

Nevers, le 13 FEV 2020

Le Président

Monsieur Pierre VAN HERZELE

Président de la Chambre Régionale des Comptes
Bourgogne Franche Comte
28-30 rue Pasteur
CS 711199
21011 DIJON cedex

Lettre Recommandée avec AR n°2C 031 001 1558 2

CONFIDENTIEL

Monsieur le Président,

Par courrier recommandé avec accusé de réception reçu 16 janvier 2020, vous me transmettez le rapport des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne Franche-Comté relatif à la gestion du département de la Nièvre au cours des exercices 2012 et suivants avec un prisme particulier sur la politique enfance, pan essentiel de l'action d'un conseil départemental et ce tout particulièrement en milieu rural.

J'ai bien noté que le rapport a également été adressé en intégralité à Monsieur Patrice JOLY, ordonnateur en fonction de mars 2011 à novembre 2017.

J'ai l'honneur de vous adresser une réponse écrite aux observations définitives en application de l'article L.243-5 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

6-200057
14 FEV. 2020

ARRIVEE GREFFE

Alain LASSUS

Président du Conseil départemental

Réponse définitive à la Chambre Régionale des Comptes

De monsieur Alain LASSUS

Président du Département de la Nièvre

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes,

J'ai pris connaissance du rapport des observations définitives relatif à la gestion du département de la Nièvre au cours des exercices 2012 et suivants avec un prisme particulier sur la politique enfance, pan essentiel de l'action d'un conseil départemental et ce tout particulièrement en milieu rural.

Ce rapport met en avant 10 recommandations techniques susceptibles d'améliorer la gestion du département à la fois dans son organisation et dans son cadre financier.

Ceci étant, il me semble important de replacer l'analyse de la gestion de cette période dans son contexte économique, réglementaire et budgétaire en évolution profonde. En effet, l'effet cumulé des crises économiques successives, ayant des conséquences sociales à inertie longue, des bouleversements induits par les réformes institutionnelles et le cadre budgétaire induit par la loi relative à la programmation des finances publiques du 22 janvier 2018, ont considérablement bouleversé l'environnement au sein duquel notre collectivité conçoit et met en œuvre les politiques publiques dont elle a la responsabilité.

1- La Nièvre : un département rural qui souffre d'une forte décroissance démographique

S'il est indéniable de constater qu'au regard des statistiques publiées par l'INSEE, le département de la Nièvre est l'un des, si ce n'est, le département qui perd le plus d'habitants, cette réalité n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire.

Cependant, la structure sociale des habitants du territoire est en effet difficile. Les indicateurs sont inquiétants : vieillissement, revenu faible, taux élevé de pauvreté, santé, ... même si cette situation est prise très au sérieux par le département dans la conception de ses politiques publiques, incluant des démarches expérimentales, il ne peut y faire face seul et sans une différenciation de la réponse législative et réglementaire.

L'approche statistique est donc de notre point de vue trop restrictive. Elle mérite d'être complétée par une analyse qualitative.

La question de la solidarité nationale face à cette situation est donc posée. La référence à la population utilisée massivement pour établir les dotations aux territoires est non seulement obsolète mais de surcroît ses effets cumulés depuis plus d'un demi-siècle ont créé un gouffre que le système actuel n'est pas en capacité de combler. Bien au contraire, il continue de se creuser.

2- La gestion des ressources humaines :

Bien qu'évidemment perfectible, la gestion des ressources humaines est en constante transformation pour à la fois se moderniser par l'usage de nouveaux outils, notamment numériques, mais aussi s'adapter à un environnement d'intervention lui-même en évolution rapide.

Cette transformation a ainsi permis de maîtriser la masse salariale par la réduction des effectifs même si les évolutions réglementaires sectorielles, comme le PPCR, en ont en partie limité l'effet.

Par ailleurs, depuis septembre 2017, nous avons mis en place un comité stratégique des ressources humaines, composé de la direction générale et de la DRH, se réunissant 2 fois par mois pour piloter la gestion des ressources donc la masse salariale.

En parallèle, nous engageons un travail sur l'organisation de la DRH et la structuration du système d'information RH pour disposer d'outils permettant un suivi précis et circonstancié des effectifs afin d'allouer au mieux les moyens humains et les compétences au pilotage et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Il me semble important de noter qu'il n'est pas juste de dire que cette baisse des effectifs a été compensée par une hausse des apprentis et des emplois d'avenir. Il n'est pas possible de notre point de vue de comparer un apprenti ou un emploi d'avenir à un poste permanent, d'autant plus que tant pour l'apprentissage que pour les emplois d'avenir, un employeur responsable se doit d'avoir les emplois permanents en capacité d'accompagner la professionnalisation et les parcours des personnes concernées.

S'il est indéniable que la durée annuelle du temps de travail est inférieure à la durée légale, même si cette situation est à appréhender différemment suivant les métiers du fait notamment des adaptations de l'organisation du travail aux spécificités des interventions (agents de collèges, agents des opérationnels des routes, ..), le département s'inscrira dans les dispositions de la loi du 6 août 2019. En effet, l'assemblée départementale a bien délibéré le 14 décembre 2001 pour se conformer aux dispositions de la loi du 3 janvier 2001 permettant de maintenir les dispositions prises en 1999.

Un travail de régularisation du versement de certaines primes a été opéré au travers de la délibération du 22 février 2019. Il se poursuivra dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP.

Un travail conséquent a été mené pour permettre de transformer le régime indemnitaire afin de se placer dans le dispositif RIFSEEP dès janvier 2020, sur la base de la délibération de l'assemblée départementale du 25 novembre 2019. Cette démarche, au-delà de la mise en conformité réglementaire, contribue à la modernisation de la gestion managériale de la collectivité.

3- L'action sociale du département

Première compétence d'un conseil départemental, l'action sociale mobilise une grande partie des moyens humains, techniques et financiers de la collectivité. Toutefois, c'est encore plus vrai dans la Nièvre compte tenu de la situation sociale de sa population.

En effet, la démographie nivernaise est marquée par le vieillissement de sa population. Celle-ci est d'autre part sensiblement plus pauvre, en plus mauvaise santé et plus touchée par le handicap qu'au niveau national, avec également un taux d'enfants placés à l'aide sociale plus important que la moyenne nationale.

La Nièvre demande donc un investissement plus fort qu'au niveau national pour répondre à ses besoins. Le choix de la territorialisation de l'action sociale départementale a été fait pour être au plus proche des populations, notamment au regard des difficultés de mobilité, et afin d'être plus réactifs face à leur difficulté, dans un environnement où l'accès aux grands opérateurs de service public est rendu plus difficile du fait de leur éloignement des usagers.

Un travail d'actualisation des différents documents de programmation est en cours pour l'ensemble des domaines, notamment dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance, la Nièvre étant particulièrement concernée par cette problématique.

Une démarche de refonte de la politique enfance a été engagée en 2017 avec des axes stratégiques validés par l'assemblée départementale. Ils ont été élaborés suivant une démarche de conduite d'un schéma, et sur la base de constat partagés avec les partenaires. Ce projet de refonte de la politique enfance a été décliné dans un premier temps en interne en mettant l'accent sur l'accompagnement des professionnels en charge de l'évaluation des situations (formation à la démarche évaluative fin 2017/2018 en lien avec le référentiel sur les besoins fondamentaux de l'enfant). Le projet de restructuration de la MADEP et la mise en place d'actions ou de dispositifs de soutien à la parentalité sont lancés. Le nouveau schéma départemental dans le domaine de la protection de l'enfance consolidera ou actualisera les différents axes de contribution qui émergeront de la réflexion qui sera relancée avec les partenaires, en référence aux besoins identifiés et aux textes en vigueur, en prenant en compte la dimension parentale et la diversification des modes d'accueil pour privilégier des solutions plus souples.

La collectivité inscrit donc son action dans ce domaine dans la durée, tant au niveau de l'évolution des pratiques des agents, de l'accompagnement des enfants mais aussi d'un soutien à la parentalité pour que la réponse soit globale et systémique.

Concernant les schémas gérontologie et handicap, ils feront l'objet d'une refonte en un seul schéma autonomie. Les moyens nécessaires viennent d'être mobilisés pour le conduire en 2020.

Cependant, sur le domaine de l'autonomie, un pilotage est réalisé au travers des CPOM (contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens) pour le volet Handicap ; 6 associations sur 7 sont sous CPOM (ADAPEI; AEHM; APF; APIAS; FOL; Sauvegarde58), la dernière, gestionnaire d'un seul établissement sur le département, (APIRJSO) entrera sous le régime CPOM en 2020.

Sur le volet gérontologie, le pilotage de la politique se traduit pour les EHPAD et les USLD, par la négociation et la conclusion de CTP (Conventions Tripartites). Celles-ci, sur la base d'un calendrier conjoint arrêté avec l'ARS (arrêté conjoint du 12 mars 2019), évoluent vers des CPOM conformément aux dispositions issues des Lois de Financement de la Sécurité Sociale. 4 CPOM "EHPAD" ont à ce jour été contractualisés sur 39, la programmation pluriannuelle des négociations s'échelonne jusqu'en fin 2021. Une contractualisation est également programmée avec les 4 résidences autonomie ; actuellement une convention existe avec ces structures dans le cadre de la répartition du forfait autonomie financé via la Conférence des Financeurs.

Dans le domaine des Services d'Aide à Domicile, le Département a souhaité préalablement à toute démarche de contractualisation, encourager à la structuration du secteur. Actuellement une réflexion en vue d'un rapprochement des services (SAD et SSIAD) est en cours sur un territoire expérimental (Communauté de Communes Cœur de Loire). Cette démarche prépare la contractualisation de CPOM qui seront appuyés par des crédits de la CNSA sur lesquels le Département, qui s'est déclaré volontaire, émargera au titre du décret 2019-457 du 15 mai 2019 visant à la préfiguration d'un nouveau modèle de financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile. Les crédits tant en recettes qu'en dépenses sont inscrits au Budget Primitif 2020 qui sera soumis au vote de l'Assemblée Départementale les 30 et 31 mars 2020.

En ce qui concerne les SPASAD, la programmation de la contractualisation est intégrée à l'arrêté conjoint ARS/CD et s'échelonne jusqu'en 2023.

Dans le domaine de l'insertion, il convient de noter que les évaluations du Programme Départemental d'Insertion (PDI) et du Pacte Territorial d'Insertion (PTI) sont terminées et que le recueil des données statistiques nécessaires au lancement des mises à jour est en cours de finalisation. Le Comité Stratégique, instance de gouvernance politique a lancé la démarche le 18 novembre 2019 ; une réunion de présentation du processus participatif a eu lieu avec les partenaires le 02 décembre 2019. Des ateliers de réflexion sont mis en place de façon déconcentrée sur l'ensemble du territoire départemental, leurs travaux s'échelonnent de janvier à juin 2020. Ils visent à associer le plus largement possible les acteurs et en particulier les bénéficiaires, notamment les allocataires du RSA.

La rédaction du scénario privilégié se fera avant l'automne pour un vote de l'assemblée départementale au plus tard en décembre 2020.

Corrélativement, des travaux ont débuté entre services centraux et sites d'action médico-sociale du Département dans le cadre de la déclinaison départementale de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (axe 3 : insertion et parcours des allocataires du RSA) qui ont donné lieu à un conventionnement avec l'État (rapport présenté à la session de juin 2019). Ces travaux viendront nourrir le PDI/PTI au titre des actions ciblées sur l'accompagnement des allocataires du RSA. De même, le conventionnement intervenu avec la Région sur le Pacte Régional d'Investissement dans les Compétences (PRIC), conformément à la délibération de l'Assemblée départementale du 25 novembre 2019, constituera un levier de la politique départementale d'insertion.

En parallèle, le Département assure le pilotage des orientations via des conventions de partenariat annuelles ou pluriannuelles donnant lieu à un dialogue de gestion annuel. Sur le champ plus spécifique de l'insertion par l'activité économique, les conventionnements annuels sont conclus avec l'Etat (Direccte) et Pôle Emploi.

Il convient également de s'inscrire résolument dans la recherche de solutions adaptées, tout particulièrement au travers des expérimentations et des innovations sociales comme le territoire zéro chômeur de longue durée, Nièvre Santé ou le fonds départemental d'aide aux jeunes, ou encore le revenu de base.

Le département accompagne un des 10 territoires expérimentateurs « territoire zéro chômeur de longue durée ». Cet accompagnement s'inscrit dans une volonté délibérément affirmée de soutenir

toute initiative innovante propice à prévenir et à lutter contre l'exclusion. Sa participation financière auprès de l'Entreprise à But d'Emploi (EBE58) se traduit par la mobilisation d'une enveloppe constituée par l'activation de l'allocation RSA au regard du nombre de salariés recrutés, bénéficiaires de cette prestation sociale. Elle est versée au Fonds National créé par la Loi d'expérimentation.

Le département suit de très près la progression de cette expérimentation. Une évaluation externe a été lancée par le département afin de mesurer l'impact social de ce dispositif sur le territoire de l'ex-communauté de communes.

Cette démarche montre en quoi les territoires, la société civile et les départements, dont celui de la Nièvre, peuvent être à l'initiative d'innovation sociale, voire sociétale qui ont vocation à faire évoluer le cadre législatif et réglementaire national. Cela montre combien il est important de ne pas brider les capacités des territoires par trop de normes qu'elles soient techniques ou financières au risque de casser ces dynamiques.

Le département a également déployé un dispositif original à destination des Nivernais, « Nièvre Santé ». Non seulement ce dispositif permet l'accès à une couverture santé mutualiste adaptée aux parcours de santé et de vie des Nivernais, au travers de 3 niveaux de couverture, mais de surcroît, il n'occasionne aucune dépense pour le département. Il s'agit donc d'une innovation sociale majeure que l'on peut qualifier d'innovation « zéro euro » pour la collectivité – gain de pouvoir d'achat et santé préservée pour plus de 1900 Nivernais (nombre d'adhésions enregistrées au 1^{er} janvier 2020).

Cette démarche démontre encore une fois la capacité d'innovation des territoires.

Enfin, la question des mineurs dits non accompagnés est très préoccupante. Non seulement, le flux d'arrivées reste élevé mais de surcroît, les incohérences entre les obligations d'accueils des mineurs et la politique migratoire du gouvernement sont criantes. Elles créent des situations ubuesques que le département ne peut à la fois pas traiter mais que de surcroît je ne souhaite pas cautionner.

Il n'est pas acceptable d'être dans l'obligation d'accueillir des jeunes avec l'humanité et l'accompagnement requis et de rester inactif lorsque ces derniers sont sommés de quitter le territoire français à leur majorité. J'ai donc saisi le Président de la République pour que les jeunes confiés à l'ASE de la Nièvre aient la garantie de pouvoir poursuivre leur intégration dans un département faisant par ailleurs face à un défi démographique majeur se traduisant en particulier par des secteurs d'activité en tension de recrutement.

4- La gestion budgétaire et la fiabilité des comptes

Guidé par la volonté de maîtriser au mieux sa gestion budgétaire, le département inscrit son action dans le cadre d'une amélioration continue du suivi budgétaire.

Ainsi, le rapport d'orientations budgétaires 2020 intègre plus de détails sur le projet de budget primitif mais également une prévision pluriannuelle pour les investissements.

Un suivi mensuel des rattachements, sur les principaux comptes concernés a été mis en place. Les règles d'amortissement ont été actualisées par délibération de l'assemblée départementale le 25 novembre 2019. Un suivi des impayés a été mis en place afin d'établir au mieux une méthode de

provisionnement permettant un meilleur suivi des créances douteuses. Un rapprochement des inventaires physiques et comptables a permis d'apurer l'état des immobilisations. Enfin, le règlement intérieur d'attribution des garanties d'emprunts sera prochainement revu conformément aux remarques de la Chambre.

Conscient des enjeux financiers pesant sur la collectivité, nous avons mis en place des outils de suivi et des dispositifs ayant vocation à piloter les dépenses au plus près des besoins (fiche partenaires, suivi renforcé des partenaires accompagnés à plus de 5000€, comité stratégique ressources humaines, tableaux de bords finances mensuels, revue de gestion,) dont certains ont été revisités (modulation de la dotation collège en fonction du fonds de réserve, modulation des subventions en fonction de l'épargne des partenaires,).

Loin d'être un aboutissement, ces outils seront évalués et d'autres instaurés afin de poursuivre l'amélioration continue de la gestion budgétaire de la collectivité.

5- La situation financière du département de la Nièvre

Au regard de la situation économique et sociale du territoire et des besoins des nivernais et des nivernaises, la maîtrise de dépenses reste difficile, (augmentation de la contribution du CD au SDIS de 7 % sur la période [+3% en 2019 et +2% sollicités pour 2020], augmentation de la rémunération des assistants familiaux de 3,5 M€, restes à charge des AIS en augmentation de 34 %...), et ce d'autant plus que la dynamique des recettes est délicate avec une baisse de 12% des recettes institutionnelles sur la période.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater une érosion de l'épargne brute, même si elle s'améliore à nouveau depuis 2018, conduisant à limiter l'investissement en reportant des dépenses pourtant nécessaires entre autre à la maintenance du patrimoine, notamment routier.

C'est pourquoi, nous restons opposés aux principes de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 et, que par voie de conséquence, l'assemblée départementale n'a pas souhaité signer la proposition de contrat, même si, en première approche, les projections financières pouvaient laisser entendre que le département serait en capacité de respecter les plafonds annuels.

Nous pouvons à ce titre être plus mesurés pour 2020 et 2021, car les perspectives économiques et sociales nivernaises ne nous conduisent pas à l'optimisme et ce d'autant plus que de nouveau les règles du jeu vont changer à partir de 2021 du fait de la substitution du produit de la taxe sur le foncier bâti par une part de TVA et de la très probable « saison 2 » des pactes financiers.

Les incertitudes pouvant avoir un impact sur les dépenses de fonctionnement du département sont nombreuses et elles ne sont pas uniquement le fruit de la situation locale. Ainsi, et sans bien sûr être exhaustif, je note que la réforme des conditions d'indemnisation des demandeurs d'emplois risque d'impacter sensiblement la dépense de RSA, la récente augmentation de la prime de feu pour les sapeurs pompiers pèsera sur la dotation du département au SDIS, le coût de l'évaluation et de l'accueil des MNA toujours plus nombreux continuera d'augmenter, la poursuite de la mise en place

du PPCR impactera encore la masse salariale, tout comme l'augmentation des prises en charge de l'aide sociale à l'enfance,

De plus, je note également que l'État continue de faire appel aux collectivités, et donc au département, pour mettre à niveau les infrastructures dont il a la charge et qui, dans le cadre de l'acte 2 de la décentralisation, devait être de sa seule responsabilité. Dans la Nièvre, la mise à 2*2 voies de la RN7 est cofinancée par le département à hauteur de plus de 18 M€.

Malgré cela, nous restons résolument actifs pour être au rendez-vous des attentes des nivernaises et des nivernais en développant des approches innovantes comme le budget participatif, le conseil départemental des citoyens en transition ou la stratégie départementale d'adaptation au changement climatique, en maintenant notre soutien aux territoires, en poursuivant le déploiement du THD ou encore en engageant le projet de nouvel établissement de la protection enfance et celui de la cité muséale de Château-Chinon.

Cependant, les efforts que nous consentons au quotidien et notre volontarisme ne pourront suffire pour répondre aux défis qui se présentent à nous et ceux qui ne manqueront pas de survenir dans les mois ou années à venir.

Je souhaitais mettre en avant ces éléments suite aux remarques formulées par la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes, à l'expression de mes respectueuses salutations.



Alain LASSUS

Président du Conseil départemental