

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 29 août 2005

Référence à rappeler :

Gref/SR n°1696

Recommandée avec A.R. n°703443449fr

(sous double enveloppe)

Monsieur le Président,

Par lettre du 4 juin 2005, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du Département des Alpes de Haute Provence.

Aux termes des articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, vous disposiez du délai d'un mois à compter de sa réception pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations définitives.

Votre réponse parvenue à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles

L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, a été enregistrée au greffe le 22 juillet 2005.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

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

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général du département des Alpes de Haute Provence.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Bertrand SCHWERER

M. Jean-Louis BIANCO

Président du Département des Alpes

de Haute Provence

BP 216 - 13 rue du Docteur Romieu

04003 DIGNE CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DU DEPARTEMENT DES ALPES DE HAUTE PROVENCE

Années 1999 à 2003

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du département des Alpes de Haute Provence à partir de l'année 1997 qui a été confié à M. Bahuaud, conseiller. Par lettre en date du 20 août 2003, le président de la chambre en a informé

M. Jean-Louis Bianco, président. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 3 septembre 2004 entre M. Jean-Louis Bianco et le rapporteur.

Lors de sa séance du 14 décembre 2004, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1999 à 2003. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean Louis Bianco qui y a répondu, sans demander à être entendu, par lettre du 1er avril 2005, enregistrée au greffe de la Chambre le 8 avril.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a arrêté, le 23 mai 2005 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, MM. Giannini, Leyat, Rocca et Debruyne présidents de section, MM. Kovarcik, Matthey et Rouquié, conseillers, et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

Le rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué au président du Conseil général en fonction au cours de la période examinée. Il dispose d'un délai d'un mois pour, s'il le souhaite, y apporter une réponse qui engagera sa seule responsabilité.

M. Jean-Louis Bianco, président en fonctions a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président en fonctions à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le département des Alpes de Haute Provence est le plus vaste de la Région PACA. Il en est cependant l'un des moins peuplés. Le niveau de chômage y reste relativement faible. Le revenu moyen des ménages est très en deçà du niveau régional.

Sa vocation touristique affirmée a une incidence forte sur sa gestion. Outre les aides à l'équipement rural en matière d'eau et d'assainissement, et les actions en matière d'aménagement foncier agricole, il élabore et suit de près le domaine de l'environnement. Dans ce domaine, il s'occupe notamment des espaces naturels sensibles : par la restauration et la valorisation des milieux aquatiques grâce à sa Brigade bleue, la Charte départementale de l'environnement, une convention avec la réserve géologique de Haute Provence, l'alimentation en eau potable et

l'assainissement, ou encore la gestion des ordures ménagères.

LA SITUATION FINANCIERE DU CONSEIL GENERAL

La période contrôlée a été marquée par de nombreuses réformes dont, pour les plus significatives : le passage du franc à l'euro, l'expérimentation de la comptabilité M 52, le passage aux 35 heures, le lancement de l'A.P.A (allocation personnalisée d'autonomie) ou encore l'institution de la couverture maladie universelle (CMU).

Dans un souci de cohérence, et malgré les écarts que ce choix pouvait entraîner avec les données présentées en fin de période par le département en M 52, les analyses ont été effectuées sur une même base, celle de la M 51. Les écarts constatés à juste titre par le conseil général n'affectent cependant pas l'analyse des évolutions constatées.

Des finances globalement maîtrisées

En tenant compte des reports d'un exercice sur l'autre, les recettes du Département restent supérieures aux dépenses sur la période contrôlée. La tendance générale, après un " creux " en 2002, est même à une croissance plus forte des recettes par rapport aux dépenses.

Les dépenses

Le niveau et la répartition des dépenses de fonctionnement

Comparés à la moyenne annuelle des départements de la même strate (département de moins de 250 000 habitants), les charges de personnel et les charges externes apparaissent comme bien maîtrisées et ce malgré la mise en place de l'ARTT en 2002, la reprise de certains agents jusque là rémunérés par d'autres structures ou encore la nouvelle imputation budgétaire des salaires versés aux assistantes maternelles.

Les " autres charges d'activité " (c'est-à-dire la quasi-totalité des charges sociales) ont en revanche progressé en 2001 et 2002 sensiblement plus que la moyenne des départements de la même strate.

Le coefficient de rigidité (c'est-à-dire la somme des charges de personnel et de l'annuité de la dette rapportée aux dépenses réelles de fonctionnement) est satisfaisant. Il traduit une amélioration de la marge de manœuvre du Département.

Le niveau et l'évolution des dépenses d'investissement (dont investissements délégués)

Les dépenses d'investissements sont globalement stables, ce qui est dû en partie à la mise en place de la procédure des AP/CP(1), qui tend à " lisser " ce poste de dépenses sur plusieurs

exercices.

La gestion de la dette

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé une dette départementale aux limites du supportable. Depuis lors, l'action menée pour réduire cette charge a porté ses fruits puisque l'annuité a chuté de plus de 11 %.

Du fait de l'ancienneté de la dette le remboursement des intérêts a sensiblement diminué par rapport à celui du capital emprunté. Le taux de charge de la dette (annuité de la dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) est supportable. Il évolue de façon favorable, chutant de plus de 23 % en 1999 à environ 16 % en 2003. Le poids de l'encours s'allège au fil des exercices. Le niveau de désendettement du département (encours rapporté à l'annuité) est très satisfaisant puisqu'il se situe à " 3,6 ans ", la " limite " à ne pas dépasser se situant autour de 15 années.

Les recettes du Département

Son faible potentiel fiscal ouvre droit au département à percevoir, outre la dotation globale de fonctionnement (DGF), une dotation de fonctionnement minimale (DFM). De même perçoit-il : une dotation générale de décentralisation (DGD) pour couvrir l'accroissement des charges transférées par l'Etat ; une dotation globale d'équipement (DGE) ; une dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), de même qu'une compensation au titre de la TVA (FCTVA).

Entre 1999 et 2003, la part des dotations de l'Etat dans les recettes de fonctionnement du département est passée de 15,9 % à 22 %. En 2002 a commencé à poindre l'influence de la mise en place de l'APA pour laquelle les compensations versées au département ne couvrent pas en totalité l'accroissement des dépenses. Cette allocation est en grande partie à l'origine de l'augmentation des taux de la fiscalité directe en 2003.

Une croissance significative des recettes d'origine extérieure.

L'évolution favorable de la dotation globale de fonctionnement⁽²⁾ tient aux divers mécanismes mis en place par l'Etat sur la période contrôlée (mécanisme de la dotation minimale et suppression en 2000 des contingents communaux d'aide sociale). Parmi les autres dotations, la DGD devient positive en 1999 grâce à la compensation versée au titre des droits de mutation et surtout, en 2001, grâce à la compensation au titre de la suppression de la vignette automobile. L'exercice 2002 enregistre la recette relative au Fonds de financement de l'A.P.A.

La fiscalité

La dépendance du département à l'égard de ses ressources d'origine fiscale s'est accentuée. En effet, ces recettes rapportées aux recettes totales ont progressé en 2003.

La fiscalité directe constitue l'essentiel de la fiscalité locale. La Chambre relève la nécessaire augmentation des taux en 2002. Les produits des seules quatre taxes ont évolué comme indiqué ci-après, l'exercice 2003 traduisant une nouvelle accélération après les transferts opérés par l'Etat.

La fiscalité indirecte, constituée essentiellement des droits de mutation et dans une moindre mesure de la taxe sur la publicité foncière, se caractérise par la bonne tenue des premiers, et ce malgré les réformes de 1995 et de 1999 qui ont diminué la part départementale de 30 % et plafonné les taux à 3,6 %. La disparition de la vignette automobile est sensible en 2001.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (produit du montant total des bases par les taux moyens nationaux) est à la moyenne nationale après avoir été longtemps plus faible. Le département rejoint ainsi le niveau général de pression fiscale depuis la prise en charge notamment de l'A.P.A. Cette évolution serait préoccupante si les charges du département continuaient de croître sans être compensées par de nouvelles ressources et/ou par des économies dans les dépenses.

La marge d'autofinancement courant(3)

Cette marge mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissements grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette. Négative en 1997 elle est revenue positive dès 1999, ce qui traduit une réelle capacité d'autofinancement.

Inexistence de risques financiers majeurs

Il n'apparaît pas au travers des différents contrôles effectués que le conseil général risque de rencontrer des difficultés financières inattendues, que ce soit en ce qui concerne les garanties d'emprunt, le versement d'avances à certaines collectivités, la gestion de la trésorerie, le soutien aux associations ou encore la gestion de dossiers tels ceux des stations de sports d'hiver ou de l'ancienne SEM 04.

Quant aux garanties d'emprunt, le département a pris un certain nombre de précautions. Il a apuré en 1999 des restes à recouvrer anciens qui constituaient un risque significatif et tendaient à fausser les résultats de gestion. Au-delà de l'application du règlement départemental des garanties, l'assemblée départementale a constitué une provision de 300 000 euros. Le volume en capital des garanties d'emprunts accordées par le département est de 71 223 824,94 euros au 31 décembre 2002. La plus grande part concerne des opérations de constructions de logements sociaux. L'annuité à échoir sur ces emprunts garantis au cours du même exercice est de 6 107 338 euros (alors que l'encours de la dette directe était de 96 241 714 euros et l'annuité payée de 18 055 418 euros), soit une part relativement modeste, sachant que le risque d'appel en garantie reste plus théorique que réel.

Un contentieux (appel en cours) contre la commune de Jausiers constitue cependant un risque potentiel de perte même s'il reste relativement mineur au regard du budget départemental. Dans les années 1970, la commune de Jausiers, soucieuse de permettre la création d'une station de ski sur son territoire, avait convenu, avec le conseil général, de lui rembourser les sommes que celui-ci lui avait allouées pour financer les travaux de construction de la route d'accès à la station par le col de Restefond. Les remboursements de la commune devaient intervenir et être rendus possibles dès que la station verrait le jour.

Ce qui ne fut jamais le cas. L'affaire s'était ensuite compliquée. Si bien que la chambre, saisie par le préfet du département pour l'inscription au budget communal d'environ

128 000 euros rejetait cette demande (avis du 31 janvier 1997). Cette position ayant été déférée au juge administratif, ce dernier rejetait la requête dans un jugement du 20 décembre 2001. L'affaire est aujourd'hui en appel. Il n'est pas certain que le département obtienne satisfaction d'autant qu'il a omis d'émettre des titres de recettes sur la commune de Jausiers entre 1997 et 2003. Une telle période inviterait presque à penser qu'il avait abandonné sa créance, ou, en tout cas, accepté implicitement sa perte par le jeu normal des prescriptions dont bénéficie une collectivité locale. La chambre observe à cet égard que le département n'a pas cru bon de provisionner le risque de perte pesant sur ce dossier, alors même que l'affaire a déjà été jugée en première instance de façon défavorable.

La Chambre observe également que le soutien financier accordé aux associations n'est pas négligeable et que l'organisation d'un contrôle des fonds ainsi alloués serait nécessaire et de nature à conforter les projets associatifs locaux.

L'espace neige du département représente 33 % des nuitées touristiques et 38 % du chiffre d'affaires total du tourisme dans les Alpes de Haute Provence. Si le tourisme concerne près d'un emploi sur trois dans le département, un salarié sur deux est lié à cette activité en saison dans le secteur montagne. Il existe cependant un risque économique sur les stations de sport d'hiver. Il est lié principalement aux aléas d'enneigement, au vieillissement de l'offre, à la nécessité de respecter des normes de sécurité toujours plus contraignantes et à un niveau d'endettement élevé. Cette activité lourde ne survit parfois que parce qu'elle entre dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. Le département des Alpes de Haute Provence a une surface financière suffisante pour aider les petites stations à faire face à ces aléas. Après les difficultés rencontrées par certaines stations, il s'est fixé pour objectif de conforter leur offre (en modernisant les équipements du domaine skiable, en développant et améliorant l'accueil à l'occasion de la mise en œuvre des contrats montagne et en soutenant leur communication et leur mise sur le marché. Il a visé également à sécuriser juridiquement et financièrement le dispositif dans le cadre d'une délégation de service public.

Dès 1998, les services du département se sont ainsi investis pour revoir les " dispositifs " existants

sur les stations de Pra-Loup et d'Allos, dont la Chambre avait par ailleurs souligné le caractère déséquilibré et insatisfaisant. La passation en mai 2000 d'une nouvelle délégation de service public pour le Val d'Allos et en décembre 2002 d'un avenant à celle de Pra-Loup ont permis de mieux équilibrer les risques entre le délégataire et le délégant : versement par le délégataire d'une redevance fixe d'un montant correspondant aux annuités d'emprunt des syndicats mixtes et participation à hauteur de 50 % du délégataire aux investissements qui, pour l'essentiel, reviendront à la collectivité.

En outre, ce partenariat a créé les conditions d'une implication plus forte du délégataire dans le développement de la station (comité de stations, implantation et commercialisation de nouvelles structures d'accueil).

Les interventions financières du département, partenaire à 55 % des syndicats mixtes de Pra-Loup et du Val d'Allos, concernent d'une part les participations au titre des programmes d'équipement relevant du Contrat de Plan (contrats d'objectifs de 1997 à 1999 et contrats Montagne 2000 à 2002) intervention à hauteur de 10 % en complément de l'Etat, de la Région et de l'union européenne et, d'autre part, les participations complémentaires dans le cadre de difficultés conjoncturelles liées à un déficit d'enneigement (dispositifs régionaux et départementaux).

Le retour des aides ainsi apportées à l'activité économique et humaine a été très appréciable. Elles ont permis, en dépit des aléas de la conjoncture, dus aux fluctuations climatiques, d'enrayer la tendance à l'exode des habitants, de créer des emplois permanents et saisonniers, de maintenir des activités commerciales et un réseau de services publics dans des zones longtemps soumises à un fort exode.

Le SMVA : Syndicat Mixte du Val d'Allos

Il sollicite le Conseil Général (partenaire à 55 %) pour trois types de participations.

les participations statutaires pour le fonctionnement : 8 380 euros par an. La commune d'Allos (partenaire à 45 %) verse à ce titre 6 860 euros au SMVA.

Les participations liées au contrat de plan (contrat d'objectif de 1997 à 1999 et contrat Montagne 2001 et 2002) ; la règle générale est que le département finance à hauteur de 10 % le programme d'investissement validé par tous les partenaires Etat, Région, Europe département.

Participations complémentaires : au titre des années 2000, 2001 et 2002, le déficit d'enneigement a mis en difficulté les comptes du SMVA. Le Conseil Général a été sollicité pour verser des aides exceptionnelles car les remontées de recettes, ou la redevance, n'étaient pas suffisantes pour équilibrer le budget du syndicat.

Chaque fois que le syndicat a sollicité ses partenaires, le département a versé sa contribution à hauteur de 55 % quand la commune d'Allos a versé sa contribution à hauteur de 45 %.

D'autre part pour les mêmes périodes, le Conseil Régional a été sollicité et a attribué au SMVA, au titre de l'aide aux stations de ski en difficulté, deux avances remboursables, l'une de 380 000 euros en 2000 et l'autre de 125 422 euros en 2002.

Par ailleurs, dès 1998, les services du département se sont investis pour améliorer le " montage " existant, ce qui a abouti en mai 2000 à la signature d'une nouvelle délégation de service public, plus équitable pour les collectivités concernées.

Aujourd'hui, le contrat de concession est établi aux risques du concessionnaire. En outre, ce dernier participe à hauteur de 50 % aux investissements nécessaires à la modernisation de la station.

A la suite de la résiliation avec la société titulaire du précédent contrat de DSP, celle-ci avait engagé un recours indemnitaire à l'encontre du SMVA. Le tribunal administratif de Marseille a débouté le requérant. Ce dernier n'a pas fait appel. La chambre observe que le contentieux est ainsi purgé.

Le SMAP : Syndicat mixte pour l'aménagement de Pra-Loup

Il sollicite lui aussi le Conseil Général pour trois sortes de participations :

Participations statutaires pour le fonctionnement 7 546 euros par an, alors que de son côté la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye (partenaire à 45 %) verse, à ce titre,

6 175 euros. De 1997 à 2002, ces participations ont été versées par le Conseil Général

et 32 775 euros pour le remboursement des dettes.

Les participations liées au contrat de plan (contrat d'objectif de 1997 à 1999 et contrat Montagne 2001 et 2002), la règle générale est que le département finance à hauteur de 10 % le programme d'investissement validé par tous les partenaires Etat, Région, Europe département.

Participations complémentaires : au titre des années 2000, 2001 et 2002, le manque d'enneigement a mis en difficulté les comptes du SMAP. Le Conseil Général a été sollicité pour verser des aides exceptionnelles car les remontées de recettes, ou la redevance, n'étaient pas suffisantes pour équilibrer le budget du syndicat.

Chaque fois que le syndicat a sollicité ses partenaires, le département a versé sa contribution à hauteur de 55 % quand la communauté de l'Ubaye a versé sa contribution à hauteur de 45 %.

D'autre part, pour les mêmes périodes, le Conseil régional de PACA a été sollicité et a attribué au SMAP, au titre de l'aide aux stations de ski en difficulté, deux avances remboursables, en 2000 et en 2002. La SEM Ubaye Développement partenaire du montage de la station de Pra-Loup a versé, pour ces mêmes années des aides exceptionnelles.

En outre, la SEM Ubaye développement, ancien délégataire, a été transformée en société anonyme de droit commun par le rachat des actions des collectivités locales par l'exploitant. Cette solution qui offrait toutes les garanties juridiques, offrait également toutes les conditions de développement économique de la station.

Malgré les systèmes mis en œuvre, qui, juridiquement, mettent le risque d'exploitation à la charge des délégataires et imposent à ces derniers une participation à hauteur de 50 % des investissements nécessaires pour le développement des stations des Alpes de haute Provence, le risque climatique perdure. S'il advenait plusieurs saisons sans neige, il est évident que le Conseil Général pourrait être à nouveau sollicité du fait, par exemple, de la défaillance d'un délégataire. Néanmoins, le nouveau dispositif permet de limiter les risques à un niveau acceptable.

La SEM 04

Cette société avait pour vocation essentielle de conduire, pour le compte du Conseil Général, des opérations de constructions publiques et d'assistance technique aux communes. Elle a été mise en liquidation en mai 1999. La dissolution de la SEM a été décidée par l'assemblée générale des actionnaires le 24 juin de la même année. L'ensemble de la procédure de liquidation n'a pas été purgé du fait de contentieux toujours pendants devant les tribunaux. En effet, le mandataire judiciaire de la SEREP, a intenté, le 28 octobre 1999, une action en responsabilité contre la SEM 04 dans le cadre de la liquidation de la SEREP. Le jugement rendu le 20 mars 2001 par le TGI de Digne les Bains déboute la SEREP de ses demandes formées contre la SEM 04 et condamne le mandataire judiciaire à payer une indemnité

de 900 euros environ. Ce dernier s'est constitué en appel le 3 août 2001. L'arrêt rendu

le 20 mars 2003 par la Cour d'appel d'Aix en Provence confirme le jugement du TGI de Digne et déboute le mandataire judiciaire de sa demande en paiement de

1 623 285,06 euros et de ses autres demandes et condamne ce dernier à verser à la SEM 04 une indemnité complémentaire de 1.500 euros. Le mandataire judiciaire s'est pourvu en cassation le 12 novembre 2003. La clôture de la liquidation est donc suspendue aux suites qui seront données à ce pourvoi.

Depuis la disparition de la SEM 04, son rôle a été repris par le Conseil Général au sein de la nouvelle direction des services techniques. Cette départementalisation n'a pas engendré de coûts

nouveaux. En effet, les missions de construction de la SEM 04, transférées au Conseil Général, se sont poursuivies à effectifs constants. Cette absorption a même permis de réorganiser et d'optimiser les effectifs en charge de la gestion technique du patrimoine bâti, de même que d'accroître l'encadrement et l'expertise technique.

La départementalisation de la SEM 04 s'est en outre accompagnée d'une rationalisation et d'une prise en charge directe par le département de la gestion technique de son patrimoine bâti en y incluant notamment le patrimoine scolaire géré jusqu'en 2000 par la DDE dans le cadre des missions de service. L'abandon des missions de services confiées à la DDE jusqu'en 2000 représente une économie potentielle de rémunération de 3 % sur le montant HT des travaux de maintenance et de 1,2 % à 1,6 % pour les conduites d'opération selon les conditions pratiquées par la DDE.

LES MOYENS D'ACTION DU DEPARTEMENT

LES RESSOURCES HUMAINES

L'organisation générale des services et l'évolution des effectifs

Le département a pris en compte la problématique de la gestion de ses ressources humaines. Partant en effet du constat que, d'une part, la structure administrative du Conseil général ne répondait plus aux besoins actuels et que, d'autre part, à terme, la quantité de départs en retraite conjuguée à la relance de la décentralisation allaient contraindre à la prise de mesures dans ce domaine, celui-ci a décidé de se réorganiser.

Le Conseil général emploie aujourd'hui plus de 600 personnes (en incluant les CEC et emplois jeunes) et compte 8 directions. Globalement le nouvel organigramme permet une meilleure cohérence des services et partant une meilleure efficacité des actions menées.

Le nombre de titulaires a diminué en 1999 à la suite de la radiation des effectifs des sapeurs pompiers (absorbés par le SDIS). De 1998 à 2003, il y a eu une progression de 60 postes de titulaires et stagiaires et de 50 postes de contractuels. Cette augmentation des effectifs tient à plusieurs facteurs : la reprise en régie du musée " ethnobotanique " de Salagon ; l'ouverture du musée de Quinson au printemps 2001, la " départementalisation " de la SEM 04, la création d'un contrôle interne, la création du service de la communication, la mise en place de l'A.R.T.T, celle de l'A.P.A et enfin, la déprécarisation de 86 emplois.

Les aides à la gestion des ressources humaines

L'insuffisance de référentiels

Le département ne dispose pas d'une comptabilité analytique. Toutefois, pour présenter son

action, il adopte une approche analytique dans ses budgets primitifs. Ainsi, à titre d'exemple, il rapporte à chaque habitant du département la dépense réelle de fonctionnement, ou la contribution fiscale moyenne, ou encore les dépenses de personnel aux dépenses réelles de fonctionnement. Cette présentation " financière " n'est faite que par exercice, sans comparaison des résultats (hors inflation) sur une période de trois ou quatre ans. Rien n'est fait pour comparer les coûts à ceux d'autres départements de même strate, ou pour trouver des ratios extrinsèques. L'absence d'un contrôle interne de gestion se fait ainsi sentir et, même si des indicateurs utiles sont établis tous les mois, la démarche reste à compléter.

Des logiciels d'aide à la gestion

Les outils proposés aux directions des ressources humaines (RH) des collectivités locales sont aujourd'hui nombreux. Le service des RH du Conseil général a opté pour un logiciel qui répond à des préoccupations principalement " administratives " telles que : la paie des agents, les absences et congés, les carrières, le bilan social, le suivi de la formation, le recrutement, la gestion du temps, les frais de déplacement et même l'assistance téléphonique. Des progrès dans une approche plus gestionnaire au sens de l'exploitation des ressources humaines peuvent donc encore être effectués notamment en disposant d'un logiciel d'aide au traitement des données relatives aux compétences des agents, à la problématique de la gestion prévisionnelle des emplois, à celle du recrutement, à celle des formations. La chambre prend acte toutefois de la réponse du Conseil général faisant état de l'acquisition de nouveaux logiciels d'aide à la gestion.

La structure des âges

En ce qui concerne la pyramide des âges, les agents de moins de 30 ans et ceux de plus de 55 ans sont peu représentés. La majorité des agents est ainsi expérimentée et peu devraient partir en retraite dans un avenir immédiat. Cela étant, une grande partie des agents a plus de 50 ans, en particulier à la direction des affaires sanitaires et sociales. Leur départ en retraite pourrait donc, à terme, constituer dans ce service une source de difficulté.

Il n'y pas également de calcul du taux de rotation des personnels par service, le taux de mobilité au sein du Conseil général étant considéré comme très faible et la taille des services suffisamment modeste pour permettre de repérer aisément les difficultés à venir. La chambre considère cependant qu'il n'est pas certain que cette aisance perdure compte tenu de la hausse attendue des effectifs du département à la suite des réformes en matière de décentralisation.

La structure des compétences

Le plus souvent, le département ne rencontre pas de difficulté de recrutement. Mais il ne dispose pas de tous les moyens humains dont il aurait besoin, notamment en agents de catégorie A dans plusieurs domaines : social, finances, achats, bâtiments, environnement ou encore informatique. Cette insuffisance n'est pas propre à ce département. En tout état de cause, l'évolution de la

structure ne pourra se faire que progressivement et la chambre souligne cependant l'effort très significatif effectué durant la période sous contrôle pour faire évoluer les catégories d'agents.

Malgré les efforts de recrutement et de valorisation de la mobilité interne, demeurent cependant, en particulier sur l'encadrement intermédiaire, quelques difficultés relatives à l'adéquation des postes et des profils disponibles. Cette nécessité de disposer des bonnes personnes aux bons endroits est d'autant plus impérieuse que les transferts de compétences de l'Etat vers les départements restent aujourd'hui encore difficiles à appréhender dans toutes leurs conséquences. Une estimation effectuée par les services du département a ainsi fait apparaître que si les transferts portaient sur les routes nationales, l'habitat, les déchets, la politique de l'eau et le classement des équipements touristiques, environ 580 agents lui seraient transférés. Cet apport déjà considérable par son impact sur la structure actuelle (puisqu'il ferait plus que la doubler), ne peut cependant faire apparaître en totalité toutes les difficultés qui surviendront en matière de recrutement ou de transferts, et partant dans l'exécution des tâches nouvelles.

La nécessaire gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. (GPEC)

La nouvelle phase de décentralisation ne peut qu'amener les collectivités locales à mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour rendre cohérente la gestion des flux de personnels. Les prochaines gestions subiront en effet tout à la fois les conséquences d'importants départs en retraite, du besoin croissant de cadres supérieurs, de la concurrence avec le secteur privé par effet de rapprochement des statuts. Dans ces conditions, le département sera amené à prévoir avec précision ses besoins futurs en effectifs, en emplois et en compétences.

La politique de recrutement et d'avancement

La politique de recrutement privilégie d'abord la mobilité interne. Toutefois, pour chaque poste à pourvoir, une fiche de poste est rédigée puis transmise au CNFPT et publiée sur la messagerie Intranet. Lorsqu'il n'y a pas de candidature interne, ou lorsque ces candidatures n'apparaissent pas adaptées au profil requis, une offre d'emploi est rédigée et publiée dans la presse spécialisée. Les agents sont d'autre part invités à s'inscrire aux divers concours de la fonction publique territoriale pour valoriser leurs compétences et bénéficier de postes à pourvoir au titre de l'avancement.

La politique de " formation " des agents

Le département a établi dès l'exercice 2000, une charte et un plan de formation sur trois ans pour planifier, mettre en œuvre et suivre la politique de formation de tous ses agents. Le dernier de ces plans porte sur la période 2003-2005. Les crédits formation prévus et utilisés ont avoisiné les 120.000 euros annuels. Sans tenir compte du versement au CNFPT de 1% de la masse salariale, leur part reste donc encore modeste même si ces divers moyens financiers ont permis de faire

suivre à 90 % des personnels au moins une action de formation par an.

La Chambre relève que le Conseil général n'a pas mis en place de tableau listant les formations souhaitables et les comparant aux formations suivies. Cette action lui permettrait pourtant d'affiner ses plans de formation, même si le nouveau plan (2003 - 2005) a été amélioré par rapport au précédent.

La plupart des formations sont organisées par le CNFPT ou sa délégation régionale, voire par l'ENACT (école nationale des cadres territoriaux) de Montpellier. Les formations non assurées par ces établissements le sont à titre accessoire par d'autres organismes, publics ou privés. Il existe également une formation interne notamment en matière de bureautique. Le Conseil Général affiche un bon taux de satisfaction sur les prestations fournies par ses différents partenaires, mais il gagnerait à mettre en place un bilan annuel de formation par agent pour conforter cette bonne impression.

Le suivi de l'absentéisme

Le département a effectué, en 2003, une étude sur l'absentéisme constaté durant les exercices 2000 à 2002 inclus. L'étude permet de constater que le taux global d'absentéisme est réduit et à peu près constant, restant toujours inférieur au taux national (1,4). Malgré ce résultat encourageant, le département a pris diverses mesures pour le réduire encore davantage : amélioration des conditions de travail ; prévention des risques d'accident, élaboration d'un protocole de protection fonctionnelle des agents ; mise en place d'un cycle de formation sur le stress au travail ; renforcement du suivi médico-social du personnel en partenariat avec le centre de gestion du département. Le service de médecine préventive de cet établissement suit ainsi au minimum tous les deux ans chaque agent du Conseil Général. Une visite annuelle est assurée pour les métiers à risques. Un suivi spécifique a même été instauré pour les agents en situation de fragilité. Enfin, des contrôles ont été effectués sur certains arrêts de travail.

La communication du Conseil général

Un service regroupe les actions de communication externe et interne qui étaient auparavant disséminées dans différents services. Répondant à une stratégie globale de communication, il prend en compte les besoins des différentes directions pour renforcer la lisibilité et la cohérence des documents produits.

LES MOYENS INFORMATIQUES DU CONSEIL GENERAL

La direction des systèmes d'information a été structurée et renforcée à partir de l'année 2002. L'effectif est ainsi passé de 4 à 12 agents dont un chargé de mission technologie de l'information et de la communication. Cette évolution répondait aux nécessités de fiabiliser le système d'information (systèmes réseaux), de gérer l'accroissement important du nombre d'applicatifs en

service comme du volume du parc matériel, de suivre la maintenance des logiciels, ou encore l'intégration du secteur téléphonie.

Depuis 2000, un nouveau progiciel de gestion financière offre des possibilités d'extraction et d'analyse des données supérieures au précédent. Sa mise en place a permis la déconcentration de certaines tâches de gestion. Chaque service dispose ainsi d'habilitations en fonction de ses compétences. Chaque logiciel détenu a fait l'objet d'un contrat de maintenance. Le Conseil Général, traitant des données informatiques nominatives, a bien effectué les déclarations requises à la CNIL en matière de gestion des personnels, de paie des agents, d'aide sociale à l'enfance et aux adultes, comme enfin en matière de laboratoire d'analyses pour les enquêtes satisfaction des clients. Dans le même ordre d'idée, une charte pour le bon usage de l'informatique a été diffusée aux agents du Conseil général utilisateurs des moyens informatiques et de communication. Des moyens techniques de gestion des réseaux complètent ces logiciels.

Malgré un suivi global des coûts, la chambre observe l'inexistence d'une comptabilité analytique sur ce poste essentiel puisque le département n'est pas en mesure, ou en tout cas ne l'était pas jusqu'en 2003, de dégager un coût de revient complet par logiciel utilisé, ce coût devant notamment intégrer l'investissement initial, la maintenance annuelle et les coûts collatéraux tels que les formations sur le logiciel.

LES MARCHES PUBLICS PASSES PAR LE CONSEIL GENERAL

Le Conseil Général est attentif au respect des procédures en matière de passation des marchés publics. Outre des contrôles internes poussés, de même que l'élaboration d'un guide interne des procédures de passation des marchés publics, il a passé une convention avec une société juridique pour s'assurer de la mise à jour automatique de ses procédures.

Cela étant, les formules d'actualisation ou de révision des prix appliquées par les services du conseil général seraient dans quelques cas à revoir car elles génèrent des dépenses inutiles.

La Chambre observe positivement que le département a organisé la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics en autorisant la transmission d'informations par voie électronique.

UN DEBUT D'AUTOCONTROLE

La direction du contrôle interne est rattachée hiérarchiquement à la direction générale des services. Le contrôle interne regroupe trois postes : le contrôle de gestion, le service des affaires juridiques assemblées et documentation et enfin le service des marchés publics et des assurances. Les missions de ce service sont de s'assurer de la fiabilisation de l'information, de la maîtrise des risques comme du respect des normes, de l'accroissement de la performance de l'organisation et du contrôle de l'application des objectifs. La lettre de mission du président au

DGA ne précise cependant pas le contenu de la mission confiée si bien qu'il est malaisé de donner du sens à ces objectifs.

Le Conseil Général ne disposant pas non plus d'une comptabilité analytique il ne peut réallouer ses charges indirectes, par le biais d'unité d'œuvre, pour analyser ses politiques publiques.

En revanche la direction du contrôle interne et des affaires juridiques a mis en place un système de pilotage et de " contrôle de gestion " au sein de l'institution. Celle-ci a réalisé un certain nombre de produits tels que : un référentiel des politiques publiques, des tableaux de bord destinés à aider les prises de décision ; des P.P.I(5)., qui recensent les objectifs politiques(4) pluriannuels et qui permettent de réduire les écarts entre autorisation de programme et crédits de paiement ; des simplifications dans les procédures ; des études de coûts ; un audit d'organisation à la direction des services techniques départementaux

Grâce à ce dispositif et malgré ses imperfections, le Conseil général a pu dégager des gains organisationnel et financier sur plusieurs dossiers difficiles : la réorganisation concertée de l'exploitation des sites d'Allos et de Pra-Loup ; la dissolution d'une SEM, la réforme du dispositif de gestion du centre d'astronomie amateur de Saint Michel l'observatoire.

Les services ont également révisé complètement leurs marchés d'assurance, revu la gestion des contentieux et veillé à sécuriser leurs actes juridiques. Outre le vade-mecum des marchés publics, un contrôle interne du suivi des procédures de passation des marchés a également été mis en place. Cette mesure a permis de faire sensiblement chuter les retours du contrôle de légalité et les saisines préfectorales.

Le Conseil Général ne dispose pas encore cependant d'un système d'analyse du " retour sur investissement " de chacune de ses missions. Il n'a pas systématisé le contrôle des organismes partenaires externes (associations par exemple). La chambre tout en reconnaissant l'intérêt et l'efficacité de la démarche interne comprendrait qu'un effort soit également porté sur le contrôle de l'exécution des missions et le suivi de la bonne exécution de leurs obligations conventionnelles par les partenaires et satellites.

L'EXECUTION DE SES MISSIONS PAR LE CONSEIL GENERAL

L'ACTION SOCIALE

Le département est compétent en matière d'action sociale depuis le 1er janvier 1984. En application des dispositions prévues à l'article L. 3214-1 du C.G.C.T il adopte le règlement départemental d'aide sociale qui définit les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département. Il statue sur l'organisation et le financement des services et des actions sanitaires et sociales qui relèvent de sa compétence. En application des dispositions prévues à l'article L. 3321-1, il vote, pour chaque exercice, les dépenses relatives à

l'action sociale, à la santé et à l'insertion mises à sa charge ainsi que les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie (A.P.A).

Le département disposait en 2002 de 185 agents pour remplir cette mission, et y consacrait, en 2003, environ 38 % de son budget de fonctionnement. Les moyens humains ont fortement progressé cette année là, les personnes employées à la direction des services sanitaires sont en effet désormais au nombre de 234, soit 38 % de l'effectif global du personnel.

Les deux tiers des dépenses d'action sociale sont consacrés à l'aide sociale à l'enfance, à l'aide aux personnes âgées et à la lutte contre l'exclusion. Le département participe également à de nombreuses actions d'assistance et de prévention, en particulier dans les domaines de la toxicomanie, de l'alcoolisme, de la maltraitance et de la prévention des maladies sexuellement transmissibles.

En ce qui concerne l'action sociale liée au dispositif RMI, le conseil départemental d'insertion et les commissions locales d'insertion sont chargés de l'évaluation des actions mises en place dans ce cadre. Les actions sont présentées en commissions, un bilan est effectué au moins une fois par an, notamment pour celles suivies en comité de pilotage multipartenarial et qui concernent l'insertion par l'activité économique. Ces comités évaluent les suivis individuels, les bilans d'activité, les bilans financiers et les demandes d'extension éventuelle. Ils permettent de bien cadrer l'intervention des associations et de développer un véritable partenariat associatif.

Il n'y a pas d'évaluation systématique de l'action sociale, en revanche, les actions développées par les acteurs locaux font l'objet de conventions d'objectifs et des comités de pilotage constitués des principaux financeurs (DDTEFP, Trésorerie Générale, DDASS, DDE, Conseil Régional) qui sont chargés d'évaluer la pertinence, l'efficacité de ces actions et l'adéquation des moyens mis en place face aux objectifs annoncés. Ce travail partenarial très développé permet de mener une politique active en matière d'insertion et facilite l'élaboration des constructions de projets, leur suivi et leur évaluation. Par ailleurs cette organisation permet de pallier l'insuffisance des effectifs affectés à cette mission tant au niveau administratif de la DDISS que sur les centres médico-sociaux.

La politique de prévention sociale

Hormis les mesures spécifiques du dispositif d'aide sociale à l'enfance, le département, grâce à une territorialisation de ses équipes médico-sociales, reste proche des besoins des usagers. Il a ainsi pu développer des actions de proximité avec les partenaires sociaux (actions liées à la parentalité, accueil mère enfant, campagne de prévention sur les maladies sexuellement transmissibles, prévention contre les cancers du sein, contraception, activités périscolaires en milieu tzigane, ...).

Depuis l'année 1999, l'évolution de la consommation des crédits du PDI (programme

départemental d'insertion) a considérablement évolué puisque maintenant la totalité du programme (17 % des allocataires) est consommée dès le 1er comité départemental d'insertion en mars, les autres actions étant financées grâce aux fonds européens.

Sur la période contrôlée, l'évolution de l'action sociale, a été relativement stable. L'année 2003 en revanche a été l'occasion de la mise en place, en année pleine, de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie). Elle s'est traduite pour le budget du département par une dépense nette supplémentaire de 463.789 euros soit une majoration de 13 %.

En 2002 les crédits de l'Etat affectés au fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ont diminué de 50 % (41 923 euros), compensés en 2003 par la Bourse d'accès à l'emploi et les crédits " mobilité " gérés par la mission locale.

Le département complète les aides au logement social dans les conditions suivantes :

bonification des financements de l'Etat en faveur des bailleurs publics, associations agréées et les communes de moins de 500 habitants pour les logements programmés par le conseil départemental de l'habitat. A ce titre, 321 335 euros ont été mandatés au cours de l'année 2003.

participation à l'amélioration de l'habitat des personnes âgées ou des personnes handicapées (44 248 euros en 2003).

L'aide sociale à l'enfance

L'aide sociale à l'enfance vise à apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leurs familles confrontées à des difficultés sociales. Elle prend la forme de placements dans une famille d'accueil, dans un établissement spécialisé, ou d'actions de soutien avec maintien dans le milieu familial.

Cette aide représente une part non négligeable des charges sociales, d'autant que l'évolution des prises en charges est à la hausse, au titre des AEMO (action éducative en milieu ouvert) (442 en 2003 contre 385 en 1999).

En matière de prévention sociale, le département dispose des outils classiques en termes d'aide sociale à l'enfance : allocations mensuelles, interventions d'aides ménagères ou de travailleuses familiales, actions éducatives en milieu ouvert, fonds d'aide aux jeunes. Par ailleurs des initiatives locales de prévention se sont développées sur les territoires, à l'initiative des CMS en partant de la demande sociale : lieux de rencontre parents enfants dans le cadre de la PMI, travail collectif inter partenarial dans les quartiers ayant abouti notamment à la création d'une association de quartier, intervention d'une psychosociologue sur un quartier en difficulté d'une ville du département, création d'un lieu de rencontre oeuvrant dans l'idée d'un rétablissement du lien social, gestion des jardins familiaux.

L'aide à la parentalité, est soutenue grâce à une association, subventionnée (25 % du budget) et contrôlée par les services du conseil général. Au titre de la prévention spécialisée, le département finance également trois équipes de prévention situées à Digne les Bains, Manosque et le carrefour Bléone Durance.

L'aide aux personnes âgées

Le département des Alpes de Haute Provence présente un taux de vieillissement important. Au recensement de 1999, 26 % de la population totale avait plus de 60 ans, soit environ

36 400 personnes. La population âgée de plus de 75 ans réside à 50 % en zone rurale. Ces données et le budget disponible ont amené le Conseil Général à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées et à permettre d'accueillir en établissement les personnes qui ne pourraient pas ou plus bénéficier du maintien à domicile. A titre indicatif, l'aide sociale aux personnes âgées à représenté plus de 14 millions d'euros en 2003.

C'est à partir de 2000 que la part du budget consacré aux personnes âgées a crû sensiblement. Cette année-là en effet, une série de régularisations des paiements est intervenue au titre de 1999 et par ailleurs les communes ont cessé de participer à ce budget. En 2002, la hausse a été liée à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Cette allocation, qui bénéficie à un nombre plus important de personnes, se substitue à la prestation spécifique dépendance (PSD). Elle est destinée à toute personne de plus de 60 ans ayant besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie, et ce, quel que soit son niveau de revenus. Une participation, dont le montant varie en fonction de ses ressources, est laissée à sa charge.

Le département gère cette allocation mais bénéficie d'un concours du fonds de financement de l'A.P.A(6). Ce concours est fonction du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, du potentiel fiscal et du nombre de bénéficiaires du RMI. Ces trois critères d'éligibilité sont d'importance inégale. Les difficultés financières rencontrées par les départements ont conduit à un remaniement des conditions d'octroi de l'allocation (pour retarder la date d'octroi de l'aide (2 à 3 mois), accroître le contrôle des dépenses effectivement engagées par les bénéficiaires, permettre le versement de l'aide directement aux prestataires de l'aide, ou pour augmenter la participation des bénéficiaires.

Le maintien à domicile a été aménagé par le département de façon plus favorable que ne le prévoient les seules dispositions légales. Il a en effet augmenté le seuil de récupération sur succession et décidé de l'accès à la PSD pour certaines personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer. Par ailleurs, le maintien à domicile suppose une aide ménagère, le portage des repas, ou encore la création de prestations permettant par exemple d'aider au financement de la téléalarme et de travaux concernant l'aménagement de l'habitat. Avec une population âgée qui vieillit mieux, une augmentation de l'espérance de vie et un retard de l'apparition de la

dépendance, le maintien à domicile dure ainsi plus longtemps.

Pour accompagner ce service la DISSS a mis en place un suivi social des personnes âgées et une coordination gérontologique, développé la formation du personnel, facilité l'aide à l'installation de médecins libéraux et d'auxiliaires paramédicaux en zone rurale, voire le développement de solutions pour soulager les familles telles l'accueil de jour et l'hébergement temporaire.

Pour aider à la prise en charge des personnes âgées en établissement, le Conseil général finance les frais d'hébergement en totalité (mais en récupère 90 % par le biais de l'article 205 du Code Civil ou sur les droits de succession), a mis en place (jusqu'en 2001 inclus) la PSD en établissement avec une tarification spécifique pour l'hébergement, a octroyé des subventions pour aider les établissements à se réhabiliter, a mis en place l'APA et signé des conventions tripartites qui entraînent obligatoirement une augmentation de l'APA et des tarifs hébergement (très variables d'un établissement à l'autre) du fait du recrutement de personnel supplémentaire.

Cependant, les subventions(7) accordées par le Conseil Général ne sont pas suffisantes pour permettre des travaux sans une incidence importante sur le prix de journée (variable d'un établissement à l'autre).

L'APA a pris une place de plus en plus importante. En effet, sur le plan administratif, il y a eu une multiplication des dossiers, et sur le plan humain, il a fallu recruter des personnels supplémentaires.

Sur le plan financier, l'APA, à elle seule, a coûté en 2002, 5 626 078 euros, coût peu compensé par une recette de 2 036 577 euros, soit un solde à la charge du département de

3 589 501 euros. Cette allocation représente désormais près de 16 % du budget de la DISSS. L'année 2003 devrait être encore plus coûteuse. Il est en effet prévu 10,8 M euros de dépenses contre à peine 6,2 M euros de recettes.

Ainsi, l'aide aux personnes âgées constitue-t-elle une charge importante, croissante et encore alourdie par les prestations facultatives fournies par le département.

L'aide sociale au profit des personnes handicapées

Il s'agit essentiellement d'héberger les personnes handicapées ou d'allouer une allocation compensatrice aux personnes de moins de 60 ans. Comme pour l'ASE ce poste de dépense augmente du fait de l'ARTT, de certaines revalorisations de salaires, et de l'accroissement du nombre de places liées au vieillissement des populations prises en charge. Le budget consacré à cette aide a représenté 6,9 millions d'euros en 2003.

Le Conseil général a voté, fin 2002, le principe de la mise en place d'un schéma directeur pour les

personnes handicapées afin de mieux évaluer la situation actuelle des personnes handicapées, leurs besoins et d'établir une politique active en la matière.

Le RMI

En 2002, après deux années de diminution caractérisées par une amélioration du marché du travail et la disparition des dépenses de santé reprises par l'Etat en 2000, les charges d'insertion des bénéficiaires du RMI ont augmenté. Cette hausse résulte ici encore de la mise en œuvre de l'ARTT et d'une clôture anticipée des comptes en 2001 au moment du passage à l'euro, mais pas encore à l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui ne devait être perceptible qu'en 2003.

Durant 14 ans ce dispositif a été cogéré par l'Etat (responsable de l'allocation) et le département qui s'engage dans l'insertion, en proposant des actions, en partenariat avec des structures locales, financées à hauteur de 17 % du montant annuel des allocations versées à partir de 1999 à cause de la création de la CMU (alors que le financement était à hauteur de 20 % auparavant).

Le département a pris, dans la mise en place du dispositif, la gestion de l'ensemble des sept commissions locales d'insertion. Deux cellules d'appui technique aux instructeurs ont été créées à Digne les Bains et à Manosque. L'Etat avait quant à lui mis en place 2 postes de médecins pour assurer le volet santé de RMI, mais ces postes sont vacants depuis plusieurs années. Deux conseillers emploi ont été recrutés, co-financés à hauteur de 50 % au titre du PDI. Environ 38 associations oeuvrent dans le cadre du plan, tant du point de vue de l'accompagnement social, professionnel, l'aide au logement et la prise en charge des questions de santé. Le PDI bénéficie d'un budget de l'ordre de 2 millions d'euros en incluant les dotations du fonds social européen hors crédits reportés.

L'insertion par le logement

En matière d'insertion par le logement, l'outil principal est le plan départemental d'accès au logement des personnes les plus démunies, dispositif co-géré avec la direction départementale de l'Équipement. Ce plan est piloté par une équipe technique (DDE, DISSS, DDASS, CAF, Collectif Logement, EDF), qui évalue régulièrement toutes les actions mises en place dans ce cadre (accompagnement social lié au logement, Service Immobilier à caractère Général, allocations diverses pour l'accès et le maintien dans le logement).

D'autre part, le département mène des actions en matière d'amélioration de l'habitat dans les centres anciens et œuvre également en faveur de la mise aux normes des logements pour les personnes âgées ou handicapées.

Au travers de toutes ces mesures la Chambre relève les efforts du département en matière d'action sociale au bénéfice de la population ; elle constate que le coût en demeure pour l'instant supportable.

LES TRANSPORTS SCOLAIRES ET INTERURBAINS

Organisation et coûts

Responsables des réseaux interurbains et des transports scolaires, le conseil général élabore son plan départemental de transport et soutient financièrement des lignes de voyageurs pour éviter leur disparition. Les diverses dépenses liées aux transports s'élevaient en 2003 à plus de 7 millions d'euros.

Dans un département caractérisé par une forte vie rurale, la qualité des transports publics routiers de personnes est essentielle pour la qualité de vie. En application de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, le Conseil général a passé des conventions avec la quasi-totalité des sociétés exploitantes des lignes régulières sur des périodes de 3 ou 7 ans ainsi qu'avec l'ensemble des services spécialisés scolaires pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction.

Ce dispositif a été modifié par la loi du 29 janvier 1993 dite loi " Sapin ", qui a introduit deux mesures importantes : l'impossibilité d'appliquer la clause de reconduction tacite et l'obligation de procéder à une mise en concurrence pour la désignation des exploitants de lignes.

Les contrôles effectués n'ont pas révélé d'anomalie particulière.

Les transports scolaires dans le département

Le transport des élèves qui fréquentent l'ensemble des établissements du département, représente une mission essentielle de la collectivité départementale. Il lui appartient ainsi d'assurer et de coordonner la gestion technique, administrative et financière des transports scolaires en les réglementant et en les conventionnant, avec l'aide d'une part : des communes, syndicats de communes et établissements scolaires et, d'autre part : des transporteurs. La prise en charge d'une partie des frais de transport des familles a été inscrite dans le règlement départemental des transports. Ainsi, dans le respect de la sectorisation (143 lignes identifiées en 50 lots), peuvent bénéficier d'aides les enfants qui habitent à plus de 3 kilomètres en zone rurale ou à plus de 5 kilomètres en zone urbaine d'un établissement relevant de l'éducation nationale ou de l'enseignement privé sous contrat.

Dans ce cadre, près de 27 % des élèves scolarisés de la maternelle au lycée, soit

7 384 élèves, sont ainsi transportés quotidiennement sur 17 lignes régulières départementales. Ces différentes prestations sont assurées par 57 exploitants allant du taxi à la régie. Le coût de ce transport s'élève à environ 5 millions d'euros par an. Le Conseil Général prend en charge 77 % du coût pour les élèves du primaire et des collèges et 62 % pour les élèves des lycées.

Lorsqu'il n'existe pas de transports collectifs, le Conseil Général prend en charge une part des dépenses engagées par les familles pour assurer le transport de leurs enfants ; une partie des frais de transports des élèves internes dans le département voire dans d'autres départements ; la totalité du coût des transports d'élèves issus de familles privées de ressource et la totalité des coûts de transport des élèves et des étudiants gravement handicapés qui résident dans le département. Au total, l'ensemble des mesures de transport scolaire a représenté en 2002 une enveloppe brute de 5,594 millions d'euros et de 4,512 millions d'euros en net (après prise en compte des recettes sur les familles et sur les communes).

L'évolution des dépenses de transports scolaires

En 1983, avant le transfert des compétences transport au département, le coût du dispositif représentait 2,442 millions d'euros. Il concernait 5 518 élèves pour une population scolarisée de 24 357 élèves. En septembre 1998, le Conseil Général a eu à faire face à la disparition d'une entreprise qui assurait, pour le compte du Conseil Général, une part importante des transports sur tout le quart sud-est du département comme aux abords de l'agglomération dignoise. La remise en concurrence de l'ensemble des circuits exécutés antérieurement par cette entreprise a eu pour effet d'accroître les dépenses de transport scolaire de son secteur de 43 %. Puis, la remise en concurrence de l'ensemble des services spécialisés scolaires pour une mise en œuvre des marchés publics correspondants en septembre 1999 s'est traduite par une augmentation des charges nettes de 17 %. La crise sur les carburants de l'automne 2000 a surenchéri également le coût des transports de près de 9 % au 1er septembre 2000

Les lignes régulières (non urbaines) de transport routier de voyageurs

Les transports réguliers de voyageurs sont assurés dans le département, selon les compétences, soit sur les lignes régionales (Val de Durance, liaison Digne Avignon, ...) pour les liaisons structurantes, soit sur des lignes départementales. Les lignes départementales sont conventionnées soit aux risques et périls de l'exploitant, soit aux risques et périls aménagés. L'analyse de l'exécution des différentes DSP de ces services fait apparaître :

une très forte fragilité de ces lignes, même pour les services qui apparaissent à ce jour comme commercialement équilibrés ;

un maintien de ces lignes essentiellement grâce à la clientèle scolaire ;

une très forte chute de la clientèle des voyageurs non scolaires, liée essentiellement à un taux de motorisation important des ménages et au caractère contraignant des déplacements collectifs (horaires, fréquence).

Le Conseil Général est donc contraint de financer toujours plus pour assurer le maintien de ces

lignes (115 825 euros en 1987 et 278 622 euros en 2002).

D'autre part, la participation des communes à ces frais, qui était historiquement de 50 %, est de plus en plus difficile à obtenir. En effet, le transport n'entre pas dans leur champ des compétences obligatoires. Leur participation ne repose donc que sur leur souhait de disposer d'un service public de proximité. De ce fait le surcoût du maintien des lignes de transport est supporté en grande partie par le Conseil Général.

Faute de participation élargie, le Conseil Général devrait même être contraint de financer toujours davantage ce service structurellement déficitaire par un accroissement de la ressource fiscale. La mise en place d'un contrôle de gestion pourrait contribuer à mieux limiter la croissance de ce poste.

LA GESTION DES EQUIPEMENTS SCOLAIRES

La loi de décentralisation a confié au département des compétences obligatoires pour l'équipement scolaire des collèges. Le département assume également des compétences facultatives en matière d'équipement scolaires pour le 1er degré. Par équipements scolaires il faut entendre d'une part, les bâtiments et installations techniques, et, d'autre part, l'équipement matériel : du 1er degré, des collèges et de l'institut universitaire de technologie.

Le département accueillait dans ses 15 collèges, 8 020 collégiens en 2002 contre 7 574 en 1997, soit une augmentation des effectifs de 5,9 %. L'éducation représente une part constante du budget départemental (soit en 2003, 2,5 millions d'euros en fonctionnement et 3,7 millions d'euros en investissement).

Le Conseil Général prend à sa charge l'entretien, la rénovation et la construction des collèges publics. En décembre 2001, il a mis en place un plan pluriannuel de modernisation des collèges (PPMC). Ce plan prévoit d'affecter 48 millions d'euros à des travaux sur 10 ans au profit des 15 collèges publics du département. A cette dotation il convient d'ajouter 12 millions d'euros pour le volet complémentaire comprenant l'extension du collège Borély et la construction du collège de Volx. Au surplus, le département alloue des dotations aux collèges pour les aider à renouveler leur mobilier scolaire et à acquérir du petit matériel.

Il aide également les communes pour les travaux d'installation des classes primaires ou maternelles, ceux des restaurants scolaires, et il participe tant au conseil départemental de l'enseignement qu'au conseil académique. Son champ d'intervention ne cesse de s'étendre du fait de sa participation croissante au financement des établissements d'enseignement supérieur, à l'aménagement des rythmes scolaires et, en conséquence des nouvelles réglementations, en matières d'équipements sportifs.

L'AIDE ECONOMIQUE

Le département peut accorder, pour favoriser le développement économique, des aides directes et indirectes, les aides directes étant en principe des aides financières régionales, qui peuvent être complétées par le département, accordées (sauf cas particuliers) à des entreprises privées et les aides indirectes des reventes ou locations de bâtiments, reventes ou locations de terrains.

L'action du Conseil Général s'articule autour de trois axes : l'emploi, l'aide aux entreprises et l'aide aux collectivités locales.

En ce qui concerne l'emploi, le département s'est engagé dans le dispositif " emplois jeunes ". Depuis cette date et jusqu'au 31 décembre 2002, 257 postes créés par des communes ou des associations ont été financés. Le poste budgétaire consacré à ce secteur a atteint

487 836 euros en 2002. Le Conseil Général a également mis en ouvre un pacte pour l'emploi. Les premières actions ont été financées en 2002 pour un montant de 38 376 euros.

Pour favoriser la création ou le maintien de l'artisanat et du commerce en milieu rural, le Conseil Général a créé un fonds spécifique : le FODAM(8) Cette aide bénéficie d'un cofinancement européen. Ce fonds n'a cessé d'augmenter en volume (111 595 euros en 2002). De même, le Conseil Général a soutenu la mise en place des PFIL (plate forme initiative locale), qui octroient des prêts à 0 % à des créateurs d'entreprises (91 470 euros en 2002). En complément des aides régionales, le Conseil Général soutient le développement des entreprises agro-alimentaires et les entreprises de la filière bois. Les enveloppes attribuées varient de 28 965 euros à 102 293 euros.

Le Conseil Général finance également la réalisation d'infrastructures d'accueil par les communes. Il s'agit des zones d'activités et de l'immobilier d'entreprises. Chaque année le Conseil Général consacre à ce soutien près de 300 000 euros. Toutefois le Conseil Général n'a pas les moyens de soutenir les gros projets créateurs d'emploi.

Traditionnellement engagé dans l'aide aux communes, l'action du département s'est étendue progressivement au soutien des Pays(9) et de l'intercommunalité. Sur les 200 communes du département, la moitié compte moins de 200 habitants. L'égalité d'accès des citoyens aux services publics n'est pas aisée à garantir dans ces territoires ruraux souvent enclavés. Pour répondre aux demandes d'information que les communes et leurs groupements lui adressent, le Conseil général a créé un service spécifique : " Communes Conseil ". Ce dernier leur apporte, ponctuellement, une assistance administrative, technique, juridique et documentaire. Depuis sa création en décembre 1999 " Communes conseil " a été interrogé près de 1 300 fois par les collectivités intéressées.

Le Conseil Général aide également les communes et les EPCI à investir dans la réalisation ou l'amélioration de leurs équipements. Ces aides représentent en moyenne 30 % du montant des opérations réalisées ce qui entraîne sur l'ensemble des communes un effet de levier qui rend

possible la réalisation d'un montant total de travaux estimé à 23 millions d'euros par an.

Il abonde financièrement (à hauteur de 10 % en moyenne) les projets sélectionnés dans les contrats montagne signés par les Pays.

Dans le secteur agricole, l'aide aux communes concerne essentiellement la forêt et la restauration de terrains en montagne. En ce qui concerne la forêt, le Conseil Général soutient des opérations de reboisement, de dépressage, d'ouverture et d'entretien de pistes, de brûlages dirigés, de lutte contre les incendies. Les enveloppes budgétaires de ce secteur pour la période 1997 à 2002 oscillent entre 120 et 145 000 euros.

LA POLITIQUE " CULTURELLE "

Les compétences obligatoires données aux départements par les lois de décentralisation ne concernent que la gestion des archives départementales et de la bibliothèque départementale de prêt. Le département des Alpes de Haute Provence, par vocation touristique, a développé de nombreuses compétences facultatives en matière culturelle. Les aides accordées à la création et à la diffusion culturelle, ainsi que l'aide à la création d'équipements culturels structurants ou encore la restauration ou la conservation de monuments historiques et du petit patrimoine rural, placent ainsi le département parmi les premiers départements français en matière de dépenses culturelles par habitant (34,3 euros par habitant en 2000 contre 13,3 euros par habitant en moyenne française, soit 4,4 % du budget général, 2,5 % du budget en moyenne dans les autres départements).

Une convention de partenariat a été signée avec l'ADAC(10). Les missions confiées à cette association concernent principalement la conduite d'opérations culturelles, le partenariat culturel, le conseil d'ordre artistique auprès des acteurs culturels, l'information et la communication. L'ADAC organise ainsi chaque année dans le département plusieurs manifestations : " L'art de Mai " (environ 40 lieux d'accueil d'expositions en 2003) ; " Les Vents tournent en Haute Provence " : 10 concerts chaque année ; la Fête départementale de la musique à Cruis, qui accueille chaque année environ 8.000 personnes ; " L'automne Culturel " : entre 40 et 50 soirées organisées chaque année dans les petits villages.

La participation financière du Conseil Général au sein du Syndicat Mixte gestionnaire de l'ENDMADD(11), soit 588 010 euros en 2003, permet d'offrir à chaque enfant et à chaque citoyen une égalité d'accès à la culture.

La direction de la Culture utilise son droit de regard en amont sur les propositions d'actions et leur coût prévisionnel, sachant que les subventions sont affectées par action. Le contrôle financier s'effectue par l'intermédiaire de l'expert comptable comme commissaire aux comptes et par la direction des finances du Conseil Général à laquelle est transmis le bilan financier annuel. La direction de la culture assure le contrôle d'exécution des actions dans les conditions définies par

les conventions.

La croissance sensible du budget culturel se traduit par des créations d'emplois. Mais les déficits de certaines activités sont particulièrement lourds. En 2003, la charge de ce poste représente 3,4 % des charges de fonctionnement, contre 2,2 % en 1998. Le budget de fonctionnement 2002 est majoré par une subvention exceptionnelle de 266 785 euros du conseil régional destinée à la réalisation d'une exposition sur l'archéologie régionale et par l'attribution de subventions au titre du programme Interreg France Italie.

En matière de fonctionnement

Les archives départementales

Le bâtiment réservé aux archives a été ouvert en 1996. Les dépenses de fonctionnement de cette structure ont progressé à un rythme annuel de 8 % en moyenne annuelle sur la période 1999/2003. Cette hausse tient au fait que ce service a dû se réinstaller dans un bâtiment neuf, répondant aux missions dévolues par l'Etat aux archives départementales, missions qui n'avaient plus été exercées jusque là faute de place disponible.

Outre sa fonction de conservation et de restauration des archives administratives départementales, ce service développe également des actions en direction du grand public ou des communes (aides aux archives communales), grâce à des aides obtenues du Ministère de la Culture. Ces actions n'empiètent pas sur les missions de la bibliothèque départementale de prêt qui achète des ouvrages, pour l'essentiel contemporains, alors que les archives valorisent strictement des documents anciens.

La bibliothèque départementale

La bibliothèque départementale de prêts (BDP) a poursuivi sa mission de diffusion de la lecture publique dans les communes de moins de 10.000 habitants avec des moyens quasiment constants. L'informatisation des services vient d'être engagée pour un coût estimé à 94 500 euros, subventionné à hauteur de 15 000 euros par la Région et 22.900 euros par le FEDER.

En matière d'investissement

L'aide attribuée aux communes (ou dans certains cas à des associations)

Cette aide est attribuée pour des travaux de restauration et d'entretien de monuments historiques classés ou inscrits, ou du petit patrimoine non classé, pour la création de bibliothèques ou médiathèques, pour la desserte par les bibliobus, pour la création d'espaces muséographiques, la création de salles de spectacles. Cette aide a permis d'obtenir un maillage du territoire départemental cohérent en matières d'équipements culturels. Le département est le mieux situé

en région PACA en matière de desserte puisque 94 % de la population en bénéficie contre 71,8 % au niveau national en 2002(12). Cette aide a progressé d'environ 7 % par an pendant la période 1996-2000. En 2000, le montant des subventions versées a dépassé 510 000 euros (soit une moyenne de 3,76 euros par habitant).

Les équipements réalisés en maîtrise d'ouvrage directe par le Conseil Général

Le département bénéficie de plusieurs sites de recherche scientifique: l'observatoire de Haute Provence, implanté par le CNRS depuis 1950, le musée conservatoire ethnologique de Salagon et ses jardins ethnobotaniques, la réserve géologique de Haute Provence, qui couvre le plus important territoire protégé en Europe et témoigne de l'histoire de la Terre depuis

10 millions d'années, de même que des sites de recherche archéologiques notamment le long de la Durance et dans les grottes du Verdon. Divers équipements ont été réalisés.

La création, à Quinson, du musée de préhistoire des gorges du Verdon a coûté

9 773 018 euros. Cet équipement, réalisé depuis 1997 a bénéficié de 70 % de subventions en investissement. Vingt et un postes ont été créés pour le faire fonctionner. Le nombre de ses visiteurs tendant cependant à décroître, le musée est désormais déficitaire et le Conseil Général a été amené à le subventionner pour plus de 500 000 euros en 2003.

La création du centre d'astronomie de Saint Michel l'observatoire, destiné aux groupes d'amateurs et aux scolaires a représenté un coût initial de 2,1 millions d'euros et 0,55 millions d'euros de travaux complémentaires. Là encore, ces investissements ont bénéficié d'un fort taux de subvention de l'Etat, de la Région et de l'Europe. La structure, qui comporte des équipements d'animation et d'hébergement, est gérée par une association d'astronomie dans le cadre d'une convention. Son chiffre d'affaires annuelles est modeste. Le centre, grâce à une révision de la convention initiale d'exploitation, a pu bénéficier d'une exemption de TVA et économiser 150 000 euros par an. Cependant il a dû être subventionné par le Conseil Général (environ 280 000 euros par an).

Le musée conservatoire " ethnobotanique " de Salagon, subventionné à hauteur de

70 % a été repris en régie directe à compter du 1er janvier 2000. Le Prieuré de Salagon a été cédé pour le franc symbolique par la commune de Mane au Conseil Général en 1985. Les travaux de restauration au titre des Monuments Historiques ont été réalisés par le Conseil Général avec une aide de l'Etat de 50 %. Cette reprise par le Conseil Général a entraîné une hausse réelle de la masse salariale du fait de la création de 19 postes par le Conseil Général, par transformation des postes associatifs. Leur importance se justifie notamment par la nécessité de traiter les jardins et les serres du musée. Le musée étant déficitaire, l'établissement a reçu une subvention d'équilibre de la part du Conseil Général de 236 491 euros en 2001 et de 215 779 euros en 2002. De

nouvelles formes de prestations vont également être recherchées, notamment par la valorisation de formations scientifiques et botaniques afin d'optimiser les coûts de revient de cette structure.

Le département estime que les subventions qu'il a versées à ces trois structures ont pu être prises en charge grâce à des économies sur d'autres postes du budget départemental et grâce à une gestion en régie directe qui a permis de contenir les coûts. Malgré ses efforts, il estime qu'il reste encore beaucoup à faire pour répondre à tous les besoins culturels. En effet, l'aide apportée aux communes reste à un très faible taux (entre 10 et 30 %), si bien que l'aide d'autres collectivités est indispensable pour permettre la réalisation des projets envisagés par les communes. La liste d'attente reste très longue en matière d'entretien et de restauration du petit patrimoine. Les fortes demandes de porteurs de projets culturels ne sont pas toujours satisfaites ou alors si elles le sont ce n'est en moyenne qu'à hauteur de 10 % des charges. Seuls aboutissent dans ces conditions, les projets qui obtiennent l'adhésion de plusieurs partenaires institutionnels.

Le président,

Bertrand SCHWERER

(1) Autorisations de programme et crédits de paiement.

(2) La DGF qui bénéficie au département comprend une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et une dotation de fonctionnement minimum.

(3) soit l'autofinancement brut diminué des remboursements de dettes en capital.

(4) PPI : plan pluriannuel d'investissement

(5) Les objectifs de politique publique ont été déterminés par l'analyse du contexte local au regard des compétences obligatoires et facultatives du conseil général. Leur réalisation est contrôlée par le biais des outils de contrôle de gestion essentiellement pour cette partie tableaux de bord et rapports d'activité.

(6) Ce fonds est alimenté en partie par le produit de la CSG et en partie par les régimes de retraite.

(7) 3.050 euros par lit réhabilité.

(8) Fonds départemental d'adaptation et de modernisation du commerce et de l'artisanat en milieu rural.

(9) (Pays de Haute Provence, pays dignois, canton de Seyne les Alpes, pays des trois vallées, pays du Sisteronais, vallée de l'Ubaye)

(10) Association départementale d'action culturelle.

(11) Ecole nationale départementale de musique, dans et art dramatique.

(12) Source Bibliothèques départementales de Prêt lors des enquêtes annuelles du ministère de la Culture.

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO29080501.pdf](#)