés (annexe 23) est en diminution. Mais il convient d'observer que les plans sont élaborés pour ne pas dépasser les plafonds réglementaires, dans la mesure où le département ne complète pas la prestation au-delà du plafond par une aide extra-légale et où il applique les dispositions de la loi du 31 mars 2003 et du décret du 28 mars 2003 qui ont accru la participation des bénéficiaires dans le plan d'aide.

7-2.6. La qualité et l'efficacité des plans d'aide

La procédure d'élaboration du plan d'aide tient compte de tous les éléments relatifs aux besoins de la dépendance (aspect médical, audition de la personne âgée, détermination collective du plan d'aide). Toutefois l'équipe médico-sociale fait intervenir dans sa mise au point une appréciation d'équité dans le traitement des demandes sur l'ensemble du territoire. Cette inclusion pourrait introduire des distorsions dans le traitement de la dépendance selon les bénéficiaires et les bassins gérontologiques.

La mise en place d'un outil commun d'élaboration des plans d'aide, sous la forme d'un dossier social unique et d'une grille de cotation objective commune, permettrait de lisser les différences de traitement entre bassins gérontologiques.

Dans sa réponse, le département a indiqué que la prise en compte de l'équité ne peut introduire de distorsion entre les bassins gérontologiques. Le volet aide humaine du plan d'aide repose sur une grille qui indique le nombre d'heures pour les différentes tâches et sert de base pour tenir compte des spécificités nécessitant des modulations. L'évaluation tient compte des paramètres de la personne âgée (autonomie, habitat, aide reçue, environnement, services nécessaires au maintien à domicile). La notion de disparité territoriale est entendue à une échelle plus petite que celle du bassin. Enfin il est souligné que quelques territoires sont aujourd'hui très difficiles à servir. Le personnel des services d'aide à domicile est insuffisant pour la mise en place de plans d'aide lourds pour des personnes résidant dans des lieux isolés et éloignés.

Les relations entre le référent et les personnes âgées permettent de disposer d'une connaissance des situations réelles des personnes âgées et de favoriser une proximité avec l'institution sociale. Ces relations seraient resserrées dans les situations de grande dépendance.

Le département ne dispose cependant pas d'outils formalisés permettant de suivre, de valoriser et de modifier au besoin l'évaluation qualitative des situations de dépendance.

Au regard de la qualité et de l'efficacité de l'aide sociale, il faut aussi observer que la connaissance des plans d'aides et la réponse apportée aux besoins de la dépendance pourraient être améliorées.

D'abord la qualité de la procédure d'instruction tient à la rapidité avec laquelle l'allocation est mise en œuvre puis modifiée ainsi qu'au niveau de la réponse apportée aux besoins des personnes âgées. Or le département ne semble pas disposer des données nécessaires pour retracer, pour l'ensemble des dossiers traités, les délais effectivement enregistrés entre la demande et la notification de l'APA et relever les écarts qui subsistent entre les besoins recensés et l'adéquation de la réponse apportée.

En réponse, le département a précisé que c'est le CLIC qui coordonne, suit et initie les démarches nécessaires à l'adaptation des plans d'aide et des décisions des financeurs. Toutefois, il a également souligné qu'un nouvel outil est en place depuis juin 2009 pour traiter les difficultés des prestataires pour poursuivre un plan. Il est aussi indiqué qu'une requête informatique des délais de traitement des demandes pourrait être mise en place. La chambre prend note de ces précisions.

Ensuite le département n'a pas connaissance du plan d'aide moyen en Lozère depuis la mise en place de l'APA. Les outils informatiques ne permettraient pas de dégager ce plan d'aide moyen qu'il soit conçu par GIR ou pour l'ensemble des décisions d'aide. L'unique source d'information consiste à relever les prestations présentes dans la majorité des plans. Ainsi pour 2007 sur mille plans 808 comportaient l'intervention de prestataires pour des horaires variant de quatre à soixante-sept heures, 104 disposaient de l'intervention de mandataires pour des horaires allant de huit à quatre-vingt-quatre heures, deux cent dix neuf plans bénéficiaient de la téléassistance, etc.

Le caractère global de cette approche présente deux inconvénients. Celui de ne pas pouvoir disposer d'une connaissance précise et dynamique des plans d'aide par niveau de dépendance et par bassins gérontologiques et, peut-être, celui de ne pas être en mesure de tirer très rapidement et régulièrement les conséquences des évolutions faisant suite à des révisions et à des renouvellements

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

(interventions humaines, adaptations au logement, soutien aux aidants, portage des repas, téléalarme, autres).

De plus, si le département a indiqué que le plan d'aide de référence comporte des heures d'aide à domicile complétées par des fournitures d'hygiène et un abonnement à la télé assistance, il semble que cette information ne soit pas suffisante pour cerner le poids de la dépense effective laissée à la charge de la personne âgée.

Ensuite le département paraît disposer d'une connaissance partielle de la « solvabilisation » de la demande d'adaptation du logement. La prise en charge de cette demande ne porte que sur les aides techniques (barres d'appuis, sièges de douches...). En effet si des adaptations plus importantes ont été financées dans la limite du plafond GIR (escalier électrique et aménagement d'une salle de douche) leur nombre est faible (3). Il peut être observé que la diffusion de l'information sur le type d'adaptation susceptible d'être pris en compte n'est peut-être pas suffisante.

En outre, le département n'a pas une connaissance précise du pourcentage de bénéficiaires de l'APA qui emploient un proche à domicile ni de la part du plan d'aide destinée à rémunérer un proche. Ces informations ne feraient pas l'objet d'un recensement. Selon les informations communiquées par les services, les personnes employées en gré à gré sont le plus souvent des proches mais ce recours n'est pas encouragé par l'équipe médico-sociale qui incite à l'emploi de personnel extérieur à la famille dans le cadre de l'élaboration des plans d'aide. Il peut être observé que cette situation devrait être recensée par le département pour y apporter une réponse appropriée.

Enfin le département ne dispose pas d'information sur le niveau de la faible dépendance des GIR 4. Aucune différenciation de niveau au sein d'un groupe iso ressources ne serait effectuée. Il peut être observé qu'une meilleure information sur ce point permettrait d'apporter une réponse précise à l'évolution du niveau de dépendance des personnes âgées.

Dans sa réponse le département a précisé que l'outil informatique existant ne permet pas de suivre le plan d'aide global mais uniquement les prestations financées par l'allocation. L'évaluation du plan d'aide moyen n'est donc pas possible. L'adaptation des logements serait rarement évoquée par les familles. Dans ce domaine ce ne serait pas la diffusion de l'information qui serait en cause mais plutôt la volonté des familles de réaliser des travaux. Enfin l'emploi des proches à domicile serait aujourd'hui de plus en plus rare.

7-2.7. Le suivi de l'effectivité des plans d'aide

La qualité de l'aide sociale et son efficacité dépendent beaucoup du contrôle de l'effectivité de l'aide. Le plan d'aide doit faire l'objet d'un suivi de terrain afin de s'assurer que l'aide est réellement adaptée, suffisante et dispensée professionnellement.

Selon le département, les prestations étant versées aux bénéficiaires (heures mandataires, gré à gré, fournitures d'hygiène), un contrôle d'effectivité est réalisé tous les six mois en moyenne. Les montants versés mais non justifiés sont récupérés. En ce qui concerne les aides techniques, le paiement est réalisé sur présentation des factures. Les contrôles sont réalisés sur pièces pour les prestations qui font l'objet d'un versement direct au bénéficiaire (gré à gré, mandataire, fournitures d'hygiène). Le contrôle qualitatif est réalisé par les travailleurs médico-sociaux du CLIC dans le cadre de la mission de suivi et d'accompagnement des personnes âgées vivant à domicile.

Toutefois la fréquence et les résultats des contrôles n'ont pas pu être établis par le département, qu'il s'agisse du suivi qualitatif ou des vérifications sur pièces. Aucune information sur le nombre de bénéficiaires contrôlés annuellement n'a été communiquée, les services du département ayant indiqué que les contrôles ne donnaient lieu à aucun traitement informatique. Or, il semble utile de conserver une trace automatisée des visites effectuées par les référents et les travailleurs sociaux en dehors des cas de signalement et de révision de l'APA. Le dispositif de suivi gagnerait à être formalisé et à reposer sur un programme de visites régulières et systématiques.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Par ailleurs aucun effectif particulier n'a été affecté au contrôle de la consommation réelle des plans d'aide depuis 2002, puisque les indicateurs correspondants (équivalent temps plein par catégorie rapporté au nombre de bénéficiaires, nombre de contrôles réalisés sur place) n'ont pas été communiqués.

Les résultats des contrôles se sont traduits par une suspension d'allocation en 2003 pour absence de justification de dépense (aide à domicile non déclarée). Si la suspension est un bon indicateur du travail de vérification des services, le cas retracé est isolé et ne saurait témoigner de l'efficacité des travaux de contrôle.

Le département a fait valoir que le montant des indus récupérés s'est élevé au total à 531 k€ (2002-2007). Toutefois ces récupérations ne résultent pas directement des contrôles réguliers de la consommation des plans d'aide. Ils traduisent plutôt les rectifications nécessitées par les erreurs ou les ajustements des plans d'aide.

Conformément à l'article L. 232-13 du CASF, le département a passé une convention le 26 juillet 2004 avec l'URSSAF et deux organismes représentatifs des associations d'aides à domicile (Union départementale des associations de services et de soins à domicile et Fédération départementale d'aide à domicile en milieu rural) pour définir les modalités de coopération pour la mise en œuvre de l'APA. L'article 4 de la convention prévoit que « *dans le cadre d'un emploi en gré à gré ou d'une famille d'accueil, c'est le département qui remet l'imprimé de déclaration au bénéficiaire au moment de la notification et se charge de la transmission à l'URSSAF, après avoir renseigné le cadre réservé à cet effet* ». Par ailleurs l'URSSAF fait parvenir un état récapitulatif des déclarations enregistrées pour les mandataires, une fois par trimestre. Ces dispositions mettent le département en position d'exercer son contrôle. Toutefois, certains éléments peuvent amoindrir l'étendue du contrôle et l'efficacité de l'aide apportée.

La première est que les documents communiqués par l'URSSAF ne contiennent aucune indication sur le lien de parenté entre l'aide apportée et la personne aidée. La seconde est que le département n'applique aucune pénalisation financière lorsque les bénéficiaires font appel à un service prestataire d'aide à domicile non agréé ou à une tierce personne qu'ils emploient directement et qui ne justifie pas d'une expérience acquise ou d'un niveau de qualification minimal.

Dans sa réponse, le département confirme que l'assemblée n'a pas souhaité minorer l'allocation en cas de recours à un emploi direct. Il ajoute que l'emploi direct génère effectivement des difficultés (trop perçu et difficulté de mise en œuvre du plan d'aide) et concerne des proches au sens géographique. Le département pallie ces inconvénients en n'accordant plus d'allocation en service mandataire et en finançant les heures en emploi direct sur la base du SMIC.

Il est observé que les trois services d'aide à domicile qui ont été autorisés ne représentent que 53 % des prestations servies en prestataire au titre de l'APA en 2007. La part sur l'ensemble des services d'aide à domicile est donc bien inférieure.

Enfin, le département ne recourt pas au système du CESU (chèque emploi service universel) qui constitue un moyen efficace de s'assurer de l'effectivité de l'aide allouée.

7-2.8. Les services d'aide à domicile

La loi du 2 janvier 2002, qui a intégré le secteur de l'aide à domicile dans le champ des institutions sociales et médico-sociales, dispose que l'autorité de tarification autorise les services d'aides à domicile (article L. 313-1-1 du CASF). Cette autorité doit également prévoir des obligations en termes de qualité qui donnent lieu à une évaluation a posteriori des services départementaux.

L'aide personnalisée d'autonomie à domicile en Lozère¹⁸ représente en moyenne mensuelle 25 337 heures de présence humaine réparties en service prestataire¹⁹ (17 805 heures), mandataire²⁰

¹⁸ Schéma départemental en faveur des personnes âgées (septembre 2005)

¹⁹ Service prestataire : la personne âgée est l'utilisateur d'un service

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

(5 415 heures) et gré à gré (2 006 heures), 11 820 € attribués pour les fournitures d'hygiène, 2 312 repas à domicile pour 91 bénéficiaires, 3 100 € mensuels pour des aides à l'amélioration de l'habitat, des prises en charge de matériel technique et des frais de transport. Ces prestations sont notamment assurées par les associations d'aide à domicile. Les bénéficiaires de l'APA sont majoritairement classés en GIR 4 (40 %).

Le département a passé une convention avec quatre associations d'aide à domicile (association lozérienne d'aide à domicile, association d'aide aux personnes âgées dite Nostr'oustaou, ADMR, Présence rurale 48) en 2003.

Selon le schéma départemental en faveur des personnes âgées, ADMR serait la mieux implantée sur le département, PR 48 plus présente à l'ouest, ALAD interviendrait peu au sud et Nostr'Oustaou couvre exclusivement quelques cantons (Grandrieu, Châteauneuf de Randon et Langogne). La couverture géographique du territoire par les services d'aide à domicile semble globalement satisfaisante.

Les conventions, d'une durée de dix-huit mois tacitement reconductible, définissent les objectifs relatifs à la prise en charge de l'intervention à domicile, les modalités de coordination et de coopération dans le dispositif départemental de maintien à domicile et les conditions de financement, d'évaluation et de suivi des actions conduites par les associations signataires.

Toutefois, les objectifs conventionnels sont rédigés sous une forme générale qui ne donne lieu à aucun chiffrage, ni aucune cible à atteindre. Il en résulte que le suivi ne peut qu'être compromis voire inexistant. Pour témoigner de l'existence de ce suivi, les services du département ont transmis les rapports d'activité de ces associations. Or, ces documents généraux sur l'activité de ces prestataires, qui n'interviennent au demeurant pas uniquement pour le département, ne permettent pas de s'assurer du respect des objectifs conventionnels.

Dans sa réponse, le département a précisé que l'intervention des services d'aide à domicile, en l'absence de sectorisation, n'est pas favorable à la mise en œuvre d'actions collectives. Il est ajouté que la perspective d'une sectorisation n'est pas envisageable à ce jour. Enfin si des actions de formation sont développées par ces services, le profil des aides à domiciles en milieu rural ne serait pas favorable à la professionnalisation.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, le 4 février 2010.

²⁰ Service mandataire : la personne âgée est employeur direct mais recourt à l'assistance administrative d'un service mandataire

SOMMAIRE DES TABLEAUX ANNEXES

AU RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES

- Tableau 1 – Soldes des comptes transitoires et d'attentes
- Tableau 2 – Exécution budgétaire
- Tableau 3 – Suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement
- Tableau 4 – Evolution des produits réels de fonctionnement
- Tableau 5 – Evolution de la fiscalité départementale
- Tableau 6 – Evolution des charges réelles de fonctionnement
- Tableau 7 – Evolution des subventions et contingents
- Tableau 8 – Ventilation fonctionnelle des dépenses réelles de fonctionnement
- Tableau 9 – Evolution des dépenses réelles d'investissement
- Tableau 10 – Evolution du financement disponible
- Tableau 11 – Typologie des prestations d'aide sociale
- Tableau 12 – Budget d'aide sociale depuis 2002
- Tableau 13 – Evolution détaillée de la structure des dépenses sociales depuis 2004
- Tableau 14 – Evolution agrégée de la structure des dépenses sociales depuis 2004
- Tableau 15 – Recouvrements imputés au compte 7513
- Tableau 16 – Caractéristiques de la population âgée
- Tableau 17 – Vieillesse de la population et de la dépendance
- Tableau 18 – Caractéristiques des bénéficiaires de l'APA en Lozère
- Tableau 19 – Répartition des bénéficiaires de l'APA en GIR et par type de ménage
- Tableau 20 – Bénéficiaires de l'APA selon le type de prise en charge
- Tableau 21 – Financement des dépenses d'aide sociale
- Tableau 22 – Données comparatives des montants moyens par GIR
- Tableau 23 – Evolution des plans plafonnés

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 1 - Soldes des comptes transitoires et d'attentes

Exercices	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Comptes d'attente	466	466	466	466	4712	4712	4712
Balances d'entrée N en €	3 121,58	1 290,79	1 185,26	1 427,69	4 692,89	1 804,87	2 890,00
Balances de sortie N en €	1 290,79	1 185,26	1 427,69	4 692,89	1 804,87	2 890,00	12 825,14

Tableau 2 - Exécution budgétaire

Dépenses de fonctionnement

	crédits budgétaires	Total exécuté	Taux d'exécution
2004	66 006 562,46	57 356 603,65	86,90%
2005	67 205 285,02	56 814 886,53	84,54%
2006	74 307 224,92	61 642 294,69	82,96%
2007	76 243 364,02	67 765 389,86	88,88%

Recettes de fonctionnement

	crédits budgétaires	Total exécuté	Taux d'exécution
2004	77 081 205,72	76 809 677,81	99,65%
2005	78 204 834,40	76 704 203,44	98,08%
2006	87 017 444,54	85 056 725,37	97,75%
2007	91 266 504,44	90 644 850,16	99,32%

Dépenses d'investissement

	crédits budgétaires	Total exécuté	Taux d'exécution
2004	78 763 827,34	29 744 677,40	37,76%
2005	86 588 972,17	31 311 695,17	36,16%
2006	89 401 655,25	35 229 650,20	39,41%
2007	51 340 374,06	35 650 984,07	69,44%

Recettes d'investissement

	crédits budgétaires	Total exécuté	Taux d'exécution
2004	58 781 290,34	13 321 835,59	22,66%
2005	63 651 296,70	14 869 125,38	23,36%
2006	61 304 294,36	12 281 790,68	20,03%
2007	20 504 764,61	10 419 502,60	50,82%

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 3 - Suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement

Total des crédits inscrits sur enveloppe	Total engagé sur enveloppe	Taux d'engagement	Total CP 2007 sur AP	Engagement sur CP 2007	Taux d'engagement
81 578 340,75	60 950 062,70	74,71%	35 357 999,47	26 306 004,57	74,40%

Tableau 4 - Evolution des produits réels de fonctionnement

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	%
Produits de fonctionnement réels ²¹	76 647	76 550	84 871	90 030	17,46
dont impôts directs	17 367	17 068	18 645	19 183	10,45
dont autres impositions	6 779	9 670	9 595	13 103	93,28
dont dotation globale de fonctionnement	37 443	38 312	43 954	44 959	20,00
dont dotation générale de décentralisation	1 340	1 299	1 416	1 514	12,98
dont participations	4 547	3 456	6 245	6 075	33,60
dont attributions de péréquation et compensation	2 770	2 838	2 898	2 944	6,28

Tableau 5 - Evolution de la fiscalité départementale

Exercices Taux d'imposition (TI) en % et bases (B) en k€	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008 (%)
Taxe d'habitation	TI = 4,6 B = 76 585	TI = 4,65 B = 79 783	TI = 4,99 B = 82 590	TI = 4,99 B = 85 926	TI = 4,99 B = 88 492	TI = 8,47 B = 15,55
Taxe foncière bâti	TI = 11,13 B = 56 413	TI = 11,25 B = 58 510	TI = 12,08 B = 60 539	TI = 12,08 B = 62 800	TI = 12,08 B = 64 596	TI = 8,53 B = 14,50
Taxe foncière non bâti	TI = 109,89 B = 101	TI = 111,09 B = 100	TI = 119,29 B = 98 721	TI = 119,29 B = 102	TI = 119,29 B = 99	TI = 8,55 B = -1,98
Taxe professionnelle	TI = 8,76 B = 70 117	TI = 8,86 B = 72 983	TI = 9,51 B = 73 280	TI = 9,51 B = 76 687	TI = 9,51 B = 80 555	TI = 8,56 B = 14,88

Tableau 6 - Evolution des charges réelles de fonctionnement

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	%
Charges de fonctionnement réelles ²²	57 265	56 671	61 469	67 607	18,05
dont achats et charges externes	11 573	11 766	12 552	14 340	23,90
dont charges de personnel	9 090	9 387	10 290	13 540	48,95
dont subventions et contingents	36 131	35 153	38 424	39 543	9,44
dont charges financières	343	212	148	83	-75,80

²¹ Produits de fonctionnement réels = crédits nets classe 7 (sauf 775, 776, 777 et 78)

²² Charges de fonctionnement réelles = débit net classe 6 (sauf 675, 676, 6741 et 68)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 7 - Evolution des subventions et contingents

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	%
Subventions et contingents	36 131	35 153	38 424	39 543	9,44
dont contributions obligatoires et participations	4 224	4 455	5 862	5 943	40,69
dont subventions	6 128	6 320	7 027	7 389	20,57
dont aides à la personne	11 211	12 511	12 718	13 322	18,82
dont frais de séjour et d'hébergement	13 834	10 103	11 769	11 768	-14,93

Tableau 8 - Ventilation fonctionnelle des dépenses réelles de fonctionnement

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	%
Services généraux	5 574	5 116	5 447	6 392	14,67
Sécurité et salubrité	1 608	1 494	2 029	2 147	33,51
Enseignement et formation	2 148	2 320	2 881	4 852	125,88
Culture sport et loisirs	3 097	3 607	3 438	3 510	13,33
Action sociale, santé, logement	31 102	29 554	32 430	33 264	6,95
Aménagement des territoires	258	288	434	508	96,89
Environnement	611	446	516	572	-6,38
Action économique	2 999	3 512	3 247	3 822	27,44
Transport	9 868	10 334	11 047	12 540	27,00

Tableau 9 - Evolution des dépenses réelles d'investissement

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	%
Tous emplois d'investissement réels ²³	29 929	31 387	33 819	35 959	20,14
dont dépenses d'équipement directes (a)	11 295	13 577	13 824	16 551	46,53
dont subventions d'équipement versées (b)	15 324	14 993	17 362	17 756	15,87
Total (a) et (b)	26 619	28 570	31 186	34 307	28,88

Tableau 10 - Evolution du financement disponible

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007
Capacité d'autofinancement nette	16 608	17 125	21 273	20 802
Dotations et subventions d'investissement reçues	12 578	14 220	10 786	10 397
Diverses ressources réelles d'investissements ²⁴	797	58	500	521
Financement disponible	29 983	31 402	32 558	31 720

²³ Hors remboursement en capital des emprunts et dépenses pour tiers

²⁴ Produits de cession d'immobilisations, remboursements de créances, recette d'opérations pour le compte de tiers

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 11 - Typologie des prestations d'aide sociale

Population concernée	Pers. âgées	Pers. handicapées	Enfance	Insertion
Typologie des aides				
APA (allocation personnalisée autonomie)	X			
PSD (prestation spécifique dépendance)	X			
ASH (aide sociale à l'hébergement)	X	X		
ACTP (allocation compensatrice tierce personne)	X	X		
PCH (prestation de compensation du handicap)	X	X		
Aides ménagères	X	X		
Accueil familial	X	X		
ASE (aide sociale à l'enfance)			X	
Actions éducatives			X	
Allocation RMI				X
Insertion RMI				X
Insertion CI-RMA (revenu minimum d'activité)				X
Insertion contrats d'avenir				X

Tableau 12 - Budget d'aide sociale depuis 2002

Exercices (montants en k€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	11/2008	2007/02 %
Total aide sociale directe	19 502	22 439	27 516	25 659	28 092	28 632	28 657	46,81
2002 et 2003 dont								
Chapitre 952 « hygiène publique »	7	4						-42,8
Chapitre 953 « hygiène sociale »	194	269						38,66
Chapitres 954, 955 et 956 « aide sociale légale »	14 004	14 901						6,40
Chapitre 957 « aides sociales facultatives »	596	569						4,53
Chapitre 959 « insertion bénéficiaires RMI »	568	641						12,85
Chapitre 981 « APA »	4 133	6 055						46,50
dont APA à domicile	2 155	3 536						64,08
dont APA versé à l'établissement	1 403	1 722						22,73
depuis 2004 dont								
Chapitre 934 « prévention médico-sociale »			422	496	389	462	385	9,47
Chapitre 935 « action sociale hors RMI »			16 804	13 216	15 328	15 674	16 369	-6,72
dont famille et enfance			2 550	2 265	3 082	3 168	3 496	24,23
dont personnes handicapées			7 430	6 420	7 740	8 062	8 526	8,5
dont personnes âgées			5 825	3 447	3 167	3 259	3 188	-44,05
Chapitre 935 « RMI »			3 939	4 030	4 486	4 469	4 485	13,45
Chapitre 935 « APA »			6 351	7 916	7 889	8 027	7 417	26,38
dont APA à domicile			3 912	3 791	4 059	4 053	3 521	3,6
dont APA versé à l'établissement			2 431	4 040	3 829	3 974	3 896	63,47

(Source : données des services du département)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 13 - Evolution détaillée de la structure des dépenses sociales depuis 2004

Exercices (montants en k€)	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	07/04%
Total aide sociale directe dont	27 516		25 659		28 092		28 632		4,05
Chapitre 934 « prévention médico-sociale »	422	1,53	496	1,93	389	1,38	462	1,61	9,48
Chapitre 935 « action sociale hors RMI »	16 804	61,07	13 216	51,50	15 328	54,56	15 674	54,74	-6,72
dont famille et enfance	2 550	(9,26)	2 265	(8,82)	3 082	(10,97)	3 168	(11,06)	24,23
dont personnes handicapées	7 430	(27)	6 420	(25)	7 740	(27,55)	8 062	(28,15)	8,51
dont personnes âgées	5 825	(21,16)	3 447	(13,43)	3 167	(11,27)	3 259	(11,38)	-44,05
Chapitre 935 « RMI »	3 939	14,31	4 030	15,70	4 486	15,97	4 469	15,60	13,45
Chapitre 935 « APA »	6 351	23,08	7 916	30,85	7 889	28,08	8 027	28,03	26,39
dont APA à domicile	3 912	(14,21)	3 791	(14,77)	4 059	(14,45)	4 053	(14,15)	3,60
dont APA versé à l'établissement	2 431	(8,83)	4 040	(15,74)	3 829	(13,63)	3 974	(13,87)	63,47

(Source : données des services du département)

Tableau 14 - Evolution agrégée de la structure des dépenses sociales depuis 2004

Exercices (montants en k€)	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	07/04%
Total aide sociale directe dont	27 516		25 659		28 092		28 632		4,05
Prévention médico-sociale	422	1,53	496	1,93	389	1,38	462	1,61	9,48
Famille et enfance	2 550	9,26	2 265	8,82	3 082	10,97	3 168	11,06	24,23
Personnes handicapées	7 430	27,00	6 420	25,00	7 740	27,55	8 062	28,15	8,51
Personnes âgées	12 176	44,25	11 363	44,28	11 056	39,35	11 286	39,41	-7,31
RMI	3 939	14,31	4 030	15,70	4 486	15,97	4 469	15,60	13,45

(Source : données des services du département)

Tableau 15 - Recouvrements imputés au compte 7513

Exercices (montants en €)	2004	2005	2006	2007	07/04%
Prévention médico-sociale	422	496	389	0	
Famille et enfance	2 550	2 265	3 082	9	
Personnes handicapées	7 430	6 420	7 740	0	
Personnes âgées	12 176	11 363	11 056	734	
RMI	3 939	4 030	4 486		
Total récupération	26 517	24 574	26 753	743	97,20

(Source : données des comptes administratifs)

Tableau 16 - Caractéristiques de la population âgée

Années	1990	1999	%	2000	2004	2005	%	2006	%
Population du département	72 836	73 509	0,92			74 776	1,72	77 500	3,64
Plus de 60 ans					20 149				
Plus de 65 ans				15 584				16 079	3,18
Plus de 75 ans				7 498	8 020			8 372	11,66
Taux de mortalité				12,67 ²⁵				11,47 ²⁵	-9,52%
Indice de vieillissement ²⁵				97,9%				97,6%	-0,31%

²⁵ Indice de vieillissement : nombre de personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 personnes de moins de 20 ans

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 17 - Vieillesse et dépendance de la population âgée

Années	2002	2005	2007	%
Personnes de plus de 75 ans (INSEE 2000)	8 331	9 055		8,69
En pourcentage de la population totale	11,30	12,11		7,17
Bénéficiaires de l'APA	767	998	1 000	30,38
Bénéficiaires de l'APA des plus de 75 ans	731	921	896	22,57
Pourcentage sur la population supérieure à 75 ans	8,77	10,17		15,96
Pourcentage sur les bénéficiaires de l'APA	95,31%	92,28	89,60	-6%

(Source : données des services du département)

Tableau 18 - Caractéristiques des bénéficiaires de l'APA en Lozère

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	%
Nombre total de personnes	850	913	927	1 002	1 022	1 000	
Hommes/Femmes	274/576	305/608	309/618	302/700	319/703	313/687	14,23/19,27
Groupes Iso-Ressources							
GIR 1	2/17	4/10	5/18	5/19	5/14	5/12	150/-29,41
GIR 2	32/77	36/75	28/63	31/80	40/75	32/66	0/-14,28
GIR 3	65/93	59/90	66/90	59/91	50/101	49/92	24,61/-1,07
GIR 4	175/389	206/433	210/447	207/510	224/513	227/517	29,71/32,90

(Source : données des services du département)

Tableau 19 - Répartition des bénéficiaires de l'APA en GIR et par type de ménage

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre total de personnes	850	913	927	1 002	1 022	1 000
Hommes/Femmes	274/576	305/608	309/618	302/700	319/703	313/687
GIR 1	2/17	4/10	5/18	5/19	5/14	5/12
Vivant seul	1/11	0/6	0/12	0/14	1/10	1/8
Conjoint à domicile	1/6	4/4	5/6	5/5	4/4	4/4
GIR 2	32/77	36/75	28/63	31/80	40/75	32/66
Vivant seul	9/57	9/56	5/42	10/54	17/50	8/44
Conjoint à domicile	23/20	27/19	23/21	21/26	23/25	24/22
GIR 3	65/93	59/90	66/90	59/91	50/101	49/92
Vivant seul	30/65	25/65	30/67	22/74	13/73	16/65
Conjoint à domicile	34/27	33/24	36/22	37/17	37/28	33/27
GIR 4	175/389	206/433	210/447	207/510	224/513	227/517
Vivant seul	60/279	78/301	90/302	92/342	99/348	98/165
Conjoint à domicile	112/110	127/132	115/140	111/164	125/164	129/352
Tous GIR vivant seul	100/412	112/428	125/423	124/484	130/481	123/282

(Source : données des services du département)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 20 - Bénéficiaires de l'APA selon le type de prise en charge

GIR	bénéficiaires 31/12/2002	%	bénéficiaires 31/12/2003	%	bénéficiaires 31/12/2004	%	bénéficiaires 31/12/2005	%	bénéficiaires 31/12/2006	%	bénéficiaires 31/12/2007	%
-----	-----------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------------	---

APA domicile

1	16	2,09	14	1,60	23	2,48	24	2,40	19	1,87	17	1,70
2	98	12,78	102	11,67	91	9,83	111	11,12	115	11,33	98	9,80
3	141	18,38	143	16,36	156	16,85	150	15,03	151	14,88	141	14,10
4	512	66,75	615	70,37	656	70,84	713	71,44	730	71,92	744	74,40
	767		874		926		998		1015		1000	

APA établissement

dotation globale

1	118	15,40	133	15,95	151	17,64
2	242	31,59	270	32,37	271	31,66
3	154	20,10	177	21,22	169	19,74
4	252	32,90	254	30,46	265	30,96
	766		834		856	

Tableau 21 - Financement des dépenses d'aide sociale

Exercices (montants en k€)	2004	2005	2006	2007	07/04%
Recettes totales (a)	8 543	5 508	5 322	5 018	- 41,26
dont Prévention médico-sociale	18	23	28	27	50
dont Famille et enfance	9	232	15	9	-
dont Personnes handicapées	1 138	424	835	770	- 32,33
dont Personnes âgées hors APA	3 497	1 994	783	734	- 79
dont APA	3 821	2 622	3 347	2 913	23,76
dont RMI	60	213	314	565	841
Dépenses brutes aide sociale directe (b)	27 516	25 659	28 092	28 632	4,05
Dépenses nettes directes (b-a = c)	18 973	20 151	22 770	23 614	24,46
Taux de couverture (a/b)	31,04	21,46	18,94	17,52	- 43,55

(Source : données des comptes administratifs)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 22 - Données comparatives des montants moyens par GIR

au 31/12/2006			GIR 1	GIR 2	GIR 3	GIR 4	ensemble des GIR
domicile	département	part du département	896	594	456	313	377
		part du bénéficiaire	88	78	59	31	41
		% bénéficiaire	10,6%	11,3%	12,3%	8,9%	9,7%
		TOTAL	984	672	515	344	418
national	national	part du département	816	635	483	302	410
		part du bénéficiaire	156	134	92	55	80
		% bénéficiaire	16,05%	17,4%	16,0%	15,41%	16,33%
		TOTAL	972	769	575	357	490

au 31/12/2005			GIR 1	GIR 2	GIR 3	GIR 4	ensemble des GIR
domicile	département	part du département	818	591	446	292	361
		part du bénéficiaire	73	85	49	28	38
		% bénéficiaire	8,9%	11,5%	10,4%	8,7%	9,3%
		TOTAL	891	676	495	320	399
national	national	part du département	779	619	472	294	409
		part du bénéficiaire	140	118	83	48	72
		% bénéficiaire	15,2%	16,0%	15,0%	14,0%	15,0%
		TOTAL	919	737	555	342	481

au 31/12/2004			GIR 1	GIR 2	GIR 3	GIR 4	ensemble des GIR
domicile	département	part du département	817	642	464	292	369
		part du bénéficiaire	37	77	43	25	33
		% bénéficiaire	5,4%	10,0%	8,5%	8,1%	8,3%
		TOTAL	854	719	507	317	402
national	national	part du département	770	621	482	306	424
		part du bénéficiaire	117	104	73	42	64
		% bénéficiaire	13,2%	14,3%	13,2%	12,1%	13,1%
		TOTAL	887	725	555	348	488

au 31/12/2003			GIR 1	GIR 2	GIR 3	GIR 4	ensemble des GIR
domicile	département	part du département	655	647	445	284	359
		part du bénéficiaire	18	37	23	11	16
		% bénéficiaire	4,6%	5,4%	4,9%	3,9%	4,3%
		TOTAL	673	684	468	295	375
national	national	part du département	781	656	504	327	451
		part du bénéficiaire	65	61	44	26	39
		% bénéficiaire	7,7%	8,5%	8,0%	7,4%	8,0%
		TOTAL	846	717	548	353	490

(Source : données des services du département)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Département de la Lozère (48)

Tableau 23 - Evolution des plans plafonnés

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
nombre total de plans	767	875	926	998	1 015	1 000
plans plafonnés *	112	104	149	90	145	81
%	14,60%	11,89%	16,09%	9,02%	14,29%	8,10%
* sont dits "plafonnés" les plans dont le montant ne permet pas d'ajouter une heure d'aide humaine prestataire						

(Source : données des services du département)

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse de M. Jean-Paul POURQUIER, Président du conseil général de la Lozère

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».