

**Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon**  
**Rapport d'observations définitives en date du 08 Juillet 2009**

**Département des Pyrénées Orientales**

**Exercices 1999 à 2007**

**Délibérations de la chambre : 16 décembre 2008 (observations  
provisoires) et**

**30 Avril 2009 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 23 Mars 2009**

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 29 Juin 2009**

**Document devenu communicable le 27 Juillet 2009**

**Rapport d'observations définitives n°096/752  
du 8 juillet 2009**

**DEPARTEMENT DES PYRENEES-ORIENTALES**

**Exercices 1999 et suivants**

1- PRESENTATION .....	2
1-1 LES PYRENEES-ORIENTALES : REPERES ECONOMIQUES ET GEOGRAPHIQUES .....	2
1-2 LE DEPARTEMENT : UN PERIMETRE DE COMPETENCES EN FORTE EXPANSION DEPUIS 2002 .....	2
2- ANALYSE FINANCIERE .....	2
2-1 UNE SITUATION SAINTE EN 2007, MARQUEE PAR UN FORT DESENDETEMENT DEPUIS 1999 .....	3
2-2 LE POIDS DES DEPENSES SOCIALES : DE 31,8% A 59,3% DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITE ENTRE 2001 ET 2007 .....	4
2-3 LES EFFETS DE LA DEGRADATION DE LA CONJONCTURE EN 2008 .....	6
2-4 UNE DETTE QUI NE PRESENTE PAS DE RISQUES ANORMAUX .....	7
2-5 BUDGET ANNEXE DE L'IDEA : UNE GESTION DU PERSONNEL MAL MAITRISEE EN 2006 ET 2007 .....	7
3- FIABILITE ET SINCERITE DES COMPTES .....	8
4- DEPENSES SOCIALES : LE POIDS DU RMI ET DE L'APA .....	8
4-1 UNE STRUCTURE ATYPIQUE DES DEPENSES SOCIALES, AVEC UNE CHARGE DE RMI TRES ELEVEE .....	8
4-2 LE RMI .....	8
4-3 L'ALLOCATION D'AUTONOMIE DES PERSONNES AGEES (APA) .....	12
5- LES DEPENSES DE PERSONNEL .....	15
5-1 UN DOUBLEMENT DES EFFECTIFS ENTRE 2000 ET 2008 .....	15
5-2 UNE DUREE DE CONGES NON CONFORME A LA REGLEMENTATION .....	16
5-3 UN AGENT CONTRACTUEL DU DEPARTEMENT GERANT D'UNE SARL SPECIALISEE DANS L'IMPORTATION-EXPORTATION .....	17
6- LES TRANSPORTS SCOLAIRES .....	18
6-1 UNE COMPETENCE GEREE PAR L'UDSIST JUSQU'AU 1ER AOUT 2004, SANS CONTROLE DU DEPARTEMENT .....	18
6-2 UN SURCOUT ANNUEL ESTIME ENTRE 1,2 M€ ET 4,9 M€ ENTRE 2003 ET 2006 .....	19
6-3 6,751 M€ DE RISQUES NON PROVISIONNES EN 2006 ET 2007, QUI VONT PESER SUR LE RESULTAT DE L'EXERCICE 2008 .....	20
6-4 LE CONTROLE DES SUBVENTIONS VERSEES A L'UDSIS RESTE PERFECTIBLE .....	20
7- LA COMMUNICATION .....	21
7-1 UNE CROISSANCE TRES FORTE DES DEPENSES DE COMMUNICATION .....	21
7-2 LES MARCHES PUBLICS PASSES DANS LE DOMAINE DE LA COMMUNICATION .....	23
7-3 ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS : LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE DE 2005 .....	26
8- UNE ETUDE INOPERANTE COMMANDEE SANS MISE EN CONCURRENCE .....	27
<b>ANNEXES :</b> .....	28 à 32

*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 ».*

*La chambre régionale des comptes a examiné la gestion du département des Pyrénées-Orientales pour les exercices 1999 et suivants.*

## **1- PRESENTATION**

### **1-1 Les Pyrénées-Orientales : repères économiques et géographiques**

Le département des Pyrénées-Orientales couvre une superficie de 4 116 km<sup>2</sup>, soit près de 15% du territoire régional.

Au dernier recensement de 1999, sa population s'élevait à 392 803 habitants ; elle était estimée à 432 100 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Elle représente 17,05% de l'ensemble de la région, mais 73% de cette population est regroupée dans l'arrondissement de Perpignan.

La population âgée est nettement supérieure à la moyenne nationale : les plus de 60 ans représentent 29,7% de la population contre 21,1% en France métropolitaine en 2007, et les plus de 74 ans représentent 13% de la population contre 8,3% en France métropolitaine en 2007.

Le taux de chômage a connu une forte baisse en dix ans, puisque la diminution enregistrée de 1996 à 2006 est de 5,7 points (contre 3,3 points de baisse au niveau national), passant de 17,6% en 1996 à 11,7% en décembre 2006 et à 10,7% en décembre 2007. Il reste néanmoins supérieur à la moyenne nationale.

L'économie départementale s'appuie sur deux points forts, le tourisme et l'agriculture. Aux 10 stations balnéaires classées, s'ajoutent 11 stations et centres de sports d'hiver et 5 stations thermales, qui accueillent 2 millions de visiteurs par an : le chiffre d'affaire annuel de l'activité touristique est évalué à 1,5 milliard d'€ en 2007. Les deux principaux atouts de l'agriculture sont la vigne (le Roussillon est le huitième vignoble français par la superficie, avec notamment les crus de Rivesaltes et de Banyuls) et la culture maraîchère.

### **1-2 Le département : un périmètre de compétences en forte expansion depuis 2002**

Le présent contrôle du département des Pyrénées-Orientales par la chambre concerne la période 1999-2007. Au cours de cette période, le périmètre d'intervention de la collectivité a été largement bouleversé par l'instauration de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) au 1<sup>er</sup> janvier 2002, dont il assure la gestion, puis par les conséquences de l'acte 2 de la décentralisation, qui a vu notamment le transfert par l'Etat au département de la gestion de l'allocation du RMI (2004), de la gestion des personnels TOSS des collèges, d'une partie de l'ancien réseau routier national, et des agents de l'équipement chargés de l'entretien de ce réseau. Par ailleurs, une réforme comptable est intervenue en milieu de période (2004), avec la mise en place de l'instruction comptable M 52.

## **2- ANALYSE FINANCIERE**

Les comptes de la collectivité se présentent sous la forme d'un compte principal et de 5 budgets annexes : Institut Départemental de l'Enfance et de l'Adolescence, Espace Entreprises Méditerranée - 2<sup>ème</sup> tranche, Usine Relais Clos des fées, Legs Bauby, Usine relais Alysios.

## 2-1 Une situation saine en 2007, marquée par un fort désendettement depuis 1999

Les tableaux figurant en annexe retracent l'évolution des comptes de la collectivité entre 1999 et 2007.

Les charges de fonctionnement ont fait plus que doubler en l'espace de 8 ans, reflétant l'évolution du périmètre des compétences départementales déjà évoqué (cf. supra § 1-2) : elles sont passées de 174,7 M€ en 1999 à 373,8 M€ en 2007, soit une hausse de 113,9%. Ces charges représentent 879 € par habitant en 2007, contre 838 € par habitant pour la moyenne des départements de la même strate (250 000 à 499 000 habitants).

Les produits de fonctionnement ont progressé sur la période de 227,9 M€ à 451 M€, soit + 97,8%.

**Tableau 1 - Evolution des taux de fiscalité dans les Pyrénées-Orientales et dans les départements de la même strate démographique**

en %	1999 P.O.	1999 strate	2003 P.O.	2003 strate	2007 P.O.	2007 strate
taxe d'habitation	6,86	6,56	7,36	7,27	8,53	8,11
taxe professionnelle	11,1	7,51	12,6	8,17	13,98	9,27
taxe sur le foncier bâti	9,24	10,36	9,91	11,61	11,49	13,11
taxe sur le foncier non bâti	20,87	24,42	22,4	27,3	25,97	31,3

Les taux de fiscalité directe pesant sur les ménages ont progressé, dans des proportions comparables à celles de la moyenne des départements de la même strate démographique (250 000 à 499 000 habitants) :

La taxe professionnelle a un taux supérieur dans les Pyrénées-Orientales par rapport à la moyenne de la strate : + 4,71 points en 2007. Les taxes sur le foncier bâti et le foncier non bâti sont en deçà des moyennes de la strate.

La capacité fiscale (produit qu'auraient procuré les bases nettes du département si on leur avait appliqué les taux moyens nationaux sans effet de strate) s'établissait à 278 € par habitant en 2006, contre 252 € pour la moyenne nationale. L'indicateur de pression fiscale (produits votés sur capacité fiscale) est de 1,31 contre 1,22 pour la strate de comparaison : il traduit une pression fiscale supérieure à la moyenne de la strate. Au final, une capacité fiscale plus élevée que la moyenne et une pression fiscale sensiblement plus élevée, en raison des taux pratiqués sur la taxe professionnelle, permettent au département d'engranger des recettes fiscales élevées, qui représentent 36,4% des produits de fonctionnement en 2007, contre 34,8% dans les départements de la strate.

En conséquence, la collectivité dégage une capacité d'autofinancement élevée (CAF) et en progression ces dernières années (de 61,3 M€ en 2004 à 96 M€ en 2007), et une CAF nette (hors remboursement en capital des emprunts) significative (de 39,4 M€ en 2004 à 77,5 M€ en 2007).

Cette situation a permis à la collectivité de préserver sa capacité d'investissement, tout en se désendettant. Les dépenses d'investissements ont progressé de 71,1 M€ en 1999 à 170 M€ en 2008 (+139,1%), soit 400 € par habitant contre 374 € par habitant pour les départements de la strate. Parallèlement, l'encours de la dette est passé de 184,7 M€ en 1999 à 161 M€ en 2003 et 110,7 M€ en 2007, soit un montant de 260 € par habitant qui se compare avantageusement avec la moyenne des départements de la strate, à 406 €.

L'annuité de la dette, constante sur la période (autour de 30 M€) a diminué nettement en 2007 à 22,8 M€, dégageant des marges de manœuvre en section de fonctionnement pour faire face à la tendance à l'accroissement des dépenses sociales.

## **2-2 Le poids des dépenses sociales : de 31,8% à 59,3% des dépenses de fonctionnement de la collectivité entre 2001 et 2007**

Depuis 2001, les dépenses sociales du département ont été lourdement affectées par deux séries d'évènements :

- d'une part l'élargissement du périmètre des compétences départementales dans le secteur social : création au 1<sup>er</sup> janvier 2002 de l'APA, tandis que l'acte 2 de la décentralisation transférait notamment le financement de l'allocation RMI au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et de l'allocation de compensation du handicap au 1<sup>er</sup> janvier 2007 ;
- d'autre part, les difficultés de l'emploi, avec des taux de chômage supérieurs aux moyennes nationales. L'écart, qui était de 5,5 points en 1999 (15,7% contre 10,2% en moyenne nationale), s'est cependant réduit à 2,7 points dans la période récente (10,7% en juin 2007, contre 8% en moyenne nationale). Cette situation dégradée par rapport aux indices nationaux ne manque pas d'avoir des conséquences sur les dépenses d'insertion.

2-2.1 Minima sociaux : 15,2% de la population couverte (8% en France métropolitaine)

Les statistiques récentes<sup>1</sup> montrent que 15,2% de la population de moins de 60 ans des Pyrénées-Orientales percevait en 2005 soit le revenu minimum d'insertion (RMI), soit l'allocation de parent isolé (API) soit l'allocation d'adulte handicapé (AAH), contre 13,1% de la population du Languedoc-Roussillon et 8% de la population de France métropolitaine. Ce rapport du simple au double par rapport à la moyenne des départements de métropole ne peut avoir qu'un impact fort sur les comptes du département.

Selon une étude Dexia-Crédit Local de France publiée en octobre 2007, qui établit une classification des départements en fonction du montant et de la nature de leurs dépenses sociales, deux variables structurent la dépense sociale : d'une part la performance économique, mesurée en particulier par le taux de chômage et d'autre part la démographie départementale, variable clé en matière de dépendance (personnes âgées et handicapées).

Selon cette étude, les Pyrénées-Orientales appartiennent à un groupe de 19 départements « plutôt économiquement touchés », c'est-à-dire qu'une part significative de sa population est touchée par la précarité économique et sociale. A ce titre, le département présente une double caractéristique :

- une dépense d'aide sociale par habitant nettement supérieure à la dépense moyenne enregistrée au plan national, soit en 2005 un montant de 431€ par habitant contre 359€ par habitant en moyenne nationale<sup>2</sup> ;
- une structure des dépenses sociales marquée par la prépondérance du RMI : dans les Pyrénées-Orientales, il représentait 37% des dépenses d'aide sociale en 2005 contre 26% pour les départements de métropole, soit un montant particulièrement élevé.

2-2.2 Un accroissement de 56,9 M€ de la charge nette de dépenses sociales entre 2001 et 2007

Si l'acte II de la décentralisation a permis à la collectivité d'accroître ses compétences dans le domaine des collèges et des routes, il a surtout confirmé le département comme acteur social de référence : son budget de fonctionnement est désormais consacré à 59,3% aux dépenses d'aide sociale en 2007.

Cet accroissement des compétences dans le domaine social s'est accompagné d'une augmentation de la charge nette supportée par la collectivité pour ce poste de dépenses.

<sup>1</sup> « DRASS info » daté d'octobre 2007

<sup>2</sup> Dépenses d'action sociale (hors charge de personnel, mais incluant la rémunération des assistantes maternelles)  
 ROD2 – Département des Pyrénées-Orientales

Le tableau ci-dessous résume l'évolution du montant des dépenses de fonctionnement supplémentaires restant à la charge de la collectivité depuis 2001, année de référence, puisque la création de l'APA date de 2002 et le transfert aux départements de la charge de l'allocation du RMI date de 2004 : sur les 56,9 M€ de charges supplémentaires à financer par le département en 2007 par rapport à 2001, 14,953 M€ sont dus au RMI et 23,5 M€ résultent de l'APA. Les postes plus anciens (enfance, personnes âgées hors APA, personnes handicapées) contribuent à hauteur de 18,447 M€ à l'augmentation de la charge nette.

**Tableau 2 - Evolution de la charge nette des dépenses sociales du département**

(en €)	2001	202	2003	2004	2005	2006	2007
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT*</b>							
APA		13 534 339	30 985 256	27 542 937	33 196 527	35 159 499	38 423 700
RMI	10 422 120	9 945 537	12 541 386	67 646 504	72 785 366	77 444 638	80 472 626
Autres dépenses d'aide sociale	66 612 797	64 952 589	90 616 896	86 111 933	90 793 364	98 059 922	103 457 941
<b>Total dépenses</b>	<b>77 034 917</b>	<b>88 432 465</b>	<b>134 143 538</b>	<b>181 301 374</b>	<b>196 775 257</b>	<b>210 664 059</b>	<b>222 354 267</b>
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT*</b>							
Recettes directes d'aide sociale							
- au titre de l'APA		7 108 872	14 735 679	15 012 819	12 915 104	15 825 192	14 924 954
- au titre du RMI**	917 613	372 612	243 047	584 549	367 765	1 828 373	2 711 886
- autres	11 766 118	10 915 070	8 990 884	11 878 878	14 864 759	15 681 125	16 549 256
Fonds de compensation du handicap						3 590 000	4 099 926
TIPP				57 098 891	60 976 855	57 149 928	57 159 493
FMDI						5 952 147	5 649 848
<b>Total recettes</b>	<b>12 683 731</b>	<b>18 396 554</b>	<b>23 969 610</b>	<b>84 575 137</b>	<b>89 124 483</b>	<b>100 026 765</b>	<b>101 095 363</b>
<b>Charge nette</b>	<b>64 351 186</b>	<b>70 035 911</b>	<b>110 173 928</b>	<b>96 726 237</b>	<b>107 650 774</b>	<b>110 637 294</b>	<b>121 258 904</b>

\*y compris dépenses de personnel

(source : comptes administratifs)

\*\*essentiellement recouvrement des indus

La dynamique de la dépense sociale a été particulièrement forte sur deux allocations mises à la charge du département pendant la période sous revue, l'APA (depuis 2002) et le RMI (depuis 2004). Ces deux postes de dépenses sont analysés dans le détail au point 4 du présent rapport. Dans le même temps, l'évolution des recettes visant à compenser ces charges nouvelles a été moins dynamique, en dépit de la multiplication des fonds de compensation versés par l'Etat, ce qui a induit une forte croissance de la charge nette à financer par le département, passée de 64,3 M€ en 2001 à 121,2 M€, soit un quasi doublement (+ 56,9 M€) en 7 exercices.

Cette approche peut être complétée en prenant en compte l'évolution des transferts de l'Etat au titre de la décentralisation (dotation générale de décentralisation et dotation de compensation). Ces dotations visent l'ensemble des secteurs de compétence du département, sans qu'il soit possible d'isoler les transferts effectués au seul titre des affaires sociales.

**Tableau 3 - Dotations de l'Etat versées au titre de la décentralisation (en €)**

Dotations de l'Etat au titre de la décentralisation	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dotation générale de décentralisation	10 037 050	11 770 083	14 109 920	1 875 123	1 713 958	1 875 211	1 745 659
Dotation de compensation				17 039 279	11 390 830	11 871 396	12 568 649
<b>TOTAL</b>	<b>10 037 050</b>	<b>11 770 083</b>	<b>14 109 920</b>	<b>18 914 402</b>	<b>13 104 788</b>	<b>13 746 607</b>	<b>14 314 308</b>

Le tableau 4 ci-dessous établit une approche chiffrée de la charge nette théorique des dépenses sociales supportée par le département tel qu'il ressort du tableau 2, corrigé des dotations versées par l'Etat au titre de la décentralisation :

**Tableau 4 - Evolution de la charge nette théorique des dépenses sociales du département, y compris les dotations de l'Etat versées au titre de la décentralisation (en €)**

Evolution de la charge nette (transferts de la décentralisation inclus)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Charge nette des dépenses sociales	64 351 186	70 035 911	110 173 928	96 726 237	107 650 774	110 637 294	121 258 904
Dotations de l'Etat au titre de la décentralisation	10 037 050	11 770 083	14 109 920	18 914 402	13 104 788	13 746 607	14 314 308
Charge nette des dépenses sociales, y compris dotations de décentralisation	54 314 136	58 265 828	96 064 008	77 811 835	94 545 986	96 890 687	106 944 596

Ce mode de calcul confirme les conclusions tirées du tableau 2 : la charge nette du département pour ses dépenses sociales est passée de 54,3 M€ à 106,9 M€, soit là encore un quasi-doublement (52,6 M€) en 7 exercices.

Une comparaison des dépenses d'aide sociale des départements en 2005 établie par l'INSEE, portant sur l'aide à l'enfance, l'aide aux personnes âgées et l'aide aux personnes handicapées (donc hors RMI) situe les Pyrénées-Orientales en 14<sup>ème</sup> position nationale de la dépense par habitant, avec 424,2 € par habitant, pour une moyenne de 357,5 € par habitant pour les départements de province (+ 18,6% d'écart à la moyenne), l'écart se faisant sur l'aide aux personnes âgées.

### 2-3 Les effets de la dégradation de la conjoncture en 2008

Si la situation financière de la collectivité était saine jusqu'en 2007, il ne fait pas de doute - en l'attente du compte de gestion 2008 et du compte administratif 2008, non encore disponibles - que celle-ci sera affectée par les difficultés économiques apparues en 2008 en France et dans le monde.

De ce point de vue, le document édité par le département à l'occasion de son débat d'orientations budgétaires pour 2009 est sans ambiguïté. Il mentionne que 2008 est marqué par « *un basculement structurel* » et l'apparition d'« *un effet de ciseau (baisse des recettes et hausse des dépenses)* » qui affecte sa section de fonctionnement, avec en particulier les derniers transferts des agents de l'éducation nationale (TOS) et des agents de la direction départementale de l'équipement, ainsi qu'une chute de 10% des droits de mutation, soit une perte d'environ 7M€ de recettes.

Dans ce contexte dégradé, l'autofinancement net de l'exercice 2008 devrait être amputé d'environ 25 M€ par rapport à 2007, soit un tiers de sa valeur, tandis que la collectivité a amorcé un nouveau cycle d'endettement, puisque l'encours de la dette, qui a connu un plus bas à 110 M€ fin 2007, devrait atteindre 125 M€ fin 2008. La capacité de désendettement qui n'était que de 1,5 ans en 2007 devrait être supérieure à 4 ans en 2009.

Le vote du budget primitif 2009 a été marqué par une augmentation des taux de fiscalité de 8%.

La préservation des équilibres à venir exige donc une vigilance accrue de la collectivité sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, dont le montant actuel (879 € par habitant en 2007), est plus élevé que la moyenne des départements de la même strate (838 € par habitant). Trois postes méritent une attention particulière :

- les services généraux, qui ont connu une augmentation de 37,3% depuis 2004 (31,26 M€ en 2004, 42,92 M€ en 2007) ;

- les charges de personnel, qui représentaient 64,7 M€ en 2007 contre 26,6 M€ en 1999 (+ 143%), soit 152 € par habitant en 2007 contre 145 € pour la moyenne de la strate. Le nombre d'agents est passé de 1054 ETP au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à 2076 ETP au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (+ 97% en 8 ans), en raison des transferts de personnel liés notamment aux transferts des collègues et des routes ;

- les dépenses sociales, dont on a vu que l'évolution avait été particulièrement rapide, de 31,8% des dépenses de fonctionnement en 2001 à 59,3% en 2007. Elles représentaient une charge de fonctionnement de 222,3 M€ en 2007.

La maîtrise de ces postes devrait permettre à la collectivité de préserver ses marges de manœuvre et de financer ses projets à l'horizon 2012.

#### **2-4 Une dette qui ne présente pas de risques anormaux**

La gestion de la dette par la collectivité apparaît satisfaisante. Le département a une gestion active dont les risques sont maîtrisés : la proportion des emprunts à taux variable et à taux révisable est inférieure à 50% du capital restant dû au 31 décembre 2007, dont le montant s'inscrit à un niveau sensiblement inférieur à la moyenne de la strate (260 € par habitant au lieu de 406 € en 2007). Sa durée moyenne est de 13,9 ans.

Néanmoins, la part d'endettement variable est indexée sur des indices, généralement représentatifs du marché interbancaire ou du marché obligataire, qui ne sont pas « capés », c'est-à-dire plafonnés, et sont donc susceptibles d'accroître sensiblement la charge de la dette en période de hausse des taux. La tendance observée en fin 2008 ne va cependant pas dans ce sens.

La dette ne comporte pas de produits dits « toxiques ».

Deux emprunts conclus en 2005 avec Dexia ont cependant attiré l'attention de la chambre. Ils portent sur un capital de 4,282 M€ et 5,382 M€ et ont été souscrits pour une durée respective de 14 et 13 ans, avec une formule de taux d'intérêts jouant sur la différence entre taux longs et taux courts (2 Euribor12 mois – TEC10 + 1,97% pour l'un, 2 Euribor12 mois – TEC10 + 1,90% pour l'autre).

Une telle formule n'offre pas de visibilité à moyen et long terme. En effet, le taux actuariel de ces deux emprunts en 2007, soit 2 ans après leur souscription, était de 7,53% et 6,55%, soit largement au-dessus des taux du marché. L'intérêt pour la collectivité de recourir à ce type de taux variable, particulièrement volatile, n'est pas établi. Le département précise toutefois que ses tentatives de renégociation de ces deux emprunts se sont soldées par des échecs, « *les propositions de Dexia étant inacceptables pour la collectivité et vraisemblablement plus coûteuses que la charge d'intérêt produite.* »

Compte tenu du faible niveau d'endettement de la collectivité, le département a une maîtrise acceptable du montant des frais financiers dans ses charges de fonctionnement.

#### **2-5 Budget annexe de l'IDEA : une gestion du personnel mal maîtrisée en 2006 et 2007**

L'Institut Départemental de l'Enfance et de l'Adolescence (IDEA) est géré directement par le département dans le cadre d'un budget annexe.

Les comptes administratifs pour 2006 et 2007 montrent une insuffisante maîtrise des charges de personnel et ce, en dépit de la stabilité des prix de journée :

- le nombre des agents de l'IDEA croît en 2005 de 29,50 ETP, soit +17.7 %, la capacité passant de 159 lits et places à 189. En 2006 et 2007, cette croissance s'est poursuivie avec l'ouverture de 6 places nouvelles. La chambre observe des écarts importants entre le chiffre ressortant du tableau des effectifs (195,65 ETP en 2006, 198,65 ETP en 2007) et celui qui ressort de l'indice d'encadrement (226,31 ETP en 2006 et 220,73 ETP en 2007), en raison d'un recours important à du personnel de remplacement : à titre d'illustration, en 2006, le montant inscrit au c/641 (personnel non médical de remplacement) du budget était de 236 536 €, mais le montant des dépenses effectives s'est élevé à 1 018 501 €.

- la prévision budgétaire n'apparaît plus maîtrisée en 2006 et 2007, l'indice d'encadrement (personnel ETP/nombre de places occupées) passant de 1,15 à 1,51 en 2006 et de 1,12 à 1,32 en 2007, soit une dérive de 31,3% en 2006 et de 17,8% en 2007.

Le département reconnaît que « le compte administratif 2006 présente un écart plus important que les autres années entre les données des budgets primitifs et du compte administratif. » Il indique que « le niveau d'absentéisme du personnel a augmenté de 99% entre les années 2005 et 2006 » en raison « de phénomènes d'usure du personnel », qu'« il y a une augmentation considérable des accidents du travail notamment générés par les agressions dont sont victimes les personnels », et que « l'augmentation des congés de maternité est générée par recrutement de personnel féminin plus jeune » Il souligne par ailleurs que « les indicateurs inclus dans les documents des comptes administratifs des années 2006 et 2007 comportent des erreurs qui ont faussé la réalité de l'analyse de la gestion de l'établissement. »

### 3- FIABILITE ET SINCERITE DES COMPTES

A l'occasion du passage à l'instruction comptable M 52 au 1<sup>er</sup> janvier 2004, la chambre a relevé deux insuffisances, qui portent atteinte à la fiabilité des comptes :

D'une part, l'absence de rattachement des charges à l'exercice n'est pas conforme à la nouvelle instruction comptable. Le seul rattachement pratiqué est celui des intérêts courus non échus (ICNE) depuis 2006. Si la collectivité précise qu'elle a fixé depuis 2004 le seuil de rattachement aux opérations supérieures à 8 000€ HT, la chambre constate qu'elle n'applique pas cette décision, à l'exception des opérations relatives aux ICNE.

L'absence de rattachement ne permet pas d'avoir une image fidèle des comptes du département et altère les comparaisons effectuées avec les autres collectivités départementales.

D'autre part, des erreurs substantielles d'imputation faussent la présentation fonctionnelle du compte administratif. Elles ont notamment été relevées dans la présentation de la fonction 8 relative aux transports, tant en comptabilité M 51 qu'en comptabilité M 52. Dans ces conditions, la présentation fonctionnelle du compte administratif apparaît insuffisamment fiable.

### 4- DEPENSES SOCIALES : LE POIDS DU RMI ET DE L'APA

#### **4-1 Une structure atypique des dépenses sociales, avec une charge de RMI très élevée**

Le département des Pyrénées-Orientales a une structure atypique de ses dépenses sociales, avec une charge de RMI très élevée. Il faut noter en particulier que :

- la part des dépenses réelles d'insertion dans les dépenses de fonctionnement est en 2006 de 23,19 % contre 15,5% en moyenne dans les départements de métropole (hors Paris) ;

- la structure des dépenses nettes obligatoires d'aide sociale est atypique dans les Pyrénées-Orientales : en 2006, les dépenses de RMI représentaient 37,1% de ces dépenses, contre 24,7% en moyenne dans les départements de métropole (hors Paris).

La chambre a centré son contrôle des dépenses sociales sur la gestion du RMI et de l'APA.

#### **4-2 Le RMI**

La gestion du RMI dans les Pyrénées-Orientales a profondément évolué depuis 2002, sous l'effet de deux séries de facteurs :

- l'évolution de la réglementation nationale dans le cadre de l'acte 2 de la décentralisation, avec notamment le transfert de la charge du versement de l'allocation au département à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et la suppression à cette même date de l'obligation d'un ratio de 17% des dépenses d'insertion par rapport aux dépenses d'allocation ;

- la dissolution des deux associations (ADIRMI en et ASIPRO) qui assumaient la gestion de la politique d'insertion dans les Pyrénées-Orientales, suite aux observations de la chambre<sup>3</sup> qui précisait que « le conseil général a mis en place le 1er janvier 2001 une structure de droit public dénommée « établissement départemental d'insertion » à laquelle sont confiées les missions jusqu'alors assumées par l'ASIPRO. » L'établissement départemental d'insertion (EDI), créé en 2001, n'aura été qu'un intermédiaire avant la reprise en régie des activités d'insertion par le conseil général, au 1er janvier 2003. Il apparaît cependant que l'arrêté de dissolution de l'EDI n'a pas été pris par le préfet.

4-2.1 Les données chiffrées : 13 659 allocataires en 2007, pour une dépense de 83,605 M€

Les deux tableaux ci-dessous résument l'évolution du nombre d'allocataires du RMI depuis 2000 et du nombre de contrats d'insertion signés<sup>4</sup>, et l'évolution des dépenses mises à la charge du département :

**Tableau 5 - Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI et du nombre de contrats d'insertion**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
bénéficiaires payés (moyenne)	12 686	12 595	12 950	13 318	13 963	14 364	13 659
nombre de contrats d'insertion signés	8 624	7 135	7 478	6 113	6 020	7 005	7 275

(source : cg 66)

**Tableau 6 - Evolution des dépenses d'allocation du RMI et des dépenses d'insertion du département**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/2004
allocation (en €)	-	-	-	60 986 383	66 230 020	69 858 402	72 053 522	<b>18,1%</b>
insertion (y compris investissement)	8 824 832	7 832 366	7 816 066	8 399 044	8 875 307	8 495 555	11 551 786	<b>37,5%</b>
insertion/allocation				13,7%	13,4%	12,2%	16,0%	
<b>TOTAL</b>	<b>8 824 832</b>	<b>7 832 366</b>	<b>7 816 066</b>	<b>69 385 427</b>	<b>75 105 327</b>	<b>78 353 957</b>	<b>83 605 308</b>	<b>20,5%</b>

(source : comptes administratifs cg 66)

Ces chiffres appellent les commentaires suivants :

**a- 3,21% de la population touche le RMI dans les Pyrénées-Orientales**

Au 31 décembre 2004, les Pyrénées-Orientales étaient classées au 3<sup>ème</sup> rang national (hors DOM-TOM) pour le nombre d'allocataires du RMI rapporté à la population départementale : avec un taux de 3,47%, le département se classe derrière les Bouches-du-Rhône (3,87% de la population) et la Seine-Saint-Denis (3,53%). Ce taux s'est légèrement réduit, mais reste très élevé : 3,21% de la population en 2007<sup>5</sup>, soit 7,1% de la population de 25 à 64 ans.

La population couverte par le RMI, c'est-à-dire les allocataires payés et suspendus, mais également leurs ayant-droit<sup>6</sup> est nettement plus importante : 39 311 personnes en décembre 2007, soit 9,3% de la population départementale.

<sup>3</sup> lettre d'observations définitives du 26 novembre 2001

<sup>4</sup> le nombre de contrats d'insertion signés correspond à un flux annuel

<sup>5</sup> en moyenne 13 659 allocataires ayant effectivement perçu une allocation en 2007 pour une population départementale estimée de 425 499 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (source INSEE),

<sup>6</sup> Conjoints et enfants qui entrent dans le calcul du montant de l'allocation

Comme rappelé plus haut, l'importance de la population couverte doit être mise en relation avec un taux de chômage départemental sensiblement plus élevé que les taux enregistrés au niveau national : l'écart, qui était de 5,5 points en 1999 (15,7% contre 10,2% en moyenne nationale), s'est cependant réduit à 2,7 points dans la période récente (10,7% en juin 2007, contre 8% en moyenne nationale).

***b- une croissance de 15% du nombre d'allocataires payés entre décembre 2003 et mars 2006, suivie d'une baisse en 2007***

De décembre 2003 (dernier mois de gestion de l'allocation par l'Etat) à mars 2006, le nombre d'allocataires payés a augmenté de 15% dans les Pyrénées-Orientales, avant de diminuer à partir d'avril 2006. La baisse est de 4,99% en 2007 dans le département, elle a été de 5,1% au niveau national.

***c- Une anomalie : la croissance des dépenses d'allocation en 2007, alors que le nombre d'allocataires a baissé***

Si le nombre d'allocataires a baissé en 2007 de 4,99%<sup>7</sup> dans les Pyrénées-Orientales, les dépenses d'allocation du RMI ont augmenté de 2,195 M€, soit +3,1%.

Ce paradoxe s'explique en partie par les conséquences du nouveau dispositif d'intéressement, mis en place par le gouvernement à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2006 en faveur des allocataires du RMI qui reprennent une activité salariée. Le coût de ce dispositif supporté par le département est passé de 491 000 € en 2006 à 2 388 493 € en 2007 pour les allocataires payés par la caisse d'allocations familiales (CAF). L'importance du travail saisonnier dans le département favorise le renchérissement du coût de cette mesure. Il faut noter que les informations disponibles ne permettent pas de mesurer le coût de la mesure d'intéressement des allocataires payés par la Mutualité Sociale Agricole (MSA). Le président de la MSA des Pyrénées-Orientales fait valoir que « *de par son système informatique national, la MSA ne dispose pas de données aussi élaborées en matière de RMI que celles dont disposent les CAF (...)* De ce fait, il nous est quasiment impossible de discerner le coût de l'intéressement dans la charge totale de RMI servi, compte tenu de l'absence d'identification de cette notion. Il faut également signaler que les pouvoirs publics ne nous ont jamais demandé de leur fournir cette information. »

Hors intéressement, la dépense d'allocations a augmenté de 0,298 M€ en 2007, soit + 0,4% dans les Pyrénées-Orientales, alors qu'elle a diminué de 3,2% en moyenne nationale<sup>8</sup>. Le surcoût de l'allocation dans le département, de l'ordre de 2,4 M€, semble lié au changement de la composition familiale des allocataires (davantage de couples, de couples avec enfants et de familles monoparentales), qui alimente une hausse mécanique du versement de l'allocation.

En tout état de cause, il conviendrait que le département demande à la MSA de mettre en place un dispositif statistique lui permettant de suivre l'évolution de la dépense au titre de l'intéressement.

**4-2.2 Paiements indus : 1,822 M€ en attente de recouvrement**

Les deux conventions de gestion, prévues par la loi du 18 décembre 2003, ont été signées entre le département et la CAF et la MSA, respectivement les 10 novembre 2004 et 5 janvier 2005. L'article 6 de ces deux conventions, relatif au coût de gestion du RMI, prévoit la gratuité pour un socle de base de prestations, correspondant au nombre de bénéficiaires (allocataires et personnes ayant un droit ouvert) existant au 1<sup>er</sup> janvier 2004 majoré de 5% : au-delà, des frais de gestion sont facturés par les caisses au département sur la base de 133,78 € par allocataire supplémentaire.

En application de ces dispositions, et compte tenu de la hausse du nombre de bénéficiaires, le coût de gestion facturé au département a été de 72 910 € en 2006 et 74 783 € en 2007 pour la CAF.

<sup>7</sup> Dans les Pyrénées-Orientales en 2006, 172 526 allocations mensuelles ont été payées contre 163 902 en 2007, soit une diminution de 8 624 (- 4,99%).

<sup>8</sup> Etudes et résultats, dress, n°627, mars 2008, p.4  
 ROD2 – Département des Pyrénées-Orientales

Les deux conventions prévoient les modalités de contrôle des allocataires et bénéficiaires par la CAF et la MSA. Le plan de contrôle annuel obéit aux dispositions de la circulaire ministérielle du 1<sup>er</sup> juillet 1991 qui définit 3 champs (contrôle à l'ouverture de droit de 15% de bénéficiaires, contrôle ciblé ou aléatoire de 1% de l'effectif mensuel des bénéficiaires du RMI, contrôle des ressources trimestrielles). La CAF a réalisé 41 247 contrôles en 2007, soit 1 249 contrôles à l'ouverture des droits, soit 22,6% des entrées, 2035 contrôles en cours de droit et 37 961 échanges informatisés avec les ASSEDIC.

La qualité des contrôles paraît satisfaisante, de même que la variété et la qualité des informations mensuelles transmises par la CAF, qui permettent une vision fine des évolutions et le pilotage du dispositif.

La gestion des paiements indus et des fraudes est très active. Le conseil général affiche une politique volontariste, que la chambre ne peut qu'encourager :

- il a créé une cellule de 4 personnes en charge de la récupération des paiements indus et de la détection des fraudes. En 2006, 1 877 titres de recettes ont été émis, représentant un montant de 1 258 218 € ; en 2007, 2 152 titres ont été émis, pour un montant de 2 080 585 € ;

- sa politique d'admission en non valeur est caractérisée par le refus de déterminer un seuil en deçà duquel l'admission en non valeur serait automatique. Les dossiers sont examinés au cas par cas. Le montant des admissions en non valeur est particulièrement faible : zéro entre 2004 et 2006, et 140 067,45 € en 2007, soit un chiffre inférieur au montant proposé par la paire départementale (793 titres pour 160 786,32 €), avec un rejet par l'assemblée départementale de l'admission en non valeur de 116 titres, au motif qu'il reste possible pour ces titres de procéder à un prélèvement de 20% du RMI à échoir ;

- s'agissant des fraudes, 42 plaintes ont été déposées depuis 2004 auprès du tribunal de grande instance, pour un montant de 462 000 €, dont 21 en 2007.

Néanmoins, le payeur départemental voit s'accroître le montant des sommes en attente de recouvrement auprès d'une population faiblement solvable, dont le montant s'élevait au 31 décembre 2007 à 1 822 583 €.

#### 4-2.3 Un pilotage perfectible du dispositif d'insertion

Si le financement de l'insertion des bénéficiaires du RMI est de la compétence du département depuis la création du RMI en 1989, en revanche la gestion de l'insertion, naguère déléguée à des associations ad hoc (ADIRMI et ASIPRO), puis à un établissement public créé en 2001, l'EDI, a été reprise en régie par le département au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Jusqu'en 2003, le Département avait l'obligation légale de consacrer à l'insertion 17% des crédits de l'allocation de RMI payée l'année précédente. En outre, les crédits d'insertion non consommés devaient être reportés l'année suivante. Si ces obligations ont disparu en 2004, le département a fait le choix à compter de cette date de porter le volume des crédits d'insertion à 20% des crédits de l'allocation de RMI payée l'année précédente et de continuer à reporter les crédits d'insertion non consommés.

Le Plan départemental d'insertion (PDI) actuellement en vigueur a été élaboré en 2005. Il succède au PDI 2003. La délibération n°11 du 24 octobre 2005 adopte ce PDI en précisant qu'il concerne les années 2005 et 2006. Au 1<sup>er</sup> novembre 2008, aucun nouveau PDI n'avait toutefois été adopté.

La valeur ajoutée de ce document est faible. Les procédures et les services chargés de gérer les actions d'insertion des bénéficiaires du RMI dans le département sont mises en perspective. Le PDI se présente surtout comme un catalogue d'actions dépourvues de ligne directrice, qui ne fixe pas d'objectifs chiffrés en terme de nombre de contrats d'insertion, de sorties du dispositif RMI, de moyens affectés ou d'évaluation du dispositif.

Dans ces conditions, le PDI un document faiblement opérationnel. Il ne fournit un point de référence solide ni pour le pilotage des actions à mener et des ressources à consacrer à l'insertion depuis 2005, comprise entre 7,8 M€ et 8,8 M€, et 11,55 M€ en 2007, ni pour l'évaluation des actions.

Le renouvellement des actions menées par les opérateurs extérieurs à la collectivité et financées par cette dernière fait l'objet d'avis techniques des travailleurs sociaux du département, qui ont tendance à favoriser la continuité des actions. Au-delà de ces avis techniques, il manque une vue d'ensemble capable de donner les orientations, de sorte que la gestion des crédits d'insertion se fait au fil de l'eau. La consommation des crédits reste à un niveau bas, compris entre 54 et 64% entre 2004 et 2006 pour les crédits de fonctionnement (85% en 2007), et démontre la faiblesse de la programmation. Le département a d'ailleurs été conduit à supprimer progressivement le système du report automatique des crédits d'insertion non consommés qu'il avait conservé après 2003, obérant ainsi l'objectif de consacrer à l'insertion 20 % des dépenses d'allocation de l'année précédente.

Le rapport voté chaque année par l'assemblée départementale est essentiellement descriptif : il recense les actions de l'année écoulée (en 2007, 119 actions conduites avec 63 partenaires différents pour 3 500 places) et fixe les priorités nouvelles, mais n'évalue pas la politique en faveur du RMI, au sens où il mettrait en relation les résultats obtenus avec les objectifs assignés et les moyens mis en œuvre. Même si la chambre n'ignore pas la difficulté de l'exercice, l'information des conseillers généraux et le débat public sur la politique d'insertion des bénéficiaires du RMI gagneraient à être sensiblement enrichis.

Le taux apparent de contractualisation des allocataires du RMI s'est établi en 2007 à 53,2%, sachant que plusieurs contrats d'insertion peuvent concerner un même allocataire. Les statistiques de la DREES<sup>9</sup> faisaient état d'un taux national de contractualisation de 44% en 2006. La collectivité souligne que 8 028 contrats ont été signés en 2008, soit une augmentation de 10,3% par rapport à 2007. L'importance des flux d'entrées et sorties dans le dispositif du RMI rend plus complexe la contractualisation<sup>10</sup>. La collectivité indique qu'elle a décidé de cibler des publics particuliers (jeunes et nouveaux entrants en particulier), pour lesquels elle souhaite « *tendre vers les 100% de contrats* ».

En conclusion, le département ne dispose pas d'une stratégie affirmée pour décider du montant des ressources consacrées chaque année à l'insertion des bénéficiaires du RMI, pour les orienter et en évaluer la pertinence. La chambre avait déjà souligné les insuffisances du dispositif d'évaluation dans son rapport d'observations du 26 novembre 2001. Elle constate que la situation s'est peu améliorée. Les auteurs du PDI 2005 étaient conscients de l'insuffisance des résultats obtenus jusqu'alors en matière d'insertion, comme le prouve la phrase de conclusion du document : « *Nous pensons que de meilleurs résultats pourraient être dégagés, c'est l'objectif que le conseil général poursuit dans le cadre de la gestion globale de ce dispositif* ».

L'absence de renouvellement du PDI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 illustre le manque d'intérêt pratique d'un tel outil dans les Pyrénées-Orientales.

Si le secteur de l'insertion fait l'objet, depuis 2006, de procédures de marchés publics qui obligent le département à structurer son offre d'insertion, pour autant, un outil de pilotage stratégique conduit par les élus fait défaut. Alors que le département affiche l'un des taux de bénéficiaires du RMI parmi les plus élevés de France, la chambre ne peut que recommander de réactiver cet outil en lui donnant un caractère opérationnel, c'est-à-dire en fixant au dispositif des objectifs clairs et mesurables.

#### **4-3 L'allocation d'autonomie des personnes âgées (APA)**

Les Pyrénées-Orientales comptent parmi les départements où la population âgée est nettement supérieure à la moyenne nationale : les plus de 60 ans y représentent 29,7% de la population contre 21,1% en France métropolitaine en 2007, et les plus de 74 ans représentent 13% de la population contre 8,3% en 2007. Cet écart très important justifie la dépense de la collectivité au titre de l'APA et des personnes âgées.

<sup>9</sup> Etudes et résultats, dress, n°599, septembre 2007, p.1

<sup>10</sup> le dispositif RMI a recensé 5 463 entrées et 5 842 sorties en 2008

Le nombre de bénéficiaires de l'APA est passé de 5 640 au 31 décembre 2002 (1<sup>ère</sup> année de mise en place) à 8 641 au 31 décembre 2007. Parallèlement, le montant des dépenses est passé de 9,945 M€ en 2002 à 35,159 M€ en 2006 et en 2007.

#### 4-3.1 Un dispositif globalement maîtrisé

L'examen des dépenses d'APA de la collectivité montre que le dispositif a été globalement maîtrisé, à l'exception de l'année 2003 qui a enregistré une dépense de 30,985 M€, soit plus du double que l'année 2002 (qui était cependant une année de démarrage), mais moins que l'année 2004 (27,542 M€). Le pic de dépenses de 2003 s'explique par des raisons comptables : la liquidation d'un montant important de prestations rattachées à l'exercice 2002 n'a pu avoir lieu qu'en 2003, du fait de retards liés à la mise en place d'un dispositif lourd, qui connaissait une rapide montée en charge.

En décembre 2007, l'APA à domicile concernait 62,2% des allocataires (60% au plan national), et le montant moyen des plans d'aide mensuel s'élevait à 511 € à domicile (contre 494 € au plan national) et à 345 € en établissement (422 € au plan national). Ce dernier montant, particulièrement faible en regard de la moyenne nationale, doit être relié au fait que l'APA est versée dans les Pyrénées-Orientales sous forme de dotation globale aux établissements, c'est-à-dire que son mode de calcul n'est pas individualisé.

La part des personnes les moins dépendantes<sup>11</sup> est de 58,7% à domicile en décembre 2007 (56% au plan national) et 20,2% en établissement (25% au plan national). En conclusion, les établissements des Pyrénées-Orientales ont tendance à concentrer davantage qu'au plan national les personnes les plus dépendantes, donc réclamant des services plus coûteux, avec cependant un coût de dépendance mieux maîtrisé qu'en moyenne nationale.

#### 4-3.2 La mise en place du CESU : une économie de 2,9 M€ par an

La collectivité a eu une démarche innovante en mettant en place, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, des titres emploi service universel, qui permettent de rémunérer l'aide à la personne servie par un prestataire. Le système a été généralisé depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007 : à compter de cette date, les personnes âgées bénéficiaires de l'APA reçoivent des chèques emploi service universel (CESU) qui leur permettent de payer les prestataires, les mandataires, les employeurs directs et les aides techniques. Le paiement direct par le département aux associations a aujourd'hui quasiment disparu.

##### **a- le principe du chèque emploi service universel (CESU)**

Le dispositif du chèque emploi service universel (CESU) suppose l'intervention d'un émetteur, c'est-à-dire d'un organisme habilité par l'Agence nationale des services à la personne à émettre des chèques emploi service universel préfinancés, ayant la nature de titres spéciaux de paiement et à valeur prédéfinie, et à en assurer le remboursement en application des articles L. 129-7 (2<sup>ème</sup> alinéa), D. 129-8 et D. 129-9 du code du Travail. Les bénéficiaires de l'APA reçoivent chaque mois des chèques représentant un nombre d'heures de prestations humaines correspondant au plan d'aide décidé par la collectivité. Un chéquier perdu ou non reçu peut être réédité à la demande du département avec blocage de l'encaissement des CESU précédemment émis.

Le paiement par CESU est neutre en regard du montant de l'aide versée, dont le montant est déterminé par le conseil général sous forme d'un plan d'aide individualisé, qui prend en compte la situation de la personne. Il est conforme à l'objectif du législateur, qui a entendu privilégier une aide en nature à la personne. Il se distingue sur deux points essentiels du dispositif traditionnel, dans lequel la personne âgée reçoit mensuellement une somme d'argent. D'une part, l'aide est automatiquement modulée à la baisse en fonction des imprévus qui empêchent le service d'avoir lieu (hospitalisation de la personne âgée, etc) : autrement dit, le système évite de générer des indus : le montant des indus de l'APA s'élevait à seulement 5 093 € au 31 décembre 2007, ce qui est très faible en regard des 1,822 M€ d'indus générés par le dispositif du RMI recensés à cette même date (cf. § 4-2.2). D'autre part, le bénéficiaire a une meilleure lisibilité de son plan d'aide, qui fonctionne sur le principe un chèque = une heure.

<sup>11</sup> répondant à la classification « GIR 4 »  
 ROD2 – Département des Pyrénées-Orientales

### **b- une économie substantielle, liée à l'absence de paiement indu**

Le CESU n'avait pas été conçu à l'origine pour servir à l'APA et aux services à la personne financés par les départements. Le département des Pyrénées-Orientales a eu le mérite d'initier la démarche, en participant à des groupes de pilotage nationaux avec les ministères de l'Intérieur et du Budget (DGCL et DGCP) pour aplanir les difficultés techniques résultant de ce dispositif, notamment en regard des règles de la comptabilité publique.

La chambre souligne que le recours au CESU, qui permet de ne financer que l'aide effective et de récupérer les CESU non utilisés, a permis au département de faire une économie substantielle.

En 2007, 1 485 209 chèques ont été émis pour l'aide à la personne, soit environ 124 000 par mois, pour un montant de 21 651 861 € ; 1 261 448 chèques ont été effectivement encaissés, soit 84,9% des chèques émis, pour un montant de 18 464 822 €. L'écart de 15% entre montant émis et montant encaissé n'est pas anormal dans un système où les flux d'entrées et de sorties sont importants.

La différence entre montant émis et montant encaissés, soit 3 187 039 €, mesure le montant des économies potentielles, hors frais de gestion. Dans un système traditionnel de prestation versée en numéraire, une faible partie de ce montant aurait pu fait l'objet de l'émission d'indu.

Les frais de gestion du dispositif s'élèvent à 0,9% de la valeur nominale des CESU soit 267 111 € en 2007. Le montant de l'économie engendré par le CESU peut donc être évalué à 2,919 M€ en 2007, sur une prestation APA qui lui a coûté 38,4 M€. Il faut noter que le département a étendu le système du CESU au-delà de l'APA : services ménagers pour les personnes âgées et les personnes handicapées, prestation de compensation du handicap, aide ménagère de l'aide sociale à l'enfance et de la PMI.

La chambre ne peut que constater l'intérêt du CESU pour les collectivités en charge de la gestion d'allocations en nature, sur le modèle du département des Pyrénées-Orientales.

#### 4-3.3 Les perspectives 2012 : un risque de 9,5 M€

Les données démographiques montrent un vieillissement marqué de la population départementale à échéance 2015 :

**Tableau 7 - Evolution prévisionnelle du nombre de personnes âgées dans les Pyrénées-Orientales**

Années	Total population	Personnes de plus de 60 ans	Personnes de 60 à 75 ans	Personnes de plus de 75 ans
1999	392 930	113 587	70 160	43 427
2006	425 499	117 094	68 975	48 119
2015(prospective)	467 100	141 400	87 000	54 400

*(Source : INSEE – RGP99, publication janvier 2008 des estimations au 1er janvier 2006, publication décembre 2007 des projections de population à l'horizon 2030 en Languedoc-Roussillon (scénario tendanciel)).*

Si le nombre des personnes âgées de plus de 75 ans doit augmenter de 13,5% entre 2006 et 2015, les hypothèses de travail du département concernant la dépendance sont nettement plus pessimistes : elles tablent sur une croissance +9,5% par an du nombre de personnes âgées dépendantes, qui passeraient ainsi de 7870 en 2006 à 13 566 en 2012 soit +72,3% en six ans.

La prévision 2007, à 8 618 personnes âgées dépendantes, est d'ores et déjà atteinte puisque le chiffre au 31 décembre était de 8 641.

Le coût net supplémentaire pour la collectivité serait ainsi de 9,5M€ à l'horizon 2012.

## 5- LES DEPENSES DE PERSONNEL

### 5-1 Un doublement des effectifs entre 2000 et 2008

L'évolution du nombre de personnels rémunérés par le conseil général est résumée dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 8 - Evolution du nombre des agents du département des Pyrénées-Orientales (2000-2008)**

	1.1.2000		1.1.2001		1.1.2002	
	Unités	ETP	Unités	ETP	Unités	ETP
Titulaires et stagiaires (hors disponibilité, congés parental et de formation) :						
catégorie A	93	89	95	91,3	92	88,7
catégorie B	294	278,7	306	287,5	304	281,9
catégorie C	410	380,11	402	378,53	397	380,54
assistantes maternelles	174	174	183	183	185	185
contractuels sur postes permanents	54	43,71	66	57,53	77	69,82
vacataires	26		29		24	
autres non titulaires :	9	6,11	10	8,5	8	6,9
remplaçants	36	35,21	11	10	15	14,22
occasionnels	4	4	24	22,38	27	25,67
emplois-jeunes	43	43	43	43	46	46
Apprentis	0	0	3	3	3	3
<b>Total</b>	<b>1143</b>	<b>1053,84</b>	<b>1172</b>	<b>1084,74</b>	<b>1178</b>	<b>1101,75</b>

	1.1.2003		1.1.2004		1.1.2005	
	Unités	ETP	Unités	ETP	Unités	ETP
Titulaires et stagiaires (hors disponibilité, congés parental et de formation) :						
catégorie A	111	105,77	154	141,57	168	154,78
catégorie B	343	318,4	319	298	344	320,7
catégorie C	463	444,25	471	449,08	490	467,15
assistantes maternelles	205	205	201	201	227	227
contractuels sur postes permanents	91	84,13	93	84,36	121	111,88
vacataires	16		16		13	
autres non titulaires :	8	6,9	8	7,1	8	7,1
remplaçants	13	13	26	25,8	19	18
occasionnels	18	16,35	18	17,37	22	21,27
emplois-jeunes	42	42	35	35	3	3
Apprentis	2	2	4	4	4	4
<b>Total</b>	<b>1312</b>	<b>1237,8</b>	<b>1345</b>	<b>1263,28</b>	<b>1419</b>	<b>1334,88</b>

	1.1.2006		1.1.2007		1.1.2008	
	Unités	ETP	Unités	ETP	Unités	ETP
Titulaires et stagiaires (hors disponibilité, congés parental et de formation) :						
catégorie A	187	173,34	203	188,35	242	227,05
catégorie B	360	339,1	396	374,5	415	392,3
catégorie C	519	496,45	583	560,61	984	954,14
assistantes maternelles	236	236	237	237	245	245
contractuels sur postes permanents	126	116,28	203	214,24	193	178,28
vacataires	11		15		13	
autres non titulaires :	8	7,3	7	6,5	7	6,5
remplaçants	24	24	46	43,87	32	31,8
occasionnels	39	36,44	33	30,51	39	36,11
emplois-jeunes	1	1	0	0	0	0
Apprentis	4	4	5	5	5	5
<b>Total</b>	<b>1515</b>	<b>1433,91</b>	<b>1728</b>	<b>1660,58</b>	<b>2175</b>	<b>2076,18</b>

(source : cg 66 ; ETP vacataires : non communiqués)

Le nombre d'emplois du département est passé de 1143 au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à 2175 au 1<sup>er</sup> janvier 2008, soit une croissance de 90,3% en 8 exercices. Cette augmentation s'explique par :

- la mise en place des 35 heures au 1<sup>er</sup> septembre 2002 ;
- l'acte 2 de la décentralisation et le changement du périmètre des compétences, qui a entraîné des transferts de personnel, notamment les agents des collèges à compter de 2005 et les agents des routes à compter de 2008.

L'augmentation des charges de personnel est d'ailleurs comparable à celle observée pour l'ensemble des départements sur la période.

11 personnes travaillent au sein du cabinet du président, dans des fonctions de direction du cabinet, de conseiller ou de chargé de mission, auxquelles il faut ajouter 4 secrétaires.

### **5-2 Une durée de congés non conforme à la réglementation**

En vertu des dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, issues de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des fonctionnaires territoriaux sont fixées par la collectivité, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions qu'elle exerce.

Toutefois, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 pouvaient être maintenus, par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité prise après avis du comité technique paritaire, dans la mesure où ces régimes s'avéraient plus favorables. Les modalités de mise en œuvre des dispositions législatives susvisées ont été précisées par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, relatif à la réduction et à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2002, et a fait l'objet d'une réactualisation au 30 mars 2006.

Le règlement intérieur du département en date du 1<sup>er</sup> septembre 2002 (repris sur ce point par la version datée du 30 mars 2006), confirme dans son article 12 que la durée des congés annuels est maintenue à 33 jours par agent ayant exercé ses fonctions à temps plein. Certes, l'article 7-1 de la loi statutaire n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>12</sup> autorise le maintien des « avantages acquis » antérieurement dans le cas où le régime de travail s'avèrerait plus favorable que celui fixé par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

Toutefois la loi ne reconnaît que les droits acquis localement en matière de réduction du temps de travail, et non en matière de droits à congés, lesquels sont régis par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, qui fixe les droits à congés des fonctionnaires territoriaux à cinq fois les obligations hebdomadaires de service, soit vingt-cinq jours annuels. Ce même décret prévoit l'attribution d'un ou deux jours supplémentaires lorsque le nombre de jours de congés pris en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre est respectivement de cinq, six ou sept jours ou au moins égal à huit jours.

---

<sup>12</sup> Article inséré par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale ;  
ROD2 – Département des Pyrénées-Orientales

Le juge administratif a déjà eu l'occasion d'indiquer que « *les règles applicables aux agents de l'Etat en matière d'aménagement et de durée du travail, dans la limite desquelles doivent être fixées celles applicables aux agents des collectivités territoriales et de leurs établissements, sont déterminées par le décret du 25 août 2000* », et que « *la durée annuelle de travail de 1 600 heures constitue, en l'absence soit de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résulte, soit de régimes de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, un plancher* »<sup>13</sup> ; et dans un cas similaire, que<sup>14</sup> le département « *ne pouvait décider de conserver les jours de congés accordés antérieurement aux agents départementaux en plus des jours de congés légaux sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine, qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures du temps de travail* » prévue par le décret du 25 août 2000 précité. Cette durée annuelle est désormais portée à 1607 heures depuis le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004.

En l'espèce, le maintien de 8 jours de congés au-delà des 25 jours réglementaires, octroyés à ses agents par le conseil général va de pair avec une durée annuelle du travail de 1599 heures, inférieure à la durée annuelle réglementaire de 1607 heures. Le maintien de 8 jours de congés annuels supplémentaires n'est donc plus justifié depuis 2004.

La chambre prend acte de l'ouverture prochaine de négociations avec les organisations syndicales, qui devraient permettre de ramener la durée annuelle du travail à 1607 heures. Elle ne peut que rappeler que le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, qui n'a pas été abrogé, demeure applicable, contrairement à ce que soutient le département.

### **5-3 Un agent contractuel du département gérant d'une SARL spécialisée dans l'importation-exportation**

L'attention de la chambre a été attirée par la situation d'un agent contractuel de la collectivité, M. N., qui cumule son emploi à la direction des technologies, de l'information et de la communication du département, avec la fonction de gérant de la SARL ADOC, spécialisée dans l'assistance et la gestion à l'importation et à l'exportation depuis le 20 octobre 2003.

M. N. a été gérant non rémunéré et non associé de la SARL ADOC, et a bénéficié d'un contrat de travail avec cette même société jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2005. Après la fin de ce contrat de travail, il a été recruté par le département en qualité d'agent contractuel à compter du 4 juillet 2005, tout en conservant la fonction de gérant non rémunéré de la SARL ADOC.

Cette situation de cumul contrevenait aux dispositions de l'article 20 de loi du 13 juillet 1983, qui dispose que « *les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes : 1° La participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts (...)* ».

Une dérogation a été introduite par la loi du 2 février 2007, mais seulement en cas de reprise ou création d'entreprise. Elle suppose le respect d'un formalisme, et en particulier l'avis d'une commission de déontologie, et une limitation dans le temps du cumul (un an prorogeable d'une nouvelle durée d'un an). Cette dérogation n'a pas été sollicitée. La situation de cumul est donc contraire aux textes.

Le département souligne qu'il « *a découvert la situation de M.N. à la lecture de la lettre provisoire de la chambre. Ce salarié, convoqué, a immédiatement démissionné de ses fonctions de gérant non salarié de la SARL citée. La collectivité a retenu l'explication de son agent qui plaide la bonne foi et l'ignorance de l'interdiction de ces fonctions, même dans l'hypothèse où elles sont exercées à titre bénévole, et étudie les sanctions administratives à appliquer. (...) Il est bien sûr essentiel de préciser qu'après vérification, la position de l'agent incriminé dans cette entreprise était purement formelle.* »

<sup>13</sup> CE, Fédération nationale Interco CFDT, 9 octobre 2002 ;

<sup>14</sup> Cour Administrative d'Appel de Paris, département des Hauts-de-Seine, 31 décembre 2004 ;

M. N. a fait valoir par courrier reçu le 12 mars 2009 à la chambre son ignorance des textes, et indiqué qu'il avait présenté sa démission des fonctions de gérant non associé et non rémunéré de la SARL ADOC. Il précise que son « *statut n'était autre que celui de « bénévole » pour garder en veille une société afin d'éviter le licenciement du seul salarié de celle-ci. Je n'étais présent que pour apposer ma signature aux documents administratifs en période de bilan de fin d'année ou d'assemblée générale, sans jamais avoir un seul regard sur l'activité de la société.* »

La nouvelle gérante de la SARL ADOC indique dans un courrier du 12 mars 2009 que « *force est de reconnaître que nous avons commis une erreur au regard des textes visés. Nous ignorions tout simplement ces dispositions et nous étions contents de respecter les règles de droit privé applicables. (...) M.N. n'a fait que rendre service –bénévolement– à l'associée unique frappée d'une incompatibilité du fait de sa profession d'avocat et, compte tenu de vos observations, a démissionné.* » L'associée unique a accepté la démission des fonctions de gérant de M.N. à compter du 1<sup>er</sup> février 2009.

La chambre prend acte de ces éléments. Elle note que cette situation, aujourd'hui rétablie, était de nature à introduire une confusion entre les intérêts du département et ceux d'une société privée, dont l'associée unique est par ailleurs le conseil juridique de la collectivité. La circonstance, avancée par les parties, que le salarié du département occupait une fonction de complaisance au sein de cette société, n'est pas de nature à modifier l'appréciation de la chambre.

## 6- LES TRANSPORTS SCOLAIRES

### **6-1 Une compétence gérée par l'UDSIST jusqu'au 1er août 2004, sans contrôle du département**

Avant le 1<sup>er</sup> août 2004, la compétence transports scolaires était dévolue par le département à l'Union départementale des syndicats intercommunaux scolaires et de transports (UDSIST), syndicat mixte, présidé de droit par le président du conseil général des Pyrénées-Orientales depuis l'arrêté préfectoral du 25 mai 2000. L'UDSIST avait des activités dans 3 domaines :

- la restauration scolaire ;
- les transports scolaires ;
- les activités sportives et de loisirs (gestion de 6 centres permanents, représentant 500 lits).

La convention du 26 septembre 1985 signée entre le département et l'UDSIST précisait dans son article 1<sup>er</sup> que l'UDSIST est « organisateur secondaire unique des transports scolaires relevant de la compétence du département » et dans son article 3 que « le département s'engage à verser une subvention d'équilibre à l'UDSIST ».

Pourtant, le département subventionnait par ailleurs 16 syndicats intercommunaux (SIST) non couverts par l'UDSIST. La chambre relève que ce mode de fonctionnement était contraire à l'article 1<sup>er</sup> de la convention de 1985, même si la répartition des subventions entre les SIST était faite sur proposition de l'UDSIST. Jusqu'en 2004, l'organisation des transports scolaires dans les Pyrénées-Orientales reposait donc sur des bases juridiques incertaines.

Dans sa lettre d'observations définitives du 21 novembre 2001 sur la gestion de l'UDSIST, la chambre avait déjà noté d'importantes défaillances de gestion du syndicat.

Dès 2001, il était donc établi que le département n'était pas en mesure de connaître le déficit imputable au transport scolaire, faute de comptabilité analytique, et n'avait ainsi aucun moyen de contrôle sur l'activité et sur la subvention d'équilibre qu'il versait, alors même que l'UDSIST était présidé de droit par le président du conseil général. Le département attendra le 10 mai 2004 pour prendre une délibération décidant la reprise en régie l'activité transports scolaires à compter du 1<sup>er</sup> août 2004.

Dans la foulée, un audit est commandé au cabinet IDL. Rendu en septembre 2004, il relève les anomalies déjà détectées par la chambre, soulignant en particulier l'absence de séparation comptable entre les activités, selon qu'elles sont assujetties ou non à la TVA, l'impossibilité de rattacher les charges à l'exercice et l'absence d'une information prévisionnelle fiable.

A compter de l'année scolaire 2004-2005, le département a repris en régie sa compétence, et lancé des marchés de transports scolaires.

### 6-2 Un surcoût annuel estimé entre 1,2 M€ et 4,9 M€ entre 2003 et 2006

Le tableau ci-dessous a été élaboré à partir des données croisées du département et de l'UDSIS. Il reconstitue la charge du département au titre des transports scolaires, corrigé des montants qui auraient dû être versés à la communauté d'agglomération de Perpignan en 2006 et 2007 (cf. paragraphe 6.3 infra) :

**Tableau 9 - Evolution du coût net des transports scolaires supporté par le département (2000-2007)**

en millions d'€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
marchés de transports scolaires	14,82	14,73	18,541	20	21,378	21,25	20,038	15,39
versement "Perpignan Méditerranée"						1,177	3,541	3,581
services communs (fonction 8 - au prorata)					1,111	0,467	0,805	0,812
dépenses investissement	0,093	0,017	0,026	0,014	0,001		0,861	1,016
DGD transports scolaires	4,97	5,14	5,35	5,472	5,578	5,761	5,919	6,067
Recettes de billetterie	1,436	1,613	1,749	1,766	1,757	1,141	1,054	1,37
Dépense nette	8,507	7,994	11,468	12,776	15,155	15,992	18,272	13,362
Dépense nette supportée par le département	9,943	9,607	13,217	14,542	15,35	15,992	18,272	13,362

Il montre que le département n'a pas su maîtriser la dérive des coûts des transports scolaires jusqu'en juillet 2004, faute d'un contrôle suffisant de l'UDSIST, dont il était pourtant le principal financeur.

L'absence de contrôle a permis à la subvention de financer au sein de l'UDSIST non seulement l'équilibre de l'activité transport scolaire, mais aussi à hauteur de 2,5 à 3 M€ par an au début des années 2 000, selon l'audit mené par GFI consulting en janvier 2005, les activités de restauration scolaire et de loisirs qui étaient pourtant en dehors du champ de la convention du 26 septembre 1985.

Le transfert à la communauté d'agglomération « Perpignan Méditerranée » d'une partie de la compétence transports scolaires s'est traduit par une diminution de 34,3% du nombre d'élèves transportés et de 33,6% des kilomètres parcourus. Cependant, le coût des marchés du département en baisse de 21% entre 2004/2005 et 2007/2008, n'a pas répercuté complètement ces diminutions, comme le montre le tableau ci-dessous :

**Tableau 10 - Evolution du coût des marchés de transports scolaires lancés par le département depuis 2004, du nombre d'élèves transportés et du nombre de kilomètres parcourus**

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	évolution sur 4 exercices
coût des marchés en M€	21,454	19,278	15,199	16,774	-21,8%
nombre d'élèves transportés	22 967	16 579	15 721	15 079	-34,3%
nombre de véhicules	503	432	427	426	-15,3%
nombre de kilomètres parcourus	6 491 000	5 500 000	4 100 000	4 310 000	-33,6%

Pour l'année 2006-2007, le calcul du coût par élève transporté s'élève à 966€ ; si l'on raisonne pour l'ensemble du territoire départemental, c'est-à-dire en incluant la contribution due à la communauté d'agglomération « Perpignan Méditerranée » au titre de cette année scolaire, soit 5,4M€, et en prenant en compte les 29 380 élèves transportés, on parvient à une dépense de 701€ par élève. Ce montant peut être rapproché de la moyenne nationale 2006 publiée par le ministère de l'Intérieur, soit 586,6€ par élève.

En conclusion, les surcoûts annuels de la fonction entre 2003 et 2006 peuvent être estimés entre 1,2M€ à 4,9 M€ par an à travers une comptabilité reconstituée : ils sont imputables à un défaut de pilotage par le département, et aux coûts de la transition entre l'ancien système, où la compétence transports scolaires était déléguée à l'UDSIST, et sa reprise en régie directe. L'année 2007 a vu le retour à une meilleure maîtrise des coûts.

Cette conclusion est corroborée par les statistiques publiées par le ministère de l'Intérieur : en 2006, les dépenses de transports scolaires comptabilisées représentaient 7,2% des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité, contre 4,5% en moyenne pour l'ensemble des départements de métropole (hors Paris). Elles représentaient 57,1 € par habitant contre 29,4 € en moyenne nationale (+ 94,2%), sachant que le département peut arguer à juste titre un relief nettement plus accidenté que la moyenne.

### **6-3 6,751 M€ de risques non provisionnés en 2006 et 2007, qui vont peser sur le résultat de l'exercice 2008**

Le financement des transports scolaires de l'agglomération de Perpignan fait l'objet d'un désaccord persistant entre le département et la communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée.

Un arrêté d'arbitrage du préfet en date du 22 décembre 2004 a mis à la charge du département, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2005, une participation aux dépenses de la communauté d'agglomération composée de deux parts :

- une part représentative de la dotation globale de décentralisation (DGD) pour l'aire communautaire, soit 32,89% de la DGD transports scolaires perçue pour l'ensemble du département, actualisée chaque année du taux d'évolution de la DGD : 1 487 512 € pour l'année scolaire 2004-2005 ;
- une subvention d'équilibre fixée définitivement à 2 380 143 €.

Le département a contesté cet arrêté devant la juridiction administrative. Il l'a appliqué totalement en 2005, mais partiellement en 2006 (1 567 879 €) et 2007 (1 223 859 €). La chambre observe qu'il eût été de bonne gestion de provisionner en 2006 et 2007 les sommes en litige avec la communauté d'agglomération de Perpignan, s'agissant de l'application d'un arrêté préfectoral. Le jugement défavorable du tribunal administratif de Montpellier a conduit le département à régler ses arriérés de créance sur l'exercice 2008, dont le résultat sera ainsi diminué d'un montant de 6,751 M€ correspondant à des sommes dues au titre de 2006 et 2007.

Il faut noter qu'un nouvel arrêté préfectoral du 5 septembre 2008 a augmenté la charge du conseil général au titre des transports scolaires de la communauté d'agglomération de Perpignan de 3 070 141 € par an, révisable. Cet arrêté s'applique à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2008.

### **6-4 Le contrôle des subventions versées à l'UDSIS reste perfectible**

Après 2004, l'UDSIST a perdu la compétence sur les transports scolaires déléguée par le conseil général, et changé sa raison sociale et son nom pour devenir l'Union départementale des syndicats intercommunaux scolaires (UDSIS). Ce syndicat reste aujourd'hui statutairement présidé par le président du conseil général. Une convention d'objectifs en date du 19 mai 2005 régit les rapports entre l'UDSIS et le département. L'article 2 dispose en particulier que « *le conseil général soutient les missions de l'UDSIS en participant à hauteur maximum de 3,7 M€* » et l'article 6 dispose qu'« *il est rappelé que la subvention est attribuée pour les activités de restauration et les activités sportives et de loisirs* ».

L'audit mené à la demande du département par GFI Consulting en janvier 2005 a souligné le peu de fiabilité des comptes de l'UDSIST à cette époque.

A ce jour, la situation n'a pas beaucoup évolué. La simple transmission des comptes de l'UDSIST au département, telle que prévue par la convention de mai 2005, ne permet pas d'effectuer un contrôle suffisant du niveau de la subvention versée, dont le montant s'est élevé à 3,5 M€ en 2005, 2,520 M€ en 2006 et 2,5 M€ en 2007, dans la mesure où les comptes de l'UDSIST demeurent peu fiables. Le département n'a pas été en mesure de justifier le mode calcul de la subvention pour les années postérieures à 2005. La chambre recommande de revoir ce point qui permettra de rendre plus transparente les relations entre ces deux entités publiques. Le département précise qu' « *il prend note de cette recommandation* ».

Cette transparence apparaît d'autant plus nécessaire que le périmètre des activités de l'UDSIST comporte, outre la restauration scolaire et certaines activités de loisirs qui ressortent à la catégorie des services publics administratifs, une activité de centre équestre qui n'accueille plus de scolaires mais des licenciés de la fédération et des pratiquants ou groupes occasionnels. Ce type d'activité est à ranger dans la catégorie des services publics à caractère industriel et commercial, et doit être exclue du périmètre de la subvention d'équilibre du conseil général.

La chambre observe en particulier que l'article 5 de la convention d'objectif signée le 19 mai 2005 entre le département et l'UDSIST prévoyait que « *pour certains centres structurellement déficitaires (centres équestres, etc) il sera recherché une solution pour transférer ces activités soit aux communes concernées, soit à un établissement public, soit par DSP. L'objectif est de proposer une solution avant le 1<sup>er</sup> septembre 2005.* » Ces dispositions ont été largement perdues de vue et, au 20 novembre 2008, aucun signe d'évolution n'était observé.

Le département indique que « *s'il reconnaît le mode calcul conduisant à la détermination de la subvention comme étant encore perfectible, il souligne que, depuis l'exercice 2004, les relations entre le conseil général et l'UDSIST sont en voie de rationalisation financière et de clarification juridique (la réintégration du transport dans le périmètre du conseil général participe de cette dynamique). Cette démarche a pu aboutir en 2008 avec l'adoption des nouveaux statuts du syndicat mixte, statuts qui assouplissent considérablement les modalités d'organisation du conseil d'administration et orientent spécifiquement l'activité (hors restauration scolaire) de l'UDSIST sur l'offre de loisir à vocation sociale en concordance avec le bloc de compétence dévolu par le conseil général.* »

## 7- LA COMMUNICATION

Saisi par un conseiller général sur les dépenses de communication du département, le préfet des Pyrénées-Orientales a sollicité l'avis du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire par courriers des 31 mai et 22 septembre 2006. Dans sa réponse du 12 décembre 2006, celui-ci indiquait notamment qu' « *il appartient désormais à la chambre régionale des comptes de se prononcer, à l'occasion de l'examen de la gestion de la collectivité départementale, sur l'emploi des dépenses de communication engagées par le conseil général, conformément aux dispositions prévues par l'article L.211-8 du code des juridictions financières.* »

### **7-1 Une croissance très forte des dépenses de communication**

La comptabilité publique appréhende mal les dépenses de communication des collectivités locales, comme le constatait le ministre de l'Intérieur qui, en réponse à la question d'un député, soulignait le 26 novembre 2006 qu' « *il n'existe pas de données centralisées permettant d'appréhender sur plusieurs années les dépenses consacrées à ces actions dans toutes leurs dimensions et pour toutes les collectivités territoriales* ». Ces dépenses portent, selon le département, à 43% sur la promotion des actions culturelles, à 32% sur la promotion touristique et à 25% sur l'économie, la prévention de la santé et la lutte contre les incendies, sachant qu'il n'existe pas de comité d'expansion économique dans les Pyrénées-Orientales, ce qui est susceptible de renchérir les dépenses de communication économique du département. Le département prend en exemple les campagnes de dépistage du cancer depuis 2004 ou la campagne THT depuis 2004, qui a finalement débouché, fin 2008, à la décision prise par le gouvernement d'enterrer la ligne électrique à très haute tension reliant la France et l'Espagne.

L'évolution de ces dépenses ne peut pas être suivie à partir de la fonction 023 (communication), dont le mode de comptabilisation au département des Pyrénées-Orientales est manifestement incomplet : ainsi, n'est imputée à la fonction 023 aucune dépense de personnel ; en outre, certaines dépenses de communication sont imputées sur d'autres fonctions, telle la fonction 31 (culture).

L'évolution des dépenses de communication peut en revanche être approchée à travers les comptes 660 (fêtes et cérémonies) et 662 (impressions reliures et autres prestations de services) en comptabilité M 51 jusqu'en 2003 et, depuis 2004 de manière plus fine, à travers le compte 623<sup>15</sup> de la comptabilité M 52. Elle est retracée dans le tableau suivant :

**Tableau 11 - Evolution des dépenses de communication du département, hors charges de personnel (1999-2007)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
M51 : compte 660 + compte 662	2 873 691	4 738 833	4 782 933	4 717 630	5 958 049				
dépenses réelles de fonctionnement (en M€)	175,18	173,937	182,460	195,943	221,404				
part des dépenses de fonctionnement	1,64%	2,72%	2,45%	2,40%	2,69%				
M 52 : compte 623						2 937 269	2 998 562	3 403 795	3 299 325
dépenses réelles de fonctionnement (en M€)						289,359	311,133	333,962	351,78
part des dépenses de fonctionnement						1,01%	0,96%	1,02%	0,94%

Compte tenu du changement comptable intervenu en 2004, qui empêche les comparaisons avant et après cette date, et sans pour autant se prononcer sur l'opportunité des dépenses de communication, la chambre observe :

- le doublement de ces dépenses, enregistré aux comptes 660 et 662 entre 1999 et 2003, de 2,87 M€ à 5,95 M€ (+ 107,3% en 5 exercices), qui s'accompagne d'une très forte croissance du poids de ces dépenses dans les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité (de 1,64% en 1999 à 2,69% en 2003) alors même que la collectivité a accru son périmètre d'intervention en 2002 avec la création de l'APA, ce qui aurait dû avoir pour effet de diminuer sensiblement ce pourcentage. Si le compte 662 n'est pas strictement limité à la communication (il comptabilise ainsi des dépenses d'assistance juridique), l'évolution est toutefois significative. A titre de comparaison, le département de l'Essonne, le compte 662 s'élevait à 4,149 M€ en 2001, contre 4,587 M€ dans les Pyrénées-Orientales la même année, alors que ce département comptabilisait 612 M€ de produits de fonctionnement contre 261,5 M€ pour les Pyrénées-Orientales en 2001, c'est-à-dire un budget de fonctionnement qui représentait 43% de celui de l'Essonne ;

- le maintien à un niveau élevé des dépenses du compte 623 - moins large que les comptes 660 et 662 de l'instruction M 51 -, qui représentent environ 1% des dépenses de fonctionnement réelles de la collectivité. Les dépenses de communication dans les Pyrénées-Orientales sont de deux fois à cinq fois plus élevées que dans les autres départements de la région :

<sup>15</sup> compte 6231 : annonces et insertion ; compte 6232 : fêtes et cérémonies ; compte 6233 : foires et expositions ; compte 6234 : réceptions ; compte 6236 : catalogues, imprimés et publications ; compte 6238 : publicité, publications, relations publiques diverses

**Tableau 12 - Comparaison des dépenses de communication du département des Pyrénées-Orientales avec 3 autres départements du Languedoc-Roussillon (année 2006)**

Dépenses de communication 2006 de 4 départements de Languedoc-Roussillon	Pyrénées-Orientales	Aude	Gard	Hérault
Nombre d'habitants	422 297	339 500	685 000	992 500
Dépenses du compte 623 (en €)	3 403 795	725 496	2 602 028	2 685 603
Total des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité (en M€)	333,962	334,552	585,924	797,995
Part de la communication (c/623) dans les dépenses de fonctionnement	1,02%	0,21%	0,44%	0,33%

(source : comptes de gestion 2006 des départements de l'Aude, du Gard et de l'Hérault)

Selon le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale présenté en 2005, les dépenses de communication représentaient 0,38% des dépenses de fonctionnement de 17 régions françaises.

Le département souligne que sa politique de communication a eu des effets positifs, mesurables notamment à travers l'évolution du chiffre d'affaires généré par les régies des sites à vocation touristique, qui a atteint 0,8M€ en 2008, soit une hausse de 135% par rapport à 1999.

## 7-2 Les marchés publics passés dans le domaine de la communication

### 7-2.1 L'impression du magazine « L'Accent catalan » en 1999 et 2000

A partir de 1999, l'impression du magazine « Accent catalan » a donné lieu à une série d'irrégularités en matière de commande publique :

- la résiliation d'un premier marché à bons de commandes avec l'Imprimerie nationale, à la demande du préfet ;

- l'absence de marché public pour l'impression des 3 premiers numéros du magazine en 2000, et un contentieux pour le paiement à l'imprimeur, la SARL Offset Languedoc, du numéro 3, qui n'a été soldé qu'en 2003 ;

- l'annulation par un jugement du tribunal administratif du 4 avril 2002 du marché négocié attribué le 3 juillet 2000 à la SARL Offset Languedoc, pour des irrégularités substantielles dans la passation du marché.

S'agissant du premier point, le lancement en juillet 1999 d'un marché à bons de commandes sur appels d'offres ouvert pour l'impression du magazine a été conduit, selon le préfet<sup>16</sup>, en méconnaissance des dispositions régissant les marchés publics et a conduit le préfet à en demander le retrait. Ce marché, notifié à l'Imprimerie nationale le 22 octobre 1999, a été résilié par le conseil général le 3 novembre 1999, au motif qu' « *il ne vous est pas possible de respecter l'article 3 durée du marché et délais (exécution dans les quatre jours) du fait que votre prestation s'effectue à Evry ou Douai ou Stasbourg* ».

<sup>16</sup> Lettre du préfet au Trésorier Payeur Général du 8 juin 2000  
 ROD2 – Département des Pyrénées-Orientales

S'agissant du second point, et suite à la résiliation du premier marché à bons de commande avec l'Imprimerie nationale, le département a relancé une procédure de marché. Il a cependant décidé de publier son magazine sans attendre : c'est ainsi que les 3 premiers numéros de l'Accent catalan ont été imprimés et distribués en dehors de tout marché public. Le premier numéro paru en octobre a fait l'objet d'un mandatement de 299 088 F (45 595 €) TTC au profit de la société « Européenne d'impression » au titre de l'exercice 1999. Le deuxième numéro, paru en novembre 1999, a fait l'objet d'un mandatement de 115 173 F (17 558 €) TTC au profit de la société « Sud graphie Rotative » au titre de l'exercice 2000. L'impression du n°3 du magazine, en avril 2000, a fait l'objet d'une lettre de commande à la SARL Offset Languedoc pour un montant TTC de 298 999,66 F (45 582,20 €), soit 283 412 F (43 205 €) HT, c'est-à-dire en-dessous de la limite de 300 000F HT qui obligeait à avoir recours à un marché public selon le code des marchés publics alors en vigueur. Le Payeur départemental a rejeté le mandat émis le 17 janvier 2001, d'un montant de 298 999,66 F (45 582 €) en règlement de l'impression du numéro 3, en raison de l'absence d'un marché public et du caractère tardif du marché négocié, postérieur à cette prestation, même si la facture de la société était datée de septembre 2000.

Après la réquisition du payeur départemental, finalement retirée, l'affaire a été résolue par un protocole d'accord transactionnel du 25 septembre 2003, autorisé par la délibération du 28 juillet 2003, au motif qu'il ne saurait y avoir d'enrichissement sans cause (CE, commune de Fontenay-le-Fleury, 23 mai 1979 pour le département.<sup>17</sup>)

S'agissant du troisième point, un marché négocié portant sur les travaux d'impression du magazine a été conclu avec la SARL Offset Languedoc le 13 juin 2000. Le préfet a déféré ce marché devant le tribunal administratif et obtenu son annulation par jugement du TA de Montpellier en date du 4 avril 2002 pour un double motif. D'une part, la commission d'appel d'offres, après avoir constaté le caractère infructueux de la procédure lancée le 21 janvier 2000, a décidé de poursuivre la consultation avec huit entreprises, dont quatre n'avaient pas été candidates dans le cadre de la procédure engagée initialement ; or, un tel élargissement de la consultation, rendait nécessaire de procéder à la publication d'un nouvel appel public à la concurrence, conformément aux articles 380 et 387 du code des marchés publics alors en vigueur. D'autre part, l'acte d'engagement a été signé le 13 juin 2000 alors que la décision d'attribution du marché était datée du 3 juillet 2000 et sa transmission au préfet avait eu lieu le 4 juillet 2000 ; ainsi, au 13 juin 2000, le président du conseil général n'était pas autorisé à signer le contrat.

#### 7-2.2 marchés de communication attribués à l'EURL Synthèse

Le tableau ci-dessous liste l'état des marchés de communication attribués par le département à l'EURL Synthèse depuis 1999, pour un montant total de 1,720 M€.

**Tableau 13 - Liste des marchés publics de communication attribués par le département à la société « Synthèse » depuis 1999**

	Objet	Mode passation libellé	Montant HT initial ferme
1999	PRESTATION COMMUNICATION PUBLIQUE	A. O. O. MARCHE A BONS DE CDE	553 405,23
2002	PRESTATION DE COMMUNICATION PUBLIQUE	A. O. O. MARCHE A BONS DE CDE	457 000,00
2002	CONCEPTION REALISATION MAGAZINE ACCENT	A. O. O. MARCHE A BONS DE CDE	80 520,00
2004	PRESTATIONS DE COMMUNICATION PUBLIQUE	SANS FORMALITES PREALABLES ART 28	225 000,00
2005	CONCEPTION REALISATION MAGAZINE CONSEIL GENERA	SANS FORMALITES PREALABLES ART 28	60 000,00
2006	PRESTATION DE COMMUNICATION PUBLIQUE	SANS FORMALITES PREALABLES ART 28	176 000,00
2007	PRESTATIONS DE COMMUNICATION PUBLIQUE	SANS FORMALITES PREALABLES ART 28	169 000,00

<sup>17</sup> « le cocontractant de l'administration dont le contrat est entaché de nullité est fondé à réclamer, en tout état de cause, le remboursement de celles de ses dépenses qui ont été utiles à la collectivité publique envers laquelle il s'était engagé »

L'assemblée délibérante a décidé, par délibération n°47 du 5 juin 2004, de lancer un marché de communication publique n° 04337 sous la forme d'une procédure de dialogue compétitif des articles 36,67 et 68 du code des marchés publics pour des besoins estimés entre 150 000 € HT et 600 000 € HT et une durée de 3 ans.

C'est finalement un marché à procédure adaptée de l'article 28 du code des marchés publics (MAPA) qui a été mis en place le 11 octobre 2004, pour un montant minimum de 90 000 € HT et un montant maximum de 225 000 € HT, et une durée d'un an. Cette modification substantielle portant sur le montant du marché, sa durée et sa procédure n'a pas été soumise à l'assemblée délibérante.

La chambre relève que l'exécutif était tenu d'appliquer la délibération de l'assemblée ou de faire voter une nouvelle délibération expliquant les raisons qui empêchaient la mise en œuvre de la délibération précédente. Le fait de faire figurer le marché dans un tableau recensant les marchés passés selon la procédure de l'article 28 du CMP (MAPA), a posteriori, n'a pas suffi à le rendre régulier.

Huit entreprises ont soumissionné à ce MAPA, avec des écarts considérables dans les prix proposés : une campagne type était proposée au prix de 1925 € pour Synthèse, alors que les prix des 7 autres sociétés s'échelonnaient entre 11 000 et 60 110€.

Un nouveau marché de communication publique n°0600 2 a été lancé pour l'année 2006, portant sur un minimum de 110 000 € HT et un maximum de 220 000 € HT. Il a été à nouveau attribué à l'EURL Synthèse, alors que la mise en concurrence n'a vu que deux candidats soumissionner, et présenter 2 offres de prix à nouveau fortement dissemblables : 5 860 € par campagne pour la société Synthèse, 22 293 € pour la société Exprimer.

La chambre note que le département a désormais pris l'option de marchés annuels avec remise en concurrence et publicité nationale, au motif qu'elle serait « *de nature à confirmer le souci constant de l'exécutif départemental et de son administration de respecter les principes fondamentaux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* ».

7-2.3 Des irrégularités dans l'exécution d'un marché d'acquisition de coupes et médailles, d'objets et textiles à usage publicitaire

L'exécution du marché à bons de commandes de coupes et médailles, d'objets et textiles à usage publicitaire, conclu le 19 juin 2002 pour une durée de 3 ans, a fait l'objet d'une irrégularité concernant son lot n°2, attribué à l'EURL Europe Pub.

Postérieurement au 18 juin 2005, date de la fin du marché, 4 factures d'objets publicitaires (autocollants, stylos, porte-clés et jeu de cartes), se rattachant manifestement à l'objet du marché, ont été payées à l'EURL Europe Pub pour un montant de 12 764,31 € TTC. L'exécution du marché a donné lieu au paiement d'un montant total de 729 779,85 € TTC, soit 610 183,82 € HT pour un marché limité à 613 000 € HT. Le paiement de 12 764,31 € TTC de prestations supplémentaires (10 828,67 € HT) s'analyse comme un dépassement de marché de 8 012,49€.

Par rapport au marché initial (lot n°2) qui portait sur une prestation de 468 000 € HT, le prestataire a bénéficié d'un supplément de 32,7%, qui a porté le montant des prestations à 621 012 €, dont 145 000€ après la signature d'un avenant liée à un événement imprévisible (la qualification de l'équipe de rugby de l'USAP en finale du championnat de France) et 8 012 € en dehors de tout marché.

### **7-3 Accès aux documents administratifs : les difficultés d'application de l'ordonnance de 2005**

Les principales mesures résultant de l'ordonnance du 2 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, qui modifie sur des points importants la loi du 17 juillet 1978, n'ont été mises en œuvre que très partiellement au conseil général. La chambre relève en particulier deux points :

#### **7-3.1 Absence de publicité concernant la personne responsable de l'accès aux documents administratifs**

La nomination d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est récente, mais elle n'a pas fait l'objet d'une formalisation ni d'une publicité vers l'extérieur, contrairement aux exigences du décret du 30 décembre 2005 qui précise que la désignation de cette personne est portée à la connaissance du public et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans les 15 jours .

Le Département précise qu'il a bien noté les défauts de publicité relevés par la Chambre et a mis en œuvre dès à présent la communication nécessaire à cette information sur son site internet.

#### **7-3.2 Absence d'un répertoire des informations publiques réutilisables**

L'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, issu de l'ordonnance du 2 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, dispose en effet que « les informations figurant dans des documents élaborés ou détenus par les administrations mentionnées à l'article 1er, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus ». La loi pose donc le principe de liberté de réutilisation des données publiques, mais pas de leur gratuité.

L'article 17 de la même loi, dont le champ s'étend à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux organismes publics, prévoit que « les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent. Les conditions de réutilisation des informations publiques, ainsi que les bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances, sont communiquées, par les administrations qui ont produit ou détiennent ces informations, à toute personne qui en fait la demande ».

L'article 36 du décret du 30 décembre 2005 prévoit que ce répertoire « précise pour chaque document recensé son titre exact, son objet, la date de sa création, les conditions de sa réutilisation et, le cas échéant, la date et l'objet de ses mises à jour. Lorsque l'autorité administrative dispose d'un site internet, elle rend le répertoire accessible en ligne ».

La chambre constate que le répertoire n'a pas été mis en place. Si le département souligne la richesse du site internet de la collectivité et le souci des services de répondre aux demandes des usagers et des tiers, ces éléments ne sauraient suppléer l'absence de répertoire des informations publiques réutilisables, dont l'objectif est plus ambitieux, puisqu'il vise à mettre ces données à disposition des acteurs économiques. Il s'agit en l'espèce de la transposition d'une directive européenne du 17 novembre 2003.

## 8- UNE ETUDE INOPERANTE COMMANDEE SANS MISE EN CONCURRENCE

Dans la perspective de la mise en place d'un Conseil départemental des Jeunes, le département, en liaison avec l'inspection académique, a souhaité faire « un état des lieux de l'éducation à la citoyenneté dans les collèges des Pyrénées-Orientales ».

Au lieu de lancer un appel à la concurrence auprès de prestataires de services, il a préféré signer le 11 juillet 2005 une convention, conjointement avec l'inspection académique, confiant cette tâche à l'Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'éducation nationale (AROEVEN), rémunérée par le biais d'une subvention. Le coût de cette opération, étalée sur 2 ans, était évalué à 4 800 € par an et financé à 80% par le conseil général et à 20% par l'inspection académique. S'y ajoutait 1000 € par an de frais d'hébergement et de déplacement à la charge du conseil général.

La chambre souligne une double défaillance de la collectivité dans cette opération :

- sur la procédure : s'agissant d'une prestation de service à l'initiative de la collectivité, il convenait d'avoir recours à un marché à procédure adaptée et à une mise en concurrence. La procédure de la subvention n'était en tout état de cause pas possible : le bénéficiaire de la subvention doit être l'initiateur du projet.

- sur le résultat obtenu : le rapport rendu était inexploitable. Il se présentait sous la forme d'un document de 12 pages de considérations générales, non daté et non signé, sans conclusion utile ni proposition opérationnelle. La dépense de 4 840 € engagée par le conseil général a donc été inutile. La dépense de 960 € à la charge de l'inspection académique des Pyrénées-Orientales au titre de 2005 n'a pu être versée en raison de difficultés budgétaires de cette administration. Le conseil général a toutefois eu la sagesse de dénoncer la convention en cours d'exécution, en soulignant que le « manque de clarté du rapport « Etat des lieux et recommandations » fourni par l'association et son manque de propositions pour l'avenir le rendent inexploitable. » (rapport n° 14 annexé à la délibération n° 14 du 29 mai 2006). Cette dénonciation lui a évité d'effectuer le deuxième versement de 4 840 €, au titre de l'exercice 2006.

Le président de l'AROEVEN, par ailleurs recteur de l'académie de Montpellier, indique pour sa part dans un courrier du 26 mars 2009 qu'il n'a « pu que constater que le rapport qui a fait l'objet de la prestation de l'AROEVEN est en effet de mauvaise qualité » et qu'aucun compte-rendu du conseil d'administration de l'association n'acte une autorisation donnée à la secrétaire générale de l'association pour signer cette convention. Il précise par courrier du 1er avril 2009 que le conseil d'administration de l'AROEVEN a voté en faveur de la restitution des sommes versées par le conseil général.

**Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 30 avril 2009**

## ANNEXE

### LES COMPTES DU DEPARTEMENT (1999 – 2007)

	1 999	2 000	2 001	2 002
Produits de fonctionnement totaux (A)	227 897	226 209	233 476	251 265
Produits de fonctionnement réels				251 945
Impôts directs	102 413	103 424	103 907	107 051
Autres impositions				48 452
Dotation globale de fonctionnement				38 442
Dotation générale de décentralisation				11 170
Attributions de péréquation et de compensation				24 462
Charges de fonctionnement totales (B)				215 774
Charges de fonctionnement réelles	174 749	173 463	182 460	195 593
Achats et charges externes				22 263
Charges de personnel	26 605	29 188	30 573	31 622
Subventions et contingents				130 104
dont contributions obligatoires et participations				51 858
dont subventions				18 433
dont aides à la personne				9 565
dont frais de séjour et d'hébergement				43 886
Charges financières	9 648	7 282	8 055	8 443
Résultat comptable (section de fonct.) (= A-B)	53 148	52 746	51 016	35 491
Ressources d'investissement totales (C)				61 534
Ressources d'investissement réelles	23 629	27 673	32 800	38 159
FCTVA	4 248		4 948	4 813
Subventions d'équipements reçues				11 828
Produits des cessions d'immobilisations				407
Emprunts souscrits	12 086	8 385	17 111	20 150
Recettes d'opérations pour le compte de tiers				0
Emplois d'investissement totaux (D)	71 161	84 580	92 318	95 833
Emplois d'investissement réels				92 639
Dépenses d'équipement directes	31 415	32 090	46 862	38 891
Subventions d'équipement versées	21 107	25 139	22 961	30 099
Remboursements en capital d'emprunts	17 381	24 985	20 806	25 609
Dépenses pour le compte de tiers				0
Soldes d'épargne				
Excédent brut de fonctionnement				64 973
CAF (= produits - charges de fonct. réels)				55 671
CAF nette (= CAF - remboursements en capital d'emprunts)				30 063
Dette				
Encours des dettes bancaires et assimilées	193 888	182 126	182 312	178 051
Annuités des dettes bancaires et assimilées	27 029	32 267	28 861	32 684
Fonds de roulement et trésorerie				
Fonds de roulement en fin d'exercice	15 749	11 588	3 026	4 218
Variation du fonds de roulement	5 616	-4 161	-8 562	1 192
Trésorerie nette en fin d'exercice				9 835
Fiscalité votée				
Produit foncier bâti	33 049	34 055	35 549	36 399
Produit foncier non bâti	400	410	429	462
Produit de taxe d'habitation	32 667	33 547	35 006	36 807
Produit taxe professionnelle	34 657	33 738	32 375	32 513

(sources : DGCL, comptes de gestion)

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Département des Pyrénées-Orientales (66)*

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
Produits de fonctionnement totaux (A)	278 599	353 364	392 503	423 140	451 053
Produits de fonctionnement réels	278 599	352 069	389 825	420 630	446 816
Impôts directs	119 859	124 116	146 971	155 427	163 992
Autres impositions	53 094	115 196	134 024	138 091	145 226
Dotation globale de fonctionnement	38 942	68 707	64 543	66 691	73 224
Dotation générale de décentralisation	14 110	1 875	1 714	1 875	1 746
Attributions de péréquation et de compensation	24 784	9 806	10 481	10 066	10 143
Charges de fonctionnement totales (B)	242 263	337 070	336 839	358 214	373 805
Charges de fonctionnement réelles	220 733	290 733	309 463	332 989	350 819
Achats et charges externes	31 877	31 958	46 020	47 896	45 218
Charges de personnel	36 045	47 022	50 880	56 267	64 758
Subventions et contingents	143 082	201 317	206 213	220 816	235 078
dont contributions obligatoires et participations	44 150	21 525	23 829	27 336	31 947
dont subventions	14 026	36 244	27 534	27 554	28 268
dont aides à la personne	7 910	105 423	116 024	123 437	129 014
dont frais de séjour et d'hébergement	46 823	36 625	37 405	41 096	44 371
Charges financières	7 785	7 665	4 511	6 266	4 390
Résultat comptable (section de fonct.) (= A-B)	36 336	16 294	55 664	64 926	77 248
Ressources d'investissement totales (C)	68 349	144 217	125 659	158 268	157 512
Ressources d'investissement réelles	40 745	34 139	14 929	31 822	29 348
FCTVA	7 032	5 444	4 960	6 492	8 433
Subventions d'équipements reçues	10 328	7 960	6 587	11 525	10 284
Produits des cessions d'immobilisations	998	1 137	1 293	1 377	671
Emprunts souscrits	18 250	15 850	0	10 000	9 060
Recettes d'opérations pour le compte de tiers	0	0	14	367	480
Emplois d'investissement totaux (D)	95 698	160 255	155 856	162 520	170 034
Emplois d'investissement réels	86 397	97 835	106 911	119 244	127 352
Dépenses d'équipement directes	31 899	49 782	54 765	66 287	73 883
Subventions d'équipement versées	32 485	24 721	29 837	27 744	31 169
Remboursements en capital d'emprunts	22 569	21 873	22 228	24 237	18 473
Dépenses pour le compte de tiers	0	0	64	732	3 526
Soldes d'épargne					
Excédent brut de fonctionnement	66 755	70 892	84 632	93 550	95 788
CAF (= produits - charges de fonct. réels)	57 866	61 335	80 362	87 641	95 996
CAF nette (= CAF - remboursements en capital d'emprunts)	35 297	39 463	58 135	63 404	77 523
Dette					
Encours des dettes bancaires et assimilées	161 074	155 052	132 824	120 125	110 713
Annuités des dettes bancaires et assimilées	28 609	29 385	26 559	30 357	22 862
Fonds de roulement et trésorerie					
Fonds de roulement en fin d'exercice	13 205	13 117	3 195	9 307	8 134
Variation du fonds de roulement	8 987	-2 059	-9 922	4 295	-1 174
Trésorerie nette en fin d'exercice	27 504	11 208	3 826	14 112	26 690
Fiscalité votée					
Produit foncier bâti	39 669	40 979	47 942	50 938	53 976
Produit foncier non bâti	512	548	615	617	621
Produit de taxe d'habitation	40 202	41 657	48 846	52 077	55 130
Produit taxe professionnelle	37 799	39 059	46 728	49 884	52 900

**COMPARAISON DES COMPTES DU DEPARTEMENT AVEC LA MOYENNE DES DEPARTEMENTS DE  
LA STRATE DEMOGRAPHIQUE (250 000 A 499 000 HABITANTS)**

en milliers d'euros	en euros par habitant	moyenne de la strate	EXERCICE 2006	ratio de structure	moyenne de la strate
<b>423 140</b>	<b>1 003</b>	<b>888</b>	<b>Produits de fonctionnement totaux (A)</b>	en % des	produits
420 630	997	874	<i>Produits de fonctionnement réels</i>	99,4%	98,4%
155 427	368	314	Impôts directs	36,7%	35,3%
138 091	327	213	Autres impositions	32,6%	24,0%
66 691	158	213	Dotation globale de fonctionnement	15,8%	24,0%
1 875	4	9	Dotation générale de décentralisation	00%	1,0%
10 066	24	27	Attributions de péréquation et de compensation	2,4%	3,0%
<b>358 214</b>	<b>849</b>	<b>783</b>	<b>Charges de fonctionnement totales (B)</b>	en % des charges	
332 989	789	719	<i>Charges de fonctionnement réelles</i>	93,0%	91,8%
47 896	113	93	Achats et charges externes	13,4%	11,9%
56 267	133	124	Charges de personnel	15,7%	15,8%
220 816	523	485	Subventions et contingents	61,6%	61,9%
27 336	65	75	<i>dont contributions obligatoires et participations</i>	7,6%	9,6%
27 554	65	43	<i>dont subventions</i>	7,7%	5,5%
123 437	293	223	<i>dont aides à la personne</i>	34,5%	28,4%
41 096	97	138	<i>dont frais de séjour et d'hébergement</i>	11,5%	17,6%
6 266	15	14	Charges financières	1,7%	1,7%
64 926	154	105	<b>Résultat comptable (section de fonct.) (= A-B)</b>		
<b>158 268</b>	<b>375</b>	<b>342</b>	<b>Ressources d'investissement totales</b>	en % des recettes d'inv.	
31 822	75	128	<i>Ressources d'investissement réelles</i>	20,1%	37,3%
6 492	15	17	FCTVA	4,1%	5,0%
11 525	27	28	Subventions d'équipements reçues	7,3%	8,3%
1 377	3	5	Produits des cessions d'immobilisations	01%	1,4%
10 000	24	68	Emprunts souscrits	6,3%	19,8%
367	1	3	Recettes d'opérations pour le compte de tiers	00%	01%
<b>162 520</b>	<b>385</b>	<b>349</b>	<b>Emplois d'investissement totaux</b>	en % des dépenses d'inv.	
119 244	283	276	<i>Emplois d'investissement réels</i>	73,4%	79,3%
66 287	157	142	Dépenses d'équipement directes	40,8%	40,7%
27 744	66	79	Subventions d'équipement versées	17,1%	22,6%
24 237	57	47	Remboursements en capital d'emprunts	14,9%	13,6%
732	2	2	Dépenses pour le compte de tiers	01%	01%
			<b>Soldes d'épargne</b>	en % des produits de fonct. réels	
93 550	222	169	Excédent brut de fonctionnement	22,2%	19,3%
87 641	208	156	CAF (= produits - charges de fonct. réels)	20,8%	17,8%
63 404	150	108	CAF nette (= CAF - remboursements en capital d'emprunts)	15,1%	12,4%
			<b>Dettes</b>	en % des produits de fonct. réels	
120 125	285	384	Encours des dettes bancaires et assimilées	28,6%	43,9%
30 357	72	61	Annuités des dettes bancaires et assimilées	7,2%	7,0%
			<b>Fonds de roulement et trésorerie</b>	en jours de décaissement	
9 307	22	45	Fonds de roulement en fin d'exercice	7,4	16,1
4 295	10	9	Variation du fonds de roulement	NS	NS
14 112	33	64	Trésorerie nette en fin d'exercice	11,2	23,1
			<b>Fiscalité votée</b>	Taux	Taux moyen
50 938	121	100	Produit foncier bâti	11,30%	13,26%
617	1	1	Produit foncier non bâti	25,54%	30,63%
52 077	123	71	Produit de taxe d'habitation	8,39%	8,21%
49 884	118	137	Produit taxe professionnelle	13,75%	9,09%

en milliers d'euros	en euros par habitant	moyenne de la strate	EXERCICE 2007	ratio de structure	moyenne de la strate
<b>451 053</b>	<b>1 060</b>	<b>940</b>	<b>Produits de fonctionnement totaux (A)</b>	en % des	produits
446 815	1 050	925	<i>Produits de fonctionnement réels</i>	99,1%	98,4%
163 992	385	327	Impôts directs	36,4%	34,8%
145 226	341	236	Autres impositions	32,2%	25,1%
73 224	172	218	Dotation globale de fonctionnement	16,2%	23,2%
1 746	4	9	Dotation générale de décentralisation	00%	01%
10 143	24	27	Attributions de péréquation et de compensation	2,2%	2,9%
<b>373 805</b>	<b>879</b>	<b>838</b>	<b>Charges de fonctionnement totales (B)</b>	en % des charges	
350 819	824	767	<i>Charges de fonctionnement réelles</i>	93,9%	91,5%
45 218	106	99	Achats et charges externes	12,1%	11,8%
64 758	152	145	Charges de personnel	17,3%	17,3%
235 078	552	506	Subventions et contingents	62,9%	60,4%
31 947	75	83	<i>dont contributions obligatoires et participations</i>	8,5%	9,9%
28 268	66	44	<i>dont subventions</i>	7,6%	5,3%
129 014	303	227	<i>dont aides à la personne</i>	34,5%	27,1%
44 371	104	145	<i>dont frais de séjour et d'hébergement</i>	11,9%	17,3%
4 390	10	14	Charges financières	1,2%	1,7%
77 248	182	102	<b>Résultat comptable (section de fonct.) (= A-B)</b>		
<b>157 512</b>	<b>370</b>	<b>366</b>	<b>Ressources d'investissement totales</b>	en % des recettes d'inv.	
29 348	69	129	<i>Ressources d'investissement réelles</i>	18,6%	35,3%
8 433	20	18	FCTVA	5,4%	5,0%
10 284	24	28	Subventions d'équipements reçues	6,5%	7,7%
671	2	5	Produits des cessions d'immobilisations	00%	1,3%
9 060	21	72	Emprunts souscrits	5,8%	19,6%
480	1	2	Recettes d'opérations pour le compte de tiers	00%	01%
<b>170 034</b>	<b>400</b>	<b>374</b>	<b>Emplois d'investissement totaux</b>	en % des dépenses d'inv.	
127 352	299	299	<i>Emplois d'investissement réels</i>	74,9%	80,0%
73 883	174	154	Dépenses d'équipement directes	43,5%	41,1%
31 169	73	89	Subventions d'équipement versées	18,3%	23,9%
18 473	43	48	Remboursements en capital d'emprunts	10,9%	12,8%
3 526	8	3	Dépenses pour le compte de tiers	2,1%	01%
			<b>Soldes d'épargne</b>	en % des produits de fonct. réels	
95 788	225	171	Excédent brut de fonctionnement	21,4%	18,5%
95 996	226	158	CAF (= produits - charges de fonct. réels)	21,5%	17,1%
77 523	182	110	CAF nette (= CAF - remboursements en capital d'emprunts)	17,4%	11,9%
			<b>Dettes</b>	en % des produits de fonct. réels	
110 713	260	406	Encours des dettes bancaires et assimilées	24,8%	43,9%
22 862	54	62	Annuités des dettes bancaires et assimilées	5,1%	6,7%
			<b>Fonds de roulement et trésorerie</b>	en jours de décaissement	
8 134	19	42	Fonds de roulement en fin d'exercice	6,1	14,1
-1 174	-3	-6	Variation du fonds de roulement	NS	NS
26 690	63	71	Trésorerie nette en fin d'exercice	20,1	024
			<b>Fiscalité votée</b>	Taux	Taux moyen
53 976	127	106	Produit foncier bâti	11,49%	13,11%
621	1	1	Produit foncier non bâti	25,97%	31,30%
55 130	130	74	Produit de taxe d'habitation	8,53%	8,11%
52 900	124	145	Produit taxe professionnelle	13,98%	9,27%

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

**Une réponse enregistrée :**

- réponse présentée par Monsieur Christian BOURQUIN, Président du Conseil Général des Pyrénées-Orientales.

**Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4<sup>ème</sup> 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 ».**