



Le président
GD 190686

Bordeaux, le 6 novembre 2019

à

Dossier suivi par :
Corinne Thomas, greffière de la 3^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Xavier FORTINON
Président du conseil départemental des Landes
Hôtel Planté
23 rue Victor Hugo

Contrôle n° 2018-0317

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion du département des
Landes

P.J. : 1 rapport

40025 MONT-DE-MARSAN Cedex

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du département des Landes concernant l'exercice 2013 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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 et la réponse seront joints 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 et la réponse jointe sont 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.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Département des Landes

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre régionale des comptes le 18 septembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	24
INTRODUCTION.....	27
1 LA PRESENTATION DU DEPARTEMENT ET DE SES COMPETENCES	28
1.1 Les caractéristiques sociales et économiques du département	28
1.2 Les compétences départementales et leurs modalités d'exercice dans les Landes	29
1.2.1 Le cadre général des compétences départementales et leur évolution récente	29
1.2.2 Les modalités d'exercice des compétences retenues par le département des Landes.....	30
2 LES INSTANCES DU DEPARTEMENT ET LEUR ORGANISATION	34
2.1 Les délégations du conseil départemental à la commission permanente.....	34
2.2 L'Amicale des conseillers généraux des Landes	36
2.3 Les groupes d'élus, leurs collaborateurs et leurs moyens.....	37
2.3.1 Les règles applicables	37
2.3.2 Les difficultés observées dans le cas du département des Landes.....	39
2.4 La prévention des conflits d'intérêts et les règles de déontologie	41
3 LA FIABILITE DES COMPTES.....	42
3.1 L'ouverture d'un compte au Trésor pour certains budgets annexes	42
3.2 Le patrimoine immobilisé au 31 décembre 2017	43
3.2.1 La concordance des états de l'actif avec les comptes de gestion.....	43
3.2.2 L'identification des immobilisations	44
3.3 La fiabilité des états de la dette annexés aux comptes administratifs.....	44
3.4 Les provisions constituées	45
3.5 L'équilibre des opérations de cessions d'immobilisations	45
3.6 La qualité des prévisions budgétaires	46
3.7 La procédure des charges et produits constatés d'avance.....	47
3.8 Les régies de recettes et d'avances	47
4 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE	48
4.1 La situation financière 2013-2017 du budget principal	48
4.1.1 L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et le résultat de fonctionnement.....	48
4.1.2 Analyses particulières sur les recettes de fonctionnement.....	50
4.1.3 Analyses particulières sur les charges de fonctionnement.....	55
4.1.4 Le financement de l'investissement.....	61
4.1.5 L'endettement et la capacité de désendettement.....	62
4.1.6 Le fonds de roulement et la trésorerie	63
4.1.7 Eléments de perspective financière.....	63
4.2 La situation financière 2013-2017 des budgets annexes.....	66
4.2.1 Le budget annexe du domaine d'Ognoas.....	66
4.2.2 Le budget annexe Actions éducatives et patrimoine (AEP)	69
4.2.3 Le budget annexe Actions culturelles départementales (ACD)	71
5 LA GESTION DU PERSONNEL	75
5.1 L'organisation et les effectifs.....	75
5.1.1 L'organigramme	75

5.1.2	Les états du personnel annexés aux comptes administratifs	75
5.1.3	Les évolutions des effectifs	76
5.1.4	L'emploi de travailleurs handicapés	80
5.2	La gestion des ressources humaines	80
5.3	Les avancements de grade	83
5.4	L'organisation du temps de travail et les absences	83
5.4.1	Les règles relatives au temps de travail	83
5.4.2	Les comptes épargne-temps.....	88
5.4.3	Les heures supplémentaires	89
5.4.4	L'absentéisme et ses causes	90
5.5	Le cadre indemnitaire	94
5.6	L'examen de situations particulières	99
5.6.1	Les agents contractuels de catégorie A.....	99
5.6.2	Les agents mis à disposition par le département.....	101
5.7	Les logements de fonction	102
5.8	L'action sociale à destination des agents du département	103
5.8.1	L'action sociale menée directement par la collectivité.....	103
5.8.2	L'action sociale menée pour le compte du département par deux associations.....	106
5.8.3	La contribution du département à des garanties complémentaires santé et prévoyance	110
5.9	Le contentieux en matière de personnel.....	110
6	L'EVOLUTION DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DU DEPARTEMENT SUITE A LA LOI DU 7 AOÛT 2015	111
6.1	Les aides aux entreprises et à l'immobilier d'entreprises	111
6.1.1	L'évolution du droit applicable aux départements.....	111
6.1.2	Les interventions du département des Landes avant la réforme	113
6.1.3	Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme	113
6.1.4	L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme	114
6.2	Les aides spécifiques aux filières agricoles et forestières.....	119
6.2.1	L'évolution du droit applicable aux départements.....	119
6.2.2	Les interventions du département des Landes avant la réforme	120
6.2.3	Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme	120
6.2.4	L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme	121
6.3	Les participations aux capitaux d'organismes	122
6.3.1	L'évolution du droit applicable aux départements.....	122
6.3.2	Les interventions du département des Landes avant la réforme	123
6.3.3	Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme	124
6.3.4	L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme	126
6.4	Les garanties d'emprunts	128
6.4.1	L'évolution du droit applicable aux départements.....	128
6.4.2	Les interventions du département des Landes avant la réforme	129
6.4.3	Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme	130
6.4.4	L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme	131
6.5	Les participations à des syndicats mixtes ouverts.....	133
6.5.1	L'évolution du droit applicable aux départements.....	133
6.5.2	Les interventions du département des Landes avant la réforme	133
6.5.3	Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme	134
6.5.4	L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme	137
6.6	Les subventions à divers autres organismes	139

6.6.1 L'évolution du droit applicable aux départements.....	139
6.6.2 Les interventions du département des Landes avant et après la réforme.....	139
6.7 Les aides à l'investissement des communes et de leurs groupements	142
6.8 Conclusion sur l'évolution des interventions économiques du département suite à la loi du 7 août 2015.....	143
7 LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER	144
7.1 La politique du département des Landes en matière d'aide sociale à l'enfance	144
7.1.1 La stratégie du département.....	144
7.1.2 L'organisation de l'aide sociale à l'enfance	148
7.1.3 Les procédures et modalités d'intervention	154
7.1.4 Les coûts de l'aide sociale à l'enfance.....	170
7.2 La prise en charge spécifique des mineurs non accompagnés (MNA).....	175
7.2.1 Les phases de signalement, de mise à l'abri et d'évaluation des demandeurs.....	176
7.2.2 Les mesures de protection mises en place pour les MNA accueillis par le département des Landes jusqu'à l'âge de 18 ans	184
7.2.3 La sortie du dispositif des MNA et leur accompagnement après 18 ans	195
7.2.4 L'impact de l'accueil des MNA sur le dispositif de l'aide sociale à l'enfance	200
ANNEXE 1 : LES ACTIVITES EXERCEES EN REGIE DIRECTE PAR LE DEPARTEMENT DES LANDES.....	204
ANNEXE 2 : LES ETABLISSEMENTS PUBLICS CREEES PAR LE DEPARTEMENT DES LANDES.....	206
ANNEXE 3 : LES PARTICIPATIONS DU DEPARTEMENT A DES ORGANISMES DE REGROUPEMENT	207
ANNEXE 4 : L'ANALYSE FONCTIONNELLE 2013-2017 DU BUDGET PRINCIPAL .	208

SYNTHÈSE

Le présent rapport comporte trois volets de contrôle :

- un volet de contrôle organique centré sur le modalités d'exercice des compétences, l'organisation institutionnelle, la fiabilité des comptes, l'analyse financière et la gestion du personnel (parties 1 à 5 du rapport) ;

- un volet consacré à l'évolution des interventions économiques du département suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (partie 6 du rapport) ;

- un volet centré sur la politique départementale en matière d'aide sociale à l'enfance et d'accueil des mineurs non accompagnés (partie 7 du rapport), ce dernier volet s'intégrant dans une enquête nationale menée sur ces sujets par les juridictions financières.

VOLET 1 : LE CONTRÔLE ORGANIQUE

LES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES

Les compétences des départements ont été modifiées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 qui a supprimé la clause de compétence générale, leurs attributions étant désormais limitativement énumérées.

Pour exercer ses compétences, le département des Landes s'est doté, outre son budget principal, de quatre budgets annexes liés à l'enfance et à l'insertion sociale, de trois budgets annexes pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées et de cinq autres budgets annexes dans divers domaines.

Il a créé par ailleurs plusieurs établissements publics ou groupements d'intérêt public notamment dans le domaine social. La régie départementale des transports landais a quant à elle été reprise par la région Nouvelle-Aquitaine, suite à la loi susmentionnée du 7 août 2015 qui a attribué cette compétence aux régions.

Le département des Landes est membre de vingt-quatre syndicats mixtes (dont onze dans le domaine économique, un syndicat d'aménagement, trois syndicats en lien avec le tourisme et neuf autres syndicats) ainsi que d'une institution interdépartementale. Le département a contribué à l'ensemble de ces organismes pour un montant total de 49,68 millions d'euros (M€) en cumul de 2013 à 2017. Il participe aussi au capital de plusieurs sociétés de droit privé notamment cinq sociétés d'économie mixte (SEM) et trois sociétés publiques locales (SPL). Le total des participations du département des Landes à des sociétés de droit privé s'établissait à 4,33 M€ au 31 décembre 2017.

Outre les aides et subventions apportées aux communes et aux établissements intercommunaux, ce département a financé de 2013 à 2017 inclus des associations, pour un montant cumulé de 71,79 M€, et des entreprises privées, pour un montant cumulé de 8,66 M€. Le département devra toutefois améliorer l'exhaustivité et la fiabilité de l'annexe au compte administratif retraçant la liste des concours ainsi attribués, en particulier pour les entreprises et les autres organismes de droit privé.

LES INSTANCES DU DEPARTEMENT ET LEUR ORGANISATION

Le conseil départemental issu des élections d'avril 2015 a délégué à sa commission permanente, en avril 2015 puis en avril 2017, l'ensemble de ses attributions, à l'exception d'une liste d'attributions précisément fixée. Ces délégations disposent qu'elles « ne dessaisissent en aucun cas le conseil départemental ». Or, les délégations d'attributions d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale à sa commission ou à son président constituent des délégations de pouvoir, qui ont, selon une jurisprudence ancienne, pour effet de faire obstacle à l'intervention directe de l'organe délégant tant qu'il n'a pas explicitement rapporté sa délégation. Certes, une décision du Conseil d'Etat a fait mention en 2010 d'une évolution jurisprudentielle sur ce point, mais sa portée réelle reste encore sujette à des interprétations contradictoires et n'a pas encore été clarifiée. De fait, le conseil départemental des Landes et sa commission permanente ont été amenés depuis 2015 à se prononcer tous les deux sur des attributions identiques, ce qui est de nature à faire peser sur certaines de ces délibérations un risque juridique non négligeable.

Les règles du financement du fonctionnement des groupes d'élus sont fixées, pour les départements, par l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales qui dispose notamment que le conseil départemental ouvre les crédits nécessaires « sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil départemental ». Or, dans le cas du département des Landes, même si l'on retient l'interprétation juridique la plus favorable d'un plafonnement ne trouvant à s'appliquer qu'aux seuls frais de personnel des groupes d'élus et pas à l'ensemble des dépenses des groupes d'élus, les dépassements des crédits ouverts par rapport aux plafonds légaux se sont élevés en 2015, 2016 et 2017 entre 0,09 M€ à 0,11 M€. Si l'on considère les dépenses réalisées a posteriori, les dépassements constatés vont en 2016 et 2017 de 0,03 M€ à 0,04 M€. Il incombe au département de se conformer strictement au plafonnement susmentionné. Le président du conseil départemental a indiqué que des mesures ont été prises en ce sens.

Le département a bien informé les élus et les agents concernés sur les obligations résultant de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et de son décret d'application n° 2014-90 du 31 janvier 2014, ainsi que de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

LA FIABILITE DES COMPTES

En application conjointe des instructions comptables M52 et M4, les trois budgets annexes à caractère industriel et commercial du domaine d'Ognoas, de l'Entreprise adaptée départementale et des Opérations économiques devraient être dotés de comptes au Trésor distincts, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Les valeurs brutes des immobilisations figurant sur les états de l'actif correspondent aux soldes de sortie des comptes de gestion, pour le budget principal et pour les budgets annexes. Certains écarts ont toutefois été observés entre ces deux sources d'information pour ce qui est des montants des dotations aux amortissements. Par ailleurs, l'examen des intitulés figurant sur les états de l'actif a mis en évidence de nombreuses immobilisations identifiées sous des termes peu précis. Le département a indiqué avoir engagé un travail de réexamen d'ensemble de son inventaire des immobilisations.

L'équilibre des opérations comptables de cessions d'immobilisations (qui font intervenir des opérations réelles et d'ordre) n'était pas parfaitement assuré sur le budget principal et sur deux budgets annexes. Les écarts constatés étaient minimes et n'étaient donc pas de nature à altérer la qualité de l'information comptable mais une vigilance s'impose sur ce point.

La comparaison entre les prévisions et les exécutions budgétaires pour l'exercice 2017 a montré une bonne anticipation des dépenses et une prévision prudente des recettes.

Le département ne pratique pas la procédure comptable, pourtant obligatoire, des charges et produits constatés d'avance.

Le département a institué plusieurs régies de recettes ou d'avances, tant pour le budget principal que pour plusieurs budgets annexes. Ces régies font l'objet de contrôles réguliers de la part du payeur départemental. Il est rappelé au département qu'en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, il appartient également à l'ordonnateur de mettre en place des modalités régulières de contrôle. Le président du conseil départemental a indiqué dans ses réponses aux observations provisoires que tel est le cas depuis 2018.

L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

Les analyses financières ont été menées à partir des informations issues des comptes de gestion. Ont également été utilisées des données comparatives disponibles sur le site internet public du ministère de l'économie et des finances.

L'analyse du budget principal

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), la capacité d'autofinancement (CAF) et le résultat de fonctionnement

L'EBF a baissé de 15,1 % entre 2013 et 2017. En 2017, il représentait 47,41 millions d'euros soit 11,4 % des produits de gestion contre 14,3 % en 2013. Cette évolution est le résultat d'une hausse plus rapide des charges de gestion (+ 9,7 %) que des produits de gestion (+ 6,1 %) sur la période.

La hausse des produits de gestion provient en grande partie de la fiscalité : une augmentation, des ressources fiscales propres (267,79 M€ en 2017, soit 14,9 % de plus qu'en 2013) et une plus forte hausse des produits de la fiscalité reversée (21,89 M€ en 2017 soit un quasi doublement depuis 2013). Les ressources institutionnelles, composées des dotations et participations perçues, ont, quant à elles, diminué (105,44 M€ en 2017, soit 16,4 % de moins qu'en 2013).

La hausse des charges de gestion s'explique essentiellement par l'augmentation des aides directes et indirectes à la personne :

- les aides directes à la personne s'élevaient à 111,81 M€ en 2017 (soit 13,1 % de plus qu'en 2013). Parmi ces aides, celles afférentes au revenu de solidarité active se sont élevées en 2017 à 45,34 M€ soit 20,4 % de plus qu'en 2013 ; celles afférentes à l'aide personnalisée d'autonomie (APA) se sont élevées en 2017 à 47,46 M€, soit 9,4 % de plus qu'en 2013 ; les allocations aux personnes handicapées se sont élevées en 2017 à 10,36 M€ soit 22,5 % de plus qu'en 2013 ;

- les aides indirectes à la personne, constituées pour l'essentiel de l'accueil familial et des frais de séjour, s'élevaient à 79,37 M€ en 2017 soit 16,7 % de plus qu'en 2013.

Les charges de personnel, incluant les rémunérations des assistants familiaux (80,36 M€ en 2017, soit une augmentation de 9,4 % à périmètre de calcul constant depuis 2013), expliquent également une part de la hausse des charges de gestion sur la période. Les charges à caractère général ont en revanche diminué sur la période (37,74 M€ en 2017 soit 4,9 % de moins qu'en 2013), cette baisse étant liée à la perte de compétence en matière de transports.

Après déduction du résultat financier, la CAF brute s'établissait à 47,91 M€ en 2017 soit 11,5 % des produits de gestion alors qu'en 2013 elle en représentait 13,8 %. Cette CAF brute a enregistré une baisse continue : elle a diminué globalement de 11,5 % entre 2013 et 2017.

L'annuité en capital de la dette a diminué entre 2013 et 2014 avant d'augmenter à nouveau par la suite. Elle s'établit à 15,90 M€ en 2017.

La CAF nette des emprunts s'établissait à 32 M€ en 2017.

Le financement de l'investissement

En cumul 2013-2017, la CAF nette a représenté 161,67 M€. Sur la même période, les produits du FCTVA ont représenté au total 40,44 M€ et les subventions d'investissement reçues 36,94 M€. Le total du financement propre disponible a représenté 239,35 M€ sur la période.

Les dépenses d'équipement cumulées se sont élevées à 245,27 M€ et les subventions d'équipement versées à 125,11 M€. En y rajoutant les autres dépenses d'investissement, et déduction faite du financement propre disponible, le besoin de financement cumulé 2013-2017 s'est établi à 140,94 M€.

Il a été couvert par de nouveaux emprunts (129,90 M€) et, pour le reste, par la mobilisation du fonds de roulement.

L'endettement et la capacité de désendettement

La dette du département est en hausse sur la période passant de 134,28 M€ au 1er janvier 2013 à 187,77 M€ au 31 décembre 2017.

La capacité de désendettement, qui exprime le nombre d'années de CAF brute de l'exercice nécessaires pour rembourser l'encours de la dette restant due au 31 décembre, est passée de 2,5 années en 2013 à 4,7 années en 2016 puis à 3,9 années en 2017. Ce ratio demeure cependant inférieur au ratio d'alerte fixé à 10 années pour les départements.

La structure de la dette du budget principal du département des Landes ne comporte que des dettes classées en catégorie A, sans risques particuliers sur les taux. L'examen du profil d'extinction de cette dette montre que, hors nouvel emprunt, les annuités totales (capital + intérêts) resteront stables jusqu'en 2024, avant de diminuer fortement par la suite.

Les analyses financières des budgets annexes.

Trois budgets annexes ont attiré particulièrement l'attention.

Le budget annexe M4 du domaine d'Ognoas retrace les opérations du domaine agricole et viticole qui appartient au département depuis 1911. Tout au long de la période 2013 à 2017 (sauf en 2014), ce budget annexe a présenté un excédent brut d'exploitation et une CAF brute négatifs. Ce budget n'a donc pu continuer à fonctionner que grâce au soutien financier apporté par le budget principal du département à travers, d'une part, le versement de subventions d'investissement importantes (1 M€ en cumul sur la période) et, d'autre part, l'apport en trésorerie, par le biais du compte de liaison.

Cette situation est préoccupante en gestion et pose également des problèmes de régularité au regard de l'article L. 3241-4 du code général des collectivités territoriales, s'agissant d'un service de nature industrielle et commerciale qui intervient dans un secteur concurrentiel (la production agricole et viticole) et est censé s'équilibrer financièrement par ses propres activités.

Le département a fait réaliser en 2017 un audit de l'activité de ce budget et a mis en œuvre des mesures visant à en assurer le redressement.

Le budget annexe actions éducatives et patrimoine enregistre les opérations liées à des actions menées en régie directe par cinq services de la direction de la culture et du patrimoine.

L'équilibre financier de sa section de fonctionnement n'a été assuré, de 2013 à 2017 inclus, que par la reprise au compte de résultat de quotes-parts de subventions d'investissement nettement plus importantes que les dotations aux amortissements des biens qu'elles sont censées avoir financé, en méconnaissance des dispositions de l'instruction comptable M52.

Par ailleurs, sur la même période, la section d'investissement de ce budget annexe a bénéficié de subventions d'investissement cumulées d'un montant de 1,09 M€, dont 0,96 M€ du budget principal du département, alors que les dépenses d'équipement cumulées ne se sont élevées qu'à 0,58 M€. Il en a résulté un sur-financement par subventions non expliqué.

Plus généralement, le suivi de ces activités à caractère administratif sur un budget annexe suscite des interrogations au regard du principe d'unité budgétaire. Il aurait aussi, en toute rigueur juridique, dû s'accompagner d'une institutionnalisation sous la forme d'une régie dotée d'un règlement et d'un conseil d'exploitation, ce qui n'a pas été le cas. Il appartient donc au département de revoir cette situation, la simple absorption de ces activités dans un autre budget annexe, telle qu'envisagée, n'étant pas de nature à résoudre les difficultés précitées.

Le budget annexe des actions culturelles retrace en particulier les dépenses et recettes afférentes au festival Arte Flamenco qui se déroule tous les ans à Mont-de-Marsan. Les comptes rendus financiers détaillés de ce festival ont été comparés aux données des comptes de gestion 2013 à 2017 du budget annexe des actions culturelles. Cette comparaison a mis en évidence plusieurs écarts qui ont été expliqués pour l'essentiel par le fait que les comptes du budget annexe sont tenus hors taxes tandis que les comptes rendus financiers du festival le sont en données TTC. Le département devrait toutefois revoir et clarifier les modalités d'affectation des résultats antérieurs de ce festival.

LA GESTION DU PERSONNEL

Les effectifs

Selon les comptes administratifs, l'effectif des agents titulaires s'élevait au 31 décembre 2017, tous budgets confondus, à 1 635 emplois pourvus, soit un niveau proche de celui constaté au 31 décembre 2013 (1 615 emplois pourvus).

Pour le seul budget principal, l'effectif d'agents titulaires est en très légère diminution sur la période (-0,3 %), avec 1 360 agents en fin 2017. Pourtant, leurs rémunérations globales ont augmenté de 8,1 % sur la même période. Le département a expliqué cet écart d'évolution par diverses réformes statutaires et par l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique en 2016 et 2017. La maîtrise de la masse salariale reste un enjeu important pour le département.

Par ailleurs, le département respecte les obligations légales en matière d'emploi de personnes handicapées.

Le temps de travail des agents

Le département des Landes avait fixé la durée de travail à 35 heures hebdomadaires par délibération du conseil général en date du 28 mars 1997, applicable à compter du 1er mai 1997, avec 32 jours de congés annuels. Suite à la parution du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, le département a délibéré le 26 octobre 2001 afin de maintenir, à compter du 1er janvier 2002 le régime de travail mis en place antérieurement.

Si ce maintien du régime antérieur est légal au regard des dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (mais devra être abrogé à l'avenir dans les conditions prévues par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019), il n'en demeure pas moins que les agents du département travaillent actuellement chaque année environ 55 heures de moins que l'horaire annuel légal de 1607 heures. Cet écart s'explique par le fait que les règles instituées en 1997 prévoyaient sept jours de congés de plus que les vingt-cinq jours légaux actuels.

Globalement, le temps de travail annuel ainsi perdu représente 3,42 % du temps de travail légal. Rapporté aux effectifs pourvus d'agents titulaires (1 360) et contractuels (27) du budget principal en 2017, ce taux de 3,42 % représente 47,5 emplois. Rapporté aux rémunérations des agents titulaires et non-titulaires (hors assistants familiaux), le coût annuel de cet avantage horaire accordé aux agents du département représentait 2,13 M€ pour le seul exercice 2017 et un coût total de 10,31 M€ pour l'ensemble de la période 2013-2017.

Au plan de la régularité, il ressort que l'institution légale de la journée de solidarité en 2004 ne s'est pas traduite par une obligation de travail supplémentaire imposée aux agents du département. Par ailleurs, le président du conseil départemental accorde chaque année un jour de congé supplémentaire, qui ne repose sur aucune base juridique. Le département devra mettre un terme à ces deux pratiques irrégulières. Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental s'est engagé à régulariser cette situation dès 2019.

Le régime des astreintes actuellement en vigueur dans le département des Landes résulte de quelques délibérations disparates et devrait être revu par une délibération globale prise en application de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, pour déterminer, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Le président du conseil départemental s'est engagé à régulariser cette situation dès 2020.

Au 31 décembre 2017, les comptes épargne-temps des agents du département représentaient un coût à venir pouvant être évalué à 2,08 M€. Il serait souhaitable que le département, qui a déjà constitué une provision de 0,50 M€, l'augmente au moins à la moitié du coût évalué (environ 1,00 M€). Le président du conseil départemental a indiqué qu'une provision complémentaire de 0,50 M € a bien été constituée.

Les absences au travail

Les données produites montrent une croissance forte des jours de congés pour maladie ordinaire entre 2013 et 2017 (+ 41 % en jours ouvrés, + 30 % en jours calendaires), le nombre de jours de maladie ordinaire par agent étant passé de 6,8 jours ouvrés et 10,7 jours calendaires en 2013 à 9,6 jours ouvrés et 14,8 jours calendaires en 2017. Le président du conseil départemental a précisé que l'augmentation des absences pour maladie ordinaire doit être mise en perspective avec la diminution de 36 % des absences pour congé de longue maladie ou congé de longue durée. En effet, après avoir augmenté de 22 % entre 2013 et 2014, le total des absences pour maladie, tous motifs confondus a augmenté de 22 % entre 2013 et 2014, avant de diminuer de 8 % de 2014 à 2017.

Les comparaisons avec des données moyennes de référence tendent à montrer que le département des Landes reste encore sous les taux moyens. Il n'en demeure pas moins que la croissance du taux d'absentéisme pour maladie ordinaire nécessite une attention particulière de sa part.

Le cadre indemnitaire

Les indemnités pouvant être accordées aux agents du département sont prévues chaque année par une délibération de la commission permanente qui reprend et actualise le cadre indemnitaire et les montants maximum. L'examen des délibérations produites pour la période 2013-2017 appelle les observations suivantes :

- le département a maintenu, jusqu'en 2018 inclus, plusieurs indemnités qui auraient dû disparaître suite à la création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ;

- lors de la fixation des attributions individuelles d'indemnités, le président du conseil départemental ne procède à aucune modulation en fonction de la manière de servir. Cette manière de procéder s'écarte significativement du principe de modulation inhérent à la plupart des indemnités réglementaires appliquées par le département à ses agents ;

- au plan de la procédure, le calendrier suivi par le département l'amène à adopter la délibération fixant le cadre indemnitaire applicable pour l'année N et à prendre les arrêtés d'attributions individuels y afférents postérieurement à l'établissement des fiches de paie et aux versements effectifs des indemnités, ce qui pose un problème au plan de la régularité.

Le département verse par ailleurs aux agents une prime constituant un avantage acquis au regard de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Si les montants unitaires de cette prime n'ont pas évolué depuis 1983, conformément aux règles applicables en l'espèce, il s'avère que le département a élargi, depuis 1983, les grades éligibles à plusieurs nouveaux grades créés, alors que cela n'était juridiquement pas possible.

Le président du conseil départemental s'est engagé à régulariser tous ces points.

L'examen de quelques situations individuelles

L'examen des modalités de recrutement des agents contractuels a mis en évidence deux cas de recrutement pour lesquels les déclarations de vacance de poste n'ont pas été produites, et cinq cas de recrutement pour lesquels les transmissions pour publication des vacances d'emploi étaient soit trop courtes soit postérieures à la date de signature des contrats.

Le contrôle a aussi mis en évidence trois cas d'agents contractuels dont les fiches de paie de décembre 2017 font état de rattrapages indemnitaires mineurs, qui correspondent vraisemblablement aux décisions prises par le conseil départemental pour le cadre indemnitaire des agents, mais qui se retrouvaient dès lors en contradiction avec les délibérations ayant créé les emplois et avec les contrats des agents concernés.

Plus généralement, pour les agents contractuels, les dispositions combinées des articles 3.3 et 3.4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 amènent normalement à ne pas créer d'emplois spécifiquement pourvus par des contractuels mais à créer des emplois statutaires pour lesquels la délibération de création précise, le cas échéant, la possibilité de recruter des contractuels. Or, dans le cas des Landes, les délibérations de création de plusieurs emplois n'ont pas toujours respecté cette logique, en procédant à la création de postes contractuels spécifiques. Le président du conseil départemental s'est engagé à être vigilant sur ce point à l'avenir.

Le département met soixante-quinze agents à disposition d'autres organismes (dont trente pour le laboratoire des Pyrénées et des Landes et vingt-neuf pour la Maison landaise des personnes handicapées). Les délibérations du conseil départemental autorisant ces mises à dispositions et les conventions y afférentes ont été examinées. Dans trois cas, elles étaient postérieures au début réel desdites mises à disposition, ce qui suscite des risques juridiques. Il appartiendra également au département d'établir à l'avenir les rapports annuels sur les mises à disposition d'agents, tels que prévus par l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Le président du conseil départemental s'est engagé à régulariser cette situation dès 2019.

Les avantages en nature

Les conventions d'occupation de trois logements de fonctions auraient dû être remises à jour au plus tard le 1er mai 2016, pour les rendre conformes aux règles fixées par le code général de la propriété des personnes publiques, dont l'article R. 2124-71 prévoit que le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service supporte l'ensemble des réparations et charges locatives afférentes au logement qu'il occupe. Le président du conseil départemental s'est engagé à régulariser ces situations.

L'action sociale pour les agents

Le département attribue directement à ses agents diverses prestations d'action sociale qui ne posent pas de difficulté quant à leur principe. Toutefois, il conviendra de revoir les imputations comptables desdites prestations, tant pour ce qui concerne les titres restaurant (actuellement comptabilisés à tort au compte 6568) que pour les autres prestations d'action sociale suivies actuellement sur le compte 4533, le recours à ce compte reposant sur des bases juridiques fragiles et en grande partie obsolètes. Le président du conseil départemental a indiqué que la situation a été régularisée en 2019.

L'association pour la gestion du restaurant administratif Daraignez (AGRAD) bénéficie de la mise à disposition de personnel dont les modalités de remboursement intégral au département devront être revues. Il conviendra par ailleurs d'établir une convention avec cette association pour fixer les responsabilités et les obligations respectives lors de l'utilisation de ces locaux. Le président du conseil départemental et le président de l'AGRAD se sont engagés en ce sens.

Au plan de la gestion, la diminution du nombre de repas servis au restaurant administratif a conduit à une augmentation du montant par repas de la subvention départementale, passé de 5,42 € en 2013 à 6,65 € en 2017. Le président de l'AGRAD a expliqué que l'association devait couvrir des coûts fixes importants, indépendants du nombre de repas servis ; il a précisé toutefois que le montant de la subvention départementale devrait diminuer en 2019, ce qui la ramènerait à environ 5,70 € par repas servi ; par ailleurs, l'association a lancé une étude visant à proposer une offre alimentaire qui soit mieux en adéquation avec les attentes des agents qui ne prennent actuellement pas leurs repas au restaurant administratif.

Le Comité d'action Sociale (CAS) est subventionné par le département pour apporter aux agents divers avantages relevant de l'action sociale. Il conviendrait de revoir la convention passée le 29 janvier 1996 avec cette association pour son local, pour y préciser les obligations d'assurance et autres incombant à cette dernière. Le président du conseil départemental a indiqué que la situation est régularisée depuis 2018.

VOLET 2 : L'EVOLUTION DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DU DEPARTEMENT SUITE A LA LOI NOTRE

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a réduit les possibilités d'intervention du département en matière économique. Les conséquences à en tirer ont été précisées par l'instruction du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions et par l'instruction du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Il ressort des analyses menées sur ce point qu'à ce jour, le département des Landes a encore imparfaitement mis en œuvre les dispositions de cette loi.

S'agissant des aides directes aux entreprises, le département a mis un terme aux règlements qu'il avait institués auparavant pour l'octroi d'aides directes, ce qui est conforme à la nouvelle législation.

S'agissant des interventions en faveur de l'économie sociale et solidaire, la convention devant être passée avec la région Nouvelle-Aquitaine a été approuvée par le conseil départemental en novembre 2018 mais n'était pas encore signée à la fin 2018. La situation est certes en voie de régularisation mais il aura fallu près de quatre ans et demi après l'adoption de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 pour y procéder, le département des Landes étant dès lors intervenu en ce domaine, jusqu'en 2018 inclus, en dehors du fondement conventionnel imposé par cette loi.

S'agissant de l'immobilier d'entreprises, le département a établi un cadre conventionnel-type afin de se voir déléguer l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprises par les établissements publics de coopération intercommunale compétents en la matière et qui le souhaitent.

Toutefois, sur la base de ces conventions et au-delà de la seule mission d'analyse des dossiers et d'octroi des aides, le département continue à financer lui-même des subventions qu'il verse directement à des entreprises pour créer ou étendre leur immobilier, et ce pour des montants importants (0,08 M€ en 2017 et 0,94 M€ en 2018), ce qui apparaît clairement irrégulier depuis l'intervention de la loi NOTRe.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué s'être fondé sur une interprétation figurant dans une lettre ministérielle adressée aux préfets le 3 novembre 2016. Toutefois, cette lettre est contraire sur ce point à l'intention clairement exprimée par le législateur, lors de l'examen de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, de ne pas permettre aux départements de participer au financement des régimes d'aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles ; de plus, cette lettre ministérielle n'a pas été publiée conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration et l'interprétation qu'elle donne n'est donc pas applicable.

Par ailleurs, le cadre conventionnel susmentionné prévoit la possibilité pour le département de pouvoir continuer à subventionner des opérations d'aménagement à vocation

économique menées en maîtrise d'ouvrage par les structures communales et intercommunales, ce qui, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, n'est plus prévu par le cadre juridique issu de la même loi.

S'agissant des aides spécifiques aux filières agricoles et forestières, le dispositif mis en place pour l'application de la loi NOTRé, en accord avec la région Nouvelle-Aquitaine, n'appelle a priori pas d'observation quant à la nature des aides maintenues.

Le montage juridique retenu a toutefois suscité une interrogation. En effet, il amène le département des Landes à continuer à verser lui-même directement les aides aux organismes et producteurs soutenus, sur la base d'un règlement d'intervention qu'il a lui-même défini (même s'il s'intègre dans le cadre général conventionnel fixé avec la région). Toutefois, et sous réserve de l'interprétation des juridictions administratives, ce montage apparaît compatible avec les dispositions de l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales, telles qu'éclairées par l'exposé des motifs ayant précédé leur adoption.

S'agissant des évolutions à tirer quant à sa participation aux capitaux de SEM, SPL et autres sociétés privées, le département des Landes s'est basé sur une étude juridique, qui, tout en pointant plusieurs risques juridiques non négligeables nécessitant des modifications, propose, pour les SEM, une approche plutôt tolérante, en considérant qu'il suffit qu'une SEM exerce une attribution relevant de la compétence du département pour autoriser ce dernier à poursuivre sa participation de manière inchangée, même si d'autres attributions de ladite SEM ne relèvent pas ou plus des compétences départementales.

Or, cette analyse avait été infirmée dans le cas des SPL par une cour administrative d'appel dès 2014, puis par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 405628 du 14 novembre 2018.

Cependant, suite à cette décision, le Parlement a adopté la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 qui permet désormais aux collectivités territoriales de participer au capital de telles sociétés lorsque la réalisation de leur concourt à l'exercice d'au moins une de leurs compétences (cette loi validant également les participations prises antérieurement).

Cette modification législative récente offre donc au département des Landes la possibilité de préciser et de sécuriser juridiquement sa participation dans deux SEM (SEML SATEL, SEML Gascogne énergies services) et dans la SPL DOMOLANDES, à charge pour lui de veiller à bien intervenir uniquement dans son champ de compétence à travers sa participation à de telles sociétés.

Par ailleurs, le département devra revoir la possibilité et les modalités juridique de l'éventuel maintien de sa participation dans le GIP AgroLandes développement ainsi qu'au capital de l'Ecole Supérieure de Design des Landes. Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a évoqué diverses propositions pour sécuriser la participation du département dans le GIP susmentionné.

S'agissant des garanties d'emprunts, celles accordées avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRé semblent pouvoir être maintenues en application des dispositions transitoires du VI de l'article 133 de ladite loi.

Cependant, pour l'avenir, s'agissant des garanties d'emprunts au bénéfice d'établissements médico sociaux, puisque celles-ci ne sont pas autorisées de manière générale par le nouveau dispositif législatif, il appartiendra au département de veiller au cas par cas à

ce qu'elles rentrent dans les catégories d'opérations pour lesquelles ces garanties sont possibles.

Tel devra également être le cas pour les garanties d'emprunts accordées à des SEM. En effet, sur ce point, l'interprétation juridique retenue par le département des Landes, qui considère qu'il peut continuer à accorder de telles garanties aux SEM pour tous types d'opérations, et pas uniquement pour la construction l'acquisition ou l'amélioration de logements sociaux, apparaît juridiquement fragile, sous réserve de l'interprétation des juridictions administratives. Or, le département a mis en œuvre cette interprétation extensive en 2017 et 2018 pour garantir des emprunts relatifs à des opérations d'aménagement de zones d'activités économiques menées la SEM SATEL.

S'agissant de la poursuite des participations statutaires du département à une dizaine de syndicats mixtes à vocation économique qui avaient été créés antérieurement à la loi NOTRÉ, elle n'est pas exclue au plan juridique puisque ladite loi facilite, mais n'impose pas, le retrait du département des syndicats concernés.

En revanche, cette situation est susceptible de susciter des problèmes de régularité pour ce qui est du versement de contributions départementales à ces syndicats pour le financement d'actions qui ne relèveraient plus des compétences légales des départements.

Or, dans le cas du département des Landes, il s'avère que onze des syndicats mixtes dont il est membre exercent des missions visant, pour l'essentiel, à faciliter l'implantation des entreprises, sous la forme d'aménagements fonciers et d'opérations immobilières, alors même que le financement de telles activités par le département n'est plus possible.

Toutefois, ces syndicats mixtes, constitués antérieurement à la loi NOTRÉ, sont fortement dépendants des participations départementales pour faire face à leurs engagements de long terme souscrits avant l'entrée en vigueur de la loi (emprunts, concessions d'aménagement et/ou délégations de service publics).

La région Nouvelle-Aquitaine n'a pas souhaité se substituer au département dans ces syndicats. La solution mise en œuvre, avec l'aval des services de l'Etat, a donc consisté à maintenir à titre provisoire le département des Landes dans ces syndicats, tout en en complétant les objets statutaires (pour y faire figurer, en plus, des actions relevant encore de diverses compétences départementales) et en prenant, par ailleurs, l'engagement de mettre en œuvre pour chacun d'entre eux un échéancier de retrait.

La loi NOTRÉ n'ayant pas anticipé et défini les conséquences à tirer de ce type de situation, cette solution pragmatique mise en œuvre dans les Landes apparaît acceptable, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, à condition toutefois que les modalités des contributions financières versées par le département à ces syndicats soient revues. Elles devraient en effet garantir que le département ne finance que les coûts suivants, à savoir :

- le coût des engagements juridiques et financiers souscrits par lesdits syndicats mixtes antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ ;*

- le cas échéant, les autres activités desdits syndicats mixtes en tant qu'elles relèvent encore des compétences départementales légales actuelles.*

Or, les modifications statutaires effectuées en janvier 2017 pour tous les syndicats mixtes concernés n'ont pas porté sur les clés de répartition de leur financement, qui font toujours

intervenir de manière très majoritaire le département des Landes, et ce sans distinction précise selon les actions ainsi financées. Par ailleurs, l'échéancier de retrait du département de ces différents syndicats mixtes est très imprécis.

S'agissant des subventions qu'il verse à divers organismes et associations, il appartient au département de veiller aux conséquences de la suppression de la clause de compétence générale. S'agissant plus particulièrement des évolutions en matière de compétence économique, il lui appartient également de veiller à ce que les subventions qu'il verse ne puissent pas constituer indirectement des aides à des entreprises.

A cet égard les subventions actuellement versées à divers organismes (BGE LandesTEC GE COOP, AIREL) devront à l'avenir mieux cibler des actions relevant des seules compétences départementales, ce qui devra passer par des précisions dans les conventions d'attribution ainsi que par des vérifications précises, a posteriori, sur les comptes rendus que les bénéficiaires devront rendre au département sur l'utilisation desdites subventions. Il conviendra aussi de revoir les financements apportés au Groupement d'employeurs professions du sport, dont l'activité économique ne semble plus pouvoir bénéficier de subventions départementales, en l'absence de précision, dans les conventions d'attribution des subventions, quant à la nature des compétences départementales actuelles justifiant ces versements.

Par ailleurs, le département intervient pour financer l'IUT de Mont-de-Marsan et l'institut du thermalisme de Dax, qui relèvent d'établissements d'enseignement supérieurs, ce qui ne pose pas de difficulté au regard de l'article L. 216-11 du code de l'éducation. Il finance également l'université de Pau-Pays Adour (0,896 M€ en cumul 2013-2017) pour l'attribution, par cette dernière, d'allocations de recherche à des doctorants travaillant sur les programmes de recherche conduits par l'IUT de Mont-de-Marsan et dont les thématiques de recherche sont en lien avec les enjeux liés au territoire landais. Ces versements sont donc également de nature à pouvoir entrer dans les dispositions de l'article précité du code de l'éducation. Toutefois, il a été observé que les conventions de partenariat qui prévoient et encadrent ces soutiens aux programmes de recherche de l'IUT ne couvrent que les périodes 2012-2015 puis 2017-2020, mais pas l'année 2016.

S'agissant enfin des financements apportés par le département pour l'investissement des communes et groupements, il lui appartient de veiller à ce qu'elles ne puissent en aucune manière financer indirectement des activités de soutien à l'économie qui ne relèvent plus des compétences départementales.

VOLET 3 : LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER

LE DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE DU DEPARTEMENT ET SON EVOLUTION SUITE A L'INTERVENTION DE LA LOI DU 14 MARS 2016

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a procédé à une réécriture de diverses dispositions du code de l'action sociale et des familles, avec pour objectif de mettre en avant les besoins de l'enfant dans le cadre de la définition de la protection de l'enfance.

Un nouveau schéma landais de prévention et de protection de l'enfance a été adopté pour la période 2016-2022 par délibération du conseil départemental en date du 7 novembre 2016. Un nouveau règlement départemental d'aide sociale à l'enfance a, par ailleurs, été adopté le 20 mars 2017 et reconduit le 26 mars 2018. Ces deux documents intègrent les nouvelles dispositions législatives susmentionnées. Toutefois, selon les présidents des deux tribunaux de grande instance du département, ce schéma devrait être renforcé pour ce qui concerne les actions de prévention et la diversification des modes de prise en charge des mineurs et de leurs familles, afin de veiller à la mise en œuvre effective des principaux objectifs fixés par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 et d'éviter la hausse des saisines des juges des enfants.

Le département a indiqué par ailleurs que l'intérêt supérieur de l'enfant en matière de protection de l'enfance était une valeur essentielle de son action en ce domaine depuis la décentralisation, notamment à travers diverses procédures consistant à repérer les difficultés le plus rapidement possible et à donner la priorité à des placements plus précoces hors du milieu familial, en tant que de besoin (ce qui permet, selon le département, de mettre en œuvre des placements plus courts – pour lesquels est privilégié l'accueil familial- et des retours ultérieurs moins problématiques chez les parents).

Par ailleurs, le département s'est engagé récemment dans trois démarches innovantes pour mieux prendre en compte de nouvelles problématiques : un service de coparentalité pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, la présence d'éducateurs au centre hospitalier de Mont-de-Marsan dans une unité de prise en charge psychiatrique pour adolescents et la création d'une maison d'enfants à caractère social avec un service de soins intégrés –MECSSI. Une étude est également en cours avec la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie afin de mieux évaluer et répondre de façon coordonnée aux situations d'enfants en danger ou en situation de handicap.

Les relations du département avec ses partenaires institutionnels sont structurées autour de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance, dont les missions, prévues par l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles, sont particulièrement importantes pour le suivi de la politique de protection de l'enfance. La désignation de ses membres devra faire l'objet d'un acte officiel du président du conseil départemental, car elle ne repose actuellement que sur les dispositions très générales, et au demeurant obsolètes, du schéma départemental de l'enfance 2008-2012.

Pour sa politique de protection de l'enfance, le département s'appuie à la fois sur ses services propres et sur des modes de placement qu'il gère lui-même (foyer de l'enfance, accueil familial MECS de Tarnos) ainsi que sur un réseau de partenaires associatifs qui assurent des accueils collectifs ou des placements familiaux, dont certains bénéficient de financements départementaux importants. Ces acteurs n'ont fait l'objet que de deux contrôles de la part du département de 2012 à 2017, mais le président du conseil départemental a indiqué que d'autres contrôles sont prévus en 2019. Ce contrôle du département sur les opérateurs à qui il confie des mineurs revêt en effet une importance particulière afin de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement. Il est rappelé également que l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que l'observatoire départemental de la protection de l'enfance soit informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans la protection de l'enfance effectuée en application de l'article L. 312-8 du même code.

Divers dispositifs prévus par la loi du 14 mars 2016 et par ses décrets d'application n'ont pas encore totalement été mis en œuvre par le département des Landes :

- le protocole de prévention, prévu l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles, est encore en cours d'élaboration ;

- les projets pour l'enfant, prévus par l'article L. 223-1-1 du même code, ont donné lieu à l'élaboration de documents-type annexés au règlement landais de l'aide sociale à l'enfance. Mais ces documents apparaissent assez sommaires et trop formels au regard des dispositions du référentiel défini par les articles D. 223-12 à 17 du même code. En effet, ils ne rendent pas compte de l'ensemble du travail d'analyse et de mise en cohérence devant normalement être effectué en amont, sur la base d'une approche pluridisciplinaire et dans une démarche de construction commune avec les titulaires de l'autorité parentale, l'enfant et les tiers impliqués.

- le département n'a pas institué la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle, prévue par les articles L. 223-1 et D. 223-26 et -27 du même code, chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an (lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins) et tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans ;

- le département n'a pas réévalué et, en tant que de besoin, modifié ses procédures et modalités d'élaboration des rapports annuels ou semestriels de situation de l'enfant au regard du nouveau référentiel régi par les articles L. 223-5 et R. 223-18 à 21 du même code, pour s'assurer de leur pluridisciplinarité et du fait qu'ils couvrent bien toutes les situations concernées (mesures éducatives et placements en famille d'accueil ou en établissement) ;

- le département a indiqué n'appliquer actuellement que pour un peu plus des deux tiers des mineurs pris en charge l'obligation prévue par l'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles d'organiser un entretien avec tout mineur accueilli un an avant sa majorité, dans le but de faire un bilan de son parcours et d'envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie.

Sur ces points, le président du conseil départemental a fait état, dans ses réponses aux observations provisoires, d'évolutions récentes allant dans le sens d'une régularisation.

Plusieurs indicateurs illustrent les caractéristiques de la protection de l'enfance dans les Landes :

- une croissance des informations préoccupantes (IP) signalées au département entre 2015 (840 IP) et 2017 (1 021 IP) ;

- une croissance des actions éducatives en milieu ouvert ordonnées par les juges des enfants (passées de 680 en 2013 à 840 à la mi 2018) et une diminution des actions éducatives à domicile décidées de sa propre initiative par le département (passées de 448 en 2013 à 322 à la mi 2018) ;

- une croissance du nombre de placements passés, hors mineurs non accompagnés, de 989 en 2015 à 1 104 à la mi 2018, avec une priorité donnée aux placements en familles d'accueil (687 à la mi 2018).

La comparaison avec d'autres départements, sur la base des données les plus récentes (au 31 décembre 2016) de l'enquête annuelle « aide sociale » du ministère des solidarités et de la santé, met en évidence la persistance de plusieurs spécificités du département des Landes : un taux de mesures d'aide sociale plus élevé pour les jeunes de moins de 21 ans, un taux de placement plus élevé pour les mineurs et, pour ces placements, un recours plus important aux familles d'accueil plutôt qu'aux établissements.

Selon les présidents des deux tribunaux de grande instance du département, le nombre élevé de mesures de placement est à relier au développement insuffisant des modes de prise en charge diversifiés qui permettraient de proposer une alternative efficace et moins coûteuse au placement, tout en assurant un travail sur la parentalité plus important. Ils ont par ailleurs insisté sur le volume important des mesures judiciaires au regard des mesures administratives, ainsi que sur la charge de travail qui en résulte pour les deux juges des enfants du département, dont les cabinets sont engorgés (ce qui les oblige à devoir fixer des échéances longues pour le réexamen des situations et ce qui rend plus délicates des levées de placement avant leur terme).

Le département a indiqué avoir mis en œuvre une politique volontariste en faveur des jeunes majeurs, même à après l'âge de 21 ans. Il ne dispose toutefois pas d'études précises relatives au devenir social et professionnel des anciens mineurs pris en charge par l'aide sociale mais a connaissance de situations très positives. Or, cet aspect constitue un enjeu important pour l'évaluation de l'efficacité de la politique de protection de l'enfance en danger et, en tant que de besoin, pour identifier d'éventuelles inflexions à lui apporter. Des études menées à intervalles réguliers pour une meilleure objectivation de cet aspect devraient donc être envisagées, par exemple dans le cadre de l'Observatoire départemental de l'enfance.

S'agissant des coûts de la protection de l'enfance, ils peuvent être appréhendés selon diverses approches :

- le montant des dépenses réelles de fonctionnement de la sous-fonction budgétaire « famille et enfance » s'est élevé en 2017 à 54,80 M€, soit 16,3 % de plus qu'en 2013 ; toutefois, ces coûts intègrent également, pour partie, certaines dépenses afférentes à la protection maternelle et infantile ;

- selon les données produites par le département, les coûts de l'aide sociale à l'enfance s'élevaient en 2017 à 48,07 M€, soit 17,5 % de plus qu'en 2013 ;

- les coûts présentés chaque année à l'observatoire départemental de l'enfance n'intègrent pas certaines dépenses. Ils s'élevaient en 2017 à 42,75 M€, soit 21,6 % de plus qu'en 2013.

Quelle que soit la source d'information retenue, les coûts se sont donc significativement accrus au cours de la période. Le département attribue une grande partie de cette croissance au coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés (voir ci-après). Une autre explication apportée tient à l'augmentation des salaires et des charges sociales pour les assistants familiaux.

Si l'on prend en compte les données les plus récentes de l'enquête annuelle « aide sociale » susmentionnée du ministère des solidarités et de la santé, il apparaît que l'augmentation des dépenses brutes de l'aide sociale à l'enfance entre 2013 et 2016 a été bien plus rapide dans les Landes (entre +12 % et +16 % selon la base de coûts retenue) qu'en moyenne nationale (+2,1 %). Les coûts de la sous-fonction budgétaire « famille et enfance » représentaient 137 € par habitant des Landes en 2017 contre 122 € en 2013.

Cette évolution plus rapide des coûts de 2013 à 2016 ne s'explique pas par une évolution plus rapide qu'en moyenne nationale du nombre de mesures d'aide sociale à l'enfance. Elle semble toutefois pouvoir s'expliquer en partie par la hausse des rémunérations et charges pour les assistants familiaux (qui constituent un mode de placement privilégié du département des Landes). L'effet de l'accueil des mineurs non accompagnés explique également une part de l'augmentation des coûts ; mais tous les départements ont été confrontés à cette même obligation d'accueil et, dans les Landes, la croissance la plus forte des coûts imputables à cette mission particulière s'est produite surtout à partir de 2017.

Le constat d'une évolution plus rapide des coûts de l'aide sociale à l'enfance dans les Landes de 2013 à 2016 peut toutefois être tempéré par d'autres données issues de la même enquête nationale, selon lesquelles les dépenses totales annuelles brutes de placement par bénéficiaire s'élevaient en 2016, en moyenne au niveau national à 36 700 € par bénéficiaire, alors qu'elles ne s'élevaient dans les Landes qu'à 29 242 €. Il convient de rappeler que ces dépenses de placements constituent environ les quatre cinquièmes des dépenses de l'aide sociale à l'enfance.

LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES

Les départements sont tenus de prendre en charge tous les mineurs en danger repérés sur leur territoire. La question de l'accueil des mineurs non accompagnés s'est posée dans le département des Landes dès 2013 mais les difficultés les plus importantes se sont concentrées à partir de la fin 2017, avec des arrivées très importantes de jeunes étrangers.

La mise à l'abri des personnes se présentant comme étant des mineurs non-accompagnés ainsi que l'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale incombe aux départements.

Le nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence en tant que mineurs non accompagnés auprès du département des Landes est passé de 0 en 2013 à 10 en 2015, 6 en 2016 puis 209 en 2017 (et 104 à la mi 2018). Le département a procédé au total sur cette période à l'évaluation de 302 personnes, dont 183 en 2017 et 98 de janvier à juin 2018. Après cette évaluation, 230 décisions de reconnaissance de situations de mineurs non accompagnés ont été prises par le département.

Les principales difficultés rencontrées par le département au stade de la mise à l'abri et de l'évaluation sont les suivantes :

- l'imprévisibilité du flux d'arrivée des primo arrivants et les difficultés à leur proposer des solutions de mise à l'abri dans l'attente de leur évaluation, lorsqu'ils arrivent de manière groupée et nombreuse, comme cela a été le cas en fin 2017 et début 2018 ;

- l'inexistence jusqu'en fin 2018 d'un fichier national qui permettrait de comparer l'identité des jeunes dès leur arrivée et de savoir s'ils ont déjà fait l'objet d'une évaluation dans un autre département ;

- le fait que le département ne dispose pas des outils et des moyens d'expertise lui permettant de vérifier les éléments d'identité et d'âge des demandeurs, une bonne coopération à cet égard avec les services de l'Etat (préfecture, justice et police) dans les Landes ayant toutefois été mentionnée ;

- le coût élevé de la phase de mise à l'abri et d'évaluation, qui n'est que partiellement compensé par l'Etat (le coût net restant à la charge du département peut être évalué à 0,81 M€ pour la période de 2013 à mi 2018).

Les jeunes reconnus comme étant des mineurs non accompagnés sont placés par les autorités judiciaires auprès d'un département d'accueil en fonction de la clé de répartition prévue par l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles.

De 2013 à la mi 2018 inclus, 237 mineurs non accompagnés ont ainsi été confiés par les juges des enfants au service de l'aide sociale à l'enfance des Landes, ce nombre ayant fortement augmenté au cours de la période, passant de 9 en 2013 à 27 en 2015 à 46 en 2016 et à 84 en 2017 (les données à la mi 2018 laissant entrevoir un nombre de nouveaux entrants au moins équivalent à celui de 2017).

L'accueil de ces jeunes se fait selon les règles habituelles de prise en charge définies dans le département. Il présente toutefois certaines spécificités :

- l'obtention de la tutelle juridique par le département, indispensable pour ces jeunes, nécessite parfois des délais. A la mi 2018, sur les 128 mineurs non accompagnés pris en charge, le département n'avait obtenu la tutelle que pour 108 d'entre eux.

- face à l'âge moyen plus élevé et à la plus grande autonomie de ces jeunes, l'accueil peut être envisagé, pour certains, dans des formes d'hébergement plus souples et moins encadrées que les MECS ; le département a engagé, à cet égard, des expérimentations de logements en maison ou en appartement. A la mi 2018, un tiers des mineurs non accompagnés étaient pris en charge dans des MECS, les autres se répartissant, pour un sixième chacun, entre le foyer départemental, d'autres structures collectives, des familles d'accueil et des formes d'hébergement plus souples ;

- le suivi sanitaire des mineurs non accompagnés doit être adapté à leur parcours ; pour ces jeunes, la relation parents-enfants, qui est au cœur du travail pour les mineurs pris traditionnellement en charge par les services de l'aide à l'enfance, n'a pas du tout la même importance ; en revanche, leur prise en charge médicale et psychologique doit intégrer une réflexion et un travail sur les différences culturelles ainsi que sur les éventuels traumatismes liés à leurs parcours ;

- les difficultés d'intégrer ces jeunes dans une scolarité en cours d'année et/ou dans des dispositifs adaptés du fait de leur âge ou du faible niveau scolaire de certains d'entre eux ;

Leur intégration scolaire et pré-professionnelle doit, en effet, tenir compte, d'une part, de leurs niveaux disparates de connaissance de la langue française (dans un contexte où il existe très peu de classes de français langue étrangère dans les Landes) et, d'autre part, des difficultés administratives liées à l'obtention de contrats d'alternance ou d'apprentissage par de jeunes étrangers dont tous ne disposent pas de documents d'identité. A la mi 2018, environ un quart des mineurs non accompagnés du département ne poursuivaient ni scolarité ni autre formation et un autre quart bénéficiait de formules de scolarité adaptées ; les autres étaient soit scolarisés dans des établissements scolaires sans soutien particulier (les deux cinquièmes) ou bien en apprentissage (environ un septième d'entre eux).

Les principales difficultés rencontrées par le département au stade de l'accueil au sein de l'ASE concernent :

- la saturation des dispositifs d'accueil existants ;

- la difficulté de construire des projets durables pour des jeunes proches de la majorité eu égard aux incertitudes pour ce qui est de leur droit au séjour ultérieur, ce qui complique l'obtention de contrats d'alternance ou d'apprentissage ;

- le coût net restant à la charge du département pour la prise en charge des mineurs non-accompagnés, qui peut être évalué à 7,81 M€ pour la période de 2013 à mi 2018.

Le passage à la majorité des anciens mineurs non accompagnés constitue également une phase délicate.

A l'âge de 18 ans, ils doivent obtenir un titre de séjour s'ils veulent pouvoir rester en situation régulière en France. Or, cela leur est impossible s'ils ne disposent pas de papiers d'identité jugés authentiques par les autorités françaises. Bien que cette question ne relève pas à proprement parler de sa compétence, le département des Landes, en lien avec la préfecture, sensibilise et accompagne les jeunes à cette échéance et à cette exigence. Sur les 104 anciens mineurs non accompagnés suivis par le département et qui ont atteint leur majorité de 2013 à la mi 2018, un cinquième n'a déposé aucune demande de titre de séjour (en l'absence papiers d'identité), deux cinquièmes ont obtenu une carte de séjour « étudiant », un dixième un titre de séjour « vie privée et familiale » et un vingtième un titre de séjour portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire ». Seul cinq anciens mineurs non accompagnés ont obtenu l'asile ou la protection subsidiaire et un seul la nationalité française.

Le département des Landes accompagne également ces jeunes majeurs étrangers au même titre que tous les autres jeunes majeurs du département qui le souhaitent et qui remplissent les conditions pour un tel accompagnement. A la mi-2018, 42 anciens mineurs étrangers non accompagnés bénéficiaient d'un contrat jeune majeur dans le département des Landes.

Le coût net resté à la charge du département pour la prise en charge des anciens mineurs non accompagnés après leur majorité peut être évalué à 3,80 M€ pour la période 2013 à mi 2018. La prise en charge des mineurs non accompagnés a donc impacté les moyens alloués par le département à l'aide sociale à l'enfance, surtout à partir de 2017.

Dans le cas des Landes, elle a eu un impact sur les capacités d'accueil existantes pour les placements, en faisant évoluer leur taux d'occupation de 83 % en 2015, à 89 % en 2016 puis à 98 % en 2017 et à 100 % en 2018. Par ailleurs, en termes de coûts, la part des dépenses brutes pour les mineurs non accompagnés ne représentait en 2014 que 2 % des dépenses brutes de la sous-fonction « famille – enfance » et 2 % des dépenses du pôle de protection de l'enfance. Du fait de la croissance du nombre mineurs non accompagnés pris en charge par le département, ces taux sont passés respectivement à 5 % et 6 % en 2016 puis à 9 % et 11 % en 2017.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (*refus de mise en œuvre*) Revoir, et clarifier, par souci de sécurité juridique des actes, le dispositif des délégations d'attributions accordées à la commission permanente par le conseil départemental, ce dernier ne pouvant exercer lui-même les compétences qu'il a déléguées qu'après avoir préalablement rapporté sa délégation.

Recommandation n° 2 : (*en cours de mise en œuvre*) Respecter les dispositions de l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales, qui limite l'ouverture des crédits nécessaires aux dépenses pour les groupes d'élus à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil départemental.

Recommandation n° 3 : (*en cours de mise en œuvre*) Veiller à ce que l'annexe au compte administratif, retraçant la liste des concours attribués par le département sous forme de prestations en nature ou de subventions, précise l'ensemble des concours, en particulier ceux versés à des entreprises et à d'autres organismes de droit privé, et à ce que le total de ces concours concorde aux comptes budgétaires y afférents, conformément aux dispositions combinées des articles L. 3313-1 et L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4 : (*en cours de mise en œuvre*) Veiller à ce que les trois budgets annexes à caractère industriel et commercial du domaine d'Ognoas, de l'Entreprise adaptée départementale et des Opérations économiques soient dotés de comptes au Trésor distincts (ces budgets étant tenus selon l'instruction comptable M4 et retraçant des opérations menées en régie par le département).

Recommandation n° 5 : (*en cours de mise en œuvre*) Veiller à faire travailler les agents sept heures de plus par an pour l'application de la journée de solidarité, en application des dispositions de l'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004. Mettre un terme à l'octroi aux agents du département d'un jour annuel non travaillé par note de service du président du conseil départemental.

Recommandation n° 6 : (*en cours de mise en œuvre*) Revoir le régime d'astreintes en vigueur au sein du département et délibérer, en application de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, pour déterminer les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.

Recommandation n° 7 : *(en cours de mise en œuvre)* Passer au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour tous les cadres d'emploi éligibles. Délibérer pour préciser les références et le régime des primes pour travaux insalubres.

Recommandation n° 8 : *(en cours de mise en œuvre)* Mettre un terme au versement de l'avantage acquis sur le fondement de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (prime annuelle) aux grades qui n'y étaient pas éligibles à l'origine de ce dispositif.

Recommandation n° 9 : *(en cours de mise en œuvre)* Mettre à jour les délibérations et les trois conventions d'occupation de logements pour les gardiens d'immeubles départementaux, afin de les rendre conformes aux règles fixées par le code général de la propriété des personnes publiques, dont l'article R. 2124-71 prévoit que le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe.

Recommandation n° 10 : *(mise en œuvre)* Revoir, en lien avec le payeur départemental, les imputations comptables des prestations d'action sociale attribuées aux agents, tant pour ce qui concerne les titres restaurant (actuellement comptabilisés à tort au compte 6568) et les autres prestations d'action sociale versées directement par le département et suivies actuellement hors budget sur le compte 4533 (le recours à ce compte reposant sur des bases juridiques fragiles et en grande partie obsolètes).

Recommandation n° 11 : *(en cours de mise en œuvre)* Etablir une convention avec l'association pour la gestion du restaurant administratif pour fixer les responsabilités et les obligations respectives (assurance, sécurité, ...) lors de l'utilisation de ces locaux.

Recommandation n° 12: *(refus de mise en œuvre)* Mettre un terme au versement de subventions départementales à diverses entreprises au titre d'aides à l'immobilier, et ce même dans le cadre des conventions passées avec les communautés de communes compétentes en ce domaine, le financement par le département de ces aides ne reposant plus sur aucune base légale depuis l'intervention de la loi NOTRé.

Recommandation n° 13 : *(en cours de mise en œuvre)* Modifier les règles de financement figurant dans les statuts des syndicats mixtes à vocation économique en y introduisant une nouvelle clé de répartition permettant de distinguer les modalités de financement des trois composantes suivantes : le coût des engagements juridiques et financiers souscrits par lesdits syndicats mixtes antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, le coût des nouvelles activités présentes et futures desdits syndicats mixtes qui relèvent encore des compétences départementales et le coût des nouvelles activités présentes et futures desdits syndicats mixtes qui ne relèvent plus des compétences départementales, ces dernières ne pouvant plus légalement être financées par le département.

Recommandation n° 14 : *(non mise en œuvre)* Pour les subventions attribuées à diverses associations ou organismes, veiller à ne les réserver qu'au financement d'actions relevant des compétences départementales, ce qui devra passer par des précisions dans les conventions d'attributions ainsi que par des vérifications précises, a posteriori, sur les comptes rendus que les bénéficiaires devront rendre au département sur l'utilisation desdites subventions.

Recommandation n° 15 : *(en cours de mise en œuvre)* Pour l'aide sociale à l'enfance, réévaluer et mettre en conformité les procédures et pratiques du département avec les dispositions suivantes, issues de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 et de ses décrets d'application :

- les articles L. 223-1-1 et D. 223-12 à 17 du code de l'action sociale et des familles relatifs au projet pour l'enfant ;

- les articles L. 223-1 et D. 223-26 et 27 du même code relatifs à l'institution de la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an (lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins) et tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans ;

- les articles L. 223-5 et R. 223-18 à -21 du même code relatifs aux évaluations pluridisciplinaires devant être menées annuellement ou semestriellement pour les enfants pris en charge à l'aide sociale à l'enfance, qu'ils le soient pour des mesures éducatives ou au titre de placements en familles d'accueil ou en établissements ;

- l'article L. 222-5-1 du même code relatif à l'entretien devant être organisé avec tous les mineurs accueillis un an avant leur majorité, pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie.

- - - - -

INTRODUCTION

Le contrôle du département des Landes depuis 2013 a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre régionale des comptes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Xavier FORTINON, en sa qualité de président du conseil départemental des Landes depuis le 7 avril 2017, par lettre du président de la chambre régionale des comptes en date du 3 avril 2018.

Un entretien de début de contrôle s'est tenu le 23 avril 2018 avec M. FORTINON, en présence du directeur général des services.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 17 décembre 2018 avec M. FORTINON en présence du premier vice-président du conseil départemental, du directeur général des services et du directeur de la solidarité départementale.

Lors de son délibéré des 6 et 7 février 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées au président du conseil départemental des Landes.

Des extraits les concernant ont été adressés au président de la région Nouvelle-Aquitaine (pour ce qui est des interventions économiques du département suite à la loi du 7 août 2015), au président de l'amicale des conseillers généraux et au président de l'association de gestion du restaurant administratif Daraignez.

Des communications administratives ont par ailleurs été adressées au préfet des Landes (pour ce qui est des interventions économiques du département et de la prise en charge des mineurs non accompagnés), aux présidents et aux procureurs de la République des tribunaux de grande instance de Mont-de-Marsan et de Dax (pour ce qui est de la protection de l'enfance et de la prise en charge des mineurs non accompagnés) et au payeur départemental (pour ce qui concerne divers points de fiabilité des comptes).

Le président du conseil départemental des Landes a répondu le 4 juillet 2019 ; le président de la région Nouvelle-Aquitaine a répondu le 5 juillet 2019 ; le président de l'amicale des conseillers généraux a répondu le 3 juillet 2019 et le président de l'association de gestion du restaurant administratif Daraignez a répondu le 4 juillet 2019.

Le préfet des Landes a réagi à la communication administrative qui lui avait été adressée par un courrier en date du 10 juillet 2019. Les présidents des tribunaux de grande instance de Mont-de-Marsan et de Dax ont fait part de leur réaction à la communication administrative qui leur avait été adressée par un courrier commun en date du 4 juillet 2019.

Lors de son délibéré du 18 septembre 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes.

1 LA PRESENTATION DU DEPARTEMENT ET DE SES COMPETENCES

1.1 Les caractéristiques sociales et économiques du département

Le département des Landes avait en 2017 une population de 414 090 habitants pour une superficie de 9 243 km², ce qui en fait le deuxième plus vaste département de France.

Le département a connu un taux d'accroissement de sa population de 1,2 % par an de 2008 à 2015. Les recensements ont aussi mis en évidence une tendance au vieillissement : la part des personnes de 0 à 19 ans est passée de 24 % à 21 % entre 1990 et 2017 (pour une moyenne nationale en 2017 de 24 %), tandis que la part des personnes de plus de 60 ans est passée de 25 % à 31 %, sur la même période (pour une moyenne nationale en 2017 de 26 %).

L'économie départementale¹ est tirée par plusieurs secteurs d'activités. La culture du pin maritime représente 36 % de la production de bois de la région. Les Landes sont aussi un grand producteur avicole (avec notamment le canard à foie gras) et agricole (production de maïs). Les industries agroalimentaires représentent 31 % de l'emploi industriel tandis que le secteur du travail du bois et des industries du papier en représente 19 %. Par ailleurs, 11 % de l'emploi industriel concerne la fabrication de matériel de transport, dont l'aéronautique. Les Landes sont également un haut-lieu touristique, avec la côte atlantique et le thermalisme.

Le secteur non marchand est le premier employeur du département. Ses établissements regroupaient en 2013 plus d'un tiers de l'emploi total et 37 % de l'emploi salarié. S'agissant des agents publics, ceux la fonction publique territoriale sont majoritaires (43 %, contre 39,5 % pour la fonction publique d'Etat et 17,4 % pour la fonction publique hospitalière), ce qui est une spécificité des Landes dans la région et au niveau national.

Le schéma départemental landais de prévention et de protection de l'enfance adopté en novembre 2016 comporte les précisions suivantes :

- la faible densité démographique cache d'importantes disparités, avec une population concentrée au sud d'une ligne Soustons – Mont-de-Marsan, et au nord de la côte (Mimizan, Parentis-en-Born, Biscarrosse). Il est noté aussi une croissance démographique soutenue dans le sud-ouest du département, proche de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz ;

- l'accroissement de la population landaise résulte essentiellement d'un apport migratoire de personnes en âge de travailler ; le nombre de naissances constatées sur le département depuis 2004 est quant à lui resté stable ;

- après une hausse constante depuis 2009, le taux de chômage landais s'établissait à 9,7 % au 4^{ème} trimestre 2015, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne régionale (9,9 %) ;

- pour les bénéficiaires des minimas sociaux, le département des Landes se situait au 1^{er} janvier 2013 en deçà des seuils atteints dans la région (31 bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé pour 1000 personnes de 20 ans et plus dans les Landes contre 36 en Aquitaine ; 35

¹ Voir l'étude INSEE Analyses n° 11 – mars 2016 de Virginie RENIER, « Les Landes à grands traits »

allocataires du revenu de solidarité active socle pour 1000 personnes de 25 à 59 ans dans les Landes contre 42 en Aquitaine).

1.2 Les compétences départementales et leurs modalités d'exercice dans les Landes

1.2.1 Le cadre général des compétences départementales et leur évolution récente

Les compétences des départements ont été modifiées notamment par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). Cette loi a supprimé la clause de compétence générale des départements (laquelle trouvait auparavant son fondement à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales), leurs attributions étant désormais limitativement énumérées par la loi.

Par ailleurs, les départements ont perdu, à compter du 1^{er} janvier 2017, les compétences d'organisation des transports routiers non urbains de personnes (L. 3111-1 du code des transports) et de construction et exploitation de gares publiques routières de voyageurs. Ils ont aussi perdu à partir du 1^{er} septembre 2017 la compétence de financement, d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires en dehors des périmètres de transports urbains.

Enfin, dans le domaine des interventions économiques, les modifications ont été importantes puisque le département a perdu une grande partie de ses compétences en la matière. Ce sujet sera davantage développé dans la partie 6 du présent rapport.

Au regard de ces évolutions, les départements exercent désormais leurs compétences dans trois champs principaux :

- celui de la solidarité et de l'action sociale² ; à titre d'illustration, pour le département des Landes, le total des fonctions action sociale, personnes âgées dépendantes et revenu de solidarité active a représenté les trois cinquièmes des dépenses de fonctionnement cumulées 2013-2017 ;
- celui de l'éducation, de la culture et du sport, avec notamment la construction, l'entretien des collèges, la gestion des services d'archives départementales et le soutien des associations et manifestations culturelles et sportives ; à titre d'illustration, pour le département des Landes, la fonction enseignement représente environ un cinquième de ses dépenses d'investissement cumulées 2013-2017 ; en 2015, le département finançait 38 collèges (pour environ 17 000 collégiens à la rentrée 2015/2016) ;
- celui du développement des territoires et infrastructures (construction et de l'entretien du réseau routier départemental, soutien à l'agriculture, environnement, service départemental d'incendie et de secours) ; à titre d'illustration, pour le département des Landes, la gestion du réseau routier concerne l'aménagement et l'entretien des 4 216 km de voirie ainsi que la construction de nouvelles routes départementales ; la

² La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a désigné les départements en qualité de « chefs de file » pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, au développement social et à la contribution à la résorption de la précarité énergétique, et à l'autonomie des personnes.

fonction réseaux et infrastructures a représenté environ près d'un tiers de ses dépenses d'investissement cumulées 2013-2017.

Les données de l'analyse par fonction du budget principal, figurant en annexe 4 du présent rapport, illustrent plus précisément les importances financières relatives des différentes compétences exercées de 2013 à 2017 par le département des Landes.

1.2.2 Les modalités d'exercice des compétences retenues par le département des Landes

Le tableau figurant en annexe 1 retrace les activités exercées en régie directe par le département des Landes depuis 2013. Il s'est doté, à cet effet, outre son budget principal, de quatre budgets annexes liés à l'enfance et à l'insertion sociale, de trois budgets annexes pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées et de cinq autres budgets annexes (actions éducatives et patrimoine, actions culturelles, opérations foncières et immobilières, parc et ateliers routiers et domaine agricole et viticole d'Ognoas).

Le tableau figurant en annexe 2 détaille les établissements publics ou groupements d'intérêt publics créés par le département des Landes notamment dans le domaine social (maison d'enfant à caractère social –MECS-, maison landaise des personnes handicapées, village landais Alzheimer). La régie départementale des transports landais a quant à elle été reprise par la région Nouvelle-Aquitaine, suite à la loi susmentionnée du 7 août 2015 qui a attribué cette compétence aux régions.

Le tableau figurant en annexe 3 détaille les organismes de regroupement auxquels adhère le département. Il est membre de vingt-quatre syndicats mixtes (dont onze dans le domaine économique, un syndicat d'aménagement, trois syndicats en lien avec le tourisme et neuf autres syndicats) ainsi que d'une institution interdépartementale.

Le département a contribué au fonctionnement et à l'investissement de ces organismes pour un montant total de 49,68 millions d'euros (M€) en cumul 2013-2017, dont 32,16 M€ de participations imputées au compte 6561. Ces versements sont concentrés sur huit organismes de regroupement qui représentent, à eux seuls, 78 % des participations et subventions d'équipement cumulées 2013-2017 : le syndicat départemental d'électricité et d'eau des communes –SYDEC- (11,04 M€ en cumul, presque exclusivement sous forme de subventions d'investissement), le syndicat mixte du conservatoire de musique (7,86 M€ en cumul), le syndicat mixte de gestion des milieux naturels (5,78 M€ en cumul), l'institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour (3,68 M€ en cumul), le syndicat mixte pour la gestion de la zone d'activité économique de Saint-Geours sur Maremne (3,26 M€ en cumul), le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional des Landes de Gascogne (2,86 M€ en cumul), le syndicat mixte de l'agence landaise pour l'informatique (2,29 M€ en cumul) et le syndicat mixte de développement du pôle de grand Dax Sud (2,14 M€ en cumul).

La comparaison effectuée entre, d'une part, les montants des participations mentionnées à l'annexe IV D3.1 des comptes administratifs (annexe relative à la liste des organismes de regroupement auxquels adhère le département) et, d'autre part, les montants imputés au compte 6561 « *participations aux organismes de regroupement* », a mis en évidence quelques écarts pour 2016 et pour 2017. La chambre régionale des comptes rappelle donc au département la nécessité de veiller à l'exactitude de l'annexe IV D3.1 des comptes administratifs et prend acte

de l'engagement pris en ce sens par le président du conseil départemental dans ses réponses aux observations provisoires.

Au vu du nombre important d'organismes de regroupement et à l'importance des financements qui leur sont apportés par le département, le suivi et le contrôle de leur fonctionnement et de leur activité constituent un enjeu important pour ce dernier.

A cet égard, celui-ci a indiqué que les moyens de suivi à sa disposition tenaient notamment, pour ce qui est des syndicats mixtes, au fait que le département y est membre majoritaire pour la plupart d'entre eux et y dispose donc d'une voix prépondérante dans la détermination des moyens qui leur sont alloués et des politiques qu'ils conduisent. Par ailleurs, leurs présidents sont systématiquement des élus départementaux et leur siège social est situé à l'hôtel du département. De fait, ces syndicats mixtes constituent, selon le département, son « *bras armé* » pour conduire, en partenariat avec les territoires concernés, des politiques de développement, d'aménagement ou autre.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de contrôle du conseil départemental mis en place depuis 2012, plusieurs syndicats mixtes ont fait l'objet d'audits au cours des années précédentes, dont le syndicat mixte de gestion des milieux naturels (en 2014) et celui du conservatoire (en 2015). Enfin, lors de la séance du 11 avril 2016, le conseil départemental a mis en place une mission d'information et d'évaluation sur les syndicats mixtes conformément à l'article 15 de son règlement intérieur. Cette mission a rendu des conclusions lors de la session du 12 décembre 2016. S'agissant notamment des éventuels risques financiers, il en ressort que, dans sa globalité, l'actif (notamment patrimonial) des syndicats mixtes est nettement supérieur à leur passif (encours de la dette compris).

La chambre régionale des comptes prend acte de ces éléments et relève que la réalisation d'audits ou de contrôles apparaît une procédure utile, dans l'intérêt du département.

Le cas particulier des syndicats mixtes ayant une activité d'aide aux entreprises et de développement économique et d'aménagement sera examiné dans la partie 6 du présent rapport consacrée aux évolutions des compétences du département en matière économique suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

Le tableau des participations du département des Landes à diverses sociétés privées (SEML, SPL et autres) figure dans cette même partie 6 du présent rapport.

Le département détient des participations au capital d'un peu plus d'une dizaine d'organismes dont cinq sociétés d'économie mixte (SEM) et trois sociétés publiques locales (SPL). Le total des participations du département des Landes à des sociétés de droit privé s'établissait à 4,33 M€ au 31 décembre 2017.

Interrogé sur les procédures mises en place pour suivre ces sociétés et identifier des risques financiers du fait de ses participations, le département a apporté quelques précisions.

Les organes de contrôle de ces sociétés sont constitués par leur conseil d'administration et leur assemblée générale qui, lorsque le département est actionnaire majoritaire, sont présidés par un conseiller départemental (cas des SEM SATEL et ENERLANDES). C'est également le cas lorsque le département est actionnaire minoritaire pour trois autres sociétés (SEM Gascogne Energies Services-GES-, SPL SOGEM et SPL DOMOLANDES). Ces sociétés tiennent par ailleurs des comptes certifiés présentés chaque année au conseil départemental en application des dispositions de l'article L. 1524-5 du code général de collectivités territoriales.

S'agissant des aspects financiers, une de ces sociétés, la SEM GES, a dû faire l'objet d'un apport en compte courant d'associé consenti par le département, en 2016, d'un montant de 0,049 M€, remboursé en 2018. En effet, ancienne régie municipale, cette entreprise est désormais confrontée à l'ouverture à la concurrence de l'électricité et du gaz et parallèlement à la nécessité de réaliser des travaux de création de réseaux.

Par ailleurs, actuellement en voie de réorganisation, la SPL SOGEM qui gère des installations sportives (golfs, tennis) et un centre de séminaires, est confrontée à des variations importantes de son chiffre d'affaires notamment sur cette dernière activité. Elle a dû également faire face ces dernières années à la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'investissement et d'entretien des parcours golfiques.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces précisions.

Par ailleurs, le département n'a fait aucune mention dans les annexes au compte administratif 2017 de partenariats public-privé, de contrats de crédit-bail, de contrats de délégation de service public et de baux emphytéotiques.

Le président du conseil départemental a précisé dans ses réponses aux observations provisoires que le département n'a effectivement souscrit ni partenariat public-privé ni contrat de crédit-bail.

En revanche, il a mentionné :

- la signature en 2007, 2012 et 2015 de quatre baux emphytéotiques : deux d'une durée de 50 ans souscrits en 2007 pour la mise à disposition de bâtiments pour les besoins de la gendarmerie nationale, un d'une durée de 49 ans souscrit en 2012 pour la mise à disposition de terrains à une société privée et un souscrit en 2015 avec une commune pour une durée de 36 ans portant sur la construction par le département d'un centre médico social ;
- une délégation de service public pour l'exploitation et l'entretien du réseau ferré public de transport de marchandises du département des Landes.

La chambre régionale des comptes observe que ces baux et conventions auraient dû figurer aux annexes du compte administratif 2017 (annexe D2.1 pour les délégations de service public et annexes C4 ou C5 « *autres engagements donnés ou reçus* » pour les baux emphytéotiques). Par ailleurs, la chambre régionale des comptes précise qu'elle n'a pas examiné les conditions juridiques du recours à cette délégation de service public et à ces baux emphytéotiques.

Le tableau ci-après synthétise les montants des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, tels qu'ils ressortent des annexes IV - D 2.2 des comptes administratifs.

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Total des concours à des personnes de droit privé	19 222 491	17 679 132	18 464 804	19 708 652	17 884 647	92 959 726
dont associations	15 087 311	14 303 930	13 770 429	14 008 339	14 622 039	71 792 048
dont entreprises	1 502 367	1 415 666	1 783 578	2 379 916	1 575 923	8 657 449
dont personnes physiques	269 174	334 004	289 088	2 977 271	288 138	4 157 675
dont autres	2 363 639	1 625 533	2 621 710	343 126	1 398 546	8 352 554

Si l'on ne considère que les financements apportés aux associations, trente-sept d'entre elles ont perçu 60 % des subventions cumulées 2013 à 2017 et dix-huit d'entre elles 50 % des subventions cumulées. Les sept les plus subventionnées en ont perçu à elles seules plus du tiers : le comité départemental du tourisme des Landes (9,42 M€ de subventions cumulées), l'association de réinsertion professionnelle BGE LANDESTEC GE COOP (5,37 M€), le comité d'action sociale du personnel (3,20 M€) la mission locale landaise (2,08 M€), l'association Qualité Landes (1,87 M€), l'association départementale pour l'information sur le logement des Landes (1,61 M€) et l'association de gestion du restaurant administratif (1,49 M€).

La présentation des informations figurant aux comptes administratifs appelle deux observations :

- le détail des versements opérés au bénéfice d'entreprises et d'organismes divers devrait également figurer en annexe au compte administratif en application combinée des articles L. 3313-1³ et L. 2313-1⁴ du code général des collectivités territoriales, ce qui n'était pas le cas jusqu'en 2017 ;
- comme l'indique le tableau suivant, le total des dépenses enregistrées au compte 6574 (subventions de fonctionnement à des personnes de droit privé) et au compte 2042 (subventions d'investissement aux mêmes personnes) selon les comptes de gestion diffèrait, tout au long de la période, du total des concours à des personnes de droit privé figurant aux annexes D2.2 des comptes administratifs.

	2013	2014	2015	2016	2017
A - COMPTE ADMINISTRATIF : Totaux des concours à des personnes de droit privé selon les annexes D2.2	19 222 491	17 679 132	18 464 804	19 708 652	17 884 647
B - COMPTE DE GESTION : Total des dépenses budgétaires nettes du compte 6574 "Subventions de fonctionnement aux personnes, associations et organismes privés"	14 516 076	14 842 243	14 655 822	15 923 105	16 906 667
C- COMPTE DE GESTION : Total des dépenses budgétaires nettes du compte 2042 "Subventions d'équipement versées à des personnes de droit privé »	4 688 271	3 089 787	3 352 166	3 971 358	2 445 182
D = Total B + C	19 204 347	17 932 030	18 007 988	19 894 463	19 351 849
Ecart A - D	18 144	-252 898	456 816	-185 811	-1 467 202

La chambre régionale des comptes recommande donc au département de veiller à l'avenir à ce que l'annexe au compte administratif retraçant la liste des concours attribués par le département sous forme de prestations en nature ou de subventions précise l'ensemble des concours, en particulier ceux versés à des entreprises et à d'autres organismes de droit privé, et à ce que le total de ces concours concorde parfaitement aux comptes budgétaires y afférents. La chambre prend acte de l'engagement pris en ce sens par le président du conseil départemental dans ses réponses aux observations provisoires.

³ « (...) / Les dispositions des articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. (...) »

⁴ « (...) Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe : / (...) / 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ; / (...) »

2 LES INSTANCES DU DEPARTEMENT ET LEUR ORGANISATION

2.1 Les délégations du conseil départemental à la commission permanente

Le conseil départemental des Landes comporte trente membres. Depuis le renouvellement général d'avril 2015, il a vu sa composition modifiée à deux reprises, notamment après le décès de M. Henri Emmanuelli, son président en exercice, survenu le 21 mars 2017. La composition de la commission permanente a également connu quelques changements.

L'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales dispose en son premier alinéa que « *Le conseil départemental peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15. / (...)* ».

Le 2 avril 2015, le conseil départemental a procédé à une délégation à sa commission permanente sur ce fondement, qui a été complétée en novembre 2015. Une délégation d'attributions identique a été donnée à la nouvelle commission permanente élue en avril 2017.

Ces délégations sont formulées ainsi : « *Le conseil départemental décide de déléguer à la commission permanente l'ensemble des attributions du conseil départemental, dans les limites des crédits disponibles au budget, à l'exception : des attributions visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales ; des créations, transformations et suppressions de postes ; de la fixation du montant prévisionnel de la participation du département aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des collèges publics ; des matières pour lesquelles la loi a expressément prévu la compétence de l'organe délibérant, sans délégation possible ; des attributions déléguées au président du conseil départemental ; des délibérations concernant les élus : indemnités de fonction, plan de formation, affectation de moyens matériels aux groupes politiques ; des subventions ne relevant pas de l'application des règlements d'aides départementaux, hormis les subventions accordées aux associations d'anciens combattants et de retraités militaires pour leurs acquisitions de petits matériels et drapeaux ; de la définition de politiques départementales et des modalités de leur mise en œuvre (notamment les schémas et plans départementaux, les règlements d'aides ...) ; de l'adhésion ou du retrait du département d'établissements publics, groupements d'intérêt public, sociétés d'économie mixte, sociétés coopératives ... ; des créations ou des dissolutions d'établissements publics, groupements d'intérêt public, sociétés d'économie mixte, à l'initiative du département ; du rapport de présentation de la situation du département, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci (L. 3121-21 code général des collectivités territoriales) ».*

Sur son champ d'application, cette délégation ne pose pas de difficulté. En effet, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans sa décision n° 325255 « Réseau ferré de France » du 2 mars 2010, une délégation donnée à la commission permanente couvrant l'ensemble des affaires qui ne sont pas réservées par la loi à l'assemblée délibérante ou au président du conseil départemental n'est pas illégale.

Toutefois, les deux délibérations successives du conseil départemental du 2 avril 2015 puis du 7 avril 2017 comportent également la précision suivante, qui est de nature à susciter des difficultés juridiques : « *Le conseil départemental décide (...) de préciser que ces délégations ne dessaisissent en aucun cas le conseil départemental qui pourra inscrire à son ordre du jour*

l'examen des rapports relevant des attributions de la commission permanente, sans formalités préalables ».

Cette formulation contredit la distinction opérée en droit entre, d'une part, les délégations de pouvoirs que sont les délégations d'attributions consenties par l'assemblée délibérante et, d'autre part, les simples délégations de signatures opérées par l'exécutif de la collectivité. L'effet d'une délégation de pouvoirs sur le délégant a notamment été précisé par le Conseil d'Etat, dans le cas des communes, dans sa décision n° 249402 du 30 décembre 2003 « *Commune de Saint-Gratien* »⁵ : une telle délégation a pour conséquence de dessaisir l'organe délégant des attributions déléguées tant qu'il n'a pas rapporté sa délégation.

Dans le cas des départements, la difficulté trouve son origine dans la formulation suivante de la décision n° 325255 susmentionnée du 2 mars 2010 du Conseil d'Etat : « *Considérant (...) (que) le conseil général peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente (...); qu'en égard tant à son objet (...), qu'à sa portée, qui ne dessaisit pas le conseil général de ses attributions, la délégation ainsi prévue permet au conseil général d'habiliter la commission permanente (...)* ». Cette décision a été commentée en ces termes par la réponse ministérielle à la question écrite n° 13729 publiée au journal officiel du Sénat du 26 août 2010 : « *Selon une jurisprudence récente du Conseil d'État, (n° 325255) ces délégations ne constituent pas des délégations de pouvoir et ne sont pas de nature à dessaisir l'assemblée délibérante locale des attributions qu'elle a déléguées* ».

Le département des Landes s'est donc basé sur ces éléments pour adopter la précision susmentionnée dans les délégations données à la commission permanente le 2 avril 2015 puis le 7 avril 2017.

Pour autant, cette interprétation juridique a fait l'objet d'un article de doctrine⁶ qui s'interroge notamment sur : « *la question (...) de savoir ce que signifie exactement cette formule du Conseil d'État. Celui-ci a-t-il considéré que la délégation qui avait été consentie est bien une délégation de pouvoir, nonobstant la formule « qui ne dessaisit pas le conseil général de ses attributions », ou bien a-t-il institué une nouvelle forme de délégation, distincte de la délégation de pouvoir et de la délégation de signature ? (...)* ». Selon l'universitaire auteur de cet article, il faudrait admettre, dans ce cas, que l'on a affaire à une troisième catégorie de délégation, non assimilable à la délégation de pouvoir comme à la délégation de signature, ce qui serait admissible compte tenu de la particularité de certaines des délégations existant dans l'administration locale. « *Mais, en tout état de cause, et du fait de cette ambiguïté, l'intervention du législateur pour préciser la nature de ces délégations serait souhaitable. En attendant, les départements seraient bien avisés, s'ils souhaitent éviter un contentieux, de ne pas recourir à cette forme de délégation* ».

⁵ « *Considérant (...) qu'aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, (...) : « Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat (...) ; que dans le cas où le conseil municipal a consenti une telle délégation de pouvoir et ne l'a pas ultérieurement rapportée, il doit être regardé comme s'étant dessaisi de sa compétence et n'est, dès lors, plus compétent (...) sauf en cas d'empêchement du maire »*

⁶ Voir la revue La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 37, article de M Jean-Marie Pontier, professeur à l'École de droit de la Sorbonne : « *Délégations de l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales : quelle nature ?* ».

Depuis 2010, le premier alinéa de l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales n'a pas été modifié et aucune disposition législative n'est venue préciser la portée juridique de ces délégations.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a estimé qu'en l'absence de modification législative, « *l'état du droit est suffisamment précisé par la décision du Conseil d'Etat* ». La chambre régionale des comptes ne partage pas cette opinion.

En effet, au cas d'espèce, pour le département des Landes, l'ambiguïté de la situation n'est pas uniquement théorique, comme le montrent, à titre d'exemple, les décisions prises en matière de mandats spéciaux accordés à des élus. Comme indiqué précédemment, le conseil départemental a délégué à la commission permanente « *l'ensemble des attributions du conseil départemental, (...) à l'exception : (...) des délibérations concernant les élus : indemnités de fonction, plan de formation, affectation de moyens matériels aux groupes politiques (...)* ». Or, l'examen des décisions en matière de mandats spéciaux accordés à des élus de mai 2015 à décembre 2017 a montré que la commission permanente est intervenue à huit reprises et le conseil départemental à deux reprises.

La difficulté juridique ainsi mise en évidence ne concerne vraisemblablement pas que les mandats spéciaux donnés aux élus. Or, il convient de rappeler qu'un acte émanant d'une autorité incompétente encourt un risque d'annulation en cas de contentieux.

La chambre régionale des comptes recommande donc au département de revoir, et de clarifier, par souci de sécurité juridique des actes, le dispositif des délégations d'attributions accordées à la commission permanente par le conseil départemental, ce dernier ne pouvant exercer lui-même les compétences qu'il a déléguées qu'après avoir préalablement rapporté sa délégation.

2.2 L'Amicale des conseillers généraux des Landes

Le département attribue chaque année à l'Amicale des conseillers généraux des Landes une subvention destinée à verser une allocation de solidarité à d'anciens conseillers départementaux ou à leurs ayant droits. Le montant annuel moyen 2013-2017 de la subvention versée à l'Amicale est d'environ 110 000 €.

La légalité de ce dispositif ne pose pas de difficulté, puisqu'il est prévu par l'article L. 3123-25 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 92-108 du 3 février 1992, dont le premier alinéa dispose que « *les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant le 30 mars 1992 des élus départementaux continuent d'être honorés par les institutions et organismes auprès desquels ils ont été constitués ou auprès desquels ils ont été transférés. Les charges correspondantes sont notamment couvertes, le cas échéant, par une subvention d'équilibre versée par les collectivités concernées. (...)* ».

Dans les Landes, l'organisme chargé de verser ces pensions de retraite jusqu'à la loi de 1992 était l'Amicale susmentionnée (association créée en 1970). En application de la loi du 3 février 1992, le conseil départemental a maintenu, depuis cette date, sa subvention à l'Amicale qui continue ainsi d'honorer les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis par ses adhérents au 3 février 1992. Les statuts de l'Amicale ont été actualisés en 1996 et 1998 ; ils précisent notamment les modalités d'attribution des allocations, qui n'appellent pas d'observation. Le département a aussi produit en cours d'instruction des éléments nominatifs

qui montrent que tous les bénéficiaires remplissaient bien, en 2017, les conditions prévues pour bénéficier des allocations de solidarité et des quotités individuelles qui leur ont été versées (que ce soit pour les dix-huit anciens conseillers généraux concernés ou pour les sept bénéficiaires d'allocations de réversion).

La seule difficulté observée porte sur la qualité et la précision des documents financiers (intitulés « *comptes de résultats* ») que l'Amicale adresse chaque année au département pour rendre compte de l'usage des fonds :

- certes, les montants annuels des subventions qui y figurent en recettes correspondent bien aux subventions versées par le département ; par ailleurs, les montants unitaires des allocations qui y sont mentionnés correspondent à ceux prévus par les statuts ;
- mais le calcul effectué à partir des nombres d'allocations figurant aux « *comptes de résultat* » de l'association ne correspond pas au total versé en 2013 (écart de 69 450 €), et en 2016 (écart de 3 697 €) ;
- en outre, le « *compte de résultat* » 2016 de l'Amicale reprend un excédent antérieur 2015 qui ne correspond pas exactement au résultat constaté à la fin 2015 (écart de 1 228 €).

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président de l'Amicale des conseillers généraux a expliqué cette situation par des erreurs matérielles et a apporté des éléments précis à cet égard. Il appartiendra donc à l'avenir au département de faire preuve de vigilance sur ce point, en demandant des comptes d'utilisation des subventions parfaitement précis et concordants avec les avoirs bancaires détenus par l'association. Il est pris acte de l'engagement pris sur ce point par le président du conseil départemental.

2.3 Les groupes d'élus, leurs collaborateurs et leurs moyens

2.3.1 Les règles applicables

Aux termes de l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les conseils départementaux, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations (...). / (...) les groupes d'élus se constituent par la remise au président du conseil départemental d'une déclaration (...) / Dans les conditions qu'il définit, le conseil départemental peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications. / Le président du conseil départemental peut, dans les conditions fixées par le conseil départemental et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil départemental ouvre au budget du département, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil départemental. / (...)* ».

L'application des dispositions précitées de l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales nécessite quelques clarifications préalables.

S'agissant en premier lieu de l'assiette des dépenses retenues pour le calcul de l'enveloppe maximale de 30 %, l'article L. 3121-24 précité du code général des collectivités

territoriales est clair : il s'agit bien uniquement « *des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional* », ce qui correspond comptablement aux dépenses imputées au compte 6531 « *Indemnités de fonction* », en excluant du champ du calcul toutes les autres dépenses du compte 653 qui ne sont pas des indemnités et/ou qui ne sont pas versées directement aux élus⁷.

S'agissant en deuxième lieu de l'exercice de référence pour le calcul de cette enveloppe maximale, comme l'indique une réponse ministérielle⁸, il ne peut pas s'agir de l'exercice en cours mais, au mieux, de l'exercice N-1, voire N-2 puisqu'il s'apprécie, selon cette réponse ministérielle, au regard du montant « *constaté au compte administratif* ».

S'agissant en troisième lieu de la nature des dépenses des groupes d'élus auxquelles doit s'appliquer le plafond de 30 %, il est possible de se demander s'il s'agit des seuls frais de personnel des collaborateurs d'élus ou de l'ensemble des dépenses nettes de fonctionnement affectées aux groupes d'élus.

En effet, ce plafond est cité dans l'alinéa de l'article L. 3121-4 du code général des collectivités territoriales concernant les seuls collaborateurs de groupes d'élus. De même, la réponse ministérielle susmentionnée semble indiquer que ce plafond s'apprécie uniquement par rapport aux « *dépenses relatives aux personnels affectés auprès des groupes d'élus* ».

Mais aux termes dudit alinéa, ce plafond s'apprécie par rapport au « *chapitre spécialement créé à cet effet* ». Aux termes de l'instruction comptable M52 (texte à portée réglementaire), lorsque le budget est voté par nature (ce qui est le cas en l'espèce), le compte 6586 « *Frais de fonctionnement des groupes d'élus* » « *forme un chapitre de dépenses, conformément aux dispositions de l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales* ». Or, ce compte inclut le total des dépenses des sous-comptes suivants :

- le sous-compte 65861 « *Frais de personnel* » qui enregistre les dépenses de personnel prises en charge par le département pour le fonctionnement des groupes d'élus (rémunérations et charges sociales y afférentes) ;

- le sous-compte 65862 « *Matériel, équipement et fournitures* » enregistre les autres dépenses de fonctionnement effectuées par le département et remis aux groupes d'élus.

⁷ 6532 Frais de mission et de déplacement, 6533 Cotisations de retraite, 6534 Cotisations de sécurité sociale - part patronale, 6535 Formation, 6536 Frais de représentation du président, 6537 Compensations pour perte de revenus, 65371 Compensation pour formation, 65372 Cotisations au fonds de financement de l'allocation de fin de mandat, 6538 Frais divers, 65381 Frais médicaux et paramédicaux, 65388 Divers

⁸ Suite à une question parlementaire publiée au JO le 29/03/2005, le ministère de l'intérieur, de la sécurité et des libertés locales a répondu de la manière suivante le 12/07/2005 : « (...) *Le dispositif de financement des groupes d'élus a ainsi pour seule finalité d'améliorer le fonctionnement interne des assemblées délibérantes. Les collaborateurs de groupes d'élus n'ont pas pour mission d'assister la personne d'un élu dans l'exercice de son mandat local. (...) Les dépenses relatives aux personnels affectés auprès des groupes d'élus sont plafonnées à une proportion du montant des indemnités versées chaque année aux membres du conseil général ou du conseil régional (tel que constaté au compte administratif). Fixée à 25 % du montant de ces indemnités, jusqu'à l'intervention de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, cette proportion a été portée à 30 %, dans le cadre des mesures adoptées pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux (...).* »

Il y a donc lieu d'envisager deux hypothèses pour vérifier le respect du plafonnement des dépenses des groupes d'élus :

- l'hypothèse 1, la plus restrictive, qui considère que le plafonnement doit s'appliquer à l'ensemble des dépenses nettes⁹ du compte 6586 ;

- l'hypothèse 2, moins restrictive, qui considère que le plafonnement ne doit s'appliquer qu'aux seuls frais de personnel imputés sur le compte par nature 65861.

2.3.2 Les difficultés observées dans le cas du département des Landes

Dans le cas du département des Landes, la liste des groupes d'élus a été établie lors du renouvellement général du conseil départemental en 2015 et comprend trois groupes. Le conseil départemental a délibéré le 17 avril 2015 pour affecter aux différents groupes ainsi constitués divers moyens en personnels et en matériels.

Le tableau ci-après procède à la vérification du respect du plafond de 30 % au stade de l'ouverture des crédits (budget primitif + décisions budgétaires modificatives) affectés aux groupes d'élus, conformément aux dispositions de l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales.

Landes- dépenses prévisionnelles du c/6586	2013	2014	2015	2016	2017
A/ Indemnités de fonction des élus régionaux (c/6531)	846 847	831 306	805 096	803 558	837 532
B- Enveloppe disponible pour les groupes d'élus (=A* 30%)	254 054	249 392	241 529	241 067	251 260
C- Dépenses prévisionnelles du chapitre 6586 (budget primitif + décisions budgétaires modificatives)	210 000	200 000	376 500	369 000	369 000
D -dont 65861 Frais de personnel	210 000	200 000	348 000	348 000	348 000
dont 65862 Matériel, équipement et fournitures		0	28 500	21 000	21 000
Hypothèse 1 : Plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 6586					
Ecart B (exercice N) - C (exercice N)	44 054	49 392	-134 971	-127 933	-117 740
Ecart B (exercice N-1) - C (exercice N)		54 054	-127 108	-127 471	-127 933
Ecart B (exercice N-2) - C (exercice N)			-122 446	-119 608	-127 471
Hypothèse 2 : Plafonnement des seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861					
Ecart B (exercice N) - D (exercice N)	44 054	49 392	-106 471	-106 933	-96 740
Ecart B (exercice N-1) - D (exercice N)		54 054	-98 608	-106 471	-106 933
Ecart B (exercice N-2) - D (exercice N)			-93 946	-98 608	-106 471

Si l'on prend en compte l'hypothèse d'un plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 6586, il y a donc un dépassement du maxima autorisé en 2015, qui va de 0,12 M€ à 0,13 M€ selon que l'on prenne pour référence les indemnités des élus versées en année N, N-1 ou N-2. En appliquant la même hypothèse, un dépassement de même ampleur est constaté en 2016 et en 2017.

⁹ Les dépenses « nettes », étant le total des dépenses figurant aux comptes 65861 et 65862, diminué des produits enregistrés au compte 65869 « remboursement au titre des frais de fonctionnement des groupes d'élus » (qui permet de constater les différents remboursements perçus par la collectivité -remboursement de frais de personnel par les organismes sociaux notamment-).

Si l'on prend en compte l'hypothèse plus favorable d'un plafonnement ne s'appliquant qu'aux seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861, le dépassement va, selon l'année de référence retenue, de 0,09 M€ à 0,11 M€ en 2015, 2016 et 2017.

Comme le montre ce tableau, ces dépassements sont liés directement à la forte croissance des crédits ouverts par le conseil départemental au compte 6586 entre, d'une part, l'ancienne mandature achevée début 2015 et, d'autre part, la nouvelle mandature engagée depuis.

Le tableau suivant va au-delà de la lettre de l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales qui indique que le respect du plafond de 30 % doit s'appliquer au stade de la prévision budgétaire. Il a simplement pour objet de mettre en évidence l'existence de dépassements réels de ce plafond, tels que constatés a posteriori, dans les comptes administratifs.

Landes	2013	2014	2015	2016	2017
A/ Indemnités de fonction des élus régionaux (c/6531)	846 847	831 306	805 096	803 558	837 532
B- Enveloppe disponible pour les groupes d'élus (=A* 30%)	254 054	249 392	241 529	241 067	251 260
C- Dépenses nettes du chapitre 6586	88 428	91 490	157 917	289 738	285 460
D -dont 65861 Frais de personnel	88 428	91 490	154 602	281 912	278 484
dont 65862 Matériel, équipement et fournitures	0	0	3 315	7 825	6 976
Hypothèse 1 : Plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 6586					
Ecart B (exercice N) - C (exercice N)	165 626	157 902	83 612	-48 670	-34 201
Ecart B (exercice N-1) - C (exercice N)		162 564	91 475	-48 209	-44 393
Ecart B (exercice N-2) - C (exercice N)			96 137	-40 346	-43 931
Hypothèse 2 : Plafonnement des seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861					
Ecart B (exercice N) - D (exercice N)	165 626	157 902	86 927	-40 845	-27 225
Ecart B (exercice N-1) - D (exercice N)		162 564	94 790	-40 384	-37 417
Ecart B (exercice N-2) - D (exercice N)			99 452	-32 521	-36 955

Si l'on prend en compte l'hypothèse d'un plafonnement de l'ensemble des dépenses nettes du chapitre 6586, il y a eu un dépassement réel du maxima autorisé en 2016 qui va de 0,04 M€ à 0,05 M€ selon que l'on prenne pour référence les indemnités des élus versées en année N, N-1 ou N-2. En appliquant la même hypothèse, un dépassement réel similaire est constaté en 2017 qui va de 0,03 M€ à 0,04 M€ selon l'année de référence retenue.

Si l'on prend en compte l'hypothèse plus favorable d'un plafonnement ne s'appliquant qu'aux seuls frais de personnel des groupes d'élus imputés au compte 65861, le dépassement réel va, selon les années de référence retenues, de 0,03 M€ à 0,04 M€ en 2016 et en 2017.

La chambre régionale des comptes recommande donc au département de revoir cette situation et de respecter les dispositions de l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales, qui limite l'ouverture des crédits nécessaires aux dépenses pour les groupes d'élus à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil départemental.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que « afin de ne pas dépasser le plafonnement tel qu'issu de l'hypothèse 2 développée par la chambre, un courrier a été adressé à chaque président de groupe pour leur préciser le montant de l'enveloppe qui pouvait leur être allouée pour rémunérer leurs collaborateurs ».

La chambre régionale des comptes prend acte de cette évolution devant permettre au département de respecter à l'avenir le montant maximal autorisé de l'enveloppe globale.

2.4 La prévention des conflits d'intérêts et les règles de déontologie

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de ladite loi ont institué diverses règles et procédures concernant le dépôt de déclarations d'intérêts ou de patrimoine et visant par ailleurs à prévenir les éventuels conflits d'intérêts. Elles s'appliquent notamment aux présidents des conseils départementaux et à tous les élus et agents départementaux ayant délégations pour prendre des décisions engageant la collectivité. Par ailleurs, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a édicté de nouvelles règles relatives à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Le département des Landes a bien informé les élus départementaux et les agents concernés des dispositions précitées, selon les modalités suivantes :

- information de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) de toute délégation de fonction accordée par le président du conseil départemental à un élu, à tout moment de la mandature ;
- lettre d'information envoyée au début de la mandature et après l'élection du nouveau président à tous les élus ayant délégation de fonction pour leur rappeler leurs obligations en matière de dépôts des déclarations d'intérêts ou de patrimoine ;
- conseils et informations donnés aux élus par le secrétariat des assemblées, suivi du dépôt des déclarations pour les élus concernés ;
- communication de la charte de l'élu local à tous les élus au moment du renouvellement de 2015 et au moment de l'arrivée des nouveaux élus ;
- courrier d'information adressé aux élus titulaires d'une délégation de signature en début de mandature pour les informer de la prévention des conflits d'intérêts et, plus particulièrement, de l'obligation d'abstention ; cette obligation de déport a d'ailleurs été réellement mise en œuvre à plusieurs reprises, notamment par les deux présidents successifs du conseil départemental ;
- information et conseils personnalisés faits par la direction des ressources humaines aux directeurs concernés par des obligations de dépôt d'intérêt ou de patrimoine ;
- présentation en comité de direction du dispositif de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et droits et obligations des fonctionnaires, avec diffusion d'un document à destination des agents concernés par les textes relatifs à la prévention des conflits d'intérêts.

La chambre régionale des comptes relève donc les efforts faits par le département des Landes pour informer utilement l'ensemble des personnes concernées des dispositions législatives et réglementaires précitées.

3 LA FIABILITE DES COMPTES

Les contrôles menés sur ce thème ont concerné l'ouverture de comptes au Trésor pour certains budgets annexes, la concordance des états de l'actif avec les comptes de gestion, l'identification des immobilisations, la pratique des amortissements et de leur neutralisation, les opérations pour compte de tiers, la fiabilité des états de la dette, les provisions constituées, l'équilibre des opérations de cessions, la qualité des prévisions budgétaires, le rattachement des charges et produits à l'exercice, la mise en œuvre de la procédure de charges et produits constatés d'avance, les recettes et dépenses à classer ou à régulariser, les aménagements du principe d'annualité, les annulations de titres, les admissions en non-valeur et les régies de recettes et d'avances. Ces vérifications appellent les observations qui suivent.

3.1 L'ouverture d'un compte au Trésor pour certains budgets annexes

L'instruction comptable M52 dispose en son tome I, commentaire du fonctionnement du compte 451 *« compte de rattachement avec les budgets annexes »* que *« ce compte retrace les opérations de trésorerie liées à l'exécution des budgets annexes, à l'exception de ceux des régies dotées de l'autonomie financière qui disposent de leur propre compte au Trésor (cf. instruction M4 et M49 sur la comptabilité des services publics industriels et commerciaux) (...) »*. Le recours au compte 451 pour les budgets annexes est donc acceptable pour ceux retraçant des activités à caractère administratif (suivies selon l'instruction M52).

S'agissant des budgets annexes retraçant les activités de services publics sociaux et médico-sociaux, tenus selon l'instruction comptable M22, celle-ci dispose en son tome 1 que le compte 451 *« retrace les opérations de trésorerie liées aux services publics sociaux et médico-sociaux, gérés en budgets annexes d'une collectivité locale (...)* Ainsi, le compte 451 est utilisé lorsque le budget principal applique une autre nomenclature comptable que la M22 (par exemple (...) M52 pour les départements). Ces services publics sociaux et médico-sociaux disposent d'une comptabilité complète (classes 1 à 8) à l'exception du compte 515) *»*. Dans le cas de ces budgets annexes M22, le rattachement au budget principal par le compte 451 est donc normal.

Pour les budgets annexes retraçant les activités de services à caractère industriel ou commercial (SPIC), tenus selon l'instruction comptable M4, celle-ci dispose en son titre 2 que le compte de rattachement 451 est utilisé notamment *« lorsque le service est géré en budget annexe, pour faire le lien avec le budget principal. En effet, les budgets annexes, à la différence des régies dotées de la seule autonomie financière ou de la personnalité morale, ne disposent pas de leur propre compte de disponibilités »*. Il ressort donc de ces dispositions que le recours au compte 451 pour les budgets annexes M4 n'est acceptable que pour ceux relatifs à des SPIC qui ne sont pas gérés en régie directe¹⁰. Pour les autres régies dotées de la seule autonomie financière, le compte de liaison avec le budget principal ne peut pas être utilisé et chacun d'eux doit avoir un compte 515 distinct au Trésor.

¹⁰ Tel est le cas notamment lorsqu'ils font l'objet d'une délégation de service public sous forme d'affermage, de régie intéressée ou de gérance ; pour les SPIC faisant l'objet d'une concession de service public, la question ne se pose même pas puisque les relations entre la collectivité concédante et son concessionnaire ne sont normalement pas suivies sur un budget annexe.

Or, dans le cas des Landes, comme le montre le tableau ci-après, aucun des trois budgets annexes à caractère industriel et commercial du domaine d'Ognoas, de l'entreprise adaptée départementale et des opérations économiques, suivis selon la nomenclature M4 et dont les activités sont gérées en régie directe, ne dispose d'un compte propre au Trésor.

Compte de liaison	Intitulé	au 01/01/2013	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2015	au 31/12/2016	au 31/12/2017
451 098	BA Entreprise Adaptée Départementale (EAD)	55 471	-5 676	119 641	281 297	97 726	-92 901
451 091	BA Commerce domaine OGNOAS	-493 530	-591 237	-791 904	-797 486	-763 946	-624 392
451 052	BA Opérations économiques / Opérations foncières et immobilières (OFI)	-216 491	58 356	112 441	170 748	223 796	277 303

(Les cas où les soldes étaient négatifs traduisent des situations dans lesquelles les budgets annexes concernés ont eu besoin de recourir à la trésorerie du budget principal).

La chambre régionale des comptes recommande donc au département de veiller à ce que ces trois budgets annexes soient dotés de comptes au Trésor distincts. Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué avoir mis à l'étude les modalités de mise en œuvre de cette recommandation, qui nécessite de mener des études d'impact, notamment en ce qui concerne le budget annexe du Domaine d'Ognoas.

3.2 Le patrimoine immobilisé au 31 décembre 2017

3.2.1 La concordance des états de l'actif avec les comptes de gestion

En application de l'instruction comptable M52 (tome 2), l'état de l'actif est établi par le comptable à partir du fichier des immobilisations. Toutes les immobilisations, y sont inscrites par catégorie (incorporelles, corporelles et financières) dans l'ordre du plan de comptes par nature, puis dans l'ordre croissant des numéros d'inventaire attribués par l'ordonnateur. Chaque immobilisation ainsi répertoriée doit donner lieu aux informations suivantes : année d'acquisition ; valeur d'origine ou historique ; montant cumulé des amortissements ; valeur nette comptable ; montant cumulé des provisions ; renseignements relatifs à ladite immobilisation.

Il doit par ailleurs y avoir correspondance parfaite entre le montant des immobilisations figurant au bilan et le montant total des subdivisions correspondantes de l'état de l'actif, celui-ci devant aussi être visé par l'ordonnateur et être en concordance avec l'inventaire tenu par ce dernier.

Au 31 décembre 2017, la valeur brute de l'actif immobilisé du département des Landes représentait 2,61 milliards d'euros, dont 2,56 milliards pour le seul budget principal.

La concordance entre les états de l'actif et les soldes de sortie des comptes de gestion a été vérifiée au 31 décembre 2017, pour le budget principal et les budgets annexes.

Comme le montre le tableau suivant, cette comparaison a mis en évidence des écarts, qui ne concernent toutefois que les montants des amortissements pour certains budgets. Il appartiendra donc au département et au comptable public de revoir cette situation, afin d'assurer cette concordance, en lien également avec l'inventaire devant être tenu par le département.

BUDGET	Comptes	A- Etat de l'actif	B - Compte de gestion	Ecart A-B
Budget principal	281351	47 666	47 665	1
BA PARL	281318	377 868	386 217	-8 350
	28157	15 411 035	16 316 430	-905 396
BA Actions éducatives	281351	416 198	446 649	-30 451
BA Centre familial	28031	4 742	5 532	-790
	28131	645 719	645 760	-41
	28154	131 820	133 150	-1 330
BA EPSII	28031	30 383	33 314	-2 930
	2805	0	3 672	-3 672
	28131	2 649 526	2 865 907	-216 381
	28154	531 936	537 636	-5 700
	28181	215 685	217 146	-1 461
	28182	544 441	567 973	-23 533
	28183	208 334	208 586	-252
	28184	442 015	444 529	-2 514
BA Foyer de l'enfance	28154	201 012	201 735	-723
	28183	18 759	19 395	-636

3.2.2 L'identification des immobilisations

L'examen plus détaillé des éléments mentionnés sur les états de l'actif, notamment pour ce qui est des « *renseignements relatifs aux immobilisations* » a mis en évidence de nombreuses imprécisions, ne permettant pas d'identifier précisément un grand nombre d'immobilisations. A titre d'exemple, il est possible de mentionner, pour le budget principal :

- des immobilisations identifiées uniquement par référence à des dates de facture (plusieurs dizaines de millions d'euros d'immobilisations concernées) ;
- des immobilisations regroupées sous l'intitulé « *migration labo départemental* » pour un montant de plus de 4,6 M€ ;
- des immobilisations identifiées par référence à des numéros de mandats (25 000 € environ)
- des immobilisations mentionnées uniquement sous l'appellation générique de « *travaux* » ;
- des immobilisations regroupées sous le terme « *acquisitions œuvres d'art* » sans plus de précisions (39 000 € environ).

Le directeur général des services a indiqué qu'un important travail de recensement et de remise à jour de l'inventaire est en cours, qui devrait prendre encore plusieurs mois. La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de ce travail de régularisation, confirmé par le président du conseil départemental dans ses réponses aux observations provisoires.

3.3 La fiabilité des états de la dette annexés aux comptes administratifs

La comparaison faite au 31 décembre 2017 entre, d'une part, le montant de la dette figurant sur les annexes aux comptes administratifs du budget principal et des budgets annexes et, d'autres part, les soldes de sortie des comptes 1641 « *emprunts en euros* » et 1678 « *autres* »

emprunts et dettes » n'a mis en évidence qu'un écart notable, sur le budget annexe de l'entreprise adaptée de Nonères, pour laquelle le compte administratif ne précisait pas le détail de l'emprunt de 18 000 € figurant en solde de sortie du compte de gestion au compte 1678.

3.4 Les provisions constituées

Au 31 décembre 2017, le budget principal comportait les soldes de sortie suivants, qui étaient détaillés et expliqués sur l'annexe B3 du compte administratif :

- compte 1511 « *provisions pour litiges et contentieux* » : 0,38 M€ de provision constituée en 2017 ;
- compte 1572 « *provisions gros entretien ou grande révision* » : 11,29 M€ de provision constituée en 2002 et intitulée « *TAXE D'AMENAGEMENT* » au compte administratif ;
- compte 158 « *autres provisions pour risques et charges* » : 0,73 M€ de provisions constituées en 2017 pour créances douteuses (0,20 M€), pour l'apurement des indus RMI-RSA (0,28 M€) et pour le compte épargne-temps des agents (0,25 M€). La question spécifique des provisions pour comptes épargne-temps est abordée dans la partie du présent rapport consacrée au personnel.

La chambre régionale des comptes a relevé l'intitulé très peu explicite de la provision imputée au compte 1572. Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé que cette situation est due à un problème technique du logiciel, « *apparemment résolu depuis* » ; il a indiqué que cette provision a été constituée au titre de l'ancienne taxe départementale des espaces naturels sensibles, qui a été remplacée en 2012 par la taxe d'aménagement.

Le président du conseil départemental a également expliqué l'origine et l'évolution de cette provision, les fonds y afférents ayant notamment permis au département d'engager différents projets (en particulier dans le cadre du schéma départemental en faveur des espaces naturels sensibles, du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, du volet cyclable du plan départemental des espaces sites et itinéraires et du plan pluriannuel d'entretien de l'espace littoral). Selon lui, « *l'existence de cette provision assure au Département la capacité de saisir toutes les opportunités foncières se présentant* ». Il a par ailleurs indiqué qu'une part de cette provision, évaluée à 1,3 M €, devra être utilisée prochainement pour rembourser des trop perçus de taxe d'aménagement suite à des modifications ou annulations de permis de construire qui n'avaient pas été intégrées dans l'application informatique gérée par l'Etat.

3.5 L'équilibre des opérations de cessions d'immobilisations

Les produits des cessions d'immobilisations sont encaissés en recettes de fonctionnement. Mais, diverses écritures d'ordre aboutissent à transférer cette recette en section d'investissement, par la reprise, en dépenses de fonctionnement de la valeur comptable nette des immobilisations concernées et par la constatation d'une plus-value ou d'une moins-value.

Dans le cas du département des Landes, les tableaux ci-après retracent les difficultés observées à cet égard, l'existence d'écarts non nuls traduisant le caractère imparfait des écritures passées lors de la cession d'immobilisations.

Budget principal - Cessions d'immobilisations	2013	2014
Valeur comptable des immobilisations cédées (c/675) + différences positives (c/6761)	159 780	487 933
Produit des cessions d'immobilisations (c/775) + différences négatives (c/7761)	155 280	487 933
Anomalie en cas d'écart	4 500	0
Différence sur réalisation positive (c/6761)	49 626	428 152
Différence sur réalisation (recette au c/192 plus- valeur sur cessions d'immobilisations)	49 626	463 318
Anomalie en cas d'écart	0	-35 166
Différence sur réalisation négative (c/7761)	68 618	2 160
Différence sur réalisation (dépense au c/192 moins-valeur sur cessions d'immobilisations)	68 618	23 910
Anomalie en cas d'écart	0	-21 750

Budget annexe Ognos - Cessions d'immobilisations	2014	2015	2016	2017
Valeur comptable des immobilisations cédées (c/675) + différences positives (c/6761)	20 729	27 950	2 250	2 594
Produit des cessions d'immobilisations (c/775) + différences négatives (c/7761)	25 785	900	3 500	1 175
Anomalie en cas d'écart	-5 056	27 050	-1 250	1 419

BA opérations foncières et immobilières - Cessions d'immobilisations	2013
Valeur comptable des immobilisations cédées (c/675) + différences positives (c/6761)	1 871 852
Produit des cessions d'immobilisations (c/775) + différences négatives (c/7761)	1 850 000
Anomalie en cas d'écart	21 852

Même si ces écarts ne sont pas très importants, la chambre régionale des comptes rappelle au département qu'il lui appartient d'être vigilant sur ce point et, en tant que de besoin, de procéder aux écritures rectificatives qui s'avèreraient nécessaires. Il est pris acte de l'engagement pris sur ce point par le président du conseil départemental dans ses réponses aux observations provisoires.

3.6 La qualité des prévisions budgétaires

L'analyse menée sur ce point n'a concerné que le budget principal, pour l'exercice 2017. Pour la section d'investissement, les dépenses réelles ont bien été anticipées au budget primitif (ratio réalisé/prévu de 74 %) et encore mieux après les ajustements opérés par les décisions budgétaires modificatives (ratio réalisé / prévu de 83 %).

S'agissant des recettes réelles d'investissement, les prévisions budgétaires faites au stade du budget primitif sont assez éloignées des montants réalisés. Cette situation s'explique par le fait qu'il n'est pas procédé à l'affectation du résultat antérieur dès le budget primitif, ce qui amène à prévoir, pour l'équilibrer, un montant important de recettes d'emprunts qui ne sont finalement pas mobilisées. Toutefois, s'agissant notamment des subventions d'investissement espérées, elles sont bien anticipées au budget primitif (ratio réalisé/prévu de 93 %) et sont même minorées par les décisions budgétaires modificatives (ratio réalisé / prévu de 125 %).

Pour la section de fonctionnement, les prévisions budgétaires des dépenses apparaissent satisfaisantes pour les opérations réelles tant au niveau du budget primitif (ratio réalisé/prévu de 103 %) qu'après les ajustements opérés par les décisions budgétaires modificatives (ratio réalisé / prévu de 98 %). Le poste ayant nécessité le plus d'ajustements en cours d'exercice est celui des autres charges de gestion courante.

Pour les recettes de fonctionnement, les prévisions budgétaires étaient prudentes, tant au niveau du budget primitif (ratio réalisé/prévu de 107 %) qu'après les ajustements opérés par les décisions budgétaires modificatives (ratio réalisé / prévu de 102 %). Le poste évalué de la manière la plus prudente est celui des produits des impôts et taxes.

3.7 La procédure des charges et produits constatés d'avance

En fin d'exercice, certains mécanismes comptables doivent être mis en œuvre en application de l'instruction comptable M52, notamment l'exclusion des charges et produits constatés d'avance. Or, pour aucun des budgets, le département n'a procédé à cette pratique, en méconnaissance des dispositions obligatoires applicables.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a expliqué cette situation par le très faible impact éventuel sur le résultat, les seules recettes concernées selon lui par cette procédure étant les révisions éventuelles des baux (étant précisé que le département veillait à bien encaisser douze mensualités sur l'exercice).

La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse mais invite le département à vérifier si d'autres catégories de dépenses ou de recettes ne sont pas susceptibles d'entrer dans le champ de cette procédure obligatoire.

3.8 Les régies de recettes et d'avances

Aux termes de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales : « *Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. / (...)* ». Les modalités de ces contrôles sont précisées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006. La périodicité minimale de contrôle sur place par les comptables publics est de deux ans pour les régies présentant le plus de risques, les autres devant être contrôlées sur place au moins tous les six ans.

En 2017, le département des Landes disposait de vingt-six régies de recettes ou d'avances pour son budget principal et ses budgets annexes. Les régies de recettes qui avaient alors encaissé le plus de fonds étaient celles de l'entreprise adaptée de Nonères (0,17 M€), du domaine d'Ognoas (0,17 M€), du budget annexe des actions culturelles (0,06 M€), de l'abbaye d'Arthous (0,04 M€) et du musée de la faïence (0,02 M€).

Les éléments explicatifs produits à la chambre régionale des comptes traduisent un suivi satisfaisant de ces régies par le payeur départemental, les plus importantes ayant été contrôlées récemment par lui et presque toutes les autres (sauf celle des chèques déjeuners) l'ayant été au moins une fois au cours des six dernières années.

La chambre régionale des comptes rappelle toutefois au département qu'en application des dispositions réglementaires précitées, il appartient également à l'ordonnateur de mettre en place des modalités régulières de contrôle des régies instituées. Le directeur général des services a indiqué qu'un travail en ce sens est en cours, ce dont la chambre prend acte.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que le département a renforcé le contrôle administratif sur pièces des régies de dépenses et de recettes du département. Ce contrôle administratif est complété depuis 2018 par un contrôle sur place de l'ordonnateur, en complément de celui du comptable (toutes les régies ont été vérifiées sur place en 2018 et le seront désormais annuellement). La chambre régionale des comptes prend acte de cette évolution positive.

4 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

4.1 La situation financière 2013-2017 du budget principal

L'analyse financière a été effectuée à partir des informations issues des comptes de gestion, retraitées par le logiciel « Anafi » et complétées sur certains points par des données des comptes administratifs, des informations fournies par le département et des éléments comparatifs publiés sur le site internet du Ministère des finances¹¹.

L'analyse qui suit est essentiellement centrée sur une approche par nature. L'annexe 4 du présent rapport comporte des éléments relatifs à l'analyse par fonctions.

4.1.1 L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et le résultat de fonctionnement

Le tableau de la page suivante retrace l'évolution de ces soldes de gestion.

L'excédent brut de fonctionnement a baissé de 15,1 % entre 2013 et 2017. En 2017, il représentait 47,41 millions d'euros soit 11,4 % des produits de gestion contre 14,3 % en 2013. Cette évolution est le résultat d'une hausse plus rapide des charges de gestion (+9,7 %) que des produits de gestion (+6,1 %) sur la période.

La hausse des produits de gestion provient en grande partie de la fiscalité, à savoir une augmentation des ressources fiscales propres (267,80 M€ en 2017 soit 14,9 % de plus qu'en 2013) et un quasi-doublement de la fiscalité reversée (21,89 M€ en 2017). Cependant, les ressources institutionnelles, composées des dotations et participations perçues, ont diminué (105,44 M€ en 2017, soit 16,4 % de moins qu'en 2013).

La hausse des charges de gestion s'explique essentiellement par l'augmentation des aides directes et indirectes à la personne : les aides directes à la personne s'élevaient à 111,81 M€ en 2017 (soit 13,1 % de plus qu'en 2013) et les aides indirectes à la personne à 79,37 M€ en 2017 soit 16,7 % de plus qu'en 2013.

Les charges de personnel ont aussi contribué à la hausse des charges de gestion sur la période (80,36 M€ en 2017 soit une augmentation de 10 % depuis 2013). Les charges à caractère général ont en revanche diminué sur la période (37,74 M€ en 2017 soit 4,9 % de moins qu'en 2013), suite à la perte de compétence du département en matière de transports publics.

Après déduction du résultat financier, la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'établit à 47,91 M€ en 2017 soit 11,5 % des produits de gestion alors qu'en 2013 elle en représentait 13,8 %. La CAF brute enregistre une baisse continue depuis 2013 ; sur l'ensemble de la période, elle a diminué de 11,5 %.

Les produits exceptionnels particulièrement élevés en 2017 ont été expliqués par les remboursements émanant de la région Nouvelle-Aquitaine pour l'organisation des transports

¹¹ Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

routiers dans le cadre d'une délégation de compétences sur la période du 1er janvier au 31 août 2017.

L'annuité en capital de la dette a diminué entre 2013 et 2014, avant d'augmenter à nouveau par la suite. Elle s'établissait à 15,90 M€ en 2017.

La CAF nette des emprunts s'établissait à 32,01 M€ en 2017, soit 7,7 % des produits de gestion (ce ratio s'établissait à 7,6 % en 2013).

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Ressources fiscales propres	233 022 905	238 471 215	252 058 896	263 930 113	267 798 332	14,9%
+ Fiscalité reversée	11 405 142	15 125 824	14 599 241	14 323 866	21 890 371	91,9%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	126 132 482	123 417 073	117 087 468	112 216 823	105 438 591	-16,4%
+ Ressources d'exploitation	19 225 773	19 309 528	19 204 172	18 673 917	18 379 625	-4,4%
+ Production immobilisée, travaux en régie	1 687 773	1 714 835	1 859 227	1 782 167	1 899 683	12,6%
=Produits de gestion (A)	391 474 076	398 038 474	404 809 005	410 926 887	415 406 601	6,1%
Charges à caractère général	39 707 130	42 030 344	44 577 437	45 703 823	37 744 555	-4,9%
+ Charges de personnel	73 048 981	75 869 317	77 289 338	79 004 147	80 360 483	10,0%
+ Aides directes à la personne	98 842 651	100 623 084	105 728 007	109 847 106	111 809 298	13,1%
+ Aides indirectes à la personne	67 998 506	70 133 014	73 288 011	76 264 188	79 368 727	16,7%
+ Subventions de fonctionnement.	22 388 923	22 483 931	20 185 330	22 076 153	23 324 492	4,2%
+ Autres charges de gestion	33 622 128	36 329 356	35 431 512	35 310 614	35 390 416	5,3%
=Charges de gestion (B)	335 608 318	347 469 045	356 499 634	368 206 031	367 997 971	9,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	55 865 757	50 569 429	48 309 372	42 720 855	47 408 630	-15,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,3%</i>	<i>12,7%</i>	<i>11,9%</i>	<i>10,4%</i>	<i>11,4%</i>	
+/- Résultat financier	-2 191 719	-2 218 722	-2 465 864	-1 831 482	-1 759 891	-19,7%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	433 483	443 308	609 199	-84 859	2 257 566	420,8%
=CAF brute	54 107 521	48 794 015	46 452 706	40 804 514	47 906 305	-11,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,8%</i>	<i>12,3%</i>	<i>11,5%</i>	<i>9,9%</i>	<i>11,5%</i>	
- Dotations aux amortissements	34 627 089	36 396 416	37 788 493	39 753 725	41 697 369	20,4%
- Dotations aux provisions	0	-856 300	0	0	1 110 000	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	3 383 144	3 536 034	3 638 736	3 772 707	3 820 210	12,9%
+ Neutralisation des amortissements	7 333 047	7 723 301	8 582 696	29 988 951	31 633 866	331,4%
= Résultat section de fonctionnement	30 196 624	24 513 234	20 885 645	34 812 448	40 553 013	34,3%
Rappel CAF brute	54 107 521	48 794 015	46 452 706	40 804 514	47 906 305	-11,5%
- Annuité en capital de la dette	24 263 821	10 597 894	11 685 586	13 966 035	15 900 102	-34,5%
= CAF nette ou disponible (C)	29 843 700	38 196 121	34 767 121	26 838 479	32 006 203	7,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,62%</i>	<i>9,60%</i>	<i>8,59%</i>	<i>6,53%</i>	<i>7,70%</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le tableau ci-après intègre les données comparatives 2013 et 2017 disponibles sur le site internet public du ministère des finances.

STRATE de comparaison : Départements de 250 000 à 499 999 habitants.	2013				2017				EvoL. 2013/2017	
	Par habitant	Moyenne	Ratios	Moyenne	par habitant	Moyenne	Ratios	Moyenne	Par habitant	Moyenne
AUTOFINANCEMENT	en €		en % des prod. de fonct.		en €		en % des prod. de fonct.			
Excédent brut de fonctionnement	145	135	14%	13%	118	133	11%	12%	-19%	-1%
Capacité d'autofinancement = CAF	141	123	14%	11%	120	121	11%	11%	-15%	-2%
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	78	66	8%	6%	80	62	8%	6%	3%	-6%

Le département présentait en 2017 des ratios rapportés aux produits de fonctionnement légèrement inférieurs aux moyennes pour l'EBF et la CAF brute, alors que ses ratios étaient supérieurs aux moyennes en 2013. Les ratios relatifs à la CAF nette demeurent au-dessus des moyennes en 2017, du fait d'un endettement moins élevé dans les Landes, même si la dette tend à se rapprocher de la moyenne de la strate.

4.1.2 Analyses particulières sur les recettes de fonctionnement

4.1.2.1 Les ressources fiscales propres et les produits de la fiscalité reversée

Le tableau ci-après détaille les données concernant les ressources fiscales propres.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Contributions directes nettes	91 956 065	94 457 732	97 545 850	102 686 690	87 614 239	-4,7%
<i>Dont Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	58 477 525	60 046 555	62 563 281	66 945 852	68 677 161	17,4%
<i>Dont Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	32 445 212	33 287 854	33 580 793	33 819 765	16 227 558	-50,0%
<i>Dont Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)</i>	1 033 328	1 123 323	1 401 776	1 921 073	2 709 520	162,2%
+ Autres impôts locaux ou assimilés	620 809	-632 069	-120 000	-97 625	-32 840	-105,3%
+ Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme	50 541 375	54 789 293	63 992 005	70 100 764	87 571 422	73,3%
+ Taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine et taxes liées aux activités de services	454 208	678 077	592 135	587 340	598 813	31,8%
+ Taxes liées aux véhicules (y c. taxes sur conventions d'assurance TSCA)	53 459 516	53 662 034	54 780 671	55 326 957	56 584 785	5,8%
+ Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y c. taxe intérieure sur les produits pétroliers TIPP et la taxe int. de consommation sur les produits énergétiques à p. de 2014)	35 990 316	35 515 519	35 267 507	35 324 598	35 458 688	-1,5%
+ Autres impôts et taxes	616	629	729	1 390	3 225	423,5%
= Ressources fiscales propres	233 022 905	238 471 215	252 058 896	263 930 113	267 798 332	14,9%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales propres ont augmenté de 14,9 % sur la période pour s'établir à 267,80 M€ en 2017. Cette hausse s'explique en grande partie par celle des droits d'enregistrement et des taxes d'urbanisme (87,57 M€ en 2017 soit 73,3 % de plus qu'en 2013).

Les produits de la taxe foncière bâtie ont également augmenté de 17,4 % au cours de la période, pour s'élever en 2017 à 68,68 M€. Comme le montre le tableau suivant, cette hausse s'explique à hauteur de 5 % par l'augmentation des taux en 2016 (passés de 14,06 % de 2013 à 2015 inclus à 14,76 % en 2016 et 2017), à hauteur de 3,2 % par la revalorisation annuelle forfaitaire des bases et à hauteur de 8,3 % par l'augmentation réelle des bases.

TAXE FONCIERE BATIE	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Bases (a)	413 267 843	424 697 067	438 894 658	450 419 423	461 895 878	11,77%
Evolution annuelle des bases		2,77%	3,34%	2,63%	2,55%	
Pour mémoire : évolution annuelle forfaitaire des bases (art.1518bis du CGI)		0,90%	0,90%	1,00%	0,40%	3,24%
Evolution annuelle réelle des bases		1,85%	2,42%	1,61%	2,14%	8,26%
Taux voté	14,06%	14,06%	14,06%	14,76%	14,76%	4,98%
Moyenne nationale de la strate (b)	19,90%	19,93%	19,95%	20,31%	20,67%	3,87%
TOTAL DES PRODUITS THEORIQUES	58 105 459	59 712 408	61 708 589	66 481 907	68 175 832	17,33%
Total produits encaissés (c/7311)	58 477 525	60 046 555	62 563 281	66 945 852	68 677 161	17,44%
Potentiel fiscal (bases x taux moyens nationaux de la strate)	82 240 301	84 642 125	87 559 484	91 480 185	95 473 878	
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (total des produits théoriques / potentiel fiscal)	0,71	0,71	0,70	0,73	0,71	

(a) Montant des bases réelles de l'exercice N figurant sur l'état fiscal n° 1253 de l'exercice N+1

(b) Source <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/> Départements de 250 000 à 499 999 habitants

Par ailleurs, les produits des taxes liées aux véhicules se sont élevés en 2017 à 56,58 M€, soit 5,8 % de plus qu'en 2013.

Le tableau ci-après détaille les données concernant la fiscalité reversée.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	9 929 021	9 929 021	9 929 021	9 929 021	9 929 021	0,0%
+ Attributions de compensation CVAE	0	0	0	0	7 505 397	
+ Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à p. 2014)	0	5 971 447	5 996 140	5 897 228	6 201 862	
+ Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	1 476 121	-774 644	-1 325 920	-1 502 383	-1 745 909	
= Fiscalité reversée	11 405 142	15 125 824	14 599 241	14 323 866	21 890 371	91,9%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les produits de la fiscalité reversée se sont élevés à 21,89 M€ en 2017 soit près du double qu'en 2013. Cette forte hausse est principalement due à deux facteurs : le premier tient au fait que le département perçoit depuis 2014 des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; le second tient à l'attribution de compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE (qui vient en partie compenser la forte baisse de la CVAE perçue

en 2017). Il convient de noter également l'impact négatif, depuis 2014, du poste « *fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)* ».

Les évolutions des produits de la CVAE dans les tableaux précédents sont explicables ainsi :

- l'article 133-V de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 détermine les modalités d'évaluation des charges transférées dans le cadre du transfert de compétence transport à la région. Cette même loi prévoit que ce transfert de la compétence s'accompagne d'un transfert de recettes permettant de couvrir les charges nettes transférées. Après avis de la commission locale pour l'évaluation des charges et ressources transférées (CLERT), le préfet des Landes a, par arrêté du 29 décembre 2016, déterminé les montants des charges transférées à 20,90 M€ ;
- les transferts devant être financièrement neutres, l'article 89 loi de finances 2016 et l'article 146 de la loi de finances ont prévu le transfert d'une quote-part de CVAE (25/48,5ème) à la région (laquelle a été retirée au département) ainsi que des mécanismes de compensation, en fonction du taux de couverture des dépenses transférées par la quote-part de CVAE. Dans ce cadre, le montant de CVAE notifié à la région Nouvelle-Aquitaine pour le territoire des Landes s'est établi à 17,46 M€. Parallèlement, le montant notifié en 2017, au département s'est établi à 16,23 M€ contre 33,82 M€ en 2016.

Les modalités de compensation entre le département des Landes et la région Nouvelle-Aquitaine peuvent être résumées ainsi :

Exercice	A- Charges transférées Transport non urbain et ferroviaire	B- Charges transférées transport scolaire	C- Total charges transférées (= A+B)	D- Quote part de CVAE versée à la région	Montant net à verser par la région au département (D-C)	Montant à verser par le département à la région (=C-D)
2017	2 984 872	6 967 800	9 952 672	17 458 070	7 505 398	
2018 et suivants	2 984 872	17 917 201	20 902 073	17 458 070		3 444 003

Il importe toutefois de souligner que le montant des charges transférées a été réévalué de manière définitive, le 19 décembre 2017, à 21,40 M€ par la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées. Cette réévaluation impactera donc pour les années suivantes, le reversement du département à la région.

4.1.2.2 Les ressources institutionnelles

Le tableau ci-après détaille les données concernant les recettes institutionnelles (dotations et participations).

Elles ont baissé de 16,4 % sur la période, passant de 126,13 M€ en 2013 à 105,44 M€ en 2017. Cette baisse s'explique en grande partie par celle de la dotation globale de fonctionnement (57,19 M€ en 2017, soit 29 % de moins qu'en 2013) et concerne plus particulièrement la dotation forfaitaire (baisse de 23,77 M€ soit de 42 % au cours de la période).

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolu- tion
Dotation Globale de Fonctionnement	80 702 242	77 968 446	71 190 864	64 429 992	57 191 161	-29,1%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	56 741 946	54 008 150	47 103 180	40 102 526	32 969 182	-41,9%
<i>Dont DGF concours particuliers</i>	23 960 296	23 960 296	24 087 684	24 327 466	24 221 979	1,1%
+ Dotation générale de décentralisation	3 530 923	3 530 922	3 530 922	3 532 395	4 040 695	14,4%
+ FCTVA	0	0	0	0	279 292	
+ Participations	22 818 366	23 398 595	24 571 309	26 670 558	28 088 839	23,1%
<i>Dont Etat</i>	859 433	1 094 621	1 287 124	1 028 495	933 785	8,7%
<i>Dont régions</i>	28 549	0	3 846	1 014	0	
<i>Dont départements</i>	13 828	111 248	80 088	65 214	77 152	457,9%
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	959 703	1 093 860	1 301 864	946 926	1 014 715	5,7%
<i>Dont autres groupements de collectivités et étabs publics</i>	409 458	417 903	349 504	178 082	201 166	-50,9%
<i>Dont Sécurité sociale et org. mutualistes</i>	128 479	202 327	168 143	189 500	153 995	19,9%
<i>Dont fonds européens</i>	270 209	60 087	957 616	375 930	531 143	96,6%
<i>Dont autres</i>	20 148 707	20 418 548	20 423 123	23 885 397	25 176 881	25,0%
+ Autres attributions, participations et compensations	19 080 952	18 519 110	17 794 373	17 583 878	15 838 604	-17,0%
<i>Dont péréquation</i>	18 229 749	17 649 506	16 948 501	16 763 014	15 099 865	-17,2%
<i>Dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion...)</i>	851 203	869 604	845 872	820 864	738 739	-13,2%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	126 132 482	123 417 073	117 087 468	112 216 823	105 438 591	-16,4%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.1.2.3 Les autres ressources d'exploitation

Le tableau ci-après détaille les données concernant les ressources d'exploitation.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	EvoL.
Domaine et récoltes	1 489 073	1 647 881	1 669 769	1 691 008	1 698 082	14,0%
+ Travaux, études et prestations de services	170 519	128 609	109 239	114 006	110 523	-35,2%
+ Mise à disposition de personnel facturée	1 464 990	302 660	1 907 580	1 771 573	1 597 059	9,0%
+ Remboursement de frais	359 825	2 243 602	447 712	493 367	511 889	42,3%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remb. de frais (a)	3 484 407	4 322 753	4 134 300	4 069 954	3 917 552	12,4%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	773 418	836 142	905 828	849 450	760 097	-1,7%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	75 177	8 129	0	0	0	-100,0%
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale	247 605	220 305	172 122	248 584	182 976	-26,1%
+ Recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social	14 645 166	13 922 199	13 991 922	13 505 929	13 518 999	-7,7%
= Autres produits de gestion courante (b)	15 741 367	14 986 775	15 069 872	14 603 963	14 462 072	-8,1%
= Ressources d'exploitation (a+b)	19 225 773	19 309 528	19 204 172	18 673 917	18 379 625	-4,4%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les ressources d'exploitation (18,38 M€ en 2017) sont en baisse de 4,4 % par rapport à 2013. Cela s'explique par une baisse de 1,30 M€ des autres produits de gestion.

Les sommes perçues au titre du « *recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé* » se sont élevées en 2017 à 13,52 M€ soit 7,7 % de moins qu'en 2013.

Les montants atypiques figurant en 2014 aux postes de « *mise à disposition de personnel facturée* » et de « *remboursement de frais* » s'expliquent par des imputations comptables inexactes (voir ci-après la sous-partie concernant les charges de personnel).

4.1.2.4 Les données comparatives

Le tableau ci-après intègre les données comparatives 2013 et 2017 disponibles sur le site internet public du ministère des finances.

STRATE de comparaison : Départements de 250 000 à 499 999 habitants.	2013				2017				Evolutions 2013/2017	
	Par habi- tant	Moyen -ne	Ratios	Moyen -ne	par habi- tant	Moyen -ne	Ratios	Moyen -ne	Par habi- tant	Moyen -ne
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	en €		% des produits de fonct.		en €		% des produits de fonct			
Produits des Impôts Locaux	241	295	26%	27%	278	341	27%	31%	15%	16%
Produits des autres impôts et taxes	369	354	36%	33%	446	393	43%	36%	21%	11%
dont taxe départementale de publicité foncière et droits d'enregistrement	120	83	11%	8%	200	131	19%	12%	67%	58%
Dotation globale de fonctionnement	210	226	21%	21%	143	162	14%	15%	-32%	-28%
FISCALITE LOCALE	en €		Taux votés		en €		Taux votés			
Taxe foncière	1 075	1 010	14,06%	19,90%	1 153	1 101	14,76%	20,67%	7%	9%
Bases propriétés bâties	151	201			170	228			13%	13%
Produit										
Cotisation valeur ajoutée des entreprises	85	86			41	46			-52%	-47%
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	3	7			6	8			100%	14%

Le département des Landes se caractérise par des produits des impôts locaux inférieurs à la moyenne (que ce soit par habitant ou en % des produits de fonctionnement). Les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties y sont légèrement plus élevées que la moyenne mais les produits de cet impôt sont plus faibles, en raison d'un taux de prélèvement bien moins élevé qu'en moyenne.

Les produits de la taxe départementale de publicité foncière et des droits d'enregistrement y sont plus élevés qu'en moyenne. S'agissant des produits de la cotisation valeur ajoutée des entreprises rapportés au nombre d'habitants, ils étaient en 2017 devenus inférieurs à la moyenne de la strate.

Pour ce qui est de la dotation globale de fonctionnement, le département se situe dans la moyenne de sa strate pour ce qui concerne la part des produits de fonctionnement mais légèrement en dessous pour ce qui est du montant par habitant.

4.1.3 Analyses particulières sur les charges de fonctionnement

4.1.3.1 Les charges à caractère général

Le tableau ci-après détaille les charges à caractère général.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evol 2013- 2016	Evol 2016- 2017	Evol. totale
Charges à caractère général	39 707 130	42 030 344	44 577 437	45 703 823	37 744 555	15,1%	-17,4%	-4,9%
Transports collectifs et de biens (y c scolaires)	17 949 923	19 282 281	23 279 489	23 745 563	16 337 813	32,3%	-31,2%	-9,0%
Entretien et réparations	5 234 121	6 124 415	5 251 149	5 034 835	5 544 561	-3,8%	10,1%	5,9%
Achats	3 130 171	2 973 536	2 999 893	2 972 181	3 069 040	-5,1%	3,3%	-2,0%
Autres servic. extérieurs	2 684 451	2 834 811	2 887 641	2 976 354	2 730 676	10,9%	-8,3%	1,7%
Contrats de prestations de services	3 013 601	3 373 829	2 657 618	2 597 306	2 194 224	-13,8%	-15,5%	-27,2%
Honoraires, études et recherches	1 572 842	1 595 718	1 503 222	1 602 908	1 549 708	1,9%	-3,3%	-1,5%
Locations et charges de copropriétés	1 399 052	1 331 993	1 360 730	1 585 574	1 526 238	13,3%	-3,7%	9,1%
Publicité, publication et relations publiques	1 347 292	1 239 131	1 103 149	1 668 525	1 184 073	23,8%	-29,0%	-12,1%
Frais post. et télécom.	956 382	954 347	999 395	998 277	991 670	4,4%	-0,7%	3,7%
Déplacements missions	1 042 730	854 503	951 473	992 483	936 095	-4,8%	-5,7%	-10,2%
Impôts et taxes (sauf sur personnel)	691 829	763 644	898 799	878 241	1 045 206	26,9%	19,0%	51,1%
Assurances et frais bancaires	684 737	702 137	684 878	651 576	635 251	-4,8%	-2,5%	-7,2%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général sont globalement en baisse de 4,9 % sur la période et s'établissent à 37,74 M€ en 2017. Mais cette diminution n'a pas été uniforme (hausse de 15,1 % de 2013 à 2016 puis baisse de 17,4 % en 2017).

Ce profil d'évolution se retrouve en particulier pour le poste de dépenses le plus important (transports collectifs) passé de 17,95 M€ en 2013 à 23,75 M€ en 2016 puis à 16,34 M€ en 2017. Cette évolution s'explique par celle des compétences du département dans le domaine des transports publics et des transports scolaires.

4.1.3.2 Les aides directes et indirectes à la personne

Le tableau ci-après détaille les aides directes et indirectes à la personne.

Les dépenses d'intervention en matière sociale sont en hausse de 14,6 % pour s'établir globalement à 191,18 M€ en 2017.

Parmi ces dépenses, les aides indirectes à la personne sont en hausse de 16,70 % et s'élèvent à 79,37 M€ en 2017. Cette hausse concerne surtout l'accueil familial et les frais de séjour, qui en constituent le poste principal (78,61 M€ en 2017) et qui ont augmenté de 17 % sur la période.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolutio n
Aides directes à la personne (a)	98 842 651	100 623 084	105 728 007	109 847 106	111 809 298	13,1%
<i>Dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	37 671 534	40 034 515	43 393 248	45 161 713	45 339 664	20,4%
<i>Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)</i>	43 367 202	42 457 848	44 368 635	46 740 189	47 458 917	9,4%
<i>Dont allocations personnes handicapées</i>	8 453 591	8 887 708	9 071 762	9 679 955	10 356 362	22,5%
<i>Dont famille et enfance</i>	4 518 911	4 246 201	4 057 576	3 890 966	3 941 578	-12,8%
Aides indirectes à la personne (b)	67 998 506	70 133 014	73 288 011	76 264 188	79 368 727	16,7%
<i>Dont frais de scolarité</i>	773 089	837 644	1 168 432	586 633	735 891	-4,8%
<i>Dont accueil familial et frais de séjours</i>	67 198 733	69 235 620	72 098 275	75 649 025	78 604 128	17,0%
<i>Dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)</i>	26 685	59 750	21 304	28 531	28 709	7,6%
= Dépenses d'intervention (a+b)	166 841 157	170 756 098	179 016 018	186 111 294	191 178 025	14,6%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les aides directes à la personne sont en hausse de 13,1 % à 111,81 M€ en 2017. La plus forte hausse concerne les dépenses du revenu de solidarité active (RSA), en hausse de 20,4 % (45,34 M€ en 2017). Les dépenses de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sont en hausse de 9,4 % sur la période (47,46 M€ en 2017). Les dépenses pour les allocations pour personnes handicapées sont en hausse de 22,5 % sur la période (10,36 M€ en 2017).

La hausse de ces trois aides a donné lieu aux explications suivantes de la part du département :

- l'évolution des dépenses consacrées au RSA est due à plusieurs facteurs. Tout d'abord, le nombre de bénéficiaires est passé sur la période de 7 602 à 7 938, soit une hausse de 4,4 %. Par ailleurs, les revalorisations annuelles classiques du montant de l'allocation (+2,6 % entre janvier 2013 et décembre 2017) ont été complétées par une hausse supplémentaire liée au plan pluriannuel de lutte contre la précarité et pour l'inclusion sociale (+10,4 % entre janvier 2013 et décembre 2017) ;
- l'évolution des dépenses consacrées à l'APA est essentiellement liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, passés de 9 723 en 2013 (dont 5 204 à domicile et 4 519 en établissement) à 10 335 en 2017 (dont 5 654 à domicile et 4 681 en établissement), soit une augmentation de 6,3 % sur la période (hausse de 8,6 % pour les bénéficiaires de l'APA à domicile et de 3,6 % en établissement). La deuxième cause d'augmentation est relative à l'augmentation du coût de l'heure qui sert de base au plan d'aide, passée de 22,40 € à 23,40 €, soit une hausse de 4,5 % sur la période.
- l'évolution des dépenses consacrées à la prestation de compensation du handicap (PCH) est due à l'augmentation du nombre des bénéficiaires (passés sur la période de 1 004 à 1 287, soit une augmentation de 28,2 % sur la période) et à l'augmentation de 4,5 % du coût de l'heure, comme indiqué précédemment.

4.1.3.3 Les charges de personnel

Le tableau ci-après détaille l'évolution des charges de personnel.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Rémunération principale	30 354 685	31 525 691	31 645 851	32 247 036	33 064 115	8,9%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	9 199 521	9 559 364	9 640 255	9 760 704	9 704 273	5,5%
+ Autres indemnités	580 633	587 429	598 602	606 191	616 903	6,2%
= Personnel titulaire (a)	40 134 838	41 672 484	41 884 708	42 613 931	43 385 291	8,1%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	76,4%	76,8%	76,4%	76,6%	76,9%	0,7%
Rémunération principale	9 646 205	9 810 586	9 916 759	10 292 185	10 694 620	10,9%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	216 306	253 655	218 497	185 424	155 104	-28,3%
+ Autres indemnités	194 178	241 776	252 777	133 625	166 106	-14,5%
= Assistants maternels / familiaux (b)	10 056 689	10 306 016	10 388 034	10 611 234	11 015 831	9,5%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	19,1%	19,0%	18,9%	19,1%	19,5%	
Rémunération principale	2 019 091	1 733 465	1 904 320	1 936 249	1 722 472	-14,7%
+ Autres indemnités	89 238	114 090	47 996	39 153	29 762	-66,6%
= Personnel non titulaire (c)	2 108 328	1 847 555	1 952 316	1 975 402	1 752 235	-16,9%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	4,0%	3,4%	3,6%	3,6%	3,1%	
Autres rémunérations (d)	231 125	464 582	607 352	440 440	238 930	3,4%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	52 530 981	54 290 637	54 832 410	55 641 006	56 392 286	7,4%
Atténuations de charges	780 437	994 097	653 446	543 588	559 928	-28,3%
= Rémunérations du personnel	51 750 543	53 296 540	54 178 964	55 097 419	55 832 358	7,9%
+ Charges sociales	18 308 585	19 096 829	19 375 708	19 987 185	20 490 262	11,9%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	725 577	764 537	788 942	796 411	819 181	12,9%
= Charges de personnel interne	70 784 706	73 157 906	74 343 613	75 881 015	77 141 801	9,0%
+ Charges de personnel externe	2 264 275	2 711 411	2 945 724	3 123 132	3 218 682	42,2%
= Charges de personnel totales	73 048 981	75 869 317	77 289 338	79 004 147	80 360 483	10,0%
- Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)	1 464 990	302 660	1 907 580	1 771 573	1 597 059	9,0%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	71 583 991	75 566 657	75 381 758	77 232 574	78 763 424	10,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	18,29%	18,98%	18,62%	18,79%	18,96%	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les charges totales de personnel, avant déduction des remboursements du personnel mis à disposition, sont en hausse de 10 % sur la période et s'élèvent à 80,36 M€ en 2017.

Il ressort des précisions apportées par le président du conseil départemental dans ses réponses aux observations provisoires que :

- pour calculer une évolution 2013-2017 des charges totales de personnel à périmètre constant, il convient de tenir compte du fait que la masse salariale des agents du laboratoire départemental n'a été intégrée au budget principal qu'au 1^{er} avril 2013 (auparavant, elle était imputée sur un budget annexe). Pour 2013, le montant des charges totales de personnel devrait donc, de ce fait, être accru de 0,44 M €. Sur cette base de calcul, l'augmentation des charges totales de personnel s'établit à 9,4 % entre 2013 et 2017 ;

- ces évolutions intègrent celle de la masse salariale des assistants familiaux, qui représentait, avec les charges sociales y afférentes, 12,48 M € en 2013 et 14,55 M € en 2017, cette hausse résultant de la volonté du département de privilégier le recours aux assistants familiaux plutôt qu'à des prestataires externes ;
- en tenant compte de ces éléments (rajout de la masse salariale des agents du laboratoire pour le 1^{er} trimestre 2013 et exclusion de la masse salariale des assistants familiaux), les charges totales de personnel sont passées de 61,00 M € en 2013 à 65,81 M € en 2017, soit une hausse totale de 7,89 % (et une hausse annuelle moyenne de 1,92 %¹², dont 0,75 % résultant, selon le département, de décisions prises par le gouvernement au niveau national).

En ce qui concerne le personnel titulaire, leur rémunération brute totale (c'est-à-dire incluant le régime indemnitaire voté par l'assemblée et les autres indemnités), s'élevait en 2017 à 43,39 M€ soit 8,1 % de plus qu'en 2013. Les explications du différentiel entre la hausse des rémunérations et la stabilité des effectifs sont abordées dans la partie du présent rapport consacrée à la gestion du personnel.

Pour ce qui est des assistants maternels et familiaux, leur rémunération totale a augmenté de 9,5 % au cours de la période (11,02 M€ en 2017).

Pour le personnel non titulaire, la rémunération totale est en baisse de 16,9 % sur la période (1,75 M€ en 2017).

Les charges sociales (20,49 M€ en 2017) et les impôts et taxes sur rémunération (0,82 M€ en 2017) sont en hausse, respectivement de 11,9 % et 12,9 % sur la période.

Les charges de personnel externe (3,22 M€ en 2017) sont en hausse de 42 %.

L'évolution des montants des remboursements de personnel mis à disposition a nécessité une instruction complémentaire, eu égard à la baisse observée en 2014. Le tableau ci-après, produit par le département, montre que celui-ci a imputé à tort certains remboursements de personnel mis à disposition aux comptes 70878 et 6419.

Code Nature	Intitulé Fonction	Mandaté 2013	Mandaté 2014	Mandaté 2015	Mandaté 2016	Mandaté 2017
70848	Remboursement de traitements de personnels mis à disposition	217 212	302 660	323 903	406 845	293 491
70878	Remboursement de frais MDPH	0	211 190	129 500	129 500	169 500
70878	Remboursement de frais de personnel du laboratoire		1 704 745			
70848	Remboursement de frais de personnel du laboratoire	1 247 778	0	1 565 074	1 364 729	1 303 568
6419	Remboursement du personnel mis à disposition de l'AGRAD	324 583	354 247	344 450	332 925	296 448
6419	Remboursement du personnel mis à disposition du Comité d'action sociale	96 396	102 571	109 861	109 044	97 855
6419	Remboursement du personnel mis à disposition du budget annexe PARL	150 841	316 360	0	0	0
	Total	2 036 810	2 991 774	2 472 788	2 343 042	2 160 862

En effet, selon l'instruction comptable M52, seul le compte 7084 enregistre les remboursements des mises à disposition de personnel, sur deux subdivisions (70841 pour les

¹² Ce taux moyen annuel étant calculé en appliquant une racine 4^{ème} au coefficient d'évolution 2013-2017 (1,0789), puis en retranchant 1 du résultat afin d'obtenir le pourcentage d'évolution.

remboursements émanant des budgets annexes et 70848 pour les remboursements par d'autres organismes) ; les comptes 6419, 6459 et 6479 sont crédités des remboursements sur rémunérations et charges sociales effectués par les organismes sociaux. Le compte 6419 enregistre également les remboursements sur rémunérations en provenance du personnel ; le compte 70878 concerne les remboursements de frais par des tiers.

Le bas du tableau ci-dessus a donc dû être modifié comme suit :

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Charges de Personnel totales	73 048 981	75 869 317	77 289 338	79 004 147	80 360 483	10,0%
- Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)	2 036 810	2 991 774	2 472 788	2 343 042	2 160 862	6,1%
Charges totales de Personnel nettes des remboursements pour MAD	71 012 171	72 877 543	74 816 550	76 661 105	78 199 621	10,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	18%	18%	18%	19%	19%	

Après déduction des remboursements de personnel mis à disposition (2,16 M€ en 2017), les charges totales nettes de personnel s'établissent en 2017 à 78,20 M€, soit 10,1 % de plus qu'en 2013.

4.1.3.4 Les contributions, participations et autres charges de gestion

Le tableau ci-après détaille les contributions, participations et autres charges de gestion. Elles sont globalement en hausse de 5,3 % sur la période (35,39 M€ en 2017).

Les contributions au service départemental d'incendie et de secours en représentent la plus grosse part (19,40 M€ en 2017, soit 0,9 % de plus qu'en 2013). Les dotations au fonctionnement des collèges se sont élevées en 2017 à 6,03 M€, soit 7,2 % de plus qu'en 2013).

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Contributions obligatoires (a)	25 206 888	25 223 502	25 340 100	25 626 620	25 684 356	1,9%
<i>Dont dotation de fonctionnement des collèges</i>	5 622 871	5 525 313	5 713 791	6 000 193	6 028 826	7,2%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	19 225 945	19 360 527	19 360 527	19 360 527	19 399 248	0,9%
<i>Dont contributions à des fonds sociaux</i>	268 725	248 300	177 000	177 491	167 000	-37,9%
Participations (b)	7 047 440	8 788 878	8 659 339	8 190 394	8 171 439	15,9%
<i>Dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)</i>	5 626 598	7 170 799	6 842 279	6 353 724	6 166 189	9,6%
<i>Dont contrats aidés</i>	53 400	82 822	60 002	59 756	51 334	-3,9%
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus (c)	1 334 053	1 307 203	1 385 800	1 461 664	1 506 442	12,9%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	1 156 750	1 148 484	1 162 722	1 102 764	1 165 598	0,8%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	88 875	67 229	65 161	69 163	55 383	-37,7%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	88 428	91 490	157 917	289 738	285 460	222,8%
Autres charges diverses de gestion (d)	33 747	1 009 772	46 273	31 935	28 179	-16,5%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	33 747	1 008 919	39 477	31 935	28 179	-16,5%
= Autres charges de gestion (a+b+c+d)	33 622 128	36 329 356	35 431 512	35 310 614	35 390 416	5,3%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.1.3.5 Les données comparatives

Le tableau ci-après intègre les données comparatives 2013 et 2017 disponibles sur le site internet public du ministère des finances.

Le département des Landes se caractérise par :

- des charges de personnel légèrement inférieures à la moyenne par habitant et si on les rapporte aux charges de fonctionnement ;
- des aides à la personne par habitant et en pourcentage des charges de fonctionnement inférieures à la moyenne ;
- des frais de séjours et d'hébergement légèrement inférieurs à la moyenne par habitant mais légèrement supérieurs à la moyenne si on les rapporte aux charges de fonctionnement ;
- des achats et charges externes supérieurs aux moyennes par habitant et en pourcentage des charges de fonctionnement.

STRATE de comparaison : Départements de 250 000 à 499 999 habitants.	2013				2017				Evolutions 2013/2017	
	Par habi- tant	Moyen- ne	Ratios	Moyen- ne	par habi- tant	Moyen- ne	Ratios	Moyen- ne	Par habi- tant	Moyen- ne
CHARGES DE FONCTIONNEMENT	en €		% des charges de fonct.		en €		% des charges de fonct.			
Charges de personnel	190	209	21,61%	21,86%	201	217	21,70%	22,17%	6%	4%
Achats et charges externes	102	100	11,54%	10,50%	92	74	9,91%	7,52%	-10%	-26%
Subventions	58	47	6,62%	4,92%	58	42	6,30%	4,25%	0%	-11%
Aides à la personne	257	303	29,24%	31,64%	279	318	30,20%	32,43%	9%	5%
Frais de séjours et d'hébergement	177	181	20,12%	18,96%	198	204	21,44%	20,84%	12%	13%
Charges financières	6	15	0,69%	1,57%	5	16	0,50%	1,58%	-17%	7%

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a apporté les précisions suivantes pour ce qui concerne l'appréciation de l'impact financier du fait que le département des Landes présente des ratios de charges de personnel légèrement inférieurs aux moyennes de sa strate :

- si l'on multiplie les écarts aux moyennes par habitant par le nombre d'habitants, sur l'ensemble de la période 2013 à 2017, l'écart cumulé représente 36,80 M€ ;
- si l'on rapporte les écarts en % des charges de fonctionnement aux montants de ces dernières, sur l'ensemble de la période 2013 à 2017, l'écart cumulé représente 7,28 M€.

La chambre régionale des comptes rappelle toutefois que les comparaisons nationales sont effectuées sur la base des seuls budgets principaux.

Or, le département des Landes a notamment institué un budget annexe (actions éducatives et patrimoine) qui regroupe cinq activités de la direction de la culture et du patrimoine qui devraient normalement être suivies directement sur le budget principal au regard du principe d'unité budgétaire (voir –ci-après). Or ce budget annexe comporte des charges de personnel d'un montant cumulé 2013-2017 de 2,32 M€.

Cependant, même en tenant compte des charges de personnel de ce budget annexe, l'impact financier 2013-2017 des ratios de charges de personnel du département des Landes légèrement inférieurs aux moyennes de sa strate demeure important.

4.1.4 Le financement de l'investissement

Le tableau ci-après présente les modalités de financement des investissements.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	54 107 521	48 794 015	46 452 706	40 804 514	47 906 305	238 065 062
- Annuité en capital de la dette	24 263 821	10 597 894	11 685 586	13 966 035	15 900 102	76 413 438
= CAF nette ou disponible (C)	29 843 700	38 196 121	34 767 121	26 838 479	32 006 203	161 651 625
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	7 696 065	8 605 760	8 690 804	8 423 874	7 020 255	40 436 759
+ Subventions d'investissement reçues	6 031 362	5 608 454	8 019 255	6 228 369	11 053 078	36 940 517
+ Produits de cession	86 662	485 773	190 070	57 911	639 657	1 460 074
+ Autres recettes	0	0	0	-240 000 (*)	-900 000 (*)	-1 140 000
=Recet. d'inv. hors emprunt (D)	13 814 089	14 699 987	16 900 129	14 470 153	17 812 991	77 697 350
= Financement propre disponible (C+D)	43 657 790	52 896 108	51 667 250	41 308 633	49 819 195	239 348 975
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	80,28%	90,15%	102,06%	102,22%	120,98%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	54 380 578	58 677 330	50 625 546	40 410 914	41 179 706	245 274 073
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	28 000 652	22 758 806	24 269 917	23 636 731	26 448 820	125 114 927
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-47 622	21 900	-4 523	0	5 195 124	5 164 879
- Participations et investissements financiers nets	-304 585	1 529 370	2 905 530	1 066 974	-218 511	4 978 778
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-38 371 234	-30 091 298	-26 129 221	-23 805 986	-22 785 944	-141 183 682
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	611 377	0	-7 427	-8 174	-25 702	570 075
- Reprise sur excédents capitalisés	325258,34	0	0	0	0	325 258
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-38 085 115	-30 091 298	-26 136 647	-23 814 160	-22 811 645	-140 938 866
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	24 000 000	30 000 000	32 000 000	30 000 000	13 900 000	129 900 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-14 085 115	-91 298	5 863 353	6 185 840	-8 911 645	-11 038 866

(*) Les recettes négatives en 2016 et 2017 résultent du retraitement effectué par le logiciel Anafi et concernent des dépenses d'investissement effectuées au compte 1021 « dotation » de 0,24 M€ en 2016 et de 0,90M€ en 2017.
Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

En cumul 2013-2017, la CAF brute s'est élevée à 238,07 M€. Après déduction des remboursements d'annuités en capital (76,41 M€ en cumul 2013-2017), la CAF nette s'est élevée à 161,65 M€. Sur la même période, les produits du FCTVA ont représenté 40,44 M€ et les subventions d'investissement reçues 36,94 M€.

Le total du financement propre disponible a représenté 239,35 M€ sur la période.

Les dépenses d'équipement cumulées se sont élevées à 245,27 M€ et les subventions d'équipement versées à 125,11 M€. En y rajoutant les autres dépenses d'investissement, et déduction faite du financement propre disponible, le besoin de financement cumulé 2013-2017 s'est établi à 140,94 M€.

Il a été couvert par de nouveaux emprunts (129,90 M€) et, pour le reste, par la mobilisation du fonds de roulement.

Le tableau ci-après intègre les données comparatives 2013 et 2017 disponibles sur le site internet public du ministère des finances.

STRATE de comparaison : Départements de 250 000 à 499 999 habitants.	2013		2014		2015		2016		2017		Total 2013/2017	
	Par hab.	Moy	Par hab.	Moy	Par hab.	Moy	Par hab.	Moy	Par hab.	Moy	Par hab.	Moy
Dépenses d'équipement	143	120	153	125	130	111	104	101	119	109	649	566
Subventions d'équipement versées	73	69	59	65	62	61	60	58	66	56	320	309

Le département des Landes se caractérise par des dépenses d'équipement cumulées par habitant supérieures à la moyenne et des subventions d'équipement versées par habitant proches de la moyenne.

4.1.5 L'endettement et la capacité de désendettement

Le tableau ci-après détaille l'endettement et les ratios y afférents.

en €	2013	2014	2015	2016	2017
En cours de dettes du BP au 1er janvier	134 283 081	134 019 260	153 421 366	173 735 780	189 769 745
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	24 263 821	10 597 894	11 685 586	13 966 035	15 900 102
+ Nouveaux emprunts	24 000 000	30 000 000	32 000 000	30 000 000	13 900 000
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	134 019 260	153 421 366	173 735 780	189 769 745	187 769 644
Montant des emprunts refinancés	0	0	17 458 333	8 082 000	0
Principaux ratios d'alerte	2013	2014	2015	2016	2017
Charges d'intérêts et pertes de change	2 321 371	2 334 763	2 536 095	1 921 671	1 861 941
Taux d'intérêt apparent (Intérêts / dette au 1er janvier)	1,7%	1,7%	1,7%	1,1%	1,0%
Encours de dette au 31 décembre	134 019 260	153 421 366	173 735 780	189 769 745	187 769 644
Capacité de désendettement en années (Dette au 31/12/ CAF brute du BP)	2,5	3,1	3,7	4,7	3,9

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La dette du département est en hausse sur la période, passant de 134,28 M€ au 1^{er} janvier 2013 à 187,77 M€ au 31 décembre 2017. En conséquence, après une forte diminution entre 2013 et 2014, l'annuité en capital a augmenté de 2014 à 2017, passant de 10,60 M€ à 15,90 M€. La capacité de désendettement est passée de 2,5 années en 2013 à 4,7 années en 2016, avant de diminuer à nouveau en 2017 (3,9 années). Elle reste bien en dessous du ratio d'alerte de dix années fixé pour les départements par le I de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La structure de la dette du département des Landes ne comprend que des dettes classées en catégorie A. Il s'agit d'emprunts à taux fixes, ou bien à taux variables indexés sur le taux du livret A ou sur l'Euribor.

Le département a produit un document qui illustre le profil d'extinction de la dette existante à partir de 2018 et qui montre que, hors prise en compte des nouveaux emprunts, sur les sept prochaines années, l'annuité de la dette existante restera stable à un peu plus de 18 M€ par an.

Le tableau ci-après intègre les données comparatives 2013 et 2017 disponibles sur le site internet public du ministère des finances.

Il montre que la dette par habitant du département des Landes reste en fin 2017 inférieure à la moyenne de sa strate, tout comme le ratio rapportant la dette aux produits de fonctionnement ; cependant, ces ratios du département des Landes se sont rapprochés des moyennes entre 2013 et 2017.

STRATE de comparaison : Départements de 250 000 à 499 999 habitants.	2013				2017			
	Par habitant	Moyenne	Ratios	Moyenne	par habitant	Moyenne	Ratios	Moyenne
ENDETTEMENT	en €		en % des produits. de fonctionnement		en €		en % des produits. de fonctionnement	
Encours des dettes bancaires et assimilées	349	528	34%	49%	469	567	45%	52%
Annuité de la dette	68	71	7%	7%	44	71	4%	6%

4.1.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le tableau ci-après détaille ces éléments.

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	20 602 425	17 255 100	23 118 453	29 304 293	20 392 648
- Besoin en fonds de roulement global	-521 024	-2 084 056	-5 469 945	668 330	-5 417 754
=Trésorerie nette	21 123 449	19 339 157	28 588 398	28 635 964	25 810 402
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	23	20	29	28	25

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.1.7 Eléments de perspective financière

Selon les éléments qui précèdent, la situation du budget principal du département des Landes ne suscite pas d'inquiétude à court terme. Toutefois, au cours de la période 2013-2017, la diminution des dotations de l'Etat et la hausse continue des charges de fonctionnement, en particulier celles relatives à l'action sociale et celles afférentes au personnel, ont conduit à une hausse des taux de la taxe foncière. Par ailleurs, pour le financement de ses investissements, le département a dû accroître son endettement.

Les éléments qui suivent précisent la manière dont le département anticipe l'évolution à venir des équilibres financiers.

4.1.7.1 La programmation pluriannuelle des investissements

Le département assure la programmation pluriannuelle de ses investissements au travers des deux outils que sont le programme pluriannuel d'investissement (PPI, approuvé chaque année lors des orientations budgétaires) et le tableau des autorisations de programme – crédits de paiement (AP/CP) approuvé lors de chaque session budgétaire.

Ces documents sont issus d'un travail réalisé en amont afin de prévoir et hiérarchiser les opérations à réaliser. La programmation des investissements est déclinée selon plusieurs domaines, par des stratégies sectorielles :

- la stratégie pluriannuelle pour les investissements à réaliser en matière de collèges est formalisée et actualisée en fonction des données, notamment démographiques ; les outils et méthodes utilisés sont les prévisions d'effectifs, des études spécifiques confiées à l'INSEE et associant le rectorat et des conventionnements avec la région concernant les travaux à mener dans les cités scolaires ;
- pour le renouvellement du réseau routier, le département a adopté en 2009 sa politique routière fixant les niveaux de service par catégorie de route. La fréquence moyenne de renouvellement des couches de roulements des 4 250 km de routes départementales est fixée de 12 à 14 ans selon les catégories, avec un budget constant de 13 M€ ;
- la gestion des ouvrages d'art est régie par une instruction technique et s'applique aux ponts, aqueducs et passerelles piétonnes. Dans les Landes, 1 139 ouvrages sont concernés. Ils font l'objet d'un programme de surveillance systématisée. Le programme pluriannuel d'investissement est établi en priorisant la sécurité et la pérennité des ouvrages ;
- le département a adopté le 6 novembre 2017 un plan départemental d'entretien de la signalisation horizontale des routes départementales ;
- le 21 mars 2016, il a adopté un plan d'entretien des dépendances vertes ;
- le département a élaboré les agendas d'accessibilité programmée concernant notamment les collèges et bâtiments départementaux. Ces documents ont été approuvés par le préfet le 15 octobre 2015 ; ils précisent les investissements pluriannuels que la collectivité s'est engagée à réaliser ;
- les actions menées pour les espaces naturels sensibles le sont en lien avec le schéma nature 40 (2018–2027) qui fait suite à celui de la période 2009–2017 ;
- le schéma départemental de gestion et de valorisation des cours d'eau vise à promouvoir une gestion raisonnée de l'eau à l'échelle des bassins versants ;
- en matière de pistes cyclables et de chemins de randonnée, 3 500 km d'itinéraires sont inscrits au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et font l'objet d'une planification pluriannuelle des travaux et le département s'est doté, par ailleurs, d'un schéma départemental cyclable ;

- le plan d'actions en faveur de l'espace littoral est conduit en partenariat avec les acteurs locaux et vise à protéger le patrimoine naturel et paysager du littoral tout en permettant le développement d'activités économiques structurantes ;
- le plan climat, air, énergie territorial 2015 - 2020 concerne en partie les investissements pluriannuels à réaliser à travers quatre enjeux : réduction des émissions liées aux déplacements ; réduction de la dépendance énergétique du bâti ; soutien et développement de l'économie locale et des services de proximité ; adaptation du territoire aux changements climatiques.

Chaque année, les prévisions issues de ces plans sont ajustées et confrontées au cadrage budgétaire pour établir le PPI et le tableau des AP/CP qui en découlent.

4.1.7.2 La stratégie fiscale

Le département a indiqué qu'il lui est actuellement difficile d'adopter une véritable stratégie pluriannuelle en matière fiscale, tant les contextes législatif et économique et l'environnement dans lequel évoluent les collectivités territoriales sont aujourd'hui mouvants. Il convient de rappeler que les seuls taux votés par l'assemblée départementale concernent la taxe foncière sur les propriétés bâties.

4.1.7.3 Le pacte de maîtrise des dépenses de fonctionnement

Le département des Landes n'a pas signé avec l'Etat de contrat sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement, prévu par les articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

Les raisons pour lesquelles le département a refusé de s'engager ont été explicitées par le conseil départemental dans sa délibération du 22 juin 2018 et dans un courrier adressé le 26 juin 2018 au préfet. Elles tiennent notamment à la question du financement des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH) et de la prise en charge des mineurs non accompagnés, ainsi qu'aux incertitudes pesant sur les ressources des départements dans le cadre de la réforme en cours de la fiscalité locale.

Suite à ce refus, formulé avant la date d'échéance du 30 juin 2018, le préfet a notifié au département un arrêté du 28 septembre 2018 fixant les montants des dépenses réelles de fonctionnement pour 2018, 2019 et 2020 sur la base d'une évolution limitée à 1,05 % par an.

Le département a formé le 20 novembre 2018 un recours gracieux contre cet arrêté. Il a malgré tout indiqué avoir mis en place un suivi budgétaire visant à respecter les objectifs fixés par cet arrêté.

La chambre régionale des comptes observe que cet objectif d'une croissance des dépenses réelles de fonctionnement limitées à 1,05 % par an nécessitera des efforts importants. En effet, la croissance annuelle moyenne des dépenses de gestion constatée de 2013 à 2017 s'élevait à 2,3 %. Or, pour ces seules dépenses de gestion (368 M€ en 2017), l'écart entre une hausse à 2,3 % et une hausse à 1,05 % représente un effort annuel de 4,6 M€.

4.2 La situation financière 2013-2017 des budgets annexes

Tous les budgets annexes ont fait l'objet d'analyses financières particulières. Trois d'entre eux ont particulièrement attiré l'attention.

4.2.1 Le budget annexe du domaine d'Ognoas

4.2.1.1 *L'histoire et les activités du domaine d'Ognoas*

L'origine du domaine d'Ognoas remonte à la fin du XI^{ème} siècle. En 1770, il est devenu la propriété d'une famille qui y a développé la production d'armagnac et construit un alambic en cuivre, en 1804. En 1847, le domaine a été légué à l'Église. La loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État a transféré ce bien au département, ce transfert ayant été rendu définitif par décret du 18 juillet 1911. Depuis 1982, le domaine départemental d'Ognoas est géré directement par le département des Landes. Il possède le plus ancien alambic de Gascogne, classé « monument historique ».

Le domaine exerce actuellement une fonction de production viticole, agricole et forestière ainsi que d'accueil du public. Il a une superficie de 634 ha, dont 270 ha de forêt, 122 ha de cultures, 50 ha de vignes et 60 ha loués à des fermiers. S'agissant de la production d'armagnac, la distillation est assurée par deux alambics qui transforment chaque année 3 000 hl de vin blanc en 550 hl d'armagnac. La commercialisation des produits du domaine (armagnac, floc, fruits, chocolat) se fait directement en boutique, ainsi qu'à partir de son site internet. Les produits sont commercialisés à l'exportation en Amérique du Nord et en Asie.

Concernant le foncier bâti, des travaux destinés à valoriser le domaine ont été réalisés en 1986 (remaniement de la maison forte d'Ognoas pour l'installation des services administratifs et la mise en place d'un accueil du public), en 2005 (restauration de deux métairies pour les transformer en gîtes) et en 2012 (réaménagement et création de cuisines pour permettre l'accueil de groupes pour des séminaires). Par ailleurs, le domaine compte à son patrimoine une dizaine de métairies non occupées, le moulin et l'étang de Gaube, et quatre logements occupés par les gardiens du domaine ou en location.

4.2.1.2 *La situation financière du budget annexe*

Le tableau ci-après détaille les aspects financiers 2013-2017 de ce budget annexe tenu selon la nomenclature M4.

Les ressources d'exploitation sont en baisse de 4 % sur la période. Les consommations intermédiaires ont baissé de 11 %. En conséquence, la valeur ajoutée a augmenté de 25 % entre 2013 et 2016. Les charges de personnel sont le principal poste de charges ; elles ont baissé de 20 % au cours de la période.

En dépit des baisses de charges, l'excédent brut d'exploitation est resté négatif sur presque toute la période (hormis en 2014). Le résultat financier et le résultat exceptionnel étant peu significatifs, la CAF brute a suivi une évolution identique et était négative sur presque toute la période.

Les dotations aux amortissements ont été couvertes par la reprise au résultat de quotes-parts de subventions d'investissement, l'année 2015 ayant bénéficié d'une importante régularisation à cet égard.

Le résultat de la section d'exploitation était négatif tout au long de la période, hormis en 2015, pour les raisons précitées.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Chiffre d'affaires	667 242	832 785	684 474	645 522	642 786	-4%
+ redevances versées par les fermiers et concessionnaires	8 237	8 732	8 784	8 121	8 252	
= Ressources d'exploitation	675 479	841 517	693 258	653 644	651 038	-4%
+ Production stockée (+) ou destockée (-)	41 905	63 444	88 267	49 931	77 529	85%
= Produit total	717 384	904 961	781 525	703 575	728 567	2%
- Consommations intermédiaires	438 941	438 780	447 479	443 472	391 071	-11%
- Impôts taxes et versements assimilés	62 964	60 235	58 294	55 117	68 965	10%
= Valeur ajoutée	215 478	405 946	275 752	204 986	268 532	25%
<i>en % du produit total</i>	<i>30,0%</i>	<i>44,9%</i>	<i>35,3%</i>	<i>29,1%</i>	<i>36,9%</i>	
- Charges de personnel	550 263	494 971	434 003	437 801	438 859	-20%
+ Subvention d'exploitation	1 936	506	0	0	0	-100%
+ Autres produits de gestion	167 791	101 255	95 786	108 294	76 480	-54%
- Autres charges de gestion	0	416	377	10 282	476	!
Excédent brut d'exploitation	-165 059	12 319	-62 843	-134 804	-94 324	-43%
<i>en % du produit total</i>	<i>-23,0%</i>	<i>1,4%</i>	<i>-8,0%</i>	<i>-19,2%</i>	<i>-12,9%</i>	
+/- Résultat financier	260	183	47	64	-1 224	-572%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-873	-4 054	-430	0	-12 238	1303%
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	0	0	0	0	
= CAF brute	-165 672	8 448	-63 226	-134 740	-107 786	-35%
<i>en % du produit total</i>	<i>-23,1%</i>	<i>0,9%</i>	<i>-8,1%</i>	<i>-19,2%</i>	<i>-14,8%</i>	
- Dotations nettes aux amortissements	200 280	189 893	191 666	190 534	170 944	-15%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	78 549	79 383	715 546	175 537	181 555	131%
+/- Values de cessions	0	5 056	-27 050	1 250	-1 419	
= Résultat section d'exploitation	-287 403	-97 006	433 605	-148 487	-98 594	-66%
<i>en % du produit total</i>	<i>-40,1%</i>	<i>-10,7%</i>	<i>55,5%</i>	<i>-21,1%</i>	<i>-13,5%</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le tableau ci-après retrace le financement des investissements de ce budget annexe.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
CAF brute	-165 672	8 448	-63 226	-134 740	-107 786	-462 975
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	10 000	10 000
= CAF nette ou disponible (C)	-165 672	8 448	-63 226	-134 740	-117 786	-472 975
+ Subventions d'investissement	229 071	234 335	249 452	242 589	206 511	1 161 958
<i>dont subvention de l'Etat</i>	<i>17 561</i>	<i>26 047</i>	<i>49 452</i>	<i>42 589</i>	<i>6 511</i>	142 159
<i>dont subventions du département</i>	<i>200 021</i>	<i>200 000</i>	<i>200 000</i>	<i>200 000</i>	<i>200 000</i>	1 000 021
<i>dont subventions européennes</i>	<i>11 490</i>	<i>8 289</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	19 778
+ Produits de cession	0	25 785	900	3 500	1 175	31 360
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	229 071	260 120	250 352	246 089	207 686	1 193 318
= Financement propre disponible (C+D)	63 400	268 568	187 126	111 349	89 900	720 343
- Dépenses d'équipement	206 352	304 644	327 096	150 115	86 673	1 074 880
+/- Variation de stocks de biens et produits	41 825	61 524	88 267	49 931	77 529	319 076
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-184 777	-97 599	-228 237	-88 697	-74 302	-673 613
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	200 000	0	200 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-184 777	-97 599	-228 237	111 303	-74 302	-473 613

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La CAF nette a été négative de 0,47 M€ en cumul 2013-2017. Pour financer les dépenses d'équipement cumulées de 1,07 M€, ce budget annexe a bénéficié de 1,16 M€ de subventions d'équipement, dont 1,00 M€ de subventions du département. Il a aussi dû contracter en 2016 un emprunt de 0,20 M€.

Ces financements n'ont pas suffi et le fonds de roulement s'est significativement dégradé en cours de période, passant de -0,08 M€ en 2013 à -0,37 M€ en fin 2017. Le besoin en fonds de roulement a certes diminué mais la trésorerie de ce budget annexe n'a pu être assurée tout au long de la période que par le biais du compte de rattachement avec le budget principal.

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	-84 779	-182 378	-410 616	-299 312	-373 615
- Besoin en fonds de roulement global	504 958	608 025	385 220	462 984	249 127
=Trésorerie nette	-589 737	-790 404	-795 836	-762 296	-622 742
<i>Dont disponibilités chez les régisseurs</i>	<i>1 500</i>	<i>1 500</i>	<i>1 650</i>	<i>1 650</i>	<i>1 650</i>
<i>Dont compte de rattachement avec le budget principal : trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	<i>-591 237</i>	<i>-791 904</i>	<i>-797 486</i>	<i>-763 946</i>	<i>-624 392</i>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La situation financière du budget annexe Ognoas est donc très tendue, et ce depuis plusieurs années. Ce budget est très dépendant financièrement du budget principal du département, à travers l'octroi d'importantes subventions d'investissement et le financement de sa trésorerie.

Cette situation est d'autant plus problématique qu'il s'agit d'un budget annexe M4, à caractère industriel et commercial, qui intervient dans un domaine concurrentiel. Or, aux termes de l'article L. 3241-4 du code général des collectivités territoriales : « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». De plus, pour les départements, les situations dans lesquelles il peut être dérogé à cette interdiction dans le cas des services publics communaux¹³ ne s'appliquent pas, ainsi qu'il ressort clairement des textes et de la réponse écrite à la question n° 07247, publiée au journal officiel du Sénat du 3 juillet 2014 (page 1625).

4.2.1.3 Les actions de redressement mises en œuvre par le département

Conscient des difficultés, le département a demandé en 2017 à un cabinet d'audit de réaliser un diagnostic et un accompagnement financier.

Le rapport d'audit a mis en évidence plusieurs anomalies financières et comptables : les transactions enregistrées dans le logiciel de gestion commerciale ne sont pas rapprochées de celles intégrées en comptabilité ; la valorisation des stocks est réalisée en prenant le stock au 31/12/N-1 auquel sont ajoutées les entrées et enlevées les sorties permettant d'obtenir le stock au 31/12/N et, à aucun moment, ce stock n'est valorisé en détaillant sa valeur par millésime ; les comptes ne prennent pas en considération les provisions liées aux divers passifs sociaux (congrés payés, compte épargne temps, indemnités de départ à la retraite).

Lors de sa réunion du 19 juillet 2017, le conseil de surveillance du domaine s'est prononcé favorablement sur les orientations suivantes :

¹³ Notamment lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

- ne plus constituer de stocks au-delà de l'objectif de vente à se donner, ne plus stocker pour revendre en vrac deux ans en arrière, réduire la durée de la distillation, effectuer une revalorisation des stocks ;
- réorganiser l'équipe du domaine et remettre en place une direction ;
- poursuivre la réflexion sur la possibilité et l'intérêt pour le domaine de se livrer à une activité de négoce (ce qui nécessiterait toutefois sa transformation sous la forme d'une régie dotée de la personnalité juridique).

Lors de sa séance du 6 novembre 2017, le conseil départemental a arrêté les nouvelles orientations pour le domaine, en prévoyant notamment plusieurs actions de revalorisation (agricole, environnementale et touristique), la valorisation des stocks, le recrutement d'un directeur et la désaffectation du budget annexe de certains biens qui pesaient sur son exploitation sans y concourir. La création d'une régie autonome dotée de la personnalité juridique n'a toutefois pas été retenue.

Le 26 mars 2018, le conseil départemental a adopté de nouveaux horaires ainsi qu'une tarification des visites, et a acté la transformation du poste d'œnologue-maître de chai en poste de directeur de domaine.

Depuis un an, ces orientations font l'objet d'un suivi avec le cabinet ayant réalisé l'audit initial.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé que l'objectif du plan de redressement mis en œuvre est d'arriver à court terme à l'équilibre, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

4.2.2 Le budget annexe Actions éducatives et patrimoine (AEP)

Ce budget annexe a été créé par délibération du conseil général en date du 6 février 2001. Sa création visait à assurer un suivi individualisé d'activités qui sont menées en régie directe par cinq services de la direction de la culture et du patrimoine : les archives départementales, la médiathèque départementale, le site départemental de l'abbaye d'Arthous, le musée départemental de la faïence et des arts de la table et les cultures numériques.

Le tableau ci-après détaille les aspects financiers 2013-2017 de ce budget annexe tenu selon la nomenclature M52.

Les ressources institutionnelles sont très majoritairement constituées des participations parmi lesquelles le département est celui qui contribue le plus (3,77 M€ en cumul 2013-2017).

Par ailleurs la section de fonctionnement a bénéficié tout au long de la période 2013-2017 de la constatation de quotes-parts de subventions reprises au compte de résultat nettement supérieures aux dotations aux amortissements.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Ressources institutionnelles	853 698	838 956	901 328	838 250	891 721	4%
<i>Dont Etat (DGD + participations)</i>	159 808	120 549	104 500	40 000	50 600	
<i>Dont Région</i>	2 080	17 207	15 628	0	3 500	
Dont département	691 810	701 200	755 200	783 200	836 750	
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	0	0	26 000	12 500	0	

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
<i>Dont autres</i>	0	0	0	2 550	871	
+ Ressources d'exploitation	191 011	156 915	158 953	156 324	136 868	-28%
=Produits de gestion (A)	1 044 709	995 872	1 060 281	994 574	1 028 589	-2%
Charges à caractère général	956 909	742 753	671 981	745 210	763 139	-20%
+ Charges de personnel	423 684	452 528	472 914	482 207	490 155	16%
+ Aides directes à la personne	0	5 000	6 000	0	0	
+ Subventions de fonctionnement	3 439	5 000	0	0	0	-100%
+ Autres charges de gestion	11 648	2 237	3 536	1 668	3 634	-69%
=Charges de gestion (B)	1 395 679	1 207 518	1 154 431	1 229 085	1 256 928	-10%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-350 971	-211 646	-94 150	-234 511	-228 339	-35%
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-110	357	-93 332	-1 959	-15 015	13586%
=CAF brute	-351 080	-211 289	-187 482	-236 470	-243 354	-31%
- Dot. nettes aux amortissements	197 711	169 674	163 643	128 621	105 078	-47%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	503 933	452 951	486 285	235 657	233 274	-54%
= Résultat section de fonctionnement	-44 859	71 988	135 160	-129 434	-115 158	157%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion).

Cette situation apparaît peu compréhensible dès lors, qu'en principe, les subventions transférables sont reprises au même rythme que les dotations aux amortissements des biens qu'elles ont servi à financer (ces reprises étant dès lors inférieures ou égales aux montants des dotations aux amortissements).

Le département a apporté les explications suivantes : « *les subventions d'investissement reçues ont été amorties de manière globalisée sur cinq ans, quelle que soit la durée des biens qu'elles ont servi à financer. En effet, une même subvention peut financer plusieurs biens dont les durées d'amortissement sont différentes. (...) Entre 2013 et 2015, une régularisation importante d'arriérés d'amortissement de subventions d'investissement a par ailleurs été opérée (99 014 €)* ».

La chambre régionale des comptes observe que cette manière de procéder, consistant à reprendre sur cinq ans les subventions transférables, quelle que soit la durée d'amortissement des biens subventionnés, n'est pas conforme aux dispositions de l'instruction comptable M52 qui dispose en son tome 1 que « *les subventions rattachées à des actifs amortissables sont reprises dans le résultat. (...) Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention, rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné. (...)* ».

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué avoir pris bonne note de cette observation, les corrections afférentes ayant été réalisées dès le budget primitif 2019.

Par ailleurs, le tableau ci-après retrace le financement des investissements.

La CAF nette était négative de 1,23 M€ en cumul 2013-2017.

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 0,58 M€ en cumul sur la même période. Or, ce budget a perçu 1,09 M€ de subventions d'équipement, dont 0,96 M€ de la part du département. Ce sur-financement de l'investissement ne s'explique pas, étant précisé par ailleurs que ce budget n'a pas de dette.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	-351 080	-211 289	-187 482	-236 470	-243 354	-1 229 675
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-351 080	-211 289	-187 482	-236 470	-243 354	-1 229 675

+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	13 998	29 859	12 223	12 291	16 067	84 438
+ Subventions d'investissement reçues	230 938	166 670	295 783	189 550	203 174	1 086 115
<i>Dont subventions du département</i>	<i>229 550</i>	<i>159 550</i>	<i>189 550</i>	<i>189 550</i>	<i>189 550</i>	957 750
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	244 937	196 529	308 006	201 841	219 241	1 170 553
= Financement propre disponible (C+D)	-106 144	-14 760	120 524	-34 629	-24 113	-59 122
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	223 499	84 191	76 384	102 246	95 551	581 870
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	-6 785	-11 219	974	-1 893	-2 642	-21 566
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-322 858	-87 731	43 167	-134 981	-117 022	-619 426
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-322 858	-87 731	43 167	-134 981	-117 022	-619 426

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le département a indiqué que ce budget annexe sera absorbé par le budget annexe des actions culturelles (voir ci-après) à compter du 1er janvier 2019.

La chambre régionale des comptes observe que le suivi des cinq activités susmentionnées de la direction de la culture et du patrimoine sur un budget annexe est, en tant que tel, problématique au regard du principe d'unité budgétaire. Il s'agit en effet d'activités pouvant être suivies directement sur le budget principal, en assortissant, en tant que de besoin, leur suivi d'une approche analytique visant à en isoler les coûts et les produits.

De plus, le suivi sur un budget annexe spécifique d'activités à caractère administratif gérées en régie directe aurait dû, en toute rigueur juridique, s'accompagner de l'institution d'un fonctionnement en régie, dotée de la seule autonomie financière ainsi que d'un règlement et d'un conseil d'exploitation (conformément aux dispositions des articles L. 1412-2, L. 2221-2, -3, -11 et -14 du code général des collectivités territoriales), ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Il appartient donc au département de revoir cette situation, la simple absorption de ces activités dans un autre budget annexe, telle qu'envisagée, ne semblant pas de nature à pouvoir résoudre les difficultés juridiques précitées.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué avoir pris acte des remarques de la Chambre au regard du principe d'unité budgétaire et analyser, en lien avec le comptable départemental, l'impact de l'intégration de ces activités sur le budget principal.

4.2.3 Le budget annexe Actions culturelles départementales (ACD)

4.2.3.1 Le cadre général et la situation financière

Ce budget annexe a été créé par délibération du conseil général lors du vote du budget primitif 1992. Il visait à permettre le suivi d'opérations assujetties à la TVA.

Ces activités concernent en grande partie l'organisation et la gestion du festival Arte Flamenco. Elles concernent également les actions culturelles territorialisées du département, l'expérimentation du bureau d'accueil des tournages départemental et la mise à disposition de matériel à usage muséographique, scénographique ou scénique départemental.

Le tableau ci-après détaille les aspects financiers 2013-2017 de ce budget annexe tenu selon la nomenclature M52.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Ressources institutionnelles	603 309	653 190	606 803	785 318	933 411	55%
<i>Dont Participations Etat</i>	76 364	78 773	71 500	67 000	48 820	
<i>Dont Participations Région</i>	30 748	56 743	45 455	31 818	59 091	
Dont Participations département	483 925	511 949	481 949	472 000	591 000	
<i>Dont Participations communes et intercommunalités</i>	7 273	725	2 900	209 500	224 500	
<i>Dont autres participations</i>	5 000	5 000	5 000	5 000	10 000	
+ Ressources d'exploitation	175 626	167 757	190 257	187 158	174 993	0%
=Produits de gestion (A)	778 935	820 947	797 060	972 476	1 108 404	42%
Charges à caractère général	740 965	706 761	668 517	985 469	761 126	3%
+ Charges de personnel	141 986	140 447	144 519	94 163	103 055	-27%
+ Aides directes à la personne	0	20 000	18 200	5 600	4 800	!
+ Autres charges de gestion	21 179	19 103	21 470	22 452	135 823	541%
=Charges de gestion (B)	904 129	886 310	852 705	1 107 684	1 004 805	11%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-125 194	-65 364	-55 645	-135 208	103 599	-183%
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	111 351	90 688	88 702	41 684	56 240	-49%
=CAF brute	-13 843	25 324	33 057	-93 523	159 839	
- Dot. nettes aux amortissements	17 999	26 272	27 917	27 321	22 306	24%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	19 466	16 966	18 216	15 716	14 116	-27%
= Résultat section de fonctionnement	-12 377	16 018	23 356	-105 129	151 649	

source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion sont en forte hausse, de 42 % sur la période, mais cette hausse concerne uniquement celle des dotations et participations (l'augmentation provient surtout des participations de la commune de Mont-de-Marsan, en 2016 et 2017, pour le festival Arte Flamenco).

Les charges de gestion sont aussi en hausse, mais plus modérée (+11 %). Cependant elles étaient plus élevées, en valeur, que les produits jusqu'en 2016 inclus, d'où un excédent brut de fonctionnement négatif de 2013 à 2016. La CAF brute, négative en 2013 et 2016, est positive sur les autres exercices.

Le financement des investissements de ce budget annexe n'appelle pas de commentaire particulier, le montant des dépenses d'investissement étant peu élevé (0,10 M€ en cumul 2013-2017).

4.2.3.2 Le suivi du festival Arte Flamenco

Selon les explications produites, le festival Arte Flamenco a été créé en 1989 par une association qui a été dissoute fin 1991. Depuis, il est organisé et géré en régie directe par le département des Landes sur son budget annexe ACD. L'organisation de ce festival a varié au cours des années mais reste basée sur un travail de préparation mené pendant l'année par des agents permanents du département, renforcés par des personnels saisonniers recrutés pour l'évènement, par des prestataires retenus sur appels d'offres et par des bénévoles.

Selon le département, ce festival accueille chaque année 30 000 festivaliers dans le cadre du Festival In, de stages (plus de 200 stagiaires), du Festival Off (une centaine de concerts et d'animations dans les bars/restaurants) et lors d'actions d'éducation artistique et culturelle (550 élèves, 25 résidents d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, des enseignants...).

Le département a produit par ailleurs les bilans financiers annuels certifiés du festival pour la période 2013-2017. Ces bilans, destinés aux financeurs externes du festival, ont été

examinés et comparés aux données du budget annexe ACD telles qu'elles figurent aux comptes de gestion.

Or, cette comparaison a mis en évidence, pour divers postes de dépenses et de recettes figurant dans les comptes du budget annexe, des écarts en moins par rapport aux montants figurant sur les bilans financiers du festival.

Les écarts les plus importants concernent les postes suivants :

- locations mobilières : écart global de -108 761 € sur la période 2013-2017 ;
- frais de gardiennage : écart global de -14 012 € sur la période 2016-2017 ;
- autre personnel extérieur : écart de -12 600 € en 2014 ;
- autres participations : écart de -124 500 € en 2016 ;
- produits de l'exploitation : écart global de -67 943 € sur toute la période 2013-2017 ;
- subventions de la région : écart global de -20 145 sur les années 2013, 2015 et 2016.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a expliqué la plupart de ces écarts par le fait que le budget annexe ACD est tenu hors taxes alors que les bilans financiers du festival Flamenco sont établis en données TTC. Quant à l'écart de 124 500 € constaté en 2016, il a été expliqué par le fait que ces participations avaient été imputées en 2016 au compte administratif du budget annexe ACD sur un autre compte par nature.

Par ailleurs, comme le montre le tableau suivant, les bilans financiers successifs du festival mentionnent chaque année des résultats (charges – produits) qui ne sont pas repris à l'identique l'année suivante en « *résultat de fonctionnement antérieur reporté* ».

Bilans financiers du festival Arte Flamenco (données en €)	2013	2014	2015	2016	2017
A- TOTAL Dépenses	803 143	739 660	706 041	995 321	854 110
B- TOTAL Recettes	848 143	788 027	800 862	973 424	950 957
<i>b1 - Dont résultat de fonctionnement antérieur reporté</i>	117 504	82 704	76 745	61 185	5 506
C- Résultat (= B – A)	45 000	48 367	94 821	-21 896	96 847
Ecart entre le résultat de fonctionnement antérieur reporté repris dans le bilan Flamenco de l'année N (= b1 de l'année N) et le résultat figurant dans le bilan Flamenco de l'année N-1 (= C de l'année N-1)		37 704	28 378	-33 636	27 402

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a expliqué que « le budget annexe des ACD concerne le festival Arte Flamenco mais également l'organisation d'actions culturelles diverses (Culture en herbe, Rencontres théâtrales, culture gasconne, XL tour...). Le résultat du budget annexe des ACD s'apprécie dans sa globalité et il est affecté en n+1 à l'ensemble des actions culturelles de l'année suivante en fonction des besoins de chaque action ».

Il ressort donc de ces explications que, d'une année à l'autre, le résultat antérieur du festival Flamenco est soit abondé par une affectation supplémentaire de résultat (ce qui a été le cas en 2014, 2015 et 2017), soit ponctionné (ce qui a été le cas en 2016).

La chambre régionale des comptes estime que ce procédé pose deux difficultés pour ce qui est de la compréhension des bilans financiers du festival :

- lorsqu'une affectation supplémentaire de résultat est effectuée, elle s'apparente en réalité à une participation supplémentaire du département et devrait être identifiée en tant que telle dans le bilan financier de l'année ;
- lorsqu'une partie du résultat antérieur du festival est ponctionnée pour financer d'autres actions du budget annexe ACD, cela apparaît problématique dès lors que cela revient à utiliser des recettes dédiées au festival pour d'autres usages.

La chambre régionale des comptes estime donc nécessaire que le département revoie et clarifie les modalités de confection des bilans annuels du festival Flamenco sur ces points.

5 LA GESTION DU PERSONNEL

5.1 L'organisation et les effectifs

5.1.1 L'organigramme

L'organisation des services du département des Landes a été modifiée en 2018, avec :

- la création d'une direction de la commande publique, après un diagnostic du processus de l'achat public au sein des services du département, effectué en début d'année 2017, notamment suite au rapport de la chambre régionale des comptes de 2011 ;
- la création d'un service juridique ;
- la mise en place d'une mission d'inspection rattachée à la direction générale des services ;
- la réorganisation des directions de l'environnement, de l'agriculture et de l'espace rural, du tourisme, des entreprises et des initiatives économiques et du pôle syndicats mixtes.

5.1.2 Les états du personnel annexés aux comptes administratifs

L'article R. 3313-7 du code général des collectivités territoriales impose aux départements de faire figurer en annexe des documents budgétaires, entre autres, un état du personnel. Son détail en est précisé par l'instruction comptable M52 et par la maquette de son compte administratif, disponibles sur le site internet du ministère des finances.

Pour les budgets annexes à caractère social et médico-social tenus selon l'instruction comptable M22 et qui ne sont pas tenus d'établir un état prévisionnel de recettes et de dépenses (EPRD), l'obligation de joindre au compte administratif un « *tableau des effectifs* » repose sur les dispositions combinées des articles R. 314-49 (I 5°), R. 314-17 (I 3°) et R. 314-19 du code de l'action sociale et des familles. Pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux soumis à EPRD, cette même obligation de joindre, en fin d'exercice, à l'état réalisé des dépenses et des recettes un « *tableau des effectifs et des rémunérations* » résulte depuis 2017 de l'article R. 314-232 du même code.

Dans le cas des Landes, la vérification du respect de ces dispositions au cours de la période 2013-2017 a mis en évidence quelques budgets annexes qui enregistraient des charges de personnel au compte 64 mais dont les comptes administratifs ne comportaient pas d'annexes relatives au personnel : le budget annexe M52 actions culturelles départementales (de 2013 à 2017 inclus), le budget annexe M22 ESAT Nonères commercial en 2013 et le budget annexe ESAT Nonères social de 2014 à 2017 inclus.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que ces annexes seront produites, à l'avenir, à l'appui des comptes administratifs desdits budgets annexes. La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

5.1.3 Les évolutions des effectifs

5.1.3.1 Les modalités de suivi et la fiabilité des données

Il a été procédé à une comparaison des effectifs selon deux sources officielles différentes : d'une part, les données des bilans sociaux et, d'autre part, les annexes relatives au personnel figurant à l'appui des comptes administratifs.

Selon les textes de référence, les modalités de comptabilisation des effectifs ne sont pas identiques pour ces deux catégories de documents :

- pour les bilans sociaux, réalisés tous les deux ans, la comptabilisation des effectifs porte sur les agents titulaires ou non titulaires occupant un emploi permanent et qui sont rémunérés au 31 décembre ;
- pour les annexes aux comptes administratifs, la comptabilisation concerne les effectifs pourvus sur emplois budgétaires en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)¹⁴.

Il est donc normal que ces deux sources de données divergent légèrement. Il n'en demeure pas moins qu'il doit exister une assez bonne corrélation entre elles.

Dans le cas du département des Landes, cette corrélation a été vérifiée pour 2013, 2015 et 2017. S'agissant des effectifs d'agents titulaires, elle s'avère bonne lorsque l'on ne prend en compte que les budgets tenus selon les instructions comptables M52 et M4. En effet, le département tient des bilans sociaux distincts pour ses budgets annexes tenus selon l'instruction comptable M22, car la plupart de leurs agents relèvent de la fonction publique hospitalière.

Certes, aux termes de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les bilans sociaux doivent porter sur « *les moyens (...) en personnel dont dispose cette collectivité* », sans mentionner de réserve quant à certains personnels. Cependant, force est de constater que cette loi ne précise pas le traitement à réserver aux personnels travaillant pour les collectivités territoriales mais relevant de la fonction publique hospitalière (régie par la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986), lorsqu'ils sont affectés sur des emplois relevant de budgets annexes tenus selon l'instruction comptable M22 relative aux établissements et services sociaux et médico-sociaux publics¹⁵. Le dispositif retenu par le département des Landes, consistant à établir des bilans sociaux distincts pour les budgets annexes M22 apparaît dès lors acceptable, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives.

Selon les comptes administratifs (tous budgets confondus), l'effectif en ETPT des agents titulaires du département des Landes s'élevait au 31 décembre 2017 à 1 635 emplois pourvus, soit un niveau proche de celui constaté au 31 décembre 2013 (1 615 emplois pourvus).

¹⁴ - Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année : ETPT = Effectifs physiques x quotité de temps de travail x période d'activité dans l'année.

¹⁵ Ces établissements, visés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relèvent du décret n° 88-951 du 7 octobre 1988 pour leur bilan social annuel ; celui-ci n'est toutefois obligatoire que lorsque l'effectif réel de l'ensemble des personnels dans l'établissement est au moins de 300 agents au 31 décembre.

Si l'on se limite aux effectifs d'agents titulaires figurant aux annexes des comptes administratifs M52 et M4, ils s'établissaient à 1 400 en 2013, à 1 430 en 2015 et à 1 431 en 2017.

Selon les bilans sociaux, les budgets M52 et M4 du département disposaient de 1 408 emplois pourvus par des agents titulaires au 31 décembre 2013, ce nombre étant passé à 1 428 au 31 décembre 2015 puis à 1 424 emplois au 31 décembre 2017.

S'agissant des effectifs d'agents non-titulaires, la comparaison entre les effectifs mentionnés par les bilans sociaux pour les budgets M52 et M4 et ceux mentionnés par les annexes aux comptes administratifs s'est limitée à l'exercice 2017. Elle a mis en évidence un écart de six agents (33 agents non titulaires au 31 décembre selon le bilan social et 39 agents en ETPT selon les annexes aux comptes administratifs). Le département a expliqué ces écarts par des problèmes de codification dans le logiciel permettant d'éditer les annexes aux comptes administratifs et dans le système de gestion informatique. La chambre régionale des comptes prend acte de ces explications et des corrections engagées ou envisagées.

Le département a complété le tableau ci-dessous relatif aux évolutions des effectifs.

En nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Flux de sortie					
Départ à la retraite	37	40	50	41	52
Mutation	5	9	5	5	7
Disponibilité, congé parental	8	7	6	7	11
Départ en détachement	0	1	1	2	0
Fin de détachement	3	0	0	0	1
Démission	0	1	1	1	1
Fin de contrat	19	1	6	17	10
Décès	3	1	2	4	2
Licenciement	0	0	2	0	2
Autres cas (1)	0	0	0	0	9
Total sorties	75	60	73	77	95
Flux d'entrée					
Concours	16	3	16	8	9
Recrutement direct (2)	28	19	34	35	43
Recrutement de contractuels	4	4	21	11	9
Mutation	16	13	12	8	17
Réintégration (3)	3	7	1	4	5
Détachement	1	6	5	3	3
Autres cas (4)	0	0	32	3	0
Total entrées	68	52	121	72	86
Solde entrées – sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	-7	-8	48	-5	-9

- (1) 9 agents du département ont été transférés le 1er septembre 2017 à la région Nouvelle Aquitaine suite au transfert de la compétence transports.
- (2) Les recrutements directs sans concours permettent l'accès aux premiers grades des corps de la catégorie C (adjoint administratif, adjoint technique, adjoint d'animation, etc.).
- (3) Réintégration après mise en disponibilité ou détachement.
- (4) Les agents mentionnés en 2015 et 2016 sont les ouvriers d'Etat des parcs et ateliers auparavant mis à disposition du département et qui ont opté pour l'intégration ou le détachement dans la fonction publique territoriale.

Selon ce tableau, le département aurait donc enregistré en 2014 et 2015 un solde net d'entrée de 40 agents et en 2016 et 2017 un solde net de sorties d'agents de 14 agents.

Pour autant, ces données ne correspondent pas exactement à celles issues des bilans sociaux (voir le tableau ci-après) selon lesquelles entre le 31 décembre 2013 et le 31 décembre 2015 il y aurait eu un solde net de 32 entrées d'agents (soit un écart de 8 agents avec le tableau

ci-dessus) et, entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2017, un solde net de sortie de 20 agents (soit un écart de 6 agents avec le tableau ci-dessus).

Bilan social au 31/12	2013	2015	2017
Agents titulaires sur emplois permanents	1 408	1 428	1 424
Agents non titulaires sur emplois permanents (y compris le DGS)	37	49	33
Total	1 445	1477	1 457
Evolution		32	-20

5.1.3.2 Les évolutions des effectifs du budget principal

Le tableau de la page suivante reprend les évolutions 2013 – 2017 des emplois pourvus par des agents titulaires (en ETPT), tels qu'ils figurent en annexes des comptes administratifs du seul budget principal.

TITULAIRES (ETPT)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Emplois fonctionnels	0	0	0	0	0	
Filière administrative	334	329	328	336	330	-1,2%
Catégorie A	70	69	68	72	70	0,0%
Catégorie B	78	76	72	70	74	-5,1%
Catégorie C	186	184	188	194	186	0,0%
Filière technique	708	701	707	703	715	1,0%
Catégorie A	38	40	40	42	42	10,5%
Catégorie B	80	82	83	82	83	3,8%
Catégorie C Ets d'enseignement	272	266	272	275	280	2,9%
Catégorie C Hors Ets d'enseignement	318	313	312	304	310	-2,5%
Filière sportive	0	1	1	1	1	
Catégorie A		1	1	1	1	
Filière culturelle	38	38	36	36	37	-2,6%
Catégorie A	10	10	9	11	12	20,0%
Catégorie B	15	15	15	13	14	-6,7%
Catégorie C	13	13	12	12	11	-15,4%
Filière sociale	171	170	171	167	171	0,0%
Catégorie A	2	1				-100,0%
Catégorie B	167	167	171	167	171	2,4%
Catégorie C	2	2				-100,0%
Filière animation	11	13	11	11	11	0,0%
Catégorie B	5	8	6	6	6	20,0%
Catégorie C	6	5	5	5	5	-16,7%
Filière médico-sociale	78	76	81	79	76	-2,6%
Catégorie A	78	76	81	78	75	-3,8%
Catégorie B				1	1	
Filière médico-technique	24	24	21	20	19	-20,8%
Catégorie A	3	3	3	3	1	-66,7%
Catégorie B	21	21	18	17	18	-14,3%
Total des emplois pourvus	1 364	1 352	1 356	1 353	1 360	-0,3%
<i>Evolution annuelle</i>		-0,9%	0,3%	-0,2%	0,5%	

L'effectif titulaire en ETPT, est en très légère diminution sur la période (-0,3 %), avec 1 360 agents en 2017.

La filière technique est celle qui compte le plus d'agents : en 2017, elle représente plus de la moitié des effectifs (715 ETPT soit 7 de plus qu'en 2013). Les effectifs des agents en poste dans les collèges s'élèvent en 2017 à 280 ETPT de catégorie C (soit 8 de plus qu'en 2013).

La filière administrative représente un quart des effectifs (330 ETPT en 2017 soit 4 de moins qu'en 2013). Les filières sociale, médico-sociale et médico-technique représentent la part la plus importante du reste des effectifs (266 ETPT en 2017 soit 7 de moins qu'en 2013).

Comme l'indique le tableau suivant, la part de chaque catégorie dans le total est relativement stable sur la période (15 % pour la catégorie A, 27 % pour la catégorie B et 58 % pour la catégorie C).

TITULAIRES (ETPT)	2013	2014	2015	2016	2017
Catégorie A	201	200	202	207	201
Part % A	14,7%	14,8%	14,9%	15,3%	14,8%
Catégorie B	366	369	365	356	367
Part % B	26,8%	27,3%	26,9%	26,3%	27,0%
Catégorie C	797	783	789	790	792
Part % C	58,4%	57,9%	58,2%	58,4%	58,2%

Le tableau ci-dessous rapproche l'évolution des effectifs ETPT d'agents titulaires aux rémunérations brutes desdits personnels (hors charges patronales) telles qu'elles figurent dans les comptes du budget principal. Il montre que les rémunérations globales ont augmenté de 8,1 % sur la période alors même que les effectifs ETPT avaient légèrement diminué.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
Total des emplois pourvus	1 364	1 352	1 356	1 353	1 360	-0,3%
<i>Evolution annuelle</i>		-0,9%	0,3%	-0,2%	0,5%	
Rémunération principale	30 354 685	31 525 691	31 645 851	32 247 036	33 064 115	8,9%
<i>Evolution annuelle</i>		3,9%	0,4%	1,9%	2,5%	
Moyenne / agent	22 254	23 318	23 338	23 834	24 312	9,2%
<i>Evolution annuelle</i>		4,8%	0,1%	2,1%	2,0%	
Valeur annuelle de l'IM 100	5 556	5 556	5 556	5 573	5 620	1,2%
<i>Evolution annuelle</i>		0,0%	0,0%	0,3%	0,9%	
Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	9 199 521	9 559 364	9 640 255	9 760 704	9 704 273	5,5%
<i>Evolution annuelle</i>		3,9%	0,8%	1,2%	-0,6%	
Moyenne / agent	6 745	7 071	7 109	7 214	7 135	5,8%
<i>Evolution annuelle</i>		4,8%	0,5%	1,5%	-1,1%	
Autres indemnités	580 633	587 429	598 602	606 191	616 903	6,2%
<i>Evolution annuelle</i>		1,2%	1,9%	1,3%	1,8%	
Total Personnel titulaire	40 134 838	41 672 484	41 884 708	42 613 931	43 385 291	8,1%
<i>Evolution annuelle</i>		3,8%	0,5%	1,7%	1,8%	
Moyenne / agent	29 424	30 823	30 888	31 496	31 901	8,4%
<i>Evolution annuelle</i>		4,8%	0,2%	2,0%	1,3%	

Pour expliquer ces évolutions divergentes entre effectifs pourvus et rémunérations, le département a indiqué que les principales raisons à l'origine de l'accroissement de la masse salariale sont les suivantes :

- pour l'évolution 2013/2014 : les réformes statutaires nationales (filiale médico-sociale – réforme de la catégorie C) ; le transfert en 2013 des agents du laboratoire départemental du budget annexe vers le budget principal (année pleine en 2014) ; les avancements d'échelon ;
- pour l'évolution 2015/2016 : l'augmentation de la valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2016 ; les réformes statutaires nationales (parcours professionnels

carrières et rémunérations –PPCR- pour les agents de catégorie A de la filière médico-sociale- et les agents de catégorie B) ; les avancements d'échelon ;

- pour l'évolution 2016/2017 : les réformes statutaires nationales (PPCR pour les agents de catégorie C et les autres agents de catégorie A) ; l'augmentation de la valeur du point d'indice au 1er février 2017 ; les avancements d'échelon.

Par ailleurs, le tableau ci-après détaille les évolutions des effectifs en ETPT des agents non-titulaires sur emplois permanents du budget principal. Après une augmentation jusqu'en 2015, leur nombre a diminué pour s'établir en 2017 à 27 ETPT (contre 65 en 2013 et 45 en 2015). La part des agents de catégorie A est prédominante en 2017 (25 ETPT). Ces évolutions expliquent celles des rémunérations brutes des agents non-titulaires (hors charges patronales) qui figurent dans les comptes du budget principal et qui ont diminué de 17 % sur la période.

NON TITULAIRES (ETPT)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Emploi fonctionnel (DGS)	1	1	1	1	1	0,0%
Filière administrative	6	8	17	9	8	33,3%
Filière technique	9	11	12	10	7	-22,2%
Filière culturelle	1	2	1	1	0	-100,0%
Filière sociale	7	7	5	5	3	-57,1%
Filière médico-sociale	6	5	5	4	5	-16,7%
Autres	5	5	4	5	3	-40,0%
Total général des emplois pourvus	35	39	45	35	27	-22,9%
Catégorie A	Catégorie A	27	29	25	25	
Catégorie B	Catégorie B	11	11	9	2	
Catégorie C	Catégorie C	1	5	1	0	

5.1.4 L'emploi de travailleurs handicapés

Aux termes de l'article L. 5212-2 du code du travail : « *Tout employeur emploie, dans la proportion de 6 % de l'effectif total de ses salariés, à temps plein ou à temps partiel, des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés (...)* ».

Le département des Landes respecte largement cette obligation légale. En effet, selon les déclarations annuelles établies au titre du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, le taux d'emploi légal de travailleurs handicapés y est passé de 6,97 % au 1er janvier 2012 à 8,68 % au 1er janvier 2016.

5.2 La gestion des ressources humaines

La direction des ressources humaines et des moyens du département est organisée en cinq pôles : carrières et paye ; système d'information de gestion des ressources humaines ; conseil en organisation et compétences ; moyens ; prévention, social et qualité de vie au travail (pôle créé en 2017).

Pour ce qui est de sa gestion des ressources humaines, le département des Landes a apporté les explications suivantes :

- tous les emplois font l'objet d'une fiche de poste ; toutefois, il n'y a pas de cartographie de l'ensemble des métiers, seuls six métiers étant concernés actuellement¹⁶ ;
- la démarche de gestion prévisionnelle des emplois n'a pas fait l'objet d'une délibération de l'assemblée départementale mais une unité dédiée à cette fin a été créée en 2014 au sein du pôle conseil en organisation et compétences ; un recrutement d'un cadre est actuellement à l'étude sur ce secteur d'activité ;
- le département n'a pas élaboré de document-cadre pour définir ses objectifs généraux, notamment en termes de politiques publiques prioritaires (susceptibles de voir les ressources augmenter), de politiques non prioritaires ou encore d'évolutions de la masse salariale sur le long terme ; toutefois, le département travaille à la formalisation d'organigrammes-cibles qui intégreraient les emplois et les compétences à moyen et long terme pour chacun des services ou directions. A cet égard, un audit sur les services de la direction de la solidarité va être lancé et posera la question de la répartition géographique des moyens humains au regard des missions de service public. La direction de l'aménagement devrait également faire l'objet d'un audit sur ces aspects ;
- des réorganisations sont menées pour progresser vers plus de mutualisations et de rationalisation, ainsi que pour la recherche d'économies¹⁷ ;
- en ce qui concerne le handicap, le reclassement et la prévention des risques, les services ont été renforcés en 2017 avec la création du pôle susmentionné dédié à la prévention, au social et à la qualité de vie au travail ;
- pour ce qui concerne l'insertion sociale, le département porte une attention particulière sur les emplois aidés, la majorité des personnes concernées ayant été intégrée en qualité de fonctionnaires ;

¹⁶ Selon le guide du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/guide_cartographie_emploi_compétences_v2_13.02.14.pdf.

La gestion des ressources humaines et de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et compétences (GPEEC) comprend deux phases essentielles : un état des lieux et une projection des évolutions possibles des modes d'organisation et de gestion selon les priorités définies par la collectivité. Ces deux phases intègrent plus particulièrement :

- l'analyse des caractéristiques démographiques des effectifs de la collectivité et leur évolution ;
- l'analyse de l'emploi : les activités conduites par les agents, les compétences qu'elles associent et qui devront nécessairement se développer à terme pour répondre aux évolutions de l'organisation. C'est précisément cette analyse de l'emploi qui nécessite une identification fine à travers une démarche de cartographie des emplois et un recensement - un référencement - des activités et des compétences à travers un référentiel des emplois qui décrit les emplois d'une collectivité en termes d'activités et de compétences.

¹⁷ Externalisation du nettoyage des locaux, acquisition d'un parc de véhicules, création en 2018 d'un pool de véhicules afin d'optimiser les coûts, mise en place d'un groupement de commandes pour les carburants, adhésions aux groupements de commande pour la fourniture d'électricité et de gaz mis en place par les syndicats d'énergie aquitains ; transfert au 1er avril 2013 de l'activité du Laboratoire départemental vers les Laboratoire des Pyrénées et des Landes ; pour les collèges publics du département : organisations mutualisées pour les lignes internet, marché unique pour les vêtements et accessoires de travail des personnels techniques, marché unique pour les prestations de contrôle alimentaire et sanitaire.

- le quota d'obligation de recrutement « PACTE »¹⁸ sur les emplois directs sera initié par la collectivité dès 2018. Le travail de recherche de candidats éligibles se fera en partenariat avec Pôle Emploi et le centre de gestion de la fonction publique ;
- le département a adopté en 2016 un rapport sur l'égalité homme/femme qui établit treize objectifs ainsi qu'un plan d'action triennal ;

Le département a également décrit les procédures mises en place pour pourvoir aux emplois et pour assurer la mobilité interne. Les vacances d'emplois sont diffusées en interne avant d'être, le cas échéant, diffusées en externe. La mobilité interne est encouragée par le département, qui estime qu'elle permet le développement et le partage des compétences dans le cadre d'une perspective de carrière individuelle, ainsi qu'une grande adaptabilité, une bonne intégration et une prise de fonction plus rapide. Une charte de la mobilité est en cours d'élaboration, pour permettre à tous les agents de pouvoir se lancer dans une telle démarche de manière transparente, en garantissant une équité de traitement entre tous les candidats.

Par ailleurs, des mesures de gestion spécifiques concernent les personnels des collèges :

- la mobilité en cas de vacances de postes se base sur un mouvement annuel et se matérialise obligatoirement au 1er septembre (pas de mobilité durant l'année scolaire) ;
- le département a décidé en 2017 de mener une réflexion, confiée à un cabinet privé, sur les agents techniques des collèges et l'exercice de leurs missions. Elle porte notamment sur les modalités de calcul et d'affectation du personnel technique, la politique de recrutement, la gestion des absences et remplacements, l'organisation de la mission « *maintenance* », l'encadrement des agents, l'accompagnement des équipes de direction, les actions de prévention et la prise en charge des restrictions médicales. Dans ce cadre, la pertinence ou pas de la création d'équipes mobiles de titulaires remplaçants sera également examinée

Pour ce qui est de la formation, un plan départemental prévisionnel triennal a été établi en 2017. Précédemment, le département avait établi des plans de formation annuels. Le plan actuel comporte trois axes stratégiques : poursuivre les démarches de professionnalisation, en particulier pour les agents de la filière technique ; renforcer le développement d'une culture managériale commune ; accompagner la mise en place d'une politique de prévention des risques. Le département a indiqué disposer d'indicateurs de suivi de ce plan : répartition des jours/agents par catégorie hiérarchique, répartition des jours de formation par organisme, répartition des jours/stagiaires par thème, répartition des jours/stagiaires par direction et répartition des jours/stagiaires et en fonction de la nature des intervenants .

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que le département des Landes a mis en place plusieurs outils utiles pour le pilotage et la gestion des ressources humaines et a engagé des études et évolutions sur d'autres aspects, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

¹⁸ Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État. Ouvert aux personnes, peu ou pas qualifiées, de 28 ans au plus et aux personnes en situation de chômage de longue durée, âgées de 45 ans et plus et bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation aux adultes handicapés.

5.3 Les avancements de grade

Aux termes de l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, il appartient aux assemblées délibérantes de fixer des taux de promotions aux grades d'avancement (proportion d'agents pouvant être promus par rapport au nombre total d'agents promouvables).

Dans le cas du département des Landes, le conseil départemental fixe chaque année, grade par grade, des taux de promotion. Ceux-ci ont varié de 2013 à 2017 entre 18 % et 22 %. Le département a indiqué que la promotion était le moyen utilisé pour récompenser les agents les plus méritants, en l'absence de modulation des indemnités (voir ci-après).

5.4 L'organisation du temps de travail et les absences

5.4.1 Les règles relatives au temps de travail

5.4.1.1 L'aménagement et la réduction du temps de travail

Les règles en la matière sont fixées principalement par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui renvoie sur plusieurs aspects au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat. Il convient de prendre également en compte l'institution de la journée de solidarité par l'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, qui en précise les modalités. Quant aux règles relatives aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, elles relèvent de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée et du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

En application de ces textes, la durée légale du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine, et le décompte du temps de travail est réalisé depuis 2004 sur la base d'une durée annuelle de travail de 1 607 heures, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. Cette durée légale annuelle peut toutefois être réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux.

Par ailleurs, tout fonctionnaire territorial en activité a droit à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service (soit 25 jours de congés par an). Un jour de congé supplémentaire peut être attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il peut être attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours.

Enfin, dans le cas des départements, c'est au conseil départemental (ou à la commission permanente si elle dispose d'une délégation à cet effet) qu'il appartient de fixer les règles relatives au temps de travail des agents.

Le département des Landes a fixé la durée annuelle de travail à 35 heures hebdomadaires par délibération du conseil général du 28 mars 1997. La date d'effet de cette mesure a été fixée

au 1^{er} mai 1997. Puis, le département a délibéré le 26 octobre 2001 afin de maintenir, à compter du 1^{er} janvier 2002 le régime de travail mis en place au 1^{er} mai 1997.

Les horaires de travail sont fixés à 8 h par jour du lundi au jeudi inclus et à 7 h le vendredi, soit un total de 39 heures par semaine. Le protocole d'accord signé le 28 avril 1997 entre le président du conseil général et les organisations représentatives mentionne le principe d'un horaire de travail de 70 heures par quinzaine (soit 35 h hebdomadaires). Pour que les agents respectent les 35 heures par semaine, ils ont donc droit à un aménagement du temps de travail sous la forme d'un jour non travaillé par quinzaine.

S'agissant des jours de congés, il est indiqué dans ce protocole que *« le nombre de jours de congés reste fixé à 7 fois les obligations de service pour une période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre. (...) »*. Le département a apporté en cours d'instruction les explications suivantes : *« A l'occasion du transfert en 1985 des personnels de l'Etat en charge de l'action sociale au sein des services départementaux, le nombre de jours de congés annuels dont bénéficiaient ces agents d'Etat (sous forme de journées ministères) ont été attribués aux agents départementaux déjà présents et moins nombreux que les personnels d'Etat transférés. / Par la suite, à l'issue de la négociation relative à la réduction du temps de travail en 1997 au département des Landes, la collectivité a réduit le nombre de jours de congés (hors période de fractionnement) à 32 jours ce qui correspond à 7 fois les obligations de service ($7 \times 4,5 = 31,5$ arrondis à 32 jours) »*. Le nombre de jours de congés annuels octroyés aux agents du département est donc fixé à 32 jours (hors fractionnement), au lieu des 25 jours réglementaires.

Le protocole d'accord mentionne aussi, s'agissant des congés, qu' *« (...) il sera attribué : deux jours de congés supplémentaires lorsque le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre sera au moins égal à six ; 1 jour de congé supplémentaire lorsque le nombre sera compris entre trois et cinq jours »*. Sur ce point, ces règles sont donc légèrement plus favorables à celles fixées par l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

Le département a par ailleurs indiqué que *« la journée de solidarité avait été instaurée en 2004 par la suppression du jour férié du Lundi de Pentecôte. La loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité a rétabli ce jour férié. Cette journée n'a pas été compensée par la suppression d'un jour de congé annuel ou de réduction du temps de travail »*. Cette explication est toutefois incomplète quant à la portée de la loi du 16 avril 2008 : celle-ci dispose en effet que la journée de solidarité pour les fonctionnaires et agents non-titulaires des collectivités territoriales peut être accomplie soit par le travail lors d'un autre jour férié (hors 1^{er} mai), soit par le travail d'un jour de réduction de temps de travail ou *« toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées à l'exclusion des jours de congé annuels »*.

Par ailleurs, le département a indiqué qu'il n'existe aucune délibération instituant des horaires variables ou réduisant la durée annuelle de travail pour certaines catégories d'agents, afin de tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

En définitive, et comme l'indiquent les deux tableaux ci-après, les agents du département des Landes ont, en 2017 et 2018, travaillé 55 heures de moins que l'horaire légal annuel de 1607 heures.

Temps de travail effectué au département des Landespar agent– année 2017	
Total calendaire	365 jours
Retrait week-ends	105 jours
Retrait congés	32 jours (le cas échéant + 0,5 à 2 jours de fractionnement)
Retrait jours fériés	8 jours
RTT	26 maxi (variables si chevauchement avec jours fériés*)
Total nombre de jours travaillés	194 jours
Nombre d'heures travaillées	1552 heures**

Temps de travail effectué au département des Landespar agent – année 2018	
Total calendaire	365 jours
Retrait week-ends	104 jours
Retrait congés	32 jours (le cas échéant + 0,5 à 2 jours de fractionnement)
Retrait jours fériés	9 jours
RTT	26 maxi (variables si chevauchement avec jours fériés*)
Total nombre de jours travaillés	194 jours
Nombre d'heures travaillées	1552 heures**

Sur le plan strict de la régularité, pour l'essentiel, cette situation n'apparaît pas critiquable, dès lors que le département a fait application le 26 octobre 2001 de la dérogation suivante prévue par le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 : « (...) / *Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ».

Toutefois, le fait de ne pas avoir intégré la journée de solidarité dans le temps de travail des agents est quant à lui clairement irrégulier, cette journée de solidarité ayant été instituée postérieurement à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et devant dès lors s'appliquer au département des Landes nonobstant le maintien du régime dérogatoire antérieur à 2001. La chambre régionale des comptes recommande donc au département de modifier son approche sur ce point.

Par ailleurs, sur le plan de la gestion, il peut être observé que le temps de travail perdu (55 heures) représente 3,42 % du temps de travail réglementaire (1 607 heures).

Rapporté aux effectifs pourvus d'agents titulaires (1 360) et contractuels (27) du budget principal en 2017, ce taux de 3,42 % représente 47,5 emplois.

Rapporté aux rémunérations des agents titulaires et non-titulaires (hors assistants familiaux), le coût annuel de cet avantage horaire accordé aux agents du département représentait 2,13 M€ pour le seul exercice 2017 et un total de 10,31 M€ pour l'ensemble de la période 2013-2017, comme l'indique le tableau ci-après.

	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-2017
Personnel titulaire (a1)	40 134 838	41 672 484	41 884 708	42 613 931	43 385 291	209 691 253
dont rémunération principale	30 354 685	31 525 691	31 645 851	32 247 036	33 064 115	158 837 377
dont régime indemnitaire voté par l'assemblée	9 199 521	9 559 364	9 640 255	9 760 704	9 704 273	47 864 118
dont autres indemnités	580 633	587 429	598 602	606 191	616 903	2 989 758
Personnel non titulaire (hors assistants familiaux) (a2)	2 108 328	1 847 555	1 952 316	1 975 402	1 752 235	9 635 836
dont rémunération principale	2 019 091	1 733 465	1 904 320	1 936 249	1 722 472	9 315 598
dont autres indemnités	89 238	114 090	47 996	39 153	29 762	320 238
Rémunérations totales (hors charges patronales) (A = a1+a2)	42 243 167	43 520 039	43 837 024	44 589 333	45 137 526	219 327 089
Taux de charges patronales en plus (b)	36,78%	37,27%	37,22%	37,72%	38,17%	
(B) Soit des charges patronales évaluées à A x b	15 537 292	16 218 077	16 315 525	16 819 784	17 227 564	82 118 242
Total Charges salariales et patronales (= A + B)	57 780 459	59 738 117	60 152 549	61 409 117	62 365 090	301 445 331
Application d'un taux de 3,42%	1 976 092	2 043 044	2 057 217	2 100 192	2 132 886	10 309 430

Le département a également fourni des notes de service annuelles signées par le président du conseil départemental, par lesquelles sont fixés chaque année deux ou trois « ponts » au cours desquels les services sont fermés. Ces notes prévoient aussi que, chaque année, une de ces journées de « pont » n'a pas à être compensée ni à être prise sur les jours de congés ou de RTT. Elles ont donc pour effet, chaque année, d'accorder aux agents un jour de congé supplémentaire dépourvu de toute base juridique, et ce pour deux raisons :

- d'une part, le président n'a pas compétence juridique à cet effet (la durée du temps de travail étant une compétence de l'organe délibérant) ;
- d'autre part, ce jour de congé supplémentaire ne peut être considéré comme un avantage qui serait antérieur à 2001 (et donc légalement acquis en application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53), puisqu'il ne figure pas dans la délibération du 28 mars 1997 maintenue par la délibération du 26 octobre 2001.

Or, le coût d'un jour non travaillé n'est pas anodin pour le département comme l'indique le tableau ci-après, issu des seules données du budget principal, pour lequel ce coût journalier peut être évalué à un peu plus de 0,30 M€ en 2017, soit un total cumulé 2013-2017 de 1,46 M€.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-2017
Total part salariale et patronale (voir tableau précédent)	57 780 459	59 738 116	60 152 549	61 409 117	62 365 090	301 445 331
Ratio 7,8 h perdues / 1607 heures réglementaires	0,49%					
Coût salarial et patronal d'un jour de travail	280 453	289 955	291 966	298 065	302 705	1 463 145

Si l'on rapporte l'impact de ce jour non travaillé aux effectifs pourvus d'agents titulaires (1360) et de non titulaires (27) selon les annexes au compte administratif 2017 du budget principal, il représente environ 6,7 ETPT (soit 1 387 x 0,49 %).

La Chambre recommande donc au département de mettre un terme à l'octroi annuel irrégulier de ce jour de pont non compensé et non pris sur les jours de congés ou de RTT.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué avoir mis fin, dès 2019, à l'octroi d'un jour annuel supplémentaire. Concernant l'application de la journée de solidarité, il a fait état de discussions en cours avec les représentants du personnel, dans l'optique de régulariser la situation dès 2019.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces réponses.

Elle rappelle également que l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a abrogé le dernier alinéa précité de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Il ne sera donc plus permis aux collectivités territoriales de maintenir les régimes de travail plus favorables qui étaient antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Les collectivités concernées disposent d'un délai d'un an à compter du prochain renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions.

5.4.1.2 Les astreintes

L'article 5 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 définit les périodes d'astreinte comme des périodes pendant lesquelles l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration. Aux termes de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 : *« l'organe délibérant de la collectivité (...) détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. / (...) »*. / Les modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret n° 2005-542 du 19 mai 2005.

Le département des Landes a délibéré le 23 juin 2003 pour accorder *« aux agents du conseil général amenés à accomplir des astreintes à domicile le bénéfice de l'indemnité d'astreinte prévue par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 »*. Il a aussi délibéré le 29 juin 2007 pour prévoir que les agents issus de la direction départementale de l'équipement, mis à disposition du département depuis le 1^{er} avril 2007 et affectés dans les unités territoriales, pourraient effectuer des astreintes le week-end et en semaine, ce qui leur ouvrirait le droit à l'indemnité d'astreinte. Enfin, par une délibération du 17 novembre 2017, la commission permanente a adapté *« le dispositif de veille qualifiée du pôle exploitation routière »* et a *« mis en astreinte des équipes d'intervention à la semaine dans les unités territoriales départementales »* pour la direction de l'aménagement.

L'examen des fiches de paie 2016 du budget principal a montré, de janvier à mars, le versement d'indemnités d'astreinte sur deux cent quatorze bulletins de paie, pour un montant total de 31 076 €. Pour le seul mois de janvier 2016, les versements se sont élevés à environ 14 600 € d'indemnités d'astreinte concernant environ quatre-vingt-dix agents. Pour l'essentiel (soixante-treize agents ayant perçu au total environ 10 700 € d'astreinte), il s'agit d'agents techniques en poste dans diverses unités territoriales. Mais pour trente-quatre autres cas, il s'agit d'agents en poste dans d'autres services.

Même si ces astreintes semblent rentrer dans le cadre général fixé par le conseil départemental le 23 juin 2003, la chambre régionale des comptes constate que ledit cadre a été défini de manière assez floue au regard des dispositions de l'article 5 précité du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Elle recommande donc au département de faire délibérer à

nouveau son organe délibérant compétent sur les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué avoir débuté un travail de diagnostic exhaustif sur l'ensemble des directions afin de clarifier le cadre général dans lequel il est possible d'y recourir, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. L'objectif est de délibérer sur un cadre général au 1^{er} semestre 2020, après consultation des instances représentatives du personnel. La chambre régionale des comptes pourrait prendre acte de ces réponses.

5.4.2 Les comptes épargne-temps

Les règles relatives au compte épargne-temps (CET) dans la fonction publique territoriale sont fixées par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié.

Le département des Landes a instauré le dispositif du CET à compter du 1^{er} janvier 2005, par délibération du conseil général du 5 novembre 2004. Il a choisi de privilégier exclusivement l'épargne sous forme de congés et n'a pas délibéré sur l'indemnisation ou la prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique des jours épargnés.

Le tableau suivant détaille le solde des CET pour chaque catégorie d'agent au 31 décembre 2017. Il montre que les agents de catégorie A ont accumulé en moyenne deux fois plus de jours de CET que les agents de catégorie C.

Catégories	A- Solde CET (en jours cumulés) au 31 décembre 2017 Selon le bilan social 2017	B- Nombre d'agents (source bilan social 2017)	Moyenne par agent (= A / B)	C - Montant forfaitaire par jour	Coût estimé total (= A x C)
A	7 460	218	34	125	932 500
B	6 440	384	17	80	515 200
C	9 692	604	16	65	629 980
Total général	23 592	1 206	20		2 077 680

Le tableau précédent comporte aussi, en ses deux dernières colonnes, une valorisation de ces jours de CET en prenant pour référence les montants forfaitaires prévus par l'arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié (décret auquel renvoie l'article 7 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004).

Puisque le département des Landes n'a pas prévu de possibilité d'indemnisation, cette valorisation a surtout pour objet de donner une idée du montant des provisions qui devraient être constituées par le département pour faire face aux coûts éventuels de remplacement des agents faisant valoir leurs droits à des jours de congés supplémentaires au titre de leurs CET.

En effet, un tel provisionnement est rendu obligatoire par la combinaison des dispositions des articles L. 3321-1¹⁹ et D. 3321-2²⁰ du code général des collectivités territoriales et par celles du tome 1 de l'instruction M52²¹.

En 2017, le département a constitué des provisions de 0,25 M€ pour la prise en compte des charges afférentes aux CET. Cette provision afférente a été complétée en 2018 à hauteur de 0,25 M€ portant ainsi le total provisionné à ce titre à 0,50 M€. Or, comme indiqué par le tableau précédent, au 31 décembre 2017, l'estimation du coût total des jours de CET stockés s'élevait à 2,078 M€. La chambre régionale des comptes invite donc le département à en provisionner au moins 50 % (soit 1,00 M€).

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que le département a inscrit une provision supplémentaire de 0,50 M€, portant le montant global de la provision pour les comptes épargne-temps à 1 M€.

5.4.3 Les heures supplémentaires

Depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2002, du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, les horaires de travail des agents sont définis à l'intérieur de périodes de référence dénommées cycles de travail. Les heures supplémentaires sont donc celles qui interviennent, à la demande du chef de service, en dépassement des bornes horaires du cycle. La compensation des heures supplémentaires peut être réalisée en tout ou partie, sous la forme de repos compensateurs ; à défaut, l'heure supplémentaire est indemnisée.

Il appartient à l'assemblée délibérante de fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) sachant que celles-ci peuvent être versées à tous les fonctionnaires de catégorie B et C, ainsi qu'aux agents non titulaires de droit public de grade équivalent. Le versement des IHTS est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires. Par exception, un dispositif déclaratif contrôlable peut être mis en place pour les personnels qui exercent leurs activités en dehors de leurs locaux de rattachement ou lorsque les effectifs d'un site sont inférieurs à 10.

En vertu des dispositions de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures pour un temps

¹⁹ « Sont obligatoires pour le département : / (...) / 20° Les dotations aux provisions (...) »

²⁰ « Pour l'application du 20° de l'article L. 3321-1, la constitution de provisions pour risques et charges (...) est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque. / Le département doit constituer la provision à hauteur du risque constaté. / La provision doit être ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque. Elle donne lieu à reprise lorsqu'elle est devenue sans objet, c'est-à-dire en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser. / Une délibération est nécessaire pour constater, ajuster et reprendre la provision. / Le montant de la provision ainsi que son suivi et son emploi sont retracés sur l'état des provisions constituées joint au budget et au compte administratif »

²¹ Compte 158 – Autres provisions pour risques et charges : « des provisions sont comptabilisées à ce compte notamment dans les cas suivants : / (...) / Provisions pour la mise en œuvre du compte épargne-temps (CET) / Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que la collectivité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...).

complet y compris les heures accomplies les dimanches et jours fériés ainsi que celles effectuées la nuit.

Le département a produit la délibération de la commission permanente en date du 13 février 2009 qui précise toutes les directions départementales qui peuvent avoir recours aux heures supplémentaires pour leurs agents des catégories B et C. Il y est également précisé que les heures supplémentaires sont limitées à 25 heures par mois et par agent. S'il y a dépassement, cela doit faire l'objet d'une autorisation d'un directeur ou du chef de service. Les heures supplémentaires réalisées sont soit payées aux taux fixés par les décrets, soit récupérées sous la forme de repos compensateur.

Le département a indiqué par ailleurs qu'il n'a pas mis en place de système automatisé permettant de relever les heures supplémentaires réalisées. *« En revanche, un circuit de validation du service fait existe. En effet, seuls les agents appartenant aux catégories hiérarchiques B et C peuvent bénéficier d'une indemnisation de leurs heures supplémentaires. Un état déclaratif signé par le chef de service et par l'agent concerné doit être réalisé chaque mois. Il précise le nom de l'agent, son affectation, la date à laquelle sont effectuées les heures supplémentaires et l'objet pour lequel les heures ont été réalisées. Ces déclarations font l'objet de contrôles aléatoires par des croisements avec d'autres sources d'informations ».*

Le département a fourni le tableau suivant concernant les heures supplémentaires rémunérées entre 2015 et 2017.

HEURES SUPPLEMENTAIRES REMUNEREES	Montants Bruts	Montants Bruts + charges patronales
2015	199 595	299 591
2016	193 881	291 016
2017	218 090	327 353

Selon le bilan social 2017, le nombre d'heure supplémentaires réalisées s'est élevé à 12 439 heures, contre 11 512 en 2015 et 4 410 heures en 2013. Interrogé sur les raisons de cette hausse importante, le département a expliqué que *« le nombre d'heures supplémentaires du bilan social 2013 nécessite une correction. / Le nombre d'heures supplémentaires réalisées au cours de l'année 2013 était de 8 623. / L'augmentation entre 2013 et 2015 s'explique par le transfert des agents de l'Etat du service Parc et Ateliers Routiers des Landes, dont l'activité génère des heures supplémentaires »*. En effet, *« afin de limiter l'impact des déplacements sur la durée des chantiers éloignés de Mont de Marsan, les agents effectuent des heures supplémentaires. Cette organisation du travail permet à la fois de réduire les nuisances pour les usagers de la route et de réduire le nombre de déplacements. Cette organisation du travail mise en place avant la décentralisation a été conservée en l'état au département des Landes »*.

5.4.4 L'absentéisme et ses causes

L'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 distingue plusieurs situations d'absence pour raisons de santé (maladie ordinaire, congés de longue maladie, congés de longue durée).

Par ailleurs, l'article 59 de la même loi permet d'accorder aux fonctionnaires des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels, à l'occasion de certains événements familiaux. Pour ces autorisations spéciales, en l'absence de décret d'application, il convient pour les collectivités locales de se baser sur les règles

applicables à l'État quand elles existent²² et qui constituent alors des plafonds ; l'organe délibérant reste libre de fixer des règles locales pour les autres cas²³. Selon les documents qu'il a produits en cours d'instruction, le département des Landes respecte les règles fixées par l'Etat en matière d'autorisations spéciales d'absence.

Le tableau de la page suivante présente l'évolution de l'absentéisme dans le département, sur la base de deux sources distinctes : d'une part, des données qu'il a produites en « *jours ouvrés* » ; d'autre part, les données des bilans sociaux 2013, 2015 et 2017, qui sont établies en « *jours calendaires* ».

Il existe des écarts importants entre ces sources de données. Il convient en effet de rappeler que sur une année, il y a 365 jours calendaires et environ 252 jours ouvrés (cinq jours par semaine, moins les jours fériés). De manière générale, l'écart théorique entre jours calendaires et jours ouvrés est donc d'environ 45 %.

Dans le tableau suivant, les écarts entre les deux sources de données sont globalement conformes à cet écart théorique, ce qui permet de conclure à une relative cohérence entre ces sources de données, avec toutefois des interrogations pour ce qui concerne les absences pour l'exercice du droit syndical et les jours de formation tout au long de la période (les données en jours calendaires des bilans sociaux étant inférieures ou proches des données en jours ouvrés produites en cours d'instruction, ce qui apparaît incompréhensible).

Sur le fond, les constats suivants se dégagent de ce tableau :

- une croissance assez forte des journées de congés pour maladies ordinaires entre 2013 et 2017 (+ 41 % en jours ouvrés, + 30 % en jours calendaires), le nombre de jours de maladie ordinaire par agent étant passé de 6,8 jours ouvrés et 10,7 jours calendaires en 2013 à 9,6 jours ouvrés et 14,8 jours calendaires en 2017.
- le nombre de jours pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie a quant à lui diminué de 36 % en jours ouvrés et de 35 % en jours calendaires ;
- les nombres de jours de congés pour accident du travail et pour maladie professionnelle ont connu des variations assez fortes d'une année à l'autre ;
- au total, en 2017, les absences pour raisons de santé ont représenté 20 174 jours ouvrés et 27 998 jours calendaires, soit 13,7 jours ouvrés et 20,6 jours calendaires en moyenne par agent (contre respectivement 12,6 jours et 18,1 jours en 2013) ;
- le taux global d'absentéisme, incluant également les absences pour congés maternité, paternité et adoption, les jours de formation, d'exercice du droit syndical et les autres absences autorisées s'élevait à environ 7,5 % en 2017, qu'on le calcule en jours calendaires ou en jours ouvrés, contre 7,2 % en jours calendaires et 6,7 % en jours ouvrés en 2013.

²² Voir : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/autorisations-speciales-dabsence-et-facilites-horaires>

²³ Telle est l'interprétation du Centre de gestion de la fonction publique de la Grande couronne, dans son étude statutaire sur les « autorisations spéciales d'absences » n° 8 du 1er juin 2011 mise à jour en janvier 2015.

Motifs d'absences	DONNEES EN JOURS OUVRES PRODUITES EN COURS D'INSTRUCTION						DONNEES EN JOURS CALENDAIRES DES BILANS SOCIAUX			
	2013	2014	2015	2016	2017	EvoL. 2013-2017	2013	2015	2017	EvoL. 2013-2017
Maladie ordinaire	10 029	11 952	12 908	13 669	14 181	41%	15 464	17 654	20 084	30%
Longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	6 275	7 917	6 049	5 100	4 012	-36%	7 952	8 405	5 140	-35%
Accidents du travail	1 685	1 224	792	1 784	1 362	-19%	2 343	1 041	1 941	-17%
Maladie professionnelle	456	967	763	427	619	36%	459	1 113	833	81%
Total absences raisons de santé	18 445	22 060	20 512	20 980	20 174	9%	26 218	28 213	27 998	7%
Maternité, paternité, adoption	1 819	1 535	1 360	1 308	1 236	-32%	2 613	1 243	1 901	-27%
Exercice du droit syndical	921	1004	717	807	610	-34%	693	238	443	-36%
Formation	4 037	4 122	5 236	5 387	4 831	20%	4 043	4 088	5 170	28%
Autorisation d'absence pour enfant malade ou handicapé	743	585	686	657	614	-17%	1 723	1 664	1 673	-3%
Autorisation d'absence pour événements familiaux	386	366	400	375	435	13%				
Autorisation d'absence pour fonctions électives, pompiers volontaires	195	323	354	315	238	22%				
Autorisation d'absence pour concours	91	81	100	78	96	5%				
Total autres raisons	1 415	1 355	1 540	1 425	1 383	-2%				
Total jours d'absence	26 637	30 076	29 365	29 907	28 234	6%	35 290	35 446	37 185	5%
Total effectif ETP	1 466	1 472	1 523	1 496	1 476	1%	1 445	1 477	1 360	-6%
Jours de maladie ordinaire par agent	6,8	8,1	8,5	9,1	9,6	41%	10,7	12	14,8	38%
Jours d'absences pour raison de santé par agent	12,6	15	13,5	14	13,7	9%	18,1	19,1	20,6	14%
Nombre de jours sur la période	251	251	252	253	251	0%	365	365	365	0%
Taux global d'absentéisme (*)	7,20%	8,10%	7,70%	7,90%	7,60%		6,70%	6,60%	7,50%	

(*) Taux global d'absentéisme = Nombre de jours d'absences ouvrés *ou calendaires* / (Effectif en ETP x Nombre de jours ouvrés *ou calendaires* sur la période)

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé que l'augmentation de 41% des absences pour maladie ordinaire doit être mise en perspective avec la diminution de 36% des absences pour congé de longue maladie ou congé de longue durée. Il a mentionné en particulier plusieurs refus d'attribution de congé longue maladie par le comité médical, qui ont entraîné une hausse mécanique du nombre de congés pour maladie ordinaire. C'est pourquoi il lui semble plus pertinent d'analyser les absences pour

maladie, tous motifs confondus : en effet, après avoir augmenté de 22 % entre 2013 et 2014, le total des absences pour maladie, tous motifs confondus, a augmenté de 22 % entre 2013 et 2014, avant de diminuer de 8 % de 2014 à 2017, et ce malgré une population d'agents vieillissante.

A titre de comparaison, selon une étude récente²⁴ réalisée sur un échantillon de 426 000 agents affiliés à la Caisse nationale des retraites des agents de collectivités locales répartis dans 16 300 collectivités, le taux d'absentéisme s'établissait en 2017 à 9,2 %, dont 4,8 % pour la maladie ordinaire, 3 % pour la longue maladie et la maladie de longue durée et 1,4 % pour les accidents du travail. Selon cette étude, cette tendance s'inscrit « *dans la continuité des années précédentes, avec une progression continue de la gravité des arrêts (+ 33 % en dix ans et + 3 % entre 2016 et 2017), tandis que la fréquence et l'exposition suivent également une évolution croissante avec + 22 % depuis 2007* ».

Le tableau ci-après, réalisé à partir des données précédentes, calcule ces taux d'absentéisme et leurs évolutions dans le cas des Landes.

Motifs d'absences	DONNEES EN JOURS OUVRES PRODUITES EN COURS D'INSTRUCTION					DONNEES EN JOURS CALENDAIRES DES BILANS SOCIAUX		
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2015	2017
Taux d'absentéisme pour maladie ordinaire	2,7%	3,2%	3,4%	3,6%	3,8%	2,9%	3,2%	3,7%
Taux d'absentéisme pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	1,7%	2,1%	1,6%	1,3%	1,1%	1,5%	1,5%	1,0%
Taux d'absentéisme pour accidents du travail	0,5%	0,3%	0,2%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,4%
Taux d'absentéisme pour maladies professionnelles	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
Taux global d'absentéisme pour raisons de santé	5,0%	6,0%	5,3%	5,5%	5,4%	4,9%	5,1%	5,2%

Ces données montrent que le département reste en dessous des moyennes précitées. Il n'en demeure pas moins que la croissance du taux d'absentéisme pour maladie ordinaire nécessite une attention particulière de sa part.

Le département a apporté à cet égard les précisions suivantes :

- des tableaux recensant les différentes causes d'absences sont communiqués trimestriellement aux directions qui peuvent s'en servir pour orienter les actions à mener et agir efficacement pour faire baisser l'absentéisme ;
- le rôle des encadrants est essentiel. En effet, grâce à ces indicateurs, ils peuvent aborder cette question lors des entretiens annuels avec les agents concernés mais aussi agir en lien avec le pôle prévention, social, et qualité de vie au travail dans le cas des aménagements et inaptitudes aux postes ;
- la collectivité a soumis aux partenaires sociaux un plan d'action structuré pour lutter contre l'absentéisme par la communication et l'action ;

²⁴https://www.sofaxis.com/sites/default/files/publications/pdfs/regard_sur_tend2018_territorial_r2673_1.pdf

- le département a par ailleurs indiqué ne pas recourir à une modulation des primes en fonction du présentéisme.

5.5 Le cadre indemnitaire

5.5.1.1 Le cadre indemnitaire lié aux grades, fonctions et sujétions

Aux termes de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat (...)* ». La répartition des attributions entre l'organe délibérant et l'ordonnateur est précisée par l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 : « *l'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. (...) / L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire* ».

Le département des Landes a produit les délibérations exécutoires de la commission permanente ayant fixé le cadre indemnitaire applicable au personnel du département, en vigueur depuis 2013. Les cinq délibérations produites datent du 16 décembre 2013, du 12 décembre 2014, du 14 décembre 2015, du 12 décembre 2016 et du 15 décembre 2017. Chacune d'elles regroupe, pour l'année qu'elle concerne, l'ensemble des indemnités pouvant être versées aux différents grades des différentes filières. Il en résulte, pour chaque année, un dispositif unique, global et lisible.

Les vérifications faites ont consisté à vérifier que tous les grades étaient bien couverts par ces délibérations, que les indemnités respectaient des textes de référence existants, que les bulletins de paie 2016 du budget principal ne mentionnaient pas le versement d'indemnités non prévues par les délibérations et que les versements d'indemnités à la vingtaine d'agents les mieux payés en 2016 étaient conformes aux dispositions des délibérations du conseil départemental et aux arrêtés individuels d'attribution.

A l'issue de ces vérifications, la chambre régionale des comptes a retenu les quatre observations suivantes.

En premier lieu, le département a maintenu, jusqu'en 2018 inclus, un certain nombre d'indemnités qui auraient dû disparaître suite à la création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

En effet, en application du texte de référence (le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié), ce régime indemnitaire, qui est « *exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir* » aurait dû être mis en œuvre au 1^{er} juillet 2015 pour les administrateurs territoriaux, au 1^{er} janvier 2016 notamment pour la filière administrative et au 1^{er} janvier 2017 pour l'ensemble des filières (mais des dérogations sont prévues jusqu'au 1^{er} janvier 2019 pour certaines d'entre elles par l'arrêté du 27 décembre 2016 – NOR RDFF1634956A)

Certes, le passage à ce régime indemnitaire suppose également des arrêtés ministériels. Or, ceux-ci n'avaient pas encore tous été pris, comme l'indique le « *calendrier de mise en*

œuvre » disponible sur le site internet du ministère en charge des collectivités locales²⁵ lors du contrôle de la chambre régionale des comptes.

Ce même site comprend par ailleurs une analyse portant sur « *le délai raisonnable* » dont disposent les employeurs territoriaux pour mettre en œuvre le RIFSEEP, qui précise :

- que les collectivités territoriales doivent le mettre en œuvre pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'Etat (FPE) en bénéficient ;
- que la délibération doit être prise pour chaque cadre d'emplois dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP (cette notion de délai raisonnable étant appréciée au cas par cas par le juge administratif).

La chambre régionale des comptes recommande par conséquent au département de passer au régime du RIFSEEP pour tous les cadres d'emploi éligibles.

En deuxième lieu, le département des Landes a précisé que le régime indemnitaire qu'il a mis en place ne prévoit pas de modulations en fonction de l'évaluation annuelle des agents et de leur manière de servir, cette absence de modulation étant applicable à toutes les indemnités instituées par la commission permanente.

Or, le principe de modulation pour tenir compte de la manière de servir est inhérent à la plupart des indemnités appliquées par le département des Landes à ses agents (prime de fonction et de résultats –PFR, indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires –IFTS, indemnités d'administration et de technicité –IAT, indemnités d'exercice des missions des préfetures –IEMP, prime de service et de rendement –PSR, indemnité spécifique de service –ISS, indemnité de performance et de fonction des ingénieurs, ...) ²⁶. Au demeurant, dans sa délibération du 12 décembre 2011 relative à la prime de fonctions et de résultats des administrateurs et des attachés, la commission permanente avait bien prévu que les modulations de la part « *fonctions* » et de la part « *résultats* » feraient l'objet d'un arrêté spécifique pris par le président du conseil départemental, la modulation pouvant aller de 1 à 6 pour la part résultats. Il en est de même pour l'indemnité de performance et de fonctions des ingénieurs allouée par la même délibération aux ingénieurs en chef.

Au cas d'espèce, il ressort de l'examen des délibérations indemnitaires et de l'arrêté collectif d'attribution des indemnités individuelles 2016 (arrêté en date du 17 février 2017) que l'absence de modulation entre agents d'un même grade ne résulte pas d'une décision de l'organe délibérant (la commission permanente), celle-ci ayant simplement fixé les limites maximales par grade. Cette non modulation est une décision émanant du président du conseil

²⁵ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/FPT/passage_au_rifseep052018.pdf

²⁶ Voir par exemple les textes suivants :

- IFTS décret n°2002-63 article 3 : Le montant de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires varie suivant le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquels le bénéficiaire est appelé à faire face dans l'exercice effectif de ses fonctions.
- IAT Décret n°2002-61 article 5 : L'attribution individuelle de l'indemnité d'administration et de technicité est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions.
- PSR Décret n°2009-1558 article 6 : le montant individuel de la prime de service et de rendement, ainsi que de l'indemnité complémentaire à cette prime, est fixé en tenant compte, d'une part, des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées à l'emploi occupé et, d'autre part, de la qualité des services rendus.
- ISS Décret n°2003-799 Article 7 : Les montants de l'indemnité spécifique de service susceptibles d'être servis peuvent faire l'objet de modulation pour tenir compte des fonctions exercées et de la qualité des services rendus.

départemental, qui accorde à la plupart des agents le montant individuel maximum fixé par la délibération de la commission permanente. Chacun des intervenants respecte donc formellement ses attributions telles que définies par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 susmentionnés.

Pour autant, la chambre régionale des comptes observe que l'absence de modulation des montants individuels en fonction de la façon de servir s'écarte significativement de l'esprit des textes ayant créé ces indemnités, sauf à considérer que tous les agents du département qui ont le même grade font tous preuve d'une manière identique de servir, et qui plus est, d'une manière parfaite de servir (puisque'ils perçoivent presque tous le montant maximal prévu pour leur grade par les délibérations de la commission permanente).

Le département a précisé qu'il était tenu compte de la manière de servir lors des promotions aux grades supérieurs. Il a toutefois aussi indiqué que « *dans le cadre du RIFSEEP, une réflexion avec les partenaires sociaux est menée sur les critères de modulation prévus par la réglementation concernant ce nouveau régime indemnitaire* ».

En troisième lieu, le calendrier appliqué pour les délibérations annuelles et les arrêtés individuels d'attributions des primes pose un problème juridique. En effet, de 2013 à 2017 inclus, les délibérations fixant le cadre indemnitaire applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année N sont intervenues systématiquement à la mi-décembre de ladite année ; par ailleurs, pour l'année 2016, l'arrêté individuel d'attribution des indemnités a été pris le 17 février 2017. Or, les versements des indemnités ont été effectués tout au long de l'année 2016 et ont donné lieu à un rappel de quelques dizaines d'euros par mois sur les fiches de paie de décembre 2016.

Cette organisation consiste donc à poursuivre jusqu'en novembre de l'année N les versements d'indemnités basés sur la délibération applicable à l'année N-1 (ce qui n'est prévu par aucune des délibérations examinées), puis à ajuster les montants sur le mois de décembre de l'année N en application de la nouvelle délibération afférente à cet exercice et de l'arrêté individuel d'attribution (lequel peut même, comme cela a été constaté en 2016, intervenir postérieurement en N+1). Cette procédure a donc pour effet que les délibérations et les arrêtés individuels d'attribution soient postérieurs à l'établissement des fiches de paie et même aux versements effectifs des indemnités de l'année N, ce qui pose un problème au plan de la régularité. Il est donc indispensable que le département modifie à l'avenir ce calendrier d'attribution.

En quatrième lieu, de nombreux agents ont perçu, notamment en 2016, des primes pour travaux insalubres de 1^{ère}, 2^{ème} ou 3^{ème} catégorie. Selon le département, ces versements se fondent sur une délibération du conseil général des Landes en date du 2 juin 1981 ayant prévu d'étendre aux personnels départementaux l'arrêté du 3 juillet 1980 relatif aux « *primes et indemnités diverses du personnel départemental dont les règles résultent de textes applicables aux agents communaux* ». Cet arrêté, paru au journal officiel du 5 août 1980, n'est pas accessible sur le site internet Légifrance mais il est probable qu'il renvoie à l'arrêté du 9 juin 1980 relatif à « *diverses primes et indemnités du personnel communal dont les taux et le montant sont déterminés par des textes applicables aux agents de l'Etat* », cet arrêté de juin 1980 prévoyant en particulier la possibilité d'attribuer des « *indemnités pour travaux dangereux, incommodes, insalubres ou salissants* ».

Pour une plus grande sécurité juridique sur ce point, la chambre régionale des comptes recommande au département de faire à nouveau délibérer de manière précise et explicite son organe délibérant compétent sur l'octroi de ces indemnités et sur leur base juridique (le décret n° 67-624 du 23 juillet 1967 et ses arrêtés d'application).

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a apporté les précisions suivantes :

- le RIFSEEP est applicable aux cadres d'emploi éligibles représentés au sein du Département depuis le 1er janvier 2019, en application d'une délibération du conseil départemental du 5 novembre 2018;
- le département veillera à l'avenir à modifier le calendrier appliqué pour les délibérations annuelles et les arrêtés individuels d'attribution de primes ;
- les indemnités pour travaux insalubres n'étant plus compatibles avec les cadres d'emploi éligibles au RIFSEEP, elles ne sont désormais plus perçues que par les agents ayant un cadre d'emplois non éligible au RIFSEEP (les élus départementaux étant amenés prochainement à délibérer pour en préciser les modalités de versement);

La chambre régionale des comptes prend acte de ces réponses.

5.5.1.2 Les avantages acquis de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Aux termes de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « (...) / *Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. / (...)* ». Les règles y afférentes ont été précisées par la jurisprudence administrative, qui a précisé, entre autres que :

- pour pouvoir maintenir de tels avantages, la collectivité doit établir que ces derniers sont bien « *collectivement acquis* » ; la production de documents attestant qu'ils ont pu être occasionnellement versés à certains agents n'étant pas suffisante (cour administrative d'appel de Paris, 8 décembre 2004 n° 01PA00544) ;
- si aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que soit revalorisée annuellement la prime constituant un avantage indemnitaire collectivement acquis par le personnel et si aucune disposition ne fait par ailleurs obstacle à ce que la revalorisation aboutisse à une évolution du montant des avantages plus rapide que celle des traitements de la fonction publique, une telle revalorisation ne peut résulter que de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit de ses bénéficiaires (Conseil d'Etat n° 118653 du 12 avril 1991 ; voir aussi Conseil d'Etat n° 105447 du 29 décembre 1993 ou Conseil d'Etat n° 92692 du 2 octobre 1992) ;
- de même, les conditions d'octroi constituent en elles-mêmes un avantage acquis ; par conséquent, leur modification (par exemple l'instauration de critères liés à l'assiduité et à la manière de servir) postérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est illégale (Conseil d'Etat 6 novembre 1998 n° 153685) ;
- enfin, les modalités d'évolution du montant (Conseil d'Etat 2 octobre 1992 n° 92692) ainsi que les conditions d'attribution (Conseil d'Etat 8 janvier 1997 n° 91524) doivent avoir été prévues par l'organe délibérant, seul compétent en la matière.

Le conseil général des Landes avait délibéré le 28 novembre 1983 pour fixer les modalités d'une prime annuelle pouvant être versée à diverses catégories d'agents. Cette prime a, par la suite, été explicitement reprise dans les délibérations annuelles successives.

Le tableau ci-après compare les dispositions de la délibération initiale (qui constitue et définit, au cas d'espèce, l'avantage acquis) et celles de la délibération du 15 décembre 2017, applicable au 1^{er} janvier 2017.

Il montre que le département n'a pas fait évoluer les montants annuels unitaires à la hausse depuis 1983, ce qui est régulier car la délibération de 1983 ne prévoyait pas de revalorisation.

Délibération du 28 novembre 1983			Délibération du 15 décembre 2017 applicable au 1er janvier 2017	
Grades	Montants en francs	Equivalence en euros	Grades	Montants en euros
Directeurs, attachés principaux, secrétaires en chef	5 600	853,71		
Chefs de bureau	5 500	838,47	Directeurs, Attachés principaux, Attachés faisant fonctions de Directeur, Attachés faisant fonctions de Directeur Adjoint, Attachés Responsables de pôle, des Attachés Adjoints aux Responsables de pôle, Attachés Chefs de Service, Attachés Responsables de secteur, Attachés Chefs de Service adjoints	838,47
Attachés, secrétaires en chef	4 300	655,53	Autres attachés, Rédacteurs principaux, Puéricultrices, Infirmiers en soins généraux hors classe et de classe supérieure, Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques principaux,	655,53
Chefs de section secrétaires administratifs (cat B)	4 100	625,04	Rédacteurs, Techniciens, Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques	625,04
Agents principaux, commis, sténodactylos, agents techniques de bureau, agents de service (cat C et D)	3 960	603,70	Adjoints administratifs, Adjoints techniques des établissements d'enseignement, Adjoints du patrimoine,	603,70

En revanche, par rapport aux grades éligibles en 1983, de nouveaux grades ont été rendus éligibles par la suite²⁷, alors que cela n'était juridiquement pas possible, ces grades n'étant pas mentionnés dans la délibération de 1983.

Pour les adjoints techniques d'enseignement, il n'y avait toutefois pas d'irrégularité à les en faire bénéficier. Certes, ces grades n'existaient pas au département en 1983, mais la délibération de 1983 visait les agents techniques de bureau et les agents de service. Or, lors du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées aux départements et régions, le Conseil d'Etat a rendu un avis (n° 373306 du 29 août 2006) validant

²⁷ Puéricultrices, Infirmiers en soins généraux hors classe et de classe supérieure, Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques principaux, Techniciens, Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques, Adjoints du patrimoine.

la possibilité de leur accorder le bénéfice des avantages ayant le caractère de complément de rémunération collectivement acquis.

Pour les grades non mentionnés dans la délibération de 1983, l'impact financier pour l'année 2017 de l'irrégularité commise peut être évalué sommairement de la manière suivante, à un total annuel d'environ 40 000 €, pour soixante-sept agents.

Grade	Montant annuel de la prime	Effectifs pourvus selon l'annexe au compte administratif 2017	Coût total
Puéricultrices	656	22	14 422
Infirmiers en soins généraux hors classe et de classe supérieure	656	2	1 311
Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques principaux	656	9	5 900
Techniciens	625	18	11 251
Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques	22	5	110
Adjoint du patrimoine	604	11	6 641
Total		67	39 634

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé que cette situation sera régularisée dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP au 1er janvier 2019, le versement des avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1983 aux grades qui n'y sont pas éligibles étant progressivement supprimé au fur et à mesure de l'application du RIFSEEP aux cadres d'emplois concernés.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse.

5.6 L'examen de situations particulières

5.6.1 Les agents contractuels de catégorie A

Ces agents sont régis notamment par l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui dispose que « (...) des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : / (...) / 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ; / (...) / Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. / Si, à l'issue de cette durée, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée ».

Par ailleurs, aux termes de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée : « les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. / La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif

invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés. / (...) ».

Enfin, en application de l'article 41 de la même loi « *Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade. / Les vacances d'emploi précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir. / (...) ».* Ainsi, le recrutement comme le renouvellement du contrat d'un agent non titulaire doivent être précédés d'un avis de vacance de l'emploi au centre de gestion compétent, ce qui constitue une formalité substantielle (voir la décision du Conseil d'Etat n° 143800 du 14 mars 1997).

La situation des agents contractuels de catégorie A en poste en 2017 au département des Landes a été examinée. Cette vérification a mis en évidence quelques anomalies :

- dans deux cas de recrutement, les déclarations de vacance de poste n'ont pas été produites (cas du directeur de projet tourisme, pour le renouvellement de son contrat à compter du 15 janvier 2018, et de l'ingénieur service des usages numériques, pour le renouvellement de son contrat à partir du 1^{er} avril 2018) ;
- dans cinq cas de recrutement, les transmissions des vacances d'emploi étaient soit trop courtes (1 jour avant la signature du contrat pour la responsable logiciel gestion transversale), soit postérieures à la date de signature du contrat (renouvellement du recrutement de la gestionnaire des communautés internet, à compter du 1^{er} mai 2015, ainsi que les trois recrutements successifs de la chargée de mission tourisme) ;
- dans trois cas (responsable logiciel gestion transversale, chargée de mission tourisme et directeur de projet tourisme), les fiches de paie de décembre 2017 font état de rattrapages indemnitaires mineurs, qui correspondent vraisemblablement aux décisions prises par le conseil départemental pour ce qui est du cadre indemnitaire des agents, mais qui se retrouvent dès lors en contradiction avec les délibérations ayant créé les emplois et avec les contrats, qui fixaient précisément, en euros, les montants des indemnités.

La chambre régionale des comptes rappelle également qu'une application stricte des articles 3-3 et 34 précités de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 fait obstacle à la création d'emplois spécifiquement pourvus par des contractuels, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision n° 168 350 du 12 juin 1996²⁸. En effet, la procédure normale est celle de la création d'emplois correspondant à des grades de la fonction publique, pour lesquels la délibération de création peut préciser, le cas échéant, la possibilité de recruter des contractuels.

Or, dans le cas des Landes, les délibérations ayant créé les emplois suivants ont méconnu cette règle, en créant des postes contractuels spécifiques : directeur de projet à la direction du tourisme (délibération du 7 novembre 2016), gestionnaire des communautés internet

²⁸ « *Considérant que si ces dispositions (...) n'autorisent pas les organes délibérants des collectivités territoriales à créer des emplois permanents exclusivement réservés à des agents contractuels, elles ne leur interdisent pas de préciser que les emplois permanents qu'ils créent sont susceptibles d'être occupés par de tels agents et de fixer les conditions de leur recrutement (...) »*

(délibération du 27 mars 2012), ingénieur responsable e-administration (délibération du 27 mars 2018) et responsable service graphique contractuel (délibération du 22 mars 2016).

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué avoir désormais modifié la pratique non conforme à la loi de la création de postes contractuels spécifiques.

5.6.2 Les agents mis à disposition par le département

La situation des agents des collectivités territoriales mis à disposition est régie par les articles 61, 61-1, -2 et 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. Elle n'est possible que dans certains cas bien définis et doit donner lieu à remboursement à la collectivité d'origine des agents, sauf dérogations prévues de manière très limitative.

Le département a produit la liste des agents qu'il a mis à disposition auprès d'autres organismes de 2013 à 2018. Cette situation concerne soixante-quinze agents, dont trente mis à disposition du laboratoire des Pyrénées et des Landes, vingt-neuf pour la maison landaise des personnes handicapées, six pour l'association de gestion du restaurant administratif, deux pour l'agence départementale d'aide aux collectivités locales (ADACL), deux pour le comité d'action sociale, un pour le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), un pour le centre hospitalier de Mont-de-Marsan, un pour l'Institution Adour, un pour l'amicale des conseillers généraux, un pour l'Institut du Thermalisme et un pour une association d'action sanitaire et sociale.

Les contrôles effectués sur ces situations de mise à disposition appellent deux observations :

- d'une part, la chambre régionale des comptes rappelle la nécessité de veiller à ce que les délibérations et les conventions de mises à disposition soient antérieures au début réel desdites mises à disposition, pour éviter tout risque juridique (par exemple en matière d'assurance, en cas d'accident de travail ou de mise en jeu de la responsabilité de l'agent dans le cadre de ses fonctions). Or tel n'était pas le cas pour trois situations (mises à dispositions d'agents à l'ADACL et au CAUE en 2016 et à l'association d'action sanitaire et sociale en 2017) ;
- d'autre part, aux termes de l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : *« l'application des articles 61, 61-1 et 61-2 fait l'objet d'un rapport annuel de l'exécutif de la collectivité territoriale (...) au comité technique compétent pour l'ensemble des services de la collectivité (...) précisant le nombre de fonctionnaires mis à disposition, les organismes bénéficiaires de ces mises à disposition, ainsi que le nombre des personnels de droit privé mis à disposition »*. Or, le département a admis qu'il n'avait pas établi ces rapports annuels pour informer les membres du comité technique des agents mis à disposition. Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que le comité technique aura communication, dès 2019, d'un rapport annuel en conformité avec ces dispositions législatives.

5.7 Les logements de fonction

La mise à disposition de logements de fonction est prévue par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. En application du principe de parité²⁹, il y a lieu pour les collectivités locales d'appliquer les règles prévues en matière de concessions de logements des agents de l'Etat, telles que fixées désormais par les articles R. 2124-64 à D. 2124-75 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) issues du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

Ainsi et contrairement au régime antérieur de référence (figurant alors dans le code du domaine de l'Etat et dans lequel une distinction était opérée selon le type de logement - nécessité ou utilité de service- quant à la prise en charge des avantages accessoires au logement), l'article R. 2124-71 du CG3P a harmonisé les règles applicables pour l'ensemble de ces cas : *« le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte³⁰ supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe (...), ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant »*. Il convient de rappeler en particulier que la liste des charges locatives, précisée par le décret n° 87-713 du 26 août 1987, inclut la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 est entré en vigueur le 11 mai 2012. Toutefois, son article 9 permettait aux agents déjà bénéficiaires d'une concession de logement avant cette date d'en conserver le bénéfice conformément aux anciennes dispositions au plus tard jusqu'au 1^{er} mai 2016, date à partir de laquelle seul le nouveau régime pouvait subsister.

Sur cet aspect, le contrôle effectué dans le cas du département des Landes a exclu de son champ tous les logements de fonction des personnels exerçant dans un établissement public local d'enseignement³¹. Les situations vérifiées n'ont donc concerné que trois logements signalés par le département, qui avaient tous été attribués par nécessité absolue de service et qui concernent les concierges de la médiathèque, de l'hôtel Planté et du centre départemental du patrimoine à Arthous. Par ailleurs, le département n'a pas fait état de logements attribués par utilité de service ou convention d'occupation précaire.

La commission permanente avait bien délibéré pour autoriser les trois logements de concierges susmentionnés, le 4 mars 2002, le 16 octobre 2006 et le 23 septembre 2002. Ces délibérations mentionnent toutes la gratuité de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage. Les conventions d'occupation des logements, signées respectivement le 13 mars 2002, le 2 novembre 2006 et le 27 septembre 2002 reprennent cette gratuité et n'ont pas été modifiées depuis.

La chambre régionale des comptes observe que ces délibérations et conventions d'occupation auraient dû être remises à jour au plus tard le 1^{er} mai 2016, pour les rendre

²⁹ Voir l'application de ce principe en matière de logement par les décisions du Conseil d'Etat n° 147962 du 2 décembre 1994 et n° 153679 du 30 octobre 1996

³⁰ Cette notion de « convention d'occupation précaire avec astreinte » a été substituée, depuis 2012, à celle de « concession pour utilité de service ».

³¹ En effet, en application de l'article R. 2124-78 du CG3P, les conditions d'attribution, par les départements, de concessions de logement aux personnels de l'Etat employés dans les établissements publics locaux d'enseignement restent fixées par les dispositions des articles R. 216-4 à R. 216-19 du code de l'éducation. Or ces dispositions prévoient des règles et critères multiples et complexes d'attribution, dont le contrôle aurait nécessité de pouvoir interroger directement chacun des établissements concernés.

conformes aux règles fixées par CG3P, notamment par son article R. 2124-71 précité. Elle recommande donc au département d'y procéder.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que les délibérations et les trois conventions d'occupation de logements pour les gardiens d'immeubles départementaux seront actualisées. La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse.

5.8 L'action sociale à destination des agents du département

Aux termes de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « (...) / *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. / Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. / Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. / (...)* ». Par ailleurs, en application de l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (...), ainsi que les modalités de leur mise en œuvre* ».

Le conseil départemental des Landes a été amené à plusieurs reprises à délibérer sur l'action sociale qu'il entend mener à destination de ses agents. Il délibère notamment chaque année au moment du vote du budget primitif pour fixer les subventions à verser au comité d'action sociale du personnel et à l'association de gestion du restaurant administratif. Par les mêmes délibérations, il fixe également chaque année le montant et les modalités de sa contribution au service social du conseil départemental, qu'il gère directement.

5.8.1 L'action sociale menée directement par la collectivité

5.8.1.1 Les actions du « service social du département ».

Le département a affecté chaque année, de 2013 à 2017 inclus, une enveloppe de 0,08 M€ aux actions gérées directement par son service social. Les actions ainsi financées sont détaillées dans les délibérations annuelles (allocations pour séjours des enfants, allocations de restauration, aides aux familles pour la garde des jeunes enfants ou pour les parents séjournant en maison de repos avec leurs enfants, mesures propres aux enfants handicapés). Des notes annuelles fixent notamment les conditions de ressources pour pouvoir bénéficier des différentes prestations.

A ces prestations s'ajoutent des aides financières mobilisables par le service social du personnel sous forme de prêts sociaux et d'aides de secours. Ces aides, proposées et validées en commission, peuvent être mobilisées, sous conditions et ponctuellement, afin d'accompagner les agents rencontrant des difficultés de logement ou de transport.

Le tableau ci-après détaille les montants des prestations ainsi attribuées. Sur 0,40 M€ de subventions allouées à ces actions de 2013 à 2017 inclus, 0,34 M€ ont été utilisés, dont 0,20 M€

(57 %) pour les prestations « repas », 0,10 M€ (29 %) pour des allocations à des parents d'enfants handicapés, 0,03 M€ (9 %) pour des subventions de séjours en centre de loisirs, le reste se répartissant entre les autres actions.

Nature de la prestation	2013	2014	2015	2016	2017	Total	% du total
Allocation parents enfant handicapé	12 980	18 950	22 245	22 245	21 657	98 076	29%
Allocation frais garde enfant - 3 ans	533	1 649	271	0	0	2 453	1%
Subventions pour séjour en centre de loisirs	8 495	7 738	7 289	4 633	4 320	32 475	9%
Prestation « repas »	42 166	39 135	38 914	38 749	36 439	195 402	57%
Prêt sociaux	6 500	1 300	0	0	0	7 800	2%
Secours attribués par la commission sociale	3 598	1 400	700	0	0	5 698	2%
Total	76 284	72 187	71 433	67 642	64 432	341 903	100%

Il convient de préciser, s'agissant de la prestation « repas », qu'il s'agit de la part des repas prise en charge par le département, pour les agents dont l'indice brut est inférieur à 548 et qui déjeunent au restaurant administratif ou dans les restaurants conventionnés. Son montant unitaire est passé de 1,20 € en 2013 à 1,21 € en 2014 puis à 1,22 € à partir de 2015.

Dans leur principe, ces prestations d'action sociale correspondent à la définition légale susmentionnée.

Leur suivi comptable pose toutefois un problème. En effet, elles sont versées sur un compte hors budget (le compte 4533), lui-même alimenté par une subvention annuelle de 0,08 M€ imputée en dépenses au compte 6568 (autres participations).

Le compte 4533 (non budgétaire) a été subdivisé par le département en :

- six comptes de dépenses : 45331 (prêt sociaux), 45332 (allocations aux parents d'enfants handicapés), 45333 (secours décidés en commission sociale), 45334 (allocations pour frais de garde d'enfants de moins de trois ans), 45335 (subvention pour l'accueil d'enfants en centres de loisirs) et 45336 (subventions pour les repas) ;
- deux comptes de recettes : 45337 (participations annuelles du département au service social) et 45338 (remboursement par les agents des prêts consentis par le service social départemental).

Selon l'instruction comptable M52, le compte 453, intitulé « *Fonds gérés par le Conseil Général* », « *retrace des opérations d'encaissement et de décaissement effectués dans le cadre des fonds pouvant être confiés aux départements. Ces fonds doivent être prévus par un texte.* ».

L'instruction M52 prévoit bien une subdivision « *4533 Service social du département* ». Mais, interrogé sur le « *texte* » lui permettant de gérer l'action sociale à destination des agents sous la forme d'un « *fonds géré* » suivi au compte 4533, le département n'a pu faire état que des documents suivants :

- la circulaire n° 328 du 23 mars 1946 du ministère des finances, relative au fonctionnement financier et à la comptabilité des services sociaux départementaux du ministère de l'intérieur,

- la circulaire n° 369 du 26 avril 1946 du ministère de l'intérieur, relative à la comptabilité des services sociaux du ministère de l'intérieur,

- la note d'information n° 21 du service social ministère de l'intérieur en date du 8 décembre 1959 transmettant le rapport sur l'organisation et les moyens d'action du service social du ministère de l'intérieur.

La chambre régionale des comptes observe qu'aucun de ces documents n'est publié sur le site internet Légifrance dédié aux circulaires et instructions. Or, en application de l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Font l'objet d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret* ».

Aucun des documents produits par le département des Landes ne permet donc de caractériser l'existence d'un texte de portée législative ou réglementaire autorisant le suivi de l'utilisation des fonds dédiés à l'action sociale en direction des agents sur un compte de classe 4. Le maintien du compte 4533 dans l'instruction M52 semble vraisemblablement être une survivance de la situation antérieure à la décentralisation, lorsque les comptes et budgets départementaux relevaient de la responsabilité des préfets.

Le département a indiqué également, documents à l'appui, qu'il avait interrogé à deux reprises (en février 2010 et en avril 2018) les services décentralisés du ministère des finances pour savoir s'il était possible de continuer à recourir à un suivi hors budget pour l'utilisation de ces fonds. Il n'avait alors pas obtenu de réponse. Il convient d'observer, par ailleurs, qu'aucun compte budgétaire spécifique de l'instruction comptable M52 n'est explicitement dédié à l'enregistrement en dépenses des prestations et allocations d'action sociale versées directement aux agents (hormis le cas des chèques restaurant).

Quoi qu'il en soit, le recours au compte 4533 reposant sur des bases juridiques fragiles et en grande partie obsolètes, la chambre régionale des comptes recommande au département de revoir, en lien avec le payeur départemental, le suivi et les imputations budgétaires et comptable des prestations attribuées aux agents par son service d'action sociale. En effet, au-delà de l'aspect strictement comptable, cette situation est également à l'origine d'un cadre peu transparent pour le conseil départemental, pour ce qui est de l'utilisation détaillée des fonds, qui sont suivis hors budget.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que, depuis le budget primitif 2019, les crédits relevant du service social du Département sont imputés sur le budget principal au chapitre 012 nature 6488 et non plus sur le compte 4533 non budgétaire.

5.8.1.2 Les titres restaurant

Pour les repas, le département subventionne chaque année l'Association pour la Gestion du Restaurant Administratif (AGRAD) (voir ci-après).

Mais, pour les fonctionnaires et agents extérieurs à Mont-de-Marsan et qui ne peuvent pas accéder à ce restaurant (environ deux cent agents concernés), le département a institué le 24 juin 1994 les titres restaurant et en a défini le règlement par délibération de la commission permanente du 19 décembre 1994. Les titres avaient alors une valeur faciale de 20 F et la

participation du département s'établissait à hauteur de 50 % soit 10 F (1,52 €). La valeur faciale des chèques déjeuners est actuellement de 3,05 €, la prise en charge départementale est de 50 % (1,525 €). Les autres délibérations intervenues depuis n'ont modifié ni le montant facial ni la participation départementale.

La chambre régionale des comptes observe toutefois qu'il est souhaitable que l'organe délibérant compétent du département se prononce à nouveau sur ce montant, pour l'actualiser en euros et pour le rendre strictement conforme à la prise en charge réelle actuelle (1,525 €).

Par ailleurs, le département comptabilise les opérations relatives aux chèques déjeuners pour la valeur libératoire et pour les commissions éventuelles sur le compte 6568 du budget départemental (compte « *autres participations* »).

Or, l'instruction M52 dispose que :

- les titres restaurant que la collectivité octroie à ses agents sont enregistrés au vu d'un mandat au compte 6478 « *Autres charges sociales* » pour le montant de leur valeur faciale lors de leur émission ;

- la commission perçue par l'entreprise émettrice des titres restaurant est enregistrée au compte 6228 « *Rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires – Divers* » ;

- quant à la part laissée à la charge de l'agent, l'instruction M52 est muette sur ce point mais l'instruction M14 applicable aux communes et intercommunalités, qui comporte par ailleurs des dispositions similaires aux précédentes, précise qu'elle constitue une atténuation de charges constatée au crédit du compte 6479 « *Remboursements sur autres charges sociales* ».

La chambre régionale des comptes recommande donc au département, de revoir, en lien avec le payeur départemental, les imputations comptables des opérations relatives aux titres restaurant.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que, depuis la décision budgétaire modificative adoptée le 21 juin 2019, les modifications d'imputations ont été réalisées conformément aux recommandations de la chambre. Par ailleurs, une réflexion est en cours avec les représentants du personnel sur le montant de la prise en charge départementale, dont le résultat sera l'occasion de délibérer pour modifier ce montant ainsi que celui de la valeur faciale des titres restaurant.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse.

5.8.2 L'action sociale menée pour le compte du département par deux associations

En application du dernier alinéa de l'article 9 la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « (...) *les collectivités locales (...) peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. / (Elles) peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes* ».

Le département des Landes subventionne deux associations qui exercent des missions d'action sociale en faveur du personnel départemental.

5.8.2.1 L'Association pour la Gestion du Restaurant Administratif Daraignez (AGRAD).

Cet organisme, qui associe l'Etat et le département, a pour objet la gestion d'un restaurant au profit des personnels relevant de l'Etat, du département et d'autres organismes signataires d'une convention dans le secteur de Mont-de-Marsan.

Son assemblée générale est constituée de « *représentants des membres de l'association* », à savoir les représentants « *de droit* » (c'est-à-dire un conseiller départemental désigné par le conseil départemental et un représentant de l'Etat désigné par le préfet) et les représentants « *adhérents* » (c'est-à-dire tout membre du personnel du département et de l'Etat ayant souscrit une carte d'adhérent et s'acquittant régulièrement du paiement des repas).

L' élu désigné le 17 avril 2015 par le département au sein des instances de l'association est également membre, à ce titre, de son conseil d'administration. La chambre régionale des comptes observe qu'il a pris part en 2017 et 2018 aux votes des subventions attribuées par le conseil départemental à l'association ; or, en application des articles 1 et 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et de l'article 6 de son décret d'application n° 2014-90 du 31 janvier 2014, il serait souhaitable qu'il s'abstienne à l'avenir de prendre part à ces votes. Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué avoir pris acte de ce point.

Cette association a perçu 0,30 M€ de subventions par an soit un total cumulé 2013-2018 de 1,79 M€. Elle a aussi bénéficié de la mise à disposition de personnel, moyennant remboursement, et de locaux, pour les montants suivants, tels que précisés par le département.

Année	A- Coût du personnel mis à disposition	B- Montant remboursé par l'association	Référence du titre de recettes émis	Ecart A-B	Coût des locaux mis à disposition
2013	298 287 €	298 000 €	6497/2013	287 €	17 720 €
2014	306 785 €	298 000 €	7474/2014	8 785 €	17 786 €
2015	313 852 €	298 000 €	7648/2015	15 852 €	17 799 €
2016	331 492 €	293 931 €	8201/2016	37 561 €	17 890 €
2017	275 239 €	263 314 €	8001/2017	11 925 €	17 715 €
Total	1 525 656 €	1 451 245 €	0 €	74 411 €	88 910 €

Globalement, les subventions ont donc eu pour objet de permettre à l'association de rembourser au département les charges du personnel mis à sa disposition. Mais tel n'a pas été totalement le cas : de 2013 à 2017 inclus, l'écart total entre le coût du personnel mis à disposition et les remboursements effectués par l'association s'est monté à 0,07 M€. Or, en application du I de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la mise à disposition d'agents doit donner lieu à remboursement intégral, sauf exceptions qui ne sont pas applicables au cas d'espèce.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a apporté les précisions suivantes :

- la convention évoquée conclue avec la préfecture prévoit, dans son article 3.3 que « *la Préfecture rembourse au Département les frais de personnel du restaurant administratif au prorata du nombre d'agents placés sous l'autorité du Préfet ayant acquitté leur cotisation auprès de l'A.G.R.A.D.* » ;

- l'organisation actuelle prévoit donc que la préfecture, plutôt que de verser une subvention à l'AGRAD, rembourse au Département la part du coût de personnel mis à disposition au prorata du nombre de ses agents bénéficiant du service de restauration. Le Département procède à la déduction de ces sommes du montant du remboursement demandé à l'association ;
- toutefois, « conscient du caractère peu lisible de ce montage, le département va prochainement prendre contact avec la préfecture afin de lui suggérer de verser une subvention à l'association si celle-ci lui en faisait la demande et de mettre fin à ce remboursement qu'elle fait auprès du Département ».

Pour les locaux, une convention, autorisée par la commission permanente le 17 octobre 2016, a été passée le même jour avec la préfecture, pour la mutualisation des biens, incluant l'immeuble qui appartient au département et qui est en partie occupé par le restaurant administratif. Mais cette convention, qui règle notamment la répartition des charges entre la préfecture et le département, ne fait pas intervenir l'AGRAD et il n'a été produit aucune autre convention entre cette association et le département pour fixer les responsabilités et obligations respectives (assurance, sécurité, ...) lors de l'utilisation de ces locaux. La chambre régionale des comptes recommande donc au département d'établir une convention en ce sens.

Dans leurs réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental et le président de l'AGRAD font mention de leur intention de revoir la convention signée pour y intégrer l'association et pour y préciser les obligations et responsabilités de chacun vis-à-vis des locaux, ce dont la chambre prend acte.

Par ailleurs, le tableau ci-après détaille l'évolution des repas servis par l'AGRAD et le rapporte aux subventions versées. Il montre une diminution notable du nombre de repas servis (-18 %), alors même que le montant annuel de la subvention départementale n'a pas baissé. Il en résulte un rapport subvention/repas qui est passé de 5,42 € en 2013 à 6,65€ en 2017.

STATISTIQUES AGRAD	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Nombre de repas servis	54 961	48 918	49 352	47 687	44 821	-18%
Subvention départementale	298 000	298 000	298 000	298 000	298 000	0%
Subvention par repas	5,42	6,09	6,04	6,25	6,65	23%

Interrogé sur cette évolution, le département a indiqué que si le nombre de commensaux est effectivement en baisse sur la période, en revanche les charges fixes pour le fonctionnement de l'association n'ont pas baissé. En effet, il est nécessaire d'assurer l'entretien du véhicule, son utilisation, son carburant, son assurance ainsi que d'assurer la maintenance des matériels de restauration et d'acquérir divers matériels. Le département a toutefois indiqué qu'il « analysera début 2019 les résultats d'une enquête de satisfaction (...) auprès des adhérents de l'AGRAD, pour définir les raisons de la diminution de la fréquentation de ce lieu de restauration. Une étude de l'offre de restauration concurrentielle qui s'est développée sur le même secteur géographique sera réalisée pour connaître l'influence sur la fréquentation du restaurant administratif. Dans un souci de la maîtrise des dépenses de fonctionnement les résultats de ces enquêtes permettront au département de prendre une décision quant à l'opportunité de la modulation éventuelle de la subvention ».

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président de l'AGRAD a expliqué que l'association devait couvrir des coûts fixes importants, indépendants du nombre de repas servis. Il a précisé toutefois que le montant de la subvention départementale devrait diminuer en 2019, ce qui la ramènerait à environ 5,70 € par repas servi. Par ailleurs, l'association a lancé

une étude visant à proposer une offre alimentaire qui soit mieux en adéquation avec les attentes des agents qui ne prennent actuellement pas leurs repas au restaurant administratif.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette situation et des mesures envisagées par le département et l'AGRAD.

5.8.2.2 Le Comité d'action Sociale (CAS)

Cette association a pour objet de promouvoir et de gérer toutes les formes d'activités (sociales, culturelles, sportives...) et plus largement d'améliorer les conditions de bien-être des agents du département. Elle a perçu 0,64 M€ par an de subventions soit un total cumulé 2013-2018 de 3,840 M€.

Les conventions relatives à ces attributions de subventions ont été produites pour la période 2014-2018. Ce n'est qu'à partir de 2017 qu'elles détaillent la répartition des subventions par nature d'activité, comme le montre le tableau ci-après.

	2017	2018
Fonctionnement de l'association	169 000	197 000
Aides aux vacances	170 000	137 000
Actions en faveur des jeunes	130 000	132 500
Activités de loisirs	120 000	117 000
Arbre de Noël	35 000	40 000
Evènements de la vie	16 000	16 000
Total	640 000	639 500

Globalement, ces actions n'appellent pas d'observation au regard de la notion d'action sociale. Par ailleurs, la chambre régionale des comptes prend acte de cette évolution positive dans le contenu des conventions et rappelle au département qu'il lui appartient de veiller à ce que l'association lui produise chaque année un compte rendu financier précis des actions ainsi menées, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et de l'arrêté du 11 octobre 2006 (NOR PRMX0609605A).

Le comité d'action sociale a aussi bénéficié de la mise à disposition de personnels départementaux (pour un coût cumulé 2013-2017 de 0,52 M€). Sur la même période, l'association a bien remboursé au département la quasi intégralité de ces frais de personnel.

L'association bénéficie par ailleurs d'un local du département, mis à sa disposition par convention du 29 janvier 1996, autorisée par délibération de la commission permanente du même jour. La chambre régionale des comptes observe toutefois que cette convention est très sommaire et ne précise pas les obligations d'assurance et autres de l'association. Il serait donc utile qu'elle soit complétée sur ces aspects.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a produit les conventions de subventionnement conclues avec l'association en 2018 et en 2019, qui sont beaucoup plus complètes et dans lesquelles l'obligation de souscription d'assurance pour l'utilisation du local a été inscrite.

5.8.3 La contribution du département à des garanties complémentaires santé et prévoyance

Une telle contribution est prévue par l'article 22 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et par l'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Ses modalités sont précisées par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.

Depuis le 1^{er} mars 2013, le conseil départemental des Landes accorde une participation financière, en tant qu'employeur, pour les garanties sur les risques santé et prévoyance souscrits par ses agents. Ce dispositif a été mis en place par une délibération de la commission permanente du 26 mars 2013, puis remis à jour par délibération de la même commission du 6 novembre 2017. Le montant de la participation départementale pour le risque santé est accordé en fonction des revenus de l'agent ; cette participation est directement versée aux agents, sur la base d'une forfait mensuel approuvé par la délibération susmentionnée du 6 novembre 2017 ; le versement de cette participation est déclenché chaque année par la production par les agents de leur attestation d'adhésion à un contrat labellisé.

Selon les données produites, en 2017, sept cent cinquante-trois agents bénéficiaient de l'aide départementale pour la protection sociale complémentaire santé (pour un coût global pour le département de 0,12 M€) et neuf cent trente agents pour la protection sociale complémentaire prévoyance (pour un coût global de 0,15 M€). Pour le département, le coût total cumulé 2013-2017 des deux dispositifs santé et prévoyance s'est élevé à 1,11 M€.

5.9 Le contentieux en matière de personnel

Selon les éléments produits par le département, il y a eu de 2013 à 2017 relativement peu de contentieux intentés par des agents à son encontre (six au total, dont un seul perdu par le département). Par ailleurs, le département protège ses agents agressés en intentant des actions en justice (onze actions intentées, dont neuf en 2017-2018).

6 L'EVOLUTION DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DU DEPARTEMENT SUITE A LA LOI DU 7 AOÛT 2015

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a réduit les possibilités d'intervention du département en matière économique. Ces évolutions ont été précisées par deux instructions :

- l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR RDFB1520836N) relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ; cette instruction, qui a fait l'objet de requêtes en annulation de la part de l'assemblée des départements de France et de plusieurs départements, a été validée par décision du Conseil d'Etat n° 397366 du 12 mai 2017³² ;
- l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. Cette instruction rappelle que le département n'est plus compétent en matière d'interventions économiques de droit commun et ne conserve que des compétences déterminées par la loi pour intervenir sur des objets spécifiques et limités. Elle insiste par ailleurs sur le fait que les nouvelles règles relatives aux aides aux entreprises s'appliquent y compris lorsqu'une autre législation a attribué à une collectivité une compétence globale dans un domaine thématique³³.

Les développements qui suivent reprennent, domaine par domaine, l'évolution du droit applicable, les interventions du département des Landes avant la réforme, les évolutions mises en œuvre par le département suite à la réforme et l'appréciation pouvant être portée par la chambre régionale des comptes sur l'adéquation au nouveau cadre juridique des mesures prises par le département.

6.1 Les aides aux entreprises et à l'immobilier d'entreprises

6.1.1 L'évolution du droit applicable aux départements

En ce domaine, l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) comporte les précisions suivantes.

A compter du 1er janvier 2016, le département ne peut plus intervenir dans les domaines suivants :

³² Sur la suppression de la clause de compétence générale des départements du fait de la nouvelle rédaction de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, le Conseil d'Etat s'est référé à la décision du Conseil constitutionnel n°2016-565 QPC du 16 septembre 2016 qui a jugé conforme à la Constitution que la limitation apportée par la loi n°2015-991 du 7 août 1995 : « *Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* ».

³³ Par exemple, les compétences en matière de tourisme sont partagées entre toutes les collectivités mais les aides aux entreprises du secteur touristique doivent rester dans les limites des nouvelles règles de compétence et de fond.

- participation au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (la rédaction de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales issue de la loi du 7 août 2015 ne le permet plus) ;

- définition d'un régime d'aides et mise en œuvre avec l'accord de la région (la rédaction de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales issue de la loi du 7 août 2015 ne le permet plus) ou en concluant une convention avec l'Etat (abrogation de l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales) ;

- aides en faveur d'entreprises en difficulté (abrogation de l'article L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales) ;

- participation au capital de sociétés de garantie (abrogation de l'article L. 3231-7 du code général des collectivités territoriales).

Le département ne peut pas non plus recevoir délégation de la région en matière d'aides aux entreprises.

Par ailleurs, les interventions du département en faveur du développement économique dont le fondement légal était la clause de compétence générale ne sont plus possibles depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe (c'est-à-dire le 9 août 2015), l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales ayant été modifié sur ce point. Toutefois, l'exécution des engagements précédents pris sur le fondement de cette même clause se poursuit jusqu'au 31 décembre 2015, en application du XX de l'article 133 de la loi du 7 août 2015³⁴.

S'agissant des aides à l'immobilier d'entreprises, le département a perdu sa compétence de plein droit en la matière. Toutefois, l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015, donne la possibilité aux communes ou à leurs groupements de lui déléguer la compétence d'octroi des aides à l'immobilier par voie de convention.

Enfin, les compétences suivantes ont été maintenues et non modifiées par la loi du 7 août 2015 :

- l'aide destinée à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires mentionnée à l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales est maintenue, à titre de compétence partagée ;

- le département conserve la compétence d'octroyer les aides à l'exploitation de salles de cinéma mentionnées à l'article L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales ;

- en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 dispose en son article 7 que la région élabore une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et peut contractualiser notamment avec les départements pour sa mise en œuvre.

³⁴ « Sauf disposition contraire, l'exécution des engagements juridiques, financiers et budgétaires pris par les départements et par les régions avant la date de publication de la présente loi en dehors des domaines de compétences que la loi leur attribue se poursuit jusqu'au 31 décembre 2015 ».

6.1.2 Les interventions du département des Landes avant la réforme

Avant l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, le département des Landes intervenait en faveur des entreprises landaises ou des collectivités territoriales dans le cadre de règlements départementaux, de plusieurs manières :

- le fonds départemental d'aide au développement industriel et artisanal et à la création d'emplois finançait les projets de création ou d'extension de zones d'activités économiques communales ou intercommunales. Il attribuait également des subventions pour la construction ou la réhabilitation de bâtiments industriels ;
- les aides aux entreprises en difficulté étaient versées sous la forme d'avances remboursables ;
- les aides à l'artisanat prenaient les formes suivantes : aides aux actions collectives d'investissement, aides à la formation, aides à la coopération artisanale et aides à l'investissement matériel des entreprises artisanales de production ;
- les aides à la pêche artisanale concernaient les projets d'achat ou de modernisation des navires des pêcheurs professionnels landais ;
- les aides départementales à l'innovation s'adressaient aux projets innovants de petites et moyennes entreprises landaises validés par Oseo Innovation ;
- des aides étaient apportées à la création ou au développement des sociétés coopératives et participatives ;
- des mesures spécifiques concernaient l'économie sociale et solidaire.

Hors règlement, le département des Landes pouvait intervenir également, de manière exceptionnelle, sous forme de subventions ou d'avances remboursables.

6.1.3 Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme

Le département a indiqué que ses règlements concernant des aides directes n'ont pas été reconduits depuis la promulgation de la loi NOTRé.

Il a produit par ailleurs le tableau ci-après, qui précise l'évolution des interventions de la direction des entreprises et initiatives économiques entre 2013 et 2018.

Le montant de 0,35 M€ figurant dans le tableau pour l'année 2018 intègre notamment 0,16 M€ de subventions à la chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) des Landes pour son programme d'actions annuelles, 0,07 M€ de subventions à la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment des Landes pour son programme d'actions annuelles et 0,04 M€ de subventions à une association fédérant des entreprises de glisse et de surf, ...) pour son programme d'actions annuelles.

		Soutien à la filière avicole		Développement industriel		Commerce, artisanat et pêche	Soutien aux organismes à vocation économique	Totaux
		avances	subventions (act. partielle)	avances	subventions	subventions	subventions	
2013	montants	0	0	2 630 000	882 614	107 719	3 307 527	6 927 861
	nombre de dossiers	0	0	10	16	16	38	80
2014	montants	0	0	2 142 000	1 458 164	89 815	1 216 879	4 906 858
	nombre de dossiers	0	0	11	19	10	16	56
2015	montants	0	0	3 910 000	870 861	398 209	2 050 814	7 229 885
	nombre de dossiers	0	0	17	16	20	26	79
2016	montants	637 500	611 609	0	66 000	0	2 126 231	3 441 339
	nombre de dossiers	3	55	0	1	0	22	81
2017	montants	0	650 769	0	233 376	39 770	1 400 728	2 324 644
	nombre de dossiers	0	91	0	3	1	18	113
2018	montants						351 350	351 350
	nombre de dossiers						7	7

Par ailleurs, le département a indiqué poursuivre ses aides en faveur de l'économie sociale par le soutien de deux associations (Union régionale des sociétés coopératives et participatives –URSCOP- et Comité du bassin d'emploi de Seignanx), qui ont perçu en cumul 2013-2017 respectivement 0,33 M€ et 1,20 M€ d'aides. Selon le département, ce soutien s'applique conformément aux statuts de chacune de ces structures et ces aides s'inscrivent dans le cadre juridique de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Enfin, le département des Landes a indiqué que les intercommunalités, seules compétentes désormais en matière d'immobilier d'entreprises, déterminent un règlement d'aide à l'immobilier d'entreprises sur leur territoire dont elles délèguent l'octroi par voie de convention au département. Ces conventions définissent les types de projets immobiliers soutenus, les objectifs, les modalités et les délais de la subvention attribuée. Dix-huit conventions de ce type devaient être signées en 2018.

6.1.4 L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme

6.1.4.1 Sur les aides directes aux entreprises

Pour ce qui est des aides directes aux entreprises (hors secteurs agricole et forestier – voir ci-après), la chambre régionale des comptes constate qu'en abrogeant ses règlements antérieurs, le département des Landes a correctement tiré les conséquences de la réforme de la loi NOTRe. Le contrôle n'a toutefois pas été approfondi pour examiner précisément l'utilisation faite par les trois bénéficiaires susmentionnés des subventions départementales attribuées en 2018.

6.1.4.2 Sur le soutien de structures relevant de l'économie sociale et solidaire

Pour le soutien à l'URSCOP et au Comité du bassin d'emploi du Seignanx, le département se fonde sur la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, dont l'article 1^{er} définit l'économie sociale et solidaire³⁵.

L'article 7 de la même loi dispose que « *la région élabore, en concertation avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire, une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et peut contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional* ».

Au cas d'espèce, le département des Landes a indiqué qu'une convention de partenariat en faveur du soutien à l'économie sociale et solidaire allait être signée avec la région Nouvelle-Aquitaine, son principe ayant été voté par le conseil départemental le 26 mars 2018 et son contenu ayant été approuvé lors du vote de la seconde décision budgétaire modificative 2018.

Cette convention de partenariat entre le département et la région n'était pas encore signée à la fin 2018. Il a été indiqué que ce retard est dû au fait que la région devait au préalable la faire approuver en conférence territoriale de l'action publique.

La chambre régionale des comptes observe donc qu'il aura fallu près de quatre ans et demi après l'adoption de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 pour y procéder, le département des Landes étant dès lors intervenu en ce domaine jusqu'en 2018 inclus en dehors du fondement conventionnel imposé par la loi.

6.1.4.3 Sur les interventions du département en matière d'immobilier d'entreprise

Pour ce qui est des aides à l'immobilier d'entreprises, il convient de rappeler les dispositions précises de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, telles

³⁵ Il s'agit « *d'un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :*

1° *Un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices ;*

2° *Une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation, dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise ;*

3° *Une gestion conforme aux principes suivants :*

a) *Les bénéfices sont majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise ;*

b) *Les réserves obligatoires constituées, impartageables, ne peuvent pas être distribuées. (...).*

II. - *L'économie sociale et solidaire est composée des activités de production, de transformation, de distribution, d'échange et de consommation de biens ou de services mises en œuvre :*

1° *Par les personnes morales de droit privé constituées sous la forme de coopératives, de mutuelles ou d'unions relevant du code de la mutualité ou de sociétés d'assurance mutuelles relevant du code des assurances, de fondations ou d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association (...)* ;

2° *Par les sociétés commerciales qui, aux termes de leurs statuts, remplissent les conditions suivantes :*

a) *Elles respectent les conditions fixées au I du présent article ;*

b) *Elles recherchent une utilité sociale au sens de l'article 2 de la présente loi ;*

c) *Elles appliquent les principes de gestion suivants (...).*

qu'elles sont issues de l'article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 : « Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes (...) et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. / Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. (...) Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise. / La région peut participer au financement des aides et des régimes d'aides mentionnés au premier alinéa du présent article dans des conditions précisées par une convention passée avec la commune (...) ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. / Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article. / (...) ».

Le quatrième alinéa souligné ci-dessus a été introduit dans la loi NOTRe par l'Assemblée Nationale, en première lecture, dans le cadre des discussions s'étant tenues le 19 février 2015³⁶. Il résulte d'un amendement (n° 1148³⁷).

L'examen détaillé des débats parlementaires montre que le législateur a entendu, par cette disposition, permettre aux départements d'intervenir, par convention avec les communes ou structures intercommunales, pour l'ingénierie de ces dispositifs d'aide (instruction des dossiers, prise de décisions sur la base des règlements adoptés par les communes et intercommunalités, versement des aides aux entreprises bénéficiaires et suivi).

En revanche, il ressort clairement du rejet par l'Assemblée Nationale, le même jour, d'un autre amendement (n° 1177³⁸) que le législateur a exclu la possibilité pour les départements de pouvoir participer, à l'instar des régions, au financement des régimes d'aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.

Cette interprétation figure aussi de manière explicite dans l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) : « Le département peut octroyer des aides à l'investissement des communes et de leurs groupements et contribuer au financement des projets dont ces derniers sont maîtres d'ouvrage. Cependant, la contribution du département ne peut avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise ».

Comme indiqué précédemment, le département des Landes intervient désormais par voie de conventions passées avec dix-huit établissements publics de coopération intercommunale, lesquels déterminent un règlement d'aide à l'immobilier d'entreprises sur leur territoire dont ils délèguent l'octroi au département.

³⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150161.asp#P458507>

³⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2553/AN/1148.asp>

³⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2553/AN/1177.pdf>

La convention type qui a été produite recense différents types d'aides³⁹. Mais elle est assez peu disert quant aux modalités de financement. En effet, seuls deux articles comportent les indications suivantes relatives au financement :

- l'article 2 stipule que, pour les investissements immobiliers des établissements publics de coopération intercommunale pour la création le maintien ou la reprise d'activités commerciales et artisanales de proximité, le taux maximal de subventions publiques est de 30 % du montant total des opérations. *« Sur ces 30 %, après déduction de la subvention de l'Etat (Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux), le département interviendra à hauteur de 80 % et l'intercommunalité à 20 % ».*
- son article 6 stipule en ses deux premiers alinéas qu'*« un bilan relatif à la présente convention sera présenté annuellement par le département des Landes à la communauté de communes. / Le bilan pourra comprendre une analyse quantitative des concours du département. Il pourra également comprendre une analyse qualitative au regard de l'impact des aides accordées. / (...) »*

Le département des Landes a apporté les précisions suivantes :

« Le département finance les aides à l'immobilier d'entreprises octroyées au titre de la délégation qui lui est consentie par les communautés de communes sur ses propres crédits. Les intercommunalités financent une part de l'aide publique uniquement quand elles sont maîtres d'ouvrage et qu'elles obtiennent de l'Etat de la DETR (pour leur investissements immobiliers) (article 2 susmentionné). (...). Le montant des aides à l'immobilier d'entreprises octroyées par le département en 2018 est de 941 375 €. Le département attribue ces aides conformément à la convention cadre signée avec les établissements publics de coopération intercommunale (...) ».

Le département a aussi produit un tableau qui détaille les aides qu'il a financées en 2018 pour un montant total de 0,94 M€. Il s'agit d'aides à la construction ou à l'extension, versées directement à une douzaine d'entreprises et décidées par la commission permanente lors de ses séances du 15 juin 2018, du 28 septembre 2018, du 19 octobre 2018 et du 16 novembre 2018. Quant au tableau des aides versées à des entreprises en 2017, il mentionne une subvention de 0,08 M€ décidée cette année-là et versée à une entreprise pour l'extension d'un bâtiment.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué s'être fondé, pour l'engagement de fonds propres du département en matière d'aides à l'immobilier d'entreprises, sur la lettre adressée le 3 novembre 2016 par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales aux préfets de régions et de départements.

³⁹ - subvention pour les investissements immobiliers des entreprises industrielles (plafonnées à 160 000 €, avec un double mécanisme de plafonnement en fonction des emplois créés) ;

- subvention pour les investissements immobiliers des entreprises artisanales de production ;
- subvention pour les investissements immobiliers des établissements publics de coopération intercommunale pour la création le maintien ou la reprise d'activités commerciales et artisanales de proximité ;
- subvention pour les investissements immobiliers des sociétés coopératives et participatives (plafonnées à 160 000 €, avec un double mécanisme de plafonnement en fonction des emplois créés) ;
- subvention pour les investissements immobiliers des coopératives artisanales (plafonnées à 60 000 €, dans la limite de 20% des investissements) ;
- subvention pour les pépinières d'entreprises (plafonnées à 160 000 €, dans la limite de 20% des investissements) ;
- subvention dans le cadre des opérations collectives.

Cette lettre indique notamment, s'agissant des aides à l'immobilier d'entreprises, que lorsqu'il agit par délégation de la part des communes ou EPCI à fiscalité propre, « *le département, si la convention de délégation le prévoit, peut engager ses fonds propres en plus de ceux alloués par la commune ou l'EPCI. Dans ces cas, ces fonds seront attribués dans le cadre de la "définition des aides ou des régimes d'aides" décidée par la commune ou l'EPCI* ».

Dans sa réaction à la communication administrative qui lui avait été adressée, le préfet des Landes a indiqué que ses services avaient examiné de manière approfondie le projet de convention-type entre le département et les EPCI et avaient formulé à cette égard diverses observations sur plusieurs points discutables.

Le préfet a indiqué également avoir saisi le pôle juridique de la direction générale des collectivités locales et avoir obtenu en mars 2018 la précision suivante concernant la lettre ministérielle du 3 novembre 2016 : un EPCI peut déléguer à un département sa compétence d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprises ; « *le département pourra ensuite financer cette aide à hauteur de 100 %* » ; il convient toutefois de noter que les règles de la maîtrise d'ouvrage doivent s'appliquer, dans l'hypothèse où une personne publique est maître d'ouvrage ; en conséquence, cette personne publique devra apporter un financement minimum.

La chambre régionale des comptes observe toutefois que l'interprétation donnée sur ce point par la lettre ministérielle du 3 novembre 2016 est contraire à l'intention exprimée par le législateur. En effet, comme indiqué précédemment, dans le cadre de l'examen du projet de loi qui allait devenir la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, l'Assemblée nationale avait clairement rejeté, le 19 février 2015, lors de la dernière discussion sur la nouvelle formulation de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, l'amendement n°1177 qui proposait que les départements puissent participer au financement des régimes d'aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.

De plus, l'interprétation figurant sur ce point dans la lettre ministérielle du 3 novembre 2016 contredit celle qui était mentionnée par l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J), laquelle a été publiée selon les règles et modalités prévues par les articles L. 312-2 et R. 312-3-1 du code des relations entre le public et l'administration, comme cela doit être le cas pour toutes « *les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives* ». En revanche, tel n'a pas été le cas de la lettre ministérielle du 3 novembre 2016, qui n'a été publiée dans aucun bulletin officiel d'un ministère et qui n'est pas disponible sur le site internet public circulaires.gouv.fr. Or, en application de l'article R. 312-7 du même code : « *les instructions ou circulaires qui n'ont pas été publiées (...) ne sont pas applicables (...)* ».

La chambre régionale des comptes observe donc que le département a continué en 2017 et en 2018, et ce en méconnaissance des nouvelles dispositions de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, à financer sur ses propres fonds, pour des montants importants, des aides à l'investissement immobilier qui ont été versées directement à des entreprises. Elle recommande donc au département de mettre un terme à ces financements irréguliers.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes observe que même la possibilité pour le département de pouvoir financer les investissements immobiliers des établissements publics de coopération intercommunale pour la création, le maintien ou la reprise d'activités commerciales et artisanales de proximité, prévue par l'article 2 susmentionné de la convention-type, pose des problèmes en termes de régularité :

- le département a indiqué se fonder, pour l'octroi de ces subventions aux structures intercommunales, sur le premier alinéa de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales aux termes duquel : « *I.- Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande* » ;
- mais, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, cet argumentaire apparaît juridiquement très fragile, dès lors que cette disposition législative doit nécessairement être combinée avec celle de l'article L. 3211-1 du même code qui ne permet plus au département d'intervenir que « *dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* » ;
- or, la possibilité pour les départements de contribuer au financement de projets visant à faciliter l'installation d'entreprises et dont les communes et intercommunalités sont maîtres d'ouvrage n'est pas prévue par le cadre juridique issu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. Au demeurant, et comme indiqué précédemment, cette possibilité est exclue par l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J), qui rappelle dans son commentaire de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales que la contribution d'un département à ce titre ne peut avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise.

6.2 Les aides spécifiques aux filières agricoles et forestières

6.2.1 L'évolution du droit applicable aux départements

Aux termes de l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales créé par l'article 94 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 : « *Par dérogation à l'article L. 1511-2, le département peut, par convention avec la région et en complément de celle-ci, participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs au sens des articles L. 551-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime et d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche. Ces aides du département ont pour objet de permettre à ces organisations et à ces entreprises d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement. / Ces aides s'inscrivent dans un programme de développement rural et régional ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen, notifié ou exempté de notification* ».

En ce domaine, l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) précise que la seule forme que peut prendre la participation du département est la subvention. Par conséquent, des aides matérielles ou humaines telles la mise à disposition gratuite d'experts auprès d'organisations, les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de conseil, ne peuvent être octroyées sur ce fondement.

6.2.2 Les interventions du département des Landes avant la réforme

Avant l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, les modalités d'interventions économiques du département des Landes étaient les suivantes.

En matière d'agriculture, elles relevaient d'un règlement d'intervention, approuvé chaque année par l'assemblée départementale, à l'exception de l'aide aux coopératives (relevant du dispositif cofinancé par le fonds européen agricole pour le développement rural et la région Nouvelle-Aquitaine) et du fonds départemental pour l'agriculture durable. La politique agricole du département des Landes visait à préserver l'environnement en incitant à des modifications de pratiques, à soutenir les politiques de qualité génératrices de valeur ajoutée, à développer les circuits courts et de proximité et à encourager l'agriculture en coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA). Elle visait également au maintien d'une agriculture familiale en conservant un nombre important d'exploitations sur l'ensemble du territoire, en particulier en aidant les investissements en élevages (volailles, palmipèdes, bovins, lait et viandes) et les jeunes agriculteurs.

En matière de forêt, les objectifs poursuivis par le département étaient de renforcer l'importance économique, sociale et environnementale de la forêt landaise, par la préservation des milieux, la modernisation des entreprises et l'optimisation des surfaces en production.

6.2.3 Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme

Suite à l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, le département des Landes a conventionné transitoirement avec la région Nouvelle-Aquitaine dès 2016. Le département a indiqué avoir achevé, à cette occasion, la mise en conformité des aides avec les régimes d'aide d'Etat vis-à-vis de la réglementation européenne.

Une deuxième convention, a été signée avec la région Nouvelle-Aquitaine le 23 juin 2017 pour la période 2017-2020. La signature de cette convention permet au département de « *participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur (.../...) d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche* ». Un premier avenant a permis d'y inclure les actions portant sur la forêt et un second les espaces test agricoles qui sont mis en place à partir de 2018.

Selon le département, globalement, les aides aux investissements et les aides aux structures (action de conseil, appui technique, promotion) ont été maintenues. Les bases juridiques relèvent de dispositifs notifiés ou du règlement de minimis s'agissant des aides aux structures, tandis que celles portant sur les investissements relèvent toujours d'un règlement d'intervention modifié approuvé par le conseil départemental.

Le département intervient également en matière d'action sanitaire, ces interventions n'ayant pas fait l'objet de remarques de la part du préfet des Landes.

Enfin, le département a accordé depuis 2016, de manière exceptionnelle face à l'importance de la crise aviaire, des aides pour soutenir la filière avicole. Ces aides (avances remboursables aux couvoirs et aides à l'activité partielle) ont été mises en place en concertation avec l'Etat et la région Nouvelle-Aquitaine afin de répondre à l'urgence de la situation et de soutenir la trésorerie des entreprises impactées à deux reprises consécutives.

Le département a produit des données chiffrées relatives aux montants des crédits ouverts pour ses différentes interventions en matière agricole :

- en fonctionnement, 13,78 M€ de crédits ont été ouverts en cumul 2013-2018, dont 4,04 M€ pour des actions de promotion et de commercialisation (132 dossiers), 3,58 M€ pour des organismes de développement et d'animation rurale (154 dossiers), 2,15 M€ pour les conventions de partenariat agro-environnemental (44 dossiers), 1,81 M€ pour des actions dans le domaine sanitaire et de prévention (18 dossiers), 1,35 M€ pour les analyses de grippe aviaire (4 dossiers), 0,67 M€ pour l'appui technique (61 dossiers) et 0,18 M€ au titre du fonds agriculture durable (3 dossiers) ;
- en investissement, 14,72 M€ de crédits ont été ouverts en cumul 2013-2018, dont 5,08 M€ au titre des aides à l'agriculture respectueuse de l'environnement en Aquitaine (AREA) - plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles (PCEA) (834 dossiers en cumul 2013-2017), 3,00 M€ pour la ressource en eau (33 dossiers en cumul 2013-2017), 2,01 M€ pour les CUMA (234 dossiers en cumul 2013-2017), 1,80 M€ pour les coopératives (4 dossiers en cumul 2013-2017), 1,64 M€ pour la modernisation des exploitations (374 dossiers en cumul 2013-2017), 0,88 M€ au titre du fonds d'agriculture durable (12 dossiers en cumul 2013-2017) et 0,31 M€ pour la transformation de fermes (25 dossiers en cumul 2013-2017).

Pour ce qui est de ses interventions dans le domaine forestier, le département a ouvert des crédits d'un montant cumulé 2013-2018 de 0,99 M€ en fonctionnement et de 0,31 M€ en investissement.

6.2.4 L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme

Les documents suivants ont été examinés :

- les conventions susmentionnées passées avec la région en 2016 (pour la période transitoire jusqu'en fin 2016) puis en 2017 (pour la période 2017-2020), en application de l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi que des deux avenants à la seconde convention ;
- le règlement d'intervention du conseil départemental des Landes en agriculture de 2015 et d'avril 2018.

La nature des aides pouvant être attribuées en application de ce cadre nouveau, postérieur à la loi NOTRe, n'appelle a priori pas de difficultés au plan juridique.

Les modalités d'organisation mises en place ont toutefois suscité une interrogation quant au montage retenu.

La convention 2017-2020 passée avec la région indique en son article 3 que « *les aides publiques, en investissement et en fonctionnement, mises en œuvre par le département des Landes, dans les secteurs agricole, piscicole, agroalimentaire et forestier, s'inscrivent dans les orientations communes avec la région (...)* ». Elle précise en son article 4 que « (...) le département des Landes s'engage à transmettre à la région, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides qu'il a mis en œuvre au titre de l'année civile précédente ». Par ailleurs, et comme le montre la comparaison entre les « *règlements d'intervention du conseil départemental des Landes en agriculture* » de 2015

(avant la loi NOTRé) et en 2018 (après l'intervention de cette loi), les objectifs, priorités et modalités d'interventions du département des Landes en matière d'agriculture et de forêt n'ont quasiment pas été modifiés par rapport à la situation antérieure à la loi NOTRé.

Ainsi, le dispositif mis en place depuis cette loi amène le département des Landes à continuer à verser lui-même des aides directement aux organismes et producteurs soutenus sur la base d'un règlement d'intervention qu'il a lui-même défini (même s'il s'intègre dans le cadre général conventionnel fixé avec la région).

Or, l'article L. 3232-1-2 précité du code général des collectivités territoriales ne prévoit que la possibilité pour le département de participer au « *financement d'aides accordées par la région* », « *en complément de celle-ci* ».

Ce constat a conduit à s'interroger sur l'intention précise du législateur sur ce point. La formulation susmentionnée de l'article L. 3232-1-2 résulte de l'adoption, le 5 mars 2015⁴⁰, d'un amendement déposé par le gouvernement⁴¹ lors de la première lecture devant l'Assemblée Nationale du texte qui allait devenir la loi NOTRé. L'exposé sommaire de cet amendement était le suivant : « *(Il) a pour objet de permettre au département d'intervenir, dans le cadre d'une convention avec la région, en complément ou avec l'accord de cette dernière, en faveur d'une filière ou d'une entreprise agricole, forestière ou de pêche sous forme d'octroi de subvention. (...)* ».

En mentionnant le terme « *ou avec l'accord de cette dernière* », cet exposé des motifs de l'amendement⁴², ouvre donc la voie à une interprétation plus large qu'une seule intervention départementale « *en complément* » de la région. De ce fait, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, la chambre régionale des comptes considère que le montage retenu dans le département des Landes ne paraît, a priori, pas incompatible avec les nouvelles dispositions de l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales.

6.3 Les participations aux capitaux d'organismes

6.3.1 L'évolution du droit applicable aux départements

Aux termes de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales (SEML) qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. (...)°* ».

Aux termes de l'article L. 1531-1 du même code : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales (SPL) dont ils détiennent la totalité du capital. / Ces*

⁴⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150172.asp#P470236>

⁴¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2553/AN/2138.asp>

⁴² Amendement qui a été voté par l'Assemblée Nationale sans discussion sur ce point.

sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. / Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. (...) / Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce. / Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au titre II du présent livre (c'est-à-dire aux mêmes règles que les sociétés d'économie mixte locales) ».

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 n'a pas supprimé la possibilité pour les départements de créer des SEML et SPL dans le cadre de leurs compétences. Elle a toutefois prévu, au VII de son article 133, les dispositions transitoires suivantes : « (...) *Le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement* ».

6.3.2 Les interventions du département des Landes avant la réforme

Avant l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, les participations du département des Landes dans des sociétés de droit privé étaient les suivantes et s'élevaient au total à 4,33 M€ (source : annexe aux compte administratif 2017).

Société	Date	Montant	Total	Capital social (*)	Part du capital détenu par le département
SEML Société d'aménagement des territoires et d'équipement des Landes(SATEL)	1962	19 437	437 071	765 500	57%
	1982	58 312			
	1992	100 159			
	1999	259 163			
SEML Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine (CARA)	1972	152 449	369 689	5 079 617	7%
	1972	217 240			
Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) Aquitaine	1973	15 245	61 910	1 574 640	4%
	1975	12 196			
	1978	18 294			
	1999	16 175			
SPL Société de gestion de la station de Moliets (SOGEM)	1987	11 434	11 434	120 000	10%
SAEM Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (C.A.C.G)	2002	15 234	15 234	2 100 000	1%
SPL Société d'exploitation des intérêts de Port d'Albret (SEIPA)	2003	1 850	1 850	37 000	5%
SEML Gascogne énergies services (GES)	2006	30 000	1 030 000	10 108 590	10%
	2008	1 000 000			
SEML ENERLANDES	2008	1 000 000	1 570 000	2 184 000	72%
	2009	570 000			
SPL DOMOLANDES	2010	10 600	10 600	37 100	29%
SPL TRANS-LANDES	2010	125 100	125 100	1 015 000	12%

Société	Date	Montant	Total	Capital social (*)	Part du capital détenu par le département
Comité ouvrier du logement (société coopérative de production d'HLM)	2014	50 000	50 000	nc	nc
GIP AGROLANDES	2015	550 000	550 000	10 000	5500%
Ecole supérieure de design (ESD) des LANDES	2016	100 000	100 000	2 000 000	5%

6.3.3 Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme

Pour l'éclairer sur les suites à donner à ces participations, le département des Landes a commandité en 2016 une étude juridique qui mentionne, entre autres, les points suivants :

- la loi n'évoque pas explicitement les cas dans lesquels l'objet social d'une société relèverait pour partie de compétences attribuées à d'autres collectivités et pour partie de compétences maintenues aux départements ; dès lors, cette étude estime que *« l'obligation de cession de parts n'est pas opposable au département qui continue à pouvoir justifier sa participation dans une SEM ou une SPL d'aménagement par le fait qu'une partie de son objet social est rattaché à l'une au moins de ses compétences »* ;.
- la loi n'évoque que les situations des SEML et des SPL d'aménagement. Se pose dès lors la question du devenir des participations départementales dans d'autres SPL. Selon, l'étude, lorsque la SPL a pour objet des interventions totalement exclues des compétences d'un département, celui-ci ne peut s'y maintenir. En revanche, lorsque l'objet social de la SPL inclut en partie des compétences départementales mais qu'il est plus large, l'étude fait mention d'un débat jurisprudentiel, alors non encore tranché, et dont la décision la plus aboutie était alors l'arrêt n° 13NT01683 du 19 septembre 2014 de la cour administrative d'appel de Nantes ; l'étude mentionne le risque d'une transposition du raisonnement juridique de cet arrêt, rendu dans le cas de communes et d'un syndicat intercommunal, à la situation des départements, ce qui ferait naître un risque juridique pour ce qui est de leur possibilité de se maintenir dans des SPL qui n'exerceraient qu'en partie des compétences départementales.

Sur ces bases, l'étude juridique susmentionnée a procédé à l'examen de la situation particulière des différents organismes auxquels participe le département et a proposé les évolutions synthétisées dans le tableau de la page suivante.

Organismes	Objet social	Proposition sur le maintien du département	Motivation de la proposition
SEML Société d'aménagement des territoires et d'équipement des Landes(SATEL)	Etude et réalisation de toutes opérations d'aménagement urbain ou touristique, d'équipement économique ou industriel, de construction ou de restauration d'immeubles. Concours aux collectivités locales. Vente, location, gestion, entretien et mise en valeur par tous moyens des immeubles construits et des ouvrages et équipement réalisés	oui	Si une partie des activités de la SATEL relève du développement économique, une autre partie (aménagement rural ou touristique) peut se rattacher aux compétences départementales (articles L.111-2, -4 et -9 et L. 3232-1 du CGCT, L. 121-15 du code rural, L. 113-5 et L. 113-24 du code de l'urbanisme). Il en est de même pour la construction de collèges ou d'équipements sportifs, l'aménagement de routes, ...).
SEML Gascogne énergies services (GES)	Construction de réseaux et distribution de gaz et d'électricité à Aire-sur-Adour, d'eau et d'assainissement à Aire-sur-Adour et hors du département ; production d'électricité, commercialisation d'énergie et de matières premières énergétiques, gestion de réseaux de chaleur, de chaufferie, promotion et commercialisation d'énergies renouvelables, ingénierie et entretien dans le domaine de l'énergie et exploitation de services complémentaires	<u>Oui mais en sécurisant la participation départementale par un recentrage sur les activités en matière d'énergie et d'environnement</u>	Le département peut être une autorité organisatrice de distributions d'électricité et de gaz (article L. 2224-31 du CGCT. Il peut aussi exploiter, faire aménager et faire exploiter des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables (article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010)
SEML Enerlandes	Réalisation d'infrastructures liées au développement des énergies renouvelables ; opérations foncières préalables, promotion du recours aux énergies renouvelables en soutenant les porteurs de projets notamment par des participations financières minoritaires au capital de sociétés.	oui	Le département peut être autorité organisatrice de distribution d'électricité et de gaz (article L. 2224-31 du CGCT. Il peut aussi exploiter, faire aménager et faire exploiter des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables (article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010)
SPL DOMOLANDES(située dans le parc d'activités ATLANTISUD de Saint Geours sur Mamremne)	Prospecter et accompagner l'implantation de tous les porteurs de projets ; favoriser l'implantation et le maintien d'entreprises ; promouvoir les technologies innovantes dans la construction durable, accompagner les porteurs de projets et créateurs d'entreprises. Elle inclut une pépinière d'entreprises, un hôtel d'entreprises et une plate-forme technique.	<u>Non sauf si élargissement de l'objet de la SPL à une activité d'économie sociale et solidaire relevant de la compétence du département avec l'accord de la région</u>	L'activité de cette SPL entre clairement dans le champ de compétences d'aide économique dévolu à la région et dans le champ d'aide à l'immobilier d'entreprise dévolu à l'échelon communal et intercommunal. Pour justifier la maintien du département, son objet social pourrait être étendu à l'accompagnement et à l'implantation de porteurs de projets et d'entreprises s'inscrivant dans le cadre de l'économie sociale et solidaire (loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014)
SPL de gestion de la station de Moliets (SOGEM)	Exploiter des équipements touristiques, sportifs, immobiliers et de loisirs de la station de Moliets et Maâ	oui	L'activité de la SOGEM relève des compétences du département en matière de sport et de tourisme (article L. 1111-4 du CGCT)
SPL d'exploitation des intérêts de Port d'Albret (SEIPA)	Exploitation d'équipements touristiques, sportifs immobiliers et de loisirs, du golf et du tennis de Pinsolle du syndicat intercommunal de Port d'Albert à Soustons	oui	L'activité de la SEIPA relève des compétences du département en matière de sport et de tourisme (article L. 1111-4 du CGCT)
GIP AgroLandesdéveloppement	Contribuer au développement économique à l'échelle départementale voire régionale en favorisant la création et le développement en lien avec les agro-activités et la chimie verte. A cette fin, animer, gérer et développer de technopôle	Non (*)	L'objet du GIP correspond à des compétences de développement économique et d'aide aux entreprises relevant de la région

(*) En réponse aux observations provisoires, le président du conseil départemental a évoqué plusieurs pistes pour sécuriser la participation à ce GIP (voir ci-après).

Interrogé sur les suites données à cette étude juridique, le département des Landes a apporté les précisions suivantes :

- pour la SEM Gascogne énergies services (GES), *« l'activité de la SEM est uniquement liée à l'énergie. Si les statuts de la SEM font référence, dans l'objet social, à des compétences en matière de réseaux d'eau et d'assainissement, la SEM ne les exerce plus dans les faits. En effet, ces compétences initialement déléguées à la SEM par la communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour, ont ensuite été reprises par l'établissement public de coopération intercommunale pour les déléguer au SYDEC. »*

- pour la SPL DOMOLANDES, ces éléments ont été discutés avec la région dans le cadre de l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. La convention devant être conclue avec la région Nouvelle-Aquitaine en faveur du soutien à l'économie sociale et solidaire indique que le département pourra intervenir pour favoriser l'émergence de nouvelles structures, leur consolidation ou leur accompagnement. La SPL DOMOLANDES comprend désormais dans son objet social *« l'accompagnement [des] porteurs de projets qui souhaitent développer une activité d'utilité sociale dans le domaine de la construction durable et répondant aux critères de l'économie sociale et solidaire »*. C'est au titre des actions réalisées dans ce domaine que le département est resté actionnaire de la SPL DOMOLANDES.

- pour le GIP AgroLandes développement, le département ne s'en est pas retiré, la loi NOTRe n'ayant prévu ni une obligation de retrait, ni les modalités d'un éventuel retrait en ce qui concerne ces organismes.

6.3.4 L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme

La chambre régionale des comptes prend acte de l'étude juridique réalisée en 2016 à la demande du département des Landes.

Elle observe également que, dans l'arrêt d'appel susmentionné n° 13NT01683 du 19 septembre 2014 cité par cette étude, la cour administrative d'appel de Nantes a fondé sa position sur une lecture combinée des dispositions de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (applicable aux SPL) et des articles L. 1521-1 et L. 1524-5 du même code, applicables aux SEML. En effet, par renvoi de l'article L. 1531-1 dudit code, et sous réserve des dispositions spécifiques de cet article, les SPL sont soumises aux règles applicables aux SEML.

Cette jurisprudence d'appel a été confirmée, dans un autre dossier, par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 405628 du 14 novembre 2018, en ces termes : *« Il résulte de la combinaison de ces dispositions que (...) la participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales à une société publique locale, qui lui confère un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance et a nécessairement pour effet de lui ouvrir droit à participer au vote des décisions prises par ces organes, est exclue lorsque cette collectivité territoriale ou ce groupement de collectivités territoriales n'exerce pas l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société »*.

Eu égard au caractère très général de ce raisonnement, il n'était donc pas à exclure que les juridictions administratives appliquent à l'avenir, pour toutes les SPL et les SEM, une approche identique et considèrent que la participation d'une collectivité territoriale à de telles sociétés n'est juridiquement possible que pour la gestion de compétences qui lui sont propres

et/ou qu'elle partage avec l'ensemble des autres collectivités actionnaires (en proscrivant par conséquent la participation d'un département à une SEML dont certaines activités ne relèvent pas des compétences départementales).

Dans le cas du département des Landes, les participations suivantes étaient donc susceptibles de poser problème :

- participation à la SEML SATEL car celle-ci a également un objet d'équipement économique ou industriel qui n'est plus de compétence départementale ;
- participation à la SEML Gascogne énergies services (GES) si son objet n'est pas recentré sur les activités en matière d'énergie et d'environnement (en effet, les attributions en matière d'eau et d'assainissement assurées par cette SEM ne relèvent pas de compétences départementales) ;
- participation à la SPL DOMOLANDES, même avec un objet social élargi à une activité d'économie sociale et solidaire avec l'accord de la région, puisque cette SPL exerce par ailleurs des attributions de développement économique ne relevant plus de la compétence départementale.

Toutefois, soucieux d'un risque de fragilisation d'une part importante des 1 284 SPL et SEM existantes du fait de la décision susmentionnée du Conseil d'Etat en date du 14 novembre 2018, le Parlement a adopté la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales. L'article 2 de cette loi a notamment inséré après le 2° de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales une 3° ainsi rédigé : « *la réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires* ». Par ailleurs, l'article 4 de la même loi dispose que « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les dispositions de la présente loi s'appliquent aux sociétés mentionnées aux articles L. 1521-1 et L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme constituées antérieurement à sa date de publication* ».

La chambre régionale des comptes constate donc que cette modification législative récente offre au département des Landes la possibilité de préciser et de sécuriser juridiquement sa participation dans les deux SEM et dans la SPL susmentionnées.

Elle observe cependant également que la difficulté qui se posera désormais sera de vérifier que le département intervient bien uniquement dans son champ de compétence à travers sa participation à ces sociétés.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes observe qu'il appartiendra au département de s'interroger sur la possibilité juridique et sur les modalités du maintien de sa participation dans les deux structures suivantes :

- participation au GIP AgroLandes développement (dont les compétences en matière de développement économique et d'aide aux entreprises ne relèvent plus du département) ;
- participation au capital de l'Ecole Supérieure de Design des Landes (une telle participation semblant se rattacher plutôt à la compétence régionale en matière de formation ou à la compétence de l'Etat en matière d'enseignement supérieur).

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé qu'en ce qui concerne le GIP Agrolandes développement, la participation du Département s'inscrit dans le cadre des aides versées en faveur des entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche. Afin de clarifier cette intervention, le Département envisage de faire préciser que le GIP Agrolandes développement entre dans le cadre du conventionnement conclu avec la Région sur ce type d'aides.

Cependant, s'agissant de la situation de l'Ecole Supérieure de Design des Landes, elle n'a fait l'objet d'aucune réponse de la part du président du conseil départemental ou du président du conseil régional, ce dernier ayant simplement rappelé que la région avait été sollicitée par plusieurs départements pour se substituer à eux dans le capital de différentes SEM ou SPL mais a fait savoir qu'elle ne le souhaitait pas.

6.4 Les garanties d'emprunts

6.4.1 L'évolution du droit applicable aux départements

Les dispositions du code général des collectivités territoriales issues de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sont les suivantes :

- article L. 3231-4 : « *Un département ne peut accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement à une personne de droit privé mentionnée à l'avant-dernier alinéa du présent article (organismes d'intérêt général visés aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts) ou au 1° du I de l'article L. 3231-4-1 ou réalisant une opération mentionnée aux I et II du même article L. 3231-4-1 que dans les conditions fixées au présent article. / (...)* » ;
- article L. 3231-4-1 : « *I. – Les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 3231-4 ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par un département : / 1° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ; / 2° Pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ; / 3° En application du plan départemental prévu à l'article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; / 4° Pour les opérations prévues à l'article L. 312-3-1 du code de la construction et de l'habitation. / II. – Les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 3231-4 ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts accordées par un département pour des opérations d'aménagement réalisées dans les conditions définies par les articles L. 300-4 à L. 300-5-2 du code de l'urbanisme (...)* »

En ce domaine, l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J -fiche n° 12) apporte les précisions suivantes.

La loi du 7 août 2015 a « *restreint le champ d'intervention du département en matière de garanties d'emprunt ou de cautionnement : celui-ci est désormais recentré sur les opérations relevant du champ social et du logement. Le département ne peut donc désormais garantir que*

les emprunts de certaines entreprises ou personnes privées limitativement énumérées par la loi. (...) »

Selon cette instruction, les départements peuvent donc accorder leur garantie aux emprunts de trois types de personnes de droit privé :

- « *les organismes d'intérêt général visés aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts* » (associations reconnues d'utilité publique, associations dont l'objet est de verser des aides financières à la création d'entreprises, organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial, sportif ou culturel, organismes de défense de l'environnement, de diffusion de la culture et de la langue française, ...) ;

- « *les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte réalisant des opérations de construction, acquisition ou amélioration de logements* » ;

- « *toute personne de droit privé réalisant les opérations suivantes* » : la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements ; la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées ; les opérations réalisées en application du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ; la réalisation de travaux, l'acquisition, la construction et la gestion des immeubles à usage d'habitation au bénéfice des fonctionnaires de la police et de la gendarmerie nationales, des services départementaux d'incendie et de secours ou des services pénitentiaires, ainsi que les locaux accessoires à ces immeubles et les locaux nécessaires au fonctionnement des gendarmeries ; les opérations d'aménagement prévues aux articles L. 300-4 à L. 300-5-2 du code de l'urbanisme, à la double condition que ces opérations concernent principalement la construction de logements et soient situées dans certaines zones.

6.4.2 Les interventions du département des Landes avant la réforme

Avant l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, selon l'annexe au compte administratif 2017, les emprunts garantis par le département des Landes étaient les suivants :

Nom de l'organisme	Montant de l'engagement (capital restant dû au 31 décembre 2017)
Total des emprunts contractés pour des opérations de logement social	285 393 889
Total des emprunts contractés par des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou des maisons de retraite	12 350 153
Emprunts autres	41 510 182
Association le Château de Cauneille	4 494 421
Association AVIADA	4 505 600
Association européenne des handicapés moteurs Tarnos	9 110 945
Fédération des œuvres laïques du Lot et Garonne (foyer)	612 241
Foyer de handicapés Jean-Pierre Vives	5 700 202
Institut héliο-marin de Labenne association	7 003 205
Maison de retraite La Martinière association	1 954 628
S.E.M.L. d'aménagement des territoires et d'équipement des Landes(SAT.L)	6 949 599
S.C.I. le Cottage	1 179 342
TOTAL	339 254 224

6.4.3 Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme

Le département n'a pas fait état d'évolutions particulières dans sa pratique des garanties d'emprunts suite à l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

Il avait toutefois commandité en 2016 une étude juridique, qui comportait des analyses sur deux points particuliers.

En premier lieu, cette étude s'interrogeait sur la possibilité ou pas pour le département de pouvoir continuer à octroyer des garanties d'emprunts à toutes les SEML ou bien seulement à celles agissant dans les domaines visés par l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales. En se basant sur la page 180 du compte rendu intégral des séances du Sénat en date du 15 janvier 2015⁴³, cette étude estimait que *« la lecture de ces travaux parlementaires permet de confirmer que ce sont bien toutes les SEM, quel que soit leur domaine d'activité, qui sont susceptibles de bénéficier des garanties d'emprunts de la part de leur département »*.

Cette étude estime donc que *« la SEM Gascogne énergies services peut percevoir des garanties d'emprunts de la part du département en application de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales »*. Pour autant, il ressort des documents produits que le département n'a pas accordé, jusqu'en 2018 inclus, de garantie d'emprunt à cette SEML.

En revanche, la SEML SATEL a bénéficié de nouvelles garanties d'emprunts en 2017 pour l'aménagement du parc d'activités AgroLandes à Haut-Mauco (pour une garantie à hauteur de 1,792 M€) puis en 2018 pour trois opérations, à savoir la restructuration de la zone d'activités Pédebert à Soorts-Hossegor, la réalisation de la ZAC L'Hermitage-Northon à Saint-Martin-de-Seignanx et l'aménagement de la ZAE Atlantisud à Saint-Geours-de-Maremne (pour des garanties nouvelles à hauteur de 11,2 M€). Ces garanties ont donc été accordées à la SEML SATEL pour des opérations autres que la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements réalisés.

En deuxième lieu, la note juridique susmentionnée de 2016 s'interroge sur la possibilité ou pas pour le département de pouvoir continuer à octroyer des garanties d'emprunts à des établissements sociaux et médico-sociaux (maisons de retraite, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, maisons accueillant des personnes handicapées ou des jeunes en difficulté...).

Sur ce point, la note souligne les difficultés issues de la nouvelle rédaction, plus réductrice, de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales après l'intervention de la loi NOTRé. En effet, ces établissements ne sont plus explicitement cités au nombre de ceux pour lesquels le département pourra octroyer une garantie d'emprunt. Ils ne pourront donc en bénéficier que s'ils rentrent, après une analyse au cas par cas, dans d'autres catégories autorisées (organismes d'intérêt général au sens du code général des impôts, réalisation d'une opération de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisée avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossée en tout ou partie à des ressources défiscalisées).

⁴³ Voir <http://www.senat.fr/seances/s201501/s20150115/s20150115.pdf>

6.4.4 L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme

S'agissant des garanties d'emprunts accordées par le département avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, sous réserve de l'appréciation des juridictions financières, la chambre régionale des comptes considère qu'elles devraient pouvoir bénéficier de la disposition transitoire du VI de l'article 133 de la loi NOTRé : « *L'exécution des conventions signées avant la publication de la présente loi, en application du titre Ier du livre V de la première partie, de l'article L. 4211-1 et des chapitres Ier et II du titre III du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, se poursuit jusqu'à leur terme dans les conditions prévues lors de leur conclusion* ». Tel est notamment le cas des garanties accordées à divers établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, instituts, maisons de retraites et foyers qui apparaissent dans la liste des garanties d'emprunts octroyées au 31 décembre 2017 et qui ont été accordées avant 2016.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes partage l'analyse développée par l'étude juridique commanditée par le département en 2016 concernant les limitations apportées par la loi NOTRé, pour l'avenir, en matière d'octroi par le département de garanties d'emprunts à des établissements sociaux et médico-sociaux. Le département devra donc faire preuve de vigilance pour faire une application adéquate du nouveau cadre juridique sur ce point.

En revanche, la chambre régionale des comptes estime juridiquement fragile l'interprétation selon laquelle le nouveau cadre juridique issu de la loi NOTRé permet aux départements de continuer à accorder des garanties d'emprunts à des SEM pour tous types de projets, au-delà des seules opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements.

En effet, le cadre juridique adopté par le Sénat en date du 15 janvier 2015⁴⁴, qui fonde cette interprétation, a été modifié par l'Assemblée Nationale le 10 mars 2015. Or, l'évolution des versions successives de ce texte apparaît loin d'être anodine. En effet :

- la version adoptée en première lecture par le Sénat permettait clairement aux départements d'accorder des garanties d'emprunts aux SEM, et ce indépendamment de la nature des opérations qu'elles réalisent ;
- la version adoptée par l'Assemblée Nationale ne mentionne plus les SEM de manière générale et, par son renvoi au 1^o du I de l'article L. 3231-4-1 du code général des collectivités territoriales, semble limiter les garanties d'emprunts pouvant leur être accordées par les départements à certaines opérations (essentiellement pour la réalisation d'opérations de logement social).

Pour tenter de cerner plus précisément l'intention du législateur sur ce point, le dossier législatif accessible par Légifrance⁴⁵ a été consulté. Il y apparaît que la modification apportée par l'Assemblée Nationale l'a été sans discussion sur ce point, sur la base d'un amendement

⁴⁴ Le Sénat avait adopté le 25 janvier 2015, en première lecture, la disposition suivante : « *Le premier alinéa de l'article L. 3231-4 est ainsi rédigé : "Un département peut accorder une garantie d'emprunt ou un cautionnement uniquement à un organisme d'intérêt général mentionné aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts, à un organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte, ou en vue de la réalisation des opérations mentionnées à l'article L. 3231-4-I. / (...)"* »

⁴⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?type=general&idDocument=JORFDOLE000029101338>

(n° 1739⁴⁶) présenté par le rapporteur de la commission des lois qui faisait état d'un simple amendement « rédactionnel ». Des investigations complémentaires ont permis de remonter à l'origine de cet amendement, qui avait été présenté en commission des lois sous un numéro différent (CL817⁴⁷) et avec un exposé un peu plus étoffé repris ci-après : « *Le Sénat a procédé à une réécriture globale de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales de façon à élargir la possibilité pour le département d'octroyer des garanties d'emprunts. Dans la mesure où cette initiative s'inscrit à rebours de l'objectif poursuivi par le projet de loi, qui consiste à concentrer sur la région la compétence relative au développement économique, votre rapporteur a proposé la suppression de cet ajout (...). Par cohérence, le présent amendement rétablit la disposition par laquelle le Gouvernement souhaitait initialement modifier l'article L. 3231-4, qui cantonne la faculté offerte au département de garantir ou de cautionner des emprunts à ceux contractés par des organismes d'habitation à loyer modéré, des SEM ou à ceux contractés pour financer certaines opérations, notamment en matière d'aménagement* ».

De fait, l'exposé des motifs du projet de loi⁴⁸ indiquait que « *l'article 3 affirme la compétence exclusive de la région pour définir les régimes d'aides aux entreprises dans la région dans le cadre de l'article L. 1511-2. (...) En particulier : (...) le 7° cantonne la faculté offerte au département de garantir ou de cautionner des emprunts à ceux contractés par des organismes d'habitation à loyer modérés, des SEM ou à ceux contractés pour financer certaines opérations, notamment en matière d'aménagement ; (...)* ».

En réalité, comme le montrent les débats en commission des lois⁴⁹, ce qui était contesté devant l'Assemblée Nationale le 10 mars 2015, c'était le fait que le Sénat avait procédé le 15 janvier 2015 à une réécriture de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales de façon à élargir la possibilité pour les départements de montagne d'accorder des garanties d'emprunts.

Force est toutefois de constater que la réécriture par l'Assemblée Nationale du premier alinéa de l'article L. 3231-4, qui est effectivement celle qui figurait dans le projet de loi initial, est assez floue pour ce qui concerne les garanties d'emprunts aux SEM. En effet, elle peut ouvrir soit à une interprétation large, soit à une lecture bien plus stricte du premier alinéa de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales (qui ne prévoit pas explicitement que les SEM puissent bénéficier de garanties d'emprunt de manière générale et qui se contente de renvoyer pour ces sociétés à l'article L. 3231-4-1, lequel cible des opérations particulières).

La lecture la plus stricte est au demeurant celle reprise par la fiche 12 susmentionnée de l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) qui, comme indiqué précédemment, ne mentionne que la possibilité d'octroyer des garanties d'emprunts départementales aux « (...) sociétés d'économie mixte réalisant des opérations de construction, acquisition ou amélioration de logements ».

Par ailleurs, il n'a pu être trouvé aucune jurisprudence administrative ayant permis, à ce jour, de clarifier cette situation.

La chambre régionale des comptes observe donc que les garanties d'emprunts accordées en 2017 et en 2018 par le département des Landes à la SEM SATEL pour des opérations ne

⁴⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2553/AN/1739.pdf>

⁴⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2529/CLION_LOIS/CL817.pdf

⁴⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?jsessionid=2606CFAB55D3C2B6F04F52545B732DC1.tp1gfr35s_1?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=expose&typeLoi=&legislature=

⁴⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2553-t1.asp>

relevant pas de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration de logements apparaissent fragiles juridiquement, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives. Cette fragilité est d'autant plus renforcée qu'au cas d'espèce, comme indiqué précédemment, les garanties accordées à la SEM concernent des restructurations ou des nouvelles réalisations de parcs d'activités ou de zones d'activités économiques, pour lesquels les départements ne sont plus compétents.

Le président du conseil départemental n'a pas répondu sur ce point dans ses réponses aux observations provisoires. Dans sa propre réponse, le président du conseil régional a indiqué qu'« *il est en effet difficile (au département) d'être absent (...) lorsque (les SEM et SPL) effectuent des opérations d'investissement et que les banques demandent une garantie publique pour les emprunts contractés. Si dans ce cas, la loi est claire et interdit au département de garantir toute opération autre que du logement social, une application rigoureuse de cette disposition menacerait la poursuite de l'activité des SEM et SPL* ». Il a aussi précisé que la région Nouvelle Aquitaine, bien que « *sollicitée par plusieurs départements, (...) a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas se substituer à eux* » dans le capital de ces sociétés.

6.5 Les participations à des syndicats mixtes ouverts

6.5.1 L'évolution du droit applicable aux départements

En ce domaine, l'apport principal de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 est constitué par le rajout, par l'article 69 de ladite loi, des deux alinéas suivants à l'article L. 5721-6-3 : « *Une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public peut être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat mixte si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet. / Le retrait prévu au troisième alinéa du présent article est prononcé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de deux mois à compter de la demande de la personne morale de droit public intéressée* ».

L'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) ne comporte pas de précisions sur ce point.

6.5.2 Les interventions du département des Landes avant la réforme

Avant l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, le département des Landes intervenait en matière économique par le biais de syndicats mixtes ouverts, dont l'objet porte notamment sur le développement de zones d'activités économiques (ZAE), de zones d'aménagement concerté (ZAC), de parcs d'activités ou d'hôtels et pépinières d'entreprises. Selon le département :

- ces syndicats mixtes permettent de fédérer les moyens des acteurs locaux en s'appuyant sur l'assise financière et l'ingénierie administrative du département, qui peut lui-même recourir à d'autres structures, notamment la SEM SATEL ;

- s'ils permettent de mettre en œuvre des projets identifiés et voulus par l'échelon local, ces syndicats mixtes traduisent également une politique et une stratégie de développement à l'échelle du département, compte tenu de son caractère rural et de l'absence de métropole ;
- le niveau de participation du département dans ces syndicats mixtes est variable et fonction des membres et de leurs capacités contributives.

La liste des onze syndicats mixtes ouverts à vocation économique dans lesquels le département des Landes détient une participation figure sur le tableau ci-après.

Nom du syndicat mixte	Date d'adhésion	% de participation (*)	Total subventions et participations du département 2013 - 2017 (en €) (**)
Syndicat mixte du pays Tyrossais	1993	Dépt 40 : 80 % / Cne St Vincent de Tyrosse : 15 % / Cne Tosse : 5 %	0
Syndicat mixte pour l'industrialisation des cantons de Sore et de Labrit	2000	Dépt 40 : 90 % / CC Pays d'Albret : 10 %	667 570
Syndicat mixte pour l'aménagement de parcs d'activités économiques sur le territoire de la communauté de communes du Seignanx	2006	Dépt 40 : 70 % / CC Seignanx : 30 %	513 470
Syndicat mixte pour la restructuration de la zone d'activités de Pédebert à Soorts-Hossegor	2009	Dépt 40 : 70 % / CC MACS : 30 %	1 068 140
Syndicat mixte Haute Landes industrialisation	1985	Dépt 40 : 90 % / CC canton de Pissos : 10 %	0
Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion de la ZAE de Saint Geours de Maremne	2000	Dépt 40 : 70 % / CC MACS : 30 %	3 258 347
Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement du pôle économique et d'habitat du Grand Dax Sud	2009	Dépt 40 : 80 % / CA Grand Dax : 20 %	2 135 040
Syndicat mixte du pays d'Orthe	2012	Dépt 40 : 70 % / CC Pays d'Orthe : 30 %	1 315 886
Syndicat mixte d'aménagement des Landes d'Armagnac	2012	Dépt 40 : 70 % / CC Landes d'Armagnac : 20 % / CC Pays de Villeneuve : 10 %	490 439
Syndicat mixte AGROLANDES	2014	Dépt 40 : 70 % / CC Cap de Gascogne : 30 %	675 130
Syndicat mixte pour l'aménagement du parc ferroviaire départemental de Laloue	2014	Dépt 40 : 70 % / CC du pays Tarusate : 30 %	181 116
TOTAL			10 305 138

(*) Dépt : département des Landes; Cne : commune ; CC : communauté de communes

(**) Source : annexes aux comptes administratifs

6.5.3 Les évolutions mises en œuvre par le département des Landes suite à la réforme

Le département a commandité en 2016 une étude juridique sur le devenir de ces syndicats mixtes après l'intervention de la loi NOTRe.

Cette étude relève notamment que les nouvelles dispositions des deux derniers alinéas de l'article L. 5721-6-3 n'instaurent pas une procédure obligatoire de retrait en cas de modification des compétences d'un membre d'un syndicat mixte rendant sa participation sans objet.

Elle estime donc possible, pour un département, de rester membre d'un syndicat exerçant une activité ne relevant plus de ses compétences. « *En revanche, (...) la question de la légalité de la contribution du département au fonctionnement d'un syndicat dont l'activité ne relève plus de ses compétences demeure entière* » avec notamment une difficulté d'importance : comment concilier dans ce cas, d'une part, l'obligation pour le département de respecter les statuts du syndicat mixte, en tant qu'ils prévoient notamment sa contribution financière, avec, d'autre part, le triple risque d'un déféré préfectoral de la délibération du département votant ladite contribution, d'une suspension de paiement par le comptable départemental et d'observations émanant de la chambre régionale des comptes.

Après avoir posé ce cadre général, cette étude identifie, parmi les onze syndicats du tableau précédent, neuf syndicats⁵⁰ pour lesquels elle estime que « *force est de constater que (leur) activité (...) relève désormais uniquement de la compétence de la région en matière de développement économique et qu'en tout état de cause, les compétences résiduelles du département en la matière ne lui permettent plus de justifier sa participation au sein des syndicats* ». Pour un autre syndicat⁵¹, elle indique également n'avoir pas trouvé dans son objet statutaire une activité autre que celle au titre de la compétence économique. Enfin, elle ne se prononce pas sur le dernier syndicat⁵².

Pour ces syndicats mixtes, l'étude identifie donc deux options pour le département suite à l'intervention de la loi NOTRe : son maintien, mais avec un risque juridique, ou son retrait.

Pour autant, il ressort d'autres documents produits que le retrait du département des Landes de ces syndicats mixtes poserait d'importants problèmes, dès lors que celui-ci en supporte la plus grande part des charges et que lesdits syndicats ont presque tous souscrit des emprunts et d'autres engagements à incidence financière qui devront être respectés.

Le tableau ci-après, réalisé par le département dans le cadre de ses échanges sur cette question avec les services de la préfecture, synthétise certains de ces engagements.

Nom du syndicat mixte	Dernière échéance d'emprunt	Contrats ou engagements en cours
Syndicat mixte du pays Tyrossais	2020	Bail en cours jusqu'en 2022
Syndicat mixte pour l'industrialisation des cantons de Sore et de Labrit		
Syndicat mixte pour l'aménagement de parcs d'activités économiques sur le territoire de la communauté de communes du Seignanx	2035	Deux contrats de concession d'aménagement en cours, l'un jusqu'en 2021 l'autre jusqu'en 2039
Syndicat mixte pour la restructuration de la zone d'activités de Pédebert à Soorts-Hossegor	2031	Un contrat de concession d'aménagement en cours jusqu'en 2027
Syndicat mixte Haute Landes industrialisation	2019	Crédit-bail terminé en 2019
Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion de la ZAE de Saint Geours de Maremne	2034	Contrats de concession d'aménagement en cours jusqu'en 2028. Contrat de délégation de service public en cours jusqu'en 2020, à renouveler par la suite.

⁵⁰ Syndicat mixte du pays Tyrossais, Syndicat mixte pour l'industrialisation des cantons de Sore et de Labrit, Syndicat mixte pour l'aménagement de parcs d'activités économiques sur le territoire de la communauté de communes du Seignanx, Syndicat mixte pour la restructuration de la zone d'activités de Pédebert à Soorts-Hossegor, Syndicat mixte Haute Landes industrialisation, Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion de la ZAE de Saint Geours de Maremne, Syndicat mixte du pays d'Orthe, Syndicat mixte d'aménagement des Landes d'Armagnac, Syndicat mixte AGROLANDES.

⁵¹ Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement du pôle économique et d'habitat du Grand Dax Sud.

⁵² Syndicat mixte pour l'aménagement du parc ferroviaire départemental de Lalouque.

Nom du syndicat mixte	Dernière échéance d'emprunt	Contrats ou engagements en cours
Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement du pôle économique et d'habitat du Grand Dax Sud	2028	Un reliquat de terrain reste à aménager
Syndicat mixte du pays d'Orthe	2029	Contrats de concession d'aménagement en cours jusqu'en 2030. Il reste la seconde partie d'une zone à aménager
Syndicat mixte d'aménagement des Landes d'Armagnac	2029	Il reste deux zones à aménager
Syndicat mixte AGROLANDES	2033	Contrat de concession expirant en 2026, compensations environnementales jusqu'en 2047
Syndicat mixte pour l'aménagement du parc ferroviaire départemental de Laluque		
Syndicat mixte pays d'Albret	2021	Un contrat de concession d'aménagement en cours jusqu'en 2024. Un bail à renouveler en 2022.

Or, pour mener à terme ces engagements, les dispositions transitoires prévues par l'article 133 de la loi NOTRe en ses points XX⁵³, VI⁵⁴ et V⁵⁵, s'avèrent inopérantes ou insuffisantes au regard de leur échéances temporelles maximales.

Par ailleurs, le département a expliqué que « *la région Nouvelle-Aquitaine a indiqué ne pas souhaiter se substituer aux conseils départementaux au sein des syndicats mixtes à vocation économique dont ils sont membres, pas plus que les intercommunalités et communes associées à ces établissements publics* ». Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil régional a confirmé le refus de la région de se substituer au département dans ces syndicats mixtes.

Ainsi, pour tenter de régler la situation de ces syndicats mixtes, le département, après avoir échangé sur ce point avec les services de la préfecture, a fait les choix suivants :

- la loi NOTRe n'imposant pas de se retirer des syndicats mixtes et le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation l'ayant prévu, le département a considéré qu'il lui était possible de continuer à participer à ces syndicats mixtes. En revanche, il a pris la décision de ne plus participer à la création de nouveaux syndicats mixtes de développement économique ;
- par ailleurs, et pour sécuriser sa participation aux syndicats mixtes existants, il a décidé de modifier leurs objets statutaires (ce qui a été fait en 2016-2017, en lien avec la préfecture, des arrêtés préfectoraux étant nécessaires) afin d'y faire figurer également des compétences en matière de solidarité territoriale et d'aménagement du territoire, ainsi que d'accompagnement des acteurs œuvrant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, du développement durable et des énergies vertes ou de ceux exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, sylvicoles et aquacoles ;

⁵³ Fin de l'exécution des engagements antérieurs le 31 décembre 2015.

⁵⁴ Exécution jusqu'à leur terme des conventions relevant des chapitres Ier et II du titre III du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales.

⁵⁵ Maintien jusqu'au 31 décembre 2016 des financements accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique de leur territoire.

- le département a aussi pris l'engagement auprès des services préfectoraux de ne pas maintenir sa présence au sein de ces syndicats mixtes au-delà de la réalisation des contrats déjà conclus. Cet engagement a été formalisé dans un courrier du 11 avril 2018 ; le département a précisé qu'il devrait en premier lieu, être en mesure de se retirer du syndicat mixte hautes Landes industrialisation à échéance 2020 ;
- toutefois, pour deux syndicats mixtes (du pays Tyrossais et du Pays d'Albert) le département a fait part de son intention de s'y maintenir en estimant que ces deux syndicats n'exercent pas de compétence d'aide économique indirecte puisque les conditions de location de leurs bâtiments aux entreprises ne sont pas plus favorables que les prix du marché ; il suffirait donc, selon l'étude juridique commanditée en 2016 par le département, d'en modifier l'objet statutaire pour le recentrer la valorisation du patrimoine du syndicat.

6.5.4 L'appréciation pouvant être portée sur la mise en œuvre de la réforme

Il convient au préalable de préciser que la chambre régionale des comptes s'est fondée pour son analyse sur les informations produites en cours d'instruction, sans procéder à un examen détaillé des activités réelles des onze syndicats mixtes mentionnés, ce qui aurait nécessité l'ouverture de contrôles spécifiques pour chacun d'entre eux.

Sous cette réserve, elle observe que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 NOTRe n'a pas précisé suffisamment les conséquences à tirer par les départements de leur appartenance éventuelle à des syndicats mixtes exerçant une compétence en matière de développement économique et qui avaient, avant l'entrée en vigueur de la loi, souscrit des engagements de long terme, allant au-delà du 31 décembre 2016.

Dans le cas du département des Landes, les syndicats mixtes à vocation économique qu'il a créés avec des communes et des structures intercommunales procèdent tous d'une logique de réalisation d'aménagements visant à faciliter l'installation d'entreprises.

Or, comme indiqué précédemment, pour ce qui est de l'aide à l'immobilier d'entreprises, la nouvelle rédaction de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales limite l'intervention du département à une intervention en ingénierie (par délégation des communes et intercommunalités), tandis que la possibilité pour le département de pouvoir contribuer au financement des investissements menés sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale pour la création ou le maintien d'activités économiques pose des problèmes en termes de régularité.

Dans ce contexte juridique incertain, le département des Landes, en accord sur ce point avec la préfecture, laquelle a été très active sur le suivi de ce dossier, a estimé que sa participation dans un certain nombre de syndicat mixtes devenait problématique et qu'il convenait d'en tirer les conséquences en se désengageant à terme de ces syndicats. Cette position apparaît effectivement la seule envisageable au regard des règles désormais applicables.

Pour autant, au-delà de cette position de principe, il s'avère que le désengagement du département des Landes des syndicats mixtes à vocation économique est encore bien loin d'être réellement engagé. En effet,

- le « *calendrier de retrait* », que le département indique avoir adressé au préfet le 11 avril 2018, est très peu précis et ne comporte aucun échéancier ; le document joint à ce courrier se contente de lister, pour chacun de ces syndicats, les termes des principaux engagements qu'ils ont souscrits (emprunts, contrats de concession,...) ;
- dans l'attente de ces hypothétiques retraits, les modifications statutaires validées par des arrêtés préfectoraux du 23 janvier 2017 se contentent de rajouter, mais sans réelle portée pratique sur les activités déjà menées, que chaque syndicat mixte exerce ses compétences « *dans le cadre du développement de projets d'aménagement et de construction au titre de la solidarité territoriale et de l'aménagement du territoire, ainsi que dans le cadre de l'accompagnement des acteurs œuvrant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, du développement durable et des énergies vertes ou de ceux exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, sylvicoles et aquacoles* » ; dans sa réaction à la communication administrative qui lui avait été adressée, le préfet des Landes a toutefois indiqué qu'il avait été précisé au département, dès 2016, que ces modifications statutaires ne pouvaient constituer qu'une évolution provisoire et n'étaient pas de nature à régler toutes les difficultés ;
- de fait, il peut être observé que ces modifications statutaires n'ont pas porté sur les modalités de répartition du financement des syndicats mixtes concernés, qui demeurent inchangées, avec une participation financière très largement majoritaire du département dans tous les cas, et sans que n'y soit introduit de nouvelles clés de répartition permettant de distinguer les modalités de financement des trois composantes suivantes :
 - le coût des engagements juridiques et financiers souscrits par lesdits syndicats mixtes antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi NOTRE ;
 - le coût des nouvelles activités présentes et futures desdits syndicats mixtes qui relèveraient encore des compétences départementales actuelles ;
 - le coût des nouvelles activités présentes et futures desdits syndicats mixtes qui ne relèvent plus des compétences départementales et qui ne pourront donc plus être financées par lui.

En définitive, et dans un contexte législatif quelque peu confus, le département, en lien avec la préfecture, a essayé de mettre en œuvre de manière pragmatique des solutions visant à ne pas rester sur un statu quo, tout en tenant compte de l'impossibilité de se retirer purement et simplement de ces syndicats mixtes d'une manière brutale et immédiate, ce qui aurait suscité de très graves difficultés.

La chambre régionale des comptes prend donc acte de cette situation. Elle recommande toutefois au département de modifier également les règles de financement figurant dans les statuts des syndicats mixtes à vocation économique, en y introduisant de nouvelles clés de répartition permettant de distinguer les modalités de financement des trois composantes précitées, pour garantir que le département ne finance plus les nouvelles activités desdits syndicats qui ne relèveraient plus de ses compétences légales.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué qu'il étudierait les modalités de modifications des règles de financement figurant dans les statuts des syndicats mixtes.

6.6 Les subventions à divers autres organismes

6.6.1 L'évolution du droit applicable aux départements

Il appartient au département, en ce domaine comme en d'autres, de veiller aux conséquences de la suppression de la clause de compétence générale qui trouvait auparavant son fondement à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales. Il lui appartient notamment, à cet égard, de veiller à ce que les subventions qu'il verse ne constituent pas directement ou indirectement des aides à des entreprises.

6.6.2 Les interventions du département des Landes avant et après la réforme

6.6.2.1 Les subventions versées à d'autres organismes

Le département des Landes subventionne notamment les organismes suivants.

NOM	2013	2014	2015	2016	2017	Total
BGE LANDESTEC GE COOP (association de réinsertion professionnelle)	1 048 552	1 084 062	1 100 898	1 125 200	1 012 560	5 371 272
Accompagnement individuel à la reprise d'emploi dans les Landes(AIREL)	179 677	162 000	197 946	162 000	101 559	803 182
Profession sport Landes	73 000	73 000	108 000	84 000	91 500	429 500
Groupement d'employeurs professions du sport	80 720	80 720	95 720	70 400	85 000	412 560

Le département a précisé en cours d'instruction les dispositions législatives qui fondent, selon lui, ses subventions à ces organismes.

Association subventionnée	Compétence départementale ayant fondé la subvention	Base légale de la compétence
BGE LANDESTEC GE COOP	Compétence en matière sociale : la subvention est destinée à l'action de l'association pour l'accompagnement des personnes en situation de fragilité sociale, en favorisant leur insertion et en les orientant vers des solutions leur permettant à terme de quitter leur situation de fragilité et/ou les dispositifs de minima sociaux	L. 3211-1 du CGCT ⁵⁶ L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles ⁵⁷
Association d'accompagnement individuel à la reprise d'emploi dans les Landes(AIREL)	Compétence en matière sociale : la subvention est dédiée à l'activité d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et des bénéficiaires de minima sociaux	L. 3211-1 du CGCT L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles

⁵⁶ « Le conseil départemental (...) / (...) est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. / Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, (...) »

⁵⁷ « Le conseil départemental délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion. Celui-ci définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes. »

Association subventionnée	Compétence départementale ayant fondé la subvention	Base légale de la compétence
Profession sport Landes	Compétence partagée en matière de sport : en partenariat avec l'association, le département met en œuvre des dispositifs d'aides au tissu associatif du sport landais, notamment sur le développement et la gestion du bénévolat	L. 1111-4 du CGCT ⁵⁸
Groupement d'employeurs Professions du sport	Compétence partagée en matière de sport : en partenariat avec l'association, le département met en œuvre des dispositifs d'aides au tissu associatif du sport landais, notamment sur le développement et la gestion du bénévolat	L. 1111-4 du CGCT

S'agissant en particulier du financement apporté à l'association BGE LandesTec GE Coop⁵⁹ (5,37 M€ en cumul 2013-2017), ce dernier avait fait l'objet en 2016 d'une note juridique commanditée par le département des Landes qui indique que, selon son objet social, cette association mène tout à la fois des actions en matière d'insertion, de création d'emplois et de formation. Cette note précise par ailleurs que :

- l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), des jeunes de 18 à 25 ans en difficulté, et des autres personnes considérées comme étant en situation de fragilité entre clairement dans les compétences départementales (au titre des articles des articles L. 121-2 et L. 263-1 à -4 du code de l'action sociale et des familles et de l'article L. 5313-1 (maisons de l'emploi) et L. 5314-1 (missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes) du code du travail ;

- en revanche, les interventions départementales en matière d'insertion professionnelle d'autres publics et en matière d'emploi (compétence de l'Etat) et de formation professionnelle (compétence régionale) ne sont normalement pas possibles et ce déjà même avant la loi NOTRe, car la clause de compétence générale de l'article L. 3211-1- du code général des collectivités territoriales comportait alors déjà, en son troisième alinéa, la réserve suivante : « *(le conseil départemental) a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* ». Cette note juridique de 2016 préconise donc de veiller à bien réserver les financements départementaux apportés à cette association aux actions d'insertion relevant des compétences départementales.

Les conventions passées en 2017 et 2018 avec cette association pour l'octroi des subventions ont été examinées : celle de 2017 était déjà assez précise quant à la nature des activités financées ; celle passée en 2018 l'est encore plus et fait explicitement référence en particulier aux bénéficiaires du RSA. Ce dispositif conventionnel apparaît donc de nature à sécuriser juridiquement les versements des importantes subventions départementales.

Pour l'association AIREL (0,80 M€ de subventions départementales cumulées 2013-2017), l'objet de la subvention est très peu détaillé dans les conventions passées pour leur octroi en 2017 et 2018 puisqu'il est simplement mentionné qu'il s'agit de « *favoriser l'insertion professionnelle des personnes en difficulté ou en situation d'exclusion* ». Pour les financements apportés à cet organisme, la chambre régionale des comptes relève donc la nécessité, à l'avenir, de mieux préciser l'objet du financement apporté, en lien explicite avec les compétences départementales.

⁵⁸ « (...) / Les compétences en matière (...) de sport (...) sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. / (...) »

⁵⁹ Voir le site internet de l'association : <http://www.bge-tecgecoop.com/>

Pour l'association Profession sport Landes (0,43 M€ de subventions départementales cumulées 2013-2017), l'objet de la subvention n'est pas explicité dans le corps des conventions mais leurs préambules laissent penser que l'activité financée concerne « *le service d'aide à la gestion administrative et le centre de ressources et d'information pour les bénévoles, à destination des clubs du département* ». De telles activités semblent pouvoir être légalement financées par le département au titre du soutien du sport. Il serait toutefois souhaitable qu'à l'avenir, la nature précise des activités financées soit bien précisée dans le corps de la convention signée.

Pour le groupement d'employeurs professions du sport (0,41 M€ de subventions départementales cumulées 2013-2017), l'objet de la subvention n'est pas détaillé dans les conventions passées pour leur octroi en 2017 et 2018, alors même que les préambules de ces conventions disposent que cet organisme exerce une « *activité économique* ». Or, les dispositions de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, qui attribuent aux départements une compétence partagée en matière de sport, doivent être combinées avec les autres dispositions législatives qui ne permettent plus aux départements d'apporter des aides directes ou indirectes à des entreprises. En l'absence de précision quant à l'objet et à l'utilisation de ces subventions, la chambre régionale des comptes considère donc que leur légalité n'est pas établie.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes recommande au département d'exiger de la part des organismes qu'il subventionne des comptes rendus précis, permettant de s'assurer que les subventions ont bien été utilisées uniquement pour l'objet mentionné par la convention et, par voie de conséquence, pour des activités relevant des compétences départementales.

6.6.2.2 Les subventions versées à des établissements d'enseignement supérieur

L'examen des subventions versées par le département des Landes à des services publics industriels et commerciaux (compte 65736) à d'autres établissements publics locaux (compte 65737) et à des organismes publics divers (compte 65738) a suscité des investigations complémentaires au regard des subventions suivantes versées à des établissements universitaires.

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Subventions à l'université de Pau et des Pays de l'Adour	193 200	182 850	169 200	165 675	184 910	895 835
Subventions à l'Institut Universitaire de Technologie (IUT) des pays de l'Adour	60 000	58 000	58 000	59 972	58 000	293 972
Subventions à l'université Bordeaux II Segalen	209 600					209 600
Subventions à l'Institut du Thermalisme		209 600	209 600	209 600	181 400	810 200

Aux termes de l'article L. 216-11 du code de l'éducation : « *dans le cadre de leurs schémas de développement universitaire et scientifique propres et en cohérence avec les contrats pluriannuels d'établissement, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche implantés sur leur territoire, ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires* ».

Le département a précisé qu'en cohérence avec le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, il attribue des subventions à l'université de Pau et des Pays de l'Adour (pour l'IUT des pays de l'Adour situé à Mont-de-Marsan) et à l'université de Bordeaux (pour l'Institut du Thermalisme situé à Dax). Ce soutien se concrétise par des

conventions, qui détaillent les différents aspects relatifs à ce soutien. La chambre régionale des comptes prend acte de ces explications, qui tendent à confirmer la régularité des versements effectués pour l'IUT de Mont-de-Marsan et pour l'Institut du thermalisme, au regard des dispositions précitées de l'article L. 216-11 du code de l'éducation.

Par ailleurs, dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé que les subventions versées directement à l'université de Pau-Pays Adour (0,90 M€ en cumul 2013-2017), sont constituées d'aides du département pour l'attribution, par l'université, d'allocations de recherche à des doctorants travaillant sur les programmes de recherche conduits par l'IUT de Mont-de-Marsan, les allocataires étant des doctorants de l'IUT et les thématiques de recherche étant en lien avec les enjeux liés au territoire landais.

A l'appui de cette réponse, il a produit deux conventions de partenariat signées entre le département et l'université, respectivement le 13 juin 2012 (pour la période 2012-2015) et le 26 avril 2017 (pour la période 2017-2020). Ces deux conventions prévoient bien le principe et les modalités de ces soutiens financiers du département aux programmes de recherche de l'IUT, ce qui tend là aussi à confirmer leur régularité au regard des dispositions précitées de l'article L. 216-11 du code de l'éducation.

Cependant, la chambre régionale des comptes observe que pour les versements opérés à l'université en 2016 (0,17 M €), la troisième convention produite par le président du conseil départemental ne mentionne pas ce type de soutien aux programmes de recherche.

6.7 Les aides à l'investissement des communes et de leurs groupements

Conformément au premier alinéa l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 : « *Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande* ». Par ailleurs, en application de l'article L. 3232-1 du même code : « *Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes* ». Cependant, et comme l'a rappelé l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J), ces dispositions ne peuvent plus s'interpréter comme autorisant le département à accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises.

Par ailleurs, le deuxième alinéa l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales dispose que « (...) *Le département peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées* ». En application de l'article L. 2251-3 du même code, les départements peuvent aussi passer des conventions à la demande de communes décidant d'intervenir « *lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville* (...) ».

Quant à la possibilité d'apporter des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires mentionnées à l'article L. 1511- 8 du code général des collectivités territoriales, elle est maintenue, à titre de compétence partagée pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements. Les départements ont conservé également la compétence d'octroi d'aides à l'exploitation de salles de cinéma mentionnées à l'article L. 3232~4 du code général des collectivités territoriales.

Ce sujet n'a pas davantage été approfondi dans le cadre du présent contrôle.

Une vérification a toutefois été effectuée sur l'annexe D2.3 du compte administratif 2017 du budget principal du département des Landes, qui recense la « *liste des subventions versées par le département aux communes* ». Cette annexe comporte des intitulés très courts quant aux motifs des subventions (« *bâtiments* », « *installations* », « *équipements sportifs* », « *crèches* », « *études* », ... »). Une analyse plus approfondie aurait impliqué d'analyser plus en détail les arrêtés d'attribution des subventions concernées, afin de vérifier qu'aucune d'entre-elles n'aboutissait à financer indirectement des activités de soutien à l'économie qui ne relèvent plus des compétences départementales.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'il appartient au département d'être vigilant sur ce point à l'avenir.

6.8 Conclusion sur l'évolution des interventions économiques du département suite à la loi du 7 août 2015

Il ressort de l'ensemble des analyses qui précèdent, résumées dans la synthèse figurant au début du présent rapport, qu'à ce jour, le département des Landes a imparfaitement mis en œuvre des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en tant qu'elle a réduit ses possibilités d'intervention en matière économique.

Le président du conseil départemental n'a pas répondu sur ce point dans ses réponses aux observations provisoires. Dans sa propre réponse, le président du conseil régional a indiqué que « *si, comme le fait la chambre, on peut conclure à une application imparfaite de la loi NOTRe par le département des Landes, on ne peut que reconnaître sa volonté de l'appliquer au mieux, notamment en s'entourant de toutes les études juridiques nécessaires et en collaborant avec les services de l'Etat. Mais on ne peut que constater (...) les difficultés pratiques d'application auxquelles il reste confronté, s'il ne veut pas déstabiliser l'ensemble de son tissu économique et associatif* ».

La chambre régionale des comptes observe que ces difficultés pratiques d'application, certes indéniables, sont également pour partie la conséquence du refus de la région Nouvelle Aquitaine de se substituer au département dans plusieurs formes d'actions économiques que ce dernier avait mises en place.

7 LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN DANGER

7.1 La politique du département des Landes en matière d'aide sociale à l'enfance

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a procédé à une réécriture complète de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, qui avait été créé par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance. La modification intervenue en 2016 met en avant les besoins de l'enfant en ces termes : « *la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits : (...)* ». La loi du 14 mars 2016 a par ailleurs institué divers dispositifs et procédures en phase avec cette orientation.

Ce volet du contrôle du département des Landes s'inscrit dans le cadre d'une enquête thématique nationale menée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur les politiques de protection de l'enfance mises en œuvre par les départements.

7.1.1 La stratégie du département

Les missions du service départemental d'aide sociale à l'enfance sont définies par l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles. Par ailleurs, l'article L. 312-4 du même code prévoit l'élaboration de schémas d'organisation sociale et médico-sociale, établis pour une période maximum de cinq ans, pour apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins, pour dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante, pour déterminer les perspectives et les objectifs de développement de cette offre et pour définir les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre de ces schémas. Quant à l'article L. 121-3 du même code, il prévoit l'adoption par le conseil départemental d'un règlement d'aide sociale.

7.1.1.1 Les priorités du schéma départemental landais de prévention et de protection

Le département des Landes a adopté un nouveau schéma landais de prévention et de protection de l'enfance pour la période 2016-2022, par délibération du conseil départemental du 7 novembre 2016.

Sa première partie inclut des éléments sur le contexte démographique, économique et social du département ainsi qu'un état des lieux des dispositifs de prévention et de protection de l'enfance. Y sont notamment identifiées trois catégories de familles fragiles, à partir des données établies par la caisse d'allocations familiales (CAF) :

- les familles à bas revenus : 19,4 % des familles avec des enfants de moins de 3 ans et 26,8 % de celles avec des enfants de moins de 18 ans sont des familles à bas revenus ;
- les familles bénéficiaires de minima sociaux : au 31 décembre 2013, 5 270 familles bénéficiaient de minima sociaux, avec au moins un enfant de moins de 18 ans (dont 3 390 familles monoparentales) et 1 276 familles bénéficiaient de minima sociaux, avec au moins un enfant de moins de 3 ans (dont 623 monoparentales) ;

- les familles bénéficiaires d'une aide sur le handicap : au 31 décembre 2014, sur les 27 000 personnes handicapées ayant un droit ouvert auprès de la maison landaise des personnes handicapées, 7 % étaient des enfants dont 1 500 avaient moins de 15 ans.

La seconde partie du schéma comporte les orientations stratégiques 2016-2022 du département, déclinées autour de cinq thèmes :

1- Améliorer et développer la prévention et le repérage des difficultés (renforcer la prévention précoce des difficultés ; assurer le repérage et le suivi des maltraitances, des situations de danger ou de risque de danger ; appréhender les situations de danger par un soutien éducatif adapté) ;

2- Mettre en œuvre des prises en charge adaptées garantissant une prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (garantir la stabilité des parcours des jeunes accueillis en protection de l'enfance ; conforter le placement familial comme solution privilégiée en cas de placement ; poursuivre la diversification des prises en charge afin de les adapter aux besoins et projets des enfants ; assurer des prises en charge adaptées des jeunes présentant des besoins spécifiques) ;

3- Favoriser l'insertion des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (développer l'accès à leur autonomie ; prioriser et accompagner les jeunes de l'aide sociale à l'enfance ou sortant de ladite aide dans les dispositifs de droit commun en matière d'insertion) ;

4- Adapter le fonctionnement des services aux nouveaux enjeux en matière d'enfance en danger (adapter l'accueil en établissement aux nouveaux enjeux de la protection de l'enfance ; améliorer la maîtrise des dépenses de protection de l'enfance ; poursuivre et enrichir l'observatoire départemental de protection de l'enfance ; continuer et développer les formations pour les professionnels de la protection de l'enfance ; poursuivre l'organisation des journées enfance maltraitée) ;

5. Poursuivre et adapter les missions relatives à l'adoption.

Le règlement départemental d'aide sociale à l'enfance adopté par le conseil départemental le 20 mars 2017 et reconduit par délibération du 26 mars 2018 mentionne également en préambule les « *Dix valeurs landaises autour de l'Enfance*⁶⁰ ».

Interrogé sur les conséquences qu'il a tirées, pour sa stratégie de protection de l'enfance et pour sa mise en œuvre concrète, des modifications législatives apportées par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, le département a indiqué que celle-ci avait « *conforté le département dans sa conception de l'intérêt supérieur de l'enfant en*

⁶⁰ 1- Accueillir dans de bonnes conditions les enfants de 0 à 3 ans en favorisant un dispositif de qualité, qui contribue à l'égalité des chances ; 2- Développer une protection de l'enfance de haut niveau basée sur la prévention précoce et sur l'innovation sociale ; 3- Concentrer les efforts de repérage et de prise en charge sur les enfants les plus en difficulté socialement et sur ceux qui sont en situation de handicap ; 4- Définir un projet de vie pour l'enfant mettant en évidence ses intérêts au sein d'un environnement, notamment familial, le plus harmonieux possible au niveau affectif et au niveau social ; 5- Favoriser autour de ce projet de vie la coordination des acteurs, leur concertation et leur investissement pour l'enfant ; 6- Renforcer l'articulation des protections administratives et judiciaires de l'enfant, basées sur une lecture partagée de la législation et des divers protocoles ; 7- Etablir des projets d'accueil et des projets de protection évitant toute rupture géographique ou institutionnelle de prise en charge ; 8- Contribuer à établir les meilleures conditions sociales possibles pour l'éducation des enfants, en étant particulièrement vigilant sur les conditions de l'habitat et de la santé. 9- Garder une présence sociale dans les zones fragiles, rurales ou urbaines ; 10- Construire en partenariat, un dispositif départemental d'accueil et de protection de l'enfance, garant du service public et soucieux de l'intérêt des contribuables landais.

matière de protection de l'enfance (qui est) (...) une valeur essentielle de la politique menée depuis la décentralisation dans ce domaine ».

A cet égard, le directeur de la solidarité départementale a précisé qu'outre la création d'un numéro vert de signalement des situations d'enfants en danger dès 1986, le département des Landes avait toujours privilégié les aspects suivants :

- priorité donnée à des placements plus précoces hors du milieu familial, en tant que de besoin (ce qui permet d'envisager des placements plus courts et des retours moins problématiques dans la famille, plutôt que d'attendre que les relations entre enfants et parents concernés soient trop dégradées) ;
- absence de spécialisation des intervenants sociaux entre les mesures éducatives et le suivi des placements, pour permettre une fluidité plus grande entre ces deux catégories de mesures ;
- priorité donnée, en tant que possible, à l'accueil familial des enfants placés, ce qui permet de mettre les jeunes dans un rapport familial éducatif et protecteur (le placement en établissement étant plutôt réservé aux situations les plus difficiles).

Selon le département, dans le nouveau schéma landais de prévention et de protection de l'enfance 2016-2022 la priorité donnée à l'intérêt supérieur de l'enfant figure principalement dans son thème 2, dont les quatre orientations sont citées ci-dessus.

Par ailleurs, interrogé sur le fait de savoir si le conseil national de la protection de l'enfance créé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a déjà rendu des travaux visant entre autres à la « *convergence des politiques menées au niveau local* » qui auraient amené le département des Landes à modifier certaines de ses approches, celui-ci a indiqué qu'à sa connaissance, ce conseil national n'a pas encore rendu de travail consacré à la convergence des politiques menées au niveau local.

7.1.1.2 Les expérimentations et actions innovantes menées par le département

Le département des Landes a fait état des deux actions suivantes pour ce qui est du recueil de la parole des enfants et leur représentation : équipement d'une salle spécifique pour les interrogatoires des enfants et mise en place d'un avocat pour enfants et de psychologues accompagnateurs lors des audiences judiciaires, dans le cadre de la mission d'administrateur ad'hoc confiée au président du conseil départemental.

Par ailleurs, le département a fait état des trois expérimentations suivantes en cours :

- dans le domaine de la prévention, il s'est engagé en 2017 avec la CAF dans une action innovante de soutien à la parentalité pour les enfants âgés de 0 à 6 ans. Il s'agit d'un dispositif prépayé de recours à une assistante maternelle pour des parents en difficulté affective ou d'éducation, après repérage des situations par les services du département. Ce dispositif constitue un étayage éducatif apporté à l'enfant et une aide à la parentalité. Une dizaine d'enfants ont intégré ce service coparentalité en fin 2017, le dispositif ayant été conçu pour se déployer sur trois ans jusqu'à une capacité maximale de 30 enfants ;

- dans le domaine de l'accompagnement des jeunes, il a mis en place un projet avec un service du centre hospitalier général de Mont-de-Marsan, où des éducateurs viennent compléter l'équipe d'une unité de prise en charge psychiatrique pour adolescents⁶¹ ;
- dans le même domaine, et en lien avec le projet précédent, il a initié et soutenu la création d'une maison d'enfants à caractère social avec un service de soins intégrés (MECSSI), gérée par une association, où le soin prend une part importante dans la prise en charge des jeunes. L'établissement devait ouvrir ses portes en janvier 2019.

S'agissant des investissements qu'il a financés, le département a mentionné les opérations récentes suivantes : en 2016, achèvement de travaux pour la maison d'enfants à caractère social (MECS) Castillon à Tarnos ; en 2017, achèvement de travaux pour la MECS Esquirole à Dax et pour le centre départemental de l'enfance et lancement de chantiers pour deux MECS associatives et pour la MECSSI susmentionnée.

Le département a indiqué par ailleurs qu'un travail est actuellement effectué avec la maison landaise des personnes handicapées, dans laquelle une équipe pluridisciplinaire dédiée aux 16/25 ans a été mise en place afin d'étudier les dossiers complexes et d'assurer la continuité entre le secteur des mineurs et le secteur des adultes.

Dans le prolongement de ce travail, le département est l'un des quatre qui se sont portés volontaires pour participer à une étude, encore en cours, menée sous l'autorité de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, sur le repérage de l'organisation et des outils institutionnels pour évaluer et répondre de façon coordonnée aux situations d'enfants en danger et en situation de handicap.

Le département des Landes est particulièrement concerné et intéressé par cette question, car, selon lui, un cinquième des enfants qu'il suit au titre de la protection de l'enfance bénéficient également d'une prestation liée à leur handicap. L'objectif est de faire bénéficier ces enfants d'un meilleur accompagnement et de prioriser leurs orientations auprès des institutions médico-sociales. En effet, selon le département, *« la principale difficulté concerne la faiblesse des moyens du secteur infanto juvénile de la psychiatrie. (...) Le projet de service de soins intégrés à une maison d'enfants va permettre de pallier une partie de ces difficultés. La deuxième difficulté concerne le séquençage parfois abusif de l'accompagnement de certains enfants sous protection de l'enfance mais également handicapés. Leur journée peut être découpée en plusieurs phases que le pôle protection de l'enfance doit coordonner sur un territoire géographique étendu. La coordination autour de l'enfant des activités scolaires, des activités de loisirs et du temps de soin dans un ou plusieurs services demeure complexe. Le manque de places en structure médico-sociale a tendance à dégrader des situations déjà carencées ou fragilisées par les difficultés familiales ».*

7.1.1.3 Les procédures d'évaluation du dispositif landais de protection de l'enfance

Pour ce qui est de l'évaluation du dispositif landais de protection de l'enfance, elle se fait, selon le département, par différents canaux.

⁶¹ Voir l'article « Bastide : un lieu d'accueil pour les enfants abandonnés porteurs d'un handicap psychique », La Gazette santé social n°152-153 juin-juillet 2018

- l'observatoire départemental de protection de l'enfance est l'instance principale de cette évaluation et permet annuellement de faire un bilan de l'existant, de prioriser les actions et de remobiliser les partenariats ;
- les services ou établissements partenaires sont tenus réglementairement à des évaluations internes et externes. Celles-ci sont analysées par les services du département et peuvent permettre des ajustements pédagogiques, éducatifs et financiers ;
- le conseil départemental peut diligenter un contrôle approfondi sur certaines associations ;
- l'évaluation se fait aussi par les remontées des acteurs de terrain au sein de différentes instances qui traitent les situations individuelles ;
- la réflexion sur l'évaluation est nourrie par des études nationales effectuées notamment par l'observatoire national de la protection de l'enfance.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces éléments de suivi. Elle observe toutefois que l'évaluation ainsi conçue par le département des Landes porte essentiellement sur la manière dont sont mis en œuvre les différents dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, mais ne concerne pas réellement l'évaluation de l'efficacité de cette politique, à travers notamment l'analyse du devenir des enfants et des jeunes pris en charge (voir la partie 7.1.3.9. du présent rapport).

Par ailleurs, dans leur réaction à la communication administrative qui leur avait été adressée, les présidents des deux tribunaux de grande instance du département ont estimé que le schéma départemental est trop axé sur les placements judiciaires et porte insuffisamment sur les actions administratives de prévention et d'accompagnement ainsi que sur la diversification des modes de prise en charge des mineurs et de leurs familles, ce qui serait, selon eux, en partie, la cause d'une saisine des juges des enfants en augmentation constante depuis 2014.

7.1.2 L'organisation de l'aide sociale à l'enfance

7.1.2.1 Les services du département

Les moyens humains en charge des mineurs en danger au sein du département sont affectés et répartis entre plusieurs pôles :

- le directeur et la directrice adjointe de la solidarité consacrent environ un dixième de leur temps de travail à la protection de l'enfance ;
- le pôle de la protection de l'enfance emploie au total 80 agents (un responsable central, six responsables de circonscriptions, sept psychologues, deux psychologues en charge de l'accompagnement des mineurs dans le cadre des procédures ad'hoc, quarante-six travailleurs sociaux, trois coordonnateurs de placement familial, deux agents affectés à la cellule de recueil des informations préoccupantes, à l'adoption et à la gestion de l'administration ad'hoc, onze agents administratifs et deux agents de catégorie B affectés aux budgets des établissements et à la comptabilité) ;
- le département salarie également 379 assistants familiaux ;

- par ailleurs, le médecin départemental de la protection maternelle et infantile (PMI) a été désigné médecin référent dans le cadre de la protection de l'enfance⁶². Les équipes de la PMI, notamment les médecins et les puéricultrices, peuvent participer en tant que de besoin à l'évaluation des informations préoccupantes⁶³ ; le volume de travail y afférent représente, selon le département, un mi-temps de médecin et deux temps pleins et demi de puéricultrice ;
- le pôle social gère le service de prévention spécialisée qui comprend un responsable et six travailleurs sociaux ; ses équipes participent en tant que de besoin à l'évaluation des informations préoccupantes. Le volume de travail consacré par ce pôle à la protection de l'enfance est évalué par le département à sept travailleurs sociaux.

Au total, hors assistants familiaux, la protection de l'enfance mobilise donc environ 90 emplois du budget principal du département des Landes, soit près de 7 % de l'emploi total dudit budget.

7.1.2.2 L'organisation opérationnelle pour la mise en œuvre de l'aide sociale départementale à l'enfance

Les actions relevant de l'aide sociale à l'enfance pilotée par le département des Landes sont exercées par une multiplicité d'acteurs.

Le département gère directement les organismes et actions suivants :

- vingt-sept centres médico-sociaux accueillent les services du pôle protection enfance au sein du territoire. Ces locaux permettent le travail quotidien des équipes en pluridisciplinarité avec les autres pôles du conseil départemental et les principaux partenaires. Ils sont aussi les relais de proximité nécessaires aux rencontres avec les familles, les enfants en souffrance et les différents professionnels ;
- le centre départemental de l'enfance (76 places) est constitué du foyer de l'enfance et du centre maternel et parental ; ces deux outils situés sur l'agglomération montoise sont gérés sous la forme de budgets annexes par le département.

D'autres partenaires interviennent pour la mise en œuvre de la politique départementale :

- un établissement public a été créé par le département, la MECS « Castillon » de Tarnos (62 places) ;
- l'association de sauvegarde et d'action éducative des Landes (ASAEL) est la principale association financée dans le cadre de la protection de l'enfance du département. Elle

⁶² En application des articles L. 221-2 et D.221-25 et -26 du code de l'action sociale et des familles

⁶³ La définition d'un enfant en danger est donnée par l'article 375 du code civil précité. Par ailleurs, aux termes de l'article R.226-2-2 du code de l'action sociale et des familles, « *L'information préoccupante est une information transmise à la cellule départementale mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 226-3 pour alerter le président du conseil départemental sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être. / La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier* ».

gère le service d'actions éducatives en milieu ouvert, un service d'investigations et une MECS unifiée de 40 places sur deux sites (Mont-de-Marsan et Saint-Paul-lès-Dax). Elle est également le support administratif de deux expériences : le service de coparentalité et le service de soins intégrés au sein de la maison d'enfants ;

- l'association de gestion du foyer familial d'Hagetmau dispose d'une MECS de 43 places sur deux établissements à Dax et Hagetmau ;
- l'association Rénovation, qui a son siège en Gironde, intervient dans les Landes à travers la gestion d'un service de placement familial pour lequel elle dispose d'une autorisation de 141 places. Le département recourt à cette association de manière complémentaire, lorsque son propre dispositif d'assistants familiaux est en voie de saturation ;
- l'association L'Escale gère deux structures. La première (« La Pyramide ») est un accueil de jour ouvert sur Castandet et Hagetmau à des jeunes âgés de 14 à 21 ans ; par ses ateliers (arts et mécanique) et salles de classe, elle vise à permettre à ce public de retrouver une motivation pour l'insertion sociale et professionnelle. La seconde (« l'Escale de Vie »), sur Hagetmau, permet l'accueil de jeunes enfants âgés de 8 à 16 ans pour des week-ends et vacances, en relais de leur structure d'accueil quotidienne ;
- l'Association La Galupe accueille des enfants de 6 à 16 ans à Mimizan pour des séjours de vacances ou de weekend ;
- l'association La Bergerie, située à Sabres, accueille des enfants et adolescents présentant des difficultés d'ordre familial ou social. Elle utilise notamment le cheval et les chiens comme médiateurs éducatifs (pour une capacité d'accueil de 8 jeunes) ;
- l'association Yan Petit gère deux lieux situés à Bretagne de Marsan et à Saint-Pierre-du-Mont, dédiés à l'accueil de jeunes en difficultés psychologiques et/ou affectives. Les deux sites ont chacun une capacité de 6 jeunes de 5 à 18 ans ;
- l'association Bleu Ciel, située à Morcenx, a pour objet d'accueillir des enfants en difficulté ayant besoin d'une structure différente de l'institution ou d'une famille d'accueil et en quête de la reconstruction d'une image positive d'eux-mêmes et du monde des adultes (pour une capacité de 6 enfants âgés de 5 à 16 ans) ;
- l'association GRAPAA gère un lieu de vie situé à Commensacq et a pour objet de favoriser l'adaptation, la réadaptation ou la réinsertion des jeunes accueillis dans un espace à dimension familiale. Elle peut accueillir 3 jeunes âgés de 3 à 21 ans ;
- l'association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADAPEPE) est composée de membres qui ont été tous à un moment de leur vie accompagnés par les services de protection de l'enfance du département. Elle est une interlocutrice privilégiée, notamment dans le cadre de la participation des « usagers », à la définition des politiques qui les concernent. Elle gère par ailleurs les services d'entraide aux anciens du service et le fonds spécifique mis en place par le département pour poursuivre des financements au-delà de 21 ans.

Le tableau ci-après retrace les financements apportés par le département à ses partenaires associatifs.

Organisme	2013	2014	2015	2016	2017	Au 30 juin 2018	Total
ASAEL	3 915 100	4 714 924	4 107 616	4 188 294	4 373 525	2 656 580	23 956 039
MECS Castillon -Tarnos	3 377 160	3 435 690	3 385 539	3 365 922	3 513 123	1 776 561	18 853 995
Foyer familial d'Hagetmau	2 170 101	2 445 880	2 125 515	2 332 853	2 411 146	1 270 780	12 756 275
Rénovation	1 663 578	1 830 698	1 824 000	1 713 314	1 544 634	872 341	9 448 565
L'Escale	319 500	352 207	376 247	366 116	431 174	353 962	2 199 206
Yan Petit / l'Etape	342 725	417 763	347 485	393 073	387 453	248 874	2 137 373
La Bergerie	230 920	264 691	299 755	271 591	329 914	191 744	1 588 615
Bleu Ciel	114 712	101 971	100 025	101 826	120 334	58 833	597 701
La Galupe	90 412	81 737	87 717	85 415	102 553	68 223	516 057
ADEPAPE (hors fonds de soutien pour jeunes majeurs)	42 000	46 000	46 000	65 000	75 000	66 000	340 000
Grapaa	74 851	0	25 328	5 874	0	0	106 053

7.1.2.3 Les partenaires institutionnels de la protection de l'enfance

La politique de protection et d'aide sociale à l'enfance fait intervenir également les services de la justice, de la police et de la gendarmerie, les services en charge de la santé (agence régionale de la santé, hôpitaux) ainsi que des services œuvrant dans les domaines de l'insertion sociale et professionnelle (mission locale, pôle emploi, logement, éducation).

Plusieurs dispositifs doivent être mis en place pour assurer une bonne coordination entre ces acteurs.

L'observatoire départemental de la protection de l'enfance

Cet organisme est régi par les dispositions des articles L. 226-3-1 et D. 226-3-1 et -2 du code de l'action sociale et des familles. Ses missions⁶⁴ en font un acteur central de la protection de l'enfance dans le département.

Interrogé sur la production de l'arrêté fixant sa composition actuelle, le département des Landes a indiqué que celle-ci avait été validée lors de l'adoption du schéma départemental de l'enfance 2008-2012, le 23 juin 2008. Les institutions et organismes mentionnés en tant que membres de cet observatoire par ce schéma correspondent, approximativement, à la composition prévue par l'article D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles.

Toutefois, la référence juridique ainsi utilisée est ancienne et obsolète, puisque ce schéma 2008-2012 a déjà été renouvelé à deux reprises depuis. De plus, la composition de l'observatoire y figure de manière très générale, sans que n'y soient précisés les noms des représentants des différents organismes. Or, en application de l'article D. 226-3-2 susmentionné, il appartient au président du conseil départemental d'« arrête(r) la liste des

⁶⁴ Il a pour missions :

- de recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département ;
- d'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance ;
- de suivre la mise en œuvre du schéma départemental et de formuler des avis ;
- de formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département ;
- de réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L. 542-1 du code de l'éducation et d'élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance.
- d'établir des statistiques qui sont portées à la connaissance de l'assemblée départementale et transmises aux représentants de l'Etat et de l'autorité judiciaire.

membres de l'observatoire ». La chambre régionale des comptes observe donc que le département devra se conformer à ce texte, en procédant à une désignation précise des membres de l'observatoire, par arrêté de son président.

Le directeur de la solidarité départementale a indiqué que cet observatoire a pour intérêt de pouvoir se réunir au moins une fois par an avec l'ensemble des acteurs, notamment avec les magistrats, pour échanger, confronter les points de vue, définir quelques orientations et poser également les bases d'une culture commune (en particulier pour ce qui est de la prise en compte des aspects et impacts financiers des mesures prises).

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental s'est engagé à préciser les membres de l'observatoire par arrêté. Il a indiqué par ailleurs qu'il souhaite positionner l'observatoire de façon plus marquée sur les questions d'actualité et étoffer les sujets de débat à traiter dans cette instance.

Les relations avec les services de la justice

Au-delà de leur implication dans l'observatoire départemental, les services de la justice interviennent très directement dans la protection de l'enfance, en lien étroit avec les départements. Les principaux interlocuteurs judiciaires du département dans ce cadre sont le juge des enfants et le procureur (pour les mesures éducatives et de placement) et le juge aux affaires familiales (pour les questions d'autorité parentale et de médiation familiale).

Les principales dispositions législatives y afférentes figurent dans le code civil, notamment ses articles 375⁶⁵, 375-1 à 8, qui précisent certaines compétences et modalités d'intervention du juge des enfants, et ses articles 373-4 et 377, qui concernent l'intervention du juge des affaires familiales.

Parmi les principaux enjeux qu'il a identifiés, le département des Landes a mentionné celui de « *maintenir des liens respectueux avec l'autorité judiciaire* ». Il a indiqué ne pas rencontrer de difficultés majeures avec les différents partenaires de l'autorité judiciaire ou avec les services de police et de gendarmerie. Les relations sont organisées autour de quatre axes :

- la présence des magistrats lors des réunions de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ;
- des rencontres bilatérales entre le président du conseil départemental et certains magistrats, au-delà du cadre protocolaire, pour dresser un état global de fonctionnement du dispositif ;

⁶⁵ « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. / (...) / La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée. / (...) Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir. / Un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement, ou tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans, au juge des enfants ».

- les liens quotidiens sur les situations individuelles entre les magistrats et les responsables du pôle de protection de l'enfance ; à cet égard, il a été indiqué que s'il peut y avoir des différences d'appréciation sur l'opportunité d'un dispositif ou sur l'évaluation d'une situation, des rencontres permettent de les traiter ;
- l'organisation interne qui permet une transmission sécurisée et précise d'informations aux magistrats, en préconisant la convocation des professionnels les plus concernés à l'audience des magistrats.

Dans leur réaction à la communication administrative qui leur avait été adressée, les présidents des deux tribunaux de grande instance du département ont également constaté « *que les deux magistrats de la jeunesse du département travaillent en bonne intelligence avec les services de l'aide sociale à l'enfance* ».

Le protocole de prévention prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles

Ce protocole a été institué par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016. Il doit être établi dans chaque département par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille, notamment avec les caisses d'allocations familiales, les services de l'Etat et les communes. Il doit définir les modalités de mobilisation et de coordination de ces responsables autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives.

En matière de prévention, le département des Landes a annexé à son schéma 2016-2022 une « *charte d'actions de prévention à destination des familles* ». Ce document définit les actions à mener à cet égard par deux services du département :

- les agents du pôle social doivent « *se présenter à un ensemble de structures et proposer soit un temps de concertation annuel, soit de s'intégrer dans les instances à visée de prévention sur six thématiques (précarité, enfance, familles ou foyers isolés, logement, santé, insertion socio-économique)* ». Les structures externes ainsi visées sont les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (qui doivent être rencontrés deux à trois fois par an), les associations caritatives, les structures d'insertion, les structures scolaires primaires (trois fois par an), les services sociaux scolaires ; dans les zones rurales, il est aussi prévu de rencontrer les médecins, les communautés de communes, les services de Pôle emploi et la Mission locale des Landes;
- pour les agents de la PMI, diverses actions de prévention sont aussi prévues.

Pour autant cette charte de prévention, interne au département, ne correspond pas au protocole susmentionné prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles.

Le département des Landes a indiqué que ce protocole est en cours d'élaboration et qu'il avait donné lieu en 2018 à trois réunions avec les partenaires concernés (caisse d'allocations familiales, association des maires des Landes, Éducation nationale, mutualité sociale agricole sud Aquitaine, agence régionale de santé, centre d'action médico-sociale précoce, pôles protection de l'enfance, social et PMI).

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé que le protocole est en cours de rédaction et que les actions à y faire figurer sont actuellement recensées par les services du pôle protection maternelle et infantile.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette démarche en cours, tout en observant que le département des Landes a mis plus de deux ans pour s'y engager.

7.1.3 Les procédures et modalités d'intervention

7.1.3.1 Le repérage des enfants en danger

En application de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles, le président du conseil départemental est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger⁶⁶ ou qui risquent de l'être. Des protocoles doivent être établis à cette fin entre le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule.

Dans le cas du département des Landes, le président du conseil général a signé une convention départementale d'évaluation et de signalement des situations de mineurs en danger, ou qui risquent de l'être, le 25 juin 2010 avec les partenaires suivants : le tribunal de grande instance et le centre hospitalier de Mont-de-Marsan, le tribunal de grande instance et le centre hospitalier de Dax, la protection judiciaire de la jeunesse, l'inspection académique, la gendarmerie, la sécurité publique des Landes et l'association d'aide aux victimes et de médiation. Cette convention était en cours de réactualisation en fin 2018.

Sur un plan plus opérationnel, le département a établi un « *protocole de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes et de signalement* », dont la version mise à jour au 22 décembre 2017 a été produite.

Cette organisation permet de faire remonter les informations préoccupantes à une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) centralisée au siège de la direction de la solidarité, auprès du service du pôle de protection de l'enfance. La cellule possède une adresse mail propre (crip40@landes.fr) à laquelle peut être adressé tout document ou toute information ayant trait aux informations préoccupantes.

Le protocole détaille les différentes étapes du traitement d'une information préoccupante qui débouche sur l'élaboration d'un rapport sur la base des analyses de divers professionnels. Les avis du mineur, des titulaires de l'autorité parentale et des personnes de leur environnement doivent être précisés, afin de disposer d'une vision d'ensemble de la situation. La conclusion unique et commune de ce rapport d'évaluation doit confirmer ou infirmer l'existence d'un danger ou d'un risque de danger. Elle doit faire apparaître les éventuelles

⁶⁶ La définition d'un enfant en danger est donnée par l'article 375 du code civil précité. Par ailleurs, aux termes de l'article R.226-2-2 du code de l'action sociale et des familles, « *L'information préoccupante est une information transmise à la cellule départementale mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 226-3 pour alerter le président du conseil départemental sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être. / La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier* ».

différences d'appréciation entre les professionnels. Les doutes et/ou impressions des intervenants peuvent être rapportés et doivent être présentés comme tels. La conclusion doit formuler une proposition claire : un classement, une proposition d'aide adaptée à la situation ou une saisine de l'autorité judiciaire. Cette organisation est également reprise au chapitre 8 du règlement de l'aide sociale à l'enfance adopté par le conseil départemental le 26 mars 2018.

En cours d'instruction, le département des Landes a précisé que le délai moyen d'intervention entre l'ouverture d'une information préoccupante et le bilan de l'évaluation actant d'une suite à donner (classement sans suite, décision d'une mesure administrative, décision d'un signalement) est de 2 mois et 24 jours. Par ailleurs, le délai entre le moment où la situation est signalée aux autorités judiciaires et celui où une décision est actée par la justice est de 2 mois et 23 jours.

Le directeur de la solidarité départementale a indiqué que les délais doivent être adaptés aux situations rencontrées : face à une information préoccupante grave (abus sexuels, coups et blessures, ...), il faut aller très vite dans le traitement de l'alerte. Pour les autres signalements, il faut, selon lui, savoir prendre parfois un peu plus de temps, par des visites sur place, des entretiens, des rencontres avec d'autres partenaires pour trouver des solutions...

Selon le schéma départemental des Landes, en 2015, « 840 informations préoccupantes ont été recueillies. Elles concernaient 1 161 enfants et jeunes mineurs en danger ou susceptibles de l'être. Le nombre d'informations préoccupantes apparaît stable, avec une moyenne ces cinq dernières années à 845 ». Les origines des signalements provenaient essentiellement des services de l'éducation nationale (30 %), des travailleurs sociaux et médico-sociaux du conseil départemental (24 %) et des services judiciaires, de police et de gendarmerie (14 %).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution 2013-2017 des données relatives à la prise en charge des informations préoccupantes, qui ont augmenté en 2016 et 2017.

	2013	2014	2015	2016	2017
Total des informations préoccupantes	855	834	840	909	1021
Transmissions à la Justice / signalements	331	318	304	403	434
Part des signalements dans le total des IP	39%	38%	36%	44%	43%

Sources : département + schéma landais + données présentées en novembre 2017 à Observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes 2017

Le département a expliqué que la croissance du nombre de situations à analyser après 2015 « semble être à la fois liée à l'augmentation quantitative de la population des jeunes landaises et landais, à l'intensification du repérage et vraisemblablement aux conséquences, sur les jeunes et leurs parents, de nouveaux faits sociétaux, comme par exemple l'accès facilité à la pornographie ou les conflits parentaux exacerbés ».

Le directeur de la solidarité départementale a indiqué que la stratégie mise en place pour les signalements vise à repérer les difficultés à temps (par une sensibilisation dans les maternités, les crèches et les écoles). Mais il a fait état également de quelques difficultés, les signalements étant parfois compliqués pour les enseignants et les médecins généralistes, qui peuvent éprouver des réticences.

7.1.3.2 L'établissement des projets pour l'enfant

L'article 21 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a créé l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles qui impose désormais que soit établi, pour chaque mineur

bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance (hors aides financières) ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé « *projet pour l'enfant* », qui accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance. Ce projet doit être établi dans une approche pluridisciplinaire et en concertation avec les titulaires de l'autorité parentale, prendre en compte, le cas échéant, les relations personnelles entre les frères et sœurs et comprendre une évaluation médicale et psychologique du mineur.

Le décret n° 2016-1283 du 28 septembre 2016 a précisé le référentiel de ce projet, repris dans les articles D. 223-12 à 17 du code de l'action sociale et des familles.

Le règlement de l'aide sociale à l'enfance, adopté par le conseil départemental des Landes le 26 mars 2018, se réfère en de nombreux articles au « *projet pour l'enfant* » et comporte en son annexe 1 plusieurs modèles types en fonction du type d'accueil.

Ces modèles de projets type apparaissent toutefois assez sommaires et formels au regard des dispositions des articles D. 223-12 à 17 du code de l'action sociale et des familles. En effet, ils ne rendent pas compte de l'ensemble du travail d'analyse et de mise en cohérence devant normalement être effectué en amont, sur la base d'une approche « *pluridisciplinaire* » avec pour but de « *centrer (le projet) sur l'enfant (pour) (...) garantir son développement, son bien-être et favoriser son autonomie* » (article D. 223-12 du même code) et ce dans une démarche de « *construction commune entre les titulaires de l'autorité parentale, l'enfant, les tiers impliqués dans la vie de l'enfant, les services départementaux et, le cas échéant, le service ou l'établissement auquel le juge a confié la mesure* » (article D. 223-13 du même code).

Pour expliquer cette situation, le département a indiqué que, suite à la loi de 2007 ayant institué le projet pour l'enfant, il avait été fait le choix d'un modèle simple et en cohérence avec les moyens quant à la réalisation de cet outil et surtout de sa complétude. En effet, selon le département, plusieurs domaines prévus par la loi présentent des difficultés pour le recueil des indications, notamment en ce qui concerne les évaluations médicales et psychologiques : « *Dans les faits, il apparaît que l'article 21 de la loi, même s'il est intéressant dans la théorie et le concept, demeure très difficile à mettre en application dans sa formalisation et dans l'intégralité de son contenu, du fait notamment de l'absence structurelle de certains acteurs, notamment dans le sanitaire. Par ailleurs, l'accompagnement de l'enfant doit garder une certaine souplesse qui n'est pas toujours compatible avec une formalisation excessive. Des décisions doivent se prendre parfois au jour le jour sans que toutes les parties en aient été informées en temps réel. Le projet pour l'enfant doit demeurer un outil de cadrage, un outil d'information ouvert* ».

Le directeur de la solidarité départementale a insisté notamment sur les difficultés de pouvoir réunir, dans un département comme celui des Landes, tous les partenaires cités par les textes (pédopsychiatres, ...). Il a indiqué également que la mise en œuvre d'un projet conforme aux textes alourdirait beaucoup les charges de travail et risquerait d'être une source de complexité, car un tel projet est susceptible de devoir évoluer rapidement (notamment en matière d'éducation et de santé).

Sans mésestimer les difficultés alléguées, la chambre régionale des comptes recommande au département de revoir cet aspect, avec l'ensemble de ses partenaires, afin de rapprocher davantage sa pratique des « *projets pour l'enfant* » de celle définie par les dispositions législatives et réglementaires de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 et de ses décrets d'application.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que « *Le département demeure attentif à préserver la nécessaire souplesse dans*

l'accompagnement et l'adaptabilité de ces documents au service du projet de l'enfant et de son parcours. Bien que manquant parfois d'harmonisation, les dossiers enfants sont bien suivis par le service de protection de l'enfance. Néanmoins, quelques adaptations seront faites afin de se rapprocher du cadre prévu par les articles L. 223-1-1 et D. 223-12 à D. 223-17 du code de l'action sociale et des familles ».

7.1.3.3 Le suivi des situations des enfants

Pour le suivi des situations, l'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles, tel qu'issu de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, dispose notamment que le président du conseil départemental met en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner, sur la base des rapports de situation prévus à l'article L. 223-5⁶⁷, la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an (lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins) ainsi que, tous les six mois, la situation des enfants de moins de deux ans. Ces dispositions ont été complétées par les articles R. 223-18 à -21 du même code (créés par le décret n° 2016-1557 du 17 novembre 2016) et D. 223-26 et -27 du même code (créés par le décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016).

Pour la mise en œuvre concrète de l'évaluation et du suivi des situations individuelles des enfants, le département des Landes a apporté les précisions suivantes :

« Chaque enfant suivi par le pôle protection de l'enfance bénéficie d'un référent éducatif. Plusieurs instances régissent l'accompagnement des jeunes suivis :

- les études de situations sont placées sous la responsabilité de la responsable de secteur du pôle de protection de l'enfance et traitent des situations familiales complexes repérées. Y assistent de manière systématique l'assistant social du secteur concerné, de même que le travailleur social du pôle protection de l'enfance du secteur, le psychologue de circonscription et le médecin de protection maternelle et infantile chaque fois que cela est possible. Y sont également conviés, en fonction de leur suivi ou de leur connaissance de la situation, les autres professionnels du conseil départemental et les partenaires extérieurs. Cette instance doit également permettre de faire le point sur les mesures qui arrivent à échéance, en particulier pour les placements institutionnels et les AED/OMO, en réunissant l'ensemble des acteurs intervenant auprès de la famille. (...) ;

- la révision de situation concerne les situations des enfants confiés (dans le cadre d'une mesure de placement) au pôle protection de l'enfance et plus particulièrement les enfants pris en charge en famille d'accueil. Elle doit permettre, au moins une fois par an, de réévaluer la situation d'un enfant et de proposer les aménagements qui lui sont nécessaires. Il s'agit d'une instance de régulation qui doit permettre au travailleur social du pôle de protection de l'enfance de prendre du recul vis-à-vis de son suivi et de repenser le projet du jeune en fonction de ses besoins et de sa réalité ;

⁶⁷ « Sauf dans les cas où un enfant est confié au service par décision judiciaire, aucune mesure ne peut être prise pour une durée supérieure à un an. Elle est renouvelable dans les mêmes conditions. / Le service élabore au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative. Ce rapport porte sur la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie. Il permet de vérifier la bonne mise en œuvre du projet pour l'enfant mentionné à l'article L. 223-1-1. / (...) »

- la révision annuelle de situation permet la réunion, au moins une fois par an, de l'assistante familiale qui prend en charge l'enfant, du travailleur social référent de l'enfant, du coordinateur de placement familial sous l'animation du responsable de secteur du pôle de protection de l'enfance. Cette rencontre a pour but de faire participer l'assistant familial à l'évaluation de la situation de l'enfant qu'il accueille et de partager son quotidien, mais aussi éventuellement ses difficultés.

En dehors de ces temps institutionnels, d'autres instances existent pour coordonner les actions auprès des enfants.

Mensuellement, la responsable du pôle protection de l'enfance organise le « groupe ado » qui réunit l'ensemble des professionnels gravitant autour d'une situation pour laquelle des difficultés multiples sont notées dans la prise en charge du fait du ou des problématiques de l'enfant. Cette instance doit permettre une réflexion commune et de penser des orientations avec ces partenaires dans l'intérêt de l'enfant.

Mensuellement, un point est également fait avec le pavillon Bastide du centre hospitalier pour les jeunes qui y sont hospitalisés. Les informations et observations sont ensuite transmises à la responsable de secteur et au référent éducatif »

Au vu de ces éléments de réponse, il apparaît que le département des Landes s'astreint à un suivi régulier des situations des enfants qui lui sont confiés. Toutefois, la chambre régionale des comptes observe qu'il ressort de ces explications que :

- le département n'a pas institué la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle, prévue par les articles L. 223-1 et D. 223-26 et -27 du même code ;
- le département n'a pas réévalué et, en tant que de besoin, modifié ses procédures et modalités d'élaboration des rapports annuels ou semestriels de situation de l'enfant au regard du nouveau référentiel régi par les articles L. 223-5 et R. 223-18 à 21 du même code, pour s'assurer de leur pluridisciplinarité et du fait qu'ils couvrent bien l'ensemble des situations concernées (mesures éducatives et placements en famille d'accueil mais aussi en établissements).

Sur ce point également, la chambre régionale des comptes recommande donc au département de veiller à une mise en œuvre totale du dispositif de suivi des situations individuelles des enfants, tel que prévu par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 et par ses décrets d'application.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que « S'agissant de la mise en place de la commission, conformément aux articles L. 223-1, D. 223-26 et D. 223-27 du code de l'action sociale et des familles, il s'agit essentiellement pour le département de formaliser un suivi individualisé déjà existant. Il est à noter que le recrutement d'un second adjoint à l'actuelle responsable du pôle protection de l'enfance est prévu afin, notamment, d'organiser et de formaliser les modalités de suivi des situations ».

7.1.3.4 La répartition des mineurs en danger selon les modes de suivi

Les prises en charge de mineurs par le département des Landes se répartissent selon les modes d'accompagnement suivants : l'observation en milieu ouvert (OMO), l'action éducative à domicile (AED) ; l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) et le placement.

Les statistiques qui suivent, produites par le département, correspondent au nombre de mesures en vigueur dans les Landes au 31 décembre (hormis pour 2018)⁶⁸.

	Placements	AEMO	AED/OMO	TOTAL
2013	1 046	698	347	2 091
2014	1 025	759	375	2 159
2015	1 025	842	348	2 215
2016	1 054	751	299	2 104
2017	1 067	828	337	2 232
2018 (au 30 juin)	1 079	840	308	2 227

La situation du département des Landes peut être comparée aux données nationales au 31 décembre 2016 telles qu'elles figurent dans l'enquête annuelle « aide sociale » du ministère des solidarités et de la santé⁶⁹ :

- le taux de mesures d'aide sociale à l'enfance pour des jeunes de moins de 21 ans était de 1,9 % au niveau national contre 2,7 % dans les Landes;
- le taux d'actions éducatives pour mineurs était de 1,1 % au niveau national, contre 1,3 % dans les Landes;
- le taux d'enfants accueillis en placements pour 100 jeunes de moins de 21 ans, était de 1 % au niveau national contre 1,4 % dans les Landes;
- la part des AED dans l'ensemble des actions éducatives (AED et AEMO) était de 31 % (soit 69 % d'AEMO) au niveau national. Dans les Landes, la part d'AED était de 36 % (soit 64 % d'AEMO) ;
- la part des mesures de placement dans l'ensemble des mesures d'aide sociale à l'enfance (placements et actions éducatives) était de 51 % au niveau national. Dans les Landes, elle était quasiment au même niveau (52 %) ;
- la part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés était de 49 % au niveau national, contre 69 % dans les Landes;
- la part des mesures d'ordre judiciaire (y compris placements directs par le juge) était de 80 % au niveau national contre 73 % dans les Landes.

Ces données 2016 confirment donc plusieurs spécificités du département des Landes (un taux de mesures d'aide sociale plus élevé pour les jeunes de moins de 21 ans, un taux de placement plus élevé pour les mineurs, un taux de placement en familles d'accueil bien plus important et une part de mesures judiciaires moindre) et ce même si d'autres spécificités du

⁶⁸ Il convient de préciser que ces données « par mesures » peuvent diverger de celles présentées dans la suite du présent rapport « par nombre de placements » ou « par nombre de personnes ». En effet, un même enfant peut, à titre exceptionnel, bénéficier de deux mesures en parallèle ou être placé avec deux modalités de placements.

⁶⁹ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/l-aide-et-l-action-sociales-en-france-edition-2018>

département ont eu tendance à s'atténuer depuis 2012 (notamment les parts respectives des AED et des AEMO dans les mesures éducatives).

Dans leur réaction à la communication administrative qui leur avait été adressée, les présidents des deux tribunaux de grande instance du département ont indiqué que :

« Si le grand nombre de prises en charge en familles d'accueil est analysé comme une opportunité pour le juge des enfants, dès lors que cette solution permet d'éviter les dérives qui surviennent parfois en foyer, l'importance des chiffres globaux en matière de mesures de placement s'explique à notre sens par l'insuffisance des mesures alternatives proposées sur le département et par un recours massif à la judiciarisation des procédures au détriment de la phase administrative.

Il a ainsi été relevé par les juges des enfants (...) que le nombre élevé de mesures de placement est à relier au développement insuffisant des modes de prise en charge diversifiés tels que les placements à domicile, les placements séquentiels ou les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert renforcées. Ces dispositifs permettraient pourtant de proposer une alternative efficace au placement, en assurant un travail sur la parentalité plus important et seraient bien moins onéreux. (...).

Au cours des dernières semaines, nous notons cependant une avancée notable en terme d'alternative au placement par le fait que le conseil départemental des landes a accordé l'extension du service d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) de l'ASAEL pour réaliser des AEMO renforcées. Il est ainsi envisagé de créer un nouveau dispositif d'accompagnement intensif en milieu ouvert avec une échéance en octobre 2019.

Il reste à poursuivre les efforts de placements à domicile mais aussi de travail de prévention en milieu ouvert ».

Les présidents des deux tribunaux de grande instance du département ont également insisté sur l'importance, excessive selon eux, des mesures judiciaires au regard des mesures administratives, ainsi que sur la charge de travail excessive qui en résulte pour les deux juges des enfants du département. Ils ont mentionné à cet égard 830 procédures d'assistance éducative en cours à Mont-de-Marsan et 712 à Dax, ce qui, selon eux, correspond à près du double de la charge acceptable par un magistrat (350 procédures d'assistance éducative selon les conclusions du rapport du groupe de travail relatif à la justice des mineurs installé par le garde des sceaux en 2011).

Cela aboutit selon eux à engorger les cabinets des juges des enfants, à devoir fixer des échéances longues pour le réexamen des situations (18 mois, voire deux ans) et à rendre plus délicates des levées de placement avant leur terme, ainsi que l'organisation d'échéances intermédiaires ou d'entretiens de recadrage pour tenter de répondre de manière la plus adaptée à certaines situations de crispation entre parents, mineurs et services sociaux. De même, les pôles parentalités qui proposent des droits de visite médiatisées étant débordés, ils se retrouvent souvent dans l'incapacité de respecter le rythme des visites médiatisées fixées par les décisions judiciaires, ce qui complique le travail sur la parentalité et rallonge d'autant la durée des placements.

Sans méconnaître l'importance et la gravité de ces difficultés, ni la pertinence de ces remarques, qui nécessitent une attention particulière de la part du département des Landes, la chambre régionale des comptes relève toutefois que, s'il appartient audit département de veiller à la mise en œuvre effective des objectifs de renforcement de la prévention et de diversification des modes de prise en charge des enfants, tels que fixés par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 (avec pour perspective une moindre judiciarisation des mesures), il ne pourra, par sa seule action en ce sens, résoudre les problèmes d'organisation du service public de la justice.

7.1.3.5 Les dispositifs d'accompagnement à domicile

La priorité des actions menées est de maintenir avant tout le lien avec la famille, c'est pourquoi diverses actions peuvent être proposées, en collaboration étroite avec la famille :

- des interventions de technicien(ne)s d'intervention sociale et familiale (TISF) qui apportent un soutien matériel et éducatif dans une famille en difficulté ;
- des allocations mensuelles apportées aux familles au nom des enfants mineurs pour permettre aux parents de leur assurer des conditions de vie satisfaisantes ;
- des accompagnements en économie sociale et familiale, en vue d'aider les parents (informations, conseils pratiques, appui technique dans la gestion du budget) ;
- les OMO sont décidées lors du suivi social d'une famille ou du traitement d'une information préoccupante, si le travailleur social se trouve confronté à un problème éducatif ou familial important. Il s'agit d'une mesure exercée par le travailleur social de l'aide sociale à l'enfance, accompagné du service social ou du service de protection maternelle et infantile, qui permet sur un temps donné une observation de la problématique familiale et, si nécessaire, l'établissement d'un projet d'orientation ;
- les AED sont des actions contractuelles, basées sur l'adhésion de la famille et concentrées sur un projet éducatif. Les AED comportent des prestations fournies par des éducateurs et des assistants sociaux du service départemental de protection de l'enfance ;
- lorsque l'enfant est en danger ou risque de l'être et que les familles et les services du département ne sont pas parvenus à trouver des solutions permettant de garantir le bien-être et l'équilibre des enfants, une action éducative peut être décidée par le juge des enfants, saisi par le procureur de la République, le service de l'aide sociale à l'enfance, la famille ou les mineurs eux-mêmes. Les enfants font alors l'objet d'une mesure d'AEMO (ou d'une mesure de placement). Le magistrat peut aussi décider de l'instauration d'une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) avant la prise de décision.

Le tableau ci-après retrace les principales données chiffrées relatives aux interventions à domicile dans le cas du département des Landes (il s'agit de données au 31 décembre sauf pour 2018⁷⁰).

⁷⁰ Le département a précisé que les données complétées correspondent à celles adressées au Ministère (DRESS). Parfois, la définition de la donnée sollicitée peut changer, ce qui influe sur l'évolution de la série statistique. Il faut aussi tenir compte du décalage qui s'opère dans le temps en terme de saisie des données.

	2013	2014	2015	2016	2017	En cours 2018
Observations en milieu ouvert (OMO)	43	62	52	59	78	57
Actions éducatives à domicile (AED)	448	420	452	416	305	322
<i>Dont AED pour mineurs</i>	302	334	268	309	223	269
<i>Dont AED pour jeunes majeurs (18-21 ans)</i>	146	86	184	107	82	53
Actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)	682	706	832	771	808	840
TOTAL	1 173	1 188	1 336	1 246	1 191	1 219
Budget TISF	546 305	488 079	545 921	568 364	643 316	375 703
Nombre de familles aidées sur l'année	188	207	208	197	262	236
Nombre d'heures	10 289	14 609	15 725	16 564	17 123	10 018
Nombre d'heures par famille	54,73	70,57	75,6	84,08	65,35	30,27
Budget AEMO	1 792 000	1 962 103	1 904 813	2 242 933	2 463 456	Non encore définitif
Coût moyen par AEMO	2 628	2 779	2 289	2 909	3 049	

Sources : département + Schéma landais + Données présentées en novembre 2017 à Observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes

7.1.3.6 Les mesures de placement

Peuvent être placés auprès du service de l'aide sociale à l'enfance, sur décision du président du conseil départemental :

- avec l'accord des parents, les mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel et dont la situation requiert un accueil à temps complet ou partiel, modulable selon leurs besoins, ainsi que les mineurs rencontrant des difficultés particulières nécessitant un accueil spécialisé, familial ou dans un établissement ou dans un service (article L. 222-5 point 1° et article L. 223-2 -1^{er} alinéa- du code de l'action sociale et des familles) ;
- en cas d'urgence, et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République (deuxième alinéa de l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles) ;
- en cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat concernant un mineur ayant abandonné le domicile familial, le service de l'aide sociale à l'enfance peut, dans le cadre des actions de prévention, pendant une durée maximale de soixante-douze heures, accueillir le mineur, sous réserve d'en informer sans délai les parents, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur, ainsi que le procureur de la République (4^{ème} alinéa de l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles) ;
- peuvent être également pris en charge, à titre temporaire, les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants (avant dernier alinéa de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles) ;
- les pupilles de l'Etat remis aux services départementaux (article L. 222-5 point 2° du code de l'action sociale et des familles) ;
- les mineurs confiés au service par le juge des enfants en application du 3° de l'article 375-3 du code civil et de l'article 375-5 du même code ;

- les mineurs poursuivis ou prévenus devant la juridiction pénale et confiés au service social par le juge d'instruction, le juge des enfants ou le tribunal pour enfants (article L. 222-5 point 3° du code de l'action sociale et des familles et 4° de l'article 10 et du 4° de l'article 15 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante).

Le tableau ci-après reprend les données relatives à l'origine des placements d'enfants en cours dans le département des Landes au 31 décembre de chaque année.

	2013	2014	2015	2016	2017
Placements par le Juge des enfants auprès du service de l'aide sociale à l'enfance du département (a)	646	690	684	770	782
Placements par le Juge des enfants directement auprès d'un établissement (b)	80	76	94	106	149
Accueil provisoire de mineurs	214	185	192	160	186
Autres (délégation d'Autorité Parentale, tutelle...)	34	27	29	72	28
Contrats jeunes majeurs	121	149	140	210	144
Tutelle Etat	7	9	8	7	8

Sources : Département + Données présentées en novembre 2017 à Observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes

(a) Dans ce cas, c'est au service de l'aide sociale à l'enfance de déterminer les modalités de placement.

(b) Dans ces cas, le service de l'aide sociale à l'enfance doit financer le placement mais ne décide pas de ses modalités.

Le département a indiqué que les critères de choix entre un placement en famille d'accueil ou en hébergement collectif sont liés principalement à la politique d'offre d'accueil développée par le conseil départemental.

Cette offre se caractérise, dans les Landes, par l'importance du placement familial qui apporte, selon le département, un encadrement de proximité, de qualité et en capacité de mener à long terme des projets individualisés pour l'enfant. L'intérêt de l'enfant est donc le critère essentiel dans la prise de décision. Cet intérêt se mesure au niveau de la protection recherchée, au niveau de la capacité éducative nécessaire et au niveau de la recherche d'une nouvelle insertion familiale, professionnelle, sociale.

Dans le département des Landes, en dehors du foyer de l'enfance qui est chargé notamment de l'accueil d'urgence, l'accueil des enfants de 0 à 10 ans est essentiellement exercé par des assistants familiaux.

Dans leur réaction à la communication administrative qui leur avait été adressée, les présidents des deux tribunaux de grande instance du département ont toutefois « *déplor(é) que le département ne dispose que d'un centre maternel pour assurer un accueil mère/enfant et un seul appartement pour accueillir les familles. L'absence de pouponnière impose en outre, en cas de placement de bébés ou d'enfants très jeunes, le recours systématique à des familles d'accueil. La notion d'attachement qui se crée alors avec les assistants familiaux complique toute perspective de retour rapide et, de fait, aboutit à un allongement de la durée des placements, même si les parents se remobilisent* ».

Lorsqu'il intervient, le choix d'un accueil en établissement est souvent motivé par la capacité de professionnels à encadrer de manière plus rigoureuse des enfants qui ont des besoins plus particuliers ou qui nécessitent une structure plus contraignante. Entre ces deux types de

placement, des lieux de vie permettent de proposer un type d'accueil par des professionnels mais dans une structure familiale.

La priorité donnée à l'accueil familial se retrouve dans les données statistiques suivantes, produites par le département. Il convient de préciser qu'il s'agit de données au 31 décembre et hors mineurs non accompagnés.

Placements des mineurs en danger par typologie	2013	2014	2015	2016	2017	En cours 2018
Famille d'accueil	663	658	654	684	675	687
Foyer	184	178	174	166	161	165
Association (lieu de vie)	33	28	39	34	38	41
Centre maternel	17	21	19	28	23	31
Autres : Tiers digne de confiance, Foyer de jeunes travailleurs, établissements éducation spéciale, séjours rupture)	93	89	103	125	178	180
TOTAL	990	974	989	1037	1075	1104

Les données suivantes, produites par le département, permettent d'apprécier les taux de remplissage des structures d'accueil des mineurs. D'une part, sur la période 2013-2018, le tableau ci-dessous indique le nombre de places existant en famille d'accueil, en foyer et autres.

Nombres places	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30.06)
Familles d'accueil	1 026	1 022	1 040	1 056	1 013	1 029
MECS/FDE	189	189	189	189	197	197
Centre parental	23	23	23	23	23	21
Lieu de vie	26	26	26	26	26	26
TOTAL	1 264	1 260	1 278	1 294	1 259	1 273

D'autre part, le tableau ci-après met ces chiffres en regard du nombre de placements des mineurs en danger par typologie sur la même période. Il est précisé qu'il s'agit là aussi de données au 31 décembre et hors mineurs non accompagnés.

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	Nombre de places existantes	1264	1260	1278	1294	1259	1273
B	Nombre d'enfants placés par le Conseil départemental des Landes	990	974	989	1 037	1 075	1 104
C	<i>dont nombre d'enfants placés dans les Landes</i>	933	901	900	959	978	1 008
D	<i>dont nombre d'enfants placés hors des Landes</i>	57	73	89	78	97	96
E	Nombre d'enfants placés dans les Landes par les Départements extérieurs	94	90	80	91	99	102
F	Nombre total d'enfants placés dans les Landes (= C + E)	1 027	991	980	1 050	1 077	1 110
G	Taux de remplissage mineurs (= F / A)	81%	79%	77%	81%	86%	87%
H	Nombre de majeurs accueillis par un assistant familial	52	50	51	45	51	49
I	Nombre d'enfants et de majeurs accueillis (= F + H)	1 079	1 041	1 031	1 095	1 128	1 159
J	Taux de remplissage global (= I / A)	85%	83%	81%	85%	90%	91%
K	Nombre de places non occupées	185	219	247	199	131	114

Ce tableau met en évidence un taux de remplissage des capacités d'accueil, hors mineurs non accompagnés, en croissance, puisqu'elle est passée de 85 % en 2013 à 90 % en 2016 et à 91 % en 2017.

Le département a indiqué que « *si l'on inclut les mineurs non accompagnés, strictement mineurs ou majeurs, le taux de remplissage se rapproche des 100 %* ». Cette question est abordée dans la partie 7.2.4 du présent rapport.

7.1.3.7 Les contrôles du département sur les structures assurant l'accueil collectif

Comme indiqué précédemment, plusieurs structures interviennent pour le compte du département des Landes pour l'accueil collectif de mineurs.

Le département a indiqué que les services ou établissement partenaires sont tenus règlementairement à des évaluations internes et externes qui sont analysées par ses services. Par ailleurs, le département procède lui-même à deux types de contrôles : pédagogiques et financiers.

Les contrôles de type pédagogique se déroulent sous la forme d'une enquête administrative qui peut être conjointe avec d'autres partenaires notamment la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse Aquitaine sud. Ainsi, une enquête a été menée en mai 2012 auprès de l'association ASAEL et une autre a été menée en mai 2016 auprès du foyer familial de Hagetmau.

Pour les contrôles de type financier, un premier travail est effectué lors de la procédure de fixation du prix de journée, le département ayant une politique de rencontre systématique avec les directeurs d'établissement et de lieux de vie, sur le site concerné ou au département. Ces réunions permettent de faire le point sur l'ensemble de la vie de l'établissement et sur l'adéquation entre les projets de ces accueils et la politique générale de protection de l'enfance déterminée par le département. Ce dernier peut aussi solliciter l'intervention de cabinets spécialisés pour auditer globalement les finances des associations ; tel a notamment été le cas en 2016 pour le foyer familial de Hagetmau.

Le directeur de la solidarité départementale a indiqué que les relations n'étaient jamais simples avec le secteur associatif qui gère des actions relevant de l'aide sociale à l'enfance. En effet, ces organismes revendiquent leur indépendance et ont, par ailleurs, un intérêt à développer leur activité. Dès lors, ils n'ont pas forcément une vision partagée avec le département sur l'existence des contraintes financières que celui-ci rencontre. Par ailleurs, en cas de difficulté, la seule sanction possible est le retrait de leur habilitation, mais cette solution ne peut être utilisée que dans les cas les plus graves (dysfonctionnements majeurs, coûts démesurés). Le département a par exemple retiré par le passé à trois reprises des habilitations dans le secteur de l'enfance et des personnes handicapées. Mais il s'agit d'une procédure lourde et il n'existe pas de procédure intermédiaire, avec par exemple un pouvoir d'injonction. En définitive, selon lui, et bien qu'il ait le pouvoir de fixer les tarifs, le département se trouve aussi contraint de composer avec ces acteurs, dont il ne peut pas se passer, même si, dans les Landes, une part importante des mesures d'aide sociale à l'enfance est réalisée en régie directe par des agents et des services du département.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette situation. Elle rappelle l'importance que revêt le contrôle du département sur les opérateurs à qui il confie des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement, ces contrôles étant

prévus par les dispositions des articles L. 221-1, L. 312-8⁷¹ et L. 313-13 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Elle observe à cet égard que le département n'a contrôlé l'association ASAEI qu'une fois depuis 2012 et, à part le foyer Hagetmau, n'a pas contrôlé les autres opérateurs.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé qu'un audit complet de l'association ASAEI et du Groupement de coopération social et médico-social (GCSMS) est prévu en 2019. Par ailleurs, des contrôles administratifs sont en cours. De façon plus générale, les contrôles s'effectuent au fil de l'eau ou lorsque des alertes surviennent. Ces contrôles peuvent être réalisés en lien avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse Aquitaine Sud en cas d'autorisation conjointe, une MECS ayant été inspectée récemment à ce titre. De plus, la nomination d'un tarificateur à l'été 2018 au sein des services de protection de l'enfance permet d'assurer un lien entre la procédure de tarification et la cohérence de la prise en charge qui va au-delà de l'aspect purement budgétaire et financier des structures d'accueil.

La chambre régionale des comptes rappelle également qu'en application de l'article L. 226-3-1 du même code, l'observatoire départemental de la protection de l'enfance doit être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance et assurée en application de l'article L. 312-8 susmentionné.

7.1.3.8 L'organisation de l'accueil familial

Le département des Landes a indiqué n'avoir pas constaté de baisse du nombre d'assistants familiaux, comme le montre le tableau ci-après.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'assistants familiaux employés par le département	378	377	382	384	381	379

Puisqu'il s'agit du mode privilégié d'accueil des enfants placés, le département tente d'anticiper les départs en retraite en informant sur ce métier et en valorisant cette mission par différents médias : réalisation d'un film de présentation consultable sur le site internet du département et projeté lors de différentes réunions d'informations sur ce métier ; réalisation d'une plaquette distribuée dans les centres médicaux-sociaux et auprès de Pôle emploi ; promotion de ce métier à travers le journal d'information départemental.

Comme indiqué précédemment, le département recourt également à des placements familiaux organisés par l'intermédiaire de l'association Rénovation, en complément de ses propres accueils familiaux. L'autorisation du service d'accueil familial géré par cette

⁷¹ « Les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 procèdent à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées (...). Les résultats des évaluations sont communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation. Les établissements et services rendent compte de la démarche d'évaluation interne engagée. Le rythme des évaluations et les modalités de restitution de la démarche d'évaluation sont fixés par décret. / (...) Les établissements et services font procéder à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent par un organisme extérieur. Les organismes habilités à y procéder doivent respecter un cahier des charges fixé par décret. La liste de ces organismes est établie par la Haute Autorité de santé. Les résultats de cette évaluation sont également communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation ».

association a été renouvelée par arrêté conjoint du président du conseil départemental des Landes et du préfet en juin 2018, pour une capacité de 141 places pour des jeunes de 0 à 21 ans.

Le département a produit un document sur les modalités d'agrément des familles d'accueil ou assistants familiaux. Il a apporté également des précisions sur la manière dont les assistants familiaux de l'association Rénovation sont recrutés et formés. Il a indiqué par ailleurs qu'une charte concernant les familles d'accueil est en préparation et qu'un règlement propre à l'accueil familial devrait être finalisé en 2019.

Outre la formation initiale de 240 heures, prévue réglementairement, le département propose aussi chaque année aux assistants familiaux des séances de formation thématiques sous forme d'échanges des pratiques sur différents thèmes. Dans le cadre de la formation continue, les assistants familiaux sont également conviés à participer aux journées sur l'enfance maltraitée que le département organise tous les deux ans et qui sont ouvertes à tous les professionnels de la protection de l'enfance œuvrant dans les Landes.

S'agissant du contrôle des familles d'accueil, selon le département, « *il s'effectue de fait tout au long du suivi de l'enfant. Chaque enfant, et donc chaque assistant familial, bénéficie d'un travailleur social référent en charge du suivi de sa prise en charge. L'enfant et son assistant familial sont de fait rencontrés régulièrement. Les rencontres peuvent s'opérer en présence de l'enfant et de son assistant familial mais aussi de manière individuelle pour chacun d'eux. Le coordinateur de placement familial a également une mission d'appui technique auprès des assistants familiaux et doit agir auprès d'eux en cas de difficultés. En cas d'alerte, interne ou externe, quant à une difficulté dénoncée chez un assistant familial, une évaluation des informations recueillies est réalisée. Son issue varie selon les éléments constatés. Dans les cas les plus extrêmes, un signalement peut être transmis au procureur de la République et le service de la PMI est immédiatement informé de cette décision afin que soit évaluée l'opportunité d'une suspension d'agrément* ».

Le tableau ci-après, renseigné par le département, présente les sanctions infligées par le département à des assistants familiaux de 2013 à 2017 inclus.

Année	Suspension	Levée de suspension	Retrait	Annulation décision retrait TA	Avertissement
2013	1	1	1	0	0
2014	3	1	3	1 (*)	1
2015	0	0	0	0	0
2016	0	0	0	0	0
2017	3	2	0	0	1
2018	4	0	0	0	0
Total	11	4	4	1	2

(*) Suite à un retrait d'agrément, le tribunal administratif a annulé la décision, l'agrément a donc été restitué.

7.1.3.9 Le suivi des jeunes à leur majorité

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a créé l'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles qui impose d'organiser un entretien avec tout mineur accueilli, un an avant sa majorité, pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie. Dans le cadre du projet pour l'enfant, un projet d'accès à l'autonomie doit être élaboré avec le mineur. Il associe les institutions et organismes concourant à construire une réponse globale adaptée à ses besoins en matière éducative, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources.

Par ailleurs, la même loi a créé l'article L. 222-5-2 du même code qui prévoit qu'un protocole doit être conclu par le président du conseil départemental, conjointement avec le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil régional et avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce protocole doit organiser le partenariat entre les acteurs afin d'offrir aux jeunes, de seize à vingt et un ans, une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources.

Il ressort des explications produites par le département des Landes que :

- les entretiens avec les mineurs concernés un an avant leur majorité ne sont pas encore systématiques et ne concernent qu'environ 70 % d'entre eux ; la chambre régionale des comptes recommande donc au département de faire en sorte que l'objectif de 100 % soit atteint rapidement ; dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que, depuis le second semestre 2018, les entretiens de préparation du passage à la majorité sont systématisés, chaque jeune étant rencontré au cours de sa 17ème année ;
- en concertation avec les principaux acteurs concernés, une charte partenariale pour l'insertion des jeunes sortant de la protection de l'enfance a été élaborée et adoptée lors du vote du Schéma landais de prévention et de protection de l'enfance le 7 novembre 2016.

Pour la sortie du dispositif de l'aide à l'enfance, le département a indiqué qu'il propose, sous conditions, des prises en charge entre 18 et 21 ans, sous la forme de « *contrats jeunes majeurs* », en application des articles L. 222-2 et -5 du code de l'action sociale et des familles. Le tableau ci-après retrace l'évolution au 31 décembre du nombre de ces contrats (hors mineurs non accompagnés).

ANNEES	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30 juin 2018)
Nombre total de contrats jeunes majeurs (hors anciens mineurs non accompagnés)	190	166	186	185	161	165

En outre, le dispositif départemental est complété par l'action de la prévention spécialisée qui vise à éviter que certains jeunes sombrent dans la précarisation, voire dans l'errance. Les équipes de prévention spécialisée font aussi, dans des cas bien particuliers, le lien avec la préfecture dans la cadre de la commission de radicalisation.

Quant aux aides apportées par le département aux jeunes majeurs de plus de 21 ans, elles transitent par l'association ADEPAPE.

Le tableau ci-après reprend les financements attribués par le département à cette association dans le cadre du fonds spécifique d'aide aux jeunes majeurs issus de la protection de l'enfance.

ADEPAPE (fonds de soutien)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
	100 000	116 000	120 000	125 000	135 000	130 000	726 000

Le tableau ci-après précise les aides apportées par cette association.

Bilan des aides jeunes majeurs	2013	2014	2015	2016	2017	Au 31 juin 2018
Totaux des aides par an	88 387	80 814	79 138	103 736	103 512	92 882
Nombre de jeunes soutenus par an	31	30	33	44	51	50
Moyenne par jeune par an	2 851	2 694	2 398	2 358	2 030	1858

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que la politique volontariste du département en faveur de l'accompagnement du passage à la majorité et en faveur des jeunes majeurs est illustrée par un taux de contrats jeunes majeurs élevé. Il a rappelé l'importance du partenariat développé depuis 1989 avec l'ADEPAPE, notamment autour de l'accompagnement des jeunes proposé de façon systématique à l'issue du contrat jeune majeur. D'autres partenaires traditionnels sont également mobilisés autour de cet âge charnière : Mission locale des Landes, prévention spécialisée, service d'accompagnement pour l'emploi des jeunes (AEJ).

Il a indiqué aussi que, dans le cadre des négociations en cours avec les services de l'État sur la stratégie pauvreté, un focus spécifique a été porté sur les sortants de l'aide sociale à l'enfance, en particulier sur les principaux volets identifiés dans le document de référence : logement, ressources, insertion sociale et professionnelle, santé et maintien du lien. Un travail de repérage et de suivi de ces jeunes est en cours de formalisation via la contractualisation de la stratégie pauvreté.

7.1.3.10 Le devenir des anciens mineurs confiés à l'aide sociale

Le département des Landes ne dispose pas de statistiques ou d'études relatives au devenir des anciens mineurs confiés à l'aide sociale. Le directeur de la solidarité départementale a cité plusieurs exemples de belles réussites d'insertion sociale et professionnelle et a admis l'intérêt qu'il y aurait à pouvoir objectiver davantage ces situations. Le département a indiqué qu'une étude allait être menée sur ce point.

La chambre régionale des comptes observe que l'analyse et l'évaluation du devenir social et professionnel des anciens mineurs pris en charge constituent un enjeu essentiel pour l'évaluation de l'efficacité de la politique de protection de l'enfance en danger. Une meilleure objectivation de cet aspect, par exemple dans le cadre de l'observatoire départemental de l'enfance, pourrait être envisagée à cet égard.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué que cette proposition « *coïncide parfaitement avec la volonté du département de mettre l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) en vigilance sur cette question* ».

7.1.4 Les coûts de l'aide sociale à l'enfance

7.1.4.1 L'évolution des coûts de la sous-fonction 5.1 « Famille et enfance »

Le tableau ci-après reprend de manière regroupée divers postes de dépenses des comptes administratifs 2013 à 2017 concernant la fonction 5.1. « Famille et enfance » telles qu'elles apparaissent dans les présentations croisées par fonctions.

	2013	2014	2015	2016	2017	EvoL. 2013-2017	% en 2013	% du 2017
Rémunérations et indemnités du personnel titulaire	5 973 810	6 108 625	6 157 672	6 035 145	6 357 354	6,4%	12,7%	11,6%
<i>Evolution annuelle</i>		2,3%	0,8%	-2,0%	5,3%			
Rémunérations et indemnités des assistants familiaux	10 056 689	10 306 016	10 388 034	10 611 234	11 015 831	9,5%	21,3%	20,1%
<i>Evolution annuelle</i>		2,5%	0,8%	2,1%	3,8%			
Charges sociales	4 638 172	4 801 313	5 190 600	5 468 175	5 810 456	25,3%	9,8%	10,6%
<i>Evolution annuelle</i>		3,5%	8,1%	5,3%	6,3%			
65111 Aides à la personne Famille et enfance	4 049 640	3 712 800	3 653 957	3 569 022	3 606 034	-11,0%	8,6%	6,6%
<i>Evolution annuelle</i>		-8,3%	-1,6%	-2,3%	1,0%			
6522 Accueil familial	2 748 765	2 733 555	2 776 212	2 926 486	3 034 138	10,4%	5,8%	5,5%
<i>Evolution annuelle</i>		-0,6%	1,6%	5,4%	3,7%			
652411 Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels	3 867 794	4 193 477	4 581 141	4 406 100	4 579 282	18,4%	8,2%	8,4%
<i>Evolution annuelle</i>		8,4%	9,2%	-3,8%	3,9%			
652412 Maisons d'enfants à caractère social (MECS)	9 937 640	10 778 467	11 075 693	11 635 231	12 119 499	22,0%	21,1%	22,1%
<i>Evolution annuelle</i>		8,5%	2,8%	5,1%	4,2%			
652413 Lieux de vie et d'accueil	1 630 112	1 869 696	1 904 813	2 604 439	2 773 603	70,1%	3,5%	5,1%
<i>Evolution annuelle</i>		14,7%	1,9%	36,7%	6,5%			
652416 Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile	1 792 574	1 962 103	1 993 322	2 242 933	2 463 456	37,4%	3,8%	4,5%
<i>Evolution annuelle</i>		9,5%	1,6%	12,5%	9,8%			
Autres dépenses	2 436 463	2 425 560	3 123 555	3 077 591	3 043 447	24,9%	5,2%	5,6%
<i>Evolution annuelle</i>		-0,4%	28,8%	-1,5%	-1,1%			
DEPENSES REELLES FONCTIONNEMENT	47 131 659	48 891 612	50 844 999	52 576 356	54 803 100	16,3%	100,0%	100,0%
<i>Evolution annuelle</i>		3,7%	4,0%	3,4%	4,2%			

7.1.4.2 Les coûts présentés à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance

Les données chiffrées suivantes ont été présentées le 23 novembre 2017 devant les membres de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes. Elles ont été complétées en cours d'instruction, selon la même méthode, par le département pour 2017.

	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	Evol 2017-2013 en %	Evol. 2017-2013 en montant
Assistants familiaux	16 088 721	16 732 688	18 110 362	18 810 306	19 649 963	22%	3 561 242
MECS + LVA	11 567 000	12 648 162	12 980 506	14 239 670	14 893 102	29%	3 326 102
Foyer de l'enfance	2 829 188	2 911 505	3 261 141	3 104 686	3 222 268	14%	393 080
Centre familial	1 191 881	1 281 971	1 320 000	1 301 414	1 357 013	14%	165 132
TISF	546 306	488 079	545 922	568 364	642 313	18%	96 007
AEMO	1 792 574	1 962 103	1 993 322	2 242 933	2 463 456	37%	670 882
Allocations principales	1 129 330	926 219	783 063	647 309	520 957	-54%	-608 373
TOTAL BUDGET Pôle Protection de l'Enfance	35 144 999	36 950 727	38 994 316	40 914 682	42 749 072	22%	7 604 073

7.1.4.3 Les données produites en cours d'instruction

Le département a produit également un autre tableau reprenant l'évolution du budget de l'aide sociale à l'enfance, hors mineurs non accompagnés.

	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017
Dépenses liées aux prestations et assistants familiaux	37 417 574	38 375 813	39 315 436	39 984 819	39 510 568
Masse salariale du Pôle protection de l'enfance hors assistants familiaux	3 340 309	3 471 018	3 448 490	3 419 361	3 478 554
TOTAL	40 757 883	41 846 831	42 763 926	43 404 180	42 989 122

Il ressort par ailleurs de ses réponses concernant les mineurs non accompagnés (voir la partie 7.2 du présent rapport) que les dépenses y afférentes ont été les suivantes.

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses MNA mise à l'abri et évaluation	0	7 607	16 169	44 022	512 549
Dépenses MNA prise en charge jusqu'à 18 ans	139 883	824 560	1 288 735	1 766 915	2 664 017
Dépenses MNA prise en charge jeunes majeurs	0	0	394 968	1 015 550	1 909 128
Dépenses totales MNA	139 883	832 167	1 699 872	2 826 487	5 085 694

7.1.4.4 La mise en cohérence de ces trois sources de données

Le tableau ci-après compare ces trois sources de données et met en évidence les écarts, que le département a expliqué de la manière suivante :

- dans le compte administratif (ligne A) sont comptabilisées, avec les dépenses du pôle de protection de l'enfance, une partie des dépenses de la protection maternelle et infantile, les subventions versées à des associations et la masse salariale qui correspond aux salaires des agents du pôle social ;

- les données produites en cours d'instruction (ligne C) n'intègrent pas les données sans rapport avec le pôle de protection de l'enfance ;
- les données présentées devant l'observatoire départemental sont celles afférentes au pôle de protection de l'enfance, déduction faite des dépenses suivantes : les frais relatifs aux jeunes majeurs, les frais médicaux divers, les frais de scolarité et périscolaires, l'appui aux politiques d'insertion et des frais divers.

		2013	2014	2015	2016	2017	Evol 2013- 2017
A- Données des comptes administratifs : Dépenses totales de la fonction 5.1 Famille enfance		47 131 659	48 891 612	50 844 999	52 576 356	54 803 100	16,3%
B- Données présentées à l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes le 23/11/2017		35 144 999	36 950 727	38 994 316	40 914 682	42 749 072	21,6%
Données produites en cours d'instruction	<i>Dépenses hors mineurs non accompagnés (MNA)</i>	40 757 883	41 846 831	42 763 926	43 404 180	42 989 122	5,5%
	<i>Dépenses pour les MNA</i>	139 883	832 167	1 699 872	2 826 487	5 085 694	3536%
	C- Dépenses totales MNA et hors MNA	40 897 766	42 678 998	44 463 798	46 230 667	48 074 816	17,5%
Ecart entre les comptes administratifs et les données produites en cours d'instruction (= A - C)		6 233 893	6 212 614	6 381 201	6 345 689	6 728 284	
Ecart entre les données produites en cours d'instruction et les données présentées à l'Observatoire départemental (= C - B)		5 752 767	5 728 271	5 469 482	5 315 985	5 325 744	

Quelle que soit la source utilisée, ces données concordent pour montrer une croissance assez forte (entre 16 et 21 %) des dépenses de l'aide sociale à l'enfance de 2013 à 2017.

Une part importante de cette hausse est imputée par le département à la rapide augmentation, en fin de période, des frais afférents aux mineurs non accompagnés qui doivent être évalués et pris en charge. Pour le reste, selon le département, les augmentations de coût observées peuvent s'expliquer de deux manières :

- d'une part, le département a enregistré en 2017 une croissance de l'activité liée aux suivis des mineurs landais (+ 19 % pour les informations préoccupantes et + 7 % pour le nombre de mineurs suivis), comme l'indique le tableau ci-après :

Données annuelles	2013	2014	2015	2016	2017	Evolutions 2013-2017
Total des informations préoccupantes concernant des mineurs landais	855	834	840	909	1021	19%
Données au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017	
TOTAL des mesures d'aide sociale à l'enfance	2 091	2 159	2 215	2 104	2 232	7%
dont Placements de mineurs	1 046	1 025	1 025	1 054	1 067	2%
dont AEMO	698	759	842	751	828	19%
dont AED/OMO	347	375	348	299	337	-3%

- d'autre part, le département a indiqué qu'une partie de l'augmentation correspond à la modification du dispositif d'exonération de cotisations sociales particulier aux zones de revitalisation rurales s'appliquant aux salaires des assistants familiaux. Cette

modification se rajoute à l'augmentation du salaire sur la période, salaire qui est indexé sur le SMIC (+ 3,49 % entre 2013 et 2017) et sur lequel s'applique des cotisations patronales (+5,53 % pour la part patronale sans exonération et + 7,96 % pour la part patronale avec exonération). Cette explication est confirmée par le constat d'une croissance rapide des rémunérations des assistants familiaux et des charges sociales mentionnées sur le tableau du point 7.1.4.1 ci-dessus.

Le tableau ci-après rapporte les dépenses réelles de fonctionnement de la sous-fonction budgétaire « famille enfance » à la population du département. Il montre que son coût par habitant est passé de 122 € en 2013 à 137 € en 2017, soit une croissance de 12 %.

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
Dépenses réelles de fonctionnement de la fonction 5.1 Famille enfance	47 131 659	48 891 612	50 844 999	52 576 356	54 803 100	16%
Population (*)	384 820	387 929	392 884	397 226	400 477	4%
Dépenses par habitant	122	126	129	132	137	12%

(*) Source : Comptes individuels des départements (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>)

Le tableau ci-après évalue le coût moyen des mesures éducatives. Il a varié entre 2 500 € et 3 000 € au cours de la période.

Mesures éducatives	2013	2014	2015	2016	2017
Observations en milieu ouvert (OMO) (*)	43	62	52	59	78
Actions éducatives à domicile (AED) (*)	448	420	452	416	305
Actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) (*)	682	706	832	771	808
Nombre de mesures au 31 décembre	1 173	1 188	1 336	1 246	1 191
Coûts TISF (**)	546 306	488 079	545 922	568 364	642 313
Coûts AEMO (**)	1 792 574	1 962 103	1 993 322	2 242 933	2 463 456
Coûts Allocations principales (**)	1 129 330	926 219	783 063	647 309	520 957
Coût total TISF - AEMO - Allocations	3 468 210	3 376 401	3 322 307	3 458 606	3 626 726
Coût moyen des mesures éducatives	2 957	2 842	2 487	2 776	3 045

(*) Données produites par le département

(**) Données présentées à l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes

Le tableau ci-après évalue le coût moyen du placement d'un jeune accueilli à l'aide sociale à l'enfance. Il a varié entre 28 000 € et 32 000 € au cours de la période.

Placements	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'enfants et de majeurs accueillis (hors MNA) (*)	1 079	1 041	1 031	1 095	1 128
Nombre de MNA accueillis (*)	9	31	36	58	111
A - Nombre total de jeunes accueillis au 31 décembre	1 088	1 072	1 067	1 153	1 239
Coûts des Assistants familiaux (**)	16 088 721	16 732 688	18 110 362	18 810 306	19 649 963
Coûts MECS + LVA (**)	11 567 000	12 648 162	12 980 506	14 239 670	14 893 102
Coûts Foyer de l'enfance (**)	2 829 188	2 911 505	3 261 141	3 104 686	3 222 268
B - Coût total de l'accueil	30 484 909	32 292 355	34 352 009	36 154 662	37 765 333
Coût moyen par jeune placé (= B/A)	28 019	30 123	32 195	31 357	30 480

(*) Données produites par le département (**) Données présentées à l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes

La situation du département des Landes a été comparée aux données nationales les plus récentes de l'enquête annuelle « *aide sociale* » du ministère des solidarités et de la santé.

Données France métropolitaine (calculées à partir des données DREES, enquêtes Aide sociale 1998-2016)			Département des Landes (données présentées l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance des Landes)		
Catégorie de mesures	Part du total cumulé des dépenses 2013-2016	Evolution 2013-2016	Département des Landes	Part du total cumulé des dépenses 2013-2016	Evolution 2013-2016
Placements	77%	6,0%	Assistants familiaux	46%	16,9%
			MECS + LVA	34%	23,1%
			Foyer de l'enfance	8%	9,7%
Actions éducatives	6%	7,2%	Centre familial	3%	9,2%
			TISF	1%	4,0%
			AEMO	5%	25,1%
Allocations	5%	-11,3%	Allocations	2%	-42,7%
Prévention spécialisée	3%	-6,1%			
Autres dépenses	9%	-20,5%			
Dépenses totales brutes d'aide sociale à l'enfance	100%	2,1%	TOTAL BUDGET Pôle Protection de l'Enfance	100%	16,4%

Ces données montrent qu'en France métropolitaine, de 2013 à 2016, les dépenses brutes de l'aide sociale à l'enfance ont augmenté de 2,1 % (soit + 6 % pour les dépenses de placements, + 7,2 % pour le coût des actions éducatives et – 11 % pour les dépenses d'allocations).

Pour le département des Landes, selon les sources retenues, et en se limitant à la période 2013-2016, les dépenses de l'aide sociale à l'enfance ont augmenté entre 12 % et 16 %. Il en ressort donc une hausse bien plus rapide des coûts que la moyenne nationale.

Cette évolution des coûts ne s'explique pas par une évolution plus rapide du nombre de mesures d'aide sociale à l'enfance dans les Landes, comme l'indique le tableau ci-après issu de la même source que celle précitée. En effet, en moyenne nationale, de 2012 à 2016, le nombre total de mesures d'aide sociale à l'enfance a augmenté de 4,5 % (contre +0,6 % dans les Landes), le nombre de mesures de placement a augmenté de 6 % (contre +3,1 % dans les Landes) et le nombre de mesures d'actions éducatives de 3,1 % (contre +0,5 % dans les Landes).

		2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2013
Total mesures d'aide sociale à l'enfance	Données nationales	318 990	322 050	325 170	333 460	4,5%
	Département des Landes	2 091	2 159	2 215	2 104	0,6%
Nombre de mesures de placement	Données nationales	159 590	161 720	163 790	169 110	6,0%
	Département des Landes	1 046	1 025	1 025	1 054	0,8%
Nombre d'actions éducatives (à domicile et en milieu ouvert)	Données nationales	159 400	160 330	161 380	164 350	3,1%
	Département des Landes	1045	1134	1190	1050	0,5%

Cette évolution plus rapide des coûts dans les Landes semble toutefois pouvoir s'expliquer en partie par la hausse des rémunérations et charges pour les assistants familiaux (car ils constituent un mode de placement privilégié du département des Landes par rapport à la moyenne des départements).

L'effet de l'accueil des mineurs non accompagnés explique également une part de l'augmentation des coûts constatés dans les Landes de 2013 à 2016 ; mais tous les départements ont été confrontés à la même obligation d'accueil et, dans les Landes, la hausse la plus forte des coûts imputables à cette mission s'est produite en 2017.

L'appréciation concernant les écarts d'évolution des coûts entre le département des Landes et la moyenne nationale peut toutefois être tempérée par les données comparatives, issues également de la même enquête annuelle du ministère des solidarités et de la santé, portant sur les dépenses totales annuelle brutes de placement par bénéficiaire en 2016. En effet, celles-ci s'élevaient alors en moyenne au niveau national à 36 700 € en 2016, alors qu'elles ne s'établissaient dans les Landes, la même année, qu'à 29 242 €⁷². Or, il convient de rappeler que ces dépenses de placements constituent environ les quatre cinquièmes des dépenses de l'aide sociale à l'enfance.

7.2 La prise en charge spécifique des mineurs non accompagnés (MNA)

Ce volet du contrôle du département des Landes s'inscrit dans le cadre d'une enquête thématique nationale menée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur les spécificités de la prise en charge des MNA par les départements.

Leur intervention en ce domaine repose sur l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles qui dispose, entre autres, que « *la protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge* ».

Ce volet du contrôle a pour objectifs :

- d'identifier les problématiques posées par l'évaluation, la mise à l'abri ainsi que par la situation des jeunes à leur majorité, au regard de leur droit au séjour en France ;
- d'analyser les problématiques spécifiques liées à la prise en charge des MNA par rapport à celle des autres mineurs ;
- d'évaluer l'impact de la prise en charge des MNA sur les dispositifs d'accueil ainsi que les implications financières pour le département.

Le département des Landes a indiqué que, dans son cas, la problématique des MNA « *se pose depuis 2013, avec force depuis 2016 et avec acuité depuis août 2017* ». Il a produit à cet égard près de soixante documents s'étalant sur la période 2013-2018 (notes internes, courriers adressés au premier ministre, aux ministres de la justice et des affaires sociales, au président de l'assemblée des départements de France, au préfet,...). Ces documents témoignent de l'évolution et reflètent année après année les difficultés repérées, les situations de crise et les solutions esquissées.

Pour la prise en charge des MNA, le département des Landes s'est organisé de la manière suivante :

- une cellule pérenne spécialisée a été constituée au sein du pôle de protection de l'enfance avec une responsable au grade d'attaché, trois éducatrices qui se répartissent le territoire et une gestionnaire administrative ;

⁷² Soit donc un niveau légèrement inférieur, mais malgré tout assez cohérent avec celui calculé par la chambre régionale des comptes à partir des données produites en cours d'instruction par le département (31 357 € en 2016).

- la comptable du service de l'aide sociale à l'enfance et la responsable de la tarification ainsi que les deux gestionnaires de dossiers des enfants effectuent également des missions pour le suivi des MNA ;
- enfin, le directeur de la solidarité, la directrice adjointe et la responsable du pôle de protection de l'enfance y consacrent également une part de leur temps de travail.

7.2.1 Les phases de signalement, de mise à l'abri et d'évaluation des demandeurs

7.2.1.1 La phase de mise à l'abri

L'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge (...)* ».

Le département des Landes a précisé la manière dont il met en œuvre ces dispositions.

Si un jeune se présente spontanément auprès des services sociaux ou d'associations, il est orienté systématiquement vers le commissariat ou la gendarmerie le plus proche en vue d'une vérification de son identité. Une fois ces vérifications faites, et même si elles ne sont pas concluantes, le pôle départemental de protection de l'enfance est saisi en vue de sa mise à l'abri et de la réalisation de l'évaluation sociale.

Les principaux points d'entrée dans le département sont les commissariats de Dax et Mont-de-Marsan où, depuis 2017, les jeunes se présentent spontanément dans la quasi-totalité des cas. Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2018 et le 30 juin de la même année, sur 103 primo-arrivants, 85 jeunes se sont présentés au commissariat de Mont-de-Marsan et 15 au commissariat de Dax. Quelques jeunes se sont également présentés à la gendarmerie de Morcenx.

Depuis début 2017, quatre rencontres ont été organisées avec le Parquet judiciaire, dont deux en présence du préfet et des représentants de la police, de façon à harmoniser les procédures de gestion des arrivées. Un travail est actuellement mené en vue d'établir un protocole sur ce point.

Pour l'hébergement provisoire de ces jeunes, le département recourt aux solutions d'accueil d'urgence en fonction des places disponibles : accueil au foyer de l'enfance, accueil en MECS, accueil en famille d'accueil, accueil en hôtel. Les places au foyer de l'enfance destinées à ses accueils d'urgence sont privilégiées. Mais en raison du flux de primo-arrivants, le dispositif s'est retrouvé saturé et il a dû être fait appel à des accueils en hôtel.

Par ailleurs, selon le département, les vérifications d'identité faites au commissariat « *ne préviennent pas la difficulté que d'éventuels majeurs soient hébergés avec des mineurs. Il s'agit là d'une vraie difficulté et qui peut poser la question de la sécurité de la prise en charge des mineurs* ».

Le département n'a pas eu à gérer de contentieux devant le juge administratif des référés aux motifs de refus de mises à l'abri opposés à des demandeurs.

Le tableau suivant, complété par le département, synthétise divers éléments statistiques concernant les phases de signalement et de mise à l'abri.

LES PHASES PREALABLES DE SIGNALEMENT ET DE MISE A L'ABRI	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30.06.18)	TOT AL
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence en tant que MNA auprès du département des Landes	0	5	10	6	209	104	334
<i>dont nombre de personnes signalées par les services de police ou de gendarmerie</i>	<i>Données non renseignées car l'outil utilisé de 2014 à 2017 ne permettait pas de recueillir cette information</i>					101	101
<i>dont nombre de personnes signalées par des associations ou par des tiers</i>						3	3
<i>dont nombre de personnes s'étant présentées d'elles-mêmes</i>						*	0
Nombre de personnes s'étant vu opposer un refus de mise à l'abri par le département des Landes	0	0	0	0	0	14	14
<i>dont refus au motif d'une absence de minorité manifeste</i>							0
<i>dont refus pour d'autres motifs (à expliciter)</i>							0
<i>dont refus pour d'autres motifs (dispositif saturé, manque de places)</i>						14	14
Nombre de contentieux devant le juge des référés pour refus de mise à l'abri	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de personnes admises par le département des Landes à un accueil d'urgence dans l'attente de l'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale	0	5	10	6	209	104	334
<i>dont accueil dans un foyer ou une structure du département</i>		5	10	6	133	64	197
<i>dont accueil dans une famille d'accueil</i>					19	8	27
<i>dont accueil par une structure externe, gérée par des tiers (Tartas, Morcenx)</i>					2		2
<i>dont hébergement hôtelier</i>					38	32	70
<i>dont autre formule d'accueil (hôpital)</i>					1		1
<i>dont autre formule d'accueil (centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés, ...)</i>					3		3
<i>Fugues avant arrivée sur lieu d'accueil</i>					13		13
Nombre de personnes admises par le département des Landes à un accueil d'urgence et qui ont quitté cet accueil avant la fin de la phase d'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale	0	1	1	1	26	6	35
<i>Dont départs de leur propre initiative (fugues, ...)</i>	0	1	1	1	26	6	35
<i>Dont autre raisons de départ, à expliciter</i>							0

S'agissant du nombre élevé de fugues constatées en 2017, le département ne dispose pas d'explications certaines mais a émis l'hypothèse que, pour certains jeunes concernés, pour qui un doute avait été émis lors de l'évaluation, l'annonce de la décision d'une demande d'expertise médicale avait pu les amener à quitter leur structure d'accueil.

Le nombre important d'hébergements hôteliers en 2017 (38) et 2018 (32) a été expliqué par l'arrivée massive de jeunes au cours des mois de novembre, décembre et janvier (70 jeunes par mois). Le département recourt en particulier à deux hôtels (à Mont-de-Marsan et à Dax), dans lesquels un éducateur se rend de manière régulière pour assurer le suivi (médical, évaluation sociale, besoins divers). Selon le département, « les gérants des hôtels, sensibles à

la problématique, accueillent avec bienveillance les jeunes et disposent des numéros d'urgence d'astreinte en cas de difficultés particulières ».

7.2.1.2 L'évaluation des personnes mises à l'abri

L'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles impose au département de procéder, pendant la période d'accueil provisoire d'urgence, aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation des personnes se déclarant MNA au regard de leurs déclarations sur leur identité, leur âge, leur famille d'origine, leur nationalité et leur état d'isolement. Cette évaluation s'appuie essentiellement sur des entretiens, le département pouvant par ailleurs solliciter le concours du préfet pour vérifier l'authenticité des documents d'identification et, le cas échéant, de l'autorité judiciaire pour demander des examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge.

Les modalités de cette évaluation étaient précisées par une circulaire du 31 mai 2013 complétée par une circulaire du 25 janvier 2016. Elles font désormais l'objet des dispositions de l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016.

Le département des Landes a apporté des précisions sur la manière dont est conduite l'évaluation de la minorité et de la situation sociale des demandeurs.

Cette dernière est effectuée directement par les éducatrices du pôle protection de l'enfance. L'afflux massif de primo-arrivants en fin 2017 et début 2018 a toutefois pu amener le département à solliciter la réalisation de ces évaluations par des professionnels des MECS et du foyer de l'enfance qui prenaient en charge les mineurs. Selon le département, il était de l'intérêt des jeunes de pouvoir procéder au plus vite à l'évaluation de leur situation.

En principe, et hors exceptions en raison de l'afflux massif de demandeurs, le département a donc institué une séparation stricte entre les acteurs chargés de la mise à l'abri (accueil provisoire d'urgence) et les acteurs chargés de l'évaluation.

Les personnes qui procèdent aux évaluations sont titulaires d'un diplôme d'Etat d'assistant de service social ou d'éducateur spécialisé. Le département a admis toutefois que, pour mieux pouvoir tenir compte des spécificités de cette mission, leur formation reste à développer, l'urgence n'ayant pas encore permis d'approfondir suffisamment ces questions.

Le département des Landes a indiqué s'être doté d'une trame d'évaluation conforme à l'arrêté du 17 novembre 2016 susmentionné. Chaque professionnel chargé de l'évaluation dispose d'un guide d'accompagnement où figurent notamment les modalités d'évaluation ainsi qu'une liste d'interprètes en cas de nécessité.

Chaque évaluation est soumise à la relecture de la chargée de mission spécialisée MNA. Dès que des difficultés sont remontées par un agent dans le cadre de sa mission d'évaluation, toutes les dispositions sont prises pour y remédier (demande d'un entretien complémentaire, demande d'une évaluation complémentaire par un autre professionnel, entretien en présence de la responsable...).

Les évaluations sont réalisées dans les locaux du conseil départemental ou de l'établissement du jeune, dans un bureau dédié à cet effet. Les jeunes sont préalablement informés de la date et du lieu de l'évaluation et peuvent y être accompagnés par un professionnel de la structure qui les héberge. L'évaluateur vérifie en amont de cet entretien la compréhension du français par le jeune et sa capacité à le parler. Au début de l'entretien, il informe le jeune de

la teneur et des enjeux. Il n'y a pas plusieurs évaluations réalisées pour un même jeune, sauf exception. A l'exception du cas de forte affluence de MNA, le délai des cinq jours est respecté.

Dès qu'un jeune possède des documents d'identité, ceux-ci sont immédiatement transmis au référent fraude de la préfecture (nommé en début 2018). Une copie des documents est conservée dans le dossier du jeune. Les originaux sont transmis à la Police de l'air et des frontières (PAF) par le référent fraude afin d'être analysés. Le département ne peut toutefois pas procéder à la vérification du rattachement des documents à la personne qui les produit et ne peut s'appuyer que sur le déclaratif.

Le département n'a pas compétence pour relever les empreintes digitales des demandeurs. Selon lui, celles-ci sont parfois recueillies, avec leur accord, et comparées dans des fichiers lors de la vérification d'identité au commissariat.

Le département a indiqué par ailleurs que les services de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ne sont pas sollicités à ce stade de la procédure et qu'une des difficultés majeures qu'il rencontre réside dans l'absence de proximité géographique tant avec la PAF qu'avec l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Lorsque les demandeurs n'ont pas de documents, le département n'a pas les moyens d'évaluer la véracité de leur nationalité et de leur état civil. La vérification identitaire étant effectuée en premier par le commissariat, le département se fonde alors sur l'identité retenue par le commissariat, le déclaratif prévalant si la recherche identitaire est infructueuse.

S'agissant de l'âge, l'évaluation peut faire apparaître un doute. Dès lors, le département sollicite une expertise auprès du Parquet judiciaire. Les examens osseux sont effectués à la demande du Procureur de la République et c'est lui qui se prononce, au retour des conclusions du médecin légiste, quant à la recevabilité de la demande du jeune à relever des dispositifs de protection de l'enfance. Le département a toutefois précisé que les examens osseux demandés et réalisés en 2017 se sont avérés prendre beaucoup de temps et avoir des résultats d'une fiabilité contestable et contestée. Ce processus n'a donc pas été renouvelé en 2018.

La situation familiale et sociale des demandeurs est abordée lors des entretiens, notamment les aspects relatifs à la composition familiale et à la présence éventuelle de certains membres de famille en France, le récit de vie et de parcours du jeune, le motif de son départ et son parcours migratoire, ainsi que sur son projet et les attentes de son séjour en France. L'accent est mis sur la cohérence des propos rapportés par le demandeur. Des recherches peuvent être effectuées sur internet pour vérifier certains éléments (nom de ville, connaissance de conflits dans le pays, ...). Certains jeunes produisent des photos de leur parcours permettant d'objectiver celui-ci.

Le département a précisé qu'il lui est difficile au stade de l'évaluation de mettre en évidence des fraudes à l'identité ou à la minorité, le délai des retours de la PAF dépassant largement le délai imparti pour réaliser l'évaluation. A ce jour, le département a signalé au Parquet judiciaire une suspicion d'escroquerie à l'aide sociale dans le cadre d'une évaluation concluant à la majorité du jeune. Suite à ce signalement, des expertises osseuses ont été effectuées. Le doute bénéficiant à l'intéressé, le département des Landes s'est vu confier le jeune.

A l'issue des évaluations, les modalités de décision sont les suivantes : en cas de décision positive, la chargée de mission spécialisée MNA ou la responsable du pôle de protection de l'enfance disposent d'une délégation de signature de la part du président du

conseil départemental. En cas de refus de prise en charge, c'est le directeur de la solidarité qui intervient, également par délégation du président ; chaque notification de refus est accompagnée du rapport d'évaluation permettant d'objectiver la décision.

Les tableaux suivants, complétés par le département, synthétisent divers éléments statistiques sur les décisions prises en cours et à l'issue de la phase d'évaluation.

L'EVALUATION DE L'ETAT CIVIL, DE LA MINORITE ET DE LA SITUATION SOCIALE		2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30/06/2018)	Total	% du total
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation par le département des Landes		1	4	10	6	183	98	302	100%
Sexe	<i>Jeunes garçons ou jeunes hommes</i>	1	4	10	6	183	98	302	100%
	<i>Jeunes filles ou jeunes femmes</i>	0	0	0	0	0	0	0	0%
Pays d'origine (*)	<i>Guinée</i>		1			84	59	144	48%
	<i>Mali</i>				1	47	23	71	23%
	<i>Côte d'Ivoire</i>		1			28	8	37	12%
	<i>Soudan</i>					13		13	4%
	<i>Afghanistan</i>			6	1	2		9	3%
	<i>Bengladesh</i>		1	3		3	1	8	3%
	<i>Cameroun</i>				2	3	1	6	2%
	<i>Maroc</i>	1			2		2	5	2%
	<i>Sierra-Leone</i>					1	2	3	1%
	<i>Gambie</i>						2	2	1%
	<i>Ukraine</i>		1					1	0%
	<i>Pakistan</i>			1				1	0%
	<i>Tchad</i>					1		1	0%
	<i>Sénégal</i>						1	1	0%
	<i>Libéria</i>					1		1	0%

(*) Pour 2018, il y a une différence d'une personne entre le détail par nationalités et le total, cet écart ayant été expliqué par une erreur de frappe mais sans précision sur la nationalité concernée par cette erreur.

ANALYSES ET SUITES DES DECISIONS PRISES APRES L'EVALUATION	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30.06.18)	Total
Nombre de décisions rendues par le président du conseil départemental à l'issue du processus d'évaluation	1	4	10	6 (a)	183	98	302
Cas 1 : Décisions positives du président du Conseil départemental des Landes (reconnaissance de la minorité et de la situation de danger) et transmission au procureur de la République en vue de la saisine du juge des enfants	1	4	10	5	144	66	230
<i>Dans ces cas 1, nombre de cas dans lesquels le procureur de la République a décidé de ne pas suivre la décision positive du président du conseil départemental et de ne pas saisir le juge des enfants</i>		0	0	0	0	0	0
Cas 2 : Décisions négatives du président du Conseil départemental des Landes et refus de prise en charge de l'intéressé en tant que mineur(e) non accompagné(e)	0	0	0	0	39	32	71
<i>dont décisions négatives motivées par l'absence de situation de minorité</i>					39	32	39
<i>dont décisions négatives motivées par le fait que l'évaluation sociale a mis en évidence des incohérences graves</i>					0	0	0
<i>dont décisions motivées par l'absence de danger</i>					0	0	0
<i>dont autres motifs de refus (à expliciter)</i>							0
<i>Dans ces cas 2 : nombre de saisines directes du juge des enfants par les personnes dont l'admission a été refusée par le président du Conseil départemental</i>					0	2	2
<i>Dans ces cas 2 : nombre de cas où le juge des enfants a pris une décision d'admission, en contradiction avec le refus opposé par le président du conseil départemental</i>					0	2	2

(*) Six jeunes ont été évalués en 2016, un des jeunes a fugué durant le processus d'évaluation. Le jeune est arrivé le 26 octobre 2016, sa demande de protection a été effectuée auprès du Parquet au titre de sa minorité et de son isolement, mais le jeune a fugué le 7 novembre 2016 alors que les services étaient en attente d'une réponse.

LIEUX DE PLACEMENT DES PERSONNES AYANT REÇU UNE REPONSE POSITIVE EN TANT QUE MINEURS NON ACCOMPAGNES SUITE A LEUR EVALUATION, DANS L'ATTENTE DE LA DECISION DU JUGE DES ENFANTS	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30.06.18)	Total
Cas 1 : Personnes ayant fait l'objet d'une décision positive en tant que mineurs non accompagnés par le président du Conseil départemental des Landes							
Nombre de placements dans le département des Landes	1	3	8	5	57	37	111
Nombre de placements dans d'autres départements en application de la gestion centralisée des placements	0	1	2	0	72	32	107
Total	1	4	10	5	129 (*)	69 (*)	218
Cas 2 : Personnes ayant fait l'objet de décisions positives prises par des présidents d'autres Conseils départementaux et qui ont été placées dans le département des Landes en application de la gestion centralisée des placements	8	23	19	40	27	8	125
Total des personnes placées dans les Landes	9	26	27	45	84	45	236

(*) Les écarts entre ces données et celles de la 3^{ème} ligne du tableau précédent ont été expliqués par le fait que le premier concerne les décisions du président et que le deuxième concerne les placements confirmés par l'autorité judiciaire, qui interviennent plus tard et peuvent donc intervenir l'année suivante

DUREES MOYENNE DES EVALUATIONS PUIS DES DECISIONS DU JUGE DES ENFANTS	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30.06.18)
Durée moyenne des évaluations de la minorité et de la situation sociale des personnes entre leur mise à l'abri (accueil provisoire d'urgence) et la décision prise par le président du Conseil départemental des Landes à l'issue de leur évaluation (*)	1 jour	12.75 jours	15 jours	10.5 jours	7,81 (a) jours	14,14 jours
Nombre de cas où la durée a été inférieure à 3 jours	1	0	1	0	30	9
Nombre de cas où l'évaluation a duré de 3 jours à 5 jours	0	1	1	3	57	15
Nombre de cas où l'évaluation a duré de 6 jours à 8 jours	0	2	2	1	37	21
Nombre de cas où l'évaluation a duré plus de 8 jours	0	1	6	2	57	53
Durée de l'évaluation la plus longue (en nombre de jours)	1 jour	16 jours	22 jours	16 jours	70 jours (b)	71 jours (b)
Durée moyenne entre une décision positive d'un président de Conseil départemental et la décision provisoire de placement prise par le juge des enfants des Landes(**)	0.03 mois	0.9 mois	0.66 mois	0.57 mois	0.57 mois	0.65 mois
dont nombre de cas où cette durée a été inférieure à 1 mois	1	2	5	4	46	24
dont nombre de cas où cette durée a été de 1 mois à 3 mois	0	1	2	0	7	4
dont nombre de cas où cette durée a été de 4 mois à 6 mois	0	0	0	0	0	0
dont nombre de cas où cette durée a été de plus de 6 mois	0	0	0	0	0	0
durée de l'évaluation la plus longue (en nombre de mois)	0.03	1.41	1.35	0.8	2.1	1.42

(*) Ces durées concernent les évaluations effectuées directement par le département des Landes

(**) Ces durées concernent les cas des personnes reconnues comme étant des mineurs non accompagnés suite à leur évaluation par un département (que ce soit celui des Landes ou un autre) et qui ont été placés auprès du département des Landes dans l'attente de la décision du juge des enfants.

(a) L'arrivée dans le dispositif d'une dizaine de jeunes précédemment accueillis en centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (jungle de Calais) a fait baisser artificiellement le chiffre, car ils étaient déjà évalués à leur arrivée dans le système. (b) Durée longue, car est inclus le délai d'attente pour effectuer les examens osseux et dentaires.

7.2.1.3 Les coûts des phases de mise à l'abri et d'évaluation

Le département a complété le tableau ci-après qui synthétise l'évolution des coûts nets restés à la charge du département des Landes pour les phases de signalement, de mise à l'abri et d'évaluation.

Le rapport des coûts globaux et des coûts d'hébergement mentionnés dans le tableau au nombre de MNA ayant fait l'objet d'une évaluation (en tenant compte également de la durée moyenne de chaque évaluation), met en évidence des évolutions erratiques et particulièrement élevées en fin de période.

Le département a apporté à cet égard les explications suivantes : « Les dépenses de mise à l'abri et d'évaluation peuvent apparaître effectivement erratiques dans leur évolution ; en fait, ces dépenses sont liées à l'arrivée erratique des mineurs non accompagnés et au processus prévisionnel mis en place. C'est particulièrement vrai pour l'année 2016 où il y a eu peu d'évaluations, mais où il avait été envisagé un conventionnement particulier avec l'Association ASAE. Ce sont les charges fixes de ce conventionnement qui expliquent en grande partie le coût moyen d'hébergement par jour. Ce dispositif a été abandonné en 2017 pour une gestion en interne. La donnée 2017 paraît la plus cohérente même si certaines dépenses de 2017 ont été payées en 2018, ce qui explique le chiffre fort de 2018. En effet, les arrivées massives de novembre et décembre 2017 ont entraînés des paiements sur janvier et février 2018. Le coût moyen d'hébergement par jour devrait se situer autour de 350 €. »

COUTS ET RECETTES EN ATTENUATION POUR LES PHASES DE MISE A L'ABRI ET D'EVALUATION	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30.06.18)	Total
A- Coût global, pour le département, de la phase de mise à l'abri et d'évaluation	0	7 607	16 169	44 022	512 549	604 243	1 184 590
<i>dont coûts pour l'hébergement</i>		5 883	13 846	40 177	449 344	531 807	1 041 058
<i>dont coûts administratifs (personnels et moyens du département, ...)</i>		1 724	1 827	3 102	56 142	60 798	123 593
<i>dont autres coûts et frais (transports)</i>			496	743	6 511	11 638	19 388
<i>dont autres coûts et frais (alimentation, produits d'hygiène)</i>					551		551
B- Recettes externes perçues par le département des Landes pour financer la phase de mise à l'abri et l'évaluation	0	0	0	7 500	11 000	0	18 500
<i>dont recettes perçues de la part de l'Etat</i>	0	0	0	7 500	11 000		18 500
COÛT NET A LA CHARGE DU DEPARTEMENT (= A-B)	0	7 607	16 169	36 522	501 549	604 243	1 166 090
C -Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation d'identité, de minorité et de situation sociale par le département des Landes	1	4	10	6	183	98	302
Coût global par personne évaluée (= A / C)	0	1 902	1 617	6 087	2 741	6 166	3 861
D- Durée moyenne des évaluations de la minorité et de la situation sociale des personnes entre leur mise à l'abri (accueil provisoire d'urgence) et la décision prise par le président du Conseil départemental des Landes à l'issue de leur évaluation (en nombre de jours)	1	12,75	15	10,5	8,42	13,11	
Coût moyen d'hébergement par jour (= a / C / D)	0	115	92	638	292	414	

Par ailleurs, en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles, le département peut bénéficier d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat pour le financement des phases de mise à l'abri et d'évaluation (jusqu'en 2018, ce remboursement s'élevait à 250 € par jour et par jeune, dans la limite de cinq jours). Le département a indiqué avoir bien sollicité le remboursement des sommes ainsi prévues mais, pour 2017, cette demande n'a été faite qu'en 2018 (beaucoup de jeunes étant arrivés en fin d'année 2017).

Le département des Landes, qui a accueilli et évalué environ trois cent jeunes de 2013 à la mi 2018, devrait donc pouvoir bénéficier au total de participations de l'Etat s'élevant à 0,38 M€. Les montants des recettes figurant dans le tableau précédent devraient donc être majorées d'environ 0,35 M€ de recettes restant à percevoir, ce qui devrait ramener le coût net restant à sa charge pour cette phase de mise à l'abri et cette période de 2013 à mi 2018 à environ 0,81 M€.

7.2.1.4 Conclusion sur la phase de mise à l'abri et d'évaluation

Le département a fait part des principales difficultés qu'il estime rencontrer lors de cette phase de mise à l'abri et d'évaluation.

La première a trait à l'imprévisibilité du flux d'arrivée des primo arrivants. Cette imprévisibilité concerne le nombre, la fréquence, et les horaires d'arrivée hors des heures de travail classique.

La deuxième difficulté est relative à l'inexistence d'un fichier national qui permettrait de comparer l'identité des jeunes dès leur arrivée dans un département, et permettrait de savoir s'ils se sont déjà présentés ailleurs. En effet, selon le département, des jeunes dont la majorité a été révélée, soit dans un premier pays européen soit dans un autre département français, ont tendance « à tenter » une reconnaissance de minorité ailleurs.

La troisième difficulté vient du fait que le département, bien que responsable de ces jeunes, reste tributaire des délais et des compétences des autres institutions :

- n'ayant pas les outils d'un service enquêteur, le département se base sur l'aspect déclaratif des jeunes et reste donc très dépendant des vérifications d'identité faites par les services de police (PAF et commissariat) ;
- le nécessaire suivi sanitaire de cette population ne va pas au même rythme que le flux d'arrivée. Les délais d'attente sont parfois importants et peuvent conduire à des situations de danger ;
- le délai d'attente des résultats d'expertises osseuses (5 à 6 mois) nuit à la bonne chronologie des procédures. Outre l'incertitude à laquelle doit faire face le jeune, aucun projet ne peut être construit dans cette attente. Cette période met en difficulté le jeune mais aussi les professionnels qui l'accompagnent au quotidien.

La quatrième difficulté se caractérise par l'embolisation de la globalité du système d'accueil qui peut conduire à des ordonnances de placement provisoire non exécutées sur les nationaux, voire à ne pas pouvoir répondre à toutes les demandes de mise à l'abri.

La cinquième difficulté demeure le coût financier de cette prise en charge et de sa prévisibilité.

Dans leur réaction à la communication administrative qui leur avait été adressée, les présidents des deux tribunaux de grande instance du département ont indiqué que, s'agissant des services judiciaires, la gestion du suivi des MNA est centralisée sur le ressort du tribunal de grande instance de Mont-de-Marsan. Selon eux, « *le département conteste très rarement la minorité et la prise en charge des mineurs, ce qui évite des recours judiciaires massifs. Au regard des moyens alloués aux juridictions pour mineurs montoise et dacquoise, le dispositif est analysé comme satisfaisant, cette politique limitant un impact juridictionnel trop important, que les cabinets des juges pour enfants ne pourraient pas absorber. Il est relevé (par ailleurs) (...) qu'au pénal, très peu d'infractions sont imputées à des mineurs étrangers* ».

7.2.2 Les mesures de protection mises en place pour les MNA accueillis par le département des Landes jusqu'à l'âge de 18 ans

Lorsqu'ils sont reconnus MNA, les jeunes doivent être pris en charge. Il a toutefois été institué un mécanisme de répartition nationale, régi par l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles : une fois la minorité établie, l'autorité judiciaire doit saisir la cellule MNA du ministère de la Justice chargée de proposer une affectation géographique pour le placement définitif.

Les MNA sont alors pris en charge par le département désigné, en application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. Dans ce cas, la tutelle doit aussi pouvoir

être assurée par le département désigné, ce qui implique qu'il saisisse à cette fin le juge des tutelles (le juge des enfants n'étant compétent que pour décider du placement d'un mineur).

Par ailleurs, le droit à l'éducation est garanti par l'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et par l'article L. 111-1 du code de l'éducation. La scolarisation est obligatoire en France entre six et seize ans. Tout mineur non émancipé de plus de seize ans dispose aussi d'un droit de poursuivre sa scolarité (article L. 122-2 du code de l'éducation). La scolarisation comprend l'ensemble des études qu'un jeune est susceptible d'entreprendre, y compris celles impliquant la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation qui nécessitent la délivrance d'une autorisation de travail.

Le droit à la protection de la santé est, quant à lui, garanti par l'article 24 de la CIDE. Les MNA pris en charge par les départements sont normalement couverts par la couverture médicale universelle.

7.2.2.1 Aspects statistiques et juridiques de la prise en charge des MNA

Le département a indiqué qu'il n'a pas, jusqu'en 2018 inclus, refusé de prendre en charge des personnes reconnues comme étant des MNA. Par ailleurs, il a précisé qu'il ne réévaluait pas la minorité des jeunes orientés en provenance d'autres départements.

Il a complété le tableau ci-après reprenant diverses données concernant les mineurs non accompagnés entrés de 2013 à 2018 inclus dans son dispositif d'accueil.

MINEURS NON ACCOMPAGNES PRIS EN CHARGE PAR LE DEPARTEMENT DES LANDES		2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30.06.18)	TOTAL
Nombre de mineurs non accompagnés entrés au cours de l'année dans le dispositif d'accueil mis en place par le département des Landes		9	26	27	46	84	45	237
Origine de l'entrée dans le dispositif	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués et suivis dès leur mise à l'abri par le département des Landes	1	3	8	6	57	37	112
	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués dans d'autres départements et qui ont été confiés au département des Landes en application de la gestion centralisée des placements	8	23	19	40	27	8	125
Sexe	Jeunes garçons	8	23	27	43	83	45	229
	Jeunes filles	1	3	0	3	1	0	8
Âges à l'entrée dans le dispositif	Mineurs de 13 ans et moins		1					1
	Mineurs de 14 ans	1	1	2	2	2		9
	Mineurs de 15 ans	1	3	11	8	11		40
	Mineurs de 16 ans	7	10	12	21	48	19	120
	Mineurs de 17 ans		11	2	15	23	26	67

Sur les 237 MNA accueillis, 32 % étaient originaires de la Guinée, 29 % du Mali, 9 % de la Côte d'Ivoire, 6 % du Bangladesh, 5 % de l'Afghanistan, 3 % du Soudan, 3 % du Maroc, 3 % du Cameroun, 2 % du Pakistan et les 8 % restants (19 jeunes) se répartissent entre 12 nationalités.

S'agissant de l'obtention de la tutelle juridique des MNA, le département des Landes a indiqué ne pas rencontrer de difficultés particulières. Après confirmation du placement par le juge des enfants confiant le jeune au département, le juge des tutelles est saisi systématiquement et reçoit chaque jeune en audience. Ce dernier y est accompagné par son référent éducatif. Dès la notification de la décision du juge des tutelles, le juge des enfants en est informé et procède à la mainlevée du placement.

Le tableau ci-après présente des éléments statistiques relatifs à la tutelle.

MODALITES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES PAR LE DEPARTEMENT (DONNEES AU 31/12 SAUF 2018)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département des Landes(hors accueil d'urgence et jeunes majeurs)	9	31	36	58	111	128
Mineurs non accompagnés dont le département s'est vu confier la tutelle par le juge des tutelles	1	6	12	17	45	108

Le fait que le nombre de MNA, dont le département s'est vu confier la tutelle, soit nettement inférieur au nombre total de MNA pris en charge a été expliqué par les délais de procédure qui peuvent être conséquents (plusieurs mois). En 2017, compte tenu de l'arrivée massive et de la charge administrative, les tutelles n'étaient pas demandées prioritairement. Depuis l'arrivée d'un gestionnaire administratif consacré aux MNA, les demandes de tutelle sont faites systématiquement après réception de l'ordonnance de placement provisoire.

Sur le plan de la responsabilité civile, les MNA sont couverts au même titre que les jeunes landais que le service de l'aide sociale à l'enfance prend en charge. Une difficulté réside toutefois dans le délai entre le jugement du juge des enfants et la notification de la décision du juge des tutelles. Selon le département, *« il faudrait idéalement que le juge des enfants mentionne dans son jugement la possibilité pour le département d'effectuer tous les actes de la vie courante, et ce jusqu'à notification du jugement de tutelles »*.

7.2.2.2 L'hébergement et le suivi des MNA pris en charge par le département

Sur cet aspect, le département des Landes a apporté les précisions suivantes.

Jusqu'à mi 2017, la majorité des prises en charge de MNA s'effectuait dans les dispositifs traditionnels de placements, soit en MECS ou en famille d'accueil. L'augmentation du nombre de MNA confiés au département et la saturation des dispositifs du fait de l'afflux des primo-arrivants ont nécessité de diversifier les formes d'hébergement.

Dans le cadre de l'article 89 de la loi de finances pour 2017 qui a créé le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), le département a passé avec le préfet, le 11 avril 2017, une convention dans laquelle sont prévues des actions en faveur de l'intégration par le logement des jeunes majeurs issus de la protection de l'enfance ou des MNA. Ces actions sont mises en œuvre par le biais de deux conventions avec deux partenaires du logement et de l'accompagnement social, pour une capacité d'hébergement de 24 places avec suivi éducatif individualisé. Cette convention prévoit aussi le recrutement de deux travailleurs sociaux par le département des Landes pour le suivi individualisé des jeunes vulnérables, dont les MNA. Est prévue également la recherche de solutions adaptées en partenariat avec la Mission locale des Landes.

Selon le département, la mise en appartement à travers la colocation répond aux besoins des MNA, généralement plus âgés et autonomes que les jeunes nationaux pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Leur souhait d'intégration et d'emploi rémunéré conditionne un comportement peu problématique et implique donc une surveillance qui peut être différente de celle des jeunes nationaux placés.

Un service dédié aux MNA a aussi été développé au sein du foyer départemental de l'enfance, composé d'appartements autonomes dans l'enceinte de la structure et en diffus dans la ville. La MECS Castillon a également diversifié son service d'accès à l'autonomie en

privilégiant la mise en appartement des MNA les plus autonomes. Des hébergements collectifs de plus petite ampleur ont pu être mis en place dans des zones rurales qui disposaient de locaux disponibles, de lieux de scolarisation et de réseau de bénévoles. Une vingtaine de jeunes ont ainsi pu être accueillis quelques mois sur la commune d'Amou, dont six ont construit un projet pérenne sur place et occupent depuis le mois de juin 2018 une maison mise à disposition par la communauté de communes. Le département a, malgré tout, précisé que le fait de proposer des formules d'hébergement plus souples est susceptible de poser certaines difficultés car la réglementation impose une présence d'accompagnement la nuit ainsi que certains taux d'encadrement. Se pose également la question de pouvoir trouver les locaux adaptés et disponibles. Dans une moindre mesure, les assistantes familiales sont également sollicitées par le département pour accueillir des MNA, car elles sont plus à même de répondre aux besoins des plus jeunes ou des plus fragiles.

Le département a complété le tableau suivant retraçant les modes d'hébergement.

MODALITES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES PAR LE DEPARTEMENT (DONNEES AU 31/12 SAUF 2018)		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Modalités d'hébergement	Mineurs non accompagnés hébergés en foyer départemental	1	2	1	1	12	22
	Mineurs non accompagnés hébergés en maison d'enfants à caractère social (MECS)	8	22	23	33	51	41
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des établissements d'éducation (internats, ...)	0	0	0	0	0	0
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des établissements sanitaires	0	0	0	0	0	0
	Mineurs non accompagnés hébergés dans d'autres structures collectives d'hébergement (établissements type MECS dédiés aux MNA)	0	0	0	0	0	23
	Mineurs non accompagnés hébergés en familles d'accueil	0	7	12	24	33	21
	Mineurs non accompagnés hébergés dans d'autres autres types d'hébergement (FJT, appartements FAPI, ESMS...)	0	0	0	1	15	21

Comme le montre ce tableau, en 2018, 23 MNA étaient accueillis dans des structures spécifiquement dédiées aux MNA mises en place par le département. le département a en effet expliqué que face à l'arrivée d'importants flux de MNA, il a tout d'abord mobilisé les capacités d'accueil classiques de l'aide sociale à l'enfance, qui se sont trouvés progressivement saturés avec une prise en charge parfois peu adaptée aux besoins spécifiques des MNA. Ainsi, et compte tenu de l'urgence de la situation, une restructuration des MECS de l'ASAEL a été mise à profit afin de créer des unités dédiées aux mineurs non accompagnés, une sur Mont de Marsan et la seconde sur Dax. En l'absence de cadre de prise en charge consolidé au niveau national, le Département met en place une réflexion sur les modalités d'accompagnement et d'hébergement de ce public tant sur le volet qualitatif que quantitatif afin d'adapter les appels à projets et régulariser certaines situations.

Le suivi des jeunes MNA placés varie en fonction de leur lieu d'accueil et concerne la totalité des aspects à traiter, qu'il s'agisse du projet éducatif, du bilan sanitaire ou de l'intégration sociale du jeune étranger.

Au-delà de la création d'une cellule spécialisée au sein de l'aide sociale à l'enfance, les MNA sont intégrés au fonctionnement de droit commun de l'administration départementale et des institutions partenaires :

- pour les jeunes pris en charge en MECS, le suivi est effectué par les éducateurs de la structure, chaque jeune bénéficiant d'un référent éducatif en interne ;
- pour les jeunes pris en charge par un assistant familial, un éducateur du pôle de protection de l'enfance (spécialisé MNA) est nommé en fonction du lieu d'habitation ;
- pour les jeunes pris en charge par les associations sous convention FAPI, le suivi est effectué par les personnels mis à disposition par ces institutions en lien avec un travailleur social référent du pôle de protection de l'enfance ;
- pour les jeunes pris en charge selon d'autres modalités (foyers de jeunes travailleurs, appartements autonomes), les jeunes bénéficient d'un référent éducatif du pôle de protection de l'enfance (spécialisé MNA).

Pour garantir le projet du jeune ainsi qu'une équité de traitement, chaque projet individuel reste soumis à une validation par la chargée de mission spécialisée MNA. Des points réguliers sont programmés pour échanger sur les situations et actualiser les procédures.

Les jeunes sont inscrits par l'intermédiaire de leur référent ou de leurs structures d'accueil à l'ensemble des activités sportives et culturelles. Les projets d'intégration sont bâtis en lien avec les acteurs compétents présents sur le territoire.

Les acteurs chargés par le département des Landes de procéder à l'hébergement de ces mineurs non accompagnés sont donc très majoritairement ceux des dispositifs généraux de protection de l'enfance.

Cependant, en 2017, le département a aussi mis en place un système de « *parrains* » de jeunes, le temps d'une journée ou d'un week-end, ce dispositif ayant été mis en place uniquement pour les MNA. Cependant, il a été indiqué que ce système n'a pas rencontré un grand succès sauf à Tarnos où il reste actuellement environ dix parrainages en œuvre.

Toutefois, dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a précisé que le dispositif de famille de parrainage est désormais bien développé et s'appuie sur les MECS. Ainsi, sur les structures gérées par l'ASAEL, 70% des jeunes sont parrainés. Le Foyer de l'enfance et la MECS « Castillon » sont également dans cette dynamique, avec des formules de parrainage ponctuel, tels des « *parrains* » qui viennent sur des temps non scolaires pour donner des cours bénévoles de français.

Par ailleurs, pour faire face au nombre de jeunes confiés, le département a pu faire appel à la solidarité des établissements médico-sociaux au travers de conventions. Ainsi, des MNA ont pu passer quelques semaines dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou des foyers de vie pour personnes handicapées. Cet accueil, peu onéreux pour le département, a permis de faire participer les jeunes à la vie des établissements tout en leur montrant une organisation sociale très différente de leur pays d'origine. De véritables relations se sont nouées lors de ces séjours, au cours desquels les jeunes ont été invités à faire partager également des éléments de leur propre culture.

A la marge, certains jeunes confiés au département des Landes suite à leur réorientation par la cellule nationale ont aussi maintenu un lien avec leur ancienne famille d'accueil. De fait, des protocoles de parrainage ont pu être signés avec ces dernières.

S'agissant des règles d'hébergement pour les dispositifs d'accueil MNA spécifiques (appartements, parrainages, ...), des conventions sont établies et reprennent les conditions

d'accueil et d'encadrement minimales offertes par chacun des partenaires. Les droits et obligations de chaque partie y sont mentionnés.

Au plan administratif, le suivi de la situation des MNA se fait de la manière suivante :

- pour chacun d'entre eux, sa situation est récapitulée dans un tableau de bord actualisé. La précision des dates qui y sont reportées permet d'anticiper les échéances à venir (rendez-vous en vue d'une régularisation sur le territoire national, par exemple) et de s'assurer que tous les jeunes sont bien intégrés dans un projet ;
- la direction de la solidarité départementale rencontre régulièrement les responsables des structures d'hébergement pour s'assurer de la qualité du suivi et de l'équité de traitement des jeunes. Ces réunions sont l'occasion de partager les bonnes pratiques et d'ajuster si besoin les exigences ;
- lors des séances de régulation et de synthèse, la chargée de mission spécialisée MNA s'assure des conditions de prise en charge et demande des précisions en cas de difficultés soulevées ou repérées. Les référents éducatifs du département peuvent également contribuer à ce contrôle dans le cadre des suivis exercés auprès des jeunes en lien avec leur chef de service.

7.2.2.3 Le suivi sanitaire des MNA pris en charge par le département

Sur ce point, le département a apporté les précisions suivantes.

Dès réception de l'ordonnance provisoire de placement confiant le jeune au département, des démarches sont réalisées pour obtenir la couverture maladie universelle.

Des échanges réguliers sont entretenus entre la chargée de mission spécialisée MNA et les médecins des points santé du département. Chaque jeune nouvellement arrivé sur le département est présenté au centre de lutte anti-tuberculose pour un dépistage. Parallèlement un bilan complet de santé est réalisé, soit par le biais des médecins des points santé soit par la caisse primaire d'assurance maladie. Si un jeune fait état d'un mal particulier, il est orienté vers les urgences ou le spécialiste compétent. A la marge, certains jeunes bénéficient de suivis en dehors du département, chez des spécialistes.

Certains jeunes sont diagnostiqués porteurs d'hépatites, de la tuberculose ou du VIH. Dans ces cas, des suivis médicaux et des traitements sont mis en place. Il est parfois difficile de faire comprendre à ces jeunes la gravité de leurs pathologies, leurs conséquences pour eux-mêmes et pour autrui, et la nécessité du suivi qu'elles impliquent.

En ce qui concerne le suivi psychologique post-traumatique, le département est dépourvu d'antenne spécialisée. Pour autant, les jeunes peuvent être orientés vers les services psychologiques et psychiatriques de proximité (urgences psychiatriques, accueil adolescents sur Mont-de-Marsan et sur Dax). Le département a signalé deux difficultés pour les suivis psychologiques : le refus des jeunes de consulter un psychologue (barrière culturelle) et le manque de professionnels spécialisés dans la psychologie interculturelle et dans le traitement des traumatismes liés à l'exil et aux parcours migratoires.

Le tableau suivant a été complété par le département.

MODALITES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES PAR LE DEPARTEMENT (DONNEES AU 31/12 SAUF 2018)		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Suivi sanitaire*	Mineurs non accompagnés suivant des traitements médicaux particuliers en raison de pathologies spécifiques à leur situation	0	0	3	4	18	18
	Mineurs non accompagnés bénéficiant d'un suivi psychologique particulier en raison de pathologies et de traumatismes spécifiques à leur situation	1	1	2	1	6	9

7.2.2.4 L'accès des MNA pris en charge par le département au système éducatif et/ou à la formation professionnelle

Pour l'accès au système éducatif secondaire, le département n'a formalisé aucun protocole avec l'inspection académique. En revanche, des points sont effectués tous les deux mois avec les services de l'Education nationale. La direction de la solidarité départementale a par ailleurs rencontré le directeur académique des services de l'Éducation nationale en 2018, pour examiner plus particulièrement les questions concernant la scolarisation des MNA.

Chaque MNA est orienté scolairement après un passage au centre d'information et d'orientation (CIO). Les lycées professionnels et les centres de formation d'apprentis (CFA) sont également démarchés par les éducateurs du pôle de protection de l'enfance pour sensibiliser les établissements au profil particulier des MNA.

Le département observe toutefois diverses difficultés : difficulté pour l'Education nationale de faire face au regard des places disponibles en cours d'année au sein des établissements scolaires, difficultés à répondre au niveau réel des jeunes. Les délais de réponse sont parfois très longs, et l'intégration des jeunes en milieu d'année scolaire reste souvent problématique.

A titre expérimental sur la fin de l'année scolaire 2017-2018, l'Education nationale a mis à disposition un professeur de cycle I qui intervenait exclusivement auprès de MNA au sein d'un collège rural. Cette expérience a permis à certains jeunes une remise à niveau leur permettant d'intégrer une formation à la rentrée 2018. Pour d'autres, le niveau est resté trop faible pour envisager une scolarité classique. Cette expérience correspond bien aux besoins et le département souhaiterait la voir renouvelée.

Il constate par ailleurs l'émergence du besoin de classe français langue étrangère sur l'ensemble du territoire landais. Or, à ce jour, le nombre de places semble insuffisant et les disparités géographiques accentuent les contraintes de scolarisation.

Il a aussi été fait état de la mise en place d'actions de bénévolat à Mont-de-Marsan, avec diverses associations, pour apporter une aide à l'apprentissage scolaire aux MNA.

Le tableau ci-après a été complété par le département.

MODALITES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES PAR LE DEPARTEMENT (DONNEES AU 31/12 SAUF 2018)		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accès à l'éducation	Mineurs non accompagnés ne poursuivant ni scolarité ni apprentissage ni autre formation	5	12	13	9	26	30
	Mineurs non accompagnés poursuivant une scolarité dans des établissements d'enseignement secondaires sans soutien particulier	3	15	19	28	48	51
	Mineurs non accompagnés poursuivant une scolarité dans des établissements d'enseignement secondaires avec un soutien particulier (enfants allophones, très faible niveau scolaire)		3	2	19	22	30
	Mineurs non accompagnés placés en stages	/	/	/	/	/	Stages avec la mission locale pour les non scolarisés
	Mineurs non accompagnés poursuivant un apprentissage ou une formation en alternance	1	1	2	2	13	16
	Autres cas de parcours éducatifs (cours de français et d'alphabétisation avec l'université populaire, l'amicale laïque ou des bénévoles ... soit pour des jeunes sans formation, soit en plus de leur scolarité)	4	/	2	3	11	28
	Expérimentation sur 4 mois d'une Classe de remise à niveau créée avec l'éducation nationale	/	/	/	/	/	14
	Etudes supérieures (facultés, BTS)	0	0	0	0	2	2

Selon le département des Landes, un travail d'orientation des jeunes vers les filières professionnelles en tension devrait être effectué par l'ensemble des acteurs de l'éducation nationale et de l'emploi public. Dans cette perspective, il tente de développer un partenariat avec des entreprises locales pour des stages de découvertes et des signatures de contrat d'apprentissage. Le département a également pris attache avec la mission locale afin de faire découvrir aux jeunes d'autres secteurs d'activités méconnus par ces derniers et pourtant en recherche de main d'œuvre.

Pour l'obtention des autorisations de travail pour les MNA souhaitant suivre un apprentissage ou une formation en alternance, le département a indiqué être confronté aux règles du système français qui n'ont pas été conçues en imaginant le cas particulier des MNA, d'où certaines situations de blocage :

- la méconnaissance du statut des MNA, même en règle, a pu dérouter les interlocuteurs de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui souhaitaient obtenir des papiers conformément à leurs procédures internes. Ces difficultés ont pu être levées par les services du département en prouvant, jurisprudence à l'appui, que l'ordonnance provisoire de placement se substitue, avant 18 ans, aux documents d'identité et aux titres de séjour ;

- la difficulté principale vient de l'absence de documents d'identité ou de papiers considérés comme faux par la PAF pour des MNA qui vont avoir 18 ans durant l'année scolaire. Le droit au séjour du jeune au moment de sa majorité n'étant pas assurée, l'autorisation de travail est compromise et les entrepreneurs ne s'engagent pas. Un travail est donc également mené envers les jeunes pour les inciter à produire des papiers ou à défaut, à obtenir des cartes consulaires auprès de leur ambassade ;
- une autre difficulté tient à la lourdeur des démarches que doivent engager les chefs d'entreprise désireux de proposer des apprentissages ou contrats d'alternance, au regard des règles de droit au séjour, ce qui peut décourager certains d'entre eux.

7.2.2.5 Les sorties prématurées de certains MNA du dispositif de prise en charge

Le département a indiqué qu'il est arrivé que des MNA admis dans le dispositif d'accueil aient pris la décision de quitter prématurément leur lieu de prise en charge. Lorsque la fugue est constatée, la structure en charge du mineur doit effectuer une déclaration. Dans les cas les plus préoccupants, il a été procédé à des signalements au Parquet de disparitions inquiétantes. Hormis les départs volontaires, le service a aussi pu être amené à formuler, dans de rares cas, des demandes de mainlevée pour certains MNA confiés (soit en raison d'agissements du jeune et de son positionnement face à l'adulte remettant clairement en cause son statut de minorité, soit en raison de doutes confirmés quant à la réalité de l'âge d'un jeune).

Le tableau ci-après recense les cas de départs anticipés.

DONNEES AU 31/12 SAUF 2018)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
MNA pris en charge et qui ont quitté le dispositif avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans	0	3	2	5	3	2
<i>Départs du dispositif imputables aux mineurs (fugues, ...)</i>	0	3	2	5	2	1
<i>Départs du dispositif à la demande du département et validés par le juge des enfants</i>	0	0	0	0	0	3

7.2.2.6 Les coûts de la prise en charge des MNA par le département

Le département a complété le tableau suivant relatif à l'évolution des coûts nets restés à sa charge pour la prise en charge des MNA après leur évaluation et ce jusqu'à l'âge de 18 ans.

Comme le montre ce tableau, le coût par MNA est très fortement tributaire du mode d'hébergement auquel il est recouru. L'hébergement en famille d'accueil, auquel recourt le département des Landes pour une part non négligeable, est moins onéreux que l'hébergement en structure collective (MECS).

Le rapport des coûts globaux et des coûts d'hébergement mentionnés dans le tableau au nombre de MNA pris en charge, met en évidence des évolutions assez marquées d'une année à l'autre, comme l'indique le tableau (voir les deux dernières lignes).

Le département a apporté à cet égard les explications suivantes : « *Le coût d'hébergement par mineur non accompagné a effectivement du mal à se stabiliser compte-tenu de l'imprévisibilité du flux qui doit également respecter le flux des jeunes landais pris en charge. L'objectif est d'arriver à proposer un dispositif adapté plus proche d'une colocation que d'une MECS. / Cela implique de trouver des logements à proximité des lieux de scolarité ou d'apprentissage. Il faut également organiser l'accompagnement par des personnels dont le ratio doit être inférieur à celui d'une MECS. L'objectif est d'arriver à un coût d'hébergement aux alentours de 25 000 € (prix de journée : 70 €) ».*

COUTS ET RECETTES EN ATTENUATION POUR LA PRISE EN CHARGES DES MNA APRES LEUR EVALUATION ET JUSQU'A L'AGE DE 18 ANS (DONNEES EN €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (jusqu'au 30 juin)	TOTAL
A- Coût global, pour le département des Landes, de la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et leur placement	139 883	824 560	1 288 735	1 766 915	2 664 017	1 811 569	8 495 679
<i>a1 - dont coûts pour l'hébergement et l'accompagnement</i>	100 478	784 404	1 242 056	1 728 478	2 587 082	1 737 320	8 179 818
<i>dont coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle;</i>		903	2 350	4 406	12 571	6 147	26 377
<i>dont coûts pour le suivi sanitaire et psychologique</i>		49	70	30	1 005	1 117	2 271
<i>dont autres coûts d'insertion sociale</i>		1 408	5 023	5 644	7 218	3 413	22 706
<i>dont coûts administratifs (personnels et moyens du département, ...)</i>	39 405	37 796	39 236	27 920	56 142	54 043	254 542
<i>dont autres coûts et frais (transports)</i>						2 909	2 909
<i>dont autres coûts et frais (timbres fiscaux)</i>						29	29
<i>dont autres coûts et frais (alimentation, produits d'hygiène)</i>				437		6 591	7 028
B- Recettes externes perçues par le département des Landes pour financer la prise en charge des MNA	0	0	0	0	63 047	0	63 047
<i>dont recettes perçues de la part de l'Etat</i>					63 047		63 047
C- COUT NET A LA CHARGE DU DEPARTEMENT (= A- B)	139 883	824 560	1 288 735	1 766 915	2 600 971	1 811 569	8 432 633
D- Nombre total de MNA pris en charge par le département des Landes(hors accueil d'urgence et jeunes majeurs)	9	31	36	58	111	128	
Coût net par mineur non accompagné (= C / D)	15 543	26 599	35 798	30 464	23 432		
Coût du seul hébergement / accompagnement par mineur non accompagné (= a1 / D)	11 164	25 303	34 502	29 801	23 307		

Pour ce qui est des recettes, il convient de préciser que selon les informations produites, le département des Landes a perçu les 0,62 M€ prévus par l'arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'Etat pour la prise en charge des MNA. Ce financement exceptionnel doit donc être également pris en compte en atténuation des coûts nets restés à charge du département, ce qui ramène le coût net restant à sa charge pour cette phase de prise en charge de 2013 à mi 2018 à environ 7,81 M€.

7.2.2.7 Conclusions sur la prise en charge des MNA par le département des Landes

Le département a fait part des principales difficultés rencontrées dans la prise en charge des MNA après l'évaluation de leur situation et jusqu'à leur majorité :

- la saturation des dispositifs d'accueil, ce qui offre très peu de flexibilité pour la construction des projets d'intégration des jeunes étrangers ;
- la difficulté de construire un projet viable et pérenne au regard de la situation administrative du jeune pour ce qui est de son droit au séjour. Cette problématique reste majeure alors même qu'elle n'est pas de la compétence propre du département ;
- la scolarisation pose problème, tant au regard des niveaux scolaires des jeunes que de la saturation du nombre de places dans les établissements scolaires ;
- l'appréhension des différences culturelles peut causer certaines difficultés, notamment sur le plan sanitaire. Certains jeunes refusent les examens médicaux (crainte des prises de sang par exemple) ou refusent des protocoles de soins malgré les explications des médecins, ce qui est susceptible de mettre en danger le jeune et des tiers ;
- la désillusion des jeunes peut être suscitée par le fait que beaucoup viennent en France avec une conception idéalisée de ce qu'ils vont pouvoir y trouver. Leurs exigences matérielles sont importantes et nécessitent une action éducative renforcée ;
- le service a aussi pu constater que les jeunes étaient munis, souvent dès leur arrivée, de moyens de communication leur permettant une connexion instantanée entre eux, générant parfois des conflits entre eux ainsi que des revendications envers les professionnels et l'institution départementale.

Par ailleurs, les MNA présentent des spécificités par rapport aux enfants accueillis traditionnellement par l'aide sociale à l'enfance :

- leur âge, à l'entrée dans le dispositif, se situe très majoritairement, à 80 % environ, entre 16 et 17 ans ce qui n'est pas le cas des accueils classiques ; ils sont par ailleurs quasi exclusivement de sexe masculin ;
- ils n'ont le plus souvent pas à gérer des traumatismes dus à des violences intrafamiliales puisqu'ils sont éloignés géographiquement de leurs parents. En revanche, ils peuvent avoir connu un parcours migratoire violent ayant engendré d'autres traumatismes ;
- ces mineurs ont une culture et une histoire totalement différentes des mineurs accueillis traditionnellement. Ces différences peuvent se voir notamment dans le rapport qu'ils ont à la société de consommation ou dans la considération de la place de la femme ;
- la non-maîtrise de la langue française constitue également une différence notable avec les jeunes nationaux qui ont tous eu un parcours scolaire en France, même chaotique. Certains MNA sont analphabètes ou ont de très faibles niveaux scolaires, engendrant des difficultés d'orientation ;
- toutefois, d'une manière générale, ces jeunes ont une volonté d'insertion très importante et une capacité de travail qui peut être sollicitée ;

- ils ont aussi une capacité d'adaptation et d'autonomie plus importante que les enfants accueillis traditionnellement, ce que démontre d'ailleurs leurs parcours.

Selon le département, ces caractéristiques imposent de faire évoluer les modes d'hébergements classiques et l'accompagnement qui y est associé. Les MECS ne sont pas adaptées, leur encadrement est trop important et elles ne relèvent pas d'une dynamique d'insertion professionnelle. Il est donc nécessaire de trouver des modes souples d'hébergement et des accompagnements basés beaucoup plus sur l'insertion professionnelle et la maîtrise des codes de la société française, que sur un accompagnement éducatif et psychologique. L'action des associations caritatives et humanitaires est sollicitée pour ce soutien à l'intégration républicaine.

Le département souhaiterait également :

- une mobilisation spécifique de l'Education nationale, qui manque d'outils adaptés dans les Landes (classe français langue étrangère, alphabétisation, ...) facilitant l'intégration et le parcours de ces jeunes ;
- une meilleure coordination avec la DIRECCTE et des évolutions pour le régime des autorisations de travail des MNA.

7.2.3 La sortie du dispositif des MNA et leur accompagnement après 18 ans

Si la détention d'un titre de séjour n'est pas obligatoire au cours de la minorité, en revanche les MNA devenus majeurs ont l'obligation d'obtenir un tel titre pour pouvoir se maintenir régulièrement sur le territoire français.

Par ailleurs, étant souvent entrés tardivement dans une trajectoire de scolarisation ou de professionnalisation, les MNA qui atteignent l'âge adulte ne sont pas souvent en situation d'être financièrement autonome dès leur majorité, ce qui nécessite donc de leur apporter un soutien ultérieur.

7.2.3.1 L'obtention du droit au séjour par les MNA puis à leur majorité

Le département des Landes a précisé les mesures et procédures qu'il a mises en œuvre pour permettre aux MNA de se mettre en règle au regard de leur droit au séjour en France au moment où ils atteignent l'âge de dix-huit ans.

Une collaboration étroite a été nouée avec le bureau des étrangers de la préfecture sous forme de réunions mensuelles. Cette collaboration a fait l'objet d'un engagement de principe dans la convention susmentionnée signée en avril 2017 entre le département et le préfet au titre du FAPI ; il y est prévu la mise en place d'un groupe de suivi bilatéral préfecture-département autour des problématiques des droits de séjour sur le territoire français et des enjeux de citoyenneté et d'intégration.

Un tableau partagé de suivi individualisé des MNA, alimenté par le département, sert de support à ces réunions. Les échéances sont ainsi bien appréhendées et les convocations des jeunes sont programmées à l'issue de ces échanges.

Par la suite, les éducatrices du service pôle de protection de l'enfance spécialisées MNA montent un dossier avec le jeune, qui est déposé auprès du service des étrangers de la préfecture

quelques temps avant la majorité. L'ensemble des pièces à fournir a été convenu avec la préfecture et figure dans le guide d'appui aux travailleurs sociaux pour l'accompagnement des MNA.

Le département doit toutefois faire face à de nombreux jeunes dépourvus de documents d'identité ou possédant des documents reconnus frauduleux par la PAF. Ils ne peuvent alors pas demander de titre de séjour. Pour ces cas, le référent fraude de la préfecture reçoit les jeunes concernés et leur explique l'impossibilité de régularisation sans justificatifs d'identité ainsi que l'hypothèse de l'aide au retour dans leur pays d'origine.

Outre la naturalisation et la demande de titres de séjour, certains jeunes souhaitent déposer des demandes d'asile. Afin de pouvoir les accompagner dans ces démarches, qui restent malgré tout marginales⁷³, les éducatrices du pôle de protection de l'enfance spécialisées MNA ont bénéficié d'une formation à Bordeaux sur la demande d'asile. Elles ont pu, à cette occasion, créer un réseau de partenaires (avocats, professionnels d'autres départements, ...) qu'elles peuvent solliciter en cas de besoin.

Selon le département, la principale difficulté quant à l'obtention d'un titre de séjour pour les MNA réside dans l'absence totale de documents d'identité par le jeune à son arrivée ou du fait de son impossibilité à s'en être procuré durant sa prise en charge en tant que mineur. Le jeune se retrouve dans la même impasse quand ses documents ont été jugés comme frauduleux par la PAF. Pour ces jeunes, aucun projet ne devient viable et aucune solution n'existe à ce jour pour prendre en compte cette difficulté. Néanmoins, le service constate que certains jeunes arrivent à se procurer une carte consulaire au moment du passage à 18 ans.

Même si la problématique des titres de séjour à la majorité ne relève pas à proprement parler de ses compétences, le département est contraint de s'y intéresser dans le cadre de son accompagnement. En effet, déposer une demande de titre de séjour nécessite un passeport ou l'obtention auprès de l'ambassade de la carte consulaire. Ces démarches engagent de nombreux frais notamment pour que les jeunes puissent se rendre à Paris. Afin d'assurer leur suivi et d'éviter de mobiliser une éducatrice pour chaque voyage à Paris, le service fait appel à un intervenant sur Paris, spécialisé dans les démarches auprès des ambassades, qui réceptionne les jeunes à la gare et les accompagne auprès des administrations. Des échanges réguliers sont effectués entre le service et ce professionnel. Cet accompagnement représente pour le département une charge importante en temps de travail et en acquisition de compétences (état civil, droit des étrangers).

⁷³ A ce jour, seulement neuf jeunes ont demandé l'asile : trois ont obtenu le statut de réfugié ; trois ont obtenu la protection subsidiaire ; deux ont des demandes en cours ; un recours formulé devant la Cour nationale du droit d'asile suite à un refus a permis à un jeune d'obtenir la protection subsidiaire).

Par ailleurs, un seul jeune a demandé la naturalisation, mais cela n'a pas pu aboutir, la « taskera » (document d'identité le plus répandu en Afghanistan) n'étant pas reconnue recevable en France pour justifier l'identité.

Le département a complété le tableau ci-après permettant de préciser les situations des mineurs non accompagnés qu'il a accueillis au regard de leur droit au séjour après leur majorité.

SITUATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNES APRES LEUR DIX-HUIT ANS, AU REGARD DE LEUR DROIT AU SEJOUR EN FRANCE	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (du 1er au 30 juin 2018)	TOTAL
Nombre de MNA pris en charge par le département ayant atteint l'âge de dix-huit ans au cours de l'année	0	1	17	17	33	36	104
Jeunes encore mineurs, qui sont encore mineurs au 30/06/2018 pas de titres de séjour déposés en Préfecture						18	18
Nombre de MNA ayant sollicité la nationalité française (mineurs confiés pendant au moins 3 ans par l'aide sociale à l'enfance)	0	0	0	0	1	0	1
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Nombre de refus</i>	0	0	0	0	1	0	1
Nombre de MNA ayant sollicité l'asile ou la protection subsidiaire	0	1	0	1	4	1	7
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>	0	1	0	1	2	1	5
<i>En attente</i>					1	1	2
<i>Nombre de refus</i>	0	0	0	0	1	0	1
Nombre de MNA ayant sollicité une carte de séjour "vie privée et familiale" (mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant 16 ans)	0	1	2	2	3	3	11
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>	0	1	2	2	3	3	11
<i>Nombre de refus</i>	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de MNA ayant sollicité une admission exceptionnelle au séjour portant la mention "salarié" ou "travailleur temporaire" (mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance après 16 ans et qui justifient suivre une formation destinées à leur apporter une qualification professionnelle)	0	0	2	2	0	1	5
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>	0	0	2	2	0	1	5
<i>Nombre de refus</i>	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de MNA ayant sollicité une carte de séjour "étudiant" (mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance après 16 ans et qui poursuivent des études secondaires ou supérieures avec assiduité ou sérieux)	0	0	8	11	14	10	43
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>	0	0	8	11	14	10	43
<i>Nombre de refus</i>	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de MNA ayant sollicité une admission au séjour pour d'autres motifs (admission en raison de la situation personnelle, admission au séjour en tant que victimes de la traite des êtres humains)	0	0	0	0	0	0	0
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Nombre de refus</i>	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de MNA ayant sollicité un retour volontaire dans leurs pays	0	0	0	0	0	0	0
Nombre de MNA n'ayant formulé aucune demande*	0	0	5	1	12	3	21
Nombre de mineurs ayant fait l'objet de mesures d'éloignement dès l'âge de dix-huit ans	0	0	0	0	1	0	1

* Problèmes des jeunes sans documents d'identités qui ne peuvent pas prétendre à un titre de séjour et qui ne souhaitent pas demander l'Asile.

Par ailleurs, et même quand un jeune a pu obtenir un titre de séjour, la base juridique dudit titre peut restreindre l'accompagnement. En particulier, la date de validité des titres de séjour « étudiant » est calquée à la scolarité du jeune, ce qui peut être une difficulté en cas de

rupture de la formation, à l'initiative du jeune ou de l'employeur dans le cas d'apprentissage. Le jeune se retrouve alors sans possibilité de faire des démarches auprès de Pôle emploi. De même, pour justifier de la mention « *salarie* » il faut que le jeune justifie à minima d'un contrat de travail de 6 mois, qui ne peut être fourni pour les jeunes travaillant en intérim avec des contrats d'un mois renouvelable.

7.2.3.2 L'aide départementale à l'insertion des anciens MNA après leur majorité

Le département des Landes a précisé que l'appui qu'il prodigue aux MNA ne s'achève pas à leur majorité.

La priorité étant leur insertion dans la société française, il n'y a pas de rupture de parcours tant que les jeunes sont en scolarisation ou en formation. Le département propose donc des contrats jeunes majeurs à l'ensemble des jeunes suivis, qui s'achèvent quand ces derniers disposent d'un minimum d'autonomie financière.

Les conditions posées par le département pour la signature de ces contrats sont les mêmes que celles mises en place pour les jeunes landais, les MNA étant considérés comme faisant partie intégrante du dispositif de protection de l'enfance.

Le tableau ci-après recense ces situations d'accompagnement des mineurs non accompagnés après leur majorité.

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT MISES EN PLACE POUR LES MINEURS NON ACCOMPAGNES AUTORISES A SEJOURNER EN FRANCE APRES LEUR MAJORITE	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30 juin 2018)
Nombre de MNA bénéficiant après leur majorité d'un accompagnement sous la forme d'un "contrat " jeune majeur	0	1	15	26	39	42

Le fait de ne pas disposer de papiers a pu être un critère de refus de contrat jeune majeur. Selon le département, cette position était demandée par le préfet. Dorénavant, le département maintient sa prise en charge dans l'attente de la régularisation. Par ailleurs, pour quelques cas de non-signature de contrat jeune majeur, le département assure le paiement de l'intégralité des frais de scolarité de l'année de la majorité.

Les seuls cas de refus de contrat concernent des jeunes qui ont une attitude inadéquate et non respectueuse de l'institution et de ses travailleurs, avec des faits objectifs et répétés (cette règle étant appliquée de manière identique au jeunes landais).

7.2.3.3 Les coûts pour le département du suivi des MNA après leur majorité

Le tableau ci-après, complété par le département, synthétise l'évolution des coûts nets restés à la charge du département des Landes pour la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur majorité.

COUTS ET RECETTES EN ATTENUATION POUR LA PRISE EN CHARGES DES MINEURS NON ACCOMPAGNES APRES LEUR MAJORITE (DONNEES EN €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (du 1er janvier au 30 juin 2018)	Total
A- Coût global, pour le département des Landes, de l'accompagnement des mineurs non accompagnés après leur majorité	0	0	394 968	1 015 550	1 909 128	625 138	3 944 785
<i>dont coûts des « contrats jeunes majeurs »</i>			7 800	36 062	76 406	30 005	150 273
<i>dont coûts pour l'hébergement et l'accompagnement</i>			382 790	970 187	1 777 996	549 323	3 680 297
<i>dont coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle;</i>			905	4 583	16 368	17 394	39 250
<i>dont coûts pour le suivi sanitaire et psychologique</i>			102	384	1 235	125	1 846
<i>dont autres coûts pour favoriser l'insertion sociale</i>			1 430	3 113	2 432	423	7 398
<i>dont coûts administratifs (personnels et moyens du département, ...)</i>					24 061	20 266	44 327
<i>dont autres coûts et frais (transports)</i>			1 941	1 221	7 190	5 395	15 747
<i>dont autres coûts et frais (timbres fiscaux)</i>					1 932	1 526	3 458
<i>dont autres coûts et frais (alimentation, produits d'hygiène)</i>					1 509	681	2 190
B- Recettes externes perçues par le département des Landes pour financer l'accompagnement des mineurs non accompagnés après leur majorité	0	0	0	0	147 109	0	147 109
<i>dont recettes perçues de la part de l'Etat</i>					147 109		147 109
COUT NET A LA CHARGE DU DEPARTEMENT (= A-B)	0	0	394 968	1 015 550	1 762 020	625 138	3 797 676
Nombre de mineurs non accompagnés bénéficiant après leur majorité d'un accompagnement	0	1	15	26	39	42	
Coût net par jeune majeur suivi		0	26 331	39 060	45 180		
Coût d'hébergement par jeune majeur suivi		0	25 519	37 315	45 590		

Sur l'ensemble de la période 2013 à mi 2018, les coûts nets restés à la charge du département se sont élevés à 3,78 M€.

Le rapport des coûts globaux et des coûts d'hébergement mentionnés dans le tableau au nombre de jeunes pris en charge, met en évidence des évolutions assez marquées d'une année à l'autre (voir les deux dernières lignes du tableau précédent). Le département a expliqué qu'« *il est indispensable de mieux organiser l'accueil des majeurs et de stabiliser leur coût. À ce jour, la majorité d'entre eux demeure en MECS qui les ont accueillis depuis deux ou trois ans. C'est ce qui explique le coût élevé de cette prise en charge. / L'objectif est d'arriver à un coût annuel d'environ 25 000 €. De la même manière que pour les autres mineurs confiés, de nouvelles formes d'habitats sont sollicitées : foyer de jeunes travailleurs, colocation etc... »*.

7.2.3.4 Conclusion sur l'accompagnement des MNA à leur majorité

Les principales difficultés rencontrées par le département des Landes lors de l'accompagnement et du suivi des MNA après qu'ils aient atteint l'âge de 18 ans sont les suivantes :

- les questions relatives à leur droit au séjour en France à leur majorité ;
- la durée de la prise en charge du département, qui ne peut s'arrêter tant que le jeune est en formation ;
- le coût financier supporté par le département, qui n'est pas compensé par l'État ;
- la difficulté à nouer des partenariats avec les foyers de jeunes travailleurs du territoire pour que les jeunes en voie d'insertion professionnelle, puissent basculer sur un système d'accompagnement moins coûteux et plus spécialisé sur la problématique emploi.

Selon le département, le FAPI susmentionné répond à cette dernière problématique en faisant collaborer à l'accueil des mineurs les principaux acteurs du logement social sur les territoires urbains des Landes. Ce fonds engage également l'État qui apporte sa contribution sur l'hébergement de ces jeunes majeurs. La généralisation de ce dispositif pourrait être selon le département une idée intéressante pour que chaque institution prenne sa place financièrement, dans le cadre de ses compétences pour mieux accueillir et mieux insérer ces jeunes majeurs.

7.2.4 L'impact de l'accueil des MNA sur le dispositif de l'aide sociale à l'enfance

7.2.4.1 L'impact sur les capacités d'accueil des autres mineurs en danger

Selon le département, depuis la fin de l'année 2015, le dispositif landais de protection de l'enfance est sous forte tension en raison de l'accueil des mineurs non accompagnés qui est venu complexifier les procédures en cours et saturer les dispositifs d'accueil.

Le tableau ci-après, réalisé à partir des données produites par le département, vise à préciser de quelle manière l'arrivée et l'accueil des MNA a pu impacter la charge de travail pesant sur les services pour l'analyse des situations de dangers (informations préoccupantes pour les mineurs landais, accueil provisoire et évaluation pour les MNA).

	2013	2014	2015	2016	2017
Total des informations préoccupantes concernant des mineurs landais	855	834	840	909	1021
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence en tant que MNA auprès du département des Landes	0	5	10	6	209
Nombre de personnes non accompagnées ayant fait l'objet d'une évaluation d'identité, de minorité et de situation sociale par le département des Landes	1	4	10	6	183

Même si les évaluations des informations préoccupantes et des MNA ne sont pas menées par les mêmes services et selon les mêmes modalités, ce tableau montre, simplement à titre de

comparaison, qu'en 2017, le nombre de procédures de mise à l'abri et d'évaluation de personnes se présentant comme étant MNA équivalait à environ un cinquième du nombre d'informations préoccupantes concernant des mineurs landais, alors qu'auparavant, il n'équivalait qu'à une infime proportion.

Par ailleurs, le tableau ci-après détaille l'impact de l'accueil des MNA sur les capacités d'accueil du département des Landes. Sa dernière ligne montre nettement l'effet de saturation induit en 2017 et en 2018 par leur prise en charge.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A - Nombre de places d'accueil existantes	1 264	1 260	1 278	1 294	1 259	1 273
B - Nombre d'enfants et de jeunes majeurs accueillis hors MNA	1 079	1 041	1 031	1 095	1 128	1 159
Taux de remplissage global (= B / A)	85%	83%	81%	85%	90%	91%
D - Nombre de places non occupées (A - B)	185	219	247	199	131	114
E - Nombre total de MNA pris en charge par le département des Landes (hors accueil d'urgence et jeunes majeurs)	9	31	36	58	111	128
F - Nombre de places non occupées après MNA (= D - E)	176	188	211	141	20	-14
Taux de remplissage incluant les MNA (= 1 - F/A)	86%	85%	83%	89%	98%	101 %

Quant au tableau ci-après, il montre que les anciens MNA représentent en 2018 un cinquième des contrats jeunes-majeurs, alors que le pourcentage était non significatif en 2014 (0,6 %). L'explication de cette évolution tient vraisemblablement au fait que ces jeunes ont été pris en charge plus tardivement et nécessitent un accompagnement plus long.

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT MISES EN PLACE POUR LES MNA AUTORISES A SEJOURNER EN FRANCE APRES LEUR MAJORITE	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (au 30 juin 2018)
A- Nombre de MNA bénéficiant après leur majorité d'un accompagnement sous la forme d'un "contrat" jeune majeur	0	1	15	26	39	42
B- Nombre total de contrats jeunes majeurs (pour l'ensemble des anciens mineurs de l'aide sociale à l'enfance, y compris les anciens MNA)	190	167	201	211	200	207
Ratio A/B en %	0%	0,6%	7,5%	12,3%	19,5%	20,3%

7.2.4.2 L'impact financier sur les dépenses d'aide sociale à l'enfance

Comme indiqué précédemment, sur l'ensemble de la période 2013 à mi 2018, le coût net total resté à la charge du département pour la mise à l'abri et la prise en charge des MNA s'élève à environ 12,42 M€ (dont 0,81 M€ au stade de la mise à l'abri et de l'évaluation, 7,81 M€ pour la prise en charge avant 18 ans et 3,78 M€ pour la prise en charge d'anciens MNA à leur majorité). Ces coûts nets se concentrent pour l'essentiel sur la période 2016 à mi 2018.

Sur l'année 2017, le département a estimé le coût de leur prise en charge à hauteur de 5,2 M€. Ce montant correspond approximativement au total 2017 des coûts signalés par ailleurs par le département pour chacune des phases (mise à l'abri et évaluation, prise en charge jusqu'à la majorité, prise en charge après la majorité) comme le montre la ligne A du tableau ci-dessous

Ce tableau procède à la reconstitution de l'impact des coûts de la prise en charge des MNA, d'une part sur la fonction budgétaire 5.1. « Famille et enfance » et, d'autre part, sur le coût total du pôle de protection de l'enfance tel qu'il ressort des données produites par le département (total des coûts hors MNA + coûts MNA).

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en montants	Evolution 2013-2017
Dépenses MNA mise à l'abri et évaluation	0	7 607	16 169	44 022	512 549	512 549	
Dépenses MNA prise en charge jusqu'à 18 ans	139 883	824 560	1 288 735	1 766 915	2 664 017	2 524 134	
Dépenses MNA prise en charge jeunes majeurs	0	0	394 968	1 015 550	1 909 128	1 909 128	
A- Dépenses totales brutes MNA	139 883	832 167	1 699 872	2 826 487	5 085 694	4 945 811	
B- Dépenses de la fonction 5.1. Famille et enfance	47 131 659	48 891 612	50 844 999	52 576 356	54 803 100	7 671 441	16,3%
<i>Evolution annuelle</i>		3,70%	4,00%	3,40%	4,20%		
Dépenses Famille Enfance hors MNA (= B - A)	46 991 776	48 059 445	49 145 127	49 749 869	49 717 406	2 725 630	5,8%
<i>Evolution annuelle</i>		2,30%	2,30%	1,20%	-0,10%		
Part des dépenses MNA dans les dépenses Famille Enfance (= A / B)	0%	2%	3%	5%	9%		
C: Dépenses totales du Pôle Protection de l'enfance (données département = total coût hors MNA + coûts MNA)	40 897 766	42 678 998	44 463 798	46 230 667	48 074 816	7 177 050	17,5%
Part des dépenses MNA dans les dépenses du Pôle protection de l'enfance (= A / C)	0%	2%	4%	6%	11%		

Il en ressort que le coût engendré par l'évaluation et la prise en charge des MNA représentait en 2017 environ 11 % des dépenses du pôle de protection de l'enfance et 9 % des dépenses brutes de la sous-fonction 5.1, ces proportions ayant augmenté très rapidement au cours de la période (elles étaient quasiment nulles en 2013 et de 2 % en 2014).

7.2.4.3 Une mission pour laquelle le département ne maîtrise que très peu d'aspects

Interrogé sur son appréciation quant à la pertinence de la clé de répartition géographique des MNA entre les départements, utilisée en application de l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles, le département a estimé qu'elle « a été essentiellement créée pour soulager les départements qui dans les années 2012, 2013, 2014 ont accueilli majoritairement ces MNA. Le flux qui existait à cette époque-là est aujourd'hui d'une autre nature. Les MNA arrivent directement dans tous les départements de façon imprévisible. La clé d'origine mériterait d'être revue en fonction de la réalité de ce flux et de la réalité du tissu médico-social de chaque département. L'équipement en traducteurs, en enseignants de

français-langues étrangères, en ethno-psychologues, est quasi inexistant dans les départements ruraux. Pourtant, ces accompagnements sont indispensables à la fois pour le primo accueil et pour les débuts de l'accompagnement ».

Interrogé sur l'appréciation générale qu'il porte sur les missions qui lui sont confiées pour la mise à l'abri, l'évaluation puis d'accueil et de suivi des MNA, le département des Landes a fait part de son point de vue de la manière suivante : *« globalement le département doit répondre à une problématique dont il ne maîtrise que très peu d'aspects. La protection de l'enfance est impactée par des questions d'ordre de diplomatie internationale et de politique migratoire européenne qui lui échappent totalement. Les difficultés majeures sont les suivantes :*

- l'imprévisibilité du volume des jeunes et de l'activité à prévoir est totalement contradictoire avec l'objectif de contractualisation de l'évolution des dépenses de fonctionnement auquel sont soumises toutes les grandes collectivités territoriales ;*
- la concurrence entre nationaux et MNA peut exister à volume financier et nombre de places constantes. Le département a ainsi connu des situations d'ordonnances provisoires de placement inexécutées pour les jeunes landais car le dispositif était saturé par les MNA ;*
- l'absence de connaissance du statut et des problématiques MNA par le grand public, voire par certains services de l'État est préjudiciable au département. L'absence de directives nationales auprès de l'Education Nationale et des DIRECCTE a fait reposer la charge explicative et de négociation sur le département ;*
- la pression des associations des droits de l'Homme s'exerce à l'encontre du département sur les questions de droit au séjour alors que le département n'en a pas la maîtrise.*

Au final, face à l'organisation nationale actuelle, les MNA deviennent un sujet de crispation entre départements, qui se sentent isolés avec leurs difficultés respectives. Les transferts de jeunes après orientation peuvent amener des conflits entre départements qui sont tous saturés. Le service de l'aide sociale à l'enfance a eu ainsi à gérer de grosses tensions en décembre 2017, les départements d'accueil faisant tout pour retarder l'arrivée des jeunes orientés.

Le département fait face à une situation de crise en déployant de manière exceptionnelle des moyens dérogatoires au droit commun. Ce phénomène a tendance à devenir structurel. Il conviendrait donc que l'État prenne ses responsabilités au niveau financier et au niveau réglementaire pour que l'accueil de ces jeunes puisse se faire dans les meilleures conditions ».

ANNEXE 1 : LES ACTIVITES EXERCEES EN REGIE DIRECTE PAR LE DEPARTEMENT DES LANDES

Budgets		Objet spécifique (BA)	Date de création	Nature de l'activité	Nomenclature	TVA	Existence de 2013 à 2018
Budget principal				Service public administratif	M52	Non	Toute la période
Budgets annexes liés à l'enfance et à l'insertion sociale	BA ETABLISSEMENT PUBLIC DE SOINS, D'INSERTION ET D'INTEGRATION (EPSII)	Ensemble d'établissements et de services pour enfants, adolescents et jeunes adultes déficients avec prégnance de troubles associés ou présentant des troubles du comportement	6 février 1995	Service médico-social	M22	Non	Toute la période
	BA CENTRE FAMILIAL	Accueil, hébergement et accompagnement d'enfants (à naître ou âgés de moins de six ans) et de leurs parents mineurs ou majeurs en grandes difficultés intrafamiliales et sociales.	1 janvier 1982	Service médico-social	M22	Non	Toute la période
	BA FOYER DE L'ENFANCE	Accueil d'urgence de mineurs (de l'âge de la marche à 21 ans) en difficulté ou en danger confiés par leurs familles ou par mesure judiciaire au service de l'Aide Sociale à l'Enfance.	29 août 1972	Service médico-social	M22	Non	Toute la période
	BA SERVICE D'AIDE PAR LE TRAVAIL ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL (SATAS) puis D'ACCOMPAGNEMENT A LA VIE SOCIALE (S.A.V.S.)	Contribuer à la réalisation du projet de vie de personnes adultes handicapées par un accompagnement adapté	26 octobre 1990	Service médico-social	M22	Non	Toute la période
Budgets annexes pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées	BA ENTREPRISE ADAPTEE DEPARTEMENTALE (EAD) NONERES	Atelier protégé départemental qui accueille une cinquantaine de travailleurs handicapés. L'activité principale des travailleurs relève du domaine agricole.	22 novembre 1989	Service public industriel ou commercial	M4	Non	Toute la période
	BA ETABLISSEMENT ET SERVICE D'AIDE PAR LE TRAVAIL (ESAT) DE NONERES SOCIAL	Etablissement médico-social qui accueille entre trente et quarante travailleurs handicapés pour une activité à caractère professionnel et un soutien médico-social et éducatif avec pour objectif l'insertion socioprofessionnelle pour des personnes qui ne pourraient trouver leur place en milieu ordinaire du travail ou dans une entreprise adaptée. L'activité principale relève du domaine agricole.	6 février 1995	Service médico-social	M22	Non	Toute la période
	BA ETABLISSEMENT ET SERVICE D'AIDE PAR LE TRAVAIL (ESAT) DE NONERES PRODUCTION ET COMMERCIALISATION	Budget retraçant les dépenses correspondent aux frais de production et de commercialisation des activités. Les recettes sont assurées par les services à l'extérieur et par un complément de rémunération versé par l'Etat sous forme d'aides aux postes.	1 janvier 2008	Service médico-social	M22	Non	Toute la période

Budgets	Objet spécifique (BA)	Date de création	Nature de l'activité	Nomenclature	TVA	Existence de 2013 à 2018
BA DOMAINE D'OGNOAS	Domaine agricole et viticole (armagnac - le plus ancien alambic de Gascogne) de 634 ha transféré au département des Landes en 1905 et géré par l'Etat jusqu'à sa reprise en budget annexe du département.	31 mars 1960	Service public industriel ou commercial	M4	Oui	Toute la période
BA ACTIONS EDUCATIVES PATRIMOINE	Gestion des archives départementales, de la médiathèque départementale, du site départemental de l'Abbaye d'Arthous, du musée département de la faïence et des arts de la table et des "cultures numériques" (Médialandes)	6 février 2001	Service public administratif	M52	Non	Toute la période
BA ACTIONS CULTURELLES	Gestion des actions culturelles soumises à la TVA : Festival Arte Flamenco, Actions Culturelles Territorialisées, Bureau d'accueil des tournages départemental, mise à disposition de matériel départemental.	6 janvier 1992	Service public administratif	M52	Oui	Toute la période
BA PARCS ET ATELIERS ROUTIERS	- Gestion des engins routiers utilisés pour l'exploitation et l'entretien des routes et de leurs dépendances - Travaux : signalisation horizontale, revêtements, réparation de glissières de sécurité et tous travaux aux devis - Location permanente pour les matériels nécessaires aux unités territoriales pour accomplir leurs missions - Activité commerciale : essentiellement vente de carburant à des clients externes (hôpital, DDTM)	8 novembre 2010	Service public administratif	M52	Oui	Toute la période
BA OPERATIONS ECONOMIQUES puis FONCIERES ET IMMOBILIERES	Recettes provenant des locataires occupant l'ancien site « AGRALIA » sur la zone industrio-portuaire de Tarnos	7 novembre 2011	Service public industriel ou commercial	M4	Oui	Toute la période
BA LABORATOIRE DEPARTEMENTAL	Issu de la fusion en 1990 des laboratoires des Eaux et Vétérinaires. Activité transférée au 1er avril 2013 vers l'Etablissement Public Industriel et Commercial « Laboratoire des Pyrénées et des Landes ».	5 janvier 1990	Service public administratif	M52	Oui	2013
BA STATION EAU POTABLE D'ONDRES	Unité de production et de traitement d'eau potable sur la commune d'Ondres pour la sécurisation du territoire du sud littoral alimenté par le Syndicat mixte de l'usine de la Nive. Ouvrage réalisé sous maîtrise d'ouvrage départementale. Le département l'a mis à disposition du Syndicat d'Equipement des Communes des Landes(SYDEC), ce qui a entraîné la clôture du budget annexe.		Service public industriel ou commercial	M49	Oui	2013

ANNEXE 2 : LES ETABLISSEMENTS PUBLICS CREES PAR LE DEPARTEMENT DES LANDES

Nom	Objet spécifique (BA)	Date de création	Nature de l'activité
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE et de secours (SDIS)		1 janvier 1994	Etablissement public administratif
Régie départementale des transports landais (RDTL)	Le département des Landes disposait d'une régie de transport. Ses différentes activités étaient le tourisme, les lignes régulières interurbaines, les transports scolaires et les transports urbains des agglomérations montoises (TUM) et dacquoises (URBUS). Le département ayant perdu en 2017 la compétence en matière de transports routiers, la régie a été reprise par la région.	1 janvier 1946	Etablissement public industriel ou commercial
Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales (ADACL)	L'Agence est un Etablissement Public Administratif. Elle a pour vocation de fournir assistance et conseils aux collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale des Landes. Elle assure aussi la gestion de l'EPFL (voir ci-après).	11 janvier 1983	Etablissement public administratif
Etablissement public foncier local (EPFL)	Conseil et assistance dans la mise en œuvre de la politique foncière. Aide à la problématique urbanistique. Mission d'observation (la création d'un observatoire foncier est en projet). Intervention dans la négociation, la gestion et l'acquisition.	27 juin 2005	Etablissement public industriel ou commercial
Foyer Castillon	Maison d'enfants à caractère social (MECS), répartie sur quatre sites, à Tarnos : un pôle internat de treize places pour les 15 à 18 ans, deux sites pour le pôle enfance parentalité (l'un de neuf places pour les 6 à 10 ans, l'autre de quatorze places pour les 10 à 14 ans), et un pôle insertion (onze places pour les 16 à 18 ans, cinq places pour les 17 à 18 ans et dix places pour les 18 à 21 ans)	24 mai 1991	Etablissement social et médico-social
Maison landaise des personnes handicapées	Mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille, ainsi que de sensibilisation de tous les citoyens au handicap.	6 janvier 2006	Groupe d'intérêt public MDPH
Village landais Alzheimer	Situé à Dax, le Village Landais Alzheimer accueillera 120 résidents, dont 10 de moins de 60 ans, accompagnés par 120 personnels et 120 bénévoles. Ouverture prévue en 2019. Le Groupe d'Intérêt Public « Village landais Alzheimer » a été chargé de le créer et de l'exploiter.	15 décembre 2016	Groupe d'intérêt public
Laboratoire des Pyrénées et des Landes	Les Laboratoires des Pyrénées et des Landes (LPL) sont regroupés au sein d'un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) rattaché aux départements des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées et des Landes. L'EPIC réalise des analyses, des études recherches, des essais techniques, des travaux de recherche et de développement notamment dans les secteurs de la protection de l'environnement, de la santé animale et de l'hygiène des milieux et des aliments.	1 avril 2013	Etablissement public industriel ou commercial
GIP AGROLANDES	Le Groupe d'intérêt public (GIP) AgroLandes Développement assure l'animation, la gestion fonctionnelle et le développement du technopôle situé sur la commune de Haut-Mauco et dont les investissements sont portés par le syndicat mixte Agrolandes.	13 novembre 2015	Groupe d'intérêt public

ANNEXE 3 : LES PARTICIPATIONS DU DEPARTEMENT A DES ORGANISMES DE GROUPEMENT

Nom du Syndicat mixte ou du groupement	Date d'adhésion du département	Cumul 2013 - 2017 des subventions et participations du département (en €) (*)
Syndicat mixte du pays Tyrossais	28-avr-93	0
Syndicat mixte pour l'industrialisation des cantons de Sore et de Labrit	08-nov-00	667 570
Syndicat mixte pour l'aménagement de parcs d'activités économiques sur le territoire de la communauté de communes du Seignanx	09-oct-06	513 470
Syndicat mixte pour la restructuration de la zone d'activités de Pédebert à Soorts-Hossegor	07-avr-09	1 068 140
Syndicat mixte Haute Landes industrialisation	29-nov-85	0
Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion de la ZAE de Saint Geours de Maremne	21-déc-00	3 258 347
Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement du pôle économique et d'habitat du Grand Dax Sud	30-avr-09	2 135 040
Syndicat mixte du pays d'Orthe	25-juil-12	1 315 886
Syndicat mixte d'aménagement des Landes d'Armagnac	25-juil-12	490 439
Syndicat mixte AGROLANDES	09-avr-14	675 130
Syndicat mixte pour l'aménagement du parc ferroviaire départemental de Laluque	09-avr-14	181 116
Syndicat mixte des Landes océanes	26-déc-96	2 197 639
Syndicat mixte des zones d'aménagement touristique concertées de Moliets et Maa	01-juin-76	1 292 900
Syndicat mixte pour l'aménagement du Parc d'Abesse à Saint Paul Les Dax	07-mai-97	411 420
Syndicat mixte pour l'aménagement d'une zone touristique et de loisirs sur la commune d'Arjuzanx	30-nov-05	220 720
Syndicat départemental d'électricité et d'eau des communes (SYDEC)	17-déc-96	11 039 711
Syndicat mixte de l'agence landaise pour l'informatique	01-janv-04	2 294 500
Syndicat mixte du conservatoire des Landes	22-nov-82	7 861 000
Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional des Landes de Gascogne	16-oct-70	2 860 951
Syndicat mixte de protection du littoral landais	22-août-03	37 500
Syndicat mixte du conservatoire de botanique d'Aquitaine - Poitou-Charentes	23-mars-07	169 588
Syndicat mixte de gestion des milieux naturels	01-janv-04	5 780 685
Syndicat mixte pour la sauvegarde et la gestion des étangs landais "GEOLANDES"	05-avr-88	1 527 271
Syndicat mixte d'aménagement de Port d'Albret Sud	08-nov-00	0
Institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour	07-juil-78	3 677 072

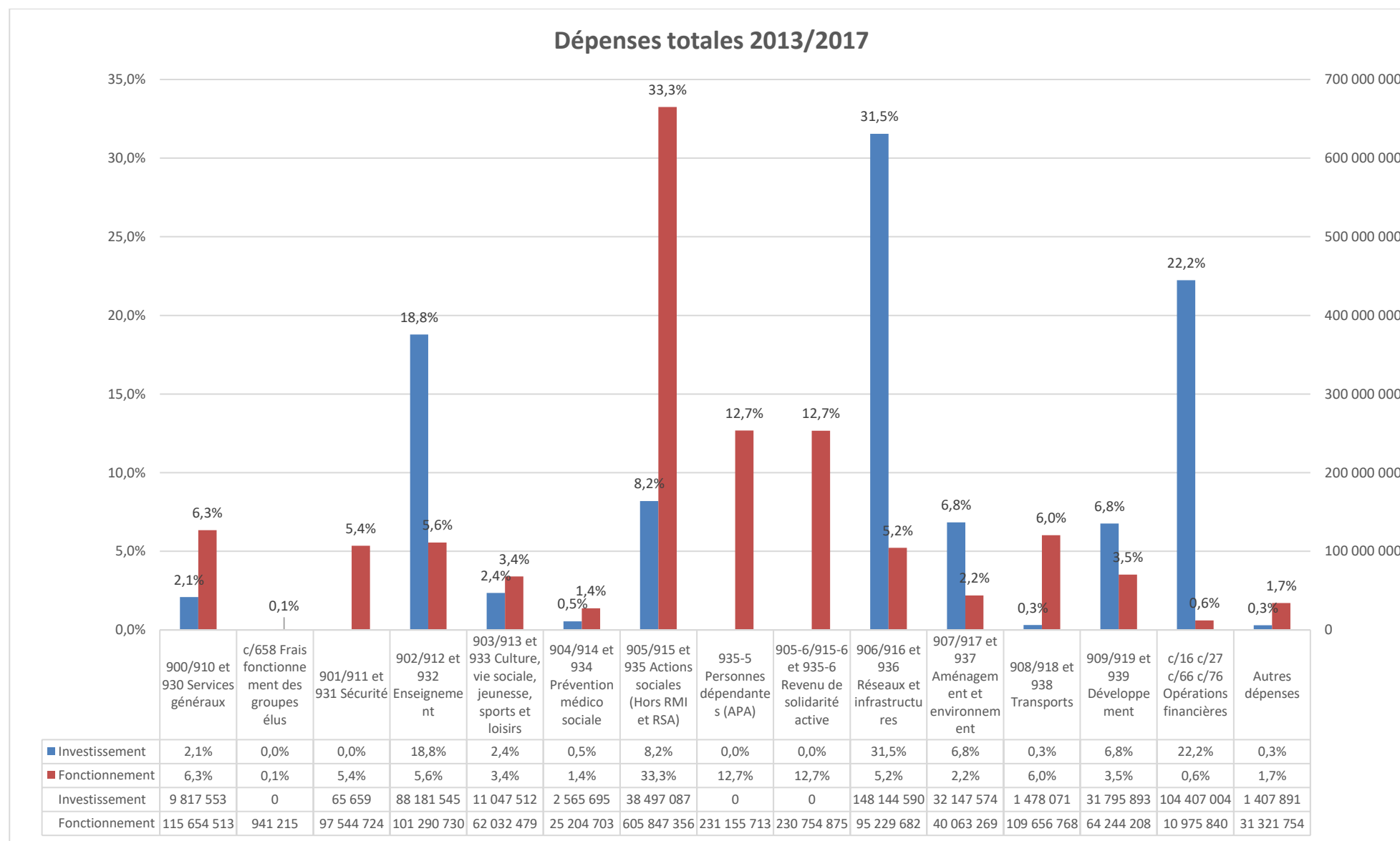
(*) Source : annexes aux comptes administratifs

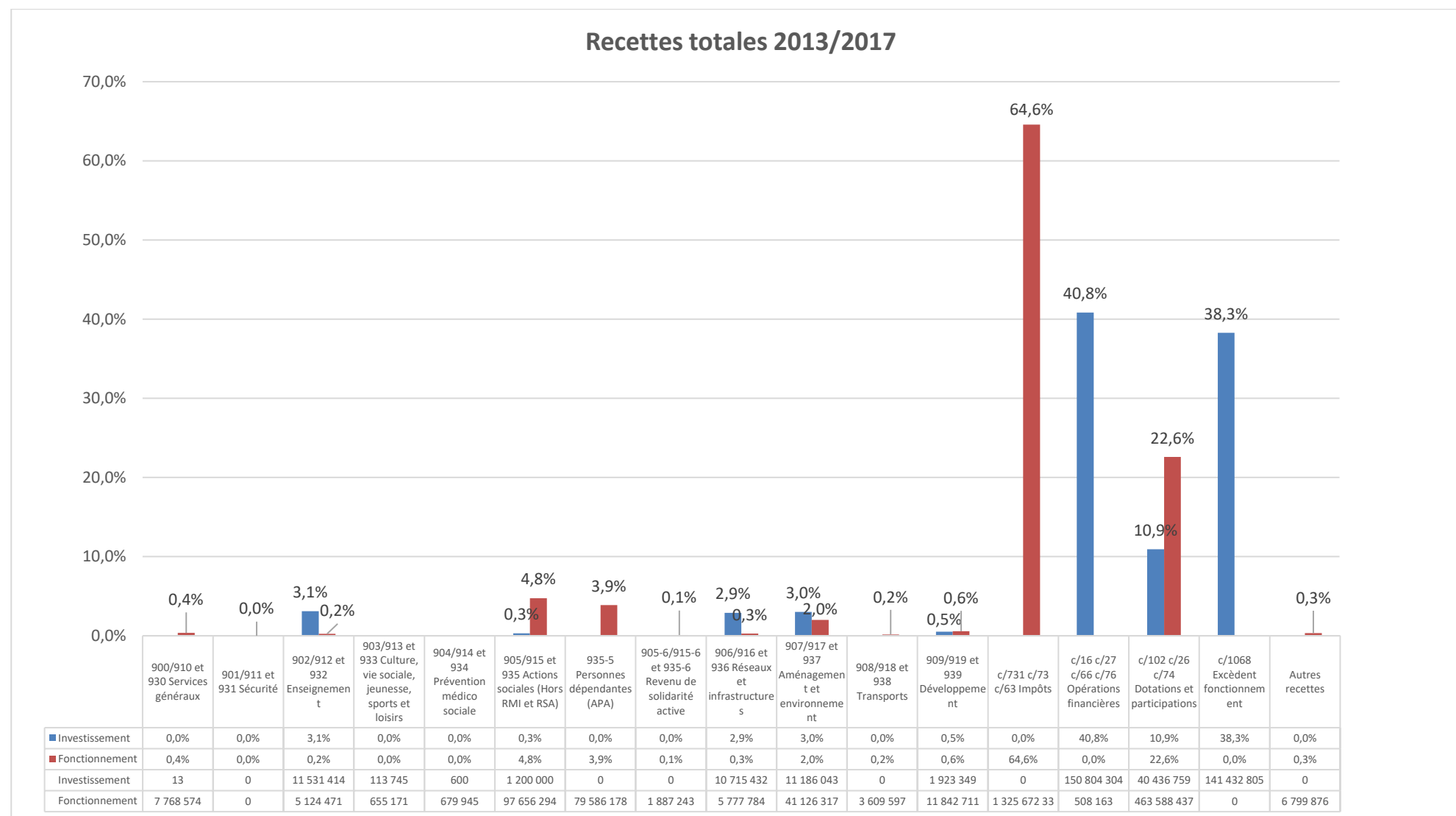
ANNEXE 4 : L'ANALYSE FONCTIONNELLE 2013-2017 DU BUDGET PRINCIPAL

Les graphiques ci-après donnent une vue d'ensemble de l'analyse par fonction, en investissement et en fonctionnement, les données 2013-2017 ayant été agrégées.

Pour la section de fonctionnement, les dépenses pour l'action sociale représentent 33 % des dépenses cumulées, celles relatives à l'APA 13 % et celles relatives au RSA 13 %. Ces dépenses représentent donc en tout les trois cinquièmes des dépenses cumulées de fonctionnement.

Pour la section d'investissement, les dépenses relatives aux réseaux et infrastructures représentent 31,5 % des dépenses cumulées, celles relatives à l'enseignement 19 % et le service de la dette 22 %.

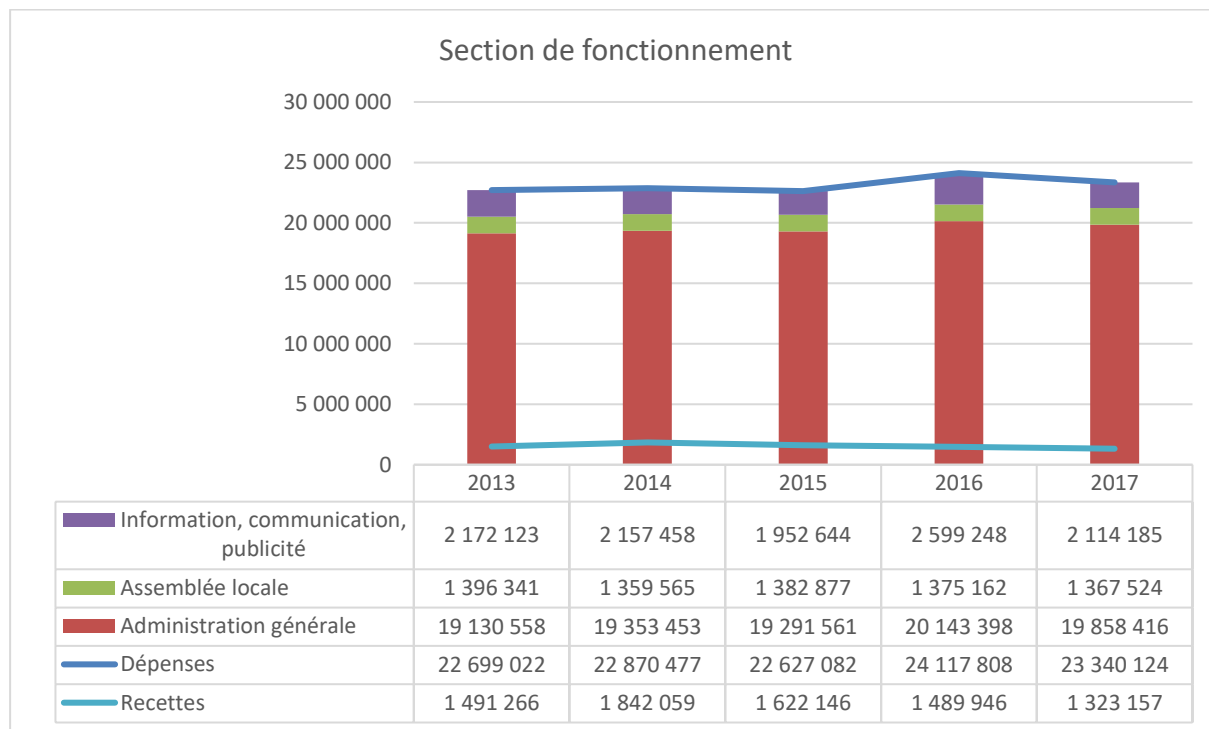




(*) Les opérations financières intègrent, en dépenses et en recettes totales, un montant de 17,48 M€ de refinancement de dette effectué en 2015.

1. Les services généraux

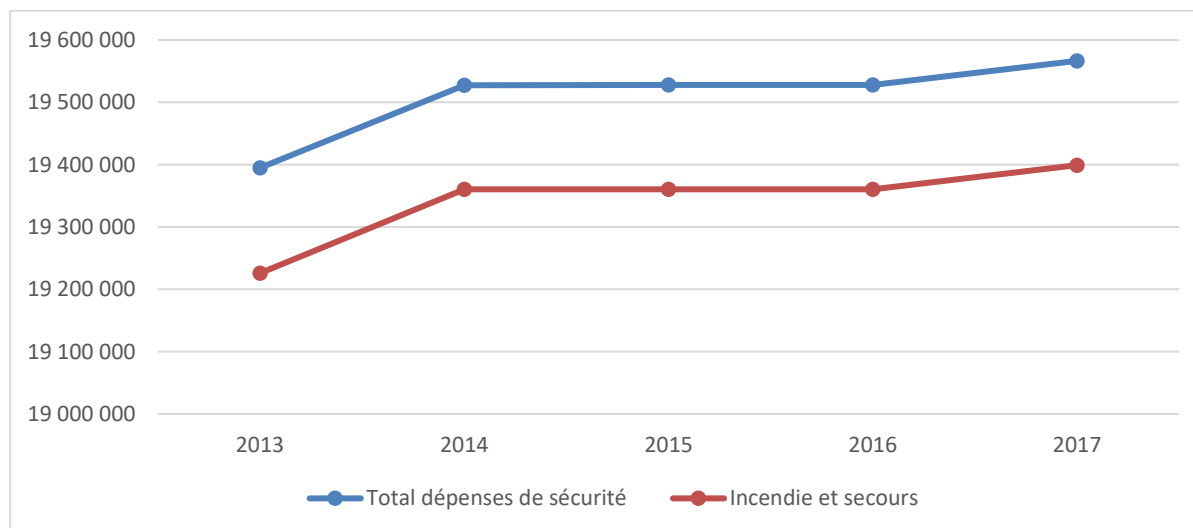
Les dépenses de fonctionnement des services généraux ont peu augmenté (+3 %) sur la période 2013-2017. Le plus gros poste de dépenses de fonctionnement de cette fonction est l'administration générale qui en représente près de 85 %.



La section d'investissement, non représentée sur le graphique, ne comprend pas de recettes et assez peu de dépenses sur la période (9,82 M€ en cumul 2013-2017).

2. La sécurité

Les dépenses de fonctionnement sont représentées sur le graphique. Elles concernent presque totalement le service départemental d'incendie et de secours et ont peu augmenté (moins de 1%) au cours de la période. Il n'y a ni recettes de fonctionnement, ni mouvements financiers en section d'investissement pour cette fonction.

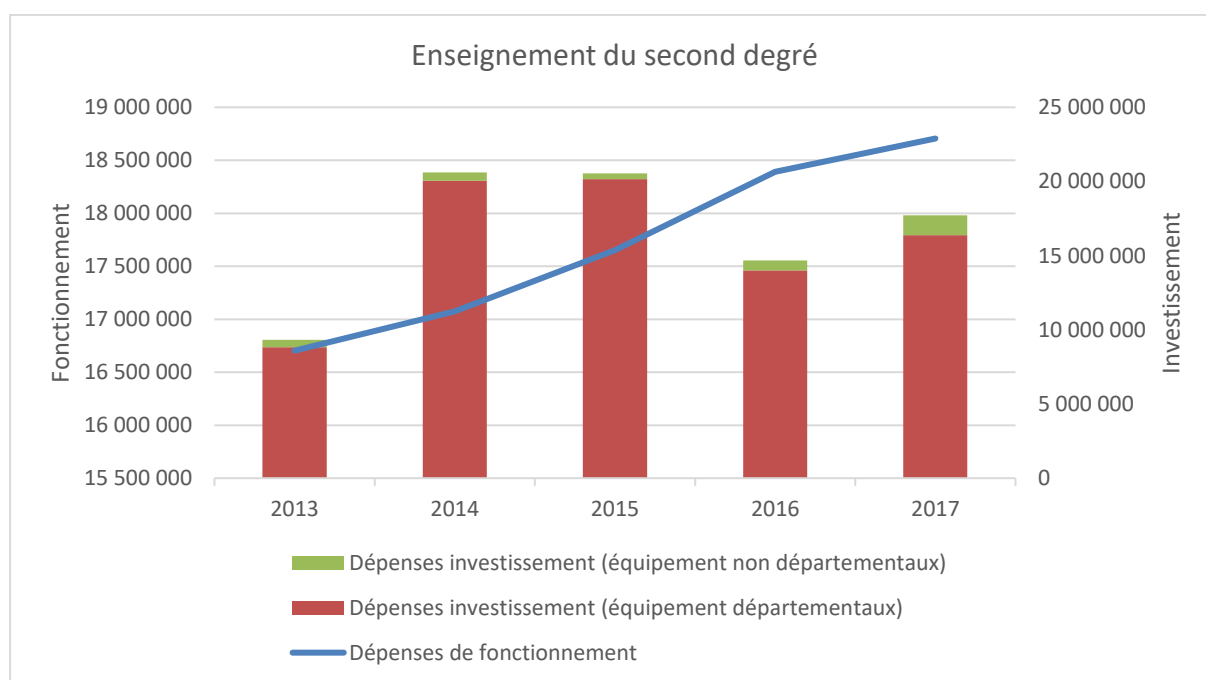


3. L'enseignement

La fonction enseignement a enregistré des dépenses de fonctionnement cumulées 2013-2017 de 101,29 M€ dont 88,52 M€ pour l'enseignement secondaire, 8,14 M€ pour le périscolaire et 2,71 M€ pour l'enseignement supérieur (le reste concernant pour l'essentiel les services communs).

En investissement, cette même fonction a enregistré 88,18 M€ de dépenses en cumul 2013-2017, dont 82,90 M€ pour l'enseignement du second degré et 4,85 M€ pour l'enseignement du premier degré.

Le graphique ci-après se focalise uniquement sur la sous fonction de l'enseignement du second degré, qui est le plus gros poste de dépenses de cette fonction. Les dépenses de fonctionnement sont représentées par la courbe bleue (échelle de gauche) et les dépenses d'investissement en histogrammes empilés (échelle de droite).



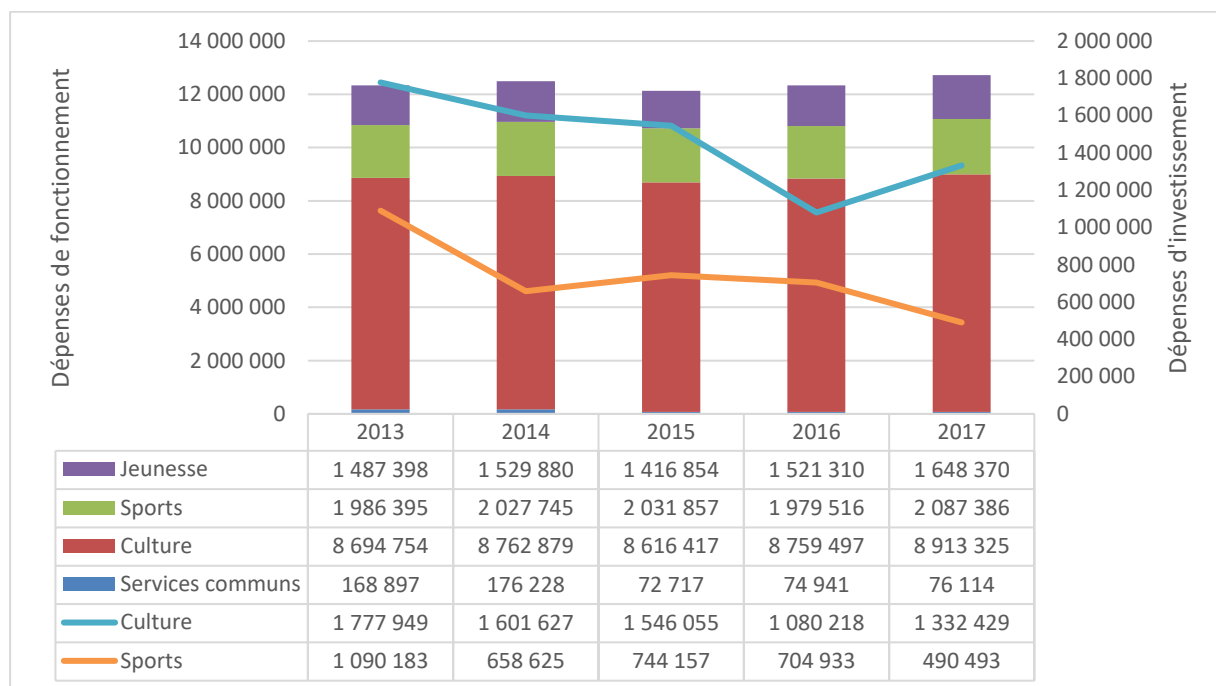
Les dépenses de fonctionnement de cette fonction sont en augmentation de 12 % sur la période.

Les dépenses d'investissement concernent très majoritairement des équipements départementaux (79,41 M€ en cumul 2013-2017 pour l'enseignement du second degré).

Les recettes de cette fonction ne sont pas représentées sur ce graphique. En cumul 2013-2017, elles ont représenté 5,12 M€ pour le fonctionnement et 11,43 M€ pour l'investissement.

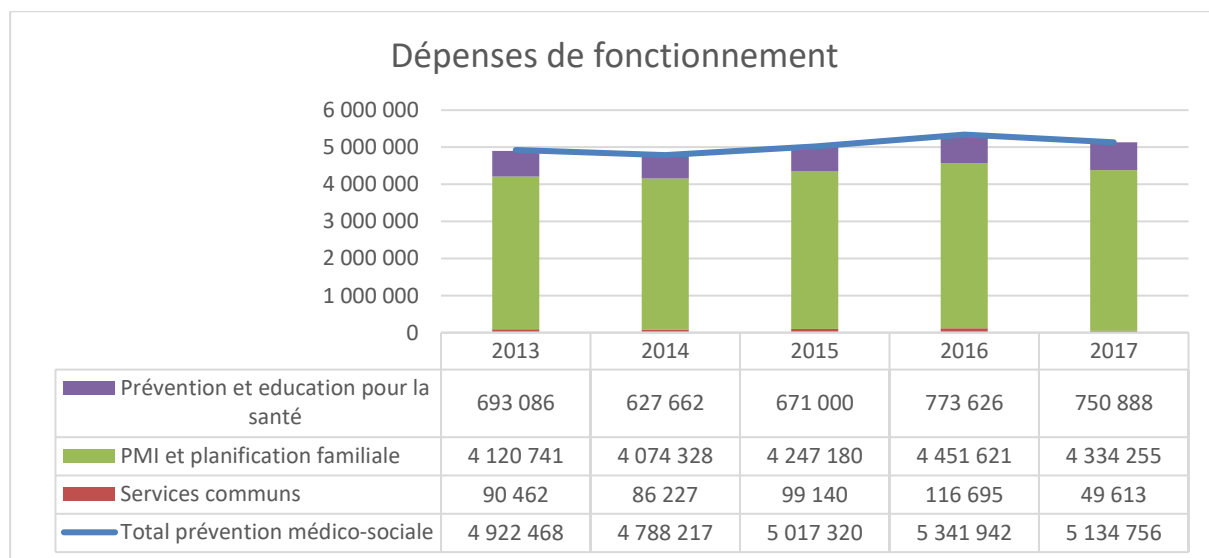
4. La culture, la jeunesse et les sports

Le graphique présente les dépenses de fonctionnement en histogrammes empilés (échelle de gauche) et les dépenses d'investissement en courbes (échelle de droite).



Les dépenses de fonctionnement de cette fonction sont en légère hausse (de 3 %) sur la période. La culture est le poste de dépense le plus important. Les dépenses d'investissement (11,04 M€ en cumul 2013-2017) concernent surtout des subventions pour des équipements non départementaux. Les recettes de cette fonction, peu importantes, ne sont pas représentées.

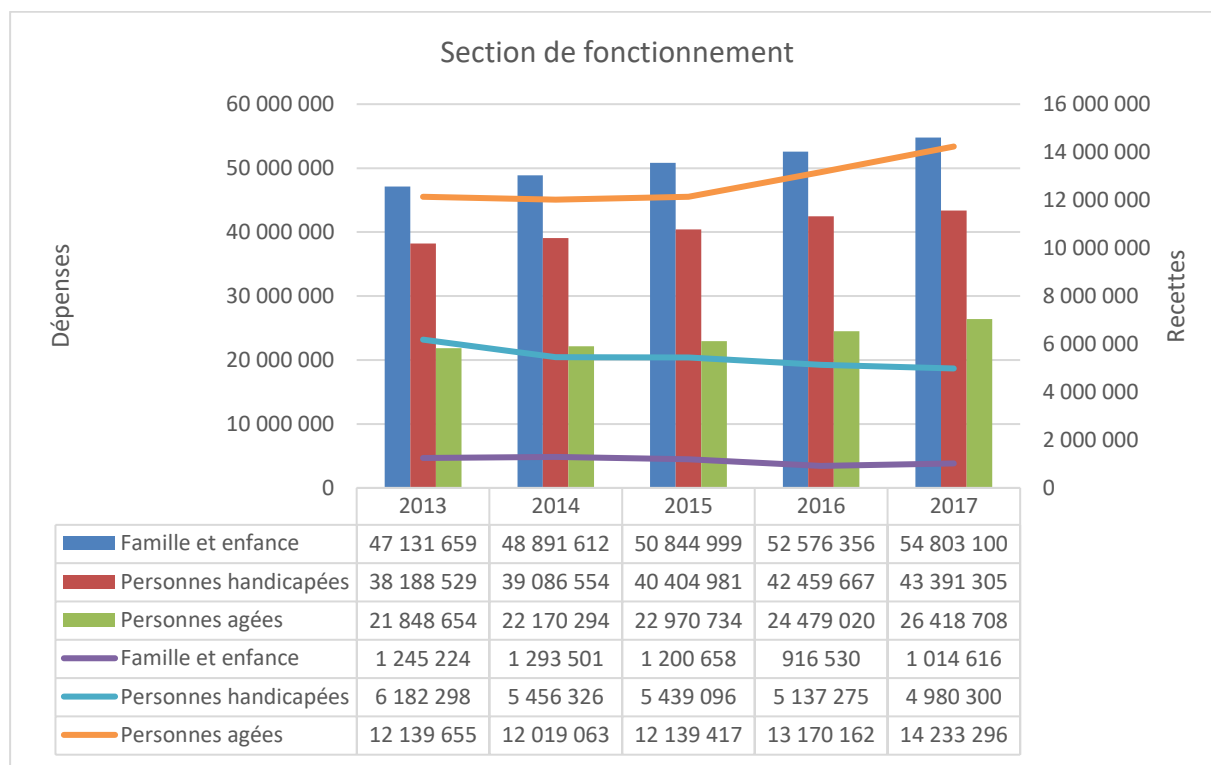
5. La prévention médico-sociale



Les dépenses de fonctionnement de la prévention médico-sociale sont en hausse de 4 % entre 2013 et 2017. Les dépenses d'investissement (non représentées) ont représenté 2,57 M€ en cumul 2013-2017. Les recettes de cette fonction, peu importantes, ne sont pas représentées.

6. L'action sociale hors revenu de solidarité active

Le graphique présente les dépenses de fonctionnement en histogrammes (échelle de gauche) et les recettes de fonctionnement en courbes (échelle de droite).



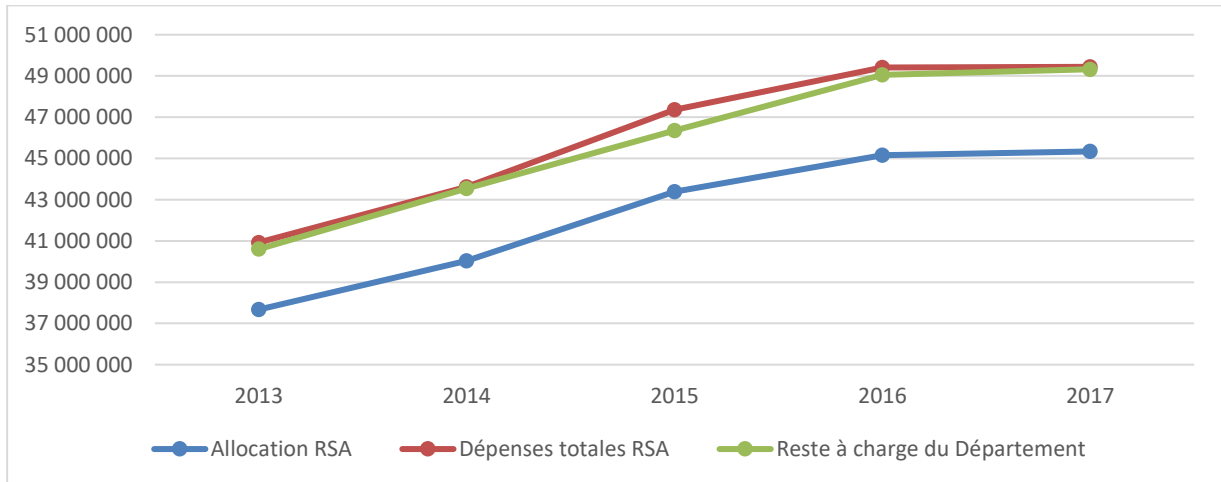
Tous les postes de dépenses sont en augmentation : famille et enfance +16 %, personnes handicapées + 14 %, ou personnes âgées + 21 %. Les recettes de fonctionnement sont bien plus faibles que les dépenses. Le reste à charge du département pour cette fonction est passé de 93,54 M€ en 2013 à 109,70 M€ en 2017.

Les dépenses d'investissement de cette fonction, non représentées sur le graphique, se sont élevées à 38,50 M€ en cumul 2013-2017 (dont 24,66 pour les personnes âgées, 2,58 M€ pour les personnes handicapées et 10,91 pour d'autres interventions sociales. La plus grande part des dépenses d'investissement (35,68 M€) concerne des équipements non départementaux. Les recettes d'investissement ont été limitées (1,2 M€ en 2017).

7. Le revenu de solidarité active (RSA)

Il n'y a pas de section d'investissement pour cette fonction.

Le graphique ci-après représente l'évolution des dépenses de fonctionnement et des montants restés à charge du département.



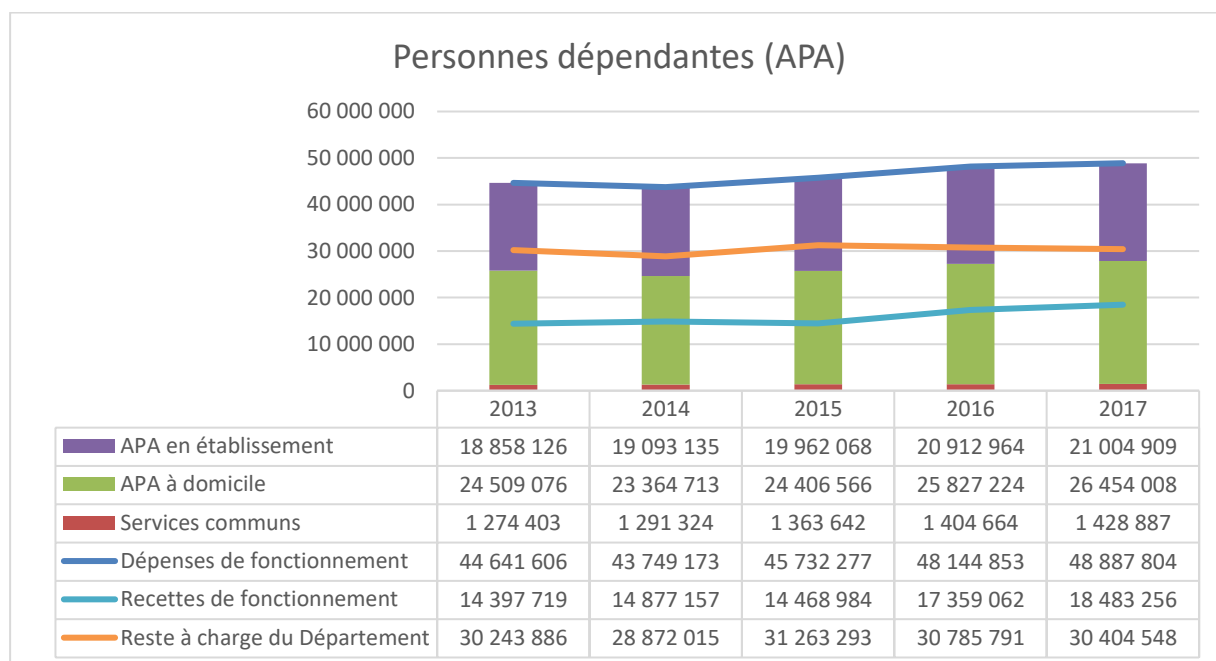
Les dépenses du RSA sont en augmentation de plus de 20 % sur la période.

Le reste à charge du département est calculé par déduction des recettes (de montants très faibles) perçues par le département pour cette fonction. Ce reste à charge est passé de 40,60 M€ en 2013 à 49,32 M€ en 2017.

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

Il n'y a pas de section d'investissement pour cette fonction.

Le graphique ci-après représente l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement, ainsi que des montants restés à charge du département.



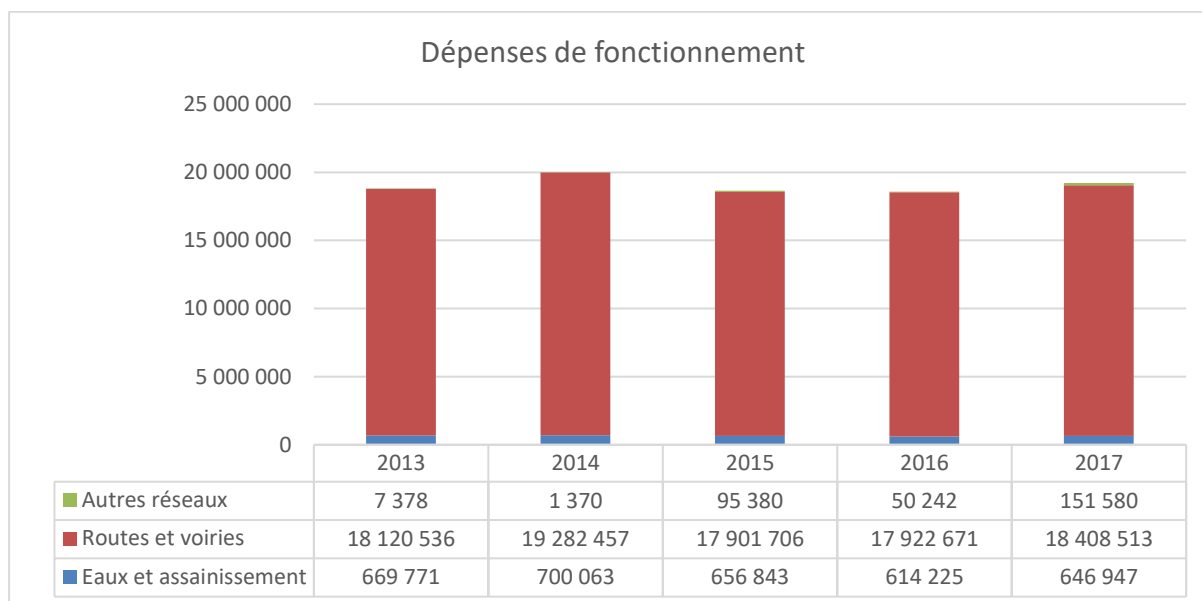
Les dépenses se décomposent en deux grande catégories : les allocations personnalisées d'autonomie (APA) versées aux personnes à domicile et les APA versées aux établissements (ces dernières incluent celles versées aux bénéficiaires en établissement et celles versées directement aux établissements d'accueil). Les deux catégories d'APA sont en augmentation sur la période : les APA versées aux personnes à domicile ont augmenté de 8 % et celles versées aux établissements de 11 %.

Les recettes, après avoir stagné en 2013, 2014 et 2015 ont augmenté en 2016 et 2017 ; l'augmentation totale est de 28 % sur la période. Ces recettes correspondent à des dotations versées par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

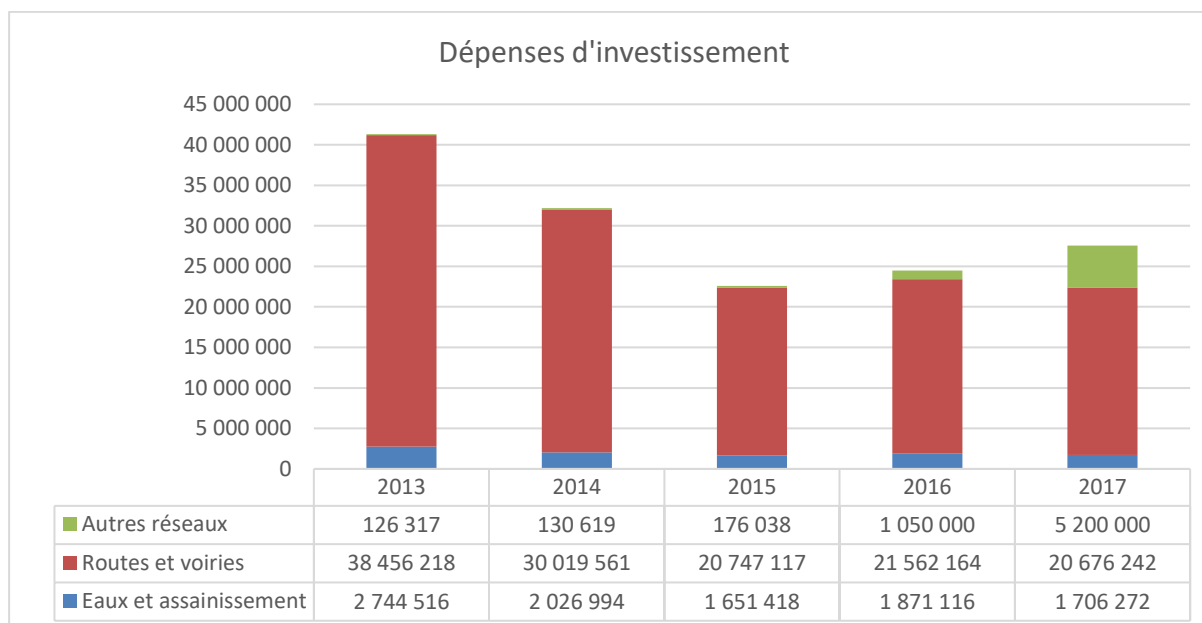
Cependant elles sont loin de couvrir la totalité des dépenses : le reste à charge du département, relativement stable sur la période, se situe à environ 30 M€ par an.

9. Les réseaux et infrastructures

Les dépenses de fonctionnement de cette fonction se concentrent sur les routes et voiries, qui s'élèvent environ à 18 M€ par an.



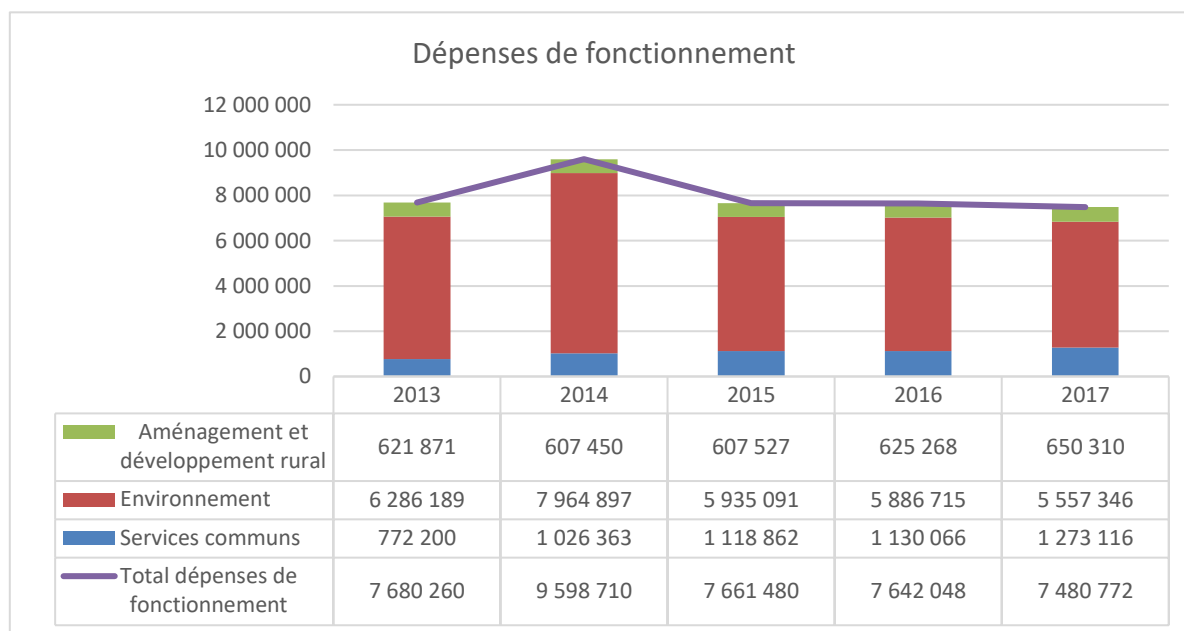
Les dépenses d'investissement de cette fonction se sont élevées à 148,14 M€ en cumul 2013-2017, dont 131,46 M€ pour les routes et voiries, 10 M€ pour l'eau et l'assainissement et 6,68 M€ pour les autres réseaux. Les dépenses des routes et voiries concernent essentiellement des équipements départementaux alors que, pour les réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que les autres réseaux, elles concernent des subventions pour des équipements non départementaux.



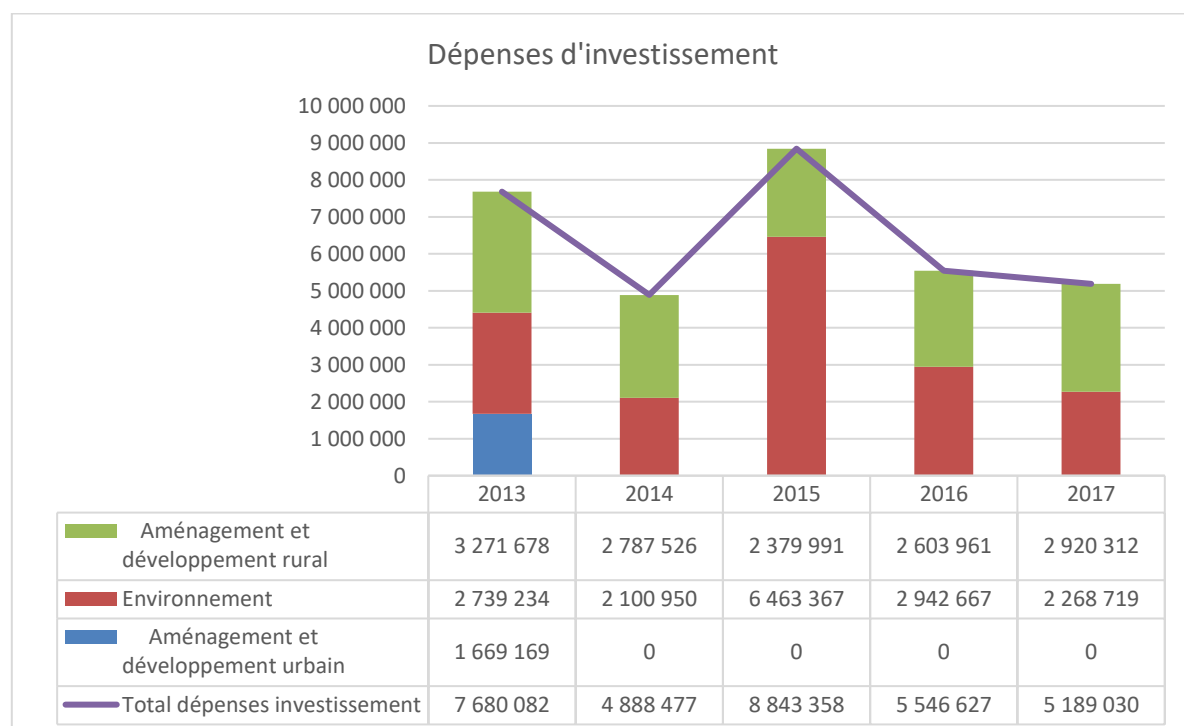
Les recettes d'investissement (non mentionnées sur le graphique) ont représenté 10,72 M€ en cumul 2013-2017 et proviennent en grande partie de subventions de l'Etat. Elles incluent aussi, en 2014 et 2015, les produits du transfert de la station potable d'Ondres au SYDEC (3,28 M€).

10. L'aménagement et l'environnement

Les dépenses de fonctionnement de cette fonction sont en légère baisse sur la période, hormis le pic en 2014. Le plus gros poste des dépenses est l'environnement. Les recettes de fonctionnement (non représentées sur le graphique) proviennent pour l'essentiel des taxes d'aménagement ; ces recettes ont représenté en moyenne annuelle environ 8,23 M€



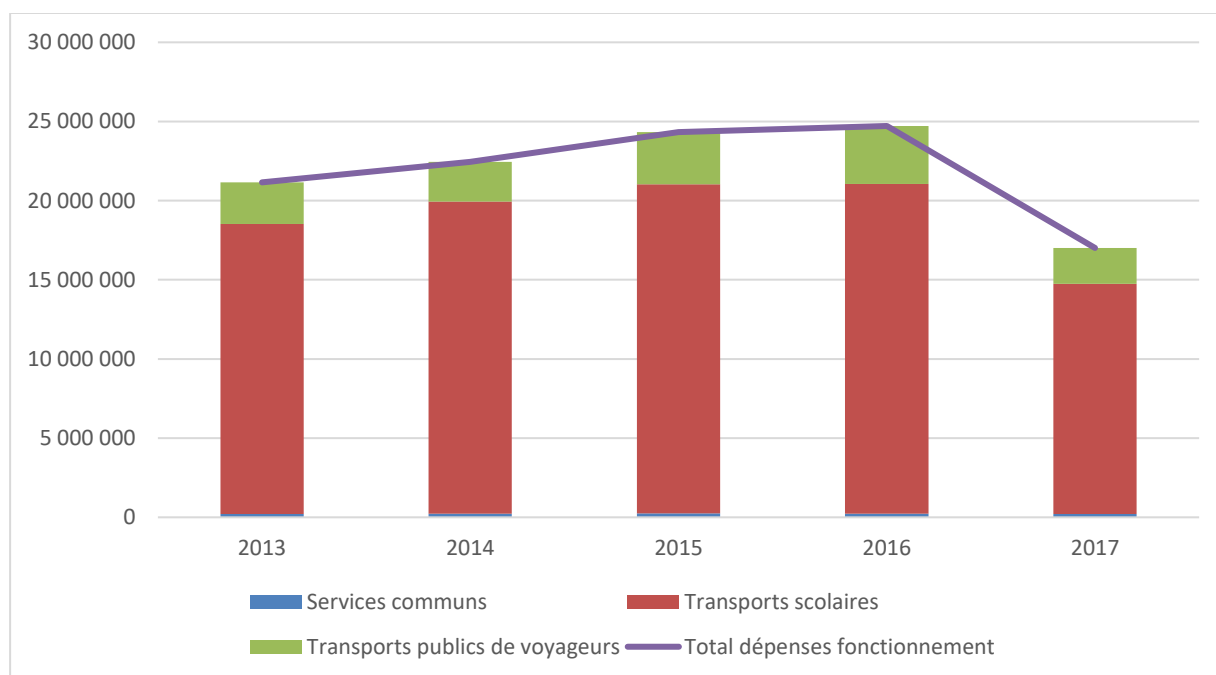
Les principales dépenses d'investissement concernent l'environnement (16,51 M€ en cumul 2013-2017) et l'aménagement et le développement rural (13,96 M€ en cumul). La plupart de ces dépenses (25,22 M€) concernent des subventions pour des équipements non départementaux. Les recettes d'investissement de cette fonction (non représentées sur le graphique) ont représenté 11,18 M€ en cumul 2013-2017).



11. Les transports

Le graphique présente les dépenses de fonctionnement de la fonction transport. Cette fonction est en hausse jusqu'en 2016 avant une assez forte baisse en 2017 suite à la perte de compétence du département en ce domaine, notamment pour le transport scolaire.

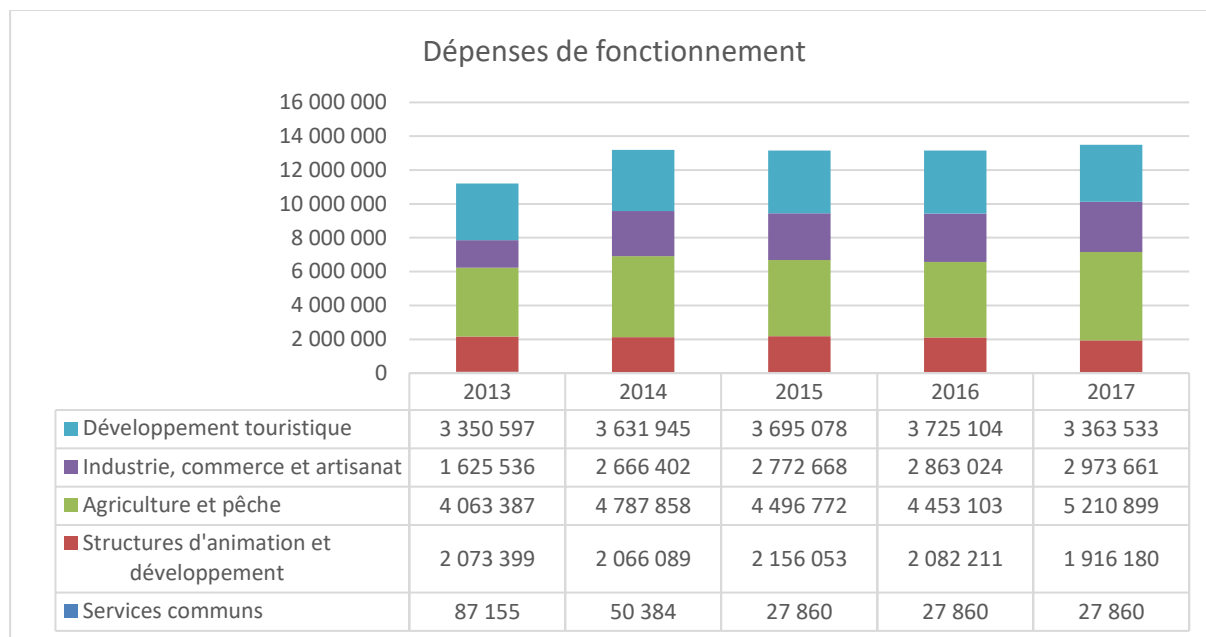
Les recettes de fonctionnement de cette fonction, non représentées sur le graphique, se sont élevées en moyenne à 0,31 M€ par an de 2013 à 2016 ; elles ont été plus importantes en 2017 (3,36 M€, en raison d'un remboursement exceptionnel de la part de la région).



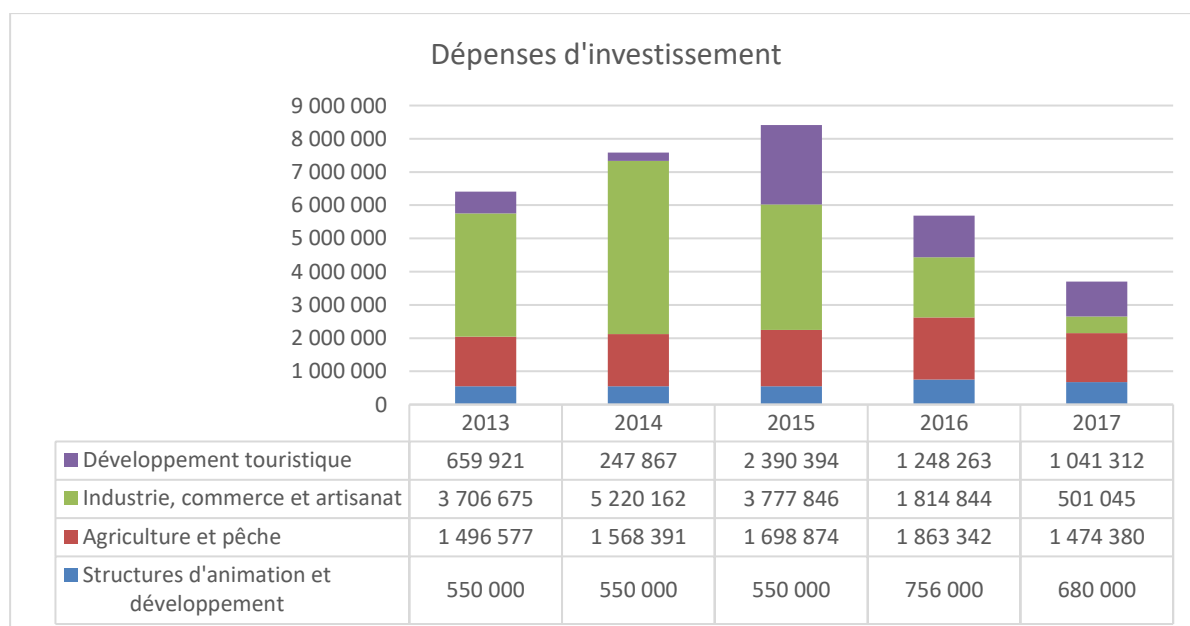
Les dépenses d'investissement cumulées 2013-2017 de cette fonction se sont élevées à 1,48 M€. Aucune recette d'investissement n'a été enregistrée.

12. Le développement économique

Les dépenses de fonctionnement de cette fonction sont en hausse de 21 % sur la période. Le soutien à l'agriculture et à la pêche représente un peu plus du tiers du total 2013-2017 des dépenses, les aides au développement touristique plus d'un quart et les aides à l'industrie et au commerce un cinquième. Cette fonction a enregistré des recettes annuelles moyennes de 2,37 M€, imputées essentiellement à la sous fonction agriculture et pêche et à la sous fonction développement touristique.



Les dépenses d'investissement de cette fonction ont représenté 31,80 M€ en cumul 2013-2017, dont 15,02 M€ pour l'industrie, le commerce et l'artisanat, 8,10 M€ pour l'agriculture et la pêche et 5,59 M€ pour le développement touristique. Elles concernent en grande partie (24,79 M€ en cumul) des subventions pour des équipements non départementaux. Les recettes d'investissement (non représentées) étaient peu importantes (1,92 M€ en cumul 2013-2017).





Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux Cedex

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr