

Le 6 septembre 2017

La présidente

à

Dossier suivi par : Annie Fourmy, greffière
T 02 99 59 85 44
annie.fourmy@crtc.ccomptes.fr

Réf. : n° du contrôle : 2016-0094
P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations définitives

Monsieur Alain CADEC
Président du conseil départemental des Côtes
d'Armor
9, place du Général de Gaulle
CS 42371
22023 Saint-Brieuc Cedex

Envoi recommandé avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du département des Côtes d'Armor concernant les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

.../...

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Sophie BERGOGNE

SOMMAIRE

1.	PRESENTATION DU DEPARTEMENT	6
1.1.	L'ENVIRONNEMENT DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE	6
1.2.	LES CONTRATS DE TERRITOIRE	6
1.3.	L'ORGANISATION DES SERVICES DU CONSEIL DEPARTEMENTAL	7
2.	ANALYSE FINANCIERE	7
2.1.	LA STRUCTURE BUDGETAIRE	7
2.2.	LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL	7
2.3.	LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS JUSQU'EN 2015	14
2.4.	LA DETTE	15
2.5.	LES PERSPECTIVES DE LA COLLECTIVITE POUR LE MANDAT 2015-2020	16
3.	L'IMPACT DES DEPENSES SOCIALES SUR L'EQUILIBRE FINANCIER	20
3.1.	LA PLACE DES DEPENSES SOCIALES DANS LE BUDGET DU DEPARTEMENT	20
3.2.	LE RSA	21
3.3.	LES AIDES SOCIALES AUX PERSONNES AGEES	26
3.4.	LES AIDES AUX PERSONNES HANDICAPEES	31
3.5.	LA GESTION DES SERVICES D'AIDES ET D'ACCOMPAGNEMENT A DOMICILE	33
4.	LES RESSOURCES HUMAINES	37
4.1.	LES DEPENSES DE PERSONNEL	37
4.2.	L'EVOLUTION DES EFFECTIFS	38
4.3.	UNE ORGANISATION ET DES OUTILS DE STRATEGIE EN MUTATION	40
4.4.	UNE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES EN COURS DE REFORME	41
4.5.	LE REGIME INDEMNITAIRE EN VIGUEUR SUR LA PERIODE	43
4.6.	LA MISE EN ŒUVRE DU RIFSEEP	46
4.7.	LA REMUNERATION DES NON TITULAIRES	46
5.	L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ACHAT PUBLIC DANS LE DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR	47
5.1.	LES DELEGATIONS	47
5.2.	L'ORGANISATION INTERNE	47
5.3.	MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES	49
6.	LA POLITIQUE TOURISTIQUE	50
6.1.	L'EXERCICE DES COMPETENCES « TOURISME » DANS LE CADRE DES MISSIONS CONFIEES PAR LA LOI	50
6.2.	LE PARTENARIAT AVEC COTES D'ARMOR DEVELOPPEMENT	50
6.3.	LE PLAN DEPARTEMENTAL DE DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE 2010-2015	51
6.4.	LA POLITIQUE TOURISTIQUE : UNE ACTION NON PRIORITAIRE POUR L'AVENIR	52
7.	ANNEXES	54

Conseil Départemental des Côtes d'Armor

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES DE BRETAGNE**

Exercices 2012 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2016, à l'examen de la gestion du conseil départemental des Côtes d'Armor. Ce contrôle a été ouvert auprès du président en fonctions, M. Alain Cadec, par lettre du 14 janvier 2016 et auprès de son prédécesseur, M. Claudy Lebreton, par courrier daté également du 14 janvier 2016.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 2 décembre 2016 avec M. Alain Cadec, président du conseil départemental des Côtes d'Armor et le 9 décembre 2016 avec M. Claudy Lebreton, ancien président.

La chambre, lors de sa séance du 15 décembre 2016 a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées le 18 février 2017 à M. Cadec, et à M. Lebreton. Un extrait a été également transmis à un tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 6 juin 2017, a arrêté ses observations définitives.

Résumé

Le département des Côtes d'Armor est un territoire dont l'économie repose largement sur un important secteur agricole et agro-alimentaire, ainsi que sur le tourisme, et les nouvelles technologies à Lannion. La population y est plus âgée que sur le reste du territoire national avec 35,4 % de retraités contre 26,6 % pour l'ensemble de la France en 2013. La croissance annuelle moyenne de la population, de 0,6 % depuis 2007, est due uniquement au solde migratoire, le solde naturel étant négatif.

Sur la période 2012-2015, la situation financière du département s'est dégradée mais restait soutenable. Le relatif dynamisme des transactions immobilières et la hausse de la fiscalité sur les droits de mutation ont généré des recettes fiscales supplémentaires et ainsi compensé la diminution des dotations de l'Etat à partir de 2014. De même, la progression de 12,6 % des dépenses sociales d'intervention liées notamment au revenu de solidarité active (RSA) a été en partie compensée par des diminutions des subventions versées et des charges à caractère général. La baisse de l'autofinancement a ainsi été limitée à 9,5 %. Toutefois, la poursuite de la dégradation était certaine, avec une nouvelle réduction des dotations en 2016 et 2017, et parallèlement, une progression attendue des dépenses sociales et notamment du RSA. L'autofinancement net, qui dépassait 40 M€ en 2012, risquait de devenir négatif dès 2017, compromettant ainsi le financement pérenne des investissements.

La collectivité a néanmoins décidé de préserver au mieux sa capacité d'investissement sans augmentation des impôts. Une revue des politiques a permis en 2016 de réaliser 11 M€ d'économies en limitant l'augmentation des dépenses d'exploitation, notamment par une baisse des subventions aux associations, des dépenses d'intervention économique et de celles liées aux chantiers d'insertion. La plupart de ces économies pourront être reconduites les années suivantes, mais pour maintenir l'autofinancement à son niveau actuel, de nouveaux efforts devront être réalisés en 2017 et 2018. Le département s'est ainsi lancé dans une réorganisation de ses services avec un passage de 14 à 9 directions et une augmentation du temps de travail, porté à la durée légale, pour l'ensemble des agents dès 2017. Toutefois, sa situation financière reste tributaire de facteurs extérieurs tels que l'évolution de la situation économique et le nombre de bénéficiaires du RSA. Dans la situation actuelle, les efforts de gestion importants réalisés risquent d'être insuffisants pour maintenir l'autofinancement à son niveau de 2015. Le département a fait ainsi le choix de compléter le financement du programme d'investissements par un recours accru à l'endettement, qui devra néanmoins être mené avec précaution pour ne pas fragiliser l'équilibre de ses finances.

Avec un ratio de 5,7 agents pour 1000 habitants, le département emploie relativement plus d'agents que les départements de même importance, qui ont un ratio de 4,3 agents pour 1000 habitants. De même, les charges de personnel sont plus élevées que dans les autres départements, avec un montant de 219 € par habitant en 2015 contre 179 €. Toutefois, un effort a été entrepris depuis plusieurs années avec une progression des dépenses de personnel contenue à 5 % sur la période 2012-2015, soit un taux inférieur à celui de l'ensemble des charges, et une diminution des emplois pourvus de 0,5 %. Le régime indemnitaire est important puisqu'il représente 21,1 % de la masse salariale. Il était caractérisé jusqu'en 2017 par sa complexité, avec 25 primes différentes, ainsi que par la quasi absence de modulation au regard de la manière de servir. Malgré quelques petites anomalies relevées, comme l'absence d'arrêtés individuels pour certains agents, la gestion des primes et indemnités peut être qualifiée de globalement satisfaisante. A compter du 1^{er} janvier 2017, un nouveau régime indemnitaire a été mis en place.

L'organisation de l'achat public, longtemps décentralisée dans plusieurs directions a été progressivement revue et en 2016 la fonction marchés a été unifiée au sein de la direction des finances, pour renforcer la sécurité juridique des contrats et des procédures et également optimiser les moyens humains. La chambre n'a relevé aucun dysfonctionnement majeur dans les procédures de passation des marchés.

L'ensemble des dépenses consacrées à la fonction sociale, en intégrant les dépenses de personnel, représente en 2015 plus de 60 % des dépenses réelles. Les seules aides directes et indirectes représentent 47 % des charges de gestion, soit un taux inférieur à celui des autres départements bretons. En revanche, elles augmentent significativement, de 13 % sur la période 2012-2015. Le taux de couverture de ces dépenses par des recettes dédiées s'est néanmoins amélioré, passant de 47,9 à 50,5 %, grâce aux accords de Matignon de juillet 2013 qui ont permis aux départements de bénéficier de nouvelles recettes.

Le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de près de 16 % sur la période 2012-2015 et les dépenses liées au seul versement de l'allocation ont progressé de 24,6 %, alors que celles liées aux dispositifs d'insertion ou d'accompagnement sont plutôt en diminution.

Dans le même temps, l'aide sociale à l'hébergement (ASH) pour les personnes âgées et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ont respectivement augmenté de 13 % et 10 %. Le montant de l'APA à domicile ne représente que 44,5 % du total, pour une moyenne de 59,4 % en France, traduisant peut-être une moindre priorité donnée au maintien à domicile. Il peut être enfin souligné une stabilité globale des allocations versées aux personnes handicapées.

Le secteur des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) dans le département est très éclaté, avec une soixantaine de structures d'importance et de tarification très différentes. Le département a entrepris en 2016 une réforme du secteur afin de le conforter sur le plan économique en incitant aux regroupements pour que chaque SAAD ait une taille critique suffisante, notamment dans le cadre des nouvelles obligations introduites par la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement de 2015.

RECOMMANDATIONS

1. Elaborer un schéma gérontologique (§ 3.3.2.2.3).
2. Valoriser le dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) par la mise en œuvre d'une politique de recrutement prospective (§ 4.3.3).
3. Mettre en œuvre une méthode d'archivage commune pour l'ensemble des marchés (§ 5.3.1).

1. PRESENTATION DU DEPARTEMENT

1.1. L'ENVIRONNEMENT DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE

- Une population croissante mais vieillissante

Le département compte 597 085 habitants en 2013 contre 581 570 en 2008. Sur la période 1999-2009, le taux de croissance annuelle de la population a suivi un rythme (+0,8 %) légèrement supérieur à celui constaté au plan national (+0,7 %). Le solde naturel étant négatif ces dernières années, la croissance démographique est due uniquement au solde migratoire positif, avec l'arrivée de nouveaux habitants, des retraités mais aussi des actifs attirés par les conditions de vie favorables, notamment dans les territoires proches des centres urbains et des grands axes routiers et du littoral.

La faiblesse de la natalité s'explique par le vieillissement de la population. La part des 15-44 ans est ainsi passée de 33,6 % en 2008 à 32,1 % en 2013 alors que celle des plus de 60 ans est passée de 27,8 % à 30,4 %. Ce vieillissement, qui est l'un des principaux défis qui se présente aujourd'hui à la collectivité, touche un département dont la population était déjà plus âgée que la moyenne. En 2008, la part des plus de 60 ans sur l'ensemble du territoire national n'était en effet que de 21,8 %. Sur la période 2008-2013, le nombre d'actifs dans le département a augmenté de 2,7 % alors que le nombre de retraités a progressé de 6,2 %.

- Une économie qui repose sur des secteurs fragiles

L'agriculture demeure un des principaux secteurs économiques, tant par le nombre d'emplois (17 246 actifs permanents en 2015) que par la valeur de la production. La pêche est également bien représentée avec la présence des 4^{ème} et 6^{ème} ports de France, Erquy et Saint-Quay-Portrieux. L'industrie de transformation agro-alimentaire occupe une place importante avec plusieurs entreprises bien implantées qui emploient environ 50 % des effectifs industriels. Les autres industries sont peu développées, à l'exception d'un pôle centré sur les nouvelles technologies autour de Lannion, avec plus de 3500 ingénieurs et chercheurs. Le département bénéficie, enfin, des retombées du tourisme, grâce à ses stations balnéaires, son patrimoine et ses sites naturels remarquables.

Sur la période 2008-2013, le nombre d'agriculteurs exploitants a diminué de 14,8 % et ne représente plus que 2,2 % de la population active (contre 0,9 % en France). La proportion de cadres supérieurs est inférieure à la moyenne nationale (5,3 % contre 9 %). Celle des ouvriers reste stable alors qu'elle diminue au plan national. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur est inférieur (22,7 %) à celui constaté pour l'ensemble du territoire national (26,8 %). Cette structure de l'emploi explique un salaire net horaire (12,2 €) inférieur au salaire net horaire national (14,3 €).

1.2. LES CONTRATS DE TERRITOIRE

Des contrats de territoire sont signés entre le département et les autres collectivités locales depuis plusieurs années. En soutenant les projets de ces dernières, le département participe au développement du territoire par la réalisation d'équipements publics. En 2016, il restait à financer 10,852 M€ de crédits correspondant aux premiers contrats de territoire.

Sur la mandature 2014-2020, les élus ont décidé de bloquer une somme totale supplémentaire de 60 M€, pour financer 34 contrats sur tout le territoire. En 2016, 22 contrats avaient déjà été signés. Ils représentent 405 projets, dont 56 % sont d'intérêt intercommunal. Douze contrats restent à finaliser pour la période 2016-2020.

L'originalité de ces nouveaux contrats réside dans les engagements pris par les bénéficiaires des aides en contrepartie des sommes versées par le département. Ainsi, ils s'engagent notamment à participer à l'effort de solidarité sociale sur le territoire, selon des modalités à définir conjointement, et à abonder le fonds de solidarité pour le logement (FSL) sur la base de 0,5 € par habitant.

1.3. L'ORGANISATION DES SERVICES DU CONSEIL DEPARTEMENTAL

Les services du département des Côtes d'Armor sont organisés en fonction des principales compétences exercées (solidarités, voirie, collèges...). Ils sont situés au siège à Saint-Brieuc, mais aussi dans des « maisons du département » (MDD) situées à Dinan, Loudéac, Saint-Brieuc, Guingamp et Lannion, qui sont également des lieux d'accueil de proximité pour les usagers. Les cinq MDD, qui existent depuis 2012, concentrent 60 % de l'ensemble des effectifs du département.

2. ANALYSE FINANCIERE

2.1. LA STRUCTURE BUDGETAIRE

En 2012, le budget principal du département des Côtes d'Armor était complété de quatre budgets annexes, pour le centre départemental de l'enfance, les carrières de Châteaulin, le centre technique départemental, et jusqu'au 31 décembre 2013, le laboratoire départemental d'analyses. Ce dernier est depuis géré par un groupement d'intérêt public (GIP) dénommé Labocéa formé par les départements des Côtes d'Armor et du Finistère et Brest Métropole océane. En 2015, les trois budgets annexes restants représentent moins de 3 % de l'ensemble des dépenses consolidées du département.

2.2. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

2.2.1. Les recettes de fonctionnement

2.2.1.1. La structure des recettes

En 2016, les dotations représentent 30,8 % des recettes dans les Côtes d'Armor et seulement 25,1 % pour l'ensemble des départements. A contrario, la part des recettes fiscales, même si elle augmente sur la période 2012-2016, demeure nettement en retrait de ce qu'elle représente à l'échelle nationale, se situant à 60,3 % contre 69,9 % (cf. annexe 3). Le département est donc plus dépendant des dotations de l'Etat que la moyenne.

2.2.1.2. Evolution générale des recettes de fonctionnement

Tableau n° 1 : Evolution des produits de gestion

<i>en millions d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Evol 2016/2012
Ressources fiscales propres	310,73	313,79	324,31	338,75	349,35	12,43%
Fiscalité reversée	21,11	20,54	25,83	25,99	29,07	37,72%
Dotations et participations	197,00	198,74	194,79	184,04	178,03	-9,63%
Ressources d'exploitation	11,16	11,79	22,11	21,66	22,21	98,91%
Produits réels de gestion	540,01	544,86	567,04	570,45	578,66	7,16%

Source : comptes de gestion

Les produits de gestion augmentent de 7,2 % sur la période 2012-2016, soit une évolution plus favorable que celle observée pour l'ensemble des départements (+3,2 %), grâce notamment à un relatif dynamisme des recettes fiscales (+ 8,7 %). Sur la période 2012-2015, leur montant par habitant augmente également, de 932 à 986 €, mais demeure inférieur à celui constaté pour l'ensemble des départements, qui est de 1 013 €.

2.2.1.3. Les ressources fiscales

Tableau n° 2 : Evolution des ressources fiscales (cf. détail en annexe 1)

<i>En millions d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	évol 16/12
Ressources fiscales	331,84	334,33	350,14	364,74	378,43	14 %

Source : comptes administratifs

La part des ressources fiscales dans le total des produits de gestion augmente et atteint près de deux tiers en 2016. Les impôts directs et indirects augmentent de 14 % (+46,6 M€) entre 2012 et 2016. Cette progression a plusieurs causes.

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dernière recette fiscale pour laquelle les départements peuvent intervenir sur les taux, a progressé de 11,59 % sur la période 2012-2016 grâce à l'augmentation des bases (+10,8 %) et, dans une moindre mesure, à celle des taux d'imposition, passés de 19,15 % en 2012 à 19,53 % en 2013. Pour mémoire, le taux moyen national est de 15,32 % en 2015.

Les produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) ont progressé globalement entre 2012 et 2016 de 11,61 %, ce qui traduit un certain dynamisme économique.

La progression des ressources fiscales est liée également aux conséquences du pacte de confiance et de responsabilité établi le 16 juillet 2013 entre l'Etat et les collectivités locales. Ces mesures ont permis notamment d'augmenter d'environ 17,5 millions d'euros les recettes pour le département en 2014, dont 8,38 M€ pour le reversement des frais de gestion de la TFPB, 6 M€ la revalorisation de 3,8 à 4,5 % des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et enfin 3,1 M€ pour le fonds de solidarité. Pour 2015, l'augmentation directement liée au pacte peut être estimée à 18,8 M€.

Ce dynamisme fiscal est toutefois fragile. Les produits de DMTO, qui représentent, en 2016, 17,2 % du total des recettes fiscales, sont en effet directement liés au marché immobilier. Celui-ci a connu ces deux dernières années une croissance importante mais un retournement de conjoncture, toujours possible, impacterait directement les ressources du département.

2.2.1.4. Les dotations et participations

Tableau n° 3 : Les dotations et participations (cf. détail en annexe 2)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	évol 2015/2012
Dotation Globale de Fonctionnement	122,38	122,72	119,01	109,66	100,37	-17,99%
Dotation générale de décentralisation	6,47	6,47	6,74	6,74	6,70	3,51%
Participations	37,22	37,97	40,11	39,61	43,10	15,80%
Autres attributions, participations et compensations	30,93	31,57	28,93	28,04	27,85	-9,97%
Ressources institutionnelles	197,00	198,74	194,79	184,04	178,03	-9,63%

Source : CRC Bretagne (Anafi)

Contrairement aux recettes fiscales, les dotations de fonctionnement ont diminué, de 22 M€, soit une baisse de 9,6 % sur la période 2012-2016.

La dotation forfaitaire, l'une des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF), a été réduite de 22,07 M€, soit une diminution de 28 % entre 2012 et 2016. Elle pâtit en effet de la contribution au redressement des finances publiques qui représente pour les Côtes d'Armor des efforts successifs de 4 M€ en 2014, et 9,5 M€ en 2015, 2016 et 2017. Entre 2013 et 2017, la DGF aura subi une diminution globale de 33 M€.

Les autres dotations évoluent peu. Certaines ont progressé, comme celle versée au titre de l'allocation prestation autonomie, qui a cru de 31,1% (+8,6 M€) sur la période 2012-2016. D'autres, comme la dotation de compensation d'exonération de fiscalité directe locale ou la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), permettant le maintien d'un plancher de ressources pour chaque catégorie de collectivités ont diminué, respectivement de 28,7 % et de 2,2 %.

2.2.1.5. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont passées de 11,16 à 22,21 M€ entre 2012 et 2016. Cette augmentation de 99 % s'explique essentiellement par la perception du remboursement depuis le 1^{er} janvier 2014 des salaires des agents du GIP LABOCEA, pour un montant de 8,2 M€, auparavant comptabilisé dans un budget annexe. Le GIP verse également 500 000 € par an à la collectivité au titre de la mise à disposition de bâtiments et d'équipements.

2.2.2. L'évolution des charges de gestion

2.2.2.1. L'évolution générale des charges

Les charges de fonctionnement ont progressé de 7,2 % sur la période 2012-2016, au même rythme que les produits de gestion. En 2016, les dépenses d'aides directes ou indirectes à la personne en représentent 47,4 %, soit la part la plus faible des quatre départements bretons (cf. annexe 6). En revanche, la part des dépenses de personnel est la plus importante des quatre départements bretons, et elle est supérieure de 24 % à la moyenne nationale (cf. annexe 9), en raison notamment du choix des élus départementaux depuis de nombreuses années de recourir en priorité aux travaux en régie¹.

Tableau n° 4 : Evolution des charges de gestion

	2012	2013	2014	2015	2016	évol 16/12
Charges à caractère général	55,25	55,14	55,54	53,59	51,78	-6,28%
Charges de personnel	114,84	117,89	129,63	130,27	129,63	12,88%
Aides directes à la personne	133,03	136,18	145,36	150,54	151,70	14,03%
Aides indirectes à la personne	78,34	80,78	80,54	87,43	85,24	8,81%
Subventions de fonctionnement	29,51	27,98	27,71	27,95	25,32	-14,19%
Autres charges de gestion	55,05	57,69	59,85	58,73	56,03	1,80%
Charges de gestion (B)	466,02	475,66	498,64	508,51	499,71	7,23%

Source : CRC Bretagne (Anafi)

¹ Travaux en régie : travaux réalisés par des agents du département (et donc non sous-traités à des entreprises extérieures).

2.2.2.2. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui représentent environ 10 % de l'ensemble des charges, ont diminué de 6 % sur la période. Elles intègrent les charges de fonctionnement des services du département qui ont diminué de 18,2 %, mais également celle liées à un ensemble de prestations comme les dépenses de transport scolaires, qui ont en revanche progressé de 7,2 %.

2.2.2.3. Les charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de 12,9 % sur la période 2012-2016 (+ 14,8 M€). L'augmentation significative constatée entre 2013 et 2014 (+ 11,7 M€) correspond à la prise en charge des personnels mis à disposition du GIP Labocéa, ce dernier assurant le remboursement de cette charge sur facture en deux échéances. Sans ces versements, l'augmentation n'aurait été que de 6,5 % sur la période. En 2016, la part des dépenses de personnel représente 25,9 % de l'ensemble des dépenses, contre 20,8 % pour l'ensemble des départements français. Elle est également supérieure à celle des autres départements bretons, comprise entre 21,2 et 22,7 %.

2.2.2.4. Les aides sociales directes et indirectes

Les dépenses liées aux aides à la personne (cf. annexe 4), directes (allocations, indemnités versées aux bénéficiaires) et indirectes (frais de séjour payés aux établissements, frais de scolarité...) ont progressé de 12,1 % entre 2012 et 2016, plus vite que l'ensemble des charges de gestion. En 2016, elles représentent 47,4 % du total des dépenses de gestion (contre 45,4 % en 2012).

Sur la période examinée, les allocations individuelles de solidarité (AIS) ont progressé de 14 %, en raison notamment de l'augmentation, de 31,4 %, des dépenses de revenu de solidarité active (RSA). Celui-ci représente ainsi 11,6 % des dépenses de fonctionnement du département en 2016, contre 9,4 % en 2012. Le nombre croissant de bénéficiaires, leur appauvrissement et la revalorisation de l'indemnité, indexée sur l'inflation, devraient continuer à peser défavorablement sur l'évolution des charges dans les prochaines années.

Les sommes liées aux aides indirectes et notamment aux frais de séjour en établissements ont également progressé de 8,8 % sur la période 2012-2016.

2.2.2.5. Les subventions

Globalement, les subventions de fonctionnement versées par le département ont diminué de 14,2 % sur la période 2012-2016. Celles versées aux communes dans le cadre des contrats de territoire ont diminué de 24,3 %. Les subventions aux associations et autres personnes de droit privé ont également diminué, de 12,3% (21,6 M€). La principale association aidée en 2016 était Côtes d'Armor Développement avec une subvention de 2,5 M€, suivie du comité des œuvres sociales, avec 0,99 M€.

2.2.2.6. Les autres charges

Les contributions obligatoires ont augmenté de 12,1 % sur la période 2012-2016, avec des différences selon les bénéficiaires. Celle versée au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a progressé par exemple de 10,2 %, alors que les contributions aux fonds sociaux ont diminué de 9,1% sur la période.

Les participations aux organismes de regroupement, notamment les différents syndicats mixtes (SM) dans lesquels le département est présent, ont progressé de 19,3 % sur la période sous revue (voir annexe 5).

Cette évolution s'explique essentiellement par l'augmentation de 45 % de la participation versée au SM de l'aéroport de Lannion. En effet, les charges générées par le déficit de la ligne Paris-Lannion ont fortement progressé et devraient encore peser sur les comptes en 2016 et 2017. Pour des raisons financières et juridiques (impact de la loi du 7 août 2015 dite loi NOTRe) le département pourrait être amené à se désengager à l'issue de la délégation actuelle en septembre 2017.

Les participations dans les autres SM sont relativement stables. La loi NOTRe et la clarification de la répartition des compétences entre collectivités vont toutefois conduire le département à se retirer de certains, comme le SM de la technopole de Saint-Brieuc Armor ou celui qui gère le forum de Trégastel, en 2017 et 2018.

2.2.3. La capacité d'autofinancement

Tableau n° 5 : Capacité d'autofinancement nette retraitée

	2012	2013	2014	2015	2015 rectifié	évol 15/12
Produits de gestion	540 008 501	544 857 034	567 043 111	570 451 922	570 451 922	5,60%
Charges de gestion	466 019 089	475 655 111	498 635 728	508 507 210	508 507 210	9,10%
Excédent brut de fonctionnement	73 989 412	69 201 923	68 407 383	61 944 711	61 944 711	-16,30%
+/- Résultat financier	-9 929 703	-8 726 098	-8 663 518	-7 469 867	-7 469 867	-24,80%
+/- Résultat exceptionnel	709 248	761 000	3 872 711	8 984 419	1 734 284	144,50%
CAF brute	64 768 957	61 236 825	63 616 576	63 459 263	56 209 128	-13,20%
- Annuité en capital de la dette	23 212 662	22 604 916	23 269 276	26 025 003	26 025 003	12,10%
CAF nette ou disponible	41 556 294	38 641 173	40 347 300	37 434 260	30 184 125	-27,40%

Source : comptes administratifs retraités par la chambre régionale des comptes

L'année 2015 est caractérisée par un produit exceptionnel de 7,25 M€ lié au remboursement par l'État des frais de ramassage des algues vertes. Abstraction faite de ce produit, la CAF brute diminue de 13,2 % sur la période 2012-2015. La raison en est essentiellement dans la baisse de l'excédent brut de fonctionnement, l'augmentation des recettes ne compensant pas la hausse continue des charges, notamment sociales. Les annuités d'emprunt étant en augmentation en 2015 de 12,1 % par rapport à 2012, la CAF nette s'élève fin 2015 à 30,18 M€ contre 41,57 M€ en 2012, soit une diminution de 27,4 %.

2.2.4. Les risques potentiels présentés par les organismes satellites et contrats spécifiques

2.2.4.1. Les sociétés d'économie mixte (SEM)

Le département est actionnaire de quatre SEM dont les résultats peuvent peser à terme sur ses finances en cas par exemple de nécessité de recapitalisation. Il a décidé de revoir sa participation dans chacune d'entre elles.

Au total, il envisageait, fin 2016, de se retirer de deux SEM, et de diminuer sa participation dans une troisième. Les risques liés aux participations à des SEM apparaissent donc notablement amoindris en ce début d'année 2017.

2.2.4.1.1. La SEM « centre d'études et de valorisation des algues » (CEVA),

La SEM CEVA détenue en 2016 à hauteur de 47,87 % de son capital par le département, est une société aujourd'hui spécialisée dans la valorisation des algues marines et dans le développement de produits industriels à base d'ingrédients marins. La SEM a parfois affiché ces dernières années un résultat positif, comme en 2014, mais ses capitaux propres restent négatifs, le cumul des déficits d'exploitation excédant le capital social. Par ailleurs, un contentieux porté devant la justice fait planer un risque supplémentaire sur la santé financière de la SEM de l'ordre de 300 000 €. Compte tenu des difficultés récurrentes, l'ouverture d'une procédure de sauvegarde a été demandée en début d'année 2016 auprès du tribunal de commerce de Saint-Brieuc. Lors de la période d'observation, un bilan économique et social de l'entreprise a été établi et les possibilités de rétablissement examinées. Un plan de recapitalisation en cours de finalisation devrait permettre la reconstitution des fonds propres.

2.2.4.1.2. La SEM ARMOR

La SEM ARMOR détenue à 65 % par le département a pour objet l'étude, la réalisation, l'aménagement et l'exploitation de toute opération foncière et immobilière présentant un intérêt lié notamment au développement économique et social, à l'environnement, au tourisme et aux loisirs sur le territoire des Côtes d'Armor. A ce jour, la SEM ne gère que le Forum de Trégastel (centre aquatique). Ses derniers comptes montrent une fragilité qui se solde en 2014 par un résultat négatif et une diminution de ses capitaux propres. Le département négocie actuellement une cession de ses parts à Lannion Trégor Communauté.

2.2.4.1.3. La SABEMEN

La société anonyme bretonne d'équipement mixte et d'équipement naval (SABEMEN) est une SEM créée pour financer l'acquisition de transbordeurs et les louer ensuite à la société privée Brittany Ferries. Le département en est actionnaire à hauteur de 4,23 % du capital. En application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (« loi NOTRe »), le département, pour continuer à participer au capital d'une SEM dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité, doit céder plus des deux tiers des actions qu'il détenait auparavant. La question se pose en conséquence au département des Côtes d'Armor qui détient 3,5 M€ dans le capital social de la SABEMEN qui est spécialisée dans le transport maritime, compétence désormais régionale.

Dans sa réponse, le département indique ne pas souhaiter céder ses parts dans la SABEMEN, estimant que sa participation peut également être rattachée à une compétence touristique partagée entre les communes, les départements et la région.

2.2.4.1.4. La SEMAEB

La SEMAEB est une société d'aménagement et de construction compétente sur tout le territoire breton. Le département en est actionnaire à 3,41 %. Ayant peu recours à la SEM et compte tenu de la loi NOTRe déjà évoquée, le département a décidé de céder ses parts à la Région. Dans un courrier du 27 mai 2016, le président de la région a donné son accord à ce rachat. La commission permanente du 17 octobre 2016 a ainsi adopté le principe d'une cession des 8 061 actions détenues dans le capital de la SEMAEB, au prix unitaire de 18,20 €, soit au total 146 710,20 €.

2.2.4.2. Le coût de la fin de la délégation de service public concernant le haut débit

Le département a signé le 20 juin 2008 une délégation de service public avec plusieurs entreprises, regroupées au sein de la société Armor Connectic, pour porter le projet de réalisation d'un réseau de fibres optiques sur l'ensemble de son territoire. L'objectif était de favoriser l'accès au haut débit du plus grand nombre, notamment dans les zones blanches.

Le plan de financement prévoyait une subvention de 16,8 M€ du département, le solde étant couvert par des emprunts souscrits par le délégataire. Le bilan comptable du délégataire valorisait à 45,88 M€ le montant des investissements réalisés fin 2014.

L'exploitation du réseau par le délégataire s'est avérée déficitaire pour des raisons qui tiennent notamment à une demande insuffisante de la part des opérateurs réseaux, à des choix technologiques pour certains peu pertinents à l'usage et à des retards dans la mise en œuvre. Au surplus, la concurrence créée par le déploiement d'un réseau régional a fragilisé le projet costarmoricain.

Le président de la société Armor Connectic a écrit le 25 mai 2016 au président du conseil départemental pour expliquer notamment que, malgré tous les efforts de gestion consentis, la situation était « irrémédiablement compromise ». Il demandait en conséquence une résiliation à l'amiable du contrat de délégation. Dans ce cas, le département pourrait supporter une indemnité estimée à la valeur nette des biens de retour, conformément à une jurisprudence du Conseil d'Etat². Au 31 décembre 2015, la valeur nette comptable était de 20,99 M€.

En outre, lorsque dans le cadre d'une délégation, des immobilisations qui ont bénéficié d'un remboursement de TVA, n'ont pas été utilisées pour une activité dans le champ de la TVA pour une durée d'au moins 20 ans, la TVA récupérée doit être reversée à l'Etat au prorata des années non courues. Toutefois, il s'agit en premier lieu d'un risque pour le délégataire, en l'absence dans le contrat des clauses protectrices habituelles. Une étude juridique plus approfondie doit permettre d'éclaircir les modalités de cet éventuel remboursement. Le total estimé par un prestataire dans un audit était de 7,5 M€ en 2014.

Dans l'hypothèse où les équipements installés ne pourraient être réutilisés ou cédés, le coût pour le département pourrait avoisiner 21 M€, ou, en fonction du statut de la TVA, 28,5 M€. A ce montant, il conviendrait d'ajouter la part nette des subventions versées au délégataire, non couverte par celles reçues de la région ou de l'Union européenne, et qui s'élève à 6,8 M€. Au total, le coût pour le département pourrait atteindre 28 à 35 M€, sans compter les frais financiers.

Le département a provisionné 14,9 M€ en 2016, pour couvrir l'ensemble des risques liés à une sortie anticipée de la DSP, ce qui pourrait toutefois être insuffisant. Il souligne à cet égard que l'effort consenti en 2016 était déjà très important dans le contexte budgétaire actuel. Il admet néanmoins que le niveau de provisions pourrait être encore augmenté en fin d'année 2017 si, par exemple, de nouvelles études juridiques venaient confirmer le risque de devoir rembourser la TVA sur les immobilisations en cas de rupture du contrat de concession.

² CE 4 mai 2015 Société Domaine Porte des neiges n°383208

2.3. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS JUSQU'EN 2015

2.3.1. Les investissements sur le budget principal

Les dépenses d'équipement se répartissent entre travaux à maîtrise d'ouvrage départementale (55,7 M€) et subventions d'équipement (28,7 M€). Les dépenses sous maîtrise d'ouvrage ont augmenté de 25,2 % sur la période 2012-2015. Les investissements concernent principalement les collèges, la rocade de déplacement briochine, la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire, le passage au très haut débit, les contrats de territoire et, plus récemment, les systèmes d'information et le contrat de plan Etat-région. Les subventions d'équipement, versées aux collectivités dans le cadre de la contractualisation ainsi qu'aux associations et autres tiers privés (aides pour le tourisme par exemple), ont en revanche diminué de 15 % sur la même période. Le niveau des dépenses d'équipement brut par habitant, soit 94 € en 2015³, situe le département à un niveau légèrement inférieur au ratio des départements français de même strate (98 €) mais supérieur à celui du Morbihan (92 €) et surtout du Finistère (65 € par habitant).

2.3.2. Le financement des investissements

Tableau n° 6 : Tableau de financement

en €	2012	2013	2014	2015	évol 15/12
CAF nette ou disponible	41 556 294	38 641 173	40 347 300	30 184 125	-27,4%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	7 298 814	6 173 051	7 499 028	7 107 514	-2,6%
+ Subventions d'investissement reçues	14 464 610	14 879 476	10 560 134	9 471 918	-34,5%
+ Produits de cession/exceptionnels	813 441	3 203 960	599 578	7 436 053	814,1%
=Recettes d'inv. hors emprunt	22 576 864	24 256 486	18 658 740	24 015 485	6,4%
= Financement propre disponible	64 133 158	62 897 659	59 006 040	54 199 610	-15,5%
Dépenses d'équipement	44 494 033	55 046 701	53 470 651	55 726 233	25,2%
Subventions d'équipement	33 801 664	39 732 349	34 446 982	28 691 644	-15,1%
Participations et investissements financiers nets	669 797	-5 788 034	-306 265	-526 842	-178,7%
Total des dépenses d'équipement	78 965 494	88 991 016	87 611 368	83 891 035	6,2%
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-14 832 336	-26 093 357	-28 605 329	-29 691 425	100,2%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-351 010	-176 044	-186 831	811 915	-331,3%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-15 313 345	-26 269 401	-28 790 960	-28 879 509	88,6%
Nouveaux emprunts de l'année	20 000 000	15 000 000	30 000 000	40 000 000	100,0%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	4 686 655	-11 269 401	1 209 040	11 120 491	137,3%

Source : chambre régionale des comptes

Les dépenses totales d'équipement (subventions et dépenses directes) ont augmenté de 6,2 % sur la période 2012-2015 alors que le financement propre a diminué de 15,5 %, avec une baisse significative de l'autofinancement (27 %) et des subventions reçues (-34 %).

Globalement, la part du financement propre disponible dans la couverture des dépenses d'équipement est ainsi passée de 81,2 % en 2012 à 64,6 % en 2015. Le choix du département a été de maintenir un haut niveau d'investissement mais la conjoncture difficile a pesé sur l'autofinancement et conduit de fait à un recours plus important à l'emprunt. L'endettement a ainsi doublé entre 2012 et 2015 pour des dépenses d'équipement en hausse de seulement 6,2 %.

³ Source : Bercy colloq

2.4. LA DETTE

2.4.1. Les ratios

L'encours de dette/habitant du département des Côtes d'Armor est de 462 € en 2014⁴ et de 493 € en 2015, contre respectivement 497 et 500 € en moyenne pour la strate. Le ratio mesurant l'encours de la dette de la collectivité rapporté aux produits de fonctionnement (50,45 %), est désormais proche de la moyenne nationale (50,62 % en 2015). Pour le budget principal, l'endettement demeure stable et paraît maîtrisé jusqu'en 2015. Il a augmenté de 6,51 % entre 2012 et 2015 mais la capacité de désendettement, de 5 ans en 2015, demeurait à un niveau qui n'appelle pas d'observations particulières.

Tableau n° 7 : Capacité de désendettement

en €	2012	2013	2014	2015	évol 15/12
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	275 722 716	268 117 800	274 849 724	293 664 722	6,51%
CAF brute	64 768 956	61 246 089	63 616 575	56 209 128	-13,22%
Capacité de désendettement en années (Dette / CAF brute)	4,3	4,4	4,3	5,2	

Source : chambre régionale des comptes

2.4.2. Le remboursement anticipé d'un emprunt toxique

2.4.2.1. Description de l'emprunt structuré

Un emprunt structuré de 18,9 M€ dont le taux d'intérêt était indexé sur la parité Euro/Franc suisse⁵, a été souscrit en 2006 par le département auprès de Dexia.

Compte-tenu de l'évolution des cours de change⁶, le taux d'intérêt applicable, de 3,65 % entre 2006 et 2010, est passé à 15-16 % entre 2011 et 2014, puis à 24-25 % sur les 6 premiers mois de 2015, soit une charge d'intérêts de 2,2 M€ contre 1,7 M€ en 2014. Le poids de cet emprunt est devenu insoutenable pour le département, qui a souhaité un refinancement.

2.4.2.2. L'opération de refinancement

Après négociation avec la Société de Financement Local (SFIL), un accord a été trouvé fin 2015. Le capital restant dû fin 2015 est remboursé, soit un montant de 7,894 M€. L'indemnité de remboursement anticipé (IRA) est de 5,97 M€, ramenés à 4,84 M€ à condition que le département souscrive auprès de la SFIL un emprunt permettant de couvrir le remboursement du capital et l'IRA, pour un montant de 12,734 M€ au taux de 0,92 % sur 13 ans, ainsi qu'un nouvel emprunt de 25 M€ sur 15 ans au taux de 1,89 %.

⁴ Bercy colloc

⁵ 3,65 % si le cours de change EURCHF > 1,455,45 % + 50 % * [(1,45/EURCHF) - 1] si le cours de change EURCHF < 1,45

⁶ Entre 2006 et 2010, cours de l'euro était supérieur à 1,45 franc suisse ; entre 2011 et 2014, cours de l'euro devenu inférieur à 1,45 puis stabilisé autour de 1,2 ; sur les 6 premiers mois de 2015, parité franc suisse d'environ un euro.

Avec le refinancement des 12,734 M€ sur 13 ans, le total des annuités s'élève à 13,272 M€ sur les années 2016-2028, soit un montant total identique à ce qui était prévu avant renégociation. Mais avec l'aide de 1,414 M€ apportée par le fonds de soutien⁷, le total des annuités n'est plus que de 11,857 M€, ce qui correspond à une parité d'un euro pour 1,2 franc suisse et à un taux d'intérêt fixe de 15,87 %. Compte-tenu de l'évolution ultérieure du cours du Franc suisse⁸, l'opération de refinancement est pour l'instant profitable au département. Par ailleurs, la répartition des charges est plus favorable puisque les intérêts ne s'élèvent plus qu'à 538 112 € sur la durée de l'emprunt, contre près de 5,4 M€ prévus avant renégociation avec la parité constatée à l'automne 2015, soit dix fois moins.

2.4.2.3. Les contreparties demandées par la SFIL

En contrepartie de la diminution de l'IRA normalement exigible, le département a accepté un montant d'emprunt supérieur à ce qui était strictement nécessaire au moment de la souscription. Alors que les dépenses d'équipements étaient d'un niveau équivalent à celui des années précédentes, le montant total des emprunts de l'année s'est élevé à 40 M€ (hors refinancement) contre 30 M€ en 2014 et 15 M€ en 2013. Le fonds de roulement net global au 31 décembre 2015 a ainsi augmenté de 6,4 M€. La trésorerie nette à la même date s'élevait à 26,6 M€ soit un montant supérieur de 16,3 % à celui de 2014. Ces hausses ont toutefois été transitoires, la souscription du nouvel emprunt n'ayant anticipé que de quelques mois les besoins de la gestion 2016.

Par ailleurs, l'emprunt supplémentaire de 25 M€ a été souscrit avec un taux fixe de 1,89 % sur 15 ans, légèrement supérieur à celui constaté en moyenne sur le plan national⁹. Le taux contracté par le département est donc correct sans être particulièrement remarquable, s'agissant d'une contrepartie de la réduction de l'indemnité de remboursement anticipé.

2.4.2.4. Le bilan positif de l'opération

Le principal intérêt de l'opération était de sécuriser l'évolution du coût de l'emprunt, ce qui est le cas.

La structure de la dette dans son ensemble n'appelle plus d'inquiétude. Au 31 décembre 2015, 1,08 % de l'encours restait structuré, après l'opération de refinancement de l'emprunt de 2006.

2.5. LES PERSPECTIVES DE LA COLLECTIVITE POUR LE MANDAT 2015-2020

2.5.1. Le programme des investissements actualisé en 2016

La collectivité a fait le choix de maintenir le niveau d'investissements atteint avant la diminution des dotations de l'Etat, tout en n'augmentant pas les impôts. Les dépenses d'équipement prévues en 2016 s'élevaient ainsi à 93 M€ dont 30,5 M€ de subventions versées et 61,2 M€ de dépenses sous maîtrise d'ouvrage du département. Les subventions concernent notamment les contrats de territoire (10 M€), la rénovation de voies ferrées (5,4 M€), et les aides au logement (3,9 M€). Les autres dépenses concernent essentiellement la construction et la rénovation des collèges (22,6 M€) et les infrastructures routières (26,2 M€).

⁷ La loi de finance 2014 a prévu la création d'un fonds de soutien pour aider les collectivités à sortir des emprunts structurés. Le fonds propose d'apporter une aide aux collectivités qui acceptent de rembourser par anticipation leurs emprunts structurés et de renoncer à toute action contentieuse. Pour l'emprunt souscrit par le département des Côtes d'Armor, l'aide correspondait à 20 % de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) demandée par la SFIL en cas de refinancement, soit 1,4 M€.

⁸ Cette parité correspond à un franc suisse dévalorisé de plus de 10 % par rapport à la parité constatée en septembre 2015 et de près de 20 % par rapport à janvier 2015. Or, le franc suisse a eu plutôt tendance à s'apprécier en 2016. Le 4 janvier 2017, le franc suisse s'était revalorisé avec une parité d'un euro pour 1,0705 francs suisses, ce qui aurait correspondu à un taux d'intérêt supérieur à 22 % pour l'ancien emprunt.

⁹ D'après une étude de l'AMF (édition du 6 avril 2016 de Maire Info), le taux moyen des emprunts souscrits en 2015 a été de 1,75 % sur une durée de 17,5 ans.

2.5.2. Le plan de financement 2016-2020 au fil de l'eau

2.5.2.1. L'évolution de l'autofinancement

En 2016, en décidant de maintenir les taux d'imposition inchangés, le département s'est privé d'une marge de manœuvre sur l'évolution des recettes. La collectivité a établi une prévision de produits de gestion stables, reposant sur une hypothèse prudente. En effet, elle ne maîtrise pas l'évolution de l'activité économique ou des transactions immobilières, qui influent directement sur le rendement de la CVAE et des DMTO. Par ailleurs, une nouvelle diminution de 9,5 M€ de la DGF au titre de la contribution au redressement des finances publiques était certaine. Parallèlement, sans mesures particulières, les charges auraient continué à progresser au même rythme que sur la période 2012-2015 et augmenté de près de 16 M€.

En 2017, le taux de CVAE revenant aux départements est passé de 48,5 à 23,5 % en contrepartie de transferts de charges vers la région. L'augmentation de cette recette en cas de reprise de l'activité économique sera donc moindre pour les départements. Par ailleurs, la diminution des dotations se poursuit, avec une nouvelle réduction de 9,5 M€. Le département risquait donc d'être soumis à un effet de ciseaux avec d'un côté une diminution probable des recettes et de l'autre une augmentation des charges, notamment de solidarité (RSA et APA) et de personnel, si aucun effort particulier n'était entrepris.

En considérant une évolution au même rythme que celui constaté sur la période 2012-2015, les dépenses pourraient atteindre 592 M€ en 2020, avec des produits à peine supérieurs à 603 M€ (cf. annexe 8). L'excédent brut de fonctionnement pourrait donc passer de 46 M€ en 2016 à 11 M€ en 2020.

Le département déclare partager le constat posé par la chambre d'un risque de dégradation continue de l'excédent brut de fonctionnement d'ici 2020 si aucun effort de gestion n'était entrepris. Il considère notamment que le modèle de financement des départements est « à bout de souffle » avec un effet de ciseaux entre des ponctions supplémentaires sur les recettes et des charges sociales en augmentation.

2.5.2.2. L'accroissement critique de l'endettement

Tableau n° 8 : Tableau de financement prévisionnel

	2016	2017	2018	2019	2020
Excédent brut de fonctionnement	46 856 406	31 384 041	25 009 531	18 213 933	10 977 413
CAF brute	38 856 406	23 384 041	17 009 531	10 213 933	2 977 413
- Annuité en capital de la dette	26 000 000	30 680 556	35 040 509	39 787 133	45 054 872
= CAF nette ou disponible	12 856 406	-7 296 515	-18 030 978	-29 573 200	-42 077 459
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	7 100 000	7 100 000	7 100 000	7 100 000	7 100 000
+ Subventions d'investissement reçues	9 500 000	9 500 000	9 500 000	9 500 000	9 500 000
+ Produits de cession/exceptionnels	1 000 000				
=Recettes d'inv. hors emprunt	17 600 000	17 600 000	17 600 000	17 600 000	17 600 000
Total recettes d'investissement	30 456 406	10 303 485	-430 978	-11 973 200	-24 477 459
Dépenses d'équipement	55 000 000	55 000 000	55 000 000	55 000 000	55 000 000
Subventions d'équipement	30 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000
Total des dépenses d'équipement	85 000 000	85 000 000	85 000 000	85 000 000	85 000 000
= Besoin de financement propre	-54 543 594	-74 696 515	-85 430 978	-96 973 200	-109 477 459
Nouveaux emprunts de l'année	55 000 000	73 000 000	83 000 000	92 000 000	103 000 000

Source : chambre régionale des comptes

Avec une telle diminution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute, dès 2017, le financement des investissements risque d'être déséquilibré avec une capacité d'autofinancement nette négative, les annuités d'emprunt excédant l'autofinancement brut. Dès 2018, le déséquilibre serait tel que l'autofinancement ajouté aux autres ressources propres d'investissement ne suffiraient pas à couvrir le remboursement de l'annuité d'emprunt.

En effet, la seule alternative pour financer un niveau d'investissements constant chaque année de 85 M€ serait de recourir à des emprunts d'un montant toujours plus importants, passant de 55 M€ en 2016 à 103 M€ en 2020, ce qui serait insoutenable pour les finances du département. Au surplus, l'augmentation de la dette entraînerait des annuités toujours plus élevées, diminuant encore la capacité d'autofinancement nette et donc le financement propre des investissements. Par ailleurs, la capacité de désendettement atteindrait une durée de 180 ans en 2020, excédant largement le maximum généralement admis de 15 ans. La question du financement pérenne des investissements est donc posée.

Tableau n° 9 : Capacité de désendettement

	2016	2017	2018	2019	2020
Endettement	322 000 000	368 166 667	420 486 111	477 445 602	540 658 468
CAF	38 856 406	23 384 041	17 009 531	10 213 933	2 977 413
Capacité de désendettement	8,05	15,74	24,72	46,74	181,59

Source : chambre régionale des comptes

2.5.3. La politique budgétaire décidée par les élus en 2016

2.5.3.1. Le plan d'économies

Un audit financier d'un cabinet extérieur sollicité par l'exécutif élu en 2015 concluait à une impossibilité de financer les investissements prévus sans un effort de gestion très important. Sur la mandature, la somme de 100 M€ d'économies cumulées était estimée nécessaire.

Les élus ont donc décidé, lors du vote du budget 2016, de réduire de 16 M€ les dépenses de fonctionnement. Le programme d'économies portait sur l'ensemble des politiques départementales, et concernait aussi bien les subventions aux associations culturelles que les politiques sociales ou les financements de chantiers d'insertion. Il était considéré comme reconductibles chaque année pour aboutir en 2020 à un cumul de 80 M€ d'économies. Pour 2017, un nouveau plan de 5 M€ de diminution de charges a été décidé afin de parvenir à une économie globale de 100 M€ en 2020.

Le département, dans sa réponse, met en avant ces mesures mises en place à partir du budget 2016, qui ont permis de limiter la progression des dépenses à 1,3% entre 2015 et 2016, contre 5 % entre 2014 et 2015.

2.5.3.2. Des prévisions d'économies a priori insuffisantes

Toutefois, en partant de l'hypothèse d'une évolution des charges et des recettes fiscales identique à celle constatée sur la période 2012-2015, le maintien de l'excédent brut de fonctionnement à son niveau de 2015 impliquerait de réaliser une économie de 177 M€ sur la période 2016-2020, soit une moyenne annuelle de 35 M€. Le choix du département de ne retenir qu'un montant global de 100 M€ sur la période paraît donc insuffisant.

Tableau n° 10 : Différentiel entre maintien d'un EBE au niveau de 2015 et EBE prévisibles

	2016	2017	2018	2019	2020	Total différence
Excédent brut de fonctionnement 2015	61 944 711	61 944 711	61 944 711	61 944 711	61 944 711	
Excédent brut de fonctionnement année n (calculé en fonction d'une évolution des charges et des produits identique à celle constatée entre 2012 et 2015)	46 856 406	31 384 041	25 009 531	18 213 933	10 977 413	
Différence	15 088 305	30 560 670	36 935 180	43 730 778	50 967 298	177 282 231

Source : chambre régionale des comptes

Par ailleurs, le département a considéré que l'économie de 16 M€ décidée en 2016 était totalement reproductible chaque année jusqu'en 2020. Or, ce ne sera pas le cas notamment pour les baisses de tarifs appliquées aux structures d'hébergement des personnes âgées qui avaient accumulé des excédents, ceux-ci n'étant pas infinis.

Les prévisions d'économies établies par le département apparaissent donc insuffisantes pour maintenir un autofinancement constant. C'est d'autant plus le cas que, dans sa réponse, il indique que seulement 11 M€ d'économies ont effectivement été réalisés pour l'année 2016. De nouveaux efforts devront donc être entrepris en 2017 et 2018 pour atteindre le montant de 100 M€ cumulés d'économies sur la période.

2.5.3.3. Le caractère aléatoire des prévisions

En outre, les prévisions d'évolution de dépenses et de recettes sont basées sur des hypothèses qui par définition sont parfois fragiles. Certaines charges sont prévisibles comme le vieillissement de la population, qui est un facteur d'accroissement de la dépense sociale. En revanche, le contexte économique impacte directement les produits – les recettes liées aux droits de mutation sont fonction du marché immobilier – mais aussi les charges – les dépenses liées au RSA dépendent du marché de l'emploi. De multiples facteurs que le département ne maîtrise pas influent donc sur le calcul de l'autofinancement prévisible pour les prochaines années.

A court terme, ces prévisions sont néanmoins nécessaires et les tendances qu'elles dessinent, qui sont incontestables, justifient les plans d'économies décidés. Sans effort particulier, les plans d'investissements prévus risquent rapidement de ne plus pouvoir être financés.

Dans sa réponse, le département estime qu'aller au-delà de 100 M€ d'économies est difficilement envisageable, et que le maintien d'un haut niveau d'investissements implique de fait un recours croissant mais raisonné à l'endettement. Son objectif est en effet de ne pas dépasser un ratio de désendettement de 10 ans contre 4,7 ans en 2016. La chambre estime toutefois que 10 ans constituent un niveau déjà élevé, excédant le seuil d'alerte qui se situe à 8 années. Un niveau de dépenses d'investissements d'environ 85 M€ par an jusqu'en 2020 risque donc d'être difficile à maintenir sans fragiliser durablement la situation financière du département.

3. L'IMPACT DES DEPENSES SOCIALES SUR L'EQUILIBRE FINANCIER

3.1. LA PLACE DES DEPENSES SOCIALES DANS LE BUDGET DU DEPARTEMENT

3.1.1. Total des dépenses sociales

L'ensemble des dépenses ayant un lien avec les missions sociales du département représente près de 315 M€, soit 60 % du total des dépenses réelles en 2015 (cf. annexe 11).

3.1.2. Les dépenses d'intervention

3.1.2.1. L'impact de l'évolution des dépenses sociales sur la situation financière

La part des prestations versées par le département, directes (RSA, PCH et APA¹⁰) et indirectes (aide sociale à l'hébergement pour les enfants, personnes âgées et personnes handicapées), est passée de 45 à 47 % de l'ensemble des charges de fonctionnement. Cette part, même si elle augmente, est plus faible que dans les autres départements bretons, où elle dépasse 50 %. Ainsi les seules aides directes (RSA, APA, PCH) ne représentent que 29,6 % des charges de gestion, contre 31,5 % dans le Finistère, 30,2 % en Ille-et-Vilaine et 34,8 % dans le Morbihan. Toutefois cette faiblesse relative s'explique par l'importance des autres dépenses, notamment de personnel, qui sont plus élevées qu'ailleurs. Les dépenses sociales sont en effet des postes sur lesquels les départements ont peu de marges de manœuvre. Rapportées au nombre d'habitants, celles des Côtes d'Armor sont comparables à celles des autres départements bretons.

Tableau n° 11 : Part des dépenses sociales dans les recettes et les dépenses totales

(en millions d'euros)	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	Evolution 2012-2015
Aides directes à la personne (compte 651)	130,62	134,55	143,9	149,2	558,3	14%
Aides indirectes à la personne (compte 652)	78,34	80,78	80,54	87,43	327,1	12%
Total dépenses sociales (651 et 652)	209,0	215,3	224,4	236,6	885,4	13%
Total recettes (classe 7)	540,0	544,8	567,1	570,4	2261,6	9%
Part des dépenses sociales dans les recettes	39%	40%	40%	42%	40%	4%
Total des charges de gestion	466,0	475,6	498,6	508,5	1997,6	9%
Part des dépenses sociales dans les dépenses totales	45%	46%	45%	47%	46%	3%

Source : comptes administratifs

3.1.2.2. Le taux de couverture des dépenses sociales par des compensations de l'Etat

Conformément à l'obligation de compensation définie à l'article 72-2 de la Constitution, les transferts de compétences sociales aux départements se sont accompagnés de l'attribution de certaines ressources dédiées sous forme de dotations ou de taxes. Celles-ci ne couvrent toutefois pas la totalité des charges.

Ainsi, pour les dépenses de RSA, le département bénéficie du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion et d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Sur la période 2012-2015, les recettes sont restées stables alors que les charges ont progressé de 28 %. Le taux de couverture a donc fortement diminué et est passé de 72 à 56 %. Pour les dépenses d'allocation d'autonomie (APA), le département bénéficie d'une dotation qui a progressé plus rapidement (+18 %) que les charges (+10 %). Le taux de couverture, qui était faible en 2012 (35 %), s'est amélioré sur la période pour atteindre 37 %. Enfin pour les prestations de compensation du handicap, qui ont augmenté de 4 % sur la période, le taux de couverture s'est légèrement dégradé, de 33 à 32 %.

¹⁰ Revenu social d'insertion (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH)

Par ailleurs, le département bénéficie depuis les accords de Matignon de juillet 2013 du dispositif de compensation péréquée (DCP) et du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD). Il s'agit de ressources non affectées à la compensation d'une allocation déterminée. Elles ne peuvent donc être comptabilisées que dans le calcul du taux de couverture global des dépenses sociales par des recettes dédiées. Grâce à ces nouvelles recettes, ce taux augmente certes sur la période en passant de 47,9 à 50,5% (cf. annexe 10), mais demeure nettement insuffisant. La charge nette de l'ensemble des dépenses d'intervention atteint ainsi 70 M€ pour le département.

3.1.3. Les autres dépenses sociales

Au coût des prestations directes ou indirectes, il convient d'ajouter celui du fonctionnement des services sociaux, soit au total 76,88 M€ en 2015, qui se décomposent comme suit.

Le coût du personnel affecté dans des services d'aide sociale et de prévention médico-sociale s'élève à 57,7 M€. Cette charge correspond au salaire de 1 221 personnels équivalents temps plein (ETP) répartis entre les services centraux (173 ETP), les maisons du département (473 ETP) et les assistants familiaux (575 ETP).

L'ensemble des autres dépenses liées aux missions sociales ou médico-sociales représente une somme de 19,22 M€. Celle-ci correspond aux dépenses de prestations de services et de transports de personnes, à des participations versées à des associations ou services à qui ont été confiées des missions d'action sociale, à des fonds d'aide comme le fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou encore à des aides à des associations œuvrant dans le social.

3.1.4. Les actions sur les dépenses facultatives (hors insertion)

Les dépenses sociales facultatives (hors insertion) sont peu importantes sur la période 2012-2015 puisqu'elles représentent en moyenne seulement 0,7 M€, soit 0,2% des dépenses à caractère social. La modification la plus significative a consisté en un désengagement progressif du département de l'aide apportée au fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance. Cette politique, qui représentait une dépense de 1,05 M€ en 2011 a été limitée à l'accompagnement des jeunes enfants en situation de handicap (0,1 M€ en 2015), soit une baisse de 90 %.

3.2. LE RSA

La loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion est destinée à assurer à ses bénéficiaires un revenu minimum et à inciter à l'exercice d'une activité professionnelle. Le RSA s'applique depuis le 1er juin 2009 et s'est substitué à deux minima sociaux : le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API).

3.2.1. Le financement du RSA

Chaque bénéficiaire a droit à un montant forfaitaire minimum, le RSA « socle », calculé en fonction de sa situation de famille, le cas échéant après abattement d'un forfait logement et déduction de certaines ressources. Le RSA « socle » est versé à partir du budget du département. En revanche, le RSA « activité », devenu prime d'activité depuis 2016, est totalement financé par l'Etat.

3.2.2. La procédure pour bénéficier du RSA

Dans 95 % des cas, le dossier de demande de RSA est instruit puis liquidé par la caisse d'allocations familiales (CAF) ou la mutualité sociale agricole (MSA). Dans 5 % des cas, dits « complexes », l'instruction puis la liquidation sont assurées directement par les services du département.

3.2.2.1. L'instruction par la CAF ou la MSA

L'essentiel des demandes de RSA est déposé auprès des organismes payeurs, CAF et MSA, majoritairement par voie dématérialisée, ou en permanence délocalisée ou au siège. Le délai moyen de traitement pour un dossier simple est de 10 jours ouvrés pour la CAF.

Si un membre du ménage (allocataire ou conjoint) perçoit plus de 500 € de revenus, il est considéré comme proche de l'emploi et est orienté directement vers Pôle Emploi pour un accompagnement. Dans le cas contraire, un courrier de la CAF invite systématiquement le demandeur à avoir un entretien avec un travailleur social du département. Celui-ci l'oriente ensuite, soit vers Pôle Emploi s'il est considéré comme proche de l'emploi, soit vers les services du département s'il rencontre, par exemple, des problèmes de santé ou de logement.

Le demandeur orienté vers Pôle Emploi doit bénéficier d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), avec 4 modalités d'accompagnement et des entretiens plus ou moins fréquents.

Lorsque le demandeur est pris en charge par les services sociaux du département, un contrat d'engagements réciproques (CER) doit être signé entre les parties. Dans ce document, le bénéficiaire du RSA s'engage par exemple à accomplir des démarches portant sur la santé, la vie sociale ou le logement. Certains organismes d'accompagnement social peuvent également être sollicités, comme les missions locales (public jeune) ou d'autres associations agréées.

3.2.2.2. L'instruction des dossiers complexes par les services du département

Certains dossiers RSA dits « complexes » concernent des populations dont l'instruction des droits n'est pas confiée à la MSA ou la CAF, comme les travailleurs indépendants ou les ressortissants de l'Union européenne. Les dossiers d'environ 1 500 ménages avec des droits ouverts fin 2015 ont été suivis par le département, dont 1 200 indépendants ou auto entrepreneurs, 200 ressortissants de l'Union européenne, et une centaine d'autres cas, dont une trentaine d'étudiants. Les délais de traitement sont variables suivant les pièces demandées et les réponses apportées par les demandeurs. Plus de 20 % de dossiers sont classés sans suite faute de communication par les usagers d'informations requises. Le délai moyen est compris entre 6 et 8 semaines suivant la complexité du dossier.

Le département, dans sa réponse, indique avoir procédé à la création d'un nouveau service « insertion socio-professionnelle » et à la mise en place d'une nouvelle organisation des équipes en place avec pour objectif la réduction des délais et la sécurisation de l'instruction.

3.2.3. Le nombre de ménages bénéficiaires du RSA

Tableau n° 12 : Nombre de ménages bénéficiaires du RSA socle et activités

	2012	2013	2014	2015	Evol 2015/2012
ménages bénéficiaires RSA	11 517	12 735	13 402	13 927	20,90%
dont ménages bénéficiaires du RSA socle (tout ou partie)(*)	8 397	9 470	9 516	9 722	15,80%
* dont ménages percevant du RSA socle seul	6 939	7 500	7 691	7 822	12,73%
* dont ménages percevant du RSA socle et du RSA activité	1 458	1 970	1 825	1 900	30,32%
dont ménages bénéficiaires uniquement RSA activité	3 120	3 265	3 886	4 205	34,80%

Source : Département

(*) tenus aux obligations de démarches

En 2015, 13 927 ménages bénéficiaient du RSA dans les Côtes d'Armor, dont 9 722 percevaient le RSA « socle » éventuellement complété du RSA « activités, et 4 205 uniquement le RSA « activité ». Au titre des 9 722 ménages concernés par le RSA « socle », dont tous les membres adultes sont tenus d'effectuer des démarches, 10 381 personnes ont effectivement été reçues à un entretien d'évaluation avec un travailleur social du département. Parmi celles-ci, 60,2 % ont été orientées directement vers Pôle Emploi, où un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) leur a été proposé, avec un volet professionnel et dans certains cas également un volet social. 35,2 % ont été orientées vers un service social du département et 4,6 % vers l'une des structures auxquelles le département a confié certaines missions d'accompagnement dans le cadre d'une délégation de service public.

3.2.4. Les conséquences financières pour le département

3.2.4.1. Les dépenses globales

Les dépenses liées au RSA ont globalement augmenté de 24 % sur la période 2012-2015. Cette évolution est d'abord due à celle des allocations forfaitaires versées (+28,1 %) alors que les dépenses d'insertion ont augmenté dans de moindres proportions (+7,6 %). Les marges de manœuvre des départements résident essentiellement dans cette dernière catégorie. En 2016, les dépenses d'insertion et d'accompagnement ont diminué de 12,66 %, traduisant un effort important de gestion, alors que les allocations de RSA « socle » ont continué de progresser (+2,59 %).

Tableau n° 13 : Dépenses RSA

En millions d'euros	2012	2015	évol 2015/2012	2016	évol 2016/2015
Dépenses RSA	53,03	66,09	24,60%	66,32	0,35%
dont versements RSA « socle »	44,07	56,44	28,10%	57,9	2,59%
dont autres	8,96	9,64	7,60%	8,42	-12,66%
part prestations RSA socle/total dépenses RSA	83,10%	85,40%		87,30%	

Source : comptes administratifs

3.2.4.2. Les dépenses directes

Sur la période 2012-2015, le nombre de ménages bénéficiaires du RSA « socle » a augmenté de 15,8 % et les dépenses ont progressé de 28,1 %, soit 6,4 % par an. Les dépenses augmentent donc plus vite que le nombre de ménages bénéficiaires, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs, tels que l'appauvrissement relatif d'une partie des ménages concernés, avec moins de revenus d'activité et donc une part de RSA « socle » à la charge du département plus élevée, ou le profil des nouveaux allocataires avec relativement plus de couples et de femmes isolées avec enfant. Il est à souligner le net ralentissement des dépenses de RSA sur l'année 2016. Alors qu'elles avaient progressé en moyenne annuelle de 7,1 % entre 2012 et 2015, celles de RSA socle n'ont crû que de 2,59 % en 2016.

3.2.4.3. Les dépenses indirectes

3.2.4.3.1. Les aides versées aux associations travaillant dans l'accompagnement

Sur les 10 381 personnes qui ont été orientées en 2015 pour un entretien d'évaluation, 480 ont été reçues par l'une des structures chargées par le département de missions d'accompagnement, à savoir Itinerance pour les gens du voyage, Adalea pour les personnes isolées en grande précarité sur le pays briochin et la MSA pour les exploitants agricoles. Le coût de l'accompagnement de ces 480 allocataires a représenté en 2015 un total de 334 583 €, soit près de 700 € par personne.

Tableau n° 14 : Dépenses liées à l'accompagnement RSA

En euros	2012	2013	2014	2015	Evol 15/12
ADALEA	47 000	49 000	49 568	49 568	5%
ITINERANCE	238 000	238 000	242 000	238 000	0%
MSA	60 000	48 000	45 000	45 000	-25%
TOTAL	347 012	337 013	338 582	334 583	-3,6%

Les conventions signées avec ces structures prévoient un financement sous forme de dotation en contrepartie d'un nombre minimum de personnes suivies.

Les comptes rendus d'activité pour 2015 d'Adalea et de la MSA indiquent que ce nombre est dépassé. Pour Adalea par exemple, l'objectif est d'engager un processus de reconstruction et de resocialisation avec les personnes suivies en élaborant un contrat d'engagement réciproque. L'association met en avant un suivi de 49 personnes en 2015, soit plus que le minimum de 30 figurant dans la convention. En revanche, les conventions sont peu précises quant aux modalités de contrôle par le département.

Pour Itinérance, aucun compte rendu autre que financier n'a été produit sur l'action d'accompagnement. S'il est prévu dans la convention que le département peut évaluer « l'effectivité de la file active prévue, sur le nombre des entrées et sorties de l'accompagnement et sur les éléments indicatifs d'évolution de la situation des bénéficiaires en regard de l'objectif d'autonomisation », en revanche, aucune clause ne mentionne les modalités de ce contrôle, ni l'obligation pour l'association de rendre compte de son activité.

Par ailleurs, toutes les conventions prévoient que les associations doivent produire chaque année un compte-rendu financier propre à l'action d'accompagnement. Or, ceux produits concernent l'ensemble de leurs activités et ne permettent pas de distinguer le coût de la seule mission d'accompagnement confiée par le département. Pour l'association Adalea, les comptes produits affichent ainsi un montant de subventions qui atteint 5,591 M€, plus de cent fois supérieur à celui versé par le département, qui ne s'est élevé qu'à 49 568 €.

Le département, dans sa réponse, ne conteste pas les lacunes des comptes rendus financiers des associations partenaires. Il indique vouloir mettre en place un dialogue de gestion soutenu avec chacune des associations afin de préciser les attentes de chacune des parties, les modalités d'exécution de la convention et les conditions du partenariat financier.

3.2.4.3.2. Les aides versées aux autres associations

Le département finance enfin d'autres actions liées à l'insertion, comme l'allocation d'heures de technicien d'intervention sociale et familiale (TISF) ou d'auxiliaires de la vie sociale, ou l'aide d'un ergothérapeute pour effectuer un bilan médico-fonctionnel ou des actions de remobilisation. Sur la période 2012-2015, le montant des aides versées diminue de 16,6 % pour atteindre 290 055 €.

3.2.4.3.3. Les contrats uniques d'insertion

Le département finance également le surcoût des contrats uniques d'insertion, dispositif permettant à l'employeur qui embauche un bénéficiaire du RSA de bénéficier d'une aide correspondant à 88 % du RSA socle. Il s'agit toutefois d'un dispositif qui est progressivement délaissé par le département. De 2,28 M € en 2013, le budget alloué à ces contrats ne s'élève plus qu'à 0,63 M€ en 2016.

3.2.5. Le coût potentiel du recours au RSA par l'ensemble des personnes éligibles

Le département des Côtes d'Armor n'a pas mené d'études sur la question du non-recours aux prestations de la part de personnes potentiellement éligibles et s'estime incapable d'évaluer le phénomène. Des études nationales récentes¹¹ évaluent néanmoins le taux de non recours au revenu de solidarité active « socle » à 38 % des personnes éligibles. En appliquant ce pourcentage au département, le nombre de ménages éligibles au RSA « socle » pourrait alors s'élever à 15 680, contre 9 722 effectivement allocataires en 2015, pour un coût total de 91,04 M€ au lieu de 56,44 M€, soit un coût théorique supplémentaire de 34,59 M€, que le département ne pourrait supporter sans une aide additionnelle de l'Etat.

3.2.6. Le contrôle des allocataires du RSA

3.2.6.1. Le contrôle effectué par les agents du département

Tous les trimestres, les bénéficiaires du RSA doivent déclarer leurs revenus à la CAF. Le département, qui a accès aux fichiers CAF concernant les bénéficiaires du RSA socle soumis aux obligations de démarches, peut les croiser avec ceux de Pôle Emploi¹². Il met ainsi fréquemment à jour des incohérences.

Par ailleurs, si le contrat d'engagements réciproques ou le projet personnalisé d'accès à l'emploi n'est pas signé ou n'est pas renouvelé dans les délais impartis, ou s'il n'est pas respecté, si le bénéficiaire est radié de Pôle Emploi ou refuse de se soumettre aux contrôles prévus, le versement du RSA peut alors être suspendu totalement ou partiellement, sur décision du président du conseil départemental.

Une « commission RSA » se réunit régulièrement dans chaque maison du département pour examiner les différents cas de non-respect de leurs obligations par des allocataires du RSA socle ainsi que les éventuels indus. En 2015, 6 339 dossiers ont été soumis à ces commissions, qui ont abouti à 277 décisions de réorientation, 594 suspensions et 175 radiations (source CD 22).

3.2.6.2. Les procédures mises en œuvre pour la lutte contre la fraude.

Les suspicions de fraude sont décelées par la CAF au vu de procédures d'exploration de données, de contrôles cibles, de croisements de fichiers avec d'autres administrations, d'anomalies signalées par les coordonnateurs RSA du conseil départemental, et plus récemment via des échanges d'informations entre les services représentés au comité opérationnel départemental contre la fraude (CODAF) des Côtes d'Armor.

Lorsque des cas de fraudes sont soupçonnés, les services départementaux instruisent le dossier afin d'apprécier s'il a un caractère réellement frauduleux ou s'il s'agit seulement d'une omission. Sont ainsi examinés le caractère intentionnel de l'omission, la situation sociale de l'allocataire, l'existence d'indus perçus au titre d'autres prestations sociales. En fonction de cet examen, une décision est prise : classement du dossier si l'indu est remboursé, lettre d'avertissement ou signalement au Procureur de la République qui peut, seul, décider de la qualification donnée sur le plan pénal. Celui-ci pourra soit classer le signalement sans suite, soit infliger des mesures alternatives aux poursuites (médiation pénale, composition pénale, rappel à la loi ...), soit enfin engager des poursuites pénales.

¹¹ Rapport du Secours Catholique sur l'état de la pauvreté en France de novembre 2016.

¹² Le département a accès au progiciel de suivi des demandeurs d'emplois de Pôle Emploi : si une personne est radiée, le département peut donc avoir accès à l'information immédiatement.

3.2.6.3. Le nombre de fraudes détectées par la CAF

Le nombre de fraudes détectées par la CAF a augmenté de 492 % entre 2012 et 2015, pour un montant global qui a progressé de 562 %, de 0,13 M€ en 2012 à 0,9 M€ en 2015. Ce dernier montant ne représente toutefois que 1,6 % du total des allocations RSA « socle » payé par le département.

Une condamnation pénale de l'allocataire permet de sécuriser les créances du département, notamment dans l'éventualité d'une procédure de surendettement. Sans avoir le même effet, une médiation pénale entraîne un engagement de l'allocataire de rembourser sa créance. Par ailleurs, certains allocataires prennent contact avec le conseil départemental lorsqu'ils reçoivent un courrier d'avertissement et proposent des modalités de remboursement. Les montants concernés ne font pas, faute de temps, l'objet d'une estimation.

Par ailleurs, il n'existe pas de commission « fraude » au sein du département. Ce dernier a souhaité être associé à la commission qui existe à la CAF mais ne l'a été qu'une seule fois sur la période 2012-2015.

Dans sa réponse, le département indique avoir engagé un travail de réorganisation du suivi administratif des dossiers, et renforcé les liens avec la CAF en vue d'une nouvelle convention de gestion qui sera adoptée à l'été 2017.

3.3. LES AIDES SOCIALES AUX PERSONNES AGEES

3.3.1. L'aide sociale à l'hébergement

3.3.1.1. Les dépenses brutes

Le conseil départemental, après instruction par ses services, octroie des aides financières à des personnes âgées dont les ressources sont insuffisantes, afin qu'elles puissent soit rester à domicile, soit rentrer dans un établissement dédié à la dépendance. Le nombre de bénéficiaires est resté globalement stable sur la période 2012-2014 (1287 en 2012 et 1223 en 2014), puis a augmenté en 2015. Le montant des frais de séjour en établissements (qui constituent l'essentiel des dépenses) a augmenté de 13 % sur la période 2012-2015 puis diminué de 2 % en 2016. Le montant moyen se situe entre 10 500 et 12 000 € par bénéficiaire et par an.

Tableau n° 15 : Aide sociale à l'hébergement pour les personnes âgées

En millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	Evol 16/12
Frais de séjour PA (compte 65243)	13,70	14,64	13,67	15,48	15,17	10,74%

Source : CD22

3.3.1.2. Les recouvrements

Comme toute aide sociale, celle à l'hébergement est une avance du conseil départemental. Celui-ci procède donc à la récupération des sommes avancées sur les ressources des bénéficiaires, sur les ayants-droits, et sur les successions. Si on rapporte la totalité des recouvrements aux dépenses d'aide sociale à l'hébergement, le taux paraît faible. Il est en effet de 27 à 36 %, soit un niveau inférieur au taux moyen national, qui est de 49 % (source DREES – ministère des solidarités et de la santé 2009). Ce niveau relativement peu élevé est à mettre en relation avec les ressources et le patrimoine des bénéficiaires.

Le montant des seules récupérations sur successions a été de 2,53 M€ en 2014 et de 2,03 M€ en 2015. Il représente donc 13 à 18 % du montant des aides versées. La récupération se fait sur l'actif net successoral, avec toutefois certaines exemptions pour les personnes handicapées. Lors du règlement de la succession, les notaires ont l'obligation, sous peine d'engager leur responsabilité, de vérifier l'existence éventuelle d'une créance d'aide sociale afin d'établir le passif. Le département a indiqué qu'un outil de dématérialisation des échanges a été élaboré en partenariat avec la chambre des notaires du Finistère qui a donné lieu à la signature d'une convention le 23 mars 2010. A ce jour, environ 60 % des études en sont équipées.

Dans sa réponse, le département indique vouloir mieux responsabiliser les gestionnaires de structures d'accueil afin qu'elles exigent que les résidents versent dès leur admission une provision équivalente à 90 % de leurs ressources ainsi que la totalité des aides au logement. Le département évoque également une évolution de la législation qui explique les diminutions des récupérations sur successions et donations relatives aux personnes handicapées.

3.3.2. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

3.3.2.1. La création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

L'APA, créée par la loi du 20 juillet 2001, est mise en application depuis le 1^{er} janvier 2002 afin d'améliorer l'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie. C'est un droit universel et personnalisé qui se traduit par l'attribution d'une prestation en nature, adaptée aux besoins réels du bénéficiaire.

Dans le département des Côtes d'Armor, l'évaluation des besoins est déconcentrée dans les territoires et rattachée au pôle social des MDD.

Il convient de distinguer l'APA à domicile qui permet de financer des aides directes à la personne et l'APA en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) qui est versée à ce dernier sous forme de dotations calculées en fonction du degré de dépendance global des résidents.

3.3.2.2. L'APA dans les Côtes d'Armor

3.3.2.2.1. *La population*

La population est plus âgée dans les Côtes d'Armor que sur le reste du territoire national. Au 1^{er} janvier 2013, les personnes âgées de plus de 80 ans représentaient 7,6 % de la population costarmoricaine alors que la moyenne nationale était de seulement 5,6 %. Par ailleurs, le vieillissement est plus accéléré dans les Côtes d'Armor. Entre 2008 et 2013, la part des plus de 80 ans y a augmenté de 19,63 % contre seulement 17,3 % sur le territoire national. La démographie explique ainsi l'importance du budget APA pour le département.

3.3.2.2.2. *Le taux d'équipements en lits médicalisés*

Le taux d'équipement en lits médicalisés pour 1000 personnes âgées de plus de 75 ans est supérieur en Bretagne au taux moyen national. Le département des Côtes d'Armor, avec un taux de 126,8 ‰ est l'un des mieux dotés de France.

Tableau n° 16 : Taux d'équipement en lits médicalisés

Taux d'équipement en lits médicalisés (*) pour personnes âgées		
au 1/01/2015	pour 1000 personnes de 75 ans et plus	Rang
Côtes-d'Armor	126,8	86
Finistère	122,4	82
Ille-et-Vilaine	127,7	87
Morbihan	102	47
France	101,5	

Source DREES (*) Lits d'EHPAD et lits de soins de longue durée

3.3.2.2.3. La répartition de l'APA entre domicile et établissement

Tableau n° 17 : Nombre de bénéficiaires de l'APA 2013

département	APA domicile	APA établissement	APA Total	part APA domicile
Côtes-d'Armor	6 739	8 390	15 129	44,5%
Finistère	8 904	9 585	18 489	48,2%
Ille-et-Vilaine	7 691	9 691	17 382	44,2%
Morbihan	7 675	8 118	15 793	48,6%
France	737 776	503 658	1 241 434	59,4%

Source : DREES

La part de la population de plus de 75 ans qui bénéficie de l'APA est proche de 20 % dans le département comme au niveau national. En revanche, la répartition entre APA à domicile et APA en établissement est spécifique à la Bretagne, et aux Côtes d'Armor en particulier (voir annexe 12). Dans ce dernier, le taux d'APA à domicile ne représente en 2013 que 44,5 % des bénéficiaires alors qu'il est de 59,4 % pour l'ensemble du territoire national. Inversement, le taux d'APA en établissement est nettement supérieur, avec un taux de 55,5 %, contre 40,6 % au plan national. Cette importance de l'APA en établissement paraît peu conforme à l'objectif national qui privilégie le maintien des personnes âgées à leur domicile.

Le département ne conteste pas le constat d'une répartition de l'APA plus favorable aux établissements. Il explique toutefois qu'il n'est pas prévu de nouvelles places en EHPAD à court terme et qu'en conséquence le nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile devrait augmenter mécaniquement. Par ailleurs, sa politique est effectivement de développer le secteur de l'aide à domicile en confortant une offre pérenne et bien répartie sur l'ensemble du territoire.

Il paraît toutefois indispensable que le département, seul en Bretagne à ne pas en être doté, adopte un schéma gérontologique, le précédent étant achevé depuis 2013. Cet outil de planification, obligatoire au regard des dispositions des articles L. 312-4 et L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) a vocation notamment à aider les élus à définir une politique qui corresponde aux évolutions des besoins de la population.

3.3.2.2.4. L'évolution des dépenses de l'APA

Tableau n° 18 : Evolution des dépenses APA

En millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	évol 15/12
APA	62,42	62,44	66,61	68,53	69,01	10,56%
Frais de séjour EHPAD	13,70	14,64	13,67	15,48	15,17	10,74%
politique personnes âgées	76,12	77,08	80,28	84,01	84,18	10,59%

Source : comptes administratifs

En raison du nombre plus important des personnes âgées qui y résident, le département des Côtes d'Armor consacre relativement plus de moyens à l'APA que les autres départements français et bretons. Ainsi, il y consacre 104,2 € par habitant contre une moyenne de 83,5 € en France, de 97,6 € dans le Finistère, de 94,6 € dans le Morbihan et de 82,8 € en Ille-et-Vilaine. En revanche, le département des Côtes d'Armor consacre moins de moyens par bénéficiaire, avec une moyenne de 4 180 € contre 4 444 € au niveau national, 4 740 € dans le Finistère et 4 905 € en Ille-et-Vilaine.

Les dépenses consacrées à l'APA ont progressé de près de 10 % entre 2012 et 2015, alors que le nombre de bénéficiaires est resté quasiment stable (-1,2 %). Le montant moyen versé au titre de l'APA par bénéficiaire a donc logiquement progressé, de 11 % sur la période.

3.3.2.3. Les personnels dédiés à l'APA

En 2016, le service APA au siège comprenait 17,3 agents équivalents temps plein (ETP), dont 8,7 instructeurs et 5,6 comptables. Il convient d'ajouter 14,4 ETP en maisons du département, dont 13,4 ETP évaluateurs et un correspondant informatique. Au total, le nombre d'agents est de 31,7 ETP.

3.3.2.4. L'APA à domicile

L'aide financière versée par le département dépend du plan d'aides, qui fixe un nombre d'heures d'aide à domicile pour chaque personne âgée bénéficiaire, en fonction de son degré de dépendance. Son montant varie également selon le tarif horaire propre à chaque structure prestataire de service d'aides à domicile, qui peut varier sensiblement selon les endroits, et le reste à charge pour la personne âgée. L'aide financière est le plus souvent versée directement aux prestataires.

Sur la période 2012-2016, les dépenses de l'APA à domicile ont globalement augmenté de 10,47 % alors que le nombre de bénéficiaires a augmenté de 10,26 %. Le montant moyen de l'APA à domicile par bénéficiaire est donc resté stable autour de 3 360 €.

Tableau n° 19 : Dépenses de l'APA à domicile

<i>Droits payés sur une année</i>	2012	2013	2014	2015	2016	évol 16/12
Bénéficiaires APA domicile	8 450	8 684	8 946	8 862	9 317	10,26%
APA à domicile (millions d'euros)	28,37	30,18	30,52	31,43	31,34	10,47%
Montant APA/bénéficiaire (euros)	3 357	3 475	3 412	3 547	3 364	0,19%

Source : CD22

3.3.2.5. L'APA en EHPAD (ou APA « établissements »)

Tableau n° 20 : Dépenses de l'APA « établissement »

<i>Droits payés sur une année</i>	2012	2013	2014	2015	2016	évol 15/12
Bénéficiaires APA « établissements »	8 470	8 549	8 933	8 945	8 931	5,44%
APA versée à l'établissement (en millions d'€)	32,58	33,7	35,89	36,96	37,69	15,68%
APA/bénéficiaire (en euros)	3 847	3 942	4 018	4 132	4 220	9,71%
<i>Total bénéficiaires APA</i>	<i>16 920</i>	<i>17 233</i>	<i>17 879</i>	<i>17 807</i>	<i>18 248</i>	<i>7,85%</i>

Source : CD22

Sur la période sous contrôle, le montant de l'APA versé aux établissements a progressé de 15,68 %. Cette progression est liée d'abord à celle du nombre de bénéficiaires, qui est de 5,4 %, mais aussi à l'augmentation du niveau de dépendance des résidents, qui détermine le montant de la dotation dont bénéficie l'établissement. La part de l'APA « établissement » dans le total de l'APA augmente, en raison de l'augmentation du nombre de places mais aussi de l'évolution du GIR moyen pondéré, ce qui va à l'encontre de ce qui est constaté au plan national où, au contraire, la part de l'APA « domicile » augmente.

3.3.3. Le contrôle des dépenses APA à domicile

3.3.3.1. Les doubles demandes et les fraudes

Les services instructeurs du département contrôlent les doubles demandes de prestations normalement non cumulables, comme la PCH et l'APA, ou l'APA et l'aide sociale. Il existe par exemple une vigilance particulière sur les demandes d'APA des 60-67 ans, qui peuvent bénéficier par ailleurs d'aides aux personnes handicapées versées par l'Etat (AAH...). Dans ce cas, une évaluation approfondie a lieu lors de la visite à domicile.

Un contrôle d'effectivité des prestations de l'APA est effectué régulièrement avec notamment une vérification systématique de la mise en œuvre du plan d'aide, sur présentation de justificatifs. Des ajustements des paiements peuvent alors être décidés avec une récupération sur le mois suivant des éventuels indus. Il arrive également qu'un service d'aide à domicile agréé signale des impayés de la part du bénéficiaire. De même, des contrôles à domicile permettent de vérifier concrètement que l'évaluation faite du degré de dépendance d'un bénéficiaire est pertinente.

Lorsque des fraudes sont détectées par les services instructeurs, elles peuvent faire l'objet d'un signalement au Procureur de la République selon les mêmes modalités que les suspicions de fraude au RSA.

3.3.3.2. Les indus APA

Tableau n° 21 : Indus et recouvrements sur APA

APA (domicile)	2012	2013	2014	2015	évol 2015/2012
Montant total des prestations versées	29 796 437	28 741 306	30 686 855	31 539 077	5,80%
Montant des indus	49 295	60 028,00	65 767	103 684	110,30%
Pourcentage d'indus / prestations	0,17%	0,21%	0,21%	0,33%	
Recouvrement	46 353	50 593	65 767	77 371	66,90%
Taux de recouvrement	94,00%	84,30%	100,00%	74,60%	-20,60%
Nombre d'allocataires	6 877	6 674	6 059	6242	-9,23%
Montant moyen par allocataire	7,17	8,99	10,85	16,61	131,73%

Source : CD22

En 2015, les indus représentaient 0,33 % du montant des prestations versées. Ce taux relativement faible est lié notamment au fait que 83 % des paiements APA à domicile se font directement aux prestataires et qu'une majorité d'indus est détectée et corrigée rapidement.

Le taux de recouvrement est bon, compris entre 74 et 100 %. Le montant moyen d'indus rapporté au nombre total d'allocataires est faible même s'il a quasiment doublé entre 2012 et 2015.

3.3.4. L'occupation des EHPAD par des personnes handicapées

Faute de places suffisantes dans les établissements spécialisés et pour répondre à des situations individuelles urgentes, souvent préoccupantes, du fait de l'isolement et de la dépendance, certains EHPAD acceptent d'accueillir des personnes en situation de handicap de moins de 60 ans qui ne peuvent ou ne souhaitent plus rester à domicile. Ces personnes ont, en général, une orientation FAM (foyer d'accueil médicalisé) ou MAS (maison d'accueil spécialisé) accordée par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et peuvent, éventuellement, être bénéficiaires de la PCH (prestation de compensation du handicap) ou d'une autre allocation liée à la dépendance comme l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP, etc.). Cet accueil est soumis à un accord préalable du département, lequel, entre 2012 et 2014, a reçu 118 demandes de dérogation, soit 40 en moyenne par an. Un total de 75 places d'EHPAD sont aujourd'hui occupées par des personnes en situation de handicap de moins de 60 ans et qui bénéficient de l'aide sociale.

L'impact financier peut être non négligeable. En 2016, 25 personnes orientées vers des MAS, qui ne génèrent normalement pas de charges pour le département, sont en réalité hébergées par des EHPAD et lui coûtent 527 500 €. Surtout, les EHPAD n'offrent pas les structures d'accompagnement des personnes handicapées adaptées. Les agents des EHPAD ne sont pas nécessairement formés à la prise en charge du handicap, psychique notamment. Si ces solutions peuvent se concevoir de manière marginale ou temporaire, elles ne sauraient être généralisées sans une réflexion réelle sur l'adaptation des moyens des EHPAD que l'on pourrait dédier à certains publics handicapés vieillissants.

Dans sa réponse, le département indique travailler sur des solutions d'habitat alternatif qui combinent autonomie et sécurisation pour éviter à des personnes handicapées mais peu dépendantes d'entrer dans des institutions. Une autorisation de programme de 10 M€ sur 5 ans a été votée au budget primitif 2017.

3.4. LES AIDES AUX PERSONNES HANDICAPEES

3.4.1. Le coût de l'aide

3.4.1.1. Le total des aides versées aux personnes handicapées

Tableau n° 22 : Les aides financières versées aux personnes handicapées

(en M€)	2012	2015	évol 2015/2012	2016	évol 2016/2015
Aides personnes handicapées	57,37	62,56	9,0%	59,36	-5,12%

Source : comptes administratifs

Les aides versées aux personnes handicapées par le département sont essentiellement constituées d'aides obligatoires, comme la prestation de compensation du handicap (PCH), l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), ou l'aide sociale à l'hébergement. Elles ont globalement augmenté de 9 % sur la période 2012-2015 avant de diminuer de 5,12 en 2016.

3.4.1.2. Le montant des allocations versées

La PCH est une aide financière versée par le département, destinée à rembourser les dépenses d'aides liées à la perte d'autonomie. Son attribution dépend du handicap, de l'âge, des ressources et de la résidence (domicile ou établissement). L'aide peut être humaine (assistance d'une tierce personne), technique (achat ou location de matériel compensant le handicap), liée à l'aménagement de l'habitat, au transport ou animalière. La PCH a évolué quasiment au même rythme que le nombre de bénéficiaires qui a augmenté de 5,4 % sur la période 2012-2015.

L'ACTP a été remplacée le 1^{er} janvier 2006 par la PCH, mais elle peut être encore versée aux personnes qui la percevaient avant cette date. Elle permet d'assumer les frais occasionnés par l'emploi d'une tierce personne pour aider les personnes handicapées dans les actes du quotidien.

L'ensemble des prestations versées aux personnes handicapées sur la période 2012-2015, sont globalement stables.

Tableau n° 23 : PCH et ACTP

	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Dépenses PCH (M€)	15,45	15,59	16,76	16,15	5,20%
Nombre de bénéficiaires PCH	1967	1941	1957	2073	5,40%
PCH moyenne (€)	7852,5	8032,7	8562,5	7789,5	-0,20%
ACTP (en M€)	4,4	4,2	3,9	3,7	-15,90%
Nombre de bénéficiaires	733	674	621	571	-22,1%
ACTP moyenne	6002,7	6231,5	6280,2	6479,9	
ACTP+PCH (en M€)	19,85	19,79	20,66	19,85	0,00%
Prestation moyenne	2700	2615	2578	2644	-2,10%

3.4.1.3. L'aide sociale à l'hébergement

Tableau n° 24 : L'aide sociale à l'hébergement

(en M€)	2012	2013	2014	2015	Evol 2012-2015
Hébergement, accueil de jour	37,8	39,4	39,8	43,7	15,6%

Source : CD22

L'aide sociale à l'hébergement permet aux personnes en situation de handicap dont les ressources sont insuffisantes de rester à domicile ou d'être admises dans un établissement adapté (foyer d'ESAT, foyer de vie, foyer d'accueil médicalisé), par l'octroi d'aides financières. L'aide sociale étant une avance, le département procède à une récupération au décès du bénéficiaire. L'ASH est passée de 37,8 à 43,7 M€ sur la période 2012-2015, soit une augmentation de 15,6 %.

3.4.2. Le contrôle des dépenses PCH

3.4.2.1. Les cumuls entre PCH et majoration pour tierce personne :

La majoration pour tierce personne (MTP) permet à son bénéficiaire de percevoir une majoration de sa pension d'invalidité ou de sa rente liée à un accident du travail ou une maladie professionnelle. Elle est prévue sous conditions d'assistance d'une tierce personne. Elle est cumulable avec la PCH sous certaines conditions. Les sommes versées au titre de la MTP doivent notamment venir en déduction du montant des aides humaines de la PCH. Le département doit donc être informé du versement de la MTP par la caisse primaire d'assurance maladie. Les risques de cumul entre les deux allocations sont importants lorsque la MTP est accordée en cours de droit à la PCH et de surcroît avec effet rétroactif sur plusieurs mois.

Dans sa réponse, le département indique travailler depuis deux ans en étroite collaboration avec la CPAM afin de limiter les risques de cumul des deux allocations. En revanche, les échanges d'informations semblent plus difficiles à obtenir avec d'autres caisses spécifiques.

3.4.2.2. Les indus

Le montant des indus de PCH est faible, proche de 1 % du montant des prestations. Par allocataire, le montant des indus a diminué, ce qui peut traduire une amélioration du traitement des dossiers. Le taux de recouvrement, en général supérieur à 90 %, est satisfaisant.

Tableau n° 25 : Les indus sur PCH

PCH	2012	2013	2014	2015	évol 2015/2012
Montant total des prestations versées (M€)	15,45	15,56	16,72	16,12	4,3%
Montant des indus (M€)	0,25	0,14	0,18	0,17	-30,4%
Pourcentage d'indus / prestations	1,61%	0,91%	1,09%	1,07%	
Recouvrement (M€)	0,24	0,14	0,12	0,16	-36,1%
Taux de recouvrement	98,6%	99,4%	66,2%	90,6%	-8,1%
Nombre d'allocataires	2 077	2 156	2 138	2 211	6,5%
Montant indus par allocataire	120	66	85	78	-35,0%

Source : CD22

Dans sa réponse, le département explique que la PCH n'est versée que sur présentation des factures concernant l'aide humaine, ce qui a pour conséquence de limiter fortement les indus et les effectifs affectés à leur recouvrement.

3.5. LA GESTION DES SERVICES D'AIDES ET D'ACCOMPAGNEMENT A DOMICILE

3.5.1. Quelques données sur les services d'aides à domicile dans le département

En 2016, le département des Côtes d'Armor comptait 85 services d'aides et d'accompagnement à domicile (SAAD) agréés par l'Etat, représentant un chiffre d'affaires de 92,3 M€ et 2 700 salariés. Environ 60 de ces SAAD sont autorisés et tarifés par le département ce qui leur permet d'avoir des coûts de revient pris en charge, ainsi qu'une couverture des éventuels déficits en fin d'année. Les SAAD autorisés sont soit sous statut associatif (35) soit publics (25). Ils emploient 1 800 salariés et réalisent 1,5 million d'heures, dont 66 % sont financées par le département, soit pour ce dernier une charge de 48 M€ dont 31,5 M€ pour l'APA, 16,1 M€ pour la PCH et 0,8 M€ pour l'aide-ménagère. Les montants versés représentent donc plus de 9 % du budget du département. Le secteur des SAAD est donc budgétairement et économiquement important.

3.5.2. La situation des SAAD dans le département en 2016

3.5.2.1. La grande diversité dans l'activité

L'activité des SAAD est très variable (voir annexes 14 et 15) avec des écarts constatés aussi bien entre les structures publiques que parmi les structures associatives. Ainsi, pour les premières, l'activité prévue du CIAS Sud Goëlo en 2015 s'établissait à 93 000 heures alors que celle du CCAS de La Motte n'excédait pas 12 000 heures. Les différences sont également importantes dans le secteur privé, entre par exemple le comité d'entraide et de services de Broons avec 142 000 heures et le comité cantonal d'entraide (CCE) d'Uzel avec 19 500 heures. La productivité est très légèrement supérieure dans le secteur associatif. Le nombre de personnels pour 10 000 heures d'intervention est de 6,88 dans le secteur associatif et de 7 dans le secteur public.

Tableau n° 26 : Personnel

	activité prévue 2015	intervenants (ETP)	Encadrement (ETP)	Total ETP	Nombre de personnel d'intervention pour 10 000 heures	Nombre de personnel d'encadrement pour 10 000 heures
Total structures privées	1 426 217	981,44	82,72	962,41	6,88	0,58
Total CCAS	835 261	584,71	55,89	640,6	7,00	0,67

Source : CD22

3.5.2.2. Des tarifs horaires très différents

Le tarif pratiqué pour chaque SAAD était jusqu'en 2016 calculé en fonction du coût de revient. Un taux d'évolution compris entre 1 et 1,2 % était normalement appliqué sur le tarif de l'année antérieure. Mais l'ensemble des charges était également pris en compte, notamment le déficit de l'année précédente. En effet, aux termes de l'article R 314-51 du CASF¹³ : « Le déficit est couvert en priorité par reprise sur le compte de réserve de compensation, le surplus étant ajouté aux charges d'exploitation de l'exercice au cours duquel le déficit est constaté, ou de l'exercice qui suit. En cas de circonstances exceptionnelles, la reprise du déficit peut être étalée sur trois exercices ». Ainsi, plus le SAAD était déficitaire une année, plus le tarif était élevé l'année suivante.

Cette règle explique la grande diversité constatée dans les tarifs. Dans le secteur public, le tarif horaire le plus élevé, celui du CCAS de St Brieuc (25,68 €) dépasse ainsi de 32 % le moins élevé, celui du CCAS de Mur-de-Bretagne (19,4 €). Les tarifs sont également très variables dans le secteur associatif, mais dans de moindres proportions. Celui du CCE de Lannion s'élève à 23,13 € et est supérieur de 16 % au tarif le plus faible, qui est celui du CCE d'Uzel. Cette grande diversité est en soi une difficulté dans une optique d'harmonisation.

3.5.2.3. La gestion des SAAD

Ces différences de tarif ne sont pas sans conséquences sur l'activité des SAAD. En effet plus le tarif est élevé, moins le SAAD est compétitif et plus le risque de déficit augmente. Ce qui, compte tenu des règles de couverture du déficit, risquait d'augmenter encore le tarif de l'année suivante. C'était donc une situation que l'on pouvait qualifier de cercle vicieux. Sur les 85 SAAD existants dans les Côtes d'Armor, une dizaine rencontrait de fait une situation financière délicate en fin d'année 2016.

L'examen des indicateurs de gestion donne également quelques informations sur chacun des SAAD. Le taux de facturation, qui traduit le taux d'occupation des salariés, variait par exemple de 66 % à Lézardrieux à 88 % à Dinan. Certains SAAD avaient en 2014 un produit moyen de tarification supérieur à leur coût de revient brut (coût de structure + coût d'intervention), comme celui de Maël Carhaix ou Quintin, mais la plupart avaient un coût supérieur au produit. Il en est ainsi des CCAS de Pordic ou de Plérin par exemple, avec un coût horaire très supérieur (respectivement 24,37 et 26,09 €) au produit horaire moyen (20,91 et 22,68 €).

3.5.2.4. La maîtrise des dépenses par les services

Le département a diffusé au sein de ses services un référentiel commun pour l'attribution des heures d'aides en fonction des besoins des bénéficiaires. Une sensibilisation des équipes sur les contraintes budgétaires est régulièrement effectuée. Enfin, le développement du paiement direct aux prestataires autorisés (services d'aide à domicile, accueil de jour, forfait dépendance aux EHPA) est mis en avant. De fait, l'APA à domicile versée directement aux bénéficiaires a diminué de 3,3 % entre 2012 et 2015.

¹³ Code de l'action sociale et des familles.

Néanmoins, il n'existe pas d'enveloppe limitative pour les dépenses d'APA à domicile. Il n'est pas possible de soumettre les évaluateurs APA à des contraintes financières telles que le respect d'une enveloppe budgétaire annuelle. Tout au plus, le département s'efforce-t-il de sensibiliser les évaluateurs sur les bonnes pratiques, en vue d'une harmonisation des plans d'aides (deux situations identiques doivent être aidées de la même façon entre Callac et Dinan), et sur le coût du dispositif, pour inciter à une auto modération des aides accordées.

3.5.3. L'impact du nouveau contexte législatif sur le secteur de l'aide à domicile.

3.5.3.1. Les conséquences de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) du 29 décembre 2015 a pour objectif d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population et d'inscrire cette période de vie dans un parcours répondant le plus possible aux attentes des personnes en matière de logement, de transports, de vie sociale et citoyenne, d'accompagnement. La loi donne ainsi la priorité à l'accompagnement à domicile afin que les personnes âgées puissent vieillir chez elles dans de bonnes conditions. Cette loi a plusieurs conséquences.

Jusqu'au 31 décembre 2015, cohabitaient un régime d'autorisation des SAAD par le département pour 15 ans avec des évaluations externes ou internes, et un régime d'agrément par l'Etat valable 5 ans avec un cahier des charges national. Depuis le 1^{er} janvier 2016, seul subsiste un régime d'autorisation par le président du conseil départemental pour 15 ans avec un cahier des charges national, qui n'implique plus automatiquement une tarification par le département. Le département autorise ainsi 84 SAAD au lieu de 60 avant le 1^{er} janvier 2016.

Le cahier des charges des SAAD, défini par l'arrêté du 22 avril 2016 et applicable depuis le 1^{er} juillet 2016, établit les obligations minimales auxquelles ils sont soumis. Le département a la responsabilité de les faire respecter. Plus le SAAD est important, plus il aura les moyens de respecter ce cahier des charges. Chaque SAAD doit notamment tenir à disposition des bénéficiaires un livret d'accueil, une charte des droits et libertés de la personne accueillie, un document individuel de prise en charge, un règlement de fonctionnement et un projet de service. Par ailleurs, chaque SAAD est désormais tenu de réaliser 3 évaluations internes à intervalle de 5 ans ou cours des 15 ans d'autorisation. Il devra également faire réaliser deux évaluations externes.

3.5.3.2. Les conséquences de la loi NOTRe

Parallèlement, la loi NOTRe a entraîné un processus de redéfinition du périmètre des intercommunalités, leur nombre passant de 30 à 8 dans le département à compter du 1^{er} janvier 2017. Certains EPCI devront alors s'interroger sur l'opportunité de créer des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) qui dans les faits reprendront la compétence de centres communaux d'action sociale (CCAS) existants. Certains SAAD pourraient alors fusionner. A minima, la nouvelle carte territoriale doit inviter les nouveaux EPCI à une réflexion sur l'organisation des structures publiques prestataires d'aide à domicile.

3.5.4. La nouvelle politique adoptée en 2016

Le département a constaté la grande fragilité financière de certains SAAD de petite taille. De fait, un service avec peu de personnels est plus fragile financièrement. Le départ d'une personne aidée et de l'activité qu'elle génère sera ainsi plus sensible dans un service de petite taille que dans une structure plus importante où la baisse de charge de travail sera répartie sur un plus grand nombre de salariés. Par ailleurs, un SAAD doit pouvoir facturer un nombre d'heures minimal pour absorber les charges administratives nécessaires à un service de qualité. Dans un courrier adressé aux maires le 19 septembre 2016, le président du conseil départemental affirmait que « la situation n'était plus tenable » pour un certain nombre de SAAD.

Les élus du département lors de l'assemblée délibérante tenue le 19 septembre 2016, en considérant que la majorité des personnes âgées souhaitait demeurer à domicile, ont décidé de maintenir un service public sur l'ensemble du territoire, qui garantisse l'accessibilité en termes de tarifs ainsi qu'une qualité homogène de service. Ce choix s'accompagne de la volonté de conserver l'emploi tout en maîtrisant l'enveloppe budgétaire du département.

La diminution du nombre d'EPCI à compter du 1^{er} janvier 2017 a ainsi été considérée comme une opportunité pour engager un mouvement vers davantage de mutualisations et de fusions de SAAD existants. L'objectif est d'inciter au regroupement ; le nombre final de services qui subsisteront dépendra de la volonté des acteurs et des réalités du terrain. Un socle commun de tarifs a été évalué par le département, mais sera modulé pour tenir compte des spécificités de chaque territoire et de chaque service.

3.5.4.1. La construction budgétaire pour 2016

Afin de tenir compte de la réalité des charges, de la capacité financière des bénéficiaires et des contraintes budgétaires du département, une approche basée sur l'analyse des coûts réels et des coûts de revient prévisionnels a été privilégiée en 2016, se traduisant par une stagnation globale des tarifs, dans une optique de convergence progressive de ces derniers vers une moyenne départementale. Il a en effet été décidé que la reprise des déficits ne serait pas systématique et que notamment la partie du déficit qui serait liée à la non application du tarif arrêté par le conseil départemental ne serait pas prise en compte.

Pour le budget 2016, le département a ainsi prévu de diminuer globalement le nombre d'heures tout en les répartissant mieux entre SAAD, avec une enveloppe budgétaire en baisse de 3,2 % par rapport à 2015.

3.5.5. Les échéances pour 2017

3.5.5.1. Le renforcement du dialogue de gestion

Le département souhaite consolider le dialogue de gestion avec les SAAD. L'adoption d'indicateurs départementaux permettra à chaque service de s'auto évaluer, en comparant ses charges d'exploitation, son ratio d'encadrement, ses charges de déplacement avec les données des autres SAAD et avec les moyennes départementales. D'autre part, la fixation par le département d'un ratio opposable lui permettra de ne plus supporter le coût issu de la reprise des déficits au-delà d'un seuil défini.

3.5.5.2. Un tarif de référence pour les ex-services agréés

Les services qui bénéficiaient uniquement de l'agrément qualité fixaient librement leurs tarifs. Le département n'en maîtrisait donc pas l'évolution Il a décidé par, délibération du 19 septembre 2016, de la mise en place d'un tarif de référence applicable aux services autorisés non habilités à l'aide sociale, correspondant au tarif moyen départemental constaté en 2015 pour les services autorisés et habilités (21,57 € l'heure).

3.5.5.3. Un encouragement aux mutualisations et aux coopérations

Le département, désormais seul responsable de l'autorisation et du contrôle des SAAD et souhaitant une offre territoriale consolidée et viable économiquement, encouragera les coopérations et les mutualisations. Sa volonté assumée de voir fusionner les SAAD estimés trop petits pour assurer une offre de qualité tout en étant viables économiquement peut aussi s'appuyer sur une des recommandations du rapport public thématique de la Cour des comptes sur le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie publié le 12 juillet 2016, qui invite au regroupement des services de soins et d'accompagnement.

Le département organise en 2017 un appel à candidatures, qui vise à sélectionner des structures suffisamment robustes pour garantir leur équilibre budgétaire et assurer la pérennité du service. Dans un courrier adressé aux maires des communes du département le 27 septembre 2016, le président explique que la démarche doit passer d'abord par une concertation dans une optique de fusions/mutualisations des opérateurs, qui seront habilités dans une démarche de partenariat privilégié avec le département via des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Toutefois, aucun texte n'oblige un SAAD à répondre à cet appel à projets et l'autorisation d'une durée de 15 ans qui leur a été délivrée reste valable quelle que soit leur réponse à ces incitations.

4. LES RESSOURCES HUMAINES

4.1. LES DEPENSES DE PERSONNEL

4.1.1. Des dépenses globales en légère hausse

Tableau n° 27 : Détail des charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	évolution 2012/2015
Personnel titulaire	65 803 454	66 888 184	68 471 617	68 443 079	4,0%
Assistants familiaux	16 261 364	16 749 046	17 092 900	17 710 186	8,9%
Personnel non titulaire	5 980 849	5 731 067	4 315 849	4 378 039	-26,8%
Contrats aidés, apprentis	478 414	1 080 097	1 595 385	1 499 487	213,4%
- Atténuations de charges	170 266	215 006	251 546	371 013	117,9%
= Rémunérations du personnel	88 353 816	90 233 387	91 224 205	91 659 778	3,7%
+ Charges sociales, impôts	34 373 192	35 775 449	36 766 618	36 970 137	7,6%
= Charges de personnel	122 727 008	126 008 836	127 990 823	128 629 915	4,8%
+ Charges de personnel externe	1 620 616	1 818 955	1 639 277	1 637 706	1,1%
= Charges de personnel totales	124 347 624	127 827 791	129 630 100	130 267 621	4,8%

Source chambre régionale des comptes, CA du budget principal consolidé avec le CA du budget LDA pour 2012 et 2013

Les dépenses de personnel du département des Côtes d'Armor, y compris celles des budgets annexes (centre technique départemental, laboratoire d'analyses transféré sur le budget principal en 2013, carrière de Châteaulin, centre départemental de l'enfance) s'élèvent à plus de 130 M€ en 2015. Elles ont augmenté de 5,22 % entre 2012 et 2015. Cette progression est supérieure au taux de l'inflation sur la période (+1,5 %) mais inférieure à l'augmentation globale des charges du département de 7,1 %.

Les seules dépenses du budget principal et du budget annexe laboratoire, qui représentent plus de 97 % des charges de personnel du département en 2015, ont augmenté de 4,8 % sur la période sous contrôle. L'augmentation de 4 % de la rémunération principale des personnels titulaires, qui représente 75 % de ces dépenses, explique ce résultat. Les dépenses relatives aux rémunérations des assistants familiaux sont également dans une dynamique forte (+8,34 % sur la période), alors qu'au contraire, la rémunération des personnels non titulaires a diminué (-26 %). Enfin, les rémunérations des contrats aidés, contrats d'avenir et apprentis ont presque quadruplé entre 2012 et 2014 avant de se stabiliser en 2015 (+213 %). Elles ne représentent cependant que 2 % du total des rémunérations.

4.1.2. Des dépenses de personnel peu impactées par le GVT

Pour le budget principal et le budget annexe laboratoire consolidés, l'effet glissement-vieillesse-technicité (GVT) estimé par le département évolue entre +1,16 % et +1,49 % par an, mais il est compensé par un effet de « noria¹⁴ » négatif. Sur la période 2012-2015, l'économie réalisée par l'effet noria (- 4,6 M€) a permis de compenser en grande partie l'augmentation due au GVT (+ 5,2 M€) ramenant son impact à 0,52 % de la masse salariale de 2012.

4.1.3. Une augmentation de la masse salariale liée à des mesures nationales

67 % de l'augmentation de la masse salariale s'explique par des mesures nationales, distinctes de l'évolution des carrières des agents.

4.1.3.1. Des mesures de revalorisation des grilles indiciaires

L'impact de la revalorisation des grilles de la filière sociale et médico-sociale en juin 2013 a ainsi été estimé à 0,45 M€ sur le budget principal. Celui de la revalorisation indiciaire des agents de catégorie C et d'une partie de la catégorie B en janvier 2014 et janvier 2015 a été évalué à 1,07 M€. Le budget du Centre départemental de l'enfance et de la famille a ainsi augmenté de 5,88 %, sans augmentation d'effectifs, en raison de ces mesures de reclassement et de revalorisation.

4.1.3.2. La hausse des charges sociales

L'augmentation des charges de personnel s'explique également par l'augmentation des charges sociales et fiscales. Le taux de cotisation à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) est ainsi passé à 27,40 % en 2012, puis 28,85 % en 2013, 30,40 % en 2014 et 30,50 % en 2015. Le département estime l'impact annuel de ces relèvements à + 44 006 € en 2012, + 616 700 à compter de 2013, + 841 702 € à compter de 2014 et enfin + 55 585 € à compter de 2015.

4.2. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

4.2.1. Une évolution qui s'inscrit dans une tendance stable

Selon le bilan social, les effectifs consolidés au 31 décembre, y compris les assistants familiaux, ont diminué de 0,7 % entre 2012 et 2015. A la diminution de 0,9 % des effectifs de la fonction publique territoriale, s'est ajoutée celle des assistants familiaux, de 5,5 %. La transformation du laboratoire de développement d'analyse en un groupement d'intérêt public dénommé Labocéa en 2014 a été neutre sur les effectifs consolidés du département. Les 160 agents qui étaient jusqu'en 2013 comptabilisés dans le budget annexe du laboratoire sont, avec la suppression de ce dernier, désormais pris en charge sur le budget principal.

Tous budgets confondus, y compris les assistants familiaux, qui bénéficient de contrats de travail de droit privé, le nombre d'ETP a diminué de 1,3 %. Si le nombre de fonctionnaires est resté quasiment stable, le nombre de contractuels a diminué de près de 20 % et celui des assistants familiaux de 5,5 %.

¹⁴ Différence entre les sommes des salaires des salariés entrants (moins payés) et des salariés sortants notamment en retraite (mieux payés du fait de leur ancienneté).

Tableau n° 28 : Effectifs totaux du département

Année	Fonctionnaires		Contractuels		Emplois aidés		Assistants familiaux	TOTAL	
	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents/ETP	Agents	ETP
2012	2413	2320,8	269	267,6	36	36	600	3318	3224,4
2013	2427	2339,2	257	254,8	108	108	579	3371	3281
2014	2432	2347,5	201	199,8	115	115	585	3333	3247,3
2015	2403	2325,2	215	214,1	76	76	567	3261	3182,3

Source : CD22+ bilans sociaux pour les assistants familiaux

4.2.2. Une répartition par filière qui reflète la politique départementale

L'ensemble des filières a été concerné par la baisse des emplois budgétaires. En emplois pourvus (ETP), l'évolution est plus marquée dans la filière administrative (-4,3 %), culturelle (-10,2 %) et sportive (-13,3 %). Des économies en ETP ont également été réalisées dans la filière médico-technique dont relève le personnel mis à disposition du GIP Labocéa. La réduction du nombre de collaborateurs de cabinet (de 6 à 3,8 ETP) explique la baisse des emplois fonctionnels (-16,9 %). La filière technique, qui représente plus de 46 % des effectifs en 2015, est restée quasiment stable sur la période. En revanche la filière sociale a été renforcée (+ 2,2 %) et devrait l'être encore davantage à l'avenir, le département ayant entamé une réforme de fond qui devrait avoir un impact sur l'évolution des métiers dans cette filière.

4.2.3. Un niveau des effectifs qui reste supérieur aux départements comparables

Le département emploie un nombre d'agents par habitant supérieur à la moyenne des départements de même taille. Ainsi, au 31 décembre 2013, ce ratio était de 5,7 pour mille habitants¹⁵. Il excédait la moyenne des départements de 500 000 à 799 999 habitants, qui était alors de 4,3¹⁶. Les charges de personnel du département des Côtes d'Armor, de 219 € par habitant, sont également supérieures, de 22 %, à la moyenne des départements de la strate, qui se situe à 179 € par habitant.

La politique d'internalisation conduite par le département peut expliquer partiellement ce constat. Des missions y sont assurées en régie alors que d'autres départements externalisent l'exercice. Par exemple, il assure en régie l'action éducative, l'entretien de ses locaux¹⁷, la restauration collective dans les collèges, le conseil et l'assistance aux collectivités en gestion de l'assainissement et des déchets, la gestion de ses barrages, et jusqu'en 2016 le développement économique¹⁸. De même, les effectifs du département incluent ceux du laboratoire d'analyses Labocéa, qui constitue une structure que peu de départements ont initiée. De ce fait, la comparaison est malaisée.

¹⁵ Population Insee 2013 : 595 561 habitants.

¹⁶ Insee, SIASP – CD de 500 000 à 799 999 hab). Source fiche DGCL 2015).

¹⁷ Le département a décidé d'intégrer les agents assurant l'entretien des bâtiments auparavant assuré par OHS, mesure dont le cout annuel est estimé à 320 583 €.

¹⁸ Malgré l'existence d'une structure indépendante chargée de la mission de développement économique (CAD) à laquelle le département verse une subvention, certaines missions comme le suivi de dossiers de subventions aux entreprises demeuraient à la charge des services du département jusqu'en 2016.

4.2.4. Une augmentation attendue des effectifs liée à de nouvelles internalisations

En 2016, le département a décidé de recentrer son intervention dans différents secteurs, avec l'objectif d'en réduire les coûts de fonctionnement et d'harmoniser le service rendu aux usagers. Ces choix politiques feront évoluer les effectifs à la hausse. Ainsi, la décision a été prise d'intégrer les CLIC¹⁹ qui fonctionnaient sous forme associative, et d'intégrer 8 agents. Quatre agents d'une association culturelle vont également être intégrés dans les effectifs du département. Le coût de ces deux mesures (salaires chargés estimés à 226 000 €) est compensé par l'arrêt du versement des subventions à ces deux structures.

4.3. UNE ORGANISATION ET DES OUTILS DE STRATEGIE EN MUTATION

4.3.1. Une direction des ressources humaines en réorganisation

Composée de cinq services en 2012²⁰ la direction des ressources humaines a connu une première réorganisation, qui a conduit à la création d'une cellule d'accompagnement des parcours professionnels en septembre 2014. Un nouveau projet d'organisation, qui vise à rendre plus visibles les axes de la politique de ressources humaines, devrait aboutir en 2017 à un schéma simplifié de 3 services axés respectivement sur la carrière et la paie, le parcours de l'agent et son accompagnement professionnel et la qualité de vie au travail (hygiène et sécurité, gestion du temps de travail, accompagnement social...).

La prise en compte des situations particulières et des handicaps a été simplifiée par la nomination d'un référent et la création d'un groupe de suivi. Le but est d'éviter les interventions multiples de différents services.

Le volet dialogue social est désormais rattaché directement à la direction générale.

4.3.2. Un outil de gestion prévisionnelle partiellement valorisé

Dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), mise en œuvre à partir de 2012, un travail de recensement des métiers a été initié. Les restitutions de ces travaux, en février 2013 puis janvier 2015, ont conduit à recenser 94 métiers différents au sein de la collectivité, à constater que 55 % des effectifs référencés se répartissaient en seulement cinq métiers (agents de la voirie, agents de gestion administrative, travailleurs sociaux, agents d'entretien, management intermédiaire) et à observer que 36 métiers sont occupés par seulement une à deux personnes. De même, la pyramide des âges par métier a permis d'identifier les plus impactés par les perspectives de départs en retraite et ceux considérés comme sensibles en termes de maintien d'expertise et de savoir-faire. Des points de fragilité ont été mis en évidence dans la dernière restitution (février 2016), en constatant que certains des 26 métiers pratiqués par un seul agent sont très sensibles, comme celui de paramétreur de logiciel paye ou d'expert en sécurité informatique. Parallèlement, il a été souligné que de nouveaux métiers n'étaient pas pourvus, comme ceux de conseiller en restauration scolaire, webmestre et gestion de contenu... D'autres enfin nécessitent une formation en raison de l'évolution des compétences exigées. Les métiers difficiles à pourvoir, ceux à revaloriser, ceux en voie de disparition ou à savoir-faire unique ont également été recensés.

¹⁹ Centres Locaux d'Information et de Coordination.

²⁰ (Service paie et pilotage, Service gestion carrière, service formation, service santé et conditions au travail et service carrière et mobilité).

Cet outil de GPEC est donc d'abord utilisé pour la gestion anticipée de crise. Ce travail de recensement a permis par exemple d'anticiper les conséquences d'un éventuel départ du seul agent qualifié en paramétrage de logiciel « paye », par l'insertion d'une clause dans le contrat du prestataire de service informatique. Une équipe inter-direction a été créée pour la gestion des dossiers Fonds social européen nécessitant une expertise particulière. Enfin une équipe formée à la sécurité informatique a été créée.

L'outil de GPEC mériterait d'être davantage utilisé pour définir une politique de recrutement à moyen ou long terme et comme outil de politique sociale. À l'origine, l'objectif était de repérer les métiers « d'avenir » et les métiers « sensibles », d'identifier les fonctions transversales, d'accompagner les parcours professionnels des agents et ainsi de pouvoir adapter la stratégie de recrutement aux métiers qui seront utiles dans l'avenir. Le département pourrait donc mieux utiliser cet outil, notamment pour évaluer l'impact du GVT et de l'effet noria sur la masse salariale dans les prochaines années, et pour mener une réflexion sur l'évolution des métiers et des profils nécessaires.

Dans sa réponse, le département admet qu'à ce jour ce travail sur les compétences est réalisé essentiellement au fil de l'eau, sur des métiers impactés par les futurs départs en retraite ou par une forte évolution des attentes. Il considère que le travail de refonte, en cours pour les politiques sociales, et à venir pour la politique routière, permettra d'identifier les besoins de demain en matière de métiers et de compétences, et d'enrichir la prospective pour les recrutements.

4.4. UNE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES EN COURS DE REFORME

4.4.1. Un choix politique de la nouvelle majorité

La nouvelle majorité départementale issue des élections de 2015 s'est engagée dans une réforme de la politique des ressources humaines avec une ambition déclinée en quatre axes stratégiques définis autour d'une « organisation territorialisée performante », d'un « nouveau cadre de travail exemplaire », de « l'accompagnement et du développement des parcours professionnels » et de la « cohésion sociale des agents de la collectivité ».

Un protocole d'accord a été soumis sans succès pour avis au comité technique les 20 juin et 29 juin 2016. Malgré ce désaccord, le conseil départemental a décidé d'approuver le 18 juillet 2016 le document retraçant la nouvelle politique, qui porte sur le temps de travail, les carrières et le régime indemnitaire.

4.4.2. La mise en conformité avec la durée légale du travail en 2017

La durée légale du travail des agents des collectivités, soumise au droit commun des 35 heures, a été fixée à 1600 heures annuelles en 2001²¹, portées à 1607 heures en 2004²². Par délibération du 26 mai 2000, soit avant la date d'application des 35 heures dans la fonction publique, le département des Côtes d'Armor avait acté pour un agent à temps complet la réalisation de 197 jours de travail d'une durée de 7h48, soit 1 536 heures annuelles. En 2006, une retenue d'un jour de congés a été appliquée à l'ensemble des agents, portant la durée annuelle à 1543 heures. Le régime propre au département était donc inférieur de 64 heures au régime de droit commun. Pour les 2 219 ETP du seul budget principal en 2015, c'étaient 142 016 heures perdues, soit l'équivalent d'environ 88 postes pour un coût proche de 4,1 M€²³.

²¹ (Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale).

²² La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, a modifié le temps de travail en fixant la durée légale à 1 607 heures par an en tenant compte de la journée de solidarité.

²³ Charges de personnel interne (chargées et hors assistants familiaux) de 103 776 487 € (source ANAFI) sur 2 219 ETP = 46 767 € x par 88 postes = 4 115 516 €. Un autre mode de calcul simplifié consiste à appliquer aux charges de personnel un pourcentage de 3,98 % (64 heures/1607 heures requises). On obtient le montant de 4 130 304 €.

Les élus du département, par la délibération du 18 juillet 2016, ont décidé « d'appliquer le cadre légal du temps de travail en vigueur dans la Fonction Publique à savoir les 1607 heures ». Ces dispositions ont été mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2017. Concrètement, les agents auront une durée de congés inférieure de plusieurs jours. Un agent qui travaillait par exemple 39 heures par semaine pouvait bénéficier de 55 jours de congés (soit 33 jours de congés et 22 jours de récupération). Avec le nouveau protocole il n'aura plus que 46 ou 48 jours selon les modalités de calcul des jours de fractionnement, dont 22 jours de récupération.

4.4.3. Le compte épargne temps (CET)

Au 31 décembre 2015, 1263 agents, soit près de la moitié des effectifs, disposaient d'un CET pour un total de 27 655 jours épargnés. Le nombre moyen de jours épargnés par compte était de 22 jours, ce qui est très élevé si on le compare avec d'autres départements²⁴. Certains agents ont pu, avant que les textes n'évoluent et ne l'interdisent, accumuler une centaine de jours. Ce nombre élevé est à mettre en parallèle avec la durée du temps de travail qui était inférieure à la durée légale.

La monétisation du CET n'était pas autorisée jusqu'à présent. Le protocole du 18 juillet 2016 la permet désormais à compter du 1^{er} janvier 2017 dans les conditions prévues par l'arrêté du 28 août 2009, soit par jour de CET, 125 € pour les catégories A, 80 € pour les catégories B et 65 € pour les catégories C. L'indemnisation ne portera que sur les jours au-delà de 20 jours, soit 10 155 jours pour 489 agents fin 2015 et un coût total potentiel de 923 630 €. Par ailleurs, le protocole fixe une limite de 5 jours indemnisables par an, soit un coût maximal de 222 561 € chaque année dans l'hypothèse où tous les agents concernés souhaiteraient monétiser leurs CET. Le risque financier est donc faible.

4.4.4. La gestion des heures supplémentaires

Le département a formalisé dans un « guide sur l'organisation du temps de travail » les modalités applicables aux heures supplémentaires. La version de ce guide en vigueur sur la période sous contrôle est conforme aux dispositions prévues par le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002, notamment en rappelant le principe de la récupération des heures supplémentaires. Le guide a également introduit la possibilité pour les agents de catégories B et C de certains services ou directions d'être rémunérés. Il s'agit notamment d'agents intervenant en dehors des plages horaires 8h-18h30 dans le cadre des dispositifs de viabilité du réseau routier départemental ou lors de manifestations culturelles.

Le contrôle des heures supplémentaires suit une procédure rigoureuse qui repose sur plusieurs niveaux hiérarchiques. Les agences techniques en concentrent l'essentiel (83 %). L'application des règles, notamment le respect du plafond de 25 heures n'appelle pas d'observations. L'ensemble des heures supplémentaires payées en 2015 ne représentent que 0,3 % du total des heures travaillées, ce qui est peu significatif.

4.4.5. Des procédures de mobilité interne renouvelées

Les procédures de mobilité interne des agents reposaient jusqu'à présent essentiellement sur l'ancienneté de service public et dans les services du département ainsi que sur l'âge, plutôt que sur des profils de compétences. Si ces critères présentaient un caractère objectif, ils privaient le département d'un réel outil de management et interdisaient aux agents de pouvoir s'inscrire dans un parcours de compétences.

²⁴ Le nombre moyen de jours épargnés dans le département d'Ille-et-Vilaine est de 11 jours par compte.

Une première avancée a été réalisée en 2014 avec la nomination de conseillers en évolution professionnelle et la mise en place d'une procédure permettant à chaque agent de faire connaître ses souhaits de mobilité. Le protocole de juillet 2016 a décidé de rénover la procédure de « recrutement interne » avec l'objectif affiché de ne plus confier la mobilité des agents à la seule initiative du service employeur. Désormais un circuit de validation des vacances de poste associe la direction générale et les différents directeurs pour décider de la suite donnée : gel du poste, déclaration de vacance ou redéploiement. Avant la publication de vacance, la DRH propose aux agents susceptibles de convenir pour le poste de se positionner. Une nouvelle procédure mise en place en janvier 2017 s'apparente à un recrutement externe avec notamment une lettre de motivation, la constitution d'un jury, la définition de critères de choix (compétences, capacités d'intégration, parcours professionnel...), et l'élaboration d'une grille d'analyse des critères co-construite par la DRH et le service concerné. Les recrutements feront à l'avenir l'objet d'un compte-rendu systématique précisant l'application des critères de recrutement.

4.4.6. Un plan de formation ancien qui devrait évoluer

Le nombre d'agents ayant suivis une formation les trois dernières années est en diminution, et passe de 1936 agents en 2013 à 1504 en 2014 et 1458 en 2015, le pourcentage de l'effectif ayant suivi une formation passant de 80 % à 63 %. Le nombre de journées de formation a également baissé : 8034 en 2013, 6745 en 2014 et 6022 en 2015 soit une baisse de 25 %. Cette diminution est liée en partie aux propositions de formation, qui ne sont plus toujours adaptées aux besoins des agents et des services.

Le dernier plan de formation s'est achevé en 2013. Un projet de plan triennal 2015-2017 qui devait associer chaque directeur pour la définition des besoins a été suspendu dans l'attente de la réorganisation des services réalisée en 2016. Il est nécessaire de le réactiver et de l'adapter aux nouveaux besoins des services.

Dans sa réponse, le conseil départemental indique que la démarche d'élaboration du plan est programmée en 2017 pour une mise en œuvre sur la période 2018-2020. Afin de couvrir de façon transversale les besoins, il a été décidé de mettre en place une approche par métier, complétée par une approche hiérarchique par direction.

4.5. LE REGIME INDEMNITAIRE EN VIGUEUR SUR LA PERIODE

4.5.1. Le poids financier du régime indemnitaire et sa répartition

L'ensemble des indemnités versées aux agents du département (hors assistants familiaux) s'élevait en 2015 à 13,8 M€, représentant 20 % environ du total des rémunérations, comparable à ce qui est constaté dans les autres départements bretons. La prime « conseil général » représentait à elle-seule le quart des compléments de traitement, contre 12 à 15 % pour les autres principales indemnités (indemnité administrative et technique (IAT), l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP), l'indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires (IFTS) et l'indemnité spécifique de service (IHTS).

4.5.2. Un régime indemnitaire complexe, peu lisible et ne constituant pas un outil de management

Le régime indemnitaire en vigueur sur la période sous contrôle avait peu évolué depuis 10 ans. Il était fondé sur une quinzaine de délibérations relatives à l'ensemble des agents ou spécifiques à certaines fonctions. Il en résultait un régime peu lisible en raison du très grand nombre de primes diverses, dont certaines sont anciennes. La réforme introduite par la loi 2010-751 du 5 juillet 2010 modifiant le régime applicable aux administrateurs et aux attachés et remplaçant l'IFTS et l'IEMP par la prime de fonction et de résultat (PFR), n'avait pas été mise en œuvre. En 2015, 25 primes différentes coexistaient.

Volontairement attribué de manière égalitaire, ce régime ne constituait pas un outil de management dans la mesure où il ne prévoyait quasiment aucune modulation au regard de la manière de servir, de l'absentéisme ou de l'engagement professionnel²⁵. Les coefficients devant moduler les montants de base fixés dans les délibérations, étaient, sauf quelques exceptions, appliqués uniformément à tous les agents d'un même grade par les arrêtés individuels.

Dans sa réponse, le conseil départemental explique que c'est fort de ce constat qu'il a décidé de mettre en place dès le 1^{er} janvier 2017 le nouveau dispositif indemnitaire dénommé « Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel » (cf. § 4.6).

4.5.3. L'application du régime indemnitaire sur la période sous contrôle 2012-2015

Le régime indemnitaire applicable sur la période 2012-2015 était récapitulé sous forme d'un tableau par filière et par catégorie

La chambre a constaté que les primes et indemnités versées respectaient dans l'ensemble les principes d'attribution, qu'ils soient réglementaires ou précisés par les décisions de l'assemblée ou encore définis dans les décisions d'attribution signées du président. L'application du régime indemnitaire n'appelle donc pas d'observations majeures.

Quelques anomalies ont pu toutefois être relevées qui ne peuvent être qualifiées de significatives eu égard à leur montant.

Des indemnités d'administration et de technicité (IAT) ont été versées aux auxiliaires puéricultrices alors que le décret 91-875 du 6 septembre 1991 l'instituant ne le prévoit pas.

Plusieurs agents ont perçu des indemnités d'exercice des missions préfecture (IEMP) à des taux supérieurs au coefficient 1 prévu au tableau des primes, dépassant pour certains 3.

Deux attachés ont perçu une indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires (IFTS) basée sur la grille de 1^{ère} catégorie applicable aux attachés territoriaux principaux (980,79 € et 958,56 € au lieu de 719,15 €). Un rédacteur principal de 1^{ère} classe a perçu un montant mensuel de 350,18 € alors que le montant maximal prévu dans le tableau des primes et indemnités pour sa catégorie est de 283,43 €. Pour rémunérer la prise de responsabilité de ces agents le département aurait pu, tout en se basant sur le montant annuel de leur catégorie, prévoir une modulation dans les décisions individuelles.

²⁵ Il est parfois tenu compte du niveau de responsabilité assumée notamment pour les attachés exerçant des fonctions de direction et quelques agents bénéficient d'un coefficient dérogatoire (IAT par exemple).

4.5.4. La situation de l'ancien directeur général des services

4.5.4.1. La situation administrative

M. Quéméré a exercé, à compter du 6 juillet 1998, les fonctions de directeur général des services sous le statut d'agent contractuel à durée indéterminée. Par convention signée le 13 mai 2009, il a été mis à disposition du Syndicat mixte du zoopole de Ploufragan (devenu en 2013 le SM de la technopole de Saint Briec Armor) pour y exercer les fonctions de directeur. La convention initiale conclue pour une durée de trois ans a été reconduite plusieurs fois. Le dernier avenant de reconduction court jusqu'en avril 2019, ce qui correspond à une durée totale de 10 ans, qui est le maximum prévu par le décret 88-145 du 15 février 1988. La convention précise qu'à l'issue de sa mise à disposition, le département sera tenu de reprendre M. Quéméré dans ses fonctions antérieures « ou à défaut, sur un poste équivalent ».

4.5.4.2. Une rémunération restée à la charge du département

L'article 35-1 IV du décret 88-145 du 15 février 1988 prévoit que : « la mise à disposition donne lieu à remboursement. Toutefois, il peut être dérogé à cette règle, conformément à une décision prise par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ». Le département, « eu égard à sa qualité de membre du syndicat » a ainsi décidé de prendre à sa charge, en plus de la rémunération de son propre directeur général des services (DGS) en poste, le traitement de M. Quéméré, son régime indemnitaire et les différents avantages en nature dont il bénéficie au syndicat. Supérieur de près de 600 € à celui de l'actuel DGS du département, qui gère pourtant plus de 3000 agents, le salaire net de M. Quéméré est, de fait, le plus élevé versé par la collectivité.

La chambre rappelle en tout état de cause, que le conseil départemental, s'il se retire du syndicat mixte comme il est prévu avant la fin de l'année 2017, ne pourra pas continuer à mettre M. Quéméré à sa disposition sans remboursement.

4.5.4.3. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire dont bénéficie M. Quéméré depuis sa mise à disposition appelle plusieurs observations.

4.5.4.3.1. *Prime de responsabilité des emplois administratifs de direction*

M. Quéméré perçoit depuis juin 2009, soit postérieurement à sa mise à disposition, une prime de responsabilité des emplois administratifs de direction pour un montant mensuel de 804,53 €. Or, étant liée à la fonction de DGS, cette prime ne peut être versée par le département à deux agents, sauf sous certaines conditions de remplacement pour indisponibilité du titulaire du poste. Depuis 2009, tous les DGS successifs l'ayant perçu, M. Quéméré n'aurait donc pas dû percevoir cette prime. Dans sa réponse, le département annonce la fin du versement de la prime de responsabilité à M. Quéméré, à la demande de celui-ci.

4.5.4.3.2. *Indemnités de fonctions et de résultats (IFR)*

M. Quéméré perçoit une IFR mensuelle de 619,62 € alors que la délibération du 3 novembre 2008 l'instituant indique que seuls les agents titulaires peuvent en bénéficier. Cette indemnité lui a donc été attribuée sans base juridique. Il s'est vu attribuer cette prime pour compenser la correction apportée à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), qui lui était précédemment indument versée suite à une erreur d'application du décret concerné.

4.5.4.3.3. IFTS des administrations centrales

M. Quéméré a bénéficié d'une indemnité calculée sur le montant moyen annuel des administrateurs hors classe affecté du coefficient maximum de 3, soit 1 111,50 € par mois. Cette indemnité a vocation à varier en fonction du supplément de travail fourni et de l'importance des sujétions auxquelles le bénéficiaire est soumis dans l'exercice de ses fonctions. Comme pour l'IFR, l'attribution de l'IFTS aurait nécessité que le département puisse s'assurer de la manière de servir de M. Quéméré, ce qui n'a pas été le cas.

4.5.5. Le caractère illégal du régime indemnitaire de l'article 111 de la loi de 1984

Par exception au principe de parité édicté par l'article 88 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, son article 111 autorise le maintien des avantages acquis collectivement ayant le caractère de complément de rémunération, sous certaines conditions, notamment qu'ils aient été décidés avant son entrée en vigueur. De plus, les modalités d'évolution du montant, ainsi que les conditions d'attribution doivent avoir été prévues par l'organe délibérant, seul compétent en la matière.

Les agents du département des Côtes d'Armor perçoivent une prime intitulée « Conseil général », versée mensuellement depuis 1971, qui représente le poste le plus important des rémunérations accessoires (environ 3,5 M€ par an soit 25 % du total des primes et indemnités). Aucune délibération explicitant notamment le mode de calcul et de revalorisation n'a été produite. De plus, le niveau par catégorie fixé pour cette prime²⁶ n'a pas été respecté pour tous les agents. Ainsi un dépassement du montant maximum de 279 € fixé pour la catégorie A a été constaté dans les fiches de paie d'un certain nombre d'agents de la filière médico-sociale.

4.6. LA MISE EN ŒUVRE DU RIFSEEP

Le département a décidé de mettre en place dès le 1er janvier 2017 le nouveau dispositif indemnitaire, dénommé « Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel » (RIFSEEP), issu du décret 2014-513 du 20 mai 2014. Le RIFSEEP, qui a pour objectif de simplifier et d'harmoniser le régime indemnitaire, conduit en conséquence à l'abrogation d'une partie des dispositifs qui étaient en vigueur. Une délibération en date du 9 décembre 2016 a validé ce nouveau régime indemnitaire. Le montant brut de régime indemnitaire perçu au 31 décembre 2016 est ainsi cristallisé et transposé à compter du 1er janvier dans le dispositif RIFSEEP dans ses deux composantes : l'indemnité de fonctions et de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA) qui permettra la modulation au regard de l'engagement professionnel et de la manière de servir. La mise en place du RIFSEEP se fera en deux temps. A partir du 1^{er} janvier 2017, la partie IFSE seulement est mise en place. La partie CIA sera mise en œuvre en 2018 à partir de l'évaluation individuelle des agents en 2017.

4.7. LA REMUNERATION DES NON TITULAIRES

L'article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 prévoit que la rémunération des agents non titulaires sous contrat à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats d'une évaluation triennale. La chambre observe que le département n'a pas mis en place ce réexamen.

²⁶ Décision modificative du 4 juin 1991.

Dans sa réponse, le conseil départemental ne conteste pas l'absence de réexamen triennal mais précise que les agents en CDI ont, dans les faits, un déroulement de carrière similaire à celui des agents titulaires. La chambre rappelle toutefois que les agents en CDI ne peuvent avoir de déroulement de carrière prédéfini. Une délibération qui organiserait par exemple une revalorisation automatique de leur rémunération serait illégale²⁷. Une augmentation est possible mais seulement au vu des résultats d'une évaluation qui comporte notamment un entretien portant sur les résultats professionnels au regard des objectifs assignés.

5. L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ACHAT PUBLIC DANS LE DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR

5.1. LES DELEGATIONS

Au cours des deux dernières mandatures, les assemblées délibérantes ont successivement chargé les présidents de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de marchés publics et des accords-cadres, ainsi que des avenants budgétés, conformément aux règles du CGCT.

Selon les dispositions du CGCT, l'organe exécutif peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents, ainsi qu'aux responsables des services du département. Ces délégations n'appellent aucune observation de la part de la chambre. Elles sont de plus largement théoriques puisque sur l'échantillon de marchés examinés le président du conseil départemental est le seul signataire des contrats passés par le département.

5.2. L'ORGANISATION INTERNE

5.2.1. L'optimisation des achats transversaux

5.2.1.1. L'amélioration de l'évaluation des besoins

En préalable à la réorganisation du service, un audit mené en 2012 a permis à la collectivité de mieux connaître la nature de ses consommations par services et par fournisseurs. Des outils de gestion permettant d'analyser les dépenses ont été mis en place, l'un des objectifs étant de diminuer les achats hors marché. Le but est partiellement atteint puisque la part des dépenses « hors marchés » dans le total des dépenses de fonctionnement est passée de 17 % en 2014 à 13 % en 2015.

5.2.1.2. La standardisation des achats transversaux

Le département a adopté une politique de standardisation des achats transversaux communs à l'ensemble des services, comme le mobilier ou les fournitures de bureau, qui permet une diminution du coût unitaire des produits. Cette stratégie a été accompagnée d'une réflexion sur la qualité et la fiabilité des produits retenus, ainsi que sur le choix des fournisseurs, qui doivent proposer les mêmes produits sur plusieurs années.

²⁷ CE du 30 juin 1993, Préfet de la Martinique, req. N°120658, 129984, 129985.

5.2.1.3. La mutualisation des achats

Depuis plusieurs années, le département recourt à une centrale d'achat publique pour une partie de ses fournitures et équipements courants. Afin de réduire encore les prix, une convention de partenariat entre les quatre départements bretons et cette centrale a été signée en 2014 pour les véhicules et le matériel informatique. Les avantages tarifaires sont conditionnés à un volume d'achats minimum sur quatre ans, le département costarmoricain s'engageant à réaliser 20 % des achats bretons. Par ailleurs, un groupement de commande a été mis en place entre le département, d'autres collectivités et des établissements publics pour l'achat de fioul. Un autre a été signé avec le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour l'achat d'équipements de protection individuelle.

5.2.2. La centralisation de la fonction achats

En matière d'achat, l'objectif affiché par les différents exécutifs qui se sont succédé depuis 2009 a été de centraliser les différents services achats qui existaient jusqu'alors dans les directions afin de maîtriser les dépenses mais aussi de renforcer la sécurité juridique des contrats et des procédures.

Jusqu'en 2009, les marchés de voirie et de construction de collèges étaient ainsi passés par deux directions distinctes. Seule la commission d'appel d'offres, unique pour le département, pouvait permettre une certaine homogénéisation, mais dans les faits, l'essentiel du travail de préparation était réalisé au sein de chacune des directions.

En 2009, une première étape d'harmonisation de la fonction achats a été mise en œuvre. Un service de la commande publique a ainsi été créé avec pour missions de réaliser une veille juridique, conseiller les autres services de la collectivité et garantir une certaine harmonisation des pratiques.

En 2012, le service des moyens généraux en charge des marchés transversaux a fusionné avec le service de la commande publique. Outre l'assistance juridique auprès des directions non dotées de compétences, cette nouvelle cellule gérait directement les marchés transversaux de fournitures courantes et de services ainsi que l'entretien des locaux. En 2013, le référent des marchés informatiques lui a été rattaché.

Début 2016, il subsistait, outre le service de la commande publique et des moyens généraux (SCPMG), un référent au sein du pôle développement et deux services « marchés » autonomes aux pôles aménagement et éducation, qui conservaient la compétence de passation et exécution des marchés.

Depuis le 1^{er} septembre 2016, une nouvelle organisation est en place, avec la réunion au sein d'un seul service de l'essentiel des compétences liées à l'achat public. Le SCPMG est devenu le service gestionnaire de la commande publique, ayant en charge désormais le déroulement de toute la procédure, la veille juridique et le suivi des contentieux. Le pôle aménagement conserve quelques compétences techniques spécifiques, comme la rédaction du dossier de consultation des entreprises (DCE) ou celle du rapport d'analyse des offres pour les marchés de voirie, mais c'est désormais le SCPMG qui valide tous ces documents.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les résultats de cette nouvelle organisation, la chambre relève que cet effort de centralisation devrait permettre une optimisation des moyens et une plus grande sécurisation des procédures.

5.2.3. Le contrôle interne

Le contrôle interne exercé depuis plusieurs années par le service de la commande publique et des moyens généraux (SCPMG) notamment pour les marchés de voirie et de construction de collèges, était limité au contrôle des procédures lors de la phase de la commission d'appel d'offres. Le SCPMG était destinataire des dossiers quelques jours seulement avant la réunion et ne pouvait réparer que les éventuelles erreurs manifestes de procédures avant le passage devant les élus. Il est à souligner toutefois que le département n'a été la cible d'aucun contentieux depuis de nombreuses années, ce qui témoigne d'une rigueur collective dans la mise en œuvre des procédures.

Afin de cadrer les pratiques, le SCPMG a également diffusé deux guides, l'un concernant l'achat public en général et le second plus spécifiquement les marchés à procédure adaptée (MAPA), qui restent toutefois à actualiser afin de tenir compte de la nouvelle organisation. La chambre observe que la centralisation des compétences et des procédures au sein du SCPMG devrait réduire le champ du contrôle interne, avec la diminution du nombre d'acteurs concernés et des risques d'erreurs associés.

5.2.4. La liste des marchés conclus (art 133 du CMP)

La publication de la liste des marchés conclus l'année précédente s'effectue sur le site internet, comme la réglementation le permet. Cette liste est établie selon les règles en vigueur²⁸. Le contrôle a révélé toutefois quelques erreurs mineures sur les dates d'attribution indiquées. Il en a été ainsi, en 2015 des marchés pour la reconstruction du collège de Ploufragan. Pour le département, il s'agit d'erreurs matérielles d'enregistrement dans le logiciel comptable. Il précise qu'une vigilance particulière sera portée sur ce point

5.3. MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES

L'étude a porté sur un échantillon de 50 marchés qui concernent 6 opérations distinctes pour lesquelles 9 consultations ont été lancées. Parmi elles, on compte 2 procédures adaptées, 6 appels d'offres ouverts et 2 concours restreints de maîtrise d'œuvre. Ces procédures ont été lancées par 3 directions différentes, entre 2013 et 2015.

La passation de ces marchés n'appelle pas d'observations majeures.

La chambre a pu ainsi constater la bonne tenue des dossiers, dans lesquels les pièces indispensables à toute procédure figuraient ou ont pu être produites après recherche.

Elle relève toutefois la différence de classement des documents entre les directions²⁹ et invite le département à se doter d'une méthodologie commune d'archivage des documents de marchés permettant de faciliter le traçage des procédures.

²⁸ Arrêtés du 29 décembre 2007, du 30 décembre 2009 et du 21 juillet 2011.

²⁹ La direction chargée de la voirie a pu présenter des dossiers complets avec une méthode de classement identique permettant un traçage sans difficultés de la consultation. En revanche, les dossiers du pôle éducation étaient classés de manière aléatoire.

6. LA POLITIQUE TOURISTIQUE

L'activité touristique représente le 2^{ème} secteur économique après l'agro-alimentaire. Avec 760 M€ de chiffre d'affaires généré par l'activité touristique, 2,5 millions de touristes accueillis à l'année et 22,8 millions de nuitées, le département se place au 14^{ème} rang en France. Selon le département, le secteur touristique emploierait 7 060 salariés sur l'année sans compter les emplois indirects. Le département exerce sa compétence dans le cadre d'un partenariat avec le comité départemental du tourisme devenu Côtes-d'Armor Développement en 2013.

6.1. L'EXERCICE DES COMPETENCES « TOURISME » DANS LE CADRE DES MISSIONS CONFIEES PAR LA LOI

La loi NOTRe³⁰ a en effet maintenu le tourisme comme une compétence partagée entre les régions, les départements, les communes et les EPCI. Par ailleurs, certaines missions sont spécifiquement confiées au département par le code du tourisme (élaboration d'un schéma départemental d'aménagement touristique), le code de l'environnement (le département instruit et suit le Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées (PDIPR)) et le code des sports (élaboration d'un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature).

6.2. LE PARTENARIAT AVEC COTES D'ARMOR DEVELOPPEMENT

6.2.1. Les conventions en vigueur sur la période

L'association Cotes d'Armor Développement (CAD) est issue de la fusion en 2013 de l'agence de développement économique et du comité départemental du tourisme (CDT). Le 4 juin 2013, le département et CAD ont signé une convention pluriannuelle de partenariat (2013-2015) qui définissait les missions de CAD. Celles-ci devaient s'organiser autour de 4 pôles dont trois ont un lien avec le tourisme:

- « Prospections/événements », dont une action relève du tourisme (promotion et valorisation de l'image du territoire costarmoricain) ;
- « Territoire », dont une action est clairement fléchée vers l'accompagnement des territoires dans l'évolution de projet de développement touristique ;
- « Séjours touristiques », avec le développement d'une mission « tourisme d'affaire et de groupes », la conception et la promotion des courts séjours, la promotion de la randonnée et l'intégration d'outils marketing (site internet).

6.2.2. Une absence de définition claire des rôles respectifs du département et de CAD

La convention de 2013 a déterminé les missions générales confiées à CAD mais elle n'a pas clairement défini le partage des rôles entre l'agence et les services du département. L'article 7, assez précis pour le développement économique, restait vague en matière de tourisme (« assurer un rôle d'appui technique auprès des services du CG pour la définition et la mise en œuvre de ses politiques de soutien au développement territorial ».).

³⁰ Articles 104 (modifiant l'article L. 1111-4 du CGCT) « Les compétences en matière (...), de tourisme, (...) sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. » et 105.

Dans sa réponse, le département indique certes que des fiches actions définissant le partage des tâches ont été élaborées lors de la préparation du plan départemental du tourisme en 2010 mais n'ont pas été reprises dans la convention de 2013. De même, celle-ci n'a pas prévu de structure de pilotage et de coordination.

Les services du département ont continué par ailleurs de mener des actions relevant du tourisme, ce qui a conduit à des redondances. C'est particulièrement le cas en matière de communication, compétence dont s'est emparée CAD, alors que la convention de 2013 prévoyait que la communication d'image et de promotion globale du territoire restait de la responsabilité du département. Ainsi, sur la dernière période, la campagne de promotion de CAD22 (« la Bretagne se révèle en Cotes d'Armor ») s'est superposée à celle du département (« ailleurs c'est tout à côté »).

De même, la convention ne donnait pas à CAD d'objectifs précis et quantifiables. Elle prévoyait seulement qu'un « programme d'actions planifiées sera présenté et validé chaque année par les instances décisionnelles de CAD », sans plus de précisions. Elle indiquait enfin que le programme d'actions devait se traduire par un suivi d'indicateurs, sans toutefois les définir. La possibilité pour le département d'évaluer l'action de CAD n'était donc pas clairement établie.

6.2.3. Le renouvellement de la convention de 2013

Consentie pour une durée de trois ans, la convention pouvait être renouvelée par tacite reconduction sauf dénonciation par l'une des parties. La commission permanente du département a accordé le 5 avril 2016 un acompte de 530 000 € sur la subvention annuelle « dans l'attente de la convention qui sera signée pour l'ensemble de l'année 2016 ». Un avenant a de fait précisé les conditions du partenariat pour l'année 2016, en intégrant notamment deux nouvelles actions : la définition et la mise en œuvre d'un plan de communication et l'évaluation du plan départemental de développement touristique. Par ailleurs, une augmentation de la subvention est appliquée en raison du transfert à CAD du budget de communication du département.

Cet avenant ne couvrait que l'année 2016 dans l'attente à la fois des précisions de mise en œuvre de la loi NOTRe (de manière à inscrire l'action de CAD dans un partenariat multipartite associant la Région et les EPCI) et des résultats de l'évaluation du projet d'établissement de CAD.

Les contours du partenariat entre le département et CAD sont amenés à évoluer notamment en raison de l'évolution du paysage des EPCI (passage de 30 à 8) et du positionnement de la Région, entités avec lesquelles le département partage la compétence tourisme.

6.3. LE PLAN DEPARTEMENTAL DE DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE 2010-2015

6.3.1. Le plan départemental de développement touristique 2010-2015

Conformément à l'article L. 132-1 du code du tourisme le département s'est doté d'un schéma départemental de développement touristique depuis les années 1990. Celui en vigueur sur la période (2010-2015), a été préparé avec le soutien du comité départemental du tourisme et la contribution d'un cabinet spécialisé. Adopté par une délibération du conseil général du 22 novembre 2010, ce plan se déclinait en 30 actions à mener, axées autour de l'amélioration de l'attractivité et de la visibilité des Côtes d'Armor (10 actions), l'amélioration de l'accessibilité (10 actions), l'amélioration de la qualité de l'offre (4 actions), le renforcement du tourisme social et accessible aux handicapés (4 actions) et l'efficacité par l'optimisation du pilotage (2 actions).

La priorité était ainsi mise sur l'attractivité et l'accessibilité. Le département a privilégié le soutien à l'immatériel, en particulier la promotion, en supprimant progressivement le financement des investissements (hébergements, équipements de loisirs).

Par ailleurs, le plan ne précisait pas les modalités de sa mise en œuvre. De fait, le partage des rôles entre les services du département et le CDT n'était pas explicitement exposé.

6.3.2. L'évaluation du plan de développement menée par CAD

Selon la délibération du 22 novembre 2010, le plan devait faire l'objet d'une évaluation annuelle. L'action n° 30 devait permettre d'« assurer un suivi et une évaluation annuelle du Plan départemental avec la mise en place d'outils d'évaluation ». Mais aucune précision n'était apportée sur le choix des acteurs de cette évaluation. Dans les faits, aucune évaluation annuelle n'a été réalisée.

En revanche une évaluation globale du plan a été menée en 2015 par CAD, en association avec les services du département. Un audit externe aurait sans doute été plus pertinent et plus objectif. En effet, le CDT ayant été à l'origine du plan, CAD, qui en est l'émanation, a eu tendance dans son évaluation à justifier notamment par des facteurs exogènes la non réalisation de certains objectifs. Par ailleurs, l'absence de critères objectifs quantifiables incite à examiner les résultats de l'évaluation avec prudence.

Nonobstant ces réserves, le rapport d'évaluation souligne que le plan a été faiblement suivi sur la période, mais en rejette les causes sur « l'exhaustivité du plan, la gouvernance complexe et un contexte concurrentiel avec le partenaire régional ». Selon le rapport 50 % des actions étaient entièrement réalisées mais 90 % auraient eu au moins un début de réalisation. Le meilleur résultat concerne la promotion et la communication alors que les actions relatives à l'amélioration de l'offre ont connu des taux de réalisation plus faibles.

Sur la base des recommandations de la chambre, le département a décidé de refonder le dialogue de gestion avec CAD, notamment par le biais de la mise en place et du partage, par l'agence, d'outils analytiques de suivi de son activité.

6.4. LA POLITIQUE TOURISTIQUE : UNE ACTION NON PRIORITAIRE POUR L'AVENIR

6.4.1. La démarche stratégique marque une pause

Les contraintes budgétaires et la loi NOTRe limitent la capacité d'intervention du département auprès des entreprises privées pour l'amélioration de la qualité de l'offre ou de la performance numérique. Par ailleurs, la nouvelle organisation territoriale reposant sur les 8 intercommunalités créées le 1^{er} janvier 2017, ainsi que l'absence de visibilité sur la répartition de la compétence partagée entre le département, les intercommunalités et la région, ont conduit le département à ne pas s'engager dans la définition d'un nouveau schéma de développement touristique. Une concertation doit être menée dans le cadre de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP).

Le département entend poursuivre son partenariat avec CAD dans un nouveau cadre. L'action de CAD en matière touristique devrait être circonscrite aux missions socles d'un comité départemental du tourisme en particulier l'ingénierie-conseil auprès des EPCI et auprès d'associations pour la montée en puissance d'événements structurants, les réflexions stratégiques pour le développement d'équipements structurants (ex. : Zooparc Trégomeur), et la mise en œuvre d'actions de communication. Sur ce dernier domaine, la chambre souligne qu'une politique départementale spécifique risque d'être redondante avec celle de la région.

Le département prévoit également pour CAD de nouvelles missions, non liées au tourisme, d'ingénierie territoriale à travers l'observatoire départemental (Armorstat) ainsi qu'une collaboration dans le cadre d'une mission « bien vieillir ».

Le département prévoit, enfin, de conforter l'attractivité touristique des Côtes d'Armor en créant une structure juridique unique pour gérer six sites patrimoniaux à vocation touristique, actuellement gérés de manière indépendante soit par lui-même, soit par des associations. L'objectif est d'améliorer la gestion et d'harmoniser les programmes d'animations des différents sites.

6.4.2. La disparition d'un service « tourisme » dans le nouvel organigramme

Auparavant, une mission tourisme était identifiée parmi celles exercées par la direction de l'économie, de l'emploi et des territoires (DEET). Désormais, l'organigramme n'identifie plus expressément cette mission, réputée exercée par la direction développement territorial et citoyenneté. La politique de communication a par ailleurs été transférée à CAD.

6.4.3. La diminution des moyens financiers consacrés en interne

Sur les 3,037 M€ consacrés au tourisme dans le budget de fonctionnement 2016, l'essentiel - à savoir 2 500 000 € soit 82 % du total- est consacré à la subvention versée à CAD pour l'exercice des compétences externalisées. En réalité la somme dédiée au seul tourisme est nettement inférieure puisque jusqu'en 2016, CAD avait également une compétence développement économique. De fait, le montant de la subvention versé à CAD 22 devrait être réduit en 2017 afin de tenir compte des seules compétences liées au tourisme.

6.4.4. Le maintien d'un soutien de l'investissement en lien avec le tourisme

Le département ne se désintéresse pas de l'investissement en matière de tourisme. Des projets locaux reçoivent des concours au titre des contrats de territoire. Pour la période 2016/2020, 30 projets d'équipements ou d'aménagements touristiques portés par des communes ou des communautés de communes ont fait l'objet d'une décision de financement au titre des contrats de territoire, pour un montant total de 3 M€ de subventions dont 200 000 € inscrits en 2016. Le département doit aussi contribuer à la rénovation de la ligne Guingamp-Paimpol, qui aura un impact sur le tourisme, à hauteur de 3 M€ pour la seule année 2016.

7. ANNEXES

Annexe 1 - Evolution des ressources fiscales

<i>En millions d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	évol 16/12
Taxe foncière sur les propriétés bâties	97,37	102,12	104,67	107,62	108,66	11,59%
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	41,74	44,65	44	45,88	46,3	10,92%
IFER	0,91	1,07	1,22	1,28	1,31	43,96%
FNGIR	14,85	15,01	15,01	15,01	15,01	1,08%
Fonds de péréquation de la CVAE		1,46		2	1,99	
Frais de gestion de la taxe foncière			8,38	8,14	8,35	
Taxe départementale de publicité	48,62	44,71	51,54	59,23	65,97	35,68%
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement	0,94	0,62	0,57	0,58	0,65	-30,85%
Autres impôts	4,14	2,08	0,4	0,03	0,62	-85,02%
Fonds de péréquation des D.M.T.O.(solde net)	6,26	4,07	2,44	0,84	3,726	-40,48%
Taxe d'aménagement		0,58	3,94	4,7	6,42	
Taxe sur les conventions d'assurance	75,17	75,54	76,1	77,71	77,75	3,43%
taxe sur l'électricité	7,26	8,1	7,62	7,54	7,78	7,16%
TIPP	34,55	34,3	34,8	34,17	33,89	-1,91%
TOTAL Impôts	331,84	334,33	350,14	364,74	378,43	14,04%

Source : comptes administratifs

Annexe 2 Les dotations et participations

<i>en millions d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	évol 16/12
Dotations						
Dotations Globales de Fonctionnement	122,38	122,72	119,01	109,66	100,38	-18,00%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	78,82	79,17	75,46	66,10	56,75	-28,00%
<i>Dont DGF concours particuliers</i>	43,56	43,56	43,56	43,56	43,62	0,20%
Dotations générales de décentralisation	6,47	6,47	6,74	6,74	6,70	3,60%
Participations	37,22	37,97	40,11	39,61	43,10	15,80%
<i>Dont Etat</i>	0,02	0,54	0,80	0,81	0,51	2908,70%
<i>Dont régions</i>	0,14	0,07	0,05	0,10	0,04	-70,00%
<i>Dont départements</i>	0,20	0,21	0,22	0,19	0,17	-16,00%
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	1,98	1,71	1,35	1,04	1,17	-41,10%
<i>Dont fonds européens</i>	1,41	1,27	1,78	1,51	1,26	-10,90%
<i>Dont autres</i>	33,47	34,17	35,92	35,97	39,96	19,40%
Autres attributions, participations et compensations	30,93	31,57	28,93	28,04	27,85	-10,00%
<i>Dont péréquation</i>	29,39	28,16	27,26	26,13	25,84	-12,10%
<i>Dont autres</i>	1,54	3,41	1,67	1,91	2,01	30,10%
Ressources institutionnelles	197,00	198,74	194,79	184,04	178,03	-9,60%

Annexe 3 - Evolution des produits de l'ensemble des départements français

<i>En millions d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	16/12
Ressources fiscales propres	42 147	42 449	43 176	44 463	45 794	8,70%
Fiscalité reversée	-102	79	867	802	803	
Dotations et participations	18 884	19 158	18 904	17 451	16 445	-12,90%
Ressources d'exploitation	2 521	2 583	2 667	2 549	2 451	-2,80%
Production immobilisée, travaux en régie	39	42	49	47	46	18,00%
Produits de gestion	63 489	64 311	65 662	65 312	65 540	3,20%

Annexe 4 - Montant des aides sociales

en millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	évol 16/12
Aides directes à la personne (a)	133,03	136,18	145,36	150,54	151,70	14,03%
Dont revenu de solidarité active (RSA)	44,07	48,02	52,45	56,44	57,90	31,40%
Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)	62,43	62,44	66,66	68,54	69,01	10,55%
Dont allocations personnes handicapées	20,05	19,93	20,97	20,14	19,93	-0,61%
Dont famille et enfance	1,07	1,16	1,17	1,18	1,25	16,91%
Aides indirectes à la personne (b)	78,34	80,78	80,54	87,43	85,24	8,81%
Dont frais de scolarité	0,48	0,56	0,64	0,68	0,76	57,32%
Dont accueil familial et frais de séjours	77,28	79,65	79,36	86,17	84,48	9,32%
Dont autres frais (hospit...)	0,58	0,57	0,55	0,58	0,00	-99,54%
= Dépenses d'intervention (a+b)	211,37	216,96	225,91	237,97	236,94	12,10%

Annexe 5 - Participations financières dans les syndicats mixtes

En euros	CA 2012	CA 2015	CA 2016	2015/2012	2016/2012
SM Aéroport de Saint-Brieuc	298 303	258 403	462 630	-13,40%	55,09%
SM Aéroport de Lannion	1 103 650	1 606 000	1 810 122	45,50%	64,01%
SM Pôle universitaire de Saint-Brieuc	637 500	637 500	537 500	0,00%	-15,69%
SM technopole Saint Brieuc	400 000	270 000	270 000	-32,50%	-32,50%
SM Forum de Trégastel	259 000	259 000	259 000	0,00%	0,00%
SM Planétarium	110 000	110 000	110 000	0,00%	0,00%
SM Saint-Quay Portrieux	209 617	209 000	169 000	-0,30%	-19,38%
SM Haras de Lamballe	123 050	12 000	117 000	-90,20%	-4,92%
SM Mégalis	184 082	169 939	169 940	-7,70%	-7,68%
Autres SM	242 478	360 307	410 132	48,60%	69,14%
Total	3 567 680	3 892 149	4 315 324	9,10%	20,96%

Annexe 6 - Comparaison départements bretons - répartition charges 2016

	CD 22	CD 29	CD 35	CD 56
Charges à caractère général	10,36%	10,37%	8,54%	7,95%
+ Charges de personnel	25,94%	21,23%	22,65%	22,21%
+ Aides directes à la personne	30,36%	31,96%	30,72%	35,59%
+ Aides indirectes à la personne	17,06%	22,60%	22,80%	17,16%
+ Subventions de fonctionnement	5,07%	5,52%	3,08%	3,32%
+ Autres charges de gestion	11,21%	8,32%	12,21%	13,78%
Charges de gestion	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Annexe 7 - Excédent brut de fonctionnement

en €	2012	2015	Estimation 2016
Produits de gestion (A)	540 008 501	570 451 922	570 775 754
Charges de gestion (B)	466 019 089	508 507 210	524 006 773
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	73 989 412	61 944 711	46 856 403

Annexe 8 - Evolution de l'excédent brut de fonctionnement

en millions d'euros	Var. annuelle moyenne 2012-2015	Prév 2016	Prév 2017	Prév 2018	Prév 2019	Prév 2020
Charges à caractère général	-1,00%	53,05	52,52	52,00	51,48	50,96
Aides directes à la personne	4,20%	156,87	163,46	170,32	177,47	184,93
Aides indirectes à la personne	3,70%	90,66	94,01	97,49	101,10	104,84
Autres charges de gestion	2,20%	60,02	61,34	62,69	64,07	65,48
Subventions de fonctionnement	-1,80%	27,45	26,96	26,47	25,99	25,53
Charges de personnel totales	4,30%	135,87	141,71	147,81	154,16	160,79
Charges de gestion	3,00%	523,92	540,00	556,78	574,28	592,53
Ressources fiscales propres	2,90%	348,58	358,69	369,09	379,79	390,80
Fiscalité reversée		25,99	25,99	25,99	25,99	25,99
Ressources d'exploitation		21,66	21,66	21,66	21,66	21,66
Ressources institutionnelles		174,54	165,04	165,04	165,04	165,04
Produits de gestion		570,78	571,38	581,79	592,49	603,50
Excédent brut de fonctionnement		46,86	31,38	25,01	18,21	10,98

Annexe 9 - Comparaison CD22/France- répartition charges 2012 et 2016

	2012		2016	
	CD22	France	CD22	France
Charges à caractère général	11,90%	10,50%	10,50%	8,80%
+ Charges de personnel	24,60%	20,80%	25,90%	20,80%
+ Aides directes à la personne	28,50%	28,90%	30,40%	32,60%
+ Aides indirectes à la personne	16,80%	22,00%	17,10%	21,40%
+ Subventions de fonctionnement	6,30%	4,60%	5,10%	4,10%
+ Autres charges de gestion	11,80%	13,00%	11,20%	12,30%
Total charges	100,0%	100,00%	100,00%	100,00%

Annexe 10 - Taux de couverture des dépenses sociales par les compensations

	2012	2013	2014	2015	Total 2012-2015	Evolution 2012-2015
RMI RMA et RSA						
Montant des prestations versées	44,1	48,0	52,5	56,5	201,1	28%
FMDI (compte 74783)	2,8	3,0	3,0	3,0	11,8	8%
TICPE RMI/RMA/RSA (partie du 7352)	28,8	28,5	28,4	28,4	114,1	-1%
Taux de couverture	72%	66%	60%	56%	63%	-22%
APA						
Montant des prestations versées	62,5	62,4	66,7	68,5	260,1	10%
Dotation versée par la CNSA au titre de l'APA (compte 747811)	21,7	23,8	25,4	25,5	96,4	18%
Taux de couverture	35%	38%	38%	37%	37%	7%
PCH						
Montant des prestations versées	15,4	15,6	16,8	16,1	63,9	4%
Dotation versée par la CNSA au titre de la PCH (compte 747812)	5,1	5,3	5,2	5,2	20,9	1%
Taux de couverture	33%	34%	31%	32%	33%	-3%
TOTAL						
Montant des prestations versées	122,0	126,0	135,9	141,1	525,0	16%
Compensations affectées	58,4	60,6	62,0	62,1	243,1	6%
DCP	0,0	0,0	8,4	8,1	16,5	-3%
FSD	0,0	0,0	1,5	1,0	2,5	-33%
total compensation	58,4	60,6	71,9	71,2	262,2	22%
Taux de couverture	47,87%	48,11%	52,91%	50,48%	49,94%	5%

Source : CD22

Annexe 11 - Total des dépenses « sociales » en 2015

Chapitres compte administratif	2015						Total
	1	4 (prévention médico-sociale)	5 (action sociale)	5,4 (RMI)	5,5 (APA)	5,6 (RSA)	
11 charges à caractère général		1 219 348	6 349 305				7 568 653
12 Charges de personnel		4 569 856	47 913 828		932 912	4 241 523	57 658 119
15 RMI				156 037			156 037
16 APA					68 555 728		68 555 728
17 RSA	66 180					61 780 212	61 846 392
65 autres charges d'activité		348 563	118 717 750				119 066 313
	66 180	6 137 767	172 980 883	156 037	69 488 640	66 021 735	314 851 242

Source : comptes administratifs

Annexe 12 - Taux de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

	Bénéficiaires de l'APA à domicile ou en établissement		Bénéficiaires de l'APA à domicile		Bénéficiaires de l'APA en établissement	
	en % de la population de 75 ans et plus	Rang	en % de la population de 75 ans et plus	Rang	en % de la population de 75 ans et plus	Rang
Côtes-d'Armor	20,2	44	8,7	14	11,6	96
Finistère	19,3	33	9,5	19	9,8	75
Ille-et-Vilaine	20,8	50	9,8	26	11,0	91
Morbihan	19,3	34	9,5	18	9,9	79
France	20,7		12,2		8,4	

Source : DRESS

Annexe 13 - Nombre de bénéficiaires APA

	2012	2013	2014	2015	évol 15/12
Nombre bénéficiaires APA « domicile »	6 877	6 674	6 059	6 242	-9,2%
<i>APA versées aux SAAD</i>	<i>24 179 419</i>	<i>22 963 083</i>	<i>24 794 747</i>	<i>26 127 128</i>	<i>8,1%</i>
<i>APA versée au bénéficiaire</i>	<i>5 662 838</i>	<i>5 794 183</i>	<i>5 946 778</i>	<i>5 477 960</i>	<i>-3,3%</i>
APA à domicile	29 796 437	28 741 306	30 686 855	31 539 077	5,8%
Nombre bénéficiaires APA établissements	8 283	8 382	8 559	8 734	5,44%
APA versée à l'établissement	32 582 805	33 683 850	35 922 903	36 935 258	13,36%

Annexe 14 - Services d'aides à domicile publics (CCAS ou CIAS)

	Tarif	Activité prévue 2015	Intervenants (ETP)	Encadrement (ETP)	Total ETP	Nombre de personnel d'intervention pour 10 000 h	Nombre de personnel encadrement pour 10 000 h
BELLE ISLE EN TERRE SECAD	21,83 €	28 000	20,52	3	23,52	7,33	1,07
CHATELAUDREN PLOUAGAT	22,60 €	61 000	44,63	3	47,63	7,32	0,49
DINAN CCAS	23,26 €	47 700	34,77	2,55	37,32	7,29	0,53
DOLO CIAS ARGUENON HUNAUDAYE	20,45 €	37 200	26,07	2,7	28,77	7,01	0,73
ETABLES SUR MER CIAS SUD GOELO	21,19 €	93 000	62,91	6,3	69,21	6,76	0,68
LAMBALLE COMMUNAUTE CIAS	23,15 €	90 000	61,81	5,14	66,95	6,87	0,57
LA MOTTE CCAS	20,75 €	12 000	9,54	1	10,54	7,95	0,83
LOUDEAC CCAS	21,29 €	28 000	17,63	2,2	19,83	6,3	0,79
MONCONTOUR CIAS	20,01 €	47 464	32,68	2,86	35,54	6,89	0,6
MUR DE BRETAGNE CCAS	19,40 €	17 500	12,17	1,3	13,47	6,95	0,74
PLANCOËT PLELAN CIAS	21,11 €	46 582	33,11	3,6	36,71	7,11	0,77
PLERIN CCAS	23,96 €	30 000	21,92	1,57	23,49	7,31	0,52
PLESTIN LES GREVES SIVU	21,14 €	45 000	31,48	2,8	34,28	7	0,62
PLOEUC SUR LIE CIAS CAP 4	21,20 €	56 481	40,12	3,17	43,29	7,1	0,56
PLOUFRAGAN CCAS	23,83 €	24 000	16,74	1,54	18,28	6,98	0,64
PLOUGUENAST CCAS	21,24 €	23 500	15,24	1,95	17,19	6,49	0,83
PORDIC CCAS	21,58 €	25 000	16,88	1,54	18,42	6,75	0,62
SAINT-BRIEUC CCAS	25,68 €	68 000	48,65	5,74	54,39	7,15	0,84
TREGUEUX CCAS	21,29 €	30 734	21,18	1,93	23,11	6,89	0,63
TREVE CCAS	19,70 €	24 100	16,66	2	18,66	6,91	0,83

Annexe 15 - Services d'aides à domicile privés

	Tarif	activité prévue 2015	intervenants (ETP)	Encadrement (ETP)	Total ETP	Nombre de personnel d'intervention pour 10 000 heures	Nombre de personnel encadrement pour 10 000 heures
ADMIR Fédérations (24 associations locales)	21,76 €	117 000	84,32	5,9	90,22	7,21	0,5
BEGARD Comité Cantonal d'Entraide	21,70 €	39 500	26,36	1,38	27,74	6,67	0,35
BOURBRIAC SAMAD	21,92 €	33 766	24,01	3,25	27,26	7,11	0,96
BROONS Comité d'Entraide et de Services	20,84 €	142 372	100,85	8,41	109,26	7,08	0,59
CALLAC Comité Cantonal d'Entraide	21,06 €	47 541	32,63	2,43	35,06	6,86	0,51
CAULNES Comité Cantonal d'Entraide	21,76 €	40 000	28,84	2,4	31,24	7,21	0,6
DINAN Résidence Le Connétable	21,21 €	51 000	34,17	2,85	37,02	6,7	0,56
EVRAIN Comité Cantonal d'Entraide	21,05 €	26 757	18,28	1,85	20,13	6,83	0,69
GUINGAMP Comité de Services aux Personnes	22,91 €	53 851	25,11	1,57	26,68	4,66	0,29
LA CHEZE Comité Cantonal d'Entraide	20,86 €	41 107	28,1	2	30,1	6,84	0,49
LANNION Comité Cantonal d'Entraide	23,13 €	116 000	79,77	7,15	86,92	6,88	0,62
LANVOLLON Comité Cantonal d'Entraide	21,96 €	33 500	21,89	1,9	23,79	6,53	0,57
LEZARDRIEUX Comité Cantonal d'Entraide	21,48 €	43 800	36,56	2,62	39,18	8,35	0,6
MAËL-CARHAIX Comité Intercommunal d'Entraide	21,26 €	42 000	27,15	2,19	29,34	6,46	0,52
MATIGNON ADS antenne Matignon	21,39 €	53 303	35,57	3,69	39,26		
PAIMPOL Comité d'Aide et de Soins à Domicile	22,27 €	75 000	52,33	4,05	56,38	6,98	0,54
PLELAN LE PETIT Comité Cantonal d'Entraide	21,30 €	23 187	15,8	1,61	17,41	6,81	0,69
PLENEUF-VAL-ANDRE Maison des Services	21,19 €	63 600	42,62	4,38	47	6,7	0,69
PLESLIN TRIGAVOU Association Beaussais Rance Frémur (1)	21,86 €	52 000	34,64	3	37,64	6,66	0,58
PLOUARET Comité Cantonal d'Entraide TI JIKOUR	21,84 €	86 000	62,24	4,71	66,95	7,24	0,55
PLOUHA Comité Cantonal d'Entraide	22,36 €	43 133	30,31	3,12	33,43	7,03	0,72
PONTRIEUX Comité Cantonal d'Entraide	20,40 €	41 000	27,6	2	29,6	6,73	0,49
QUINTIN Comité Cantonal d'Entraide	21,63 €	30 800	21,98	1,65	23,63	7,14	0,54
SAINTE-TREPHINE Comité d'Entraide Kreiz-Breizh	21,94 €	57 000	38,89	4,54	45	6,82	0,8
TREGUIER Comité Cantonal d'Entraide	20,88 €	53 500	40,46	3	13,96	7,56	0,56
UZEL Comité Cantonal d'Entraide	19,94 €	19 500	10,96	1,07	12,03	5,62	0,55