



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE L'ARIÈGE (Ariège)

Exercices 2013 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 6 |
| INTRODUCTION..... | 9 |
| 1. LES ENJEUX DU TERRITOIRE..... | 10 |
| 1.1. Les caractéristiques démographiques et socio-économiques | 10 |
| 1.2. Un paysage administratif en mutation | 11 |
| 2. L'ACTION DÉPARTEMENTALE ET SON PILOTAGE..... | 12 |
| 2.1. La stratégie d'intervention du département | 12 |
| 2.2. Le développement économique | 12 |
| 2.2.1. L'évolution des modalités d'intervention du département | 13 |
| 2.2.2. L'agence départementale de développement économique | 13 |
| 2.3. L'urbanisme | 15 |
| 2.4. Le pilotage des services | 16 |
| 2.4.1. La réorganisation des services sociaux | 16 |
| 2.4.2. Le projet d'administration et le contrôle de gestion | 17 |
| 2.4.3. Un contrôle interne et externe à renforcer | 17 |
| 3. L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES | 21 |
| 3.1. La qualité de l'information budgétaire et financière | 22 |
| 3.1.1. Le débat d'orientations budgétaires | 22 |
| 3.1.2. Le rapport de présentation du compte administratif | 22 |
| 3.1.3. La qualité des prévisions budgétaires | 22 |
| 3.2. La fiabilité des comptes | 23 |
| 3.2.1. Les comptes de dépenses de personnel | 23 |
| 3.2.2. Les opérations patrimoniales | 24 |
| 3.2.3. Les principes d'annualité et d'indépendance des exercices..... | 24 |
| 3.2.4. Les recettes à classer | 25 |
| 4. LA SITUATION FINANCIÈRE | 25 |
| 4.1. Le niveau de capacité d'autofinancement brute | 26 |
| 4.2. Les produits de fonctionnement..... | 26 |
| 4.2.1. Les ressources fiscales | 27 |
| 4.2.2. La fiscalité reversée | 28 |
| 4.2.3. Les ressources institutionnelles..... | 28 |
| 4.2.4. Les ressources d'exploitation..... | 30 |
| 4.3. Les charges de gestion | 31 |
| 4.3.1. Les charges à caractère général..... | 31 |
| 4.3.2. La progression des charges de personnel..... | 31 |
| 4.3.3. Le poids des dépenses sociales | 32 |
| 4.3.4. Les subventions, participations et contributions..... | 34 |
| 4.4. Le financement des investissements | 35 |
| 4.4.1. Le financement propre disponible | 35 |
| 4.4.2. La politique d'investissement | 35 |
| 4.5. La situation bilancielle..... | 36 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.5.1. | L'endettement | 36 |
| 4.5.2. | Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette | 37 |
| 4.6. | La mise en œuvre du dispositif de contractualisation | 38 |
| 5. | LES DÉTERMINANTS DE LA MASSE SALARIALE | 39 |
| 5.1. | L'évolution des effectifs | 40 |
| 5.1.1. | Des données à fiabiliser | 40 |
| 5.1.2. | Le recours aux agents non-titulaires | 40 |
| 5.1.3. | Les recrutements opérés dans le cadre de la viabilité hivernale | 41 |
| 5.2. | Le pilotage de la masse salariale | 42 |
| 5.3. | Le régime indemnitaire | 43 |
| 5.3.1. | Un manque de lisibilité du cadre global | 43 |
| 5.3.2. | L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires | 44 |
| 5.3.3. | La nouvelle bonification indiciaire | 44 |
| 5.3.4. | La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel..... | 44 |
| 5.4. | L'absentéisme : une charge croissante pour la collectivité..... | 45 |
| 5.5. | Le temps de travail..... | 46 |
| 5.5.1. | Les régimes de temps de travail..... | 46 |
| 5.5.2. | Temps de travail effectif et décompte des heures supplémentaires | 47 |
| 6. | LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'ACTION SOCIALE | 48 |
| 6.1. | Le règlement départemental de l'action sociale | 48 |
| 6.2. | Le revenu de solidarité active | 48 |
| 6.2.1. | Le volume de dépenses et les caractéristiques des bénéficiaires | 49 |
| 6.2.2. | La gestion du dispositif | 49 |
| 6.2.3. | La politique d'insertion..... | 50 |
| 6.2.4. | L'expérimentation du revenu de base | 50 |
| 6.3. | Les dispositifs de compensation de la perte d'autonomie | 51 |
| 6.3.1. | Le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale pour l'autonomie | 51 |
| 6.3.2. | Le dispositif de l'aide personnalisée d'autonomie : des dépenses maîtrisées | 51 |
| 6.3.3. | Les prestations versées en contrepartie d'une situation de handicap..... | 52 |
| 6.4. | La gestion des indus..... | 53 |
| 6.4.1. | Les contrôles | 53 |
| 6.4.2. | Le recouvrement des indus | 53 |
| 7. | LA PROTECTION DE L'ENFANCE | 54 |
| 7.1. | La stratégie du département en matière de protection de l'enfance | 54 |
| 7.1.1. | La situation du territoire..... | 54 |
| 7.1.2. | Les priorités du département..... | 55 |
| 7.2. | L'organisation du département en matière de protection de l'enfance..... | 57 |
| 7.2.1. | Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance..... | 57 |
| 7.2.2. | Les moyens de gestion de l'ASE | 58 |
| 7.2.3. | L'observation, l'évaluation et le suivi de la politique de protection de l'enfance..... | 61 |
| 7.3. | La prévention et les partenariats en matière de protection de l'enfance..... | 62 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 7.3.1. | L'articulation de l'aide sociale à l'enfance avec l'autorité judiciaire | 62 |
| 7.3.2. | La prévention et la coordination | 64 |
| 7.4. | La structuration et le financement de l'offre | 65 |
| 7.4.1. | Une offre qui évolue peu..... | 65 |
| 7.4.2. | L'action du conseil départemental pour structurer et diversifier l'offre..... | 65 |
| 7.4.3. | La maîtrise des coûts..... | 67 |
| 7.5. | L'intervention du département dans les parcours en protection de l'enfance | 69 |
| 7.5.1. | L'entrée dans le dispositif..... | 69 |
| 7.5.2. | Le suivi de la prise en charge des mineurs protégés..... | 70 |
| 7.5.3. | La fin des mesures de protection de l'enfance..... | 71 |
| 7.6. | L'accueil des mineurs non accompagnés et les flux avec les autres territoires..... | 72 |
| 7.6.1. | Un territoire d'accueil..... | 72 |
| 7.6.2. | La progression du nombre de mineurs non accompagnés | 73 |
| 7.6.3. | L'évaluation de minorité..... | 74 |
| 7.6.4. | La prise en charge des mineurs non accompagnés | 74 |
| 8. | L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE | 75 |
| 8.1. | Le réseau d'initiative publique de première génération | 75 |
| 8.1.1. | Le budget annexe haut débit | 75 |
| 8.1.2. | La délégation de service public à Ariège Télécom..... | 77 |
| 8.1.3. | Bilan de la commercialisation du réseau d'initiative publique..... | 80 |
| 8.2. | Le déploiement du très haut débit : le cadre de l'intervention publique..... | 81 |
| 8.2.1. | La nécessaire articulation des initiatives publiques et privées..... | 81 |
| 8.2.2. | Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique | 82 |
| 8.2.3. | Le plan de financement : des incertitudes sur le périmètre et le coût des investissements | 83 |
| 8.3. | La convention de programmation et de suivi des déploiements en zone d'appel à manifestations d'intentions d'investissement..... | 84 |
| 8.3.1. | La portée relative des engagements souscrits par l'opérateur | 84 |
| 8.3.2. | La faiblesse des déploiements du fait des incertitudes autour des locaux raccordables à la demande | 85 |
| 8.4. | La délégation de service public | 86 |
| 8.4.1. | Principe et caractéristiques de la délégation de service public | 86 |
| 8.4.2. | La procédure | 87 |
| 8.4.3. | L'analyse initiale des offres | 88 |
| 8.4.4. | La négociation..... | 89 |
| 8.4.5. | La désignation du délégataire | 90 |
| 8.4.6. | L'équilibre général de la délégation de service public | 92 |
| | ANNEXES..... | 95 |
| | GLOSSAIRE..... | 107 |

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du conseil départemental de l'Ariège, depuis l'exercice 2013. Le contrôle a porté sur l'action départementale et son pilotage, la fiabilité des comptes, la situation financière, les déterminants de la masse salariale, les dépenses en faveur de l'action sociale, la protection de l'enfance et l'aménagement numérique du territoire.

L'Ariège est un territoire rural et de montagne, au sein duquel le conseil départemental est un acteur de premier plan, par l'exercice de ses compétences d'attribution, mais aussi par son action visant à développer le territoire et son attractivité.

Le département doit obligatoirement engager une transition en vue de respecter le nouveau cadre fixé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, notamment en matière économique. Dans ce nouveau contexte, il se doit d'intervenir de façon moins directe, en accompagnant le développement des intercommunalités. L'amélioration du pilotage, en matière de gestion des ressources humaines et de contrôle des satellites revêt une importance particulière.

Si l'information financière est globalement satisfaisante, la fiabilité des comptes doit être améliorée, notamment en matière de comptabilisation des restes à réaliser, aujourd'hui absente contrairement aux principes de la comptabilité d'engagement.

La situation financière, globalement saine, se tend, sous l'effet d'une faible progression des produits et d'une augmentation plus rapide des charges, en particulier de personnel et de dépenses sociales. L'annuité en capital de la dette étant très faible, la capacité d'autofinancement nette demeure suffisante pour dégager des fonds propres adaptés à la politique d'investissement. Le conseil départemental de l'Ariège a refusé la contractualisation avec l'État mais a mis en œuvre une démarche de maîtrise des charges qui lui a permis, en 2018, de respecter le plafond de progression des dépenses de fonctionnement. Il a, par ailleurs, validé un plan pluriannuel de maîtrise des charges de fonctionnement pour les années 2019 à 2022. Il doit désormais se doter d'une programmation pluriannuelle des investissements, afin de calibrer au mieux les emprunts et rechercher une meilleure exécution budgétaire.

Les dépenses sociales sont un enjeu de première importance, sur un territoire dont la population présente des niveaux de précarité supérieurs à la moyenne. Le département a peu de maîtrise sur les facteurs d'évolution du revenu de solidarité active (RSA). Les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie ont pu être stabilisées malgré la progression du nombre d'allocataires. Le département a engagé, en 2018, une réforme de la prestation de compensation du handicap, dont l'évolution était peu maîtrisée au cours de la période de contrôle.

La protection de l'enfance constitue le deuxième poste des dépenses sociales nettes des compensations de l'Etat, après le RSA. Le conseil départemental assume son rôle de chef de file de cette politique publique. Ses efforts de pilotage sont à poursuivre, avec la mise en place annoncée de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et du projet pour l'enfant, dispositifs obligatoires selon la réglementation. Au cours de la période contrôlée, le département a connu une forte progression du nombre de mineurs non accompagnés et des coûts afférents.

Le département est fortement engagé dans l'aménagement numérique du territoire. Il a recours à deux délégations de service public, une sur le haut-débit, une sur le très haut-débit. Celle pour le réseau très haut débit se traduit par un partage des risques peu avantageux pour la collectivité, qui va devoir concentrer ses investissements en début de délégation, alors que la redevance est encore faible, et se prémunir contre les risques liés à l'éventuel non raccordement de locaux en zone privée.

RECOMMANDATIONS

1. Établir sur la base des temps effectivement passés et des frais réels, les mises à disposition de personnel réglementairement autorisés auprès des satellites. *Non mise en œuvre.*
2. Formaliser la politique d'investissement par l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement. *En cours de mise en œuvre.*
3. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences à des fins de pilotage de la masse salariale. *En cours de mise en œuvre.*
4. Renforcer les outils de gestion et de pilotage de l'aide sociale à l'enfance en structurant notamment l'observatoire départemental de la protection de l'enfance. *Non mise en œuvre.*
5. Améliorer le suivi des parcours des enfants pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance en généralisant le projet pour l'enfant. *Non mise en œuvre.*
6. Renforcer le suivi physique des biens concédés dans le cadre de la délégation de service public selon leur nature afin d'en améliorer le suivi comptable et la valorisation. *Non mise en œuvre.*
7. Réduire, dans le cadre conventionnel approprié, les risques liés aux locaux non raccordés dans le cadre de la zone d'appel à manifestation d'intention d'investissement, notamment les locaux raccordables à la demande. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du conseil départemental de l'Ariège a été ouvert le 22 mars 2018 par lettre du président de section de la chambre adressée à M. Henri Nayrou, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le même jour à M. Augustin Bonrepaux, précédent ordonnateur

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 19 et 30 octobre 2018.

Lors de sa séance du 13 novembre 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Henri Nayrou. M. Augustin Bonrepaux, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

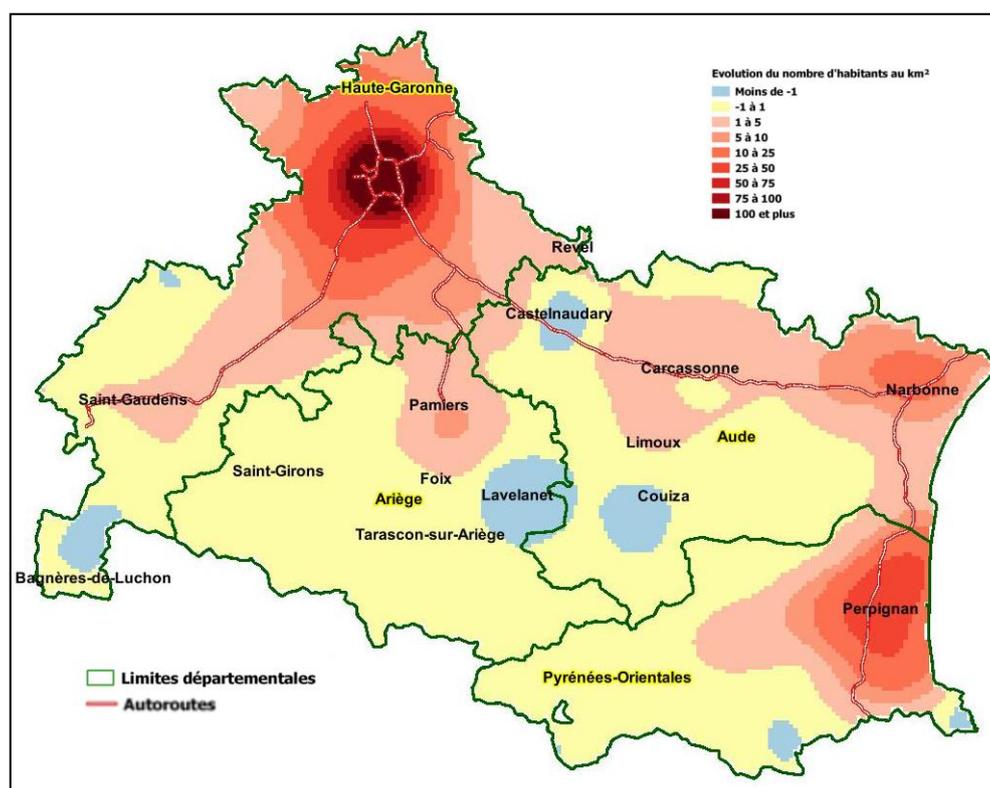
Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 25 juin 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LES ENJEUX DU TERRITOIRE

1.1. Les caractéristiques démographiques et socio-économiques

L'Ariège est un territoire de montagne, frontalier de l'Espagne et d'Andorre, rural et peu dense, d'une superficie moyenne (4 890 km²)¹. Le département est peu connecté aux zones urbaines de Perpignan, Narbonne et Carcassonne, mais le développement de la métropole toulousaine a un impact sur son territoire, principalement sur la plaine du nord du département.

carte 1 : Évolution de la densité de la population entre 2010 et 2015



Source : chambre régionale des comptes (CRC) d'après les données de l'Institut nationale de la statistique et des études économiques

Au 1^{er} janvier 2018, le département compte 152 321 habitants, ce qui en fait le second département le moins peuplé de la région Occitanie derrière la Lozère, et le sixième à l'échelle nationale. La densité de population² est de 31,2 habitants au km² et le solde naturel fortement négatif. La croissance démographique de la population ariégeoise, de 0,1 % par an en moyenne, est plus faible que la moyenne (0,9 % pour la région Occitanie et 0,5 % pour la France métropolitaine) et se concentre sur un axe nord-sud, le long de la N20 et de l'autoroute Pamiers-Toulouse, ainsi que dans le nord du département (cf. carte 1). Les agglomérations de Pamiers (39 000 habitants) et Foix (32 000 habitants) sont les principales zones urbaines.

La part de la population âgée est importante et croissante : la part des plus de 60 ans a progressé de 2,7 points entre 2010 et 2015 où elle atteint 32 % ; la part des retraités atteint 34,3 %.

¹ L'Ariège est le 75^{ème} département français en terme de superficie (source : Institut nationale de la statistique et des études économiques 2018, sur 88 départements de province, i.e., départements métropolitains hors Ile-de-France).

² La densité moyenne de population en Occitanie est de 80,2 habitants au m² en 2016 (source : Insee).

Le nombre de personnes sans activité professionnelle atteint 14 % ; le taux de chômage progresse, passant de 9,3 % en 2010 à 11,7 % en 2015. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), l'Ariège est le dixième département de province s'agissant du niveau du taux de chômage.

La part des familles monoparentales passe de 13,8 % en 2010 à 16,1 % en 2015. Avec un taux de pauvreté de 18,2 %, le département se place au treizième rang des départements de province les plus touchés par la pauvreté. Ce taux atteint 30 % pour les moins de 30 ans. La part des foyers fiscaux non imposables est de 63,8 % contre 54,4 % au niveau national et le revenu fiscal moyen est inférieur à la moyenne nationale (de 20 278 € à 25 992 €). La population bénéficiant des principaux minima sociaux est particulièrement importante, ce qui est un enjeu majeur pour l'action du conseil départemental.

Le territoire dispose de potentiels de développement en lien avec la dynamique de la métropole de Toulouse, d'une part, et avec l'attractivité de son patrimoine naturel, d'autre part, notamment par le tourisme. Une bonne connexion du territoire aux réseaux viaires et de communication électronique constitue l'une des conditions de son développement démographique et économique.

1.2. Un paysage administratif en mutation

L'Ariège compte 331 communes et trois aires urbaines (Foix, Pamiers et Saint-Girons). Les 14 principales communes concentrent 45 % de la population. Les communes ariégeoises comptent 460 habitants en moyenne, contre une moyenne de 1 277 habitants pour les communes de la région Occitanie et de 1 763 habitants pour l'ensemble des communes françaises.

L'Ariège est passée de 13 à 8 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)³ depuis le 1^{er} janvier 2017, suite au schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) du 30 mars 2016. Les préconisations du schéma, qui prévoyait un passage de 13 à 5 EPCI, n'ont donc pas été totalement mises en œuvre⁴ (cf. annexe 1).

Le poids économique et démographique des intercommunalités ariégeoises demeure limité (17 200 habitants en moyenne). La communauté des Portes d'Ariège Pyrénées (39 000 habitants) et la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes (près de 32 000 habitants) sont les plus peuplées. Certaines intercommunalités s'étendent sur de vastes territoires de montagne, comme la communauté de communes Couserans Pyrénées, qui englobe 94 communes pour 29 602 habitants et couvre la quasi-totalité de la moitié ouest du département.

Face à ce tissu intercommunal récemment restructuré, le conseil départemental reste un échelon privilégié d'intervention par ses moyens humains, financiers et d'ingénierie, et par sa proximité, au regard du relatif éloignement de l'échelon régional. Le poids démographique du département est proche de celui d'une communauté d'agglomération sur des territoires urbains.

³ Dont une communauté d'agglomération et sept communautés de communes.

⁴ Le schéma prévoyait notamment une communauté d'agglomération regroupant les communautés de Pamiers, Foix, Saverdun, Varilhes et Tarascon, ainsi que le regroupement des intercommunalités du Pays de Mirepoix et du Pays d'Olmes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département de l'Ariège est un territoire rural et de montagne dont la population vieillissante est fortement touchée par le chômage et la pauvreté. L'ordonnateur considère que ces caractéristiques justifient une action forte de la collectivité départementale, notamment dans le champ de l'équipement du territoire, du soutien des acteurs locaux et du développement local. L'influence de la métropole toulousaine peut constituer une opportunité de développement démographique et économique, de même que la richesse de son patrimoine naturel.

Le département apparaît comme une collectivité de premier plan, sur un territoire où la carte de l'intercommunalité est encore récente et en recomposition.

2. L'ACTION DÉPARTEMENTALE ET SON PILOTAGE

2.1. La stratégie d'intervention du département

Le conseil départemental de l'Ariège a défini un schéma d'intervention globale, dans le cadre du projet Ariège 2030, présenté en séance plénière le 20 mars 2017. Le schéma prévoit la mise en œuvre d'orientations regroupées en quatre axes couvrant l'ensemble du champ de l'action publique :

- Le département, communauté de destin de ses habitants, doit être le garant de l'égalité et de la solidarité entre les territoires, à charge pour eux de contribuer avec le conseil départemental au développement économique et social de l'Ariège ;
- Le département, berceau de ses habitants, doit être le garant de l'accessibilité de chacun aux services essentiels, créateur de lien social ;
- Le département, symbole de l'appartenance à un territoire, doit offrir à ses habitants le meilleur cadre de vie ;
- Le département, collectivité bicentenaire, doit garder le goût de la modernité et de l'innovation pour préparer l'avenir

2.2. Le développement économique

La politique menée par le département en matière de développement territorial, qui recouvre en partie la problématique du développement économique, pose la question de la redéfinition du cadre d'intervention, dans la mesure où la collectivité départementale ne dispose plus de la clause de compétence générale depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (NOTRe). Celle-ci a notamment transféré à la région la compétence transport routier non urbain à compter du 1^{er} janvier 2017 (cf. *infra* 4.2.4), mais aussi la compétence développement économique, aujourd'hui exercée conjointement par les conseils régionaux et les intercommunalités.

En lien avec le schéma Ariège 2030, l'ordonnateur justifie les interventions diversifiées du département par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui, en son article L. 1111-2, dispose que « les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique (...) ». En outre, le tourisme et la culture demeurent des compétences partagées entre les différents échelons de collectivités et le département conserve une

compétence en matière de « solidarités » et de « cohésion territoriale », même si l'intervention départementale doit désormais s'opérer « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

La chambre rappelle les limites d'intervention s'imposant désormais dans le domaine économique aux départements.

2.2.1. L'évolution des modalités d'intervention du département

En prenant en compte le budget principal et le budget annexe de la régie du service d'exploitation des sites touristiques de l'Ariège (SESTA) (cf. *infra* 2.4.3.3), le poids du développement économique dans les dépenses de fonctionnement du département passe de 3,2 à 2,5 % de 2013 à 2017 et reste proche de 5 % de ses dépenses d'investissement⁵.

Le recul des dépenses de fonctionnement de la collectivité en matière de développement économique est cohérent avec les évolutions du cadre législatif. Pour autant, ce recul est lié, en particulier, à une réduction drastique et transitoire en 2017, du soutien à l'agence Ariège Expansion (Arex), très important en début de période (cf. *infra* 2.2.2). Dans le même temps, le soutien du département aux organismes de regroupement (syndicats mixtes et ententes) en matière de développement économique est passé de 150 000 € à 895 525 €, soulignant l'importance croissante de l'intervention du département auprès d'organismes satellites (cf. *infra* 2.4.2).

2.2.2. L'agence départementale de développement économique

L'Arex était une agence de développement économique pilotée par le département. Ses statuts attribuaient à l'association un objet centré sur le « développement et la promotion économique et sociale » et donnaient au conseil départemental une prééminence dans sa gouvernance, par rapport aux trois chambres consulaires et aux EPCI.

En 2013, le financement du département à l'agence était de 1,3 M€ (25 % de ses dépenses en matière de développement économique), montant prévu dans le cadre d'une convention.

tableau 1 : Le soutien du conseil départemental à l'agence Ariège Expansion

| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| 1 382 632 | 1 256 779 | 1 243 878 | 1 443 878 | 50 000 |

Source : comptes administratifs

Le soutien de la collectivité à l'agence a progressé en 2016, avec le versement d'un complément de subvention de 200 k€ (soit 16 % d'augmentation), destiné, selon la délibération du conseil départemental du 19 décembre 2016, à « accompagner la création à l'échelle départementale d'une nouvelle agence d'animation économique qui constitue pour l'Ariège un outil de développement mutualisé nécessaire à l'ingénierie des territoires et à l'exercice de la compétence immobilier d'entreprises ».

L'objet de l'agence Ariège Attractivité (AAA), ainsi créée le 15 décembre 2017, est très imprécis. Selon l'article 4.1 de ses statuts, l'association vise un objectif large, qui consiste à « contribuer à augmenter la compétitivité, l'attractivité, la cohésion et la solidarité des territoires

⁵ La régie est chargée de l'exploitation de sites touristiques comme le musée de la préhistoire, la grotte du mas d'Azil, le château de Foix et le Palais des Evêques de Saint-Lizier.

situés sur le département de l'Ariège ». La référence aux objectifs de cohésion et de solidarité tend à justifier l'intervention du département. L'article 4.2 élargit le périmètre de la nouvelle association en énumérant une liste de compétences, dont certaines sont départementales (insertion, personnes âgées ou en situation de handicap), d'autres sont des compétences partagées (tourisme, culture, sport, numérique, voirie, logement) et d'autres relèvent du bloc communal (immobilier d'entreprise). Enfin, les statuts indiquent que l'association pourra conduire des études en matière d'assainissement, de ressource en eau, de milieux aquatiques, de prévention des inondations, de voirie, d'aménagement et d'habitat. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le conseil départemental est fréquemment sollicité dans le cadre de la délégation de l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise, justifiant la création d'une agence commune.

La chambre rappelle qu'une association n'est pas l'outil adapté pour organiser et répartir les compétences sur un territoire. La loi NOTRe a prévu l'adoption de conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (article L. 1111-9-1 du CGCT) pour les compétences partagées et des conventions de délégation de compétences pour permettre l'exercice de certaines compétences par une collectivité relevant d'un autre échelon.

L'ordonnateur considère, en outre, que selon les dispositions de la loi NOTRe, le département serait fondé à intervenir lorsque le service sur un territoire est défaillant. Selon les précisions apportées par la circulaire n° NOR-RDFB1520836N du 22 décembre 2015, lorsque la loi NOTRe permet aux départements de soutenir une activité lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, il s'agit de « contribuer au financement d'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 EPCI à fiscalité propre, et à la demande de ceux-ci ». Cette disposition ne fonde pas une intervention générale du département en matière de développement économique en cas de défaillance constatée sur un territoire, qui serait de nature à justifier le maintien de son soutien à une agence de développement.

L'objet de cette nouvelle association doit, par conséquent, être précisé dans un plan d'actions opérationnel détaillé, puis par une éventuelle modification des statuts. Dans sa réponse, le président de l'association indique qu'un plan d'action est fixé annuellement avec les intercommunalités et le département. Ce plan d'action ne doit pas être trop large, au risque de créer une fragilité juridique et présenter des risques certains de doublons, notamment si AAA intervient en matière de tourisme, alors que le département soutient, dans ce domaine, l'agence de développement touristique (ADT) Ariège Pyrénées (1,5 M€ versés en 2017). L'ordonnateur et le président de l'association considèrent que l'articulation avec l'ADT serait claire, l'AAA devant attirer des porteurs de projets touristiques tandis que l'ADT aurait pour mission de prospecter des clients. Or, les statuts d'AAA ne font pas état d'une telle répartition et la convention d'objectifs et de moyens 2017-2019 signée entre le département et l'ADT attribue notamment à celle-ci la mission d'« accompagner les porteurs de projets en support de l'agence de développement économique de l'Ariège ».

Pour autant, si AAA concentre son action sur le seul développement économique, alors c'est la légitimité même du rôle encore prépondérant du conseil départemental qui pose question. En effet, la circulaire du ministère de l'intérieur du 22 décembre 2015 ne prévoit qu'un maintien transitoire du financement par les départements des agences de développement économique, jusqu'au 31 décembre 2016, leurs modalités de gestion et de financement devant être réglées par les conférences territoriales de l'action publique.

Le soutien du conseil départemental à la nouvelle agence a certes été réduit (250 k€ en 2018) mais il reste le premier financeur, la participation prévisionnelle cumulée des

intercommunalités se limitant à 300 k€. Le département est la collectivité qui dispose du plus grand nombre de sièges (six sièges sur 38), alors que la région et les intercommunalités, qui exercent pourtant la compétence développement économique, ne disposent chacune que de deux sièges. Enfin, le directeur de l'agence est l'ancien directeur d'Arex, intégré aux effectifs du conseil départemental et mis à disposition de AAA à hauteur de 50 % de son temps. Enfin, la chambre de commerce et d'industrie, acteur majeur du développement économique, et qui était membre d'Arex, n'a pas souhaité participer à la nouvelle agence.

L'AAA apparaît donc comme une solution transitoire à la problématique de l'exercice de la compétence développement économique sur le territoire ariégeois après la loi NOTRÉ. La chambre invite le conseil départemental à travailler avec ses partenaires afin de lever les incertitudes opérationnelles et la fragilité juridique qui caractérisent cette nouvelle association.

2.3. L'urbanisme

En 2015, le conseil départemental a créé un service chargé de l'instruction des autorisations d'urbanisme (SDIAU), suite à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, qui a mis fin à la mise à disposition des agents de l'État auprès des communes de plus de 10 000 habitants ou appartenant à un EPCI de plus de 10 000 habitants⁶.

La démarche du département peut s'expliquer par le caractère encore récent, sinon évolutif, des intercommunalités sur son territoire. Le dispositif est conforme à la réglementation, le code de l'urbanisme donnant la possibilité aux maires de confier l'instruction des autorisations d'urbanisme à leurs propres services ou aux services d'une collectivité territoriale (article R. 423-15). Dépourvues des moyens techniques nécessaires, les communes confient une mission technique aux services du conseil départemental, mais conservent leur compétence.

Ce faisant, le conseil départemental a ainsi renforcé son rôle de soutien technique auprès des communes, en lieu et place des intercommunalités, qui étaient pourtant la solution privilégiée par le législateur suite au rapport public thématique de la Cour des comptes 2013 relatif à l'organisation territoriale de l'État. Cette solution était d'ailleurs explicitée dans l'étude d'impact du projet de loi, qui préconisait « d'inciter à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme par les intercommunalités ». La solution retenue en Ariège n'est pas sans risque juridique, dans la mesure où elle s'inscrit entre la prestation de service et le transfert de compétence, l'un comme l'autre étant exclus. La mutualisation de moyens mise en place par le département s'opère directement avec les communes dans le cadre d'un service en régie, et non dans une agence départementale impliquant les intercommunalités, telle que prévue à l'article L. 5511-1 du CGCT. Enfin, outre l'instruction des demandes d'autorisation, le service départemental participe également à la rédaction des documents d'urbanisme, ce qui peut présenter une difficulté, dans la mesure où le département doit également donner des avis sur les plans locaux d'urbanisme en tant que personne publique associée, censée être neutre.

Le service a démarré son activité en juillet 2015. Le nombre de communes est depuis passé de 77 à 139 en 2017, et le nombre de dossiers traités a progressé de 46 % entre 2016 et 2017. Plus de la moitié du financement du service, retracé dans un budget annexe, est assuré par le conseil départemental, le coût résiduel étant couvert par une participation des communes. La participation du conseil départemental au financement de ce service représentait 200 k€ en 2017. Le SDIAU

⁶ L'article L. 422-8 du code de l'urbanisme prévoit que seules les communes de moins de 10 000 habitants et ne faisant pas partie d'un EPCI de 10 000 habitants peuvent désormais « disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de (...) demandes de permis ou des déclarations préalables ».

constitue ainsi un soutien technique et financier apporté aux communes. La contribution des communes est calculée sur la base de 1,15 € par habitant. Le mode de calcul de l'éventuelle évolution de cette contribution n'est pas précisé dans la délibération du 2 mars 2015 ni dans les conventions, qui sont signées avec les communes sans limitation de durée. Le conseil départemental délibère chaque année pour fixer le montant des contributions communales.

La chambre relève que la contribution, basée uniquement sur la population de la commune, ne varie pas en fonction de l'activité réelle du service pour cette commune alors qu'il existe, en nombre de permis de construire, d'importantes différences entre les secteurs de l'Ariège : ainsi, en 2017, le nombre de logements autorisés parmi les communes adhérentes du SDIAU a varié de 0 à 24. L'ordonnateur considère, en effet, qu'un coût à l'acte serait moins solidaire qu'une répartition du reste à charge communal par rapport à la population, une solution qui, selon lui, aurait la faveur des communes. La chambre estime néanmoins que le conseil départemental doit envisager une modification du mode de calcul de la contribution des communes, qui introduirait une part liée à l'activité du service.

2.4. Le pilotage des services

L'organisation des services, très déconcentrée jusqu'en 2015, laissait une large autonomie aux directions thématiques et/ou territoriales, réduisant les capacités de pilotage du niveau central, ainsi pour ses services sociaux. Le département est engagé, depuis 2015, dans une démarche de réorganisation visant à renforcer sa capacité à piloter son action.

Par ailleurs, il intervient directement auprès de ses satellites sous la forme de mises à disposition de personnel, procédé visant à lui permettre d'en assurer le contrôle et de mutualiser les moyens.

2.4.1. La réorganisation des services sociaux

Jusqu'en 2015, la direction des actions pour le développement social et la santé était organisée en quatre directions territoriales (DT) polyvalentes, sur la base de quatre « pays » : Portes d'Ariège, Foix-Haute Ariège, Couserans et Pyrénées cathares. Les DT étaient chargées de piloter la mise en œuvre de l'ensemble des politiques sociales du département *via* 11 centres locaux répartis entre elles, et d'en gérer les ressources.

Ce mode d'organisation a constitué pendant plusieurs années un frein au pilotage des politiques sociales et à la gestion maîtrisée des ressources. Faiblement doté de moyens au niveau central et organisé par territoire, le département élaborait les schémas sectoriels d'organisation sociale et médico-sociale en recourant à des prestations externalisées. En revanche, il peinait à faire de ces schémas de véritables outils de pilotage de politiques publiques maîtrisées et mises en œuvre à un niveau infra-départemental. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du schéma de l'enfance et de la famille (cf. *infra* § 7) en sont une illustration.

En 2015, l'échelon des DT a été supprimé et le pilotage et la gestion des ressources a été reconcentré, l'échelon du centre local conservant l'accueil du public et la mise en œuvre opérationnelle des politiques sociales. La nouvelle direction des solidarités départementales (DSD) est organisée en trois directions adjointes thématiques (insertion, autonomie, enfance-famille), une direction adjointe administrative et budgétaire, chargée des ressources, et une direction adjointe

« territoire et polyvalence » chargée d'assurer le lien avec les centres locaux (homogénéité des procédures, remontée d'informations).

Cette nouvelle organisation semble plus propice au pilotage effectif des politiques sociales, à leur mise en œuvre harmonisée et à une maîtrise des dépenses. La réorganisation a mobilisé du temps et des ressources, notamment pour accompagner les agents dans le cadre d'un profond changement (réaffectations de postes, mise en place de nouvelles méthodes et procédures), qui selon l'ordonnateur, explique le retard pris entre 2015 et 2017 pour la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives ; aussi certains effets de l'organisation précédente peuvent encore s'observer, notamment en matière d'ASE (cf. *infra* § 7).

2.4.2. Le projet d'administration et le contrôle de gestion

À l'initiative de l'ordonnateur en fonction en 2014, le conseil départemental de l'Ariège s'est doté, en 2016, d'un projet d'administration en vue de fédérer les agents autour d'un projet commun et de doter l'administration d'un outil de pilotage. Le projet d'administration vise l'amélioration de la relation à l'utilisateur, la recherche de l'efficacité collective et l'amélioration du cadre de vie professionnel et correspond globalement aux principaux enjeux de la collectivité.

Pour autant, cette démarche reste trop peu opérationnelle : seuls les objectifs et le contenu des actions sont définis, sans précision sur le calendrier, le coût des actions ou les indicateurs de suivi et d'évaluation. Dans sa réponse, l'ordonnateur confirme que le projet d'administration ne constitue pas un outil de pilotage et le décrit comme un « document de référence au niveau des valeurs partagées et du sens de l'action collective. »

Du fait de son caractère transversal et peu opérationnel, le projet d'administration du conseil départemental n'aborde pas les secteurs d'intervention des services, comme les routes, les collèges ou l'aide sociale à l'enfance (ASE). L'articulation explicite du projet d'administration global de la collectivité avec des projets de direction ou de service, comme la feuille de route dont s'est récemment doté le service ASE pour 2018, est souhaitable.

En complément du projet d'administration, la collectivité souhaite mettre en place des outils plus performants de contrôle de gestion, de suivi et d'évaluation. Des revues de gestion périodiques seraient mises en place, en lien avec le plan de maîtrise des charges évoqué *supra* (cf. 4.6). Cette démarche, encore émergente, est à renforcer, comme l'illustre le besoin d'outils de contrôle de gestion avéré en matière de protection de l'enfance (cf. *infra* § 7) et d'aménagement numérique du territoire (cf. *infra* § 8).

2.4.3. Un contrôle interne et externe à renforcer

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé au conseil départemental de réaliser un audit organisationnel en vue d'une bonne prévention des risques juridiques et financiers. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Or, des défaillances sont notamment relevées dans le pilotage et l'organisation du soutien aux associations, des relations avec les satellites et de la régie du SESTA.

2.4.3.1. L'organisation du département en matière de soutien aux associations

Les subventions aux personnes de droit privé représentent un montant de 6,2 M€ en 2017, stable sur la période (cf. *infra* 4.2.4). Nombre de ces subventions est de faible montant : 86 % d'entre elles perçoivent moins de 5 000 €. Les associations percevant une subvention de plus de 23 000 €, concernées par l'obligation de conventionnement prévue par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, représentent moins de 5 % des organismes aidés. La collectivité doit à la fois s'assurer de suffisamment contrôler les multiples versements de faible montant à de nombreux bénéficiaires et mobiliser des outils adaptés pour les associations importantes, qui nécessitent un conventionnement et un suivi plus approfondi.

Le précédent rapport de la chambre avait recommandé d'assurer un meilleur suivi des conventions avec les associations percevant plus de 23 000 € au moyen de rapports d'activité mieux documentés et de mentionner explicitement dans les conventions les avantages en nature accordés. Depuis lors, des améliorations ont été apportées : la pratique des rapports d'activité s'est développée, et les dossiers examinés par la chambre n'ont pas révélé de cas d'avantages en nature accordés sans mention explicite.

Toutefois, la faiblesse du pilotage du soutien aux associations perdure, du fait de l'absence de procédure homogène : malgré l'utilisation d'un logiciel de gestion commun, chaque direction ou service gère son propre dispositif d'aide. La multiplicité des bénéficiaires se double ainsi d'une multiplicité de gestionnaires, qui pourrait être réduite sans, pour autant, abandonner l'instruction par les directions métiers et sans procéder à des créations de postes.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir engagé trois démarches d'amélioration du pilotage de la gestion des subventions aux associations : une analyse annuelle par la direction de l'administration et des finances qui donnera lieu à une revue de gestion des subventions aux associations, contributions aux satellites et des délégations de service public (DSP) ; un accompagnement méthodologique par la direction des affaires financières des directions ; la prise en compte des bénéficiaires importants dans une démarche prospective afin de situer les besoins budgétaires à mobiliser.

Les dossiers conservés au sein des services pour chaque subvention versée sont hétérogènes, tant sur la forme que dans leur contenu. Les informations relatives à la procédure sont généralement indiquées mais l'évaluation budgétaire est souvent non renseignée. Une meilleure articulation entre les services chargés du volet technique et le service comptable est à rechercher.

Parmi les dossiers examinés, certains n'intègrent pas de rapport d'activité, y compris les associations de taille importante, bénéficiaires de subventions conséquentes. C'est le cas du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et des associations Art'Cade et Ariège assistance. Le dossier du CAUE, pourtant bénéficiaire d'une subvention de 60 000 €, est particulièrement peu étayé, puisqu'il contient seulement la délibération du conseil départemental l'accordant et la convention.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il dispose bien des rapports d'activité des trois associations, en version dématérialisée. Le système d'archivage de la collectivité en matière de soutien aux associations présente donc une incohérence, dans la mesure où des dossiers papiers incomplets coexistent avec un dispositif dématérialisé. La recommandation figurant dans le précédent rapport de la chambre a ainsi été partiellement mise en œuvre.

2.4.3.2. Les relations avec les organismes satellites

Interrogé sur les procédures de contrôle interne et externe, l'ordonnateur a indiqué avoir renforcé la direction administrative et financière, développé le recours à des cabinets extérieurs pour des projets complexes comme le haut débit, et mis à disposition des moyens humains des services départementaux auprès de satellites. Ces démarches ne répondent pas à la recommandation précitée de la chambre et sont d'une efficacité limitée.

La collectivité ne dispose pas d'outil particulier lui permettant d'assurer un pilotage des politiques publiques conduites *via* le soutien à ces organismes. La liste retraçant les montants alloués aux satellites communiquée à la chambre est incomplète⁷. Des organismes qui n'y figurent pas peuvent être considérés comme étant également des satellites du conseil départemental, compte tenu du niveau d'engagement de la collectivité, tant dans la gouvernance desdits organismes que dans leur financement, en particulier l'ADT Ariège-Pyrénées (1,5 M€), l'association de développement économique Ariège Expansion, devenue Ariège Attractivité (plus de 1 M€ puis 250 k€) ou le syndicat mixte départemental de l'eau et de l'assainissement (SMDEA) de l'Ariège qui reçoit 1,4 M€.

Le soutien du département à ces organismes constitue pourtant un réel enjeu financier : en 2017, le cumul de ses participations à ces organismes représentait 5,4 M€, soit 3,2 % des charges de gestion de la collectivité. Au cours de la période examinée, ces subventions et participations ont progressé de 28 %, soit une progression trois fois plus élevée que les charges de gestion en général (+ 9 %)⁸. La contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) (4,2 M€) représente les trois quarts de ces participations.

Les mises à disposition de personnels que consent le département à ses satellites sont importantes : si cette pratique peut être pertinente dans une logique de mutualisation de moyens, elle génère néanmoins plusieurs difficultés.

Un même agent peut être chargé à la fois de gérer et de contrôler un organisme satellite : par exemple, le directeur administratif et financier est mis à disposition du SDIS et placé en situation de négocier la nouvelle convention de sa collectivité avec cet organisme.

Le cumul des conventions de mise à disposition représente un volume horaire très conséquent pour certains agents qui occupent des postes clés au sein des services départementaux (directeur général des services, directeur administratif et financier, directeur des ressources humaines – DRH...). Deux d'entre eux, le directeur général des services et le directeur général adjoint, administrateurs territoriaux, sont mis à disposition d'organismes de taille réduite, qui n'ont pas à recruter au sein de ce cadre d'emploi. Des agents relevant d'autres cadres d'emploi, de rémunération plus faible et exerçant des responsabilités moindres au sein des services de la collectivité, pourraient être mis à disposition de satellites.

Pour plusieurs agents, les multiples mises à disposition de satellites impliquent qu'ils exercent nécessairement leurs missions à temps partiel dans les services du département. Des

⁷ Syndicat mixte de Guzet (station de ski), syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Pamiers-Les Pujols, syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Saint-Girons Antichan, syndicat mixte du parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises, syndicat mixte de l'Artillac, institution interdépartementale pour la création et l'exploitation d'ouvrages de production d'eau brute en Ariège, institution interdépartementale pour l'aménagement du barrage de Montbel, service départemental d'incendie et de secours et maison départementale des personnes en situation de handicap.

⁸ Les progressions les plus importantes concernent le syndicat mixte de Guzet (+ 144 %), syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Pamiers-Les Pujols (+ 103 %), l'institution interdépartementale pour la création et l'exploitation d'ouvrages de production d'eau brute en Ariège (+ 100 %) et l'institution interdépartementale pour l'aménagement du barrage de Montbel (+ 81 %).

volumes qui peuvent atteindre 56 % semblent peu réalistes et peu compatibles avec la nécessité, pour le département, de disposer de cadres impliqués pleinement dans l'amélioration de la gestion de la collectivité, par exemple en matière d'information budgétaire et de fiabilité des comptes (cf. *infra* § 3) ou de pilotage de la masse salariale (cf. *infra* § 5). Au surplus, certains des cadres concernés appartiennent à des grades auxquels ne peuvent recruter les organismes dans lesquels ils sont mis à disposition. C'est le cas, notamment, du directeur général des services et du directeur général adjoint, tous deux administrateurs territoriaux, mis à disposition d'organismes qui ne peuvent recruter sur ce grade, ne remplissant pas les conditions de seuil démographique de 40 000 habitants prévues par le décret n° 2007-1828 du 24 décembre 2007.

tableau 2 : Volume des mises à disposition de cadres du conseil départemental auprès de satellites

| Agents | Total jours/an | Quotité mise à disposition (base 221 jours travaillés) |
|--------|----------------|--|
| A | 60 | 22 % |
| B | 124 | 56 % |
| C | 84 | 38 % |
| D | 96 | 43 % |
| E | 103 | 47 % |
| F | 85 | 38 % |

Source : CRC, d'après les conventions de mise à disposition

Au terme des conventions, les organismes auprès desquels les agents du conseil départemental de l'Ariège sont mis à disposition remboursent la collectivité au *pro rata* de leur mise à disposition selon des clés de calcul peu lisibles. Par exemple, il est prévu que la mise à disposition de l'agent E à hauteur de 8 jours par an auprès du syndicat mixte de Guzet, soit 3,6 % de son temps de travail donne lieu à remboursement à hauteur de 8/360^{ème} (soit 2,22 %) de la rémunération indiciaire brute de cet agent.

Enfin, la chambre relève une absence totale de contrôle de la mise en œuvre de ces mises à disposition par les services de l'ordonnateur : la DRH ne dispose pas d'un tableau de suivi de ces mises à disposition et les directions ne tiennent pas de compteur. Dès lors, la collectivité est dans l'incapacité de vérifier le temps effectivement passé par ses agents mis à disposition des satellites et, conséquemment, l'exactitude des flux financiers en découlant. L'ordonnateur envisage, à l'avenir, d'évaluer et de calibrer les forfaits de mises à disposition en début de mandature selon les besoins, les projets, les choix d'organisation.

La chambre recommande au département d'établir sur la base des temps effectivement passés et des frais réels les mises à disposition de personnel auprès de ses satellites.

Recommandation

1. Établir sur la base des temps effectivement passés et des frais réels, les mises à disposition de personnel réglementairement autorisés auprès des satellites. *Non mise en œuvre.*

2.4.3.3. La régie du service d'exploitation des sites touristiques de l'Ariège

Le département dispose d'une régie, dotée de la seule autonomie financière, chargée de gérer de grands sites touristiques, dont l'organisation actuelle et son articulation avec les services présentent des irrégularités.

La régie ne dispose pas formellement de statuts, mais d'un simple règlement intérieur qui en fait office. Ses modalités de fonctionnement, en particulier celles relatives au conseil d'exploitation, sont conformes aux dispositions du CGCT. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique envisager la transformation du règlement intérieur pour doter la régie autonome de statuts.

Le règlement intérieur dispose, notamment, que la régie est administrée, sous l'autorité du président du conseil départemental, par un conseil d'exploitation et son président ainsi qu'un directeur. Or celui-ci n'a pas été désigné officiellement : le directeur du développement territorial, de l'économie et du tourisme (DDTET) exerce les fonctions de directeur de la régie SESTA, sans acte officiel ayant créé le poste. En outre, la chambre n'a pas non plus été destinataire de l'acte ayant désigné cet agent pour occuper la direction du SESTA ni ayant fixé la quotité concernée par ces missions. Les pièces qu'a pu recueillir la chambre concernent la création du poste de directeur de la DDTET et le recrutement de son titulaire et non pas la régie du SESTA. En outre, cet agent est concerné par les mises à disposition auprès de satellites évoquées *supra*, à hauteur de 22 % de son temps.

En réponse, l'ordonnateur indique avoir décidé de formaliser la désignation du directeur et de fixer à quatre jours par mois le temps passé par le directeur de la DDTET comme directeur de la régie du SESTA.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département tend à intervenir dans divers champs du développement territorial, en l'absence, ou faiblesse, d'interventions d'autres acteurs. Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ, le maintien d'un rôle de premier plan devient limité, pour des raisons juridiques et financières. Aussi le département se doit d'engager une transition et préparer la montée en puissance des intercommunalités, à laquelle le président du conseil départemental se dit favorable.

Dans ce contexte évolutif, il est d'autant plus important pour la collectivité départementale d'améliorer ses méthodes de pilotage et son organisation, aujourd'hui inadaptées à une gestion optimale des ressources et à une maîtrise de l'évolution des charges.

3. L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le périmètre budgétaire de la collectivité est constitué, pour la période sous revue, du budget principal et de neuf budgets annexes (cf. *infra* § 4).

À l'occasion de l'examen de la fiabilité des comptes, la chambre a examiné les points suivants, qui n'appellent pas d'observation :

- les immobilisations en cours sont basculées sur les comptes d'imputation définitive à chaque fin d'exercice à l'appui d'un certificat administratif accompagné d'un état récapitulatif répertoriant par numéro d'inventaire les mandats passés sur les comptes de classe 23 afin qu'ils soient imputés sur les comptes de classe 21 correspondants ;
- les comptes 458 mouvementés à l'occasion de la réalisation d'opérations d'investissement et de fonctionnement exécutées pour le compte de tiers sont soldés à la clôture de l'exercice ;
- l'état de l'actif tenu par l'ordonnateur et le compte de gestion sont concordants.

La chambre note que la collectivité a, par ailleurs, adopté un guide des procédures budgétaires et comptables, complet et détaillé, suite à la recommandation formulée dans son précédent rapport.

3.1. La qualité de l'information budgétaire et financière

3.1.1. Le débat d'orientations budgétaires

Conformément aux dispositions du CGCT (article L. 3312-1), un débat d'orientation budgétaire (DOB) a été tenu sur l'ensemble des exercices au contrôle, dans des délais conformes. Pour autant, le contenu des rapports d'observation budgétaire (ROB) pourrait être enrichi et fiabilisé. Les états des effectifs ne sont détaillés que depuis 2017. Seul le ROB 2017 précise la structure des emprunts souscrits, de sorte que le remboursement anticipé d'un emprunt, qui a impliqué en 2015 le paiement d'indemnités de remboursement anticipé de 211 k€ (cf. infra), était insuffisamment détaillé au compte administratif 2015 et dans le ROB 2016.

Le département a enrichi, depuis 2017 le contenu des DOB. Il devra veiller à produire un ROB comportant une information suffisante sur l'évolution de ses effectifs, et à l'enrichir d'informations relatives à la gestion active de la dette et à la structure de l'endettement, conformément aux dispositions du CGCT.

3.1.2. Le rapport de présentation du compte administratif

Le rapport que le président du conseil départemental soumet à l'assemblée à l'occasion du vote du compte administratif est incomplet. En 2016, le rapport fait mention d'un résultat positif de 1,82 M€ alors que le résultat est de 16,13 M€ et le résultat cumulé de 16,33 M€. Dans sa réponse, l'ordonnateur explique cette discordance par le choix fait par la collectivité de ne pas intégrer au résultat de la section d'investissement l'affectation du résultat de fonctionnement de l'année précédente. Ce mode de calcul contrevient aux dispositions de la nomenclature comptable M52.

En outre, dans cette présentation à l'assemblée, les éléments relatifs à l'exécution budgétaire et aux indicateurs de gestion sont discordants avec les données du compte de gestion et du compte administratif.

La chambre invite l'ordonnateur à fiabiliser les rapports présentés à l'assemblée délibérante en appui des votes du budget et des comptes administratifs.

3.1.3. La qualité des prévisions budgétaires

La chambre relève le faible taux d'exécution des prévisions budgétaires, tant du budget principal que des budgets annexes, s'agissant en particulier des dépenses d'investissement (cf. annexe 2 et annexe 3) La faiblesse du taux d'exécution des recettes peut également être relevée. Les budgets annexes du réseau haut débit, du laboratoire vétérinaire et de la téléassistance présentent les taux d'exécution les plus bas. Dans sa réponse, l'ordonnateur explique la faiblesse

du taux d'exécution des dépenses d'investissement inscrites, en 2017, au budget annexe haut-débit, par un démarrage des travaux décalé en 2018.

La gestion des investissements est peu formalisée et se limite principalement au mécanisme des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), qui demeure limité dans son volume et présente des imperfections. La gestion en AP/CP ne représentait, en 2018, que 7,8 % des crédits d'investissement et 3,1 % des crédits de fonctionnement. En outre, l'état relatif à la situation des AP/CP annexé au budget primitif et au compte administratif révèle un suivi imparfait. L'ancienneté de certaines AP peut être relevée (certaines ont été constituées en 2007⁹), et le rythme de consommation des CP est irrégulier. Interrogé sur ce point, l'ordonnateur admet rencontrer des difficultés, la gestion des AP restant cloisonnée dans chacune des directions, qui peuvent tarder à les clôturer. Le renforcement du pilotage des services, évoqué *supra* (cf. § 2) permettrait de réduire ces difficultés. Les mêmes observations peuvent être formulées s'agissant des autorisations d'engagement (section de fonctionnement). La chambre invite en conséquence l'ordonnateur à recenser et régulariser les autorisations de programme ou d'engagement devenues sans objet.

En outre, aucun reste à réaliser n'est comptabilisé, ni pour le budget principal ni pour le budget annexe : l'ensemble des crédits ouverts et non réalisés sur l'exercice est annulé, contrairement au principe de la comptabilité d'engagement qui prévoit que les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre doivent être reprises dans le budget de l'exercice suivant au titre des restes à réaliser. La proportion de crédits afférents à des opérations nouvelles et de crédits relatifs à des opérations engagées et non achevées ne peut, dans ce cas, être évaluée. Ce défaut implique que les résultats ne sont pas fiables, les restes à réaliser devant être pris en compte dans l'affectation du résultat. Au surplus, cette situation souligne les difficultés rencontrées par la collectivité à évaluer avec précision ses besoins et ses capacités d'investissement (cf. *infra* 4.4.2). Dans sa réponse, l'ordonnateur indique ne pas souhaiter comptabiliser les restes à réaliser car il s'agit de dépenses et de recettes non mandatées. Le principe de la tenue d'une comptabilité d'engagement par l'ordonnateur, posé par l'article L. 3341-1 du CGCT, implique, au contraire, que les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre soient identifiées et comptabilisées. Le suivi et la comptabilisation des restes à réaliser sont des conditions de la sincérité des comptes. La gestion en AP/CP, au demeurant limitée, n'exonère pas l'ordonnateur de la tenue d'un état des restes à réaliser.

La chambre invite la collectivité à un suivi plus fiable de l'exécution des prévisions budgétaires en investissement, en assurant la comptabilisation des restes à réaliser et l'amélioration du suivi des AP/CP. Plus globalement, le renforcement de l'ingénierie comptable et budgétaire semble indispensable pour améliorer la qualité des prévisions budgétaires.

3.2. La fiabilité des comptes

3.2.1. Les comptes de dépenses de personnel

Le compte 6419 (atténuations de charges) recense les remboursements sur rémunérations et charges sociales effectuées par les organismes sociaux ou en provenance des personnels. Or le conseil départemental comptabilise sur ce compte les refacturations de personnel entre budgets,

⁹ Une autorisation « subvention pour une étude sur le tourisme » ouverte en 2007 pour 99 600 € consommée seulement en 2018 pour 43 765 €, une autorisation de 1,13 M€ ouverte en 2007 « hébergement touristiques privés » et une autorisation de paiement de 2013 d'un montant de 2,7 M€ (travaux alimentation en eau potable, assainissement et SMDEA) dont il reste en 2018 1,48 M€ de crédits de paiement.

lesquelles devraient l'être sur un compte de produits (compte 708), comme le prévoit l'instruction comptable M52. Ce faisant, la collectivité contracte artificiellement ses charges de personnel. En 2017, ces écritures erronées représentent un montant de 630 k€, soit 1,4 % des charges totales de personnel.

Par ailleurs, du fait d'une mauvaise imputation comptable, le régime indemnitaire des non-titulaires est fondu avec leur rémunération principale : dans un souci de meilleure lisibilité et afin d'améliorer la fiabilité des comptes, l'imputation de la rémunération des personnels non-titulaires est à corriger. L'ordonnateur a répondu prendre acte de cette modification nécessaire.

3.2.2. Les opérations patrimoniales

Plusieurs opérations patrimoniales présentent des défauts de fiabilité. Le compte 218 « Autres immobilisations corporelles » fait l'objet d'une utilisation irrégulièrement extensive. Il présente un solde débiteur de 33,03 M€ au 31 décembre 2017, dont 5,53 M€ pour le seul compte 2188 « Autres », où sont inscrits du matériel et outillage technique (abribus, tondeuse) à imputer au compte 215. La ventilation précise des immobilisations dans les comptes qui les concerne est donc à mettre en œuvre.

Le compte 2764 « Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé » est mouvementé pour un montant total de 84 k€, concernant deux avances au profit de l'entreprise Sodie. Les écritures datent de 2003 et 2004. Il s'agit d'avances consenties dans le cadre de fonds de mutation, face au déclin de secteurs industriels. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir sollicité le comptable public en vue d'apurer ce compte.

La présentation de l'annexe au compte administratif relative aux variations du patrimoine doit être améliorée. Par exemple, elle fait état d'affectations de biens concernant des virements de frais d'études lors du lancement des travaux auxquels il se rapportent. Or l'affectation permet à une collectivité de transférer à un tiers la jouissance d'un bien, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En outre, ces études sont parfois directement rattachées à des comptes d'imputations définitives (chapitres 20 et 21). En dehors du cas des acquisitions de logiciels, évoqué par l'ordonnateur dans sa réponse, les frais d'études devraient être enregistrés au compte 2031, puis virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23), et seulement lors du lancement des travaux par opération d'ordre budgétaire. La chambre invite l'ordonnateur à régulariser ces écritures.

3.2.3. Les principes d'annualité et d'indépendance des exercices

Les flux de rattachements examinés par la chambre sur la période au contrôle concernent uniquement des charges, presque aucun produit n'ayant fait l'objet d'un rattachement. S'agissant du calcul des charges à rattacher, la collectivité procède dans certains cas à des évaluations statistiques. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les dépenses font l'objet d'évaluation, non de manière statistique mais dans un processus de validation du service fait au cas par cas dans le logiciel de comptabilité. Or la note de gestion des rattachements fournie à la chambre par la collectivité prévoit de pouvoir procéder à une évaluation statistique, notamment sur les dépenses sociales. Une évolution de la note de gestion des rattachements est préconisée, selon les termes de la nomenclature M52 qui autorise le rattachement des charges sur la base d'engagements statistiques uniquement en matière d'aide sociale. La chambre rappelle qu'il convient d'éviter, par l'effet d'une surestimation de la charge, de réduire son impact lors du décaissement réel. Enfin, un

volume significatif des rattachements (1,24 M€) concerne des subventions aux personnes de droit privé, illustrant un défaut d'organisation de la collectivité dans ce domaine (cf. *supra* 2.4.3.1).

Le développement de la dématérialisation des pièces justificatives, à ce jour limitée au sein des services du conseil départemental, pourrait permettre d'améliorer l'interface entre les services gestionnaires et le service comptable afin de fiabiliser les rattachements de charge.

3.2.4. Les recettes à classer

D'un niveau globalement stable de 2013 à 2016, les recettes à classer connaissent une progression significative sur l'année 2017, où elles s'élèvent à 2,46 M€. Quasiment toutes ces recettes concernent le mois de décembre 2017 et correspondent à des versements de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au titre des taxes sur la publicité foncière et droits d'enregistrement (1,34 M€) et au versement par la paierie régionale d'une part de la subvention versée au titre de la compétence transport (date 29 décembre 2017).

tableau 3 : Évolution des recettes à classer

| Opérations à classer ou à régulariser | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Recettes à classer ou à régulariser | 853 375 | 992 145 | 1 002 931 | 876 701 | 2 457 033 |
| Produits de gestion | 186 242 206 | 195 183 245 | 189 273 295 | 195 352 439 | 191 669 481 |
| Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion | 0,46 % | 0,51 % | 0,53 % | 0,45 % | 1,28 % |

Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

L'impact des recettes à classer sur le résultat de l'exercice 2017 est pris en compte dans l'analyse de la situation financière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'assemblée délibérante dispose d'une information globalement satisfaisante en matière financière. Le contenu des ROB pourrait toutefois être enrichi et fiabilisé, en particulier en matière de dette et de ressources humaines.

La fiabilité des comptes de la collectivité doit être améliorée en matière de comptabilisation des restes à réaliser, aujourd'hui absente contrairement aux principes de la comptabilité d'engagement. La qualité des prévisions budgétaires peut également progresser, compte tenu des taux d'exécution budgétaire constatés. En outre, des problèmes d'imputation comptable des mises à disposition de personnel du budget principal aux budgets annexes sont à corriger, ainsi que la correcte inscription comptable de l'ensemble de ses opérations patrimoniales. Enfin, les méthodes de rattachement des charges à l'exercice sont à améliorer et à préciser.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la situation financière porte sur le budget principal, qui représentait en 2017, 95 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité.

4.1. Le niveau de capacité d'autofinancement brute

La chambre observe une contraction de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité, imputable à la stagnation des produits de fonctionnement et à la progression des charges, notamment de dépenses sociales, soit un « effet-ciseaux » connu d'autres départements.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) recule de 2014 à 2017, où il est de 23,48 M€, soit 12,2 % des produits de gestion de la collectivité. Il demeure toutefois à un niveau satisfaisant et progresse en 2018 (30,94 M€). L'impact du résultat financier est limité, du fait du faible niveau d'endettement la collectivité (cf. *infra* 4.5.1).

La CAF brute a atteint, en 2017, son niveau le plus bas (24,09 M€, soit 12,6 % des produits de fonctionnement). La prise en compte des recettes à classer (versements des produits fiscaux et subvention de la région relative à la délégation de la compétence transport) améliore le résultat de 2017 de 1,91 M€, sans toutefois remettre en cause les tendances observées sur l'évolution de l'épargne brute.

En 2018, une légère progression des produits de gestion (+ 0,4 %) et une réduction des charges de gestion de 3,9 % ont permis de dégager une CAF brute en nette progression (31,36 M€), même si elle ne retrouve pas le niveau de 2016 (32,93 M€).

tableau 4 : La capacité d'autofinancement retraitée des recettes à classer

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann. Moy. |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Ressources fiscales propres | 105 606 457 | 108 448 105 | 111 083 400 | 115 248 492 | 111 032 581 | 1,26 % |
| + Fiscalité reversée | 7 454 668 | 13 430 916 | 14 180 049 | 16 334 448 | 16 900 781 | 22,71 % |
| + Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 68 193 792 | 68 330 745 | 59 458 122 | 58 441 050 | 57 994 757 | - 3,97 % |
| + Ressources d'exploitation | 4 987 289 | 4 973 479 | 4 551 724 | 5 328 449 | 7 652 682 | 11,30 % |
| = Produits de gestion (A) | 186 242 206 | 195 183 245 | 189 273 295 | 195 352 439 | 193 580 801 | 0,97 % |
| = Charges de gestion (B) | 154 303 966 | 152 845 716 | 159 496 072 | 163 285 498 | 168 192 028 | 2,18 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 31 938 240 | 42 337 529 | 29 777 223 | 32 066 941 | 25 388 773 | - 5,58 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 17,1 % | 21,7 % | 15,7 % | 16,4 % | 13,1 % | - 6,48 % |
| +/- Résultat financier | - 61 665 | - 102 602 | - 247 541 | 18 935 | - 486 | - 70,20 % |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | 308 071 | 752 237 | 1 048 333 | 840 744 | 610 341 | 18,64 % |
| = CAF brute | 32 184 646 | 42 987 164 | 30 578 015 | 32 926 619 | 25 998 628 | - 5,20 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 17,3 % | 22,0 % | 16,2 % | 16,9 % | 13,4 % | - 6,11 % |

Source : CRC

4.2. Les produits de fonctionnement

Entre 2013 et 2017, les produits de fonctionnement progressent de 2,9 % et atteignent 191,67 M€. Leur progression est ralentie par le faible dynamisme des recettes fiscales et par le recul des dotations versées (- 7,33 M€ au titre de la dotation globale de fonctionnement).

4.2.1. Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres représentent l'essentiel des recettes : en 2017, elles s'élèvent à 109,69 M€, soit 57 % des produits de gestion. Elles ont augmenté de 4 M€ sur la période, selon un rythme annuel moyen de + 1 %. En 2016, avec un montant de 115,25 M€, elles sont à leur niveau le plus élevé. Du fait des caractéristiques socio-économiques du territoire, ces ressources présentent des marges de progression limitées.

4.2.1.1. Les contributions directes

Le département perçoit le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Ces ressources progressent jusqu'en 2016, puis connaissent en 2017 une nette contraction avant de progresser de nouveau légèrement en 2018 (46,36 M€).

tableau 5 : Produits de la fiscalité directe locale

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann. Moy. |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| TFPB | 36 652 108 | 37 672 435 | 38 783 551 | 39 185 284 | 39 438 440 | 1,8 % |
| CVAE | 8 952 507 | 9 251 514 | 9 827 090 | 10 245 755 | 5 058 687 | - 13,3 % |
| IFER | 1 123 129 | 1 297 768 | 1 243 162 | 1 310 797 | 1 369 311 | 5,1 % |
| Contributions directes | 46 727 744 | 48 221 717 | 49 853 803 | 50 741 836 | 45 866 438 | - 0,5 % |

Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

La contraction des produits de fiscalité directe est due au recul de 5,19 M€ entre 2016 et 2017 du produit de la CVAE, suite à la nouvelle clé de répartition de cet impôt de par la loi de finances pour 2016 du 29 décembre 2015, consécutivement aux transferts de compétences vers les régions issus de la loi NOTRE¹⁰.

La TFPB est la principale ressource fiscale du département et progresse de 7,6 %. Le taux, de 21,15 %, est inchangé sur la période.

Les bases imposables sont également supérieures à la moyenne de la strate (respectivement 1 203 € et 1 062 € par habitant), probablement en lien avec la dynamique péri-métropolitaine de l'axe Pamiers-Toulouse. Pour autant, l'évolution des bases de la TFPB est limitée du fait d'un recul des logements autorisés à la construction (- 14 % entre juin 2014 et juin 2015) et de la diminution du nombre de logements mis en chantier (- 17 % entre ces deux exercices) ; une diminution de 62 % des surfaces autorisées à la construction et de 10 % de celles mises en chantier entre 2014 et 2015 peut également être relevée ; enfin, les créations d'entreprises sont également en repli¹¹.

Renforcer l'attractivité du territoire, notamment par un développement des réseaux et infrastructures, peut dynamiser les recettes fiscales du département (cf. *infra* § 8).

¹⁰ Les départements perçoivent désormais 23,5 % des produits de la CVAE contre 48,5 % jusqu'au 1^{er} janvier 2017.

¹¹ Selon l'Insee, le nombre d'entreprises créées a reculé de 4,9 % entre le dernier semestre 2014 et le 1^{er} semestre 2015 et de 24,7 % entre le 1^{er} semestre 2014 et 2015 (contre un recul de 8,3 % pour l'échelon régional).

4.2.1.2. Les autres ressources fiscales

Les produits des taxes sur les conventions d'assurance et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) représentent des volumes conséquents (en 2017, de respectivement 26 M€ et 22 M€) mais progressent peu.

En revanche, les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme ont augmenté de 43,4 % sur la période au contrôle, passant de 10,84 M€ en 2013 à 15,54 M€ en 2017. En 2016, ils représentaient 114 € par habitant (contre 111 € pour la moyenne de la strate). Il s'agit des ressources fiscales les plus dynamiques du département ariégeois. Ils recouvrent principalement les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui s'élèvent à 13,37 M€ en 2016. L'évolution de cette recette peut être également liée au phénomène de périurbanisation au nord du département.

4.2.2. La fiscalité reversée

Les produits issus de la fiscalité reversée représentent, en 2017, 8,82 % des produits de gestion de la collectivité et 15,4 % de ses recettes fiscales. Ces recettes ont plus que doublé sur la période au contrôle, passant de 7,5 M€ en 2013 à 16,9 M€ en 2017.

Le département de l'Ariège est bénéficiaire de plusieurs fonds de péréquation (fonds national de garantie individuelle des ressources, CVAE, DMTO), en lien avec des ressources fiscales contraintes, sources d'un potentiel fiscal et financier inférieur à la moyenne. La progression du fonds de péréquation des DMTO, d'un rythme annuel moyen de 30,5 %, en est une illustration¹² : les critères de répartition des dotations utilisés en 2017 font état d'un potentiel financier par habitant de 576 € et d'un potentiel fiscal de 462 € par habitant (pour une moyenne de 601 € pour le potentiel financier et 493 € pour le potentiel fiscal).

En outre, le versement des frais de gestion de la TFPB a représenté une recette supplémentaire de 5,5 M€ à compter de la loi du 27 janvier 2014 qui a modifié l'article 1641 du code général des impôts 2014. Enfin, la dotation perçue au titre du fonds de péréquation de la CVAE progresse également à compter de 2015. Cette dotation ne compense pas la perte de produits subséquente à la réforme de la répartition de cette contribution (cf. *supra*).

Les deux mouvements majeurs de la période en matière fiscale sont d'un volume comparable, avec une réduction de 5 M€ du produit de la CVAE et une progression équivalente des frais de gestion de la TFPB.

4.2.3. Les ressources institutionnelles

En 2017, les ressources institutionnelles, d'un montant de 58 M€, sont la deuxième source de financement du département. Elles connaissent un fort recul sur la période au contrôle (- 10 M€ par rapport à 2013).

¹² Sont bénéficiaires du fonds les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements ou dont le revenu par habitant est inférieur au revenu moyen de l'ensemble des départements.

4.2.3.1. La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) diminue en moyenne de 4,7 % par an, passant de 41,63 M€ en 2013 à 34,30 M€ en 2017, soit une réduction globale de 17,61 %. Cette baisse est essentiellement imputable au recul de 32,4 % de la part forfaitaire de la DGF. Cette réduction est liée à un changement de mode de calcul de la dotation, non compensé par la dynamique démographique, trop faible. Son montant est également dégradé par la contribution du conseil départemental au redressement des finances publiques, introduite par la loi de finances pour 2017. En 2018, la dotation forfaitaire est fixée à 16,45 M€.

Le montant de la dotation de compensation, stable de 2013 à 2016 (7,03 M€ annuellement), connaît une légère contraction sur l'exercice 2017 (6,89 M€). Le montant de la dotation de fonctionnement minimale a fluctué sur la période, passant de 10,09 M€ en 2013 à 10,84 M€ en 2017. Pour 2018, ces dotations ont été évaluées respectivement à 6,89 M€ et 11,57 M€.

4.2.3.2. Les participations

Avec un montant de 15,25 M€ en 2017, les participations reçues par le département diminuent de 5,7 % sur la période au contrôle.

Les participations les plus importantes perçues par le département, sont en recul sur la période au contrôle (de 15,81 M€ en 2013 à 12,36 M€ en 2017) : elles proviennent principalement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), de l'association pour les adultes et les jeunes handicapés (APAJH) et du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion. Ces financements sont versés en contrepartie de l'exercice des compétences sociales mais le conseil départemental supporte un reste à charge en la matière (cf. *infra* § 6).

Les participations de l'État, des départements, des communes et des intercommunalités sont faibles : en cumul, ces trois échelons ont versé 310 k€ de participations au titre de l'exercice 2017.

En 2017, le département a perçu une subvention de 2,58 M€ de la région, suite aux nouvelles modalités de répartition de la CVAE ainsi qu'aux conditions de transfert de la compétence transports. Sur la base du travail de la commission locale de l'évaluation des ressources et des charges transférées, l'arrêté préfectoral du 30 décembre 2016 a fixé le montant des charges transférées à 6,40 M€, financé pour partie par le transfert du produit de la CVAE (5,19 M€) et par une compensation financière du département de 1,12 M€, validé par délibération du 20 mars 2017. Après transfert de la compétence, sa gestion a été déléguée par la région à l'échelon départemental jusqu'au 31 décembre 2017. S'agissant du transport scolaire, la délégation au bénéfice du département n'a pris effet qu'à compter du 1^{er} septembre 2017 : pour assurer le financement par le conseil départemental de ces services jusqu'au 31 août 2017 et compenser la perte concomitante de CVAE, la région a alloué une subvention à hauteur de 2,58 M€ (convention du 28 avril 2017).

4.2.3.3. Les autres ressources institutionnelles

Les autres ressources institutionnelles diminuent de 18,6 %, de 8,50 M€ en 2013, à 6,92 M€ en 2017. D'un montant de 6,05 M€ jusqu'en 2016, le versement au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle se contracte et représente 5,47 M€ en 2018,

du fait de la minoration introduite par la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Le versement perçu au titre de la dotation générale de décentralisation a, lui, diminué de 7 % entre 2014 et 2015, où il atteint 1,18 M€, montant conservé sur les exercices ultérieurs.

4.2.4. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation du conseil départemental progressent de 4,99 M€ en 2013 à 7,08 M€ en 2017. Les recouvrements de dépenses d'aide sociale, d'un montant de 3,04 M€ en 2017, représentant 43 % de ces ressources (cf. *infra* § 6).

Sur l'exercice 2017, la collectivité a perçu 1,78 M€ de remboursements de frais qui explique l'augmentation significative des ressources d'exploitation entre 2016 et 2017 (+ 32,9 %). Cette somme recouvre la dotation financière versée par la région en contrepartie de la délégation de la compétence transport au département jusqu'au 31 décembre 2017.

Les revenus locatifs et redevances, d'un montant de 963 k€ en 2017, sont en recul de 5,44 % sur l'intervalle. Ils sont principalement constitués des revenus des immeubles (475 k€) avec l'office public de l'habitat (OPH) comme plus important contributeur. Au titre de ces revenus, le département perçoit les loyers versés dans le cadre du bail emphytéotique administratif signé pour la réhabilitation du « Palais des Evêques » de Saint-Lizier, thématique de contrôle abordée à l'occasion du dernier rapport de la chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées. Le 19 mars 2013, la société Espacim¹³ en liquidation judiciaire a cédé le bail emphytéotique au profit de l'association des investisseurs de Saint-Lizier (AISL) à l'exclusion des droits portant sur la parcelle B 1617 qui avait fait l'objet d'une cession partielle antérieure au profit de la société civile immobilière (SCI) les 3 Seigneurs (acte du 28 janvier 2008). Pour un loyer initial consenti de 6 000 €, le conseil départemental perçoit en 2015, 6 923 € de l'AISL et 3 383 € par la SCI les 3 Seigneurs.

La chambre constate la faible contrepartie financière perçue par le département qu'elle avait déjà relevée dans son précédent rapport. Pour autant, une rupture anticipée du bail ne semble pas souhaitable car elle représenterait un risque financier compte tenu du calendrier de déroulé des travaux.

Les produits du domaine et récoltes s'élèvent à 479 k€, dont 405 k€ au titre des redevances d'occupation du domaine public, en partie issues de la DSP pour l'aménagement haut débit (cf. *infra* § 8).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département bénéficie de ressources fiscales confortables mais peu dynamiques. Les dotations se sont fortement réduites et les participations demeurent relativement faibles, hors versements conjoncturels.

Aujourd'hui, les recettes issues des différents mécanismes de péréquation représentent une part non négligeable des produits de fonctionnement de la collectivité. Les évolutions de ces ressources tendent à souligner la faible maîtrise du département sur ses produits de fonctionnement, y compris sur ses recettes fiscales. Les dynamiques observées résultent

¹³ La société Espacim, signataire historique du bail, a été dissoute par décision de son unique actionnaire le 1^{er} janvier 2007 : il y a eu transmission universelle du patrimoine au profit de la société Espacim.

principalement de phénomènes exogènes. Une action sur les bases fiscales au travers d'un renforcement de l'attractivité territoriale est utile même si l'augmentation du potentiel fiscal qui en résulterait atténuerait vraisemblablement des financements issus des péréquations horizontales et verticales.

4.3. Les charges de gestion

Les charges de gestion progressent de 9 % sur la période, plus vite que les produits. Cette augmentation trouve son origine dans la hausse des aides directes à la personne (essentiellement le revenu de solidarité active – RSA) et des charges de personnel.

tableau 6 : Les charges de gestion

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann. Moy. |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Charges à caractère général | 16 409 253 | 16 053 505 | 16 498 177 | 16 488 803 | 17 543 832 | 1,7 % |
| + Charges de personnel | 39 177 455 | 39 805 908 | 41 467 203 | 42 203 749 | 44 117 764 | 3,0 % |
| + Aides directes à la personne | 51 970 529 | 55 369 617 | 57 317 489 | 59 122 549 | 60 100 580 | 3,7 % |
| + Aides indirectes à la personne | 26 940 201 | 21 758 340 | 23 257 216 | 23 284 801 | 24 577 252 | - 2,3 % |
| + Subventions de fonctionnement | 8 667 089 | 8 561 740 | 9 860 960 | 10 137 339 | 8 362 970 | - 0,9 % |
| + Autres charges de gestion | 11 139 438 | 11 296 607 | 11 095 026 | 12 048 255 | 13 489 630 | 4,9 % |
| = Charges de gestion | 154 303 966 | 152 845 716 | 159 496 072 | 163 285 498 | 168 192 028 | 2,2 % |

Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Le ratio de rigidité des charges structurelles, d'une moyenne de 25,7 % sur la période au contrôle, est relativement peu élevé mais connaît une dégradation en fin de période (à 27,3 % en 2017).

4.3.1. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général progressent légèrement de 16,41 M€ en 2013 à 17,54 M€ en 2017. Les charges de transports collectifs et de biens (6,95 M€ en 2017) constituent le premier poste. Toutefois, avec la fin de la convention de délégation au 31 décembre 2017, elles ne seront plus supportées par le département à cette hauteur ; au budget primitif 2018, 1,62 M€ de crédits ont été ouverts en matière de transport.

Les dépenses en matière d'achat sont en recul, selon un rythme annuel moyen de - 2,6 % et atteignent, en 2017, 3,68 M€. Le niveau de l'achat et des charges externes (107 € par habitant contre 126 € pour la moyenne de la strate), souligne les efforts sur ce point.

4.3.2. La progression des charges de personnel

Les charges de personnel, représentant un montant de 44,12 M€ en 2017, sont le second poste de dépenses du département. Elles progressent de 12,6 % sur la période.

tableau 7 : Évolution des charges de personnel

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. annuelle moyenne |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Rémunérations du personnel | 26 265 530 | 26 607 883 | 27 952 372 | 28 561 492 | 30 184 522 | 3,50 % |
| + Charges sociales | 11 383 265 | 11 829 665 | 12 362 962 | 12 741 005 | 13 364 042 | 4,1 % |
| + Impôts et taxes sur rémunérations | 284 097 | 269 280 | 264 152 | 230 530 | 224 708 | - 5,7 % |
| + Autres charges de personnel | 3 594 | 1 553 | 1 489 | 1 951 | 1 767 | - 16,3 % |
| = Charges de personnel interne | 37 936 486 | 38 708 381 | 40 580 975 | 41 534 978 | 43 775 039 | 3,6 % |
| <i>Charges sociales en % des CP interne</i> | 30,0 % | 30,6 % | 30,5 % | 30,7 % | 30,5 % | |
| + Charges de personnel externe | 1 240 970 | 1 097 527 | 886 228 | 668 771 | 342 725 | - 27,5 % |
| = Charges de personnel totales | 39 177 455 | 39 805 908 | 41 467 203 | 42 203 749 | 44 117 764 | 3,0 % |
| <i>CP externe en % des CP total</i> | 3,2 % | 2,8 % | 2,1 % | 1,6 % | 0,8 % | |

Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

La rémunération des personnels titulaires (21,6 M€ en 2017) a progressé selon un rythme annuel moyen de + 2,8 %, alors que les effectifs croissent en moyenne de 1,42 % par an. Celle des personnels non-titulaires (2,2 M€) a augmenté de 60 % entre 2013 et 2017 et des assistants familiaux (7,9 M€) a progressé de 26,5 %.

La hausse de la rémunération des assistants familiaux résulte des décisions du département. En 2013, le coût moyen d'un assistant familial était de 46 k€, contre 54 k€ en 2017. S'agissant de la rémunération des personnels titulaires, alors que les effectifs croissent en moyenne de 1,4 % par an, leur rémunération progresse selon un rythme annuel moyen de + 2,8 %.

La progression des rémunérations n'est donc pas due seulement à l'effet volume d'une hausse des effectifs mais à l'effet prix des rémunérations. Dans sa réponse, l'ordonnateur rappelle que la masse salariale est soumise à des augmentations réglementaires telles que le point d'indice ou la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations », ainsi qu'à une évolution des carrières (avancements, promotions, le glissement vieillesse technicité – GVT) ».

4.3.3. Le poids des dépenses sociales

Les dépenses sociales (hors charges de personnel), d'un montant de 84,68 M€ en 2017 représentent plus de la moitié (50,3 %) des charges courantes de la collectivité sur la période. Elles ont progressé de 7,3 %¹⁴ entre 2013 et 2017.

¹⁴ En 2016, les dépenses sociales des départements qui s'élevaient à 32 Md€ à l'échelle nationale, représentaient plus de la moitié de leurs dépenses de fonctionnement (Source : Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics*, 2017).

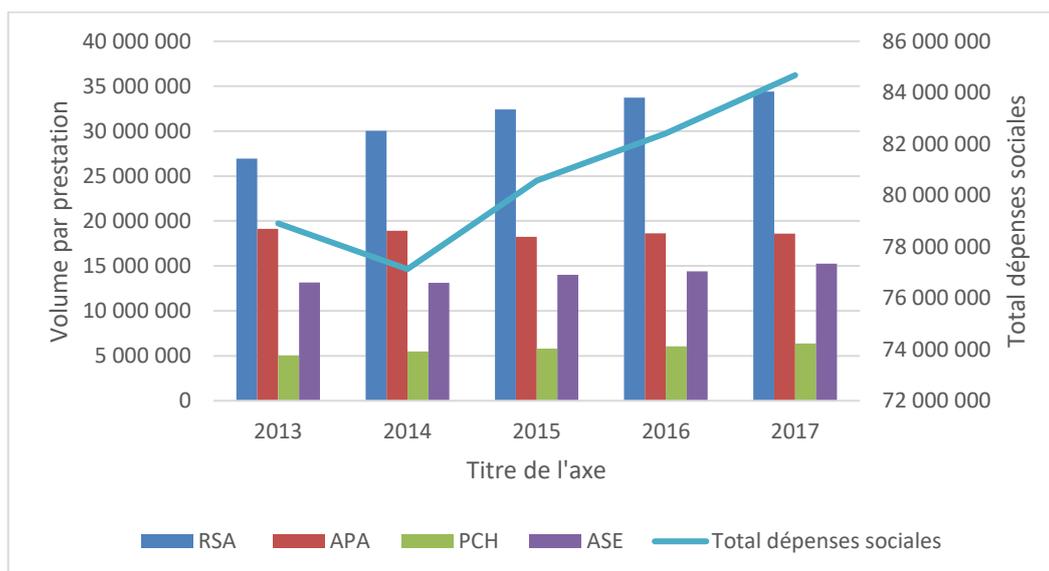
tableau 8 : Part des dépenses sociales sur le budget du conseil départemental (données brutes)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | total 2013 - 2017 | évolution 2013-2017 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|---------------------|
| Total des dépenses sociales | 78 910 730 | 77 127 957 | 80 574 705 | 82 407 351 | 84 677 832 | 403 698 575 | 1,78 % |
| Total des recettes | 188 088 535 | 197 305 351 | 191 795 518 | 197 944 973 | 193 906 642 | 969 041 018 | 0,76 % |
| Part dépenses sociales dans recettes totales | 41,95 % | 39,09 % | 42,01 % | 41,63 % | 43,67 % | 41,66 % | 1,01 % |
| Total des dépenses | 170 034 493 | 169 811 708 | 177 635 472 | 180 556 955 | 187 758 086 | 885 796 715 | 2,51 % |
| Part dépenses sociales dans dépenses totales | 46,41 % | 45,42 % | 45,36 % | 45,64 % | 45,10 % | 45,57 % | - 0,71 % |

Source : CRC d'après les données des comptes de gestion

Les aides directes à la personne augmentent de 15,6 % et représentent 60,10 M€ de dépenses brutes en 2017. Le RSA s'élève à 34,39 M€, soit 57,2 % du total des aides directes, l'aide personnalisée d'autonomie (APA) est d'un montant de 18,61 M€ (31 % du total), les prestations de compensation du handicap (PCH) s'élèvent à 6,37 M€ (10,6 %) et les aides directes en faveur de la famille et l'enfance à 0,514 M€ (0,85 % du total des aides directes).

graphique 1 : Évolution des dépenses sociales brutes



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les aides indirectes à la personne se réduisent de 8,8 % sur la période au contrôle. D'un montant de 24,58 M€ en 2017, elles sont constituées en quasi-intégralité des aides en matière d'accueil familial et de frais de séjours (24,57 M€), au sein desquelles l'ASE représente 15,25 M€ (cf. 7.2.2).

Le reste à charge du conseil départemental atteint 47 M€, à hauteur de 17 M€ pour le RSA, 15 M€ pour l'ASE, 10 M€ pour l'APA, et 5 M€ pour la PCH (cf. *infra* § 6).

4.3.4. Les subventions, participations et contributions

Les contributions obligatoires progressent sur la période au contrôle, de 12,3 % pour la dotation de fonctionnement des collèges, et de 15,7 % pour la participation au SDIS¹⁵.

tableau 9 : Évolution des contributions obligatoires versées

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. annuelle moyenne |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Contributions obligatoires | 7 003 093 | 7 235 575 | 6 715 347 | 7 027 925 | 7 141 373 | 0,5 % |
| <i>Dont dotation de fonctionnement des collèges</i> | <i>1 690 594</i> | <i>1 778 039</i> | <i>1 856 864</i> | <i>1 922 625</i> | <i>1 899 023</i> | 2,9 % |
| <i>Dont contribution au service incendie</i> | <i>3 628 690</i> | <i>3 737 551</i> | <i>3 849 678</i> | <i>4 075 168</i> | <i>4 197 423</i> | 3,7 % |
| <i>Dont contributions à des fonds sociaux</i> | <i>773 611</i> | <i>766 550</i> | <i>69 193</i> | <i>83 319</i> | <i>49 776</i> | - 49,6 % |
| Participations | 3 126 990 | 3 209 047 | 3 489 870 | 4 048 340 | 5 307 386 | 14,1 % |
| <i>Dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)</i> | <i>320 463</i> | <i>323 891</i> | <i>330 912</i> | <i>488 020</i> | <i>1 140 216</i> | 37,3 % |
| <i>Dont versement au titre des contrats aidés</i> | <i>843 000</i> | <i>651 900</i> | <i>1 379 600</i> | <i>1 450 000</i> | <i>1 447 794</i> | 14,5 % |

Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Les participations augmentent de 69,7 %, du fait de la hausse des participations versées au titre des contrats aidés à compter de 2015 (1,45 M€ en 2017) et du doublement des participations versées aux syndicats mixtes et ententes entre 2016¹⁶ et 2017¹⁷.

En 2017, les subventions de fonctionnement représentent 8,36 M€, soit 5 % de ses charges de fonctionnement. En 2016, elles ont atteint leur plus haut niveau (10,14 M€) soit 66 € par habitant contre seulement 43 € pour la moyenne de la strate.

tableau 10 : Les subventions de fonctionnement versées

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. annuelle moyenne |
|---|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------------------|
| Subventions de fonctionnement | 8 667 089 | 8 561 740 | 9 860 960 | 10 137 339 | 8 362 970 | - 0,9 % |
| <i>Dont subv. autres établissements publics</i> | <i>2 468 596</i> | <i>2 491 225</i> | <i>2 616 501</i> | <i>2 650 941</i> | <i>2 117 486</i> | - 3,8 % |
| <i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i> | <i>6 198 492</i> | <i>6 070 514</i> | <i>7 244 460</i> | <i>7 486 399</i> | <i>6 245 483</i> | 0,2 % |

Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

En hausse jusqu'en 2016, les subventions versées connaissent en 2017 un net recul (- 17,5 % en global). Cette évolution est une réponse à la contraction des recettes fiscales et à la progression des dépenses sociales, illustrant une possible évolution du niveau d'intervention du département. En 2017, le niveau des subventions aux établissements publics est inférieur à celui observé en 2013 (2,12 M€ contre 2,47 M€). Celui des subventions aux personnes de droit privé est légèrement plus élevé en 2017 qu'en 2013 (respectivement 6,25 M€ et 6,20 M€).

¹⁵ En application de l'article L. 3321-1 du CGCT, est obligatoire pour le département une série de dépenses au titre desquelles figurent les dépenses de fonctionnement des collèges (7°) et la participation au SDIS (12°).

¹⁶ En 2016, les participations aux syndicats concernent principalement le syndicat mixte de Guzet (station de ski) pour 198 k€, le parc naturel régional 120 k€ et le syndicat mixte de l'aérodrome de Pamiers (107 k€).

¹⁷ Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que le doublement des participations aux syndicats mixtes et ententes interdépartementales entre 2016 et 2017 est principalement lié au doublement de la participation au syndicat mixte de Guzet où le passage en régie directe, suite au renouvellement infructueux de la DSP affermage, fait désormais porter sur le syndicat le risque d'exploitation. Enfin, il précise qu'une nouvelle participation du département liée à la création du syndicat mixte d'Antichan (gestion de l'aérodrome) est également comptabilisée en 2017.

4.4. Le financement des investissements

4.4.1. Le financement propre disponible

La CAF nette atteint 23,15 M€ en 2017. L'annuité en capital ne mobilise qu'une part très faible de l'autofinancement brut : sur les exercices au contrôle, plus de 90 % de l'épargne brute dégagée par la collectivité est ainsi mobilisable pour le financement de sa politique d'investissement.

tableau 11 : L'épargne nette

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Cumul sur les années |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|
| CAF brute | 32 184 646 | 42 987 164 | 30 578 015 | 32 926 619 | 24 087 308 | 162 763 752 |
| Annuité en capital de la dette | 1 055 983 | 1 103 126 | 2 983 243 | 699 931 | 934 166 | 6 776 449 |
| CAF nette | 31 128 663 | 41 884 038 | 27 594 772 | 32 226 688 | 23 153 142 | 155 987 303 |
| Ratio d'autofinancement | 96,72 % | 97,43 % | 90,24 % | 97,87 % | 96,12 % | |

Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Le financement propre disponible est conséquent, même si les ressources d'investissement hors emprunt sont globalement faibles, rapportées à l'épargne nette du conseil départemental.

Ces ressources hors emprunt sont constituées des versements au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, qui représentent 2,71 M€ en 2017 (18,95 M€ au total sur la période), des subventions d'investissements reçues (4,48 M€ en 2017 et 23,68 M€ sur la période) et, à la marge, des produits de cession (224 k€ sur la période).

Sur ce point, la chambre relève que les moins-values réalisées restent supérieures au volume des plus-values. Ce phénomène est accentué avec les moins-values constatées à l'occasion des mises au rebut de biens, le compte 193 « Autres neutralisations et régularisations d'opérations » étant fortement débiteur (3,12 M€ en 2017). Cette situation résulte de la cession tardive, d'équipements acquis avant 2004. La chambre invite le département à optimiser la gestion de ses actifs.

4.4.2. La politique d'investissement

L'intensité de l'investissement départemental est plutôt faible : ainsi, en 2017, les dépenses d'équipement ne représentent que 13,3 % des produits de fonctionnement de la structure. Les dépenses d'équipement s'élèvent à 130,70 M€ sur la période au contrôle, pour un financement propre disponible largement supérieur, de 198,89 M€. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la politique d'investissement du département a été ajustée à la CAF et que la progression du niveau d'investissement a été modérée entre 2015 et 2017 en vue du financement des investissements sur le très haut-débit.

En 2017, pour autant, les dépenses d'investissement du département, de 37,09 M€ en intégrant les subventions d'équipement versées, ont nécessité un prélèvement sur le fonds de roulement pour couvrir le besoin total de financement, et compenser la baisse du financement propre disponible évoquée *supra*.

L'intervention départementale se concentre sur les réseaux et infrastructures (82,2 % en 2017). Ces dépenses d'équipement sont consacrées en premier lieu aux routes et voiries (15,33 M€

dont 12,09 M€ pour les réseaux de voirie) : les six principaux projets d'investissement réalisés au cours de la période au contrôle concernent la voirie, la construction d'un collège et le réseau haut débit (cf. annexe 5). Le deuxième domaine d'intervention est l'aménagement et l'environnement (16,1 % des dépenses 2017) sur des équipements en majorité non départementaux (cf. annexe 4) : les principaux bénéficiaires de subventions d'équipement versées en 2017 sont les communes et structures intercommunales (4,55 M€) et les autres groupements de collectivités et collectivités à statut particulier (3,31 M€), dont le SMDEA et le syndicat départemental d'énergies de l'Ariège.

Les limites de la programmation pluriannuelle d'investissement sont à relever : le document transmis ne constitue pas un outil de planification suffisant pour une collectivité de l'importance d'un département. En 2018, la collectivité a structuré davantage sa programmation pluriannuelle d'investissement. Cette évolution est à poursuivre : même si le département gère principalement un budget de fonctionnement et qu'il est faiblement endetté, la chambre recommande de formaliser la politique d'investissement au sein d'un document de programmation pluriannuelle structuré et détaillé, notamment au vu des nouveaux projets en cours (projet très haut débit – THD, cf. *infra* § 8).

Recommandation

2. Formaliser la politique d'investissement par l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement. *En cours de mise en œuvre.*

4.5. La situation bilancielle

4.5.1. L'endettement

4.5.1.1. Un stock de dettes faible et en recul

Du fait de l'autofinancement dégagé par la collectivité, et plus globalement du financement propre disponible et d'une politique d'investissement mesurée, le recours à l'emprunt est très limité. L'encours de dette est faible (32 € par habitant en 2016 contre 652 € pour la strate) et se contracte de 53,7 %. À cette date, le stock de dettes est exclusivement constitué d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie.

Seul un montant de 1 M€ apparaît comme un nouvel emprunt dans les comptes 2017, et correspond à l'inscription d'une dette, imputable aux modalités d'acquisition du foncier de l'aérodrome d'Antichan par le département auprès de l'organisme consulaire. Au terme de l'acte notarié du 13 décembre 2016, le département est devenu propriétaire de l'aérodrome moyennant le prix de 1 M€ versé à la chambre du commerce et de l'industrie (CCI) selon une rente annuelle de 100 k€ par an sur 10 ans¹⁸.

Le niveau de l'annuité du remboursement en capital de la dette est également bas et en recul. En 2017, elle s'élève à 934 k€. Conséquence de cette faiblesse, les charges d'intérêt sont négligeables (537 € en 2017).

¹⁸ Les services du domaine ont évalué la valeur du foncier de l'aérodrome à 4,4 M€. Le conseil départemental a estimé nécessaire de maintenir l'aérodrome dont la gestion était néanmoins fortement déficitaire. La CCI a dans ce contexte consenti à un prix de cession inférieur à l'estimation initiale de la parcelle et aux modalités échelonnées du versement du paiement *via* une rente annuelle fixée à 100 k€ (cf. délibérations du conseil départemental du 24 octobre 2016, du 9 janvier 2017 et convention de mise à disposition du 16 décembre 2016 auprès du syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Saint-Girons d'Antichan).

La capacité de désendettement du budget principal s'élève à seulement 0,2 année en 2017 et à 0,5 année en 2018. En outre, la charge liée à l'encours de dette (4,9 M€ en 2017) est largement couverte par le niveau de la trésorerie nette, hors compte de rattachement avec les budgets annexes (23 M€ en 2017, 21,8 M€ en 2018).

Au vu de cette situation, le recours à l'emprunt a parfois été supérieur au besoin de financement réel sur la période antérieure à 2013 (amortissement de l'emprunt non calibré sur l'équipement à financer ou investissement non réalisé). Même si le stock de dette est réduit et les charges d'intérêt faibles, l'inadaptation de la dette aux besoins réels représente un coût, à savoir 211 k€ d'indemnités de remboursement anticipé. Une meilleure adéquation de l'emprunt à la trésorerie disponible et aux projets d'équipements doit être recherchée.

Aujourd'hui, la problématique de l'endettement de la collectivité réside dans les modalités de financement du projet d'aménagement numérique THD (cf. § 8). La collectivité pourrait avoir recours, pour ce projet à un financement de l'Agence France Locale, dont le conseil départemental est devenu actionnaire en 2014 (prise de participation à hauteur de 472,2 k€). Toutefois, les modalités de l'emprunt à venir ne sont pas définies à la date de rédaction du présent rapport.

4.5.1.2. Les garanties d'emprunt accordées

Le volume des garanties d'emprunt accordées par le département à des bénéficiaires publics ou privés a progressé sur la période (136,19 M€ en 2013, contre 150,12 M€ en 2017). Le capital restant dû par les bénéficiaires des garanties est globalement stable, autour de 94 M€.

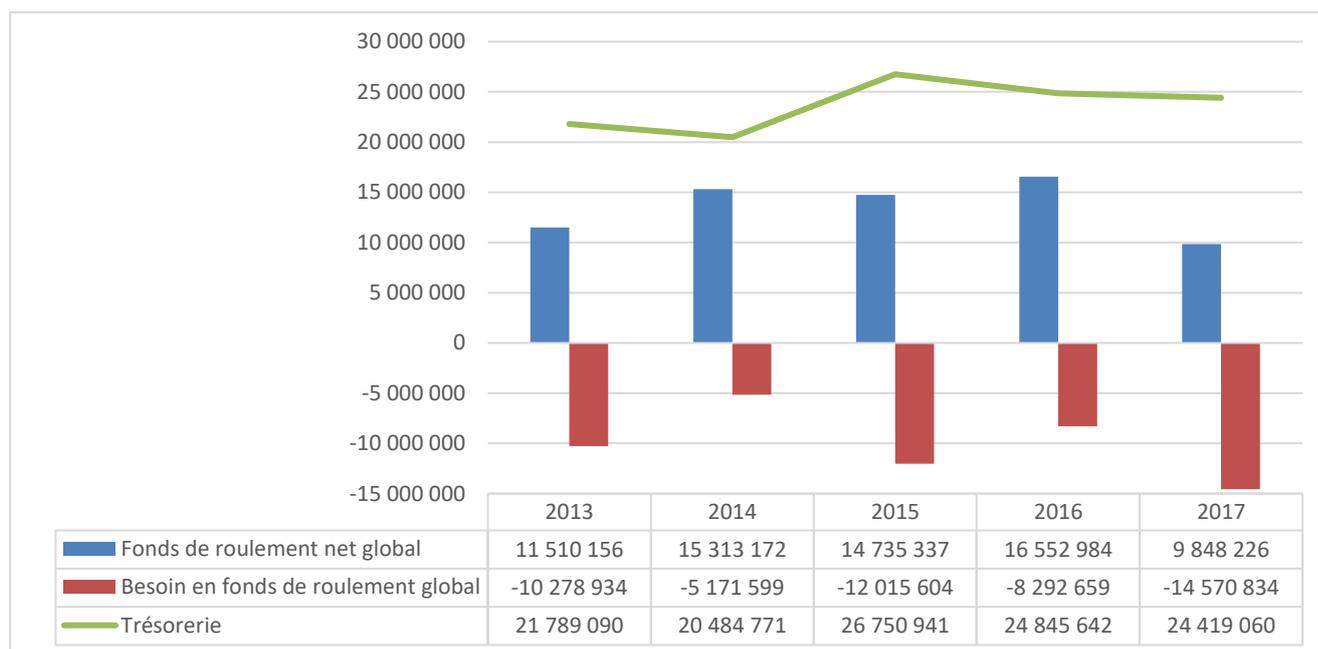
Les OPH regroupent 84 % des garanties accordées, conformément aux dispositions de la loi NOTRÉ. La part des garanties d'emprunt hors logement social fait l'objet d'un suivi de la part du conseil départemental (annexe au compte administratif) : en 2017, ce sont 2 M€ d'annuités d'emprunts qui sont concernées, soit 1,02 % des recettes réelles de fonctionnement du conseil départemental.

4.5.2. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette

Le fonds de roulement net global progresse jusqu'en 2016, où il représentait 16,55 M€, soit 37 jours de charges courantes. En 2017, il se réduit à 9,85 M€, soit 21,4 jours de charges courantes, du fait d'un ralentissement de la progression des ressources stables et de l'augmentation des postes d'immobilisations. Cette tendance se poursuit en 2018 (8,62 M€ en 2018, soit 19,5 jours de charges courantes).

Le besoin en fonds de roulement global est fortement négatif sur l'ensemble de la période. En 2017, il s'élève à - 14,57 M€, son niveau le plus bas sur l'intervalle. Cette situation résulte d'un besoin en fonds de roulement de gestion lui-même négatif (- 21,8 jours de charges courantes en 2017 avec - 10,06 M€) du fait d'un faible volume de créances redevables et comptes rattachés et d'un volume conséquent d'encours fournisseurs.

graphique 2 : Évolution de la trésorerie nette



Source : CRC d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Il en résulte une trésorerie abondante : 24,42 M€ en 2017, soit 53 jours de charges courantes et 21,8 M€ en 2018, soit 49 jours de charges courantes. Cette situation est à relier au lancement du projet THD, principal projet d'investissement pour lequel il existe encore des incertitudes de coût. La collectivité pourra ainsi ajuster le niveau d'endettement auquel elle devra recourir pour financer ce projet. Pour l'heure, le montant du reste à charge prévisionnel pour le département oscille entre 24,16 M€ et 51,16 M€, soit du simple au double. Le montant de l'emprunt à souscrire en vue de financer ces investissements est donc encore incertain (cf. *infra* § 8).

4.6. La mise en œuvre du dispositif de contractualisation

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, a instauré un dispositif de contractualisation avec l'État, visant à formaliser les engagements des collectivités territoriales, dont les départements, en matière de réduction des dépenses. Sur la base des critères démographiques, économiques et sociaux posés par la loi, l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement a été fixé à 1,05 % pour le conseil départemental ariégeois. Le législateur a prévu un dispositif de pénalité applicable aux collectivités qui ne respecteraient pas leur objectif se traduisant par « une reprise financière » ne pouvant excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Dans son rapport du 25 juin 2018, le président du conseil départemental a proposé à l'assemblée de refuser de signer un tel contrat financier avec l'État, jugé contraire à la libre administration des collectivités territoriales, mais de respecter l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement pour ne pas s'exposer au paiement de la pénalité.

L'intégration des résultats de 2017 a été l'occasion de revoir les prévisions budgétaires 2018 à la baisse, dans le cadre d'une décision budgétaire modificative dite « anti-pénalité ». Un effort de réduction des charges de fonctionnement à hauteur de 1,6 M€ a été réparti sur les enveloppes allouées à chaque direction. Toutefois, l'effort réel du conseil départemental devrait être supérieur à ce montant pour absorber l'augmentation concomitante des dépenses sociales.

Outre la révision de ses prévisions budgétaires en 2018, le conseil départemental a validé un plan pluriannuel de maîtrise des charges 2019-2022, après recensement des actions de réduction des dépenses de fonctionnement par direction. Ce plan sera déployé en parallèle à la mise en œuvre d'une « revue de gestion mensuelle », outil qui apparaît indispensable au vu de l'organisation du conseil départemental (cf. *supra* § 2).

Au cours de l'exercice 2018, le département de l'Ariège a respecté le plafond de progression de ses dépenses de fonctionnement prévu par le dispositif de contractualisation. Sa situation financière actuelle et les marges d'économies identifiées tendent à rendre l'objectif assigné soutenable à court terme. Pour autant, la capacité du département à contenir sur le long terme l'évolution de ses dépenses reste très dépendante de l'évolution à venir des dépenses sociales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du département est globalement favorable mais se dégrade progressivement du fait de la progression des charges de personnel et des dépenses sociales. La hausse des charges, plus rapide que celles des produits, conduit à une dégradation de la CAF brute, qui reste encore satisfaisante. L'annuité en capital de la dette étant très faible, la CAF nette demeure suffisante pour dégager des fonds propres adaptés à la politique d'investissement.

Le conseil départemental de l'Ariège a refusé la contractualisation avec l'État mais a mis en œuvre une démarche de maîtrise des charges qui lui a permis, en 2018, de respecter le plafond de progression des dépenses de fonctionnement. Il a, par ailleurs, validé un plan pluriannuel de maîtrise des charges de fonctionnement pour les années 2019 à 2022. Il doit désormais se doter d'une programmation pluriannuelle des investissements afin de calibrer au mieux ses emprunts et rechercher une meilleure exécution budgétaire.

5. LES DÉTERMINANTS DE LA MASSE SALARIALE

La maîtrise des charges de personnel, second poste de dépenses du département après les dépenses sociales, représente un enjeu essentiel pour le respect du plan pluriannuel de maîtrise des charges élaboré en 2018. La chambre a, par ailleurs, examiné les suites données par la collectivité aux recommandations formulées dans son précédent rapport en matière de gestion des ressources humaines :

- fiabiliser les procédures ressources humaines et assurer la traçabilité des informations contenues dans les dossiers des agents (en cours de mise en œuvre cf. *infra*) ;
- généraliser un système de contrôle automatisé du temps de travail à l'ensemble des services de la collectivité (non mis en œuvre, cf. *infra*) ;
- assurer un suivi de la flotte des véhicules de service avec la mise en place de carnets de bord tenus à jour (mis en œuvre) ;
- délibérer pour l'octroi d'avantages en nature liés aux véhicules de fonction (sans objet – plus que des véhicules de services) ;
- mettre en place un contrôle interne s'appuyant sur un outil de comptabilité analytique permettant de garantir le respect des règles applicables à l'usage des véhicules de service (non mis en œuvre) ;

- réaliser une étude sur les causes et déterminants des absences afin de pouvoir en réduire le coût (en cours de mise en œuvre cf. *infra*).

5.1. L'évolution des effectifs

5.1.1. Des données à fiabiliser

Les effectifs progressent sur la période, selon un rythme annuel moyen de 1,3 %, pour atteindre 761 agents en 2017. Le secteur technique est le plus doté en effectifs (53,7 % en 2017) et connaît la progression la plus significative (+ 9,6 % entre 2013 et 2017). Le nombre des assistants familiaux augmente de 4,3 % entre 2013 et 2017 (cf. *infra* 7.2.2.1).

tableau 12 : Évolution des effectifs

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann. moy. | Var. 2013/2017 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|----------------|----------------|
| Emplois fonctionnels / cabinet | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | | |
| Secteur administratif | 196 | 194 | 197 | 203 | 207 | 1,37 % | 5,61 % |
| Secteur technique | 373 | 377 | 380 | 398 | 409 | 2,33 % | 9,65 % |
| Secteur social | 115 | 114 | 112 | 118 | 116 | 0,22 % | 0,87 % |
| Secteur médico-technique | 4 | 4 | 4 | 1 | 1 | - 29,29 % | - 75,00 % |
| Secteur sportif | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0,00 % | 0,00 % |
| Secteur culturel | 32 | 32 | 29 | 30 | 27 | - 4,16 % | - 15,63 % |
| Secteur animation | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | - 100,00 % | - 100,00 % |
| Total | 722 | 723 | 723 | 751 | 761 | 1,32 % | 5,40 % |

Source : CRC d'après l'état du personnel annexé aux comptes administratifs

Les informations relatives aux effectifs présentent des lacunes et des discordances. Comme le souligne l'ordonnateur dans sa réponse, il est normal qu'il existe des écarts entre les ROB d'une part et les comptes administratifs et les bilans sociaux d'autre part, du fait des dates différentes d'établissement de ces documents. Pour plus de transparence, l'ordonnateur propose de faire dorénavant figurer dans les ROB les dates de référence utilisées. En revanche, les bilans sociaux et les comptes administratifs peuvent parfois présenter des divergences¹⁹, alors qu'ils sont tous deux établis en année N+1 sur la base des effectifs du mois de décembre de l'année N. En outre, l'état du personnel figurant au compte administratif est incomplet en matière d'agents non titulaires : la collectivité doit faire apparaître des données détaillées relatives à l'ensemble des agents titulaires employés au cours de l'année, y compris ceux recrutés sur des emplois non permanents, notamment les contrats pour accroissement saisonnier d'activité.

Le rapport sur l'état de la collectivité est produit tous les deux ans conformément aux dispositions réglementaires. Dans un souci de bonne gestion et au vu des enjeux, notamment financiers, un suivi annuel est préconisé.

5.1.2. Le recours aux agents non-titulaires

Le nombre d'agents non-titulaires (hors assistants familiaux) passe de 90 en 2015, à 118 en 2017, soit une augmentation de 31 % (cf. annexe 6). La chambre observe que le recrutement

¹⁹ Le bilan social 2015 mentionne 717 fonctionnaires contre 723 agents titulaires dénombrés au compte administratif.

s'opère par voie d'arrêté, alors qu'aux termes de l'article 3 du décret du 15 février 1988 modifié, les agents non-titulaires sont recrutés « par un contrat écrit ». Dans sa réponse, l'ordonnateur a produit les contrats de dix-sept agents, qui ont été substitués aux arrêtés en septembre 2018. L'ordonnateur est invité à poursuivre la régularisation qu'il a engagée.

L'emploi saisonnier est stable sur la période au contrôle (cf. annexe 7). Si le nombre de postes ouverts a doublé à compter de 2015, les durées de recrutement ont été réduites de moitié : aussi la charge demeure inchangée pour la collectivité. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la collectivité a mis un terme, en 2018, au recrutement d'emplois saisonniers dans le cadre d'une politique de réduction des dépenses de fonctionnement.

Le recours aux agents non-titulaires est principalement réalisé dans le cadre de remplacements temporaires de poste²⁰ (en 2017, 71 % des contractuels). Le volume et l'évolution du recours à des contractuels (+ 25,4 % entre 2015 et 2017) est un indicateur de l'impact financier et organisationnel de l'absentéisme (cf. *infra* 5.4). Une note interne du 25 août 2014 visait pourtant à limiter ce recours aux remplacements. Un dépassement de la durée légale de deux ans prévue en cas de remplacement temporaire dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire a également été constaté²¹.

Plusieurs dossiers d'agents examinés par la chambre révèlent une multiplication des contrats à durée déterminée (CDD) pour un même agent. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il s'agit de remplacements d'agents absents durablement. Il précise que, dans le secteur des routes et celui des collèges, les agents ayant effectué ces remplacements de longue durée peuvent être recrutés de façon pérenne en fonction de leur manière de servir.

Aucune pièce attestant de l'échec de la procédure de recrutement d'un fonctionnaire dans le cas du recrutement d'agents contractuels sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984²² ne figure dans leur dossier. L'ordonnateur indique dans sa réponse que ces pièces seraient conservées au sein des archives du service. Par ailleurs, lorsque le conseil départemental a délibéré, en juin 2011, pour créer le poste de directeur de la DDTET, même s'il a alors été acté que la nature des fonctions permettait de pourvoir ce poste par un agent non-titulaire de la fonction publique territoriale, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire les pièces justificatives requises.

La chambre l'invite à mieux s'assurer du respect des conditions légales du recours à des agents non-titulaires.

5.1.3. Les recrutements opérés dans le cadre de la viabilité hivernale

Dans le cadre de l'organisation de la viabilité hivernale²³, le département a signé une convention avec l'Office national des forêts (ONF) pour la période 2016 à 2021, qui arrête le principe d'un recours privilégié aux agents de l'ONF pour faire face à l'accroissement d'activité. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que ce partenariat permet de répondre aux difficultés de recrutement rencontrées pour assurer ce service.

²⁰ Article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²¹ Quatre dossiers ont été examinés parmi les 19 contrats en vigueur.

²² Remplacement temporaire dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

²³ Période allant du 1^{er} décembre N au 31 mars N+1 pendant laquelle certains services du conseil départemental connaissent un accroissement significatif d'activité du fait des conditions climatiques et des missions leur incombant (cf. entretien de la voirie).

Un premier dispositif, de prêt de main d'œuvre, prend la forme de mises à disposition temporaires des salariés sous contrat avec l'ONF. Ce dispositif répond aux exigences légales et ses modalités permettent, selon l'ordonnateur, de recruter des profils correspondant au cahier des charges de la collectivité.

La convention prévoit, par ailleurs, un second dispositif, de recrutement direct, par voie de CDD de 4 mois, d'agents n'étant sous contrat de travail avec l'ONF que pendant la période estivale (CDD ou CDI à temps partiel annualisé). Ce dispositif réserve les emplois saisonniers liés à l'accroissement d'activité hivernale au seul vivier des agents temporaires de l'ONF et présente donc le risque de faire obstacle au principe de libre et égal accès à l'emploi public. En outre, la convention pose le postulat d'un recrutement efficient par l'ONF d'agents formés et connaissant le territoire ariégeois, ce qui prive par là-même le département de la possibilité d'évaluer à l'occasion de l'élaboration des fiches de poste et des entretiens de recrutement, la compétence et l'adéquation des profils recrutés aux missions à réaliser. Les modalités du recours aux agents de l'ONF pour la viabilité hivernale doivent être sécurisées au plan juridique.

5.2. Le pilotage de la masse salariale

Le pilotage de la masse salariale est insuffisant. Ce n'est qu'en 2017 que la collectivité a mis en place la plupart de ses outils de pilotage et tableaux de bord (formation par direction, suivi carence, suivi financier, tableau de bord mobilité, bilan social), et qu'en 2018 pour certains. Les données sont majoritairement rétrospectives, sans dimension prospective. Le suivi financier prend acte à chaque fin de mois des charges de personnels payées sur le mois écoulé. La collectivité ne procède pas à un suivi du GVT. L'ordonnateur, dans sa réponse, partage l'analyse de la chambre.

Une meilleure maîtrise de la politique d'avancement et de promotion est également à rechercher. En application de l'article 35 de la loi du 19 février 2007, l'assemblée délibérante a, par délibération du 30 mars 2007, fixé à 100 % le taux de promotion pour les avancements de grade. Par délibération du 14 avril 2008, et suite au rapport du président du conseil général (document non daté), le taux de promotion à 100 % a été confirmé pour les agents de la catégorie C et ramené à 20 % des promouvables pour les grades des catégories B et A, sauf pour les grades de directeur territorial, ingénieur principal, technicien supérieur en chef et assistant socio-éducatif principal, pour lesquels le taux de 100 % a été maintenu.

L'ordonnateur n'a pas estimé avec précision les incidences budgétaires des taux de promotion retenus mais considère, toutefois, qu'elles n'ont pas eu pour effet d'accroître fortement le nombre des avancements de grade.

tableau 13 : Évolution des avancements de grade, d'échelon et promotions internes

| | 2013 | 2015 | 2017 |
|----------------------|------|------|------|
| Avancement d'échelon | 263 | 283 | 246 |
| Avancement de grade | 83 | 44 | 124 |
| Promotion interne | 4 | 6 | 4 |

Source : CRC d'après les bilans sociaux du conseil départemental

Or les bilans sociaux révèlent que les avancements de grade ont progressé de 50 % entre 2013 et 2017. L'ordonnateur indique dans sa réponse que l'application du taux à 100 % pour les catégories C a pu avoir un effet, s'agissant notamment des agents issus de l'Etat, pour lesquels cette mesure aurait constitué un élément d'attractivité. Pour autant, la collectivité n'est pas en mesure de quantifier avec précision l'impact de ces variations d'effectifs sur l'évolution du nombre

des promotions accordées ni, surtout, d'isoler dans cet effet volume l'impact de sa politique de promotion. Plus globalement, les parcours individuels des agents sont peu lisibles.

Le défaut global de suivi des effectifs, de pilotage de la masse salariale et le manque de maîtrise de la politique d'avancement sont à corriger compte tenu de l'enjeu que représente la maîtrise des charges de personnel pour la collectivité. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences a été engagée et fera l'objet d'une montée en puissance au sein de l'organisation.

Recommandation

3. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences à des fins de pilotage de la masse salariale. *En cours de mise en œuvre.*

5.3. Le régime indemnitaire

5.3.1. Un manque de lisibilité du cadre global

Le régime indemnitaire applicable au cours de la période au contrôle est issu de la délibération du 27 octobre 2003, modifiée six fois jusqu'en 2016. La délibération de 2003 a instauré un système assez simple et novateur de part fixe/part variable visant à assurer une reconnaissance de l'implication personnelle de chaque agent. En revanche, l'ensemble des indemnités et primes perçues, ainsi que l'ensemble des cadres d'emploi, ne sont pas recensés dans ladite délibération. Les modifications successives ont, en outre, conduit à un dispositif devenu finalement peu lisible et dont la correcte application est difficile à contrôler.

Les délibérations des 13 janvier 2015 et 21 mars 2016 ont introduit une revalorisation générale du régime indemnitaire sur la seule base d'un pourcentage de variation de l'enveloppe globale (3 % en 2015), sans vérifier le respect des plafonds conformément au principe de parité avec la fonction publique d'État. L'ordonnateur estime, dans sa réponse, que ces revalorisations ont respecté le principe d'équivalence ainsi que les dispositions réglementaires spécifiques à chaque prime ou indemnité. S'il rappelle que, dans ce cadre, une délibération doit fixer la nature des éléments indemnitaires, leurs conditions d'attribution (bénéficiaires, périodicité, critères éventuels de modulation du montant individuel, etc.) et leur taux moyen, les délibérations des 13 janvier 2015 et 21 mars 2016 précitées ne contenaient pas ces précisions.

De surcroît, la rédaction des arrêtés individuels d'attribution du régime indemnitaire est incomplète : ceux-ci ne recensent pas l'ensemble des primes perçues par l'agent et se limitent à fixer le montant de la part fixe perçue sans même préciser la nature de l'indemnité concernée. Dans sa réponse, l'ordonnateur convient de ce manque de précision et indique que la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) aurait permis de corriger cette lacune.

La chambre invite la collectivité à améliorer la lisibilité de son régime indemnitaire et à garantir la régularité de son application.

5.3.2. L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires

La chambre relève plusieurs anomalies dans la mise en œuvre de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), qui a été transposée par la collectivité par délibération du 27 octobre 2003.

Pour plusieurs agents, les montants attribués dépassent les plafonds règlementaires. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que, conformément aux dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les agents transférés dans la collectivité en application de la loi du 13 juillet 2004 ont pu bénéficier du maintien de leur régime indemnitaire antérieur, dès lors que celui-ci était supérieur au régime indemnitaire versé par la collectivité. Pour autant, la chambre a relevé plusieurs dépassements des plafonds d'IFTS pour des agents qui n'étaient pas concernés par cette disposition. Le total de ces dépassements représentait, pour les exercices 2015 et 2016, un coût cumulé de 26 k€ pour la collectivité.

Enfin, la chambre a relevé que plusieurs agents relevant du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux ont perçu une indemnité intitulée « IFTS », à laquelle ils ne sont pas éligibles. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que les fichiers et bulletins de paye comportent des erreurs de libellé pour certaines primes, ce qui serait le cas pour l'ensemble des primes perçues par les ingénieurs.

La mise en place d'une procédure de contrôle formalisée est préconisée, en vue de régulariser ces situations qui représentent des risques certains dans la liquidation du régime indemnitaire des agents.

5.3.3. La nouvelle bonification indiciaire

Au terme de la réglementation, les agents titulaires occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulières perçoivent la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Plusieurs arrêtés attributifs de NBI signés au cours de la période contrôlée ont une date d'effet antérieure à la date de signature des décisions, pouvant atteindre deux ans pour certains. Dans ces cas, la NBI a été versée à l'agent pendant deux ans sans fondement juridique. L'ordonnateur indique avoir conduit, en 2016, un contrôle des conditions de versement de la NBI et avoir procédé par la suite à plusieurs régularisations.

La chambre invite l'ordonnateur à respecter la réglementation en matière d'attribution de la NBI.

5.3.4. La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le Rifseep créé par le décret du 20 mai 2014²⁴ a été transposé par la collectivité par délibération du 25 juin 2018 mais le nouveau régime mis en place présente des défauts, voire des irrégularités.

²⁴ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un Rifseep dans la fonction publique de l'État.

Le Rifseep a vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités versées et se compose d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et d'un complément indemnitaire annuel (CIA). La collectivité a supprimé les primes concernées (comme l'indemnité d'administration et de technicité, l'indemnité spécifique des services ou l'IFTS) mais a prévu des indemnités compensatrices visant à garantir à titre individuel le maintien du niveau de régime indemnitaire antérieur. Par exemple, une indemnité compensatrice sera versée aux personnels de la direction des systèmes d'information, d'un montant équivalent à la prime de fonction informatique qu'ils percevaient auparavant. Ce dispositif contrevient au principe de non-cumul de toute prime de fonction avec le Rifseep.

Par ailleurs, la classification en 7 groupes fonctionnels retenue manque de lisibilité. Les groupes 1 à 6 concernent presque la seule catégorie A tandis que le groupe n° 7 concerne l'ensemble des catégories B et C, qui regroupent une large majorité des agents de la collectivité. En outre, les différences entre les groupes 3 à 5 ne sont pas précisées clairement. Enfin, des niveaux de prime peuvent parfois s'avérer peu cohérents. Les attachés territoriaux relèvent de six groupes de fonctions différents, et le montant mensuel moyen d'IFSE perçu par les attachés du groupe n° 1 (emplois fonctionnels) est inférieur à ceux des attachés relevant du groupe n° 3,4 et 5 (chefs de service). De même, la chambre relève des écarts importants entre le groupe n° 1 et le groupe n° 6 des administrateurs territoriaux. Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir, à raison, que certains attachés ou administrateurs, qui exercent des fonctions d'expertise et non d'encadrement, perçoivent de ce fait un régime indemnitaire inférieur. Pour autant, le rapport d'un à douze, relevé par la chambre entre ces deux groupes, paraît très conséquent.

Enfin, la chambre constate le niveau élevé de la part accordée au CIA : hormis pour le groupe fonctionnel n°7, le CIA représente en effet entre la moitié et les trois-quarts du plafond de régime indemnitaire pouvant être versé aux agents. De surcroît, la détermination du montant du complément indemnitaire n'est pas suffisamment expliquée ou motivée dans la délibération.

Un tel niveau de CIA serait difficile à appliquer en pratique, en l'absence du versement mensuel prévu par la délibération, ce qui pourrait contrevenir au principe d'un CIA, fixé en fonction de l'évaluation annuelle de chaque agent. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le montant du CIA versé aux agents est déterminé annuellement, sur la base des entretiens d'évaluation. Il confirme toutefois le versement mensuel du CIA, qui ne constituerait, selon lui, qu'une modalité de versement mise en place pour ne pas créer de rupture avec l'ancien système. Il conviendra que l'ordonnateur s'assure que les montants versés aux agents sont bien liés aux résultats des entretiens d'évaluation de l'année précédente.

5.4. L'absentéisme : une charge croissante pour la collectivité

À l'occasion de son précédent rapport, la chambre recommandait de réaliser une étude sur les causes et les déterminants des absences, en vue de pouvoir en réduire l'importance, mais aussi le coût. L'ordonnateur a indiqué avoir mis en place des réunions mensuelles de suivi, adopté un document unique sur les risques professionnels et un plan de prévention, et conduit des actions d'amélioration de la qualité de vie au travail (audits, médiations et accompagnement des services, formation à l'attention des personnels encadrants, projet d'administration...).

Malgré ces actions, la chambre relève une augmentation de 58 % des jours d'absence entre 2013 et 2017, alors qu'en 2013, une amélioration pouvait être relevée par rapport à la période précédente (cf. annexe 8). L'instauration, puis la suppression, de la journée de carence ont pu avoir un effet sur ces tendances. La maladie ordinaire reste le principal motif d'absence (37 % des

absences en 2017), mais les maladies imputables au service connaissent la progression la plus importante et concernent essentiellement les agents de la filière technique (3 848 jours soit 90,9 % de ces absences). Les mesures de prévention, récemment mises en place, sont ainsi à poursuivre et renforcer.

La lutte contre l'absentéisme constitue un enjeu majeur pour la structure. En 2017, les jours d'absence représentent une perte de 82 équivalent temps-plein (ETP), soit un taux d'absentéisme de 11,4 %²⁵. En estimant le coût moyen d'un ETP rémunéré à 61 351,36 €²⁶, l'absentéisme représente, en 2017, une charge directe de 5,03 M€, à laquelle s'ajoutent les coûts indirects liés à la désorganisation du service et aux remplacements des personnels absents. En 2017, le réseau DRH grandes collectivités évaluait le taux d'absentéisme moyen à l'échelle des départements à 7,3 % (7,2 % en 2016), soit moins des deux tiers de l'absentéisme constaté à l'échelle de la collectivité. Si l'absentéisme s'établissait au taux moyen constaté dans les départements, la charge serait ramenée à 3,22 M€ soit un écart de - 1,8 M€ par rapport à la charge actuellement supportée par la collectivité.

La chambre constate la mise en œuvre récente de plusieurs actions visant à lutter contre l'absentéisme mais leurs effets ne sont pas visibles sur la période au contrôle. La collectivité devra veiller à évaluer l'efficacité de ces mesures et à les renforcer pour engager un réel recul du niveau d'absentéisme et de son coût.

5.5. Le temps de travail

5.5.1. Les régimes de temps de travail

Les délibérations des 19 décembre 1997 et 22 décembre 1998, ont fixé la durée hebdomadaire de travail à 35 heures, sans mentionner de durée annuelle du temps de travail.

Les agents en horaires variables bénéficient de 30 jours de congés. Or leur durée hebdomadaire de travail étant de 5 jours, ils devraient bénéficier de 25 jours de congés annuels²⁷ et 2 jours de fractionnement, soit au total 27 jours. En 2017, 533,5 ETP (502 agents titulaires et 173 agents non-titulaires) sont soumis à ce régime de temps de travail : sur cet exercice, les 3 jours supplémentaires de congés représentent un surcoût budgétaire annuel de 428 k€. La chambre invite le conseil départemental à régulariser le nombre de jours de congés attribués en horaires variables.

Il existe cinq régimes différents de temps de travail au sein de la collectivité, avec des adaptations prévues notamment pour les agents des collèges, des centres d'intervention routiers, du laboratoire et du service parc matériel et travaux (cf. annexe 9). Les différences sont globalement justifiées par les spécificités des services concernés. Pour autant, la différence de régime d'attribution des jours d'aménagement et de réduction de temps de travail (RTT) entre les agents des centres d'intervention et des personnels techniques du parc d'une part et les agents du pôle laboratoire d'autre part, semble peu justifiée. Dès lors que les cycles de travail et la durée hebdomadaire de travail moyenne seraient identiques au sein de ces services, les droits à RTT doivent être similaires.

²⁵ $29\,952 \text{ jours d'absence} / 365 \text{ jours} = 82 \text{ ETP}$ --- $82 \text{ ETP} / 719,10 \text{ ETP rémunéré} \times 100 = 11,4 \%$ de taux d'absentéisme. Le nombre d'ETP retenu de 719,10 est issu du bilan social établi par la collectivité en 2017.

²⁶ $44\,117\,764 / 719,10 \text{ ETP rémunéré} = 61\,351,36 \text{ €}$.

²⁷ L'article 1 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose que tout fonctionnaire en activité a droit à un congé annuel égal à 5 fois ses obligations hebdomadaires de service.

5.5.2. Temps de travail effectif et décompte des heures supplémentaires

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait recommandé de généraliser un système de contrôle automatisé du temps de travail à l'ensemble des services. À ce jour, l'organisation antérieure a été maintenue, l'ordonnateur indiquant avoir examiné le principe d'une généralisation de la gestion automatisée, jugé, dans certains cas, « ni possible ni pertinent ».

Au terme du décret du 14 janvier 2002²⁸ le versement de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné à la mise en œuvre par la collectivité d'un tel dispositif, sauf pour les personnels réalisant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10. En l'espèce, 87 % des effectifs de la direction des routes départementales (DRD), soit 226 agents soumis aux contraintes de la viabilité hivernale, et donc principalement concernés par la réalisation des heures supplémentaires, sont des personnels « non badgeants ». La DRD dispose d'un logiciel de gestion de la planification du service qui permet de contrôler le respect des règles de sécurité. Les heures réalisées sont portées sur un formulaire signé par la hiérarchie de proximité et la direction avant d'être transmis à la DRH. Ces contrôles axés sur le respect de la réglementation ne sont pas adaptés pour contrôler l'effectivité des heures réalisées.

Le nombre des heures supplémentaires a diminué de manière substantielle sur la période au contrôle passant de 17 291 heures comptabilisées en 2013 à 9 526 heures en 2017, dont plus de la moitié sont réalisées à l'occasion de la viabilité hivernale. Leur coût sur ce dernier exercice est de 185 k€.

L'ordonnateur explique la réduction notable des heures supplémentaires par des conditions météorologiques plus favorables et par une réforme de l'organisation de la viabilité hivernale intervenue en 2015 visant notamment à une meilleure application des repos hebdomadaires obligatoires et des durées maximales de travail²⁹. Or, en 2017, 434 heures supplémentaires ont été réalisées au-delà du plafond de 25 heures mensuelles, alors qu'un tel dépassement devrait demeurer exceptionnel. L'ordonnateur évoque également l'impact de la convention de prêt de main d'œuvre avec l'ONF, sachant qu'il ne s'agit que d'un changement de méthode de calcul : les heures supplémentaires effectuées par ces agents ne sont plus comptabilisées comme telles mais globalisées avec le remboursement fait à l'ONF au titre du prêt de main d'œuvre

En conséquence, la réduction des heures supplémentaires n'est que très partiellement liée à la mise en place d'une organisation plus opérationnelle ou à de meilleurs contrôles. De surcroît, les différences observées entre les divers services illustrent les fragilités de l'organisation territoriale déconcentrée. La chambre ne peut donc que préconiser de nouveau l'institution d'un dispositif de contrôle automatisé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mise en place d'un meilleur pilotage des ressources humaines, notamment le suivi des effectifs et de la masse salariale, présente un enjeu financier central pour la collectivité.

²⁸ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

²⁹ Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a mis en lumière des dépassements importants des durées de travail autorisées ayant nécessité un rappel de la réglementation : 60 heures de travail hebdomadaire maximum, une limite de 6 jours de travail consécutifs et une durée maximal de travail de 12 heures par jour.

Des marges de manœuvre significatives ont été identifiées, principalement en matière d'absentéisme et de temps de travail : le coût de l'absentéisme est de 1,8 M€ supérieur à celui qui résulterait d'un taux d'absentéisme moyen et le coût du régime dérogatoire du temps de travail peut être évalué à 428 k€ (données 2017).

6. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'ACTION SOCIALE

En 2017, les dépenses sociales représentent une charge de 84,68 M€, dont 60,10 M€ sont constitués des versements au titre des aides sociales directes (RSA, APA et PCH). Comme les dépenses de personnel, la maîtrise de ces prestations, ou du moins leur optimisation, constitue un enjeu important pour la collectivité.

Le taux de couverture des dépenses d'aides directes à la personne s'améliore sur la période passant de 53,7 % à 59,7 % (cf. annexe 10). Les versements de l'État au titre du revenu minimum d'insertion (RMI)/RSA compensent de moins en moins l'augmentation significative de la charge supportée par le département au titre de cette prestation : le taux de couverture par les transferts de l'État se dégrade passant de 71,3 % en 2013 à 56,4 % en 2017. La compensation de la PCH suit une évolution similaire : alors que le montant versé au titre de cette allocation progresse selon un rythme annuel moyen de 6,19 %, la dotation allouée en contrepartie ne progresse que de 0,7 %. En 2017, seulement 22,3 % de la PCH est ainsi couverte par les ressources reversées. Le taux de couverture de l'APA s'améliore sur la période au contrôle et atteint 45,6 % en 2017. Le montant de l'allocation se contracte de 500 k€ sur l'intervalle alors que la dotation progresse de près de 2 M€. Enfin, l'ASE ne fait pas l'objet de versement compensatoire, de sorte qu'elle constitue la deuxième politique sociale du département en poids financier net (15 M€ en 2017), juste après le RSA (17 M€).

Ces évolutions illustrent la faible élasticité des compensations attribuées au conseil départemental par rapport à l'évolution des charges. Les dispositifs RSA, APA et PCH ainsi que l'ASE font l'objet de développements ultérieurs (cf. § 6).

6.1. Le règlement départemental de l'action sociale

Le règlement départemental de l'action sociale de l'Ariège, entré en vigueur en 2007, précise les règles selon lesquelles la collectivité accorde les prestations d'aide sociale relevant de sa compétence, conformément à l'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Il décrit les missions et l'organisation de la collectivité en matière d'interventions sociales, dont l'ASE.

Le règlement n'est plus à jour sur plusieurs points. En particulier, il n'intègre pas les dispositions de la loi du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfant, et ne prend pas en compte la réorganisation des services sociaux du département. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir engagé le renouvellement du règlement de l'action sociale et produit, en appui, une note de service du 19 mars 2019 qui indique que ce projet sera achevé en octobre 2020.

6.2. Le revenu de solidarité active

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait formulé deux recommandations en vue de renforcer le partenariat avec la caisse d'allocations familiales (CAF) pour améliorer le

suivi de la politique départementale et diminuer les taux d'indus. Ces recommandations ont été suivies d'effet.

6.2.1. Le volume de dépenses et les caractéristiques des bénéficiaires

Le RSA³⁰ représente en volume la deuxième dépense du conseil départemental après les charges de personnel. Sur la période au contrôle, il a progressé de 6,30 % et atteint 34,39 M€ en 2017 (17 M€ en net). Cette augmentation est principalement imputable à celle du nombre de bénéficiaires, de 12 % entre 2013 et 2017, année où il concerne 5 564 allocataires (cf. annexe 11).

Les caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires du RSA du département sont sensiblement identiques à celles de la région (cf. annexe 12). En revanche, le poids des allocataires du RSA rapporté à la population des moins de 65 ans, est plus important en Ariège qu'en Occitanie, soulignant la rigidité de cette charge pour le département. De surcroît, en 2016, la moitié des allocataires du RSA en bénéficient depuis 5 ans au moins, et le montant annuel moyen par allocataire a progressé de 14 % sur la période³¹.

Le nombre de bénéficiaires évolue peu dans l'année et n'est donc pas impacté par des reprises d'activité saisonnière. La collectivité attribue la progression du montant moyen par allocataire à la fin des dispositifs des contrats aidés, mais sans avoir, pour autant, dressé une évaluation précise de l'incidence de cette évolution sur ses dépenses sociales.

6.2.2. La gestion du dispositif

Le conseil départemental a précisé les modalités de gestion du RSA dans deux conventions pluriannuelles de partenariat, avec la CAF et la mutualité sociale agricole (MSA), organismes gestionnaires, respectivement des 24 juillet 2017 et 7 février 2018. Les conventions prévoient les modalités d'échanges d'informations entre la collectivité et les partenaires gestionnaires (interface commune, transmission des informations administratives nominatives, financières et statistiques...). Ces conventions clarifient le dispositif et la répartition des rôles de chaque organisme, mais ne précisent pas suffisamment les délégations ni les contreparties financières. La procédure d'instruction des demandes n'appelle pas d'observation. En revanche, les dispositions relatives au contrôle du respect par les allocataires de leurs droits et devoirs, de la compétence des organismes gestionnaires pourraient être détaillées. Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir que l'article 5 desdites conventions précise les contrôles mis en œuvre par ces organismes pour lutter contre la fraude. Pour autant, le plan de contrôle évoqué à cet article n'est ni annexé ni repris en substance au sein de la convention.

La chambre invite le département à se rapprocher de la CAF et de la MSA pour préciser les conventions de partenariat avec ces organismes.

³⁰ Au terme de l'article L. 262-1 du CASF, le RSA assure « à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs ». Il est ouvert, sous certaines conditions, aux personnes d'au moins 25 ans et aux jeunes actifs de 18 à 24 ans s'ils sont parents isolés ou justifient d'une certaine durée d'activité professionnelle.

³¹ Le montant mensuel moyen versé est passé de 428,23 € en 2016 à 482,40 € en 2018.

6.2.3. La politique d'insertion

Au terme de l'article 15 de la loi du 1^{er} décembre 2008, le département, chef de file de la politique d'insertion, élabore le programme départemental d'insertion (PDI) et le pacte territorial d'insertion (PTI). Le PDI couvre la période 2013-2016 : aussi une actualisation sur la base d'un diagnostic récent est nécessaire. En outre, le PTI, qui en est normalement la traduction opérationnelle et partenariale, n'a été adopté qu'en 2016. Le grand nombre d'actions et d'indicateurs de ces documents n'en facilite pas le suivi et aucun bilan général de la traduction opérationnelle du PDI n'a été dressé au terme de son application. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, qu'un bilan du PDI est en cours de réalisation et devait être soumis à la validation des élus départementaux avant le 30 juin 2019.

La stratégie du conseil départemental repose sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, dans le cadre de l'élaboration d'un parcours visant à l'insertion professionnelle des allocataires. Le conseil départemental dispose d'une convention de coopération avec Pôle emploi du 15 février 2016, pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Un dispositif de « référent unique » a été mis en place dans le cadre d'un marché de prestations de services pluriannuels. L'évaluation du dispositif sur la période 2015-2017 indique que les objectifs ont été atteints (augmentation de 51 % du nombre de bénéficiaires du RSA suivis). En revanche, les actions collectives ont été peu mobilisées. À la sortie, 45 % des bénéficiaires ont été réorientés vers un autre référent, 12 % ont été radiés du RSA et seulement 4 % ont eu accès à un emploi en CDI. Ce dispositif se cumule avec l'expérimentation, ciblée sur les publics les plus fragiles, d'un « référent parcours », dans le cadre d'une convention signée avec l'État pour la période 2016-2017. Ce dispositif permettrait des avancées dans le traitement des situations individuelles, en améliorant notamment la coordination de l'ensemble des travailleurs sociaux intervenant sur le parcours d'une personne. Il ne vise pas à avoir un impact direct sur le nombre des bénéficiaires du RSA. L'Ariège fait partie des quatre départements qui expérimentent ce type d'approche. Les premiers retours semblent positifs, toutefois, il conviendra de confirmer la valeur ajoutée du dispositif, en veillant à sa bonne articulation avec l'ensemble des intervenants, notamment les référents RSA. La chambre invite la collectivité à conduire, au terme de cette expérimentation, une évaluation en mesurant l'efficacité et l'efficacités de façon détaillée.

En 2017, l'annexe au compte administratif évalue à 1,14 M€ les dépenses réalisées en matière d'insertion par les entreprises ou associations intervenant en ce domaine. Le poids de la politique d'insertion est donc relatif : rapprochée du montant de la charge supportée au titre du paiement de la prestation (34,39 M€), elle ne représente que 3,3 % de la dépense RSA, contre 7 % au niveau national en moyenne³². Une rationalisation des dispositifs et un suivi plus fin de la situation individuelle des sortants est préconisée afin d'évaluer au mieux l'efficacité et la pérennité des mécanismes mis en place.

6.2.4. L'expérimentation du revenu de base

L'Ariège fait partie des 13 départements de France métropolitaine (quatre en région Occitanie) souhaitant expérimenter le revenu de base pour les populations les plus précaires. Ce dispositif se substituerait au RSA et à la prime d'activité avec les caractéristiques suivantes : il viserait à limiter la perte financière consécutive au retour à l'emploi ; l'aide serait versée sans contrepartie et serait de montant progressif pour cibler les personnes les plus démunies ; une

³² Lettre de l'observatoire national de l'action sociale, mai 2018.

perception automatisée serait mise en place pour réduire le phénomène de non-recours ; enfin, le dispositif pourrait être étendu aux 18-25 ans, population aujourd'hui exclue du RSA. L'ordonnateur rappelle que cette proposition est attendue des citoyens et répond à diverses problématiques, notamment celle des jeunes majeurs issus de l'ASE, y compris les mineurs non accompagnés (MNA).

La principale motivation invoquée à l'appui de ce nouveau dispositif est de lutter contre la grande pauvreté (notamment des travailleurs pauvres et des jeunes) et de permettre une insertion économique et sociale des bénéficiaires par d'autres biais que le travail rémunéré, notamment le développement de participations dans le cadre bénévole et associatif. L'expérimentation pourrait concerner 20 000 personnes par département.

Ce dispositif est encore à l'étude. Sa mise en place devra s'accompagner d'une évaluation précise des effets attendus pour les bénéficiaires et de son impact financier et organisationnel.

6.3. Les dispositifs de compensation de la perte d'autonomie

6.3.1. Le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale pour l'autonomie

Le conseil départemental a fait le choix d'un schéma unique d'organisation sociale et médico-sociale, traitant de la perte d'autonomie dans sa globalité. Envisager cette problématique dans son ensemble apparaît pertinent pour la cohésion de la politique menée et une meilleure maîtrise des prestations associées. Adopté en 2015, le schéma 2016-2020 arrête six axes stratégiques³³ déclinés en 24 objectifs opérationnels et 75 actions.

Le nombre des actions à réaliser, la pluralité des acteurs et la multiplication des indicateurs de suivi questionnent sur la capacité de la structure à traduire ce schéma sur le plan opérationnel et à assurer son suivi. L'évaluation du document est assurée, au sein de la direction adjointe de l'autonomie, par deux services distincts : le service évaluation et coordination des parcours, responsable plus particulièrement du maintien à domicile et le service politique publique, responsable de l'instruction des prestations, de l'évaluation et de la qualité des établissements. La transversalité recherchée dans le schéma n'est pas reflétée par le dispositif d'évaluation mis en place par le conseil départemental. Au vu des enjeux financiers attachés à la question de la perte d'autonomie, un pilotage recentré de cette politique, sur la base d'indicateurs resserrés est préconisé.

6.3.2. Le dispositif de l'aide personnalisée d'autonomie : des dépenses maîtrisées

En 2017, avec 4 852 bénéficiaires, l'APA représente une charge brute de 18,61 M€ pour le département (cf. annexe 13).

Sur la période, alors que le nombre d'allocataires progresse de 9,3 %, le montant moyen alloué par allocataire se contracte de 11 % et atteint 3 836 € en 2017. L'ordonnateur explique cette dynamique par un meilleur contrôle de la tarification des prestations, une normalisation de la procédure d'octroi mais aussi une réflexion sur le parcours de la personne.

³³ La modernisation de la gouvernance, la prévention de la perte d'autonomie, la continuité des parcours de vie, la participation citoyenne des personnes et le maintien en milieu ordinaire, l'accompagnement des intervenants au quotidien, l'utilisation des nouvelles technologies au service de la prévention et de la perte d'autonomie.

Un plan d'aide défini par une équipe médico-sociale recense les besoins du demandeur, et fixe un niveau d'heures octroyées en fonction du niveau précis de perte d'autonomie, sur la base d'un référentiel des aides à accorder en fonction du classement en groupes iso-ressources. Dans ce cadre, les prestataires ne peuvent plus décompter automatiquement des heures d'auxiliaire de vie sociale, plus onéreuses que celles des aides à domicile. La mise en œuvre de cet outil s'est accompagnée d'une systématisation des visites à domicile, et d'une harmonisation des pratiques des équipes.

La majorité des allocataires (61,8 %) bénéficient de l'aide à domicile, du fait de la politique du conseil départemental privilégiant le maintien à domicile des allocataires. Le nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile est plus important en Pays des Pyrénées cathares impacté par le manque de places médicalisées, qu'au Pays du Couserans plus fortement doté. Le manque de places en unités de soins de longue durée pour les pertes en autonomie les plus graves³⁴ est aussi à souligner.

Ce dispositif ariégeois est aujourd'hui susceptible d'être menacé par le développement et l'implantation du secteur privé lucratif : concentrés sur les secteurs rentables, ces établissements pourraient mettre en péril l'équilibre financier des structures associatives à but non lucratif qui interviennent dans les zones plus isolées. Aussi le département envisage-t-il des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) avec ces organismes, mais l'issue de cette démarche reste aujourd'hui incertaine.

Suite à la loi d'adaptation de la société au vieillissement du 29 décembre 2016, le conseil départemental a revalorisé les plafonds d'aides, réduit la participation des bénéficiaires, simplifié les démarches avec un nouveau cadre de dossier APA (notamment dématérialisé) et la reconnaissance du droit au répit des aidants.

6.3.3. Les prestations versées en contrepartie d'une situation de handicap

Le montant des prestations versées en compensation d'une situation de handicap progresse sur la période au contrôle (+ 6,2 % pour la seule PCH). En net, ces prestations représentent, en 2017, une charge de 4,95 M€ pour la collectivité (cf. annexe 18). Le nombre de bénéficiaires de la PCH³⁵ a progressé sur la période de plus de 40 %, alors que, dans le même temps, le montant moyen par allocataire se contractait de 9,5 %. Les prestations de type « aide humaine »³⁶ représentent, en 2017, 96,9 % des allocataires de la PCH et 73,6 % des versements totaux.

Les prestations versées au titre de la compensation d'une situation de handicap font l'objet d'un suivi et de dispositifs de contrôle moins rigoureux que ceux mis en œuvre pour l'APA. Bien que représentant des enjeux moindres sur le plan financier, un meilleur encadrement de ces aides, notamment en lien avec le contrôle de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), serait nécessaire.

³⁴ Une seule unité existe aujourd'hui, à Tarascon-sur-Ariège et une unité est en projet au CH Ariège Couserans.

³⁵ La PCH est une aide financière versée par le département et destinée à rembourser les dépenses liées à une situation de handicap (cf. aménagement du logement ou du véhicule, recours à une tierce personne). Son attribution dépend du degré d'autonomie de la personne, de son âge, ses ressources et sa résidence.

³⁶ Les aides humaines ; les aides techniques ; l'aménagement du logement et du véhicule, les surcoûts liés au transport ; les charges spécifiques et exceptionnelles et enfin les aides animalières.

Par délibération du 2 juillet 2018, le conseil départemental a décidé de transposer les mécanismes de contrôle de l'APA aux aides relevant de la PCH. Le dispositif repose sur un plafonnement à 85 % des financements du conseil départemental pour les services d'aide à domicile fournis par les prestataires, sur le modèle des tarifs arrêtés pour l'APA (soit 22,02 € par heure par auxiliaire de vie sociale) avec une prise en charge du reliquat par le bénéficiaire. L'économie engendrée par l'entrée en vigueur du dispositif a été évaluée à 175 k€. Au moment de son adoption, cette réforme a été contestée, notamment par les organisations syndicales. Le conseil départemental a ensuite décidé, par délibération du 12 novembre 2018, la mise en œuvre d'une aide sociale spécifique visant à supprimer ou atténuer le reste à charge en fonction des ressources de la famille.

6.4. La gestion des indus

6.4.1. Les contrôles

En matière d'APA et de PCH, le département procède à des contrôles sur pièces et sur place, par ses propres services. En matière de RSA, le contrôle des droits est opéré par les organismes gestionnaires (contrôles sur pièces par croisement des déclarations de ressources avec les données d'organismes tiers : Pôle emploi, DGFIP ; contrôles de cohérence annuels et trimestriels ciblés sur des situations à risque...).

Le département a déployé un volet préventif des indus qui repose sur l'information des demandeurs et des partenaires (cf. organisation de permanences, maintien d'un accueil physique, référents...). En parallèle, il a systématisé l'engagement de poursuites pénales pour les indus supérieurs à 5 000 € ou en cas de récidive. Cette démarche s'est traduite par une augmentation des contentieux sur la période au contrôle. Pour l'heure, l'absence de suivi de ces données ne permet pas une évaluation précise de l'efficacité de cette approche.

6.4.2. Le recouvrement des indus

Sur la période, les indus de prestations sociales en cours de recouvrement par le département ont progressé de 18,6 %. Ils atteignent 368 k€ en 2017, soit un montant très inférieur à celui mis en recouvrement par la CAF (5,55 M€). Cela témoigne de la performance de l'action en recouvrement des indus conduite par la CAF : en 2016, le taux de recouvrement de la CAF ariégeoise était de 70,9 %, contre 62,7 % au niveau national.

Le taux de recouvrement des indus, toutes prestations confondues est relativement bas (52,3 % en 2017) du fait de l'impact du RSA, dont les indus sont prépondérants et connaissent la progression la plus dynamique, de 148 k€ en 2013 à 317 k€ en 2017. Rapporté aux prestations versées, leur poids est également en augmentation. Le taux de recouvrement des indus de RSA est relativement faible mais progresse, de 33,3 % en 2013 à 43,6 % en 2017. Cette situation s'explique par la clé de répartition retenue entre le département et les organismes gestionnaires en matière de recouvrement des indus RSA : la collectivité n'intervient que pour les indus non recouverts au-delà de trois mois, qui, de fait, présentent les risques d'irrecouvrabilité les plus forts, situation amplifiée en l'espèce par la performance de l'action en recouvrement de la CAF. Le taux de recouvrement des indus en matière d'APA est plus élevé et s'améliore (75,82 % en 2017). Les indus en matière de PCH sont nuls ou de très faibles montants.

La stratégie de la collectivité en matière de recouvrement semble efficace : au 31 décembre 2016, seulement 5,9 % des indus avaient été constatés avant 2013, et le titre le plus ancien a été pris en charge en 2010. De surcroît, le volume des créances admises en non-valeur est relativement faible, malgré un seuil d'engagement des poursuites bas, fixé à 30 € par la délibération du 9 mars 2009.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La maîtrise des dépenses sociales est un enjeu de premier ordre pour le département, dont il doit poursuivre et renforcer la prise en compte.

La population ariégeoise présente des niveaux de précarité supérieurs à la moyenne qui expliquent le poids du RSA, deuxième dépense de fonctionnement de la collectivité, après le personnel. Le département a peu de maîtrise sur les facteurs d'évolution de l'allocation, hormis l'optimisation de sa gestion des aides et sa politique d'insertion, dont le poids financier par rapport au versement du RSA se réduit et se situe en dessous de la moyenne nationale. L'ordonnateur souhaite engager une montée en puissance de la politique d'insertion avec la généralisation du dispositif de « référent parcours » expérimenté depuis deux ans. L'expérimentation du revenu de base que souhaite mettre en œuvre la collectivité doit donner lieu à une évaluation précise.

Les dépenses d'APA ont pu être maîtrisées au cours de la période, malgré la progression du nombre d'allocataires. La progression de la PCH, importante sur la période, se serait, selon l'ordonnateur, infléchie en 2018.

Pour l'ensemble des aides, une amélioration peut être relevée en matière de recouvrement des indus, en partie grâce au partenariat avec la CAF, mais du fait également d'une action résolue du département.

7. LA PROTECTION DE L'ENFANCE

7.1. La stratégie du département en matière de protection de l'enfance

7.1.1. La situation du territoire

L'Ariège connaît une croissance démographique de 0,1 % par an en moyenne, plus faible que la moyenne (0,9 % pour la région Occitanie et 0,5 % pour la France métropolitaine³⁷), et dont la population fait face à un niveau élevé de précarité sociale. La croissance démographique est due à la variation du solde migratoire (0,3 %) tandis que la variation du solde naturel est négative sur la période 2010-2015 (- 0,2 %). Les moins de 20 ans représenteraient 20,8 % de la population ariégeoise en 2018 contre 22,7 % pour la région et 24,1 % pour la France métropolitaine.

En 2015, l'Ariège comptait 45,2 % de ménages imposés, contre 50,3 % en région Occitanie et présentait un taux de pauvreté de 18,5 %, contre 17,2 % en région. En Ariège, le nombre de bénéficiaires d'allocations versées par la CAF a progressé de 9,5 % de 2013 à 2017, soit un niveau inférieur à la progression constatée en région Occitanie mais supérieur à celle qui est intervenue au niveau national. En 2015, le taux de chômage de l'Ariège, dont les principales caractéristiques économiques et sociales ont été présentées en introduction au présent rapport, s'établissait à

16,1 % (15,5 % en région et 14,2 % au niveau national)³⁸. En 2014, l'Ariège comptait 14 % d'enfants dont les parents sont sans emploi, contre 10,9 % pour la France métropolitaine.

La protection de l'enfance constitue un enjeu d'importance pour le territoire de l'Ariège, qui présente un taux de mesures d'ASE de 3,1 pour 100 habitants de moins de 20 ans, taux le plus élevé au niveau national, et supérieur de 1,2 points au taux constaté pour la France métropolitaine (1,9)³⁹. Au 31 décembre 2015, la population de l'Ariège représentait 2,5 % de la population d'Occitanie et le territoire comptait 405 enfants placés ou confiés à l'ASE, soit 2,9 % des 13 842 enfants placés ou confiés à l'ASE à l'échelle régionale.

Les problématiques de précarité sociale évoquées *supra* ne constituent pas les seuls facteurs explicatifs de la forte proportion de mesures d'aide sociale constatée en Ariège, qui peut également trouver à s'expliquer par l'intervention de l'ensemble des acteurs du territoire en matière d'enfance en danger, dont la politique du département en la matière pour répondre aux situations d'urgences ou de carences éducatives.

De 2013 à 2017, le nombre d'informations préoccupantes et de signalements progresse en Ariège, respectivement de 52 et 82 % (cf. *infra* 7.5.1.).

tableau 14 : La situation de l'aide sociale à l'enfance en Ariège

| Nombre d'enfants accueillis à l'ASE au 31/12 de l'année | 2013 | 2014 | 2015 | Evolution (%) |
|---|---------|---------|---------|---------------|
| Ariège | 357 | 394 | 405 | 13 % |
| Occitanie | 12 367 | 12 915 | 13 842 | 12 % |
| France | 153 691 | 155 043 | 157 784 | 3 % |

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

7.1.2. Les priorités du département

7.1.2.1. La protection de l'enfance dans la stratégie départementale

Le conseil départemental intègre aujourd'hui à sa stratégie les objectifs de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, notamment la prévention, la diversité des modes de prise en charge et la mise en place du projet pour l'enfant (PPE).

Le schéma stratégique « Ariège 2030 » (cf. *supra* 2.1) aborde explicitement l'ASE dans le cadre de l'orientation dédiée à une « solidarité renouvelée et responsable » en lien avec la politique familiale et la petite enfance. Le schéma souligne l'enjeu de l'équilibre du financement de cette politique. Certaines actions prévues sur la durée du mandat sont formalisées, comme l'élaboration du projet pour l'enfant ou le renforcement de la professionnalisation de l'accueil familial. D'autres sont moins précises, comme la mise en synergie des établissements sociaux et médico-sociaux. La chambre préconise une déclinaison plus opérationnelle permettant l'évaluation de cette action.

7.1.2.2. Le schéma départemental de l'enfance et de la famille 2011-2015

En début de période de contrôle, le conseil départemental de l'Ariège disposait d'un schéma de l'enfance et de la famille, tel que prévu aux articles L. 312-4 et L. 312-5 du CASF. Couvrant la période 2011-2015, le schéma portait à la fois sur l'ASE et sur la protection maternelle

³⁸ Source : Insee-DGFIP-Caisse nationale des allocations familiales - Caisse nationale d'assurance vieillesse - Caisse centrale de la MSA, fichier localisé social et fiscal en géographie au 1^{er} janvier 2016.

³⁹ Source : enquête Aide sociale 2015 ; Insee, estimations provisoires de population au 1er janvier 2016 (résultats arrêtés fin 2016).

et infantile (PMI). Le schéma fournissait un cadre clair, établi sur la base d'un diagnostic et fixait un plan d'actions structuré en objectifs stratégiques et actions opérationnelles détaillées. Le document intégrait les priorités de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : la place des actions de prévention en soutien de la politique « ASE », le développement des mesures administratives par rapport aux mesures judiciaires, la diversification des modes de prise en charge et la coordination des acteurs.

Pour autant, le schéma présentait des limites. La plupart des actions n'étaient pas chiffrées financièrement, limitant la portée opérationnelle du document. Le dispositif de suivi et d'évaluation du schéma demeurait limité : peu d'indicateurs étaient définis précisément et l'organisation et la méthode de collecte des données n'étaient pas précisées. Il ne prévoyait pas non plus d'articulation avec les autres schémas, notamment en matière de handicap, pour renforcer la prise en charge des enfants présentant des besoins spécifiques en ce domaine, ou en matière d'insertion, pour prendre en compte les besoins des jeunes majeurs issus de l'ASE en matière d'insertion professionnelle.

La mise en œuvre du schéma a été très partielle : cinq actions, sur les 20 prévues, ont été pleinement réalisées et sept l'ont été de façon partielle. Le conseil départemental n'a pas adopté de nouveau schéma de l'enfance au terme du schéma 2011-2015, mais en a prolongé la mise en œuvre, sans formaliser cette décision. L'ordonnateur explique les résultats médiocres et l'absence de schéma depuis 2015, par les difficultés liées à la réorganisation des services sociaux.

7.1.2.3. La préparation du schéma départemental 2019-2023

En 2018, le département a engagé l'élaboration du schéma 2019-2023, dont les priorités porteront sur la prévention, la diversification et l'amélioration de l'offre de prise en charge sur le PPE, le suivi sanitaire, l'accompagnement des assistants familiaux, sur l'accompagnement des familles et la mise en place de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) prévu par la loi du 14 mars 2016. Conformément à la loi du 5 mars 2007, le projet positionne l'ODPE comme support de l'élaboration et de suivi du schéma et prévoit une large concertation. La chambre relève que l'ODPE de l'Ariège n'était pas opérationnel fin 2018, et ce après plusieurs années d'absence d'activité (cf. *infra*).

La chambre observe, par ailleurs, des points d'amélioration apportés par rapport au schéma précédent : le cahier des charges préconise un document opérationnel, quantifiable et budgétairement estimé.

En revanche, l'articulation du futur schéma avec les autres documents de planification stratégique du département n'est toujours pas traitée, en particulier dans les champs du handicap et de l'insertion. Le département devra veiller à renforcer cet aspect. Il conviendra également que la concertation avec les partenaires (justice, services de l'État, associations...) et la participation directe des usagers soient pérennisées. Le nouveau schéma départemental de l'enfance et de la famille doit en effet constituer l'instrument de pilotage de la politique d'ASE, articulée aux autres politiques départementales et à l'intervention des autres acteurs en la matière.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique rechercher une articulation du nouveau schéma enfance-famille avec les différents dispositifs existants, notamment pour la prise en compte du parcours de la personne, la mise en œuvre de la notion de référent et la participation active des personnes.

7.2. L'organisation du département en matière de protection de l'enfance

7.2.1. Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance

L'organisation de l'ASE en Ariège a évolué au cours de la période, du fait de la réorganisation des services sociaux, et pour mettre en œuvre les dispositions issues des lois de 2007 et 2016 précitées. L'organisation retenue se caractérise par une étroite imbrication des missions relevant de l'ASE et de la protection maternelle et infantile, au sein de la direction adjointe enfance famille prévention (DAEFP). Celle-ci pilote ces deux politiques, mises en œuvre au plan opérationnel par les équipes des centres locaux. D'autres directions adjointes de la DSD interviennent en matière de protection de l'enfance. Il s'agit, principalement, de la direction adjointe territoire et polyvalence (DATP), chargée d'animer et de coordonner l'action des onze centres locaux, et de la direction adjointe administrative et budgétaire (DAAB) qui assure le paiement et le suivi financier des prestations sociales ainsi que la tarification des établissements sociaux.

Le département ne dispose pas d'un service unique dédié à l'ensemble des missions de pilotage et gestion de l'ASE. Celles-ci sont réparties principalement entre :

- le service PMI - enfance en danger, qui regroupe la PMI (hors agrément et formation des assistantes maternelles), la prévention et le recueil des informations préoccupantes ;
- le service Enfance famille, responsable du schéma enfance-famille, de l'ensemble des missions de l'ASE hors recueil des informations préoccupantes et de missions relevant de la PMI.

Cette organisation vise une transversalité entre les politiques de l'enfance et de la famille de nature à favoriser les démarches de prévention.

Pour autant, cette organisation n'est pas seulement issue d'une stratégie délibérée de la collectivité. Elle a aussi pour origine l'organisation traditionnellement très déconcentrée des services sociaux. Jusqu'à la réorganisation de 2015, les décisions en matière d'ASE étaient prises par chaque direction territoriale. La coordination était faible, rendant difficile la définition et la mise en œuvre de principes communs de pilotage. La période au contrôle est une phase de transition au cours de laquelle se construit une ingénierie visant à piloter et gérer la politique départementale de protection de l'enfance. La DAEFP, de création récente, est composée de plusieurs agents polyvalents issus des directions territoriales, qu'il a fallu former pour constituer une direction centrale. Dans ce cadre, sa directrice a engagé la mise en place d'un outil de gestion de processus pour chaque volet de la politique ASE, en vue de clarifier le fonctionnement de cette politique pour l'ensemble des agents. La chambre encourage la collectivité à poursuivre cette démarche, à en assurer la mise en œuvre pratique et à l'étendre à d'autres secteurs.

L'ordonnateur fait part, dans sa réponse, de sa préoccupation constante d'une articulation entre le niveau central et le terrain, notamment par la mobilisation des chefs de centre et de la direction adjointe territoires et polyvalence (DATP).

La cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) est en place et ses moyens humains ont été renforcés au cours de la période. La DAEFP compte parmi ses effectifs, le médecin référent prévu à l'article L. 221-2 du CASF depuis la loi du 14 mars 2016. Les agents chargés de l'ASE dans les centres locaux, instruisent les demandes et assurent les suivis relatifs notamment à l'ASE et à la PMI. Ils sont en lien avec la DAEFP dans le cadre de réunions de synthèse mensuelle.

La capacité des services à assurer le pilotage et la gestion de la protection de l'enfance doit néanmoins être renforcée. Depuis 2014, la direction ne dispose pas de moyens humains dédiés au schéma de l'enfance et de la famille, ni à l'ODPE. Une feuille de route de 2018, prévoit la mise en œuvre de la plupart des dispositions issues de la loi du 14 mars 2016, mais la DAEFP ne dispose pas du projet de service pour l'ASE prévu à l'article L. 221-2 précité du CASF. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir pris note de la nécessité d'élaborer un projet de service de l'ASE.

Enfin, les services peuvent rencontrer des difficultés pour produire des données fiables afférentes à la protection de l'enfance. La résolution de ces difficultés passe par l'amélioration des outils de gestion utilisés (systèmes d'information, tableaux de bord...) et par une meilleure collaboration entre les directions adjointes au sein de la DSD et entre la DAEFP et les centres locaux, *via* la DATP.

7.2.2. Les moyens de gestion de l'ASE

7.2.2.1. Les effectifs

L'organisation de la collectivité, qui confie des missions polyvalentes aux travailleurs sociaux des centres locaux, rend difficile une identification précise des effectifs affectés à l'ASE. Les données de la collectivité en matière d'effectifs présentent des problèmes de fiabilité, déjà soulignés *supra*, et qui s'observent aussi en matière d'ASE. Les données transmises à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) par la collectivité ne prennent pas en compte les agents affectés à temps partiel à l'ASE et à la PMI, ni les agents d'autres directions centrales qui interviennent en matière d'ASE (notamment chargés de la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) au sein de la DAAB) ni, surtout, la plupart des travailleurs sociaux des centres locaux intervenant en ASE, classés dans une catégorie « activités générales et diverses ». Le poids des effectifs de l'ASE hors assistants familiaux ne représente que 5,4 % du personnel social et médico-social en 2017, soit un ratio très faible, pour un département qui gère directement les mesures d'assistance éducative.

Après retraitement des données par les services de l'ordonnateur et par la chambre (cf. annexe 15)⁴⁰, une progression mesurée des effectifs de l'ASE (3,5 %) s'observe sur la période, qui concerne quasi exclusivement les assistants familiaux. La part des effectifs affectés à la mise en œuvre directe des mesures est très importante (entre 92 et 93 %), principalement du fait du poids de l'accueil familial (plus de 76 %), ceci en cohérence avec le profil de l'offre d'accueil de l'Ariège (cf. *infra* 7.4).

⁴⁰ N'ont été retenus pour le calcul des effectifs de l'ASE que les données fiables, à savoir : les agents relevant des missions de pilotage, les assistants familiaux, les éducateurs spécialisés et les techniciens d'intervention sociale et familiale, ainsi que les agents relevant de la gestion de l'ASE auxquels a été intégré le temps de travail des chefs de service et des secrétaires des centres locaux.

tableau 15 : Les effectifs de l'aide sociale à l'enfance après retraitements

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-------|-------|-------|--------|-------|
| Pilotage | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Gestion ASE | 9,6 | 9,6 | 10,1 | 9,25 | 9,5 |
| Accueil-accompagnement | 161,5 | 157,5 | 161,5 | 165,5 | 165,5 |
| dont assistants familiaux ⁴¹ | 140 | 136 | 140 | 144 | 144 |
| Total | 174,1 | 170,1 | 174,6 | 177,75 | 178 |

Source : CRC d'après les données fournies par l'ordonnateur

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que l'accompagnement de l'ensemble des mesures de protection de l'enfance (administratives et judiciaires) est effectué par les équipes de la DSD, organisées territorialement et principalement assuré par les éducateurs spécialisés, référents uniques pour les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) et les contrats jeunes majeurs. Pour les mesures de placements judiciaires, l'éducateur est le référent principal, soutenu dans cette fonction par une assistante sociale ou une puéricultrice selon la situation.

L'ordonnateur indique que cette organisation vise à intervenir le plus précocement possible et détecter les situations à risque quel que soit le niveau d'intervention des professionnels. Il s'en suit une lisibilité insuffisante dans les moyens en termes d'effectifs dédiés à cette politique.

Selon l'ordonnateur, les ratios des mesures par éducateur sont élevés et associés à la complexité patente des situations et à la raréfaction du partenariat, nécessitant un effort supplémentaire du département en direction de la mission de la protection de l'enfance. Aussi, afin de prendre en compte ce besoin et de réduire la pression des équipes des centres locaux, mobilisées souvent dans l'urgence pour évaluer les informations préoccupantes, des moyens humains supplémentaires pourraient être mobilisés pour former une équipe dédiée CRIP. Cette équipe formée d'éducateurs, rattachée à la DAEFP, interviendrait sur tout le territoire en lien avec les professionnels des équipes des centres locaux (psychologue, médecin, puéricultrice) afin d'assurer la pluridisciplinarité de l'évaluation et permettre aux éducateurs des centres locaux de se mobiliser exclusivement sur les mesures en cours.

7.2.2.2. Les crédits mobilisés

Les crédits mobilisés pour l'ASE (hors masse salariale des agents autres que les assistants familiaux) augmentent de 13,1 M€ à 15,2 M€ sur la période, soit une progression de 16 %. La progression de 20 % des crédits de gestion directe, qui inclut le paiement des assistants familiaux, est plus forte que celle de la gestion externe (8 %). En 2017, l'ASE représente 18 % des dépenses sociales brutes du conseil départemental, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne nationale, de 19,2 %⁴²).

⁴¹ S'agissant du nombre d'assistants familiaux, les divergences s'observant entre les données transmises à la DREES et celles fournies à la chambre au cours de l'instruction, s'expliquent par la prise en compte dans les données DREES des assistants familiaux auxquels des enfants ne sont pas confiés et qui bénéficient dans ce cas du versement d'indemnités d'attente. Cette catégorie a été ajoutée au chiffre fourni à la chambre le service dans la mesure par souci de cohérence avec le calcul du coût moyen des assistants familiaux, qui intègre les indemnités d'attente versées.

⁴² Selon la dernière enquête sur l'aide et l'action sociales des départements de la DREES, les départements ont consacré 37 Md€ aux dépenses sociales nettes (39,3 Md€ de dépenses brutes avant déduction des récupérations et recouvrements). Au sein de cet ensemble, les dépenses d'ASE s'élèvent à 7,5 Md€, ce qui représente une proportion de 19,2 % des dépenses brutes et 20 % des dépenses nettes.

Après retraitements, la masse salariale dédiée à l'ASE représente 2,5 M€ en 2017, hors assistants familiaux. Son niveau a décru de 2014 à 2015, puis est resté stable au cours de la période. En revanche, le coût des assistants familiaux connaît une progression de 22 % au cours de la période. De surcroît, le coût du placement familial, de 9,9 M€ en 2017, n'intègre pas les frais de transport des enfants placés qui sont comptabilisés à part (cf. *infra* 7.4.3.3).

En intégrant la masse salariale, les crédits de la politique ASE du département représentaient 17,8 M€ en 2017 contre 16,2 M€ en 2014.

tableau 16 : Les crédits mobilisés pour l'ASE

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Aides financières aux familles | 247 436 | 252 971 | 211 735 | 205 895 | 203 233 |
| Contrats jeunes majeurs | 152 198 | 165 528 | 290 708 | 204 169 | 182 977 |
| Actions éducatives collectives | 6 773 | 7 045 | 517 | 23 | 224 |
| Assistants familiaux | 8 195 248 | 8 388 135 | 9 015 185 | 9 280 108 | 9 965 633 |
| Transport | 241 190 | 228 139 | 213 250 | 225 776 | 231 926 |
| Sous total gestion direct | 8 842 846 | 9 041 819 | 9 731 395 | 9 915 971 | 10 583 993 |
| 6522 Accueil familial | 283 442 | 342 759 | 118 818 | - 11 041 | 398 892 |
| 652411 Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels | 765 093 | 803 770 | 851 967 | 922 729 | 848 218 |
| 652412 Maisons d'enfants à caractère social | 2 992 210 | 2 635 021 | 2 963 390 | 3 231 739 | 3 100 756 |
| 652416 Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile | 21 412 | 17 489 | 19 815 | 29 604 | 8 872 |
| 652418 Tiers dignes de confiance | 243 429 | 270 130 | 311 764 | 323 407 | 310 190 |
| 652418 Autres | 328 945 | 330 436 | 344 025 | 339 876 | 342 276 |
| Sous total gestion externe | 4 305 585 | 4 069 168 | 4 265 754 | 4 496 436 | 4 666 927 |
| TOTAL | 13 148 431 | 13 110 987 | 13 997 149 | 14 412 407 | 15 250 920 |

Source : ordonnateur

7.2.2.3. La formation

Sur la période 2013 à 2018, près de 4 000 journées de formation ont été dispensées aux agents de l'ASE, assistants familiaux inclus, soit une moyenne de 640 jours de formation par an, sur près de 2 600 journées à l'échelle de l'ensemble de la collectivité. La part de l'ASE est de 24 % des journées de formation, cohérente avec les effectifs de l'ASE au sein des services du conseil départemental (23 %). Les assistants familiaux représentent le tiers des agents de l'ASE ayant bénéficié de formations au cours de la période, ratio qui par contre semble faible au regard de leur poids dans les effectifs. Compte tenu de l'importance de l'accueil familial dans l'offre de prise en charge de l'Ariège, le département est invité à renforcer la part des assistants familiaux dans les actions de formation proposées aux agents.

Le département n'intervient pas en matière de formation en dehors de ses propres personnels, qu'il s'agisse de contrôler, d'accompagner ou simplement de suivre les actions conduites en la matière par les opérateurs sur son territoire. Le suivi et l'accompagnement de la formation des opérateurs de l'ASE contribueraient à une meilleure structuration de l'offre de prise en charge par la collectivité.

La chambre l'invite à assurer, dans le cadre de l'observatoire en cours de mise en place, le suivi de la formation de l'ensemble des personnels concourant, dans le département, à la protection de l'enfance, ainsi que le prévoit l'article 3 de la loi du 14 mars 2016 (cf. *infra* 7.3).

7.2.2.4. Le système d'information

Le système d'information utilisé par le conseil départemental en matière d'ASE est ancien : en particulier, il n'est pas interfacé avec les applications de type web. Il permet toutefois une gestion de plusieurs dispositifs relevant de l'ASE : les prestations financières aux familles, les procédures relatives à la mise en œuvre des mesures éducatives ou de placement et leur prise en charge financière. Dans ce cadre, le logiciel est interfacé avec celui de gestion RH pour la paye des assistants familiaux et avec le logiciel financier pour le traitement des versements aux établissements. En revanche, le système ne permet pas de traiter le recueil des informations préoccupantes.

Un nouveau système d'information doit être mis en place, au sein de la DSD dans son ensemble. Dans ce cadre, la collectivité a lancé, en 2018, une consultation, en vue de l'acquisition d'une nouvelle solution logicielle de gestion, tant de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, que de l'ASE.

7.2.3. L'observation, l'évaluation et le suivi de la politique de protection de l'enfance

Le département a mis en place un outil de collecte de données en matière de protection de l'enfance dès 2003, ainsi que des partenariats avec l'État et la CAF. Ces actions auraient dû faciliter la mise en œuvre de l'ODPE, prescrit par la loi du 5 mars 2007.

Or l'observatoire de l'enfance n'est plus opérationnel depuis 2012. Il en résulte que le conseil départemental manque de données et d'analyses, pour piloter de façon optimale sa politique de protection de l'enfance, et il n'est pas en mesure de transmettre régulièrement des informations à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Selon l'ordonnateur, cette situation est due à la réorganisation des services sociaux et au gel du poste de responsable de l'ODPE, dans l'attente de la définition d'une nouvelle feuille de route de la direction enfance-famille en 2015. L'impossibilité de consolider les données à partir du logiciel utilisé par la collectivité est également à souligner.

La collectivité doit désormais mettre en place, dans les meilleurs délais, l'observatoire de la protection de l'enfance, en lien avec l'élaboration du nouveau schéma de l'enfance et de la famille (cf. *supra* 7.1.2). Un recrutement étant intervenu en juillet 2018, l'ODPE devrait donc être rapidement relancé.

La collectivité ne dispose pas, par ailleurs, d'un dispositif structuré d'évaluation en matière d'ASE, hormis les bilans de la CRIP de 2014 à 2017, et les rapports annuels d'activité de l'ASE pour les années 2013 à 2015. L'évaluation du schéma de l'enfance et de la famille est limitée, et non étayée par des indicateurs chiffrés. Le prochain schéma devrait corriger ce défaut.

Le service ASE dispose de tableaux de bord d'activité et de tableaux de suivis financiers, consolidés à l'échelle de l'ensemble de l'Ariège depuis 2015 seulement. En outre, les outils de suivi n'articulent pas les moyens (crédits, effectifs) et l'activité (nombre de mesures et d'enfants

suivis). Enfin, des problèmes de fiabilité des données ont été relevés par la chambre, liés pour une part, à des discordances méthodologiques entre service métier (DAEFP) et service support (DAAB).

Selon l'ordonnateur, l'installation prochaine de l'observatoire permettra d'améliorer l'évaluation et de suivre les parcours. Pour autant, la chambre relève la faiblesse, voire l'absence, de dispositifs d'évaluation et de contrôle de gestion dans d'autres secteurs (par exemple en matière d'aménagement numérique, cf. *infra* § 8) et à l'échelle de l'ensemble de la collectivité (cf. *supra* § 2).

La chambre recommande au département, dans la continuité de la réorganisation engagée en 2015, de renforcer les outils de gestion et de pilotage de l'ASE, en structurant notamment l'ODPE, dont la mise en place serait en cours.

Recommandation

4. Renforcer les outils de gestion et de pilotage de l'aide sociale à l'enfance en structurant notamment l'observatoire départemental de la protection de l'enfance. *Non mise en œuvre.*

7.3. La prévention et les partenariats en matière de protection de l'enfance

7.3.1. L'articulation de l'aide sociale à l'enfance avec l'autorité judiciaire

7.3.1.1. Les relations avec les services judiciaires

La protection de l'enfance repose également sur l'office du juge des enfants et du procureur.

En Ariège, le juge des enfants est associé à l'élaboration du schéma de l'enfance et de la famille, ainsi qu'à la mise en place de l'observatoire départemental et du projet pour l'enfant (cf. *infra* 7.5.2). Les contacts entre les services du département, le siège et le parquet judiciaires sont réguliers, en matière de recueil des informations préoccupantes et de signalements, comme dans le cadre des audiences chez le juge des enfants.

En revanche, le juge n'a pas connaissance, lorsqu'il prend une décision, de l'état des places disponibles dans le département. L'ordonnateur souhaite que la mise en place du nouveau système d'information de l'ASE améliore le suivi de l'offre d'accueil et permette une meilleure information du juge des enfants en la matière.

Selon les services du conseil départemental, l'activité contentieuse est très faible en matière d'ASE. Aucune donnée de suivi n'a pu être fournie, qu'il s'agisse de son volume ou des coûts afférents. La chambre invite le conseil départemental à mettre en place un suivi de l'activité contentieuse en matière de protection de l'enfance, et de son coût.

7.3.1.2. Le degré de déjudiciarisation de la protection de l'enfance en Ariège

Selon l'ordonnateur, l'Ariège s'inscrit dans le cadre des objectifs des lois de 2007 et 2016 de réduction de la part des mesures judiciaires de protection des enfants, au bénéfice des mesures administratives. Ce processus peut effectivement être constaté : au cours de la période au contrôle,

le nombre de mesures issues de décisions de justice progresse de moins de 2 %, tandis que l'augmentation du nombre de mesures issues de décisions administratives dépasse 20 %. L'écart est plus réduit s'agissant du nombre d'enfants concernés mais dénote également une progression plus rapide des cas relevant de décisions administratives. Pour autant, le poids des mesures judiciaires a reculé faiblement sur la période et demeure très largement majoritaire : en 2017, 73 % des mesures de protection de l'enfance sont issues de décisions de justice et ces décisions concernent 75 % des enfants pris en charge au titre de l'ASE.

tableau 17 : Décisions judiciaires et décisions administratives en protection de l'enfance

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | évol. |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|---------|
| Nombre de mesures issues de décisions de justice | 462 | 460 | 442 | 455 | 470 | 1,73 % |
| Nombre de mesures issues de décisions administratives | 139 | 139 | 154 | 141 | 171 | 23,02 % |
| TOTAL | 601 | 599 | 596 | 596 | 641 | 6,66 % |
| Nombre d'enfants concernés par une décision judiciaire | 611 | 663 | 662 | 661 | 680 | 11,29 % |
| Nombre d'enfants concernés par une décision administrative | 178 | 187 | 213 | 192 | 217 | 21,91 % |
| TOTAL | 789 | 850 | 875 | 853 | 897 | 13,69 % |

Source : ordonnateur

La progression des décisions administratives s'observe pour les mesures éducatives, tandis que la part des décisions de justice progresse en matière de mesures de placement. De ce point de vue, le processus de déjudiciarisation semble suivre les mêmes tendances qu'à l'échelle nationale mais est plus avancé en Ariège.

tableau 18 : Décisions judiciaires et administratives par type de mesure (Ariège et France)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------|--------|--------|--------|------|
| Mesures éducatives judiciaires | | | | | |
| Ariège | 72 % | 68 % | 65 % | 71 % | 64 % |
| France | 69,8 % | 70,1 % | 69,7 % | 69,7 % | n.d. |
| Mesures éducatives administratives | | | | | |
| Ariège | 28 % | 32 % | 35 % | 29 % | 36 % |
| France | 30,2 % | 29,9 % | 30,3 % | 30,3 % | n.d. |
| Mesures judiciaires de placement | | | | | |
| Ariège | 83 % | 87 % | 84 % | 84 % | 84 % |
| France | 88,3 % | 88,9 % | 89,3 % | 89,2 % | n.d. |
| Mesures administratives de placement | | | | | |
| Ariège | 17 % | 13 % | 16 % | 16 % | 16 % |
| France | 11,7 % | 11,1 % | 10,7 % | 10,8 % | n.d. |

Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur et de l'ONPE (douzième rapport au gouvernement et au parlement, décembre 2017)

7.3.2. La prévention et la coordination

7.3.2.1. La prévention et l'articulation de l'aide sociale à l'enfance avec d'autres politiques publiques

En matière de prévention et d'articulation avec d'autres politiques publiques, le conseil départemental de l'Ariège se trouve dans une situation contrastée.

L'articulation de la politique ASE avec la PMI est assurée par l'intégration des deux politiques publiques au sein d'un même schéma de l'enfance et de la famille. Le département est également signataire du schéma départemental des services aux familles et de l'animation de la vie sociale 2016-2020, qui relève de la responsabilité de l'État.

Les démarches de prévention, en particulier de soutien à la parentalité peuvent être favorisées par l'intervention, au sein des centres locaux, d'équipes polyvalentes formées à la fois de professionnels de la PMI, d'assistants sociaux éducateurs spécialisés, et de conseillères en économie sociale et familiale. En outre, le département met également en place des partenariats avec d'autres acteurs qui interviennent en matière de santé et de soutien aux familles (cf. *infra* 7.3.2). Les actions de prévention sanitaire progressent au cours de la période et la prévention médicale se maintient, ou se développe : de 2013 à 2017, la consultation de nourrissons en PMI progresse de 44 %, et les bilans de santé en école maternelle de 9 %.

En revanche, le nombre de personnes reçues dans les centres de planification et d'éducation familiale diminue de 9 %, dont un recul de 26 % pour les mineurs, ce que l'ordonnateur explique par la raréfaction médicale. L'activité serait maintenue à un niveau réduit et les conseillères conjugales du conseil départemental auraient compensé en développant les actions d'information au sein des établissements scolaires.

Le nombre d'actions collectives assurées par des conseillers conjugaux et familiaux recule de 20 %, et même de 80 % s'agissant des actions hors milieu scolaire. Enfin, le nombre de mères suivies diminue de 20 % entre 2013 et 2017. Sur un plan financier, les données produites ne permettent d'individualiser, au sein de la PMI, les crédits consacrés à la prévention de l'enfance en danger. Enfin, une réduction de 17,9 % des aides versées aux familles s'observe entre 2013 et 2017.

7.3.2.2. La coopération

Comme suite à la loi du 14 mars 2016 (article L. 112-5 du CASF), le département a développé des partenariats avec d'autres acteurs, principalement en matière de CRIP, et de prévention. Une convention relative à la médiation familiale et aux espaces de rencontres a été signée en 2016, entre le département, le préfet, la CAF, la MSA et la Cour d'appel de Toulouse.

Concernant l'enfance en danger et la CRIP, des protocoles ont été signés avec les services de l'État dès 2008 et les procédures conjointes ont été mises en place. Une réactualisation est prévue pour améliorer notamment le rôle des médecins libéraux et des services hospitaliers au sein de ce dispositif. Un protocole pour l'accompagnement des femmes accouchant dans le secret est en cours de finalisation avec les centres hospitaliers du Val d'Ariège et d'Ariège-Couserans.

L'éducation nationale transmet à la CRIP les signalements qu'elle adresse également au parquet. Des réunions d'échange se tiennent en tant que de besoin avec la maison départementale

des personnes en situation de handicap (MDPSH), les professionnels de santé et les missions locales, sans donner lieu à des partenariats formalisés. Le département pourrait renforcer les démarches de partenariat, notamment dans le cadre de la mise en place de l'ODPE et du nouveau schéma de l'enfance.

7.4. La structuration et le financement de l'offre

7.4.1. Une offre qui évolue peu

L'Ariège ne se trouve pas en situation de tension entre son offre d'accueil et les besoins du territoire. Pour autant, les caractéristiques du territoire (ruralité, montagne) peuvent rendre les déplacements difficiles. Les places disponibles peuvent alors être peu adaptées de par leur éloignement géographique. Le foyer de l'enfance dispose d'une faible capacité d'accueil, ce qui peut également poser problème face aux situations d'urgence ou, depuis quelques années, à la prise en charge des MNA, en nombre croissant (cf. *infra* 7.6).

Le territoire se caractérise par la stabilité de son offre d'accueil. Le poids du placement en famille d'accueil (73 % en 2017) est élevé par rapport au placement en établissement (28 %). Les mesures d'assistance éducative sont quasi-exclusivement mises en œuvre par les services du département. En revanche, contrairement à d'autres départements, le foyer de l'enfance n'est pas géré en régie par la collectivité, mais par une association.

L'ensemble de ces caractéristiques sont d'abord liées à une histoire et une culture locales, par lesquelles des familles résidant en zone rurale proposent un accueil à des enfants issus du département ou d'autres territoires. Le secteur associatif s'est dans ces conditions moins développé en Ariège qu'ailleurs. Ce profil résulte également du choix fait par la collectivité de gérer directement, en régie, les mesures éducatives. Le département est placé en responsabilité directe comme employeur, des assistants familiaux pour le placement, et des éducateurs spécialisés pour l'assistance éducative.

7.4.2. L'action du conseil départemental pour structurer et diversifier l'offre

7.4.2.1. Le suivi et le contrôle de l'offre

Le suivi de l'offre est assuré par la DAEFP au moyen d'un tableau de suivi des placements en famille d'accueil (lieu, type de mesure, durée...) et selon les données adressées périodiquement par les établissements.

La procédure de délivrance des agréments aux assistants familiaux est globalement conforme à la réglementation, notamment l'obligation de suivre la formation préparatoire prévue à l'article L. 421-15 du CASF, qui est mise en place. Le département met en œuvre un contrôle, tous les 5 ans, visant à vérifier si l'accueil proposé demeure adapté, en examinant la qualité du logement, l'équilibre budgétaire de la famille, le projet professionnel de l'assistant familial, ses capacités relationnelles et sa capacité à évoluer professionnellement.

Le vieillissement des assistants familiaux, phénomène qui s'observe à l'échelle nationale, constitue pour l'Ariège un enjeu majeur, compte tenu de la place de ce mode d'accueil sur ce territoire. Au plan individuel, les services de l'ASE anticipent les départs à la retraite des assistants familiaux en collaboration avec la DRH. Le département pourrait utilement compléter cette

approche en engageant une démarche collective visant à anticiper le renouvellement des assistants familiaux.

7.4.2.2. La contractualisation avec les établissements

Le département contractualise avec seulement quatre ESSMS : trois conventions (avec l'association départementale de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes, l'association départementale des pupilles de l'enseignement public et l'association Herisson Bellor), ainsi qu'un CPOM avec l'association APAJH pour la période 2014-2018⁴³. Le département souhaite développer la contractualisation avec l'ensemble des établissements de son territoire. Un projet de protocole est en cours de négociation.

Le CPOM avec l'APAJH comprend plusieurs volets, dont l'accueil d'enfants protégés au sein d'un établissement, le centre d'insertion socio-éducatif Léo Lagrange (CISELL), de type « maison d'enfants à caractère social » (MECS) géré par l'association. Le document cadre définit le partenariat d'ensemble, mais comporte peu d'engagements en matière d'ASE. Il prévoit, toutefois, une limitation des frais de siège, répartis par établissement, sur la base de quotas soumis à l'approbation du président du conseil départemental, et la restitution des dotations aux amortissements et frais financiers pour les opérations d'investissement non engagées. L'annexe dédiée au CISELL fixe les objectifs spécifiques en matière d'enfance : un projet d'extension des locaux (1,11 M€), une redéfinition des modalités d'accueil pour prendre en compte les lois de 2002 et de 2007, une augmentation du temps de travail du personnel et un taux d'occupation à 85 % pour pouvoir accueillir les mineurs de façon progressive.

Le bilan du CPOM met en évidence une « sous activité récurrente » de la MECS et un non-respect des objectifs CPOM et des engagements financiers. Pour autant, le département prépare un avenant, en vue d'augmenter la capacité d'accueil de l'établissement pour permettre l'accueil de MNA.

7.4.2.3. La diversification des modes de prise en charge

Un premier volet de la diversification concerne le développement des mesures « en milieu ouvert », qui consistent à faire intervenir des éducateurs spécialisés auprès d'enfants qui continuent de résider au domicile familial. En Ariège, la part des mesures de ce type ne progresse globalement pas au cours de la période.

La prépondérance du placement en famille d'accueil limite les possibilités de diversification des types de prise en charge, pour mieux s'adapter aux besoins de l'enfant.

La mise en œuvre des mesures éducatives par des agents du département lui en donne la maîtrise. Un même centre local peut à la fois faire un signalement et appliquer les mesures décidées. Pour autant, elle peut poser des difficultés. Les remplacements d'agents absents par des non titulaires peuvent engendrer un fort *turn-over*, y compris pour un même enfant, voire la mobilisation ponctuelle d'assistantes sociales à la place d'éducateurs.

⁴³ L'APAJH est une association qui intervient à titre principal en matière de handicap mais également en protection de l'enfance, avec la gestion du centre d'insertion socio-éducatif Léo Lagrange, ESSMS qui regroupe une maison d'enfants à caractère social de 10 places, une résidence sociale de 4 places, un appui technique à l'accueil en famille et un accompagnement socio-éducatif. L'enfance représente ainsi 14 places sur les 325 places dont dispose l'APAJH.

tableau 19 : Les mesures éducatives

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| AED | 94 | 102 | 110 | 95 | 122 |
| AEMO | 238 | 221 | 208 | 231 | 219 |
| Sous-total | 332 | 323 | 318 | 326 | 341 |
| TOTAL MESURES ASE | 601 | 599 | 598 | 608 | 641 |
| MESURES EDUCATIVES / ASE (%) | 55 % | 54 % | 53 % | 54 % | 53 % |

Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur

Le département souhaite mettre en œuvre une expérimentation en matière de mesures de placement dans le cadre du maintien à domicile, par un redéploiement de places d'accueil existantes. Dans la même logique, une expérimentation est en cours afin de développer les moyens en amont, et soutenir les parents pour éviter le placement de leur enfant. Au 31 décembre 2017, la part des mesures de parrainage et auprès de tiers dignes de confiance représentait 6,9 % de l'ensemble des mesures (total de 422 mesures concernant les mineurs). Le placement séquentiel, qui combine des temps au sein de la famille d'origine et d'autres en famille d'accueil ou en établissement est encore peu utilisé. Enfin, le placement à domicile et l'AEMO renforcée contribuent également à la diversification des prises en charge. Ces mesures, qui impliquent l'intervention de professionnels plusieurs fois par semaine, ne sont pas encore pratiqués. L'ordonnateur a indiqué que ce type de mesures devrait se développer.

7.4.3. La maîtrise des coûts

Les crédits mobilisés pour l'ASE augmentent de 16 % entre 2013 et 2017 (hors frais de personnel autre que les assistants familiaux), tandis que le nombre d'enfants pris en charge progresse de 13,8 %.

Le niveau de dépenses par enfant connaît une hausse de 1,9 % au cours de la période, pour atteindre, en 2016, 20,8 k€ par enfant pris en charge (cf. annexe 16), un niveau inférieur à la moyenne nationale (25,5 k€⁴⁴). Le placement en établissement est le mode de prise en charge présentant le coût par enfant le plus élevé, de 67,4 k€, tandis que les mesures éducatives présentent le coût par enfant le plus faible, de 1,8 k€ (cf. annexe 17 et annexe 18).

7.4.3.1. Le coût des mesures de placement et la tarification des établissements

Les dépenses totales afférentes au placement en famille d'accueil progressent de 22 % entre 2013 et 2017 (cf. annexe 17). Malgré cette progression globale des dépenses, le coût unitaire d'un enfant placé en famille d'accueil recule de 10 % entre 2013 et 2017, du fait de l'augmentation plus rapide du nombre d'enfants placés sur ce type de prise en charge : ce coût unitaire s'établit en 2017 à 27,4 k€ soit un niveau supérieur, de 29 %, au coût moyen de prise en charge des enfants à l'ASE toutes mesures confondues. Compte tenu du volume que représente le placement familial en Ariège, le département doit rechercher une meilleure maîtrise de son coût.

⁴⁴ En 2016, les dépenses d'ASE de l'ensemble des départements s'élevaient à 7 537 842 000 € (DREES, enquête aide sociale France métropolitaine et département et région d'outre-mer, hors Mayotte), pour 299 600 enfants pris en charge (rapport de l'ONPE au gouvernement et au parlement, 2017).

Pour fixer les tarifs des établissements (enfance, établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, handicap), le conseil départemental fixe chaque année un taux d'évolution, sur la base de l'article L. 313-8 du CASF. Le montant des charges et des produits s'appuie sur les propositions budgétaires des établissements et l'analyse du compte administratif de l'année N-2. Ce mode de calcul crée une stabilité d'une année sur l'autre. Toutefois la délibération n'intervient pas toujours à la même date, entre novembre N-1 et mars N. Il conviendrait que le conseil départemental délibère de façon régulière en fin d'année N-1, pour faciliter la préparation budgétaire des établissements et donner aux élus et aux services une lisibilité de la politique à venir en la matière.

De 2013 à 2016, la délibération fixait un taux d'évolution différent selon les groupes de dépenses d'exploitation, de personnel ou de structure. Depuis 2017, la délibération fixe un taux global d'évolution, hors mesures nouvelles et reprises des résultats. Ce taux, qui pouvait dépasser 1,3 % en début de période, a été ramené à 0 % en 2018.

Les versements du département aux ESSMS ont progressé de 7 % de 2013 à 2016 pour décroître de 3 % en 2017. Ramenées au nombre d'enfants placés, ces dépenses font apparaître un coût par enfant du placement en établissement de 67,4 k€ en 2017 (cf. annexe 17). Le coût du placement en établissement est ainsi plus de deux fois plus élevé que le coût du placement en famille d'accueil et il progresse de 5 % au cours de la période. Le conseil départemental est invité à poursuivre la démarche engagée de maîtrise des dépenses de placement en établissement, en développant la contractualisation.

Globalement, le coût par enfant placé (en famille d'accueil ou en établissement) est plus élevé que les dépenses globales par enfant pris en charge par l'ASE. Cette différence est due au coût nettement inférieur des mesures éducatives, en milieu ouvert ou à domicile.

7.4.3.2. Le coût des mesures éducatives

Du fait de la gestion directe de ce type de prise en charge, le coût des mesures éducatives se compose principalement de la masse salariale des éducateurs spécialisés employés par la collectivité, complétée du coût des actions collectives qu'ils conduisent et des mesures éducatives confiées à des tiers lorsqu'elles se situent à l'extérieur du territoire ariégeois. Le coût des mesures éducatives est nettement inférieur au coût du placement et, de surcroît, reste stable sur la période (cf. annexe 18). Outre l'objectif de diversification des types de prises en charge des enfants de l'ASE fixé au plan national par la loi du 14 mars 2016, le développement des mesures éducatives constitue également un enjeu de maîtrise des coûts pour la collectivité.

7.4.3.3. La prise en charge du transport

Le transport des enfants pris en charge par l'ASE est assuré par les familles d'accueil et les établissements. Les transports du quotidien sont intégrés dans l'indemnité d'entretien allouée à la famille d'accueil au prorata du nombre de jours de présence de l'enfant. D'autres déplacements (droits de visite des parents, soins spécifiques non existants sur le département) peuvent être pris en charge sous la forme de remboursements complémentaires. Ils sont précisés dans le contrat d'accueil conclu avec la famille. Enfin, les assistants familiaux bénéficient de la prise en charge de leurs propres frais de déplacement. Les dépenses liées au transport des enfants placés et aux déplacements des assistants familiaux sont stables sur la période au contrôle (entre 241 k€ en 2013 et 232 k€ en 2017). Ils représentaient 1,80 % des dépenses totales d'ASE en 2017. Les

établissements assurent les transports des enfants qui leur sont confiés, en recourant généralement aux transports en commun. Leurs frais sont intégrés au prix de journée donnant lieu au financement versé par le conseil départemental.

7.5. L'intervention du département dans les parcours en protection de l'enfance

7.5.1. L'entrée dans le dispositif

Dans près de trois quarts des cas (cf. annexe 19), les enfants entrent dans le dispositif de protection de l'enfance par l'intermédiaire de la CRIP. Dans les cas de signalements donnant lieu à saisine directe du juge, celui-ci assure une transmission effective aux services du département de l'évaluation des situations et du suivi des signalements.

La CRIP de l'Ariège a été mise en place en 2008 avec les institutions compétentes⁴⁵ dans le cadre d'un protocole qui définit avec précision l'organisation de la cellule, les modalités de transmission des informations préoccupantes, les méthodes d'évaluation et de prise de décision. Les interlocuteurs uniques sont désignés au sein de chaque institution et une procédure est prévue pour les situations d'extrême gravité et d'extrême urgence. L'obligation d'information des parents est prise en compte.

Il serait certainement utile d'actualiser le protocole de 2008, afin de prendre en compte les évolutions du cadre législatif et réglementaire et des phénomènes nouveaux, tel l'augmentation du nombre de MNA. Les démarches engagées par l'ordonnateur, des projets de conventions visant à impliquer davantage les médecins libéraux et les services hospitaliers, ou à traiter avec le préfet et le parquet de la problématique spécifique des MNA, restent à finaliser. Une réflexion sur les modalités de recueil des informations serait également pertinente, notamment pour optimiser la place des outils numériques dans le dispositif⁴⁶.

La CRIP produit un bilan annuel détaillé, qui souligne une progression de son activité de 45 % depuis 2013 (cf. annexe 19). Pour autant, le nombre de signalements directs ayant également progressé, la proportion d'entrées dans le dispositif par la CRIP n'augmente pas sur la période.

La CRIP est située au sein de la DAEFP, placée sous l'autorité du médecin chef de PMI, désigné médecin référent pour la protection de l'enfance, au sens de l'article 7 de la loi du 14 mars 2016. Les évaluations sont réalisées par les équipes des centres locaux qui adressent un rapport d'évaluation à la directrice adjointe, pour décision et transmission éventuelle au Parquet. Ce fonctionnement, aujourd'hui opérationnel, est issu de la réorganisation de 2015. Il permet un recul pour l'appréciation des décisions et une plus grande homogénéité sur le territoire, par rapport à la situation antérieure, où chaque direction territoriale était décisionnaire. Pour autant, des limites sont à relever. Des difficultés surviennent régulièrement dans les relations entre la cellule et les territoires. La cellule ne parvient pas toujours à réunir l'ensemble des informations utiles à l'analyse des situations. Les équipes de terrain ont pu avoir l'impression de perdre leur capacité à influencer sur les décisions. Le degré d'implication des interlocuteurs uniques est inégal, de sorte que les services doivent souvent les relancer pour obtenir des compléments d'information, au risque,

⁴⁵ Préfet, président du conseil départemental, président du tribunal de grande instance, inspecteur d'académie, procureur de la République, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, directeur de la CAF, directeur général adjoint de la MSA, directeur des trois centres hospitaliers, président de l'ordre des médecins.

⁴⁶ Le protocole de 2008 privilégiait la transmission par fax et soumettait la transmission par courrier électronique à des conditions restrictives.

parfois, de dépasser les délais légaux. Enfin, la visibilité de la cellule pourrait être renforcée, notamment sur le site internet du département.

Les situations d'urgence sont traitées prioritairement par le recours au foyer départemental de l'enfance, géré par l'association départementale pour la sauvegarde de l'enfant aux aînés de l'Ariège (ADSEA09). Selon la convention établie avec l'ADSEA09, le foyer accueille le jeune pour une durée maximum d'un mois, et adresse un rapport de situation avant la fin de ce délai, pour une réorientation. Le faible nombre de places du foyer a conduit le conseil départemental à recourir à des placements en famille d'accueil, notamment pour des MNA.

7.5.2. Le suivi de la prise en charge des mineurs protégés

Le département s'efforce de mettre en œuvre les principes issus de la loi du 14 mars 2016. Avant tout placement en établissement ou en famille d'accueil, les services recherchent si un proche peut accueillir l'enfant (tiers dignes de confiance dans le cas des décisions de justice et contrat de parrainage dans le cas de décisions administratives). L'objectif est d'éviter, ou de limiter, toute rupture dans le parcours de l'enfant. Pour autant, ces mesures se développent encore lentement. Des possibilités d'accueil d'une même fratrie concernée par un placement sont recherchées ; en cas d'impossibilité, des rencontres dans l'une ou l'autre des familles d'accueil sont organisées.

Le maintien du lien de l'enfant avec ses parents est recherché, notamment dans le cadre de lieux de médiation familiale, en présence d'un travailleur social. La convention-cadre de 2016 évoquée *supra* contribue à développer ces dispositifs. Deux associations proposent des lieux permettant d'accueillir parents et enfants dans le cadre de ces rencontres « médiatisées ».

Les relations existantes entre autorités judiciaires et services du conseil départemental favorisent le suivi des enfants pris en charge. Les rapports de situation, établis par les référents éducatifs des centres locaux, et validés par la DAEFP, sont transmis au juge des enfants. Les décisions du parquet et du juge sont adressées à la DAEFP puis envoyées au centre local concerné et au service administratif ASE. Les travailleurs sociaux sont présents lors de l'audience chez le juge des enfants et apportent en direct des précisions sur la situation de l'enfant.

L'ensemble des documents concernant un enfant pris en charge (rapports, contrats, accord des parents, calendriers de visites, couverture sociale, jugement...) est réuni dans un dossier, auquel correspond un code fourni par le logiciel. Les dossiers se trouvent dans une pièce spécifique ; ils ne peuvent être recherchés que par les agents de l'ASE, en vue de garantir la protection des données personnelles. Les travailleurs sociaux des centres locaux transmettent à la DAEFP les différents documents de suivi.

S'agissant des dossiers eux-mêmes, leur contenu est à améliorer pour assurer un suivi précis et régulier des parcours, à partir d'une évaluation périodique des besoins. La composition des dossiers manque d'homogénéité : celle-ci pourrait résulter d'une composition-type d'un dossier d'ASE, décliné par type de mesure, avec la liste des pièces qui le composent. En outre, le contenu des dossiers concerne les seules pièces de procédure administrative : l'état de santé de l'enfant et son parcours éducatif, notamment, sont très peu documentés. Enfin, dans le cas de fratries prises en charge au titre de l'ASE, les frères et sœurs sont souvent intégrés dans un même dossier, souvent peu structuré.

Le PPE est l'outil que le législateur a mis en place, depuis 2007, pour améliorer le suivi et garantir la stabilité du parcours de l'enfant. La collectivité utilise le PPE depuis peu (2018), et de façon partielle. Le département a décidé de mettre en place cet outil, d'abord pour les mesures de placement judiciaire. Selon l'ordonnateur, une fois le PPE en place pour les mesures judiciaires qui s'imposent aux parents, il pourra être généralisé aux mesures administratives qui donnent lieu à un accord des parents. Une application du PPE, simultanément, aux mesures administratives aurait peut-être été plus aisée.

L'utilisation de ce nouvel outil, en effet, nécessite un temps d'adaptation des professionnels et des parents. La collectivité a ainsi dû engager une démarche de formation sur deux ans, de l'ensemble des professionnels de l'ASE. Le projet de mise en place du PPE a été conduit par un professionnel des services en 2017, avec la participation de partenaires, familles et mineurs afin les sensibiliser et de formaliser ce nouveau dispositif. La procédure afférente à l'utilisation du PPE sera revisitée lors de la mise en place du nouveau système d'information qui modifiera les méthodes d'archivage avec l'introduction de la dématérialisation des documents.

La commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle, chargée d'examiner la situation des enfants confiés à partir de l'outil PPE, n'est pas encore en place et serait, selon l'ordonnateur, en cours de constitution

La chambre recommande d'améliorer le suivi des parcours des enfants pris en charge au titre de l'ASE en généralisant le projet pour l'enfant.

Recommandation

5. Améliorer le suivi des parcours des enfants pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance en généralisant le projet pour l'enfant. *Non mise en œuvre.*

7.5.3. La fin des mesures de protection de l'enfance

Contrairement à ce que prévoit la loi du 14 mars 2016 le département n'a pas engagé d'action particulière visant à renforcer l'accompagnement des mineurs à leur sortie des dispositifs ASE, ni concernant l'éventuel retour de pupilles de l'État à leur famille d'origine.

L'accompagnement des jeunes majeurs issus de la protection de l'enfance dans leur démarche d'insertion dans la vie sociale et professionnelle est, pour sa part, facultatif pour les conseils départementaux. Il constitue pourtant un enjeu primordial pour ces populations, comme le soulignait l'avis du conseil économique, social et environnemental de juin 2018 sur la protection de l'enfance⁴⁷.

Le contrat jeune majeur (CJM) est l'instrument privilégié pour assurer un accompagnement aux jeunes majeurs issus de l'ASE. Ce dispositif est en place en Ariège et n'est pas remis en cause, ni dans son principe ni dans son volume. Au cours de la période au contrôle, le nombre de CJM progresse de 9 % et la part des CJM par rapport au nombre total de mesures passe de 6 à 8 %.

⁴⁷ Conseil économique, social et environnemental, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, avis, juin 2018 : « alors que la période de transition à l'âge adulte est plus longue et plus difficile que par le passé pour l'ensemble des jeunes au sein de la population générale, les jeunes de l'ASE doivent souvent sortir à 18 ans de la protection de l'enfance en situation d'autonomie. Il est ainsi demandé plus (de maturité, de ressources) à ceux et celles qui ont moins (de soutiens familiaux, de réseau social) ».

Les CJM représentent une faible part des dépenses totales de l'ASE (entre 1 et 2 %). Leur montant progresse de 2013 à 2015 puis diminue de 2015 à 2017. Pour autant, leur progression sur la période (20 %) est plus rapide que la progression des dépenses d'ASE en général (16 %).

tableau 20 : L'accompagnement des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Nombre de contrats jeunes majeurs | 39 | 41 | 53 | 51 | 56 |
| Total mesures | 640 | 640 | 651 | 659 | 697 |
| Part CJM / mesures | 6 % | 6,4 % | 8,1 % | 7,7 % | 8 % |
| Dépenses CJM | 152 198 | 165 528 | 290 708 | 204 169 | 182 977 |
| Dépenses totales ASE | 13 148 431 | 13 110 987 | 13 997 149 | 14 412 407 | 15 250 920 |
| Part CJM / dépenses | 1,2 % | 1,3 % | 2,1 % | 1,4 % | 1,2 % |

Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur

Enfin, le département met en œuvre un dispositif spécifique pour les mineurs de 17 ans, en vue d'anticiper leur sortie de l'ASE : il s'agit du contrat d'accompagnement à la vie sociale. L'accompagnement éducatif est assuré par l'équipe d'une MECS sur la base d'un forfait mensuel de 900 €, qu'elle facture au département, auquel s'ajoute une aide éventuelle de 400 € maximum par mois versée au jeune. À la majorité ces jeunes peuvent être logés en colocation dans des appartements. La collectivité envisage d'étendre ce dispositif aux MNA qui atteignent leur majorité.

7.6. L'accueil des mineurs non accompagnés et les flux avec les autres territoires

7.6.1. Un territoire d'accueil

D'après les informations communiquées par l'ordonnateur, l'Ariège attire depuis plusieurs années des familles en situation de précarité, notamment issues de la métropole toulousaine ou du nord de la France, du fait de niveaux de loyers plus accessibles. Ces familles sollicitent souvent des aides financières au titre de l'ASE, dans l'attente d'ouverture de droits au RSA et des allocations familiales. Le département n'assure pas de suivi spécifique de ces situations.

Certaines familles d'accueil ou établissements accueillent de façon privilégiée, voire très majoritairement, des enfants issus d'autres départements. L'exemple de la MECS Jeanne Petite, gérée par l'Institut protestant, est significatif de ce phénomène. Cet établissement de 58 places reçoit depuis plusieurs années un public spécifique, orienté notamment par d'autres départements et, de façon croissante, des MNA. En 2018, l'établissement accueille des mineurs issus de neuf départements (Vendée, Haute-Garonne, Bouches-du-Rhône, Val d'Oise...), seulement deux mineurs sur 85 sont issus de l'Ariège et un seul est de nationalité française.

Bien que dans des proportions moindres, d'autres établissements sont également concernés par l'accueil d'une proportion importante de mineurs issus d'autres départements, principalement de Haute-Garonne, et de MNA. Il s'agit en particulier de la MECS La Plante (quatre enfants sur cinq issus de Haute-Garonne en mai 2018), du Moulin des Prés (les neuf enfants accueillis au 31 mai 2018 sont issus de Haute-Garonne, dont quatre MNA) et du Foyer Pyrène (27 enfants sur 32 issus de Haute-Garonne en mai 2018).

Cette tradition d'accueil de mineurs issus d'autres territoires pourrait poser des difficultés de capacité d'accueil dans un contexte marqué par l'arrivée croissante en Ariège de MNA.

7.6.2. La progression du nombre de mineurs non accompagnés

L'Ariège est un territoire qui connaît depuis plusieurs années une croissance importante du nombre de MNA, à la fois du fait de sa localisation en zone frontalière proche de l'Espagne et, surtout, de la tradition d'accueil d'enfants et de familles précaires évoquée *supra*. Dans le cadre du dispositif de répartition mis en place au niveau national, les mineurs isolés qui arrivent sur un territoire peuvent être réorientés vers d'autres départements. Au cours de la période, aucun MNA n'a été réorienté vers l'Ariège. En revanche, des MNA arrivés en Ariège ont été de façon croissante orientés pour être pris en charge hors du département, dans le cadre de ce dispositif (de 4 en 2013, à 81 en 2017). Ces flux donneront lieu à compter de 2018 à des versements du département de l'Ariège aux départements de destination.

Le nombre de MNA pris en charge par le département est multiplié par trois au cours de la période au contrôle. Le nombre de personnes concernées par une mise à l'abri le temps que leur minorité soit évaluée, croît dans des proportions encore plus grandes (de 5 à 165 personnes entre 2013 et 2017). Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'en 2018, 200 personnes ont été concernées par une mise à l'abri le temps que leur minorité soit évaluée et 70 MNA étaient concernés par une mesure de placement.

tableau 21 : Les mineurs non accompagnés⁴⁸

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------|----------|----------|-----------|-----------|
| Nombre de MNA arrivés | n.d. | n.d. | 25 | 40 | 165 |
| Nombre de MNA pris en charge | 18 | 19 | 23 | 25 | 45 |
| Nombre de jeunes majeurs étrangers pris en charge | 1 | 2 | 7 | 11 | 15 |
| Nombre de MNA concernés par la mise à l'abri | 5 | 9 | 23 | 40 | 165 |
| Coût de la prise en charge des MNA (€) | 515 900 | 605 000 | 717 600 | 780 000 | 1 205 000 |
| Dont coût de l'évaluation | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Dont coût de la mise à l'abri | 7 700 € | 13 000 € | 69 500 € | 181 400 € | 778 600 € |
| Montant versé par l'État au titre de la compensation | 0 € | 12 500 € | 25 000 € | 27 500 € | 55 500 € |

Source : ordonnateur

Le coût de la prise en charge des personnes reconnues dans ce cadre comme mineures, a plus que doublé au cours de la période, et représente 1,2 M€ en 2017. Le coût de l'évaluation de la réalité de la minorité n'est pas connu par les services du département. Le coût de la mise à l'abri des personnes en attente d'évaluation de minorité a été multiplié par 100 sur la période, et atteint près de 780 k€ en 2017. Cette progression n'est pas due uniquement à l'augmentation du nombre de personnes concernées, mais tient aussi à une méthode défailante d'évaluation de minorité, qui impliquait des délais croissants, pouvant atteindre trois mois ; la compensation de l'État, calculée sur la base de 5 jours, ne pouvait dès lors couvrir qu'une part minimale des frais engagés par le conseil départemental (7,1 % en 2017). La chambre invite le département à suivre avec plus de précision les délais et le coût de l'évaluation de minorité.

⁴⁸ Les mineurs isolés étrangers arrivés sont les mineurs isolés qui arrivent sur le territoire ariégeois. Les mineurs isolés étrangers pris en charge sont ceux que le département prend en charge une fois leur minorité établie, au même titre que tout autre mineur. Les mineurs isolés étrangers concernés par la mise à l'abri sont les personnes que le département prend en charge en attendant que leur minorité soit établie.

7.6.3. L'évaluation de minorité

Le dispositif d'évaluation de minorité en place en début de période était sommaire : un travailleur social du département était affecté à cette mission, après avoir reçu une formation. Les évaluations réalisées prenaient du temps et étaient fréquemment renvoyées par le parquet judiciaire, qui les jugeait trop peu probantes. La fiabilité de ses méthodes, fondées sur les papiers d'identité et des radiologies osseuses, s'est avérée limitée, compte tenu notamment de fraudes aux papiers d'identité révélées fin 2017.

L'inefficacité de ce dispositif et les coûts qu'il induisait ont conduit le département à lancer en 2017 un appel à projet en vue de la mise en place d'un dispositif départemental d'accueil, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés (DDAEOMI) destiné aux MNA primo-arrivants. L'objectif poursuivi est de réduire les délais et, par conséquent, la durée et le coût de la phase de mise à l'abri. La procédure de l'appel à projets s'est achevée en février 2018, avec la sélection de l'association nationale de recherche en action sociale, gestionnaire d'hébergements et de centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés⁴⁹. Basée en Haute-Garonne, cette association est également chargée du dispositif d'évaluation de minorité des MNA dans ce département.

Le DDAEOMI permet au département de mobiliser pendant plusieurs jours, sur un lieu d'hébergement, des intervenants spécialisés dans l'évaluation de minorité issus de plusieurs disciplines. La collectivité ne dispose pas encore de bilan de ce dispositif : il conviendra d'en effectuer un, au terme de la première année complète de fonctionnement.

En parallèle, le département met en place un protocole visant à préciser la répartition des rôles et les conditions de collaboration entre les services de l'État, les autorités judiciaires et la collectivité en matière d'accueil des MNA.

7.6.4. La prise en charge des mineurs non accompagnés

Une fois la minorité de la personne établie, le département est responsable de sa prise en charge dans le cadre du droit commun de l'ASE. Pour autant, ces publics peuvent avoir des besoins spécifiques à prendre en compte. Plus que d'autres mineurs, les MNA accordent une priorité à leur insertion professionnelle avant l'atteinte de leur majorité, condition du maintien sur le territoire national.

En Ariège, la tendance est de placer les MNA de plus en plus souvent en familles d'accueil, qui présentent un coût plus bas mais n'offrent pas nécessairement de possibilités de prise en charge de besoins spécifiques.

tableau 22 : Modalités de prise en charge des mineurs non accompagnés

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|
| Nombre de MNA pris en charge | 18 | 19 | 23 | 25 | 45 |
| Mineurs accueillis au Foyer Enfance | 6 | 4 | 3 | 2 | 2 |
| Mineurs accueillis en Etablissements | 8 | 8 | 9 | 5 | 6 |
| Mineurs accueillis en Familles d'Accueil | 4 | 7 | 11 | 18 | 37 |

Source : ordonnateur

⁴⁹ Il s'agit des centres d'accueil et d'orientation mis en place suite au démantèlement de la « jungle » de Calais en 2016.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département de l'Ariège assume son rôle de chef de file de la politique de protection de l'enfance. Il doit renforcer sa capacité à piloter cette politique publique, en mettant en place, comme prévu, l'observatoire départemental et en poursuivant l'adaptation de l'organisation de ses services. Un nouveau schéma de l'enfance doit être adopté.

Les objectifs de la loi de protection de l'enfant du 14 mars 2016 ne sont pas encore tous atteints : le poids des mesures judiciaires est toujours très majoritaire, mais dans des niveaux inférieurs à la moyenne nationale. La diversification des prises en charge, notamment la progression des mesures éducatives, démarre lentement. Le département n'est pas encore organisé pour assurer un suivi du parcours des enfants au sens de la loi de 2016, le projet pour l'enfant ayant été mis en place tardivement et partiellement.

Les dépenses de la politique ASE progressent au cours de la période, notamment du fait de la rémunération des assistants familiaux, principal mode d'accueil de placement sur le territoire, alors même que le coût par enfant pris en charge est globalement inférieur au coût moyen national. Le coût des mesures éducatives est maîtrisé. Au cours de la période au contrôle, le département a connu une forte progression du nombre de MNA et des coûts afférents.

8. L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

Le département de l'Ariège s'est engagé dans une politique d'aménagement numérique du territoire, et ce depuis plus de 10 ans, d'abord dans le cadre du haut débit (réseau cuivre), puis du THD (fibre optique).

8.1. Le réseau d'initiative publique de première génération

À compter de 2003, le département a conduit un projet de déploiement de l'accès à internet en haut débit, dans le cadre d'un réseau d'initiative publique (RIP) dit de première génération dont l'exploitation et la commercialisation ont été confiées à Ariège Télécom en 2007⁵⁰, dans le cadre d'une DSP d'une durée de 20 ans.

8.1.1. Le budget annexe haut débit

Le budget annexe, créé par délibération du 28 novembre 2005, individualise les flux financiers imputables au RIP haut débit et retracera également les flux du RIP THD.

La redevance versée par le délégataire, au titre de l'usage des infrastructures, constitue la ressource de fonctionnement du budget. En revanche, le budget annexe ne retrace pas la redevance versée pour occupation du domaine public qui devrait y figurer et qui est portée au budget principal (56 k€ en 2016) : la collectivité est invitée à réexaminer ce mode de versement. La redevance passe de 373 k€ en 2015 à 368 k€ en 2017. La chambre relève que les montants portés au budget annexe, conformes aux modalités de calcul prévues par la convention, présentent des discordances avec les comptes de résultat du délégataire certifiés par le commissaire aux comptes (CAC). Dans sa

⁵⁰ Créée en 2007 Ariège Télécom, filiale de SFR collectivités (auparavant LD collectivités, signataire du contrat) s'est substituée à cette dernière par voie d'avenant dans ses droits et obligations tirés du contrat initial.

réponse, l'ordonnateur indique que des explications sur les discordances constatées en 2016 et 2017 lui ont été fournies par le délégataire, qui a reconnu par ailleurs que ce sont les termes du contrat qui s'appliquent.

tableau 23 : Redevances du délégataire

| *en milliers d'euros | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann.moy. |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|---------------|
| Redevances encaissées | 250 | 312 | 373 | 346 | 368 | 10,2 % |
| Redevances déclarées payées | 332 | 332 | 420 | 325 | 570 | 14,47 % |
| Différence | 82 | 20 | 47 | - 21 | 202 | |

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes rendus techniques et financiers d'Ariège Télécom

Sur la période au contrôle, le résultat de fonctionnement du budget annexe se dégrade, passant de 103 k€ en 2013 à - 53 k€ en 2017. La CAF brute se réduit de - 34,7 % et les quotes-parts de subventions d'investissements transférables progressent moins vite que les dotations aux amortissements (15,4 % contre 18,4 %). Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir que le budget annexe présente un excédent cumulé de 402 k€ sur la période. Pour autant, en 2017, la CAF et les reprises sur subventions ne couvrent que 97,3 % des amortissements réalisés.

Cette dynamique résulte de la progression des dépenses d'équipement sur la période : s'élevant à 10,01 M€ en cumul, elles sont principalement financées par des subventions nouvelles versées par le département (7,14 M€ sur un total de 8,15 M€). Elles portent sur des « réseaux divers » et conduisent à s'interroger sur le périmètre réel de la délégation consentie à Ariège Télécom : ces immobilisations ne sont en effet ni concédées, ni affectées, ni mises à disposition, mais sont considérées comme des biens propres et exclusifs de la collectivité.

La gestion déléguée du service et son objet, la construction d'un réseau haut débit, qui est une activité soumise à la TVA, pourraient lui conférer un caractère industriel et commercial au sens des critères posés par la jurisprudence⁵¹. Pour autant, il est qualifié de service public administratif, permettant que son équilibre financier soit assuré substantiellement par des financements publics.

Les dépenses d'équipement pour l'aménagement du réseau sont très importantes au regard des recettes tirées de la redevance. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que les performances médiocres des réseaux ADSL⁵² et le coût élevé de la location imposé par l'opérateur historique ont contribué à entretenir un montant de redevance modéré, les fournisseurs d'accès internet (FAI) étant très attentifs au coût de location du réseau de collecte. Le coût net supporté par le département est conséquent. Le volume de ces dépenses, augmenté des diverses subventions versées par ailleurs à Ariège Télécom (une subvention de 7,18 M€ a été accordée sur 12,14 M€ de dépenses d'équipement réalisées, soit un taux de subvention de 59,18 %), souligne le déséquilibre financier du projet et l'absence de répartition des risques au titre de la DSP, le département les assumant seul. Toutefois, l'ordonnateur souligne, dans sa réponse, que le coût net pour la collectivité a été amoindri par la perception de subventions d'investissement (plus de 8 M€, de 2013 à 2017).

⁵¹ Conseil d'État, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques.

⁵² L'ADSL (*asymmetric digital subscriber line*) ou DSL est une technique de communication numérique qui permet d'utiliser une ligne téléphonique pour transmettre et recevoir des données numériques de manière indépendante du service téléphonique.

8.1.2. La délégation de service public à Ariège Télécom

8.1.2.1. Un périmètre peu lisible du fait de modifications par voie d'avenants successifs

La convention de DSP a fait, depuis 2007, l'objet de neuf avenants, dont cinq sur la période au contrôle, posant la question de la qualité de la définition initiale du besoin. L'ordonnateur rappelle le contexte très complexe dans lequel la DSP à Ariège Télécom est intervenue. Pour autant, la chambre relève que l'impact de ces avenants sur l'économie générale du contrat est complexe à évaluer, y compris par la collectivité.

Le département a fait le choix de réaliser l'essentiel des équipements en affermage mais des ouvrages ont été également mis à la charge du délégataire de façon croissante, sans que les périmètres d'intervention respectifs des parties soient clairement établis. Par ailleurs, le coût engendré par les infrastructures à construire et la prise en charge financière de l'opération par le délégant et/ou le délégataire ne sont plus précisés après l'avenant n° 7. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les avenants postérieurs à l'avenant n° 7 portaient sur des maximisations des recettes que génère l'infrastructure construite jusqu'à l'avenant n° 7 inclus. Or en 2017, de nouvelles infrastructures ont été construites sur des communes différentes de celles pour lesquelles l'extension de la dorsale avait été décidée à l'avenant n° 7 de 2014. Ces infrastructures n'entrent pas dans le plan de financement adossé à l'avenant n° 7. Plus largement, alors que le plan de financement prévoyait un coût de 2 M€ pour le département pour financer les infrastructures prévues à l'avenant, la collectivité a supporté, entre 2015 et 2017, 6,57 M€ de dépenses d'investissements. Ce surcoût tend à confirmer le fait que l'infrastructure a continué d'évoluer postérieurement à l'avenant de 2014 sans que les coûts de construction et plus largement les conséquences financières en aient été évalués.

Enfin, sur la période au contrôle, les plans d'affaires prévoyaient un excédent d'exploitation. Or les comptes de résultat font apparaître un déficit, parfois conséquent, dû au volume des charges d'exploitation. Si le résultat net s'approche des données prévisionnelles, c'est par le seul jeu des produits exceptionnels : le déficit de l'exploitation est réduit grâce aux reprises des subventions d'investissement, qui compensent une exploitation peu viable.

tableau 24 : Comptes de résultats

| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|-------------------------------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|
| | CPR avenant n° 7 | CR CAC |
| Résultat d'exploitation | 245 690 | - 525 147 | 203 508 | - 172 527 | 121 948 | - 271 021 | 279 944 | - 223 954 |
| Résultat courant avant impôts | 178 989 | - 591 828 | 134 004 | - 266 147 | 25 863 | - 300 981 | 184 608 | - 251 286 |
| Résultat net | 178 989 | 179 200 | 134 004 | 171 477 | 25 863 | 136 644 | 184 608 | 187 539 |

Source : CRC d'après les comptes prévisionnels de résultat annexés à l'avenant n° 7 et les comptes de résultat du CAC

8.1.2.2. La redevance et l'équilibre financier de la convention

Sur la période au contrôle, le niveau de la redevance annuelle pour occupation du réseau résulte des dispositions de deux avenants, qui prévoient une part fixe (droit d'usage du réseau) et une part variable (22,50 % de l'EBE dans la limite de 470 k€), soit une redevance maximale de 638 k€.

S'agissant de la part variable, l'avenant n° 6 dispose que « les recettes liées aux ouvrages, objet du présent article, [...] sont prises en compte dans le calcul de la part variable de la redevance annuelle d'occupation du réseau ». Selon les données du délégataire, la part variable de la redevance annuelle progresse, de 164 k€ en 2013, à 402 k€ en 2017, pour une redevance globale de 570 k€. En appliquant la clé de calcul de la redevance, telle que définie à la convention modifiée (22,50 % de l'EBE), les données obtenues diffèrent des montants constatés.

tableau 25 : Évolution de la redevance

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variation 2013 - 2017 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|--------------------------|
| Redevance versée | 332 | 332 | 420 | 325 | 570 | 71,69 % |
| <i>Dont part variable</i> | <i>164</i> | <i>164</i> | <i>252</i> | <i>157</i> | <i>402</i> | <i>145,12 %</i> |
| Chiffre d'affaires | 5017 | 5358 | 5340 | 5207 | 5446 | 8,55 % |
| EBE | 638 | 909 | 792 | 891 | 941 | 47,49 % |
| <i>Part variable théorique</i> | <i>144</i> | <i>205</i> | <i>178</i> | <i>200</i> | <i>212</i> | <i>47,49 %</i> |
| <i>Redevance annuelle théorique (part variable théorique + part fixe)</i> | <i>312</i> | <i>373</i> | <i>346</i> | <i>368</i> | <i>380</i> | <i>21,88 %</i> |

Source : CRC d'après les comptes rendus techniques et financiers d'Ariège Télécom

Le montant de cette redevance semble faible, au regard des charges supportées par le département au titre du déploiement du RIP. Les comptes prévisionnels, annexés à l'avenant n° 7, évaluent à 5,77 M€ le montant total des redevances perçues par la collectivité, sur la base d'hypothèses de commercialisation optimistes au regard de l'obsolescence grandissante du haut débit. Dans sa réponse, l'ordonnateur estime que la transition du réseau ADSL vers la fibre sera progressive. Dans un bilan établi en 2016, la collectivité a évalué ses dépenses d'équipement à 15 M€ sur un total de 40 M€ (contre 8 M€ pour le délégataire et 17 M€ de subventions). Ces coûts n'intègrent toutefois pas les investissements retracés au budget annexe et hors champ de la délégation (10,1 M€ sur la période). De surcroît, le département a subventionné le délégataire à hauteur de 59,18 % des investissements qu'il a réalisés au titre de la convention (7,18 M€ sur un total de 12,14 M€ de dépenses d'équipement).

La trésorerie et les *cashflows*⁵³ montrent sur la période des écarts significatifs entre les comptes prévisionnels d'exploitation et le réalisé (cf. annexe 20) : le *cashflow* lié au financement est fortement négatif (- 456 k€ contre 1,05 M€ en prévisionnel), sous l'impact des apports en compte courant d'associés. En revanche, le *cashflow* lié aux opérations est positif et en progression, témoignant de la capacité du délégataire à assumer l'exploitation du réseau et les éventuels investissements à réaliser. Dans sa réponse, l'ordonnateur estime logique que l'opérateur privé recherche un profit en proposant et en vendant un service, tandis que la collectivité finance sur fonds publics les équipements qui conditionnent l'existence même dudit service. Pour autant, comme tout DSP, Ariège Télécom est censée supporter les risques liés à l'exploitation du réseau, mais le volume des reprises sur subventions d'investissement accordées par la collectivité les minore. Le département supporte les risques inhérents à la construction des ouvrages, lesquels constituent l'essentiel des risques de la DSP. L'ordonnateur estime, dans sa réponse, que si en 2007 le département n'avait pas fait ces efforts, « le territoire serait resté un désert numérique pendant ces dix dernières années et le challenge pour le THD, engagé en 2018, serait devenu inaccessible ».

⁵³ La notion de *cashflow* représente l'ensemble des flux de liquidités générés par l'activité économique du délégataire.

8.1.2.3. Le suivi physique et patrimonial des ouvrages délégués

Le contenu du compte rendu technique et financier transmis par Ariège Télécom s'est amélioré au fil des exercices. L'information relative aux immobilisations recouvre la liste des équipements actifs réalisés et la liste des équipements passifs, avec une distinction opérée entre les biens de retour, de reprise et les biens propres, l'évaluation du volume des investissements réalisés depuis le lancement de la consultation et les amortissements réalisés sur ces biens. Le suivi du périmètre et de la valorisation des biens de reprise présente un enjeu essentiel.

Le linéaire de fibre catégorisé comme bien de reprise, évolue en cours de période du fait de l'intégration du lien de collecte construit entre Andorre et Ax-les-Thermes, et des raccordements FttO⁵⁴ afférents, qui a donné lieu à des analyses différentes du délégataire et de la collectivité.

Ariège Télécom classait cet équipement en bien propre, valorisé à hauteur de 697 k€, tandis que le département demandait son classement en bien de retour⁵⁵. *In fine*, le délégataire a qualifié l'équipement en bien de reprise. Le point de débat porte essentiellement sur le caractère, nécessaire ou utile, de l'ouvrage à l'exécution du service, et sur le fait que l'ouvrage aurait été co-construit par la collectivité. Pour la collectivité, le bien entre dans le périmètre de la délégation car il consiste en une adaptation du service aux besoins des usagers, possibilité prévue à la convention.

Or la collectivité connaissait l'intention du délégataire de procéder à la réalisation de l'ouvrage, et ne s'y est pas opposée. En outre, la « co-construction » évoquée par le département consistait en réalité en des travaux d'enfouissement mutualisé. Enfin, l'équipement n'apparaît pas en tant que tel indispensable à « l'exploitation technique et commerciale d'un réseau de télécommunication », ayant « vocation à couvrir l'ensemble du département de l'Ariège » ; il peut donc être qualifié d'activité accessoire. Dans sa réponse, l'ordonnateur rappelle que le contrat prévoit la possibilité de réaliser ce type d'activité accessoire dans le cadre de la DSP. Pour autant, il dispose également que l'opération doit alors donner lieu à la conclusion d'un avenant. En conséquence, la qualification retenue par le délégataire n'apparaît pas contraire aux dispositions de la convention⁵⁶.

L'enjeu du devenir de ces équipements est conséquent : 21 685 mètres linéaires de fibre sont concernés pour un chiffre d'affaires estimé à 2,27 M€ sur 10 ans. En l'espèce, le recours à un avenant, tel que le prévoit le contrat, aurait pu prémunir la collectivité contre un désaccord, non résolu au moment de la rédaction du présent rapport.

Le contrat de DSP renvoie aux parties le soin de convenir des modalités de valorisation des biens de reprise. En l'état, la valorisation des biens de reprise n'est mentionnée qu'à compter du compte rendu technique et financier de 2014 et le montant retenu oscille entre 25,21 € (2017) et 97,82 € (2016) par mètre linéaire. En intégrant le lien Andorre dans le linéaire, la valorisation unitaire corrigée est de 32,48 € par mètre linéaire.

⁵⁴ FttO : fibre to the office – déploiement de la fibre jusqu'à un abonné professionnel.

⁵⁵ Les biens de retour sont les biens indispensables à l'exercice de la mission de service public déléguée et doivent, à ce titre, faire l'objet d'un retour gratuit à la personne publique en fin de contrat. *A contrario*, les biens de reprise seulement nécessaires à l'exercice de la mission de service public peuvent revenir sur option à la personne publique en fin de contrat.

⁵⁶ « Les biens acquis par le délégataire, mis en place pour les besoins de l'exploitation mais n'en faisant pas partie intégrante, resteront propriété du délégataire ».

tableau 26 : Évolution des biens de reprise

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fibre optique (en mètres) | 17 175 | 18 540 | 22 660 | 23 360 | 99 981 |
| Valorisation globale | n.c. | 1 042 693 € | 1 182 119 € | 2 285 100 € | 2 520 754 € |
| Valorisation unitaire (en € par mètre) | | 56,24 | 52,17 | 97,82 | 25,21 |

Source : CRC d'après les comptes rendus techniques et financiers d'Ariège Télécom

Bien que la collectivité procède au suivi des ouvrages délégués, les imprécisions sur le statut de certains équipements et la valorisation inégale des biens de reprises montrent que ce suivi pourrait être amélioré. Afin de sécuriser le coût prévisionnel de la reprise des biens en fin de délégation, le coût moyen du mètre linéaire devrait faire l'objet d'un accord écrit entre la collectivité et son délégataire.

8.1.2.4. Amortissement et renouvellement des immobilisations concédées

Au terme de la convention de DSP, le délégataire a obligation de maintenir « au niveau exigé par le service public » le potentiel productif des installations concédées. Or le budget annexe relatif au haut débit ne mentionne aucune immobilisation concédée au délégataire et les comptes rendus techniques et financiers du délégataire ne comportent aucune indication quant à l'origine des biens (volet affermage ou concessif de la délégation).

Les actions relatives à l'entretien et à la maintenance du réseau décrites dans les comptes rendus annuels du délégataire mériteraient d'être enrichies d'éléments financiers.

De même, l'absence d'information quant à l'amortissement des biens de reprise peut être relevée. Les comptes rendus et comptes de résultats du délégataire ne détaillent pas les dotations aux amortissement des biens de reprise et ne mentionnent, par ailleurs, aucune provision pour renouvellement sur la période au contrôle. Enfin, la convention n'opère pas de distinction entre les biens de retour amortis sur la durée de la délégation, et ceux restant à amortir au terme de la délégation.

La chambre recommande de renforcer le suivi physique des biens concédés dans le cadre de DSP selon leur nature, afin d'en améliorer le suivi comptable et la valorisation. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une attention particulière sera apportée au suivi physique des biens concédés de la DSP THD.

Recommandation

6. Renforcer le suivi physique des biens concédés dans le cadre de la délégation de service public selon leur nature afin d'en améliorer le suivi comptable et la valorisation. *Non mise en œuvre.*

8.1.3. Bilan de la commercialisation du réseau d'initiative publique

8.1.3.1. L'évaluation de l'impact du réseau d'initiative publique

Avec près de 600 km de fibre optique déployées, 89 nœuds de raccordements d'abonnés dégroupés, 12 points hauts et le raccordement de tous les établissements d'enseignement supérieur et des principales zones d'activités économiques et établissements industriels, les objectifs de

réalisation d'une politique de réduction de la fracture numérique sont atteints. En 2017, 91,12 % des lignes dans 70 % des centraux du département sont dégroupées, et selon le département plus de 98 % des foyers sont couverts par l'ADSL. De même, l'augmentation du nombre de clients finaux (de 8 à 11) montre que les objectifs en termes d'ouverture du marché local à la concurrence entre les FAI sont atteints. En revanche, l'accès reste inégal en termes de débit : 27,8 % de la population bénéficient d'un accès inférieur à 8 Mbit/s (contre 34 % en 2013, source schéma directeur territorial d'aménagement numérique – SDTAN) et 69,7 % d'un accès inférieur à 30 Mbit/s. L'ordonnateur souligne, dans sa réponse, avoir fait réaliser par son délégataire plusieurs opérations de montée en débit, qui devaient toutefois respecter une viabilité financière pour l'exploitant. Il précise que cette situation résultant notamment des caractéristiques du réseau cuivre utilisé dans le cadre du premier RIP, la solution de la fibre optique est la seule à même d'améliorer les débits constatés

Le projet visait également à développer l'attractivité économique de l'Ariège. Sur ce point, la collectivité ne dispose pas de données d'évaluation des retombées économiques du déploiement du réseau : en particulier, l'impact sur l'emploi, l'implantation ou le maintien d'entreprises sur le territoire, ne sont pas suivis. En outre, si le haut débit constitue aujourd'hui une technologie discriminante pour un territoire, elle est devenue insuffisante du fait du développement parallèle du THD, que la collectivité a engagé par ailleurs.

Si l'ordonnateur indique disposer de plusieurs témoignages d'acteurs économiques qui confirment l'utilité du projet, le département devrait suivre et évaluer de façon plus précise l'impact de son intervention en aménagement numérique du territoire sur l'emploi et sur l'implantation ou le maintien d'entreprises.

8.1.3.2. Un ralentissement de la commercialisation accéléré par le déploiement du deuxième réseau d'initiative publique

Une perte de 10,5 % du nombre de clients s'observe sur la période au contrôle. Les utilisateurs WiMAX (internet hertzien) ont été réorientés sur la technologie satellite, conformément à la décision de migration actée par l'avenant n° 9.

Cette décroissance de l'activité va s'accélérer avec le déploiement en parallèle du réseau THD. La perte de clients DSL pour Ariège Télécom, du fait des déploiements THD, a été évaluée à 9 616 clients, soit une perte de recettes de 8,49 M€. Le préjudice net estimé varie entre 0,94 M€ (notamment si le délégataire de la deuxième DSP souscrit à une offre de location de fourreaux auprès d'Ariège Télécom) et 4,05 M€. Le compte de résultat prévisionnel 2018 établi par le délégataire prévoit un recul du chiffre d'affaires de 3,56 % par rapport à 2017. Le montant prévisionnel des amortissements, baissé de moitié par rapport à 2017 (de 1 254 k€ en 2017, à 566 k€ en 2018), paraît peu réaliste au vu des données patrimoniales communiquées. Dans sa réponse, l'ordonnateur estime que le taux de pénétration du délégataire du RIP THD était faible en 2018 et que son augmentation interviendra très progressivement.

8.2. Le déploiement du très haut débit : le cadre de l'intervention publique

8.2.1. La nécessaire articulation des initiatives publiques et privées

Le territoire ariégeois est classé comme zone moins dense, au sens du zonage défini par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), dans sa décision

du 22 décembre 2009. Les zones très denses, définies « comme les communes à forte concentration de population pour lesquelles il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures », sont réservées à l'initiative privée. Pour les zones moins denses, deux modalités de déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH – *fibre to the home*, soit la fibre jusqu'au domicile) existent (cf. annexe 21) :

- pour les zones urbaines dites zones conventionnées, les opérateurs privés ayant répondu à un appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII), assurent le déploiement de la fibre optique dans le cadre de conventions de programmation et de suivi des déploiements signées entre l'opérateur, les collectivités concernées et l'État ;
- les autres zones sont couvertes par un réseau d'initiative publique financé à moitié par les recettes d'exploitation du réseau et le cofinancement des opérateurs privés partenaires.

La faible densité de population de l'Ariège limite l'intervention des opérateurs privés sur des secteurs peu concurrentiels. Seules les zones urbaines de Pamiers et de Foix ont fait l'objet d'une déclaration d'intention d'investissement par un opérateur privé (convention signée en 2015), le reste du département devant être couvert par un réseau d'initiative publique, porté par le département dans les conditions posées par l'article L. 1425-1 du CGCT.

L'existence de deux dispositifs d'intervention limite les possibilités de péréquation entre zones urbaines et zones de faible densité. Une attention particulière devra donc être portée à la délimitation des périmètres d'intervention respectifs des opérateurs privés et de la collectivité.

8.2.2. Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique

Le SDTAN⁵⁷ de l'Ariège, adopté en janvier 2013, a été validé par l'ARCEP, ce qui est le préalable à l'accès au fonds d'aménagement numérique du territoire⁵⁸. L'objectif du schéma est de garantir un accès en haut débit pour tous à moyen terme (8 Mbit/s d'ici à 2020) et d'assurer une couverture FttH complète d'ici à 2030. Cette stratégie est conforme aux objectifs nationaux et régionaux (stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique – SCORAN – de mai 2011⁵⁹).

Le conseil départemental a choisi de porter le projet. La faiblesse des intercommunalités du territoire et la situation financière du département (autofinancement confortable, faible endettement) sont des facteurs favorables à ce choix.

Une solution interdépartementale, qui était pourtant explicitement favorisée par le plan France très haut débit (PFTHD), n'a pas été retenue par la collectivité. Dans sa réponse l'ordonnateur indique que les échanges menés avec le département de la Haute-Garonne ont conduit les deux collectivités à écarter la possibilité d'un projet commun, du fait de choix techniques antérieurs différents. L'ordonnateur précise, en outre, que les zones de l'Ariège limitrophes des Pyrénées-Orientales, situées en montagne et très peu denses, ne justifiaient pas un

⁵⁷ L'article L. 1425-2 du CGCT dispose que le SDTAN doit recenser les infrastructures et les réseaux existants, identifier les zones desservies et présenter une stratégie de développement de ces réseaux tout en favorisant la cohérence des périmètres d'interventions des collectivités publiques et opérateurs privés sur le territoire.

⁵⁸ L'article 24 de la loi du 17 décembre 2009 dispose que « le fonds d'aménagement numérique des territoires a pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les SDTAN mentionnés à l'article L. 1425-2 du CGCT ».

⁵⁹ La SCORAN s'articule autour de quatre axes : engager une intervention publique uniquement en cas d'insuffisance de l'initiative privée ; développer le THD sur le territoire régional, le FttH pour cible accompagné d'une montée en débit progressive, favoriser le développement économique et anticiper l'évolution vers le THD.

projet commun. S'agissant de l'Aude, l'ordonnateur indique que des réflexions plus avancées en Ariège et l'appartenance des deux départements à deux régions différentes auraient constitué des freins à la coopération. La chambre relève qu'un projet THD est également mis en œuvre dans le département de l'Aude et que la fusion des ex-régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées était connue dès 2015 (loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015). Au *surplus*, l'ordonnateur souligne qu'une partie du territoire ariégeois, le Quérigut, se trouve sur le versant audois et que son équipement supposera une collaboration étroite dont les bases sont en cours de négociation.

Le SDTAN a été actualisé en décembre 2014 : la première phase de déploiement a été affinée (le seuil de maximisation du subventionnement a été porté à 1 400 € par ligne en 2013, contre 1 235 € en 2011). Il serait pertinent que le schéma soit de nouveau actualisé, suite à la signature de la DSP avec Orange, selon les précisions obtenues quant aux financements disponibles. Le diagnostic du bâti témoigne de l'impact des spécificités démographiques et territoriales de l'Ariège sur le déploiement du THD : les bourgs (zone 1 – supérieur à 100 bâtiments) concentrent 67,4 % des prises totales à raccorder (78 486 prises) dont 22,9 % sont en zones AMII ; 20,8 % des prises à raccorder se situent en zone 2 (hameau – supérieur à cinq bâtiments et inférieur à 100 bâtiments) et 11,8 % des prises sont en zone de bâti isolé (zone 3 – inférieur ou égal à cinq bâtiments).

Sur cette base, le coût du déploiement FttH (desserte) sur l'intégralité du territoire est évalué à 172 M€, dont 20 M€ seraient supportés par l'initiative privée dans les zones les plus denses. Ainsi, 88 % des investissements nécessaires seraient supportés par l'initiative publique. Le coût brut du déploiement (collecte et desserte) pour la collectivité est alors estimé à 159 M€ et la charge nette évaluée à 93 M€. Le département a opté pour un déploiement en trois phases. À l'issue de la phase 1, la collectivité évalue à 60 % la part de la population couverte par une connexion de type fibre optique à domicile (cf. annexe 22).

Le schéma prévoit également une convention avec les opérateurs privés pour formaliser leurs intentions dans les zones les plus denses (communes de Foix et de Pamiers et communauté de communes du Pays de Pamiers) : en cas de non-respect de leurs engagements souscrits, cette convention serait résiliée et les collectivités publiques se substitueraient aux opérateurs privés défaillants. Ces engagements portent sur 18 473 prises pour un coût net évalué à 16,90 M€.

8.2.3. Le plan de financement : des incertitudes sur le périmètre et le coût des investissements

Afin de bénéficier du soutien financier de l'État, le département a répondu à l'appel à projets « France Très Haut Débit »⁶⁰.

Des divergences dans les volumes de déploiement et les coûts de desserte estimés sont constatées, entre le scénario retenu au titre du SDTAN 2013, les phases de déploiement portées au schéma actualisé et celles adossées à la demande de financement.

Le déploiement de la phase n° 1 est caractéristique : alors que le montant des investissements est évalué à 66,4 M€ dans le SDTAN actualisé, la demande de subvention formulée dans le cadre du PFTHD porte sur un volume de dépenses de 93,4 M€, soit le montant de la charge nette supportée par le département pour le déploiement de l'intégralité des 3 phases selon l'estimation réalisée au SDTAN (cf. *supra*). Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la

⁶⁰ Issu de la révision d'un premier plan adopté en 2010 dans le cadre du programme d'investissement d'avenir, le PFTHD lancé en 2013 vise à assurer la couverture de l'intégralité du territoire en THD d'ici 2022.

progression du coût du déploiement entre le schéma et le dossier de candidature s'explique par la préconisation de l'ARCEP, suivie par le département, de réintégrer les coûts d'investissement de l'ensemble des prises isolées, initialement retranchés.

tableau 27 : Plans de financement du déploiement de la phase n° 1

| | SDTAN | | Dossier PFTHD | |
|-----------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | Montant | Part | Montant | Part |
| FEDER | 0,3 M€ | 0,50 % | 0,53 M€ | 0,57 % |
| FEADER | 1,8 M€ | 2,70 % | 0,99 M€ | 1,06 % |
| État (FSN) | 24,2 M€ | 36,40 % | 32,03 M€ | 34,29 % |
| Région | 9,5 M€ | 14,30 % | 14,96 M€ | 16,02 % |
| Conseil départemental | 30,6 M€ | 46,10 % | 44,89 M€ | 48,06 % |
| TOTAL | 66,4 M€ | 100 % | 93,4 M€ | 100 % |

Source : CRC d'après le SDTAN décembre 2014 et le dossier de subventionnement PFTHD

Le département a obtenu un pré-accord de financement notifié par lettre du Premier ministre du 1^{er} août 2016, complété du pré-accord de principe de la Caisse des dépôts et des consignations, notifié le 22 décembre 2016. Le financement accordé, d'un montant 25,14 M€, représente 26,9 % des 93,4 M€ de dépenses d'investissement à réaliser. Inférieur de 7 M€ à la subvention sollicitée, ce financement est néanmoins conforme aux prévisions initiales du SDTAN : seule la question des coûts réellement supportés subsiste. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la réduction du montant de subvention accordée par l'Etat résulte d'un mode de calcul qui a finalement retenu seulement 20 % des résidences secondaires des territoires.

La région Occitanie a par ailleurs accordé un financement de 17,1 M€, représentant une subvention à hauteur de 18,29 % des investissements à engager. En revanche, à la date de rédaction du présent rapport, l'obtention des fonds européens n'avait pas été confirmée.

8.3. La convention de programmation et de suivi des déploiements en zone d'appel à manifestations d'intentions d'investissement

8.3.1. La portée relative des engagements souscrits par l'opérateur

Le 15 janvier 2016, une convention de programmation et de suivi des déploiements *FttH* a été signée entre la société Orange, opérateur ayant répondu à l'AMII, le département, l'État, la ville de Foix et la communauté de communes du Pays de Pamiers (zones urbaines au sein des zones moins denses). La convention expire au 31 décembre 2020, avec une possible prolongation de six mois avant son terme. Le déploiement réalisé par Orange dans la zone AMII s'inscrit dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat et les collectivités territoriales, dont le département. De surcroît, l'intervention de la collectivité territoriale au titre du RIP est justifiée en référence à ce dispositif privé et les opérations non réalisées dans le cadre du dispositif AMII incomberont à la collectivité. Dès lors, la chambre est pleinement fondée à formuler des observations relatives à la convention de déploiement du THD dans la zone AMII.

L'opérateur de réseau conventionné (ORC) s'est engagé à déployer, sur ses fonds propres, un volume global de 18 437 locaux d'ici le 31 décembre 2020.

Construit sur un modèle-type, la convention définit de façon générale les obligations réciproques des parties. Le volet opérationnel et spécifique au territoire ariégeois est décrit

sommairement en annexe, et aucun élément financier n’y figure. Une clause mentionnée en préambule de la convention, dispose que les projets de RIP conduits par le département ne concurrencent pas les déploiements réalisés par l’opérateur privé. La participation de l’opérateur conventionné à la réalisation du SDTAN est mentionné, mais sans en détailler les modalités concrètes. Enfin, la convention est peu contraignante pour l’opérateur privé. L’éventuel non-respect des engagements s’opère selon un processus de concertation. Une dissolution anticipée est prévue en cas de défaillances des parties et d’échecs de la concertation.

Le cas de la commune de Saint-Jean-du-Falga illustre le caractère peu contraignant de la convention pour l’ORC. En 2013, la communauté de communes de Pamiers, a intégré la commune de Saint-Jean-du-Falga et la commune de Gaudiès a quitté le groupement en 2014. Ce changement n’a pas conduit à une modification des engagements de l’ORC malgré l’intervention du président de l’intercommunalité et du président du conseil départemental. Or le coût de déploiement estimé sur la commune de Saint-Jean-du-Falga (1 000 prises à 1 k€ par prise, soit un coût global de 1 M€) est près de 10 fois supérieur à celui de Gaudiès (95 prises pour un coût global de 130 k€). En l’absence d’intervention de l’opérateur privé, le déploiement sera pris en charge par la collectivité publique. Le département a évalué à 20,37 M€ brut, et 16,90 M€ net, le coût total du déploiement *FttH* en zone AMII qu’il devrait supporter en cas de défaillance de l’initiative privée.

La chambre relève que la convention de suivi et de déploiement *FttH* des zones AMII peu précise au plan opérationnel, est plus contraignante pour la collectivité que pour le partenaire privé. L’ordonnateur souscrit, dans sa réponse, à cette analyse et indique avoir fait valoir qu’une négociation globale sur tout le territoire départemental avec des opérateurs privés dans le cadre d’une DSP aurait pu être plus favorable. Il précise, toutefois, que l’existence d’une zone AMII solidifiait au plan juridique l’intervention de la collectivité en zone RIP.

8.3.2. La faiblesse des déploiements du fait des incertitudes autour des locaux raccordables à la demande

Le raccordement des locaux par l’ORC dans le cadre des zones dites « zones AMII » présente un retard certain par rapport aux objectifs. Le retard est surtout dû au volume des locaux raccordables à la demande. Au 31 décembre 2017, seulement 27,9 % des locaux programmés ont fait l’objet d’un raccordement par Orange : en retraitant ces données des locaux raccordables à la demande, le taux de réalisation atteint 74,3 %.

tableau 28 : Taux de réalisation des raccordements

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Locaux programmés (convention) | 1903 | 4515 | 9443 | 13733 |
| <i>Dont locaux raccordables à la demande</i> | <i>1075</i> | <i>2833</i> | <i>5899</i> | <i>8747</i> |
| Déploiements réalisés (en cumulés) | 847 | 1614 | 2633 | |
| % de réalisation par rapport aux prévisions | 44,51 % | 35,75 % | 27,88 % | |
| % de réalisation par rapport aux prévisions (hors locaux raccordables à la demande) | 102,29 % | 95,96 % | 74,29 % | |

Source : CRC d’après la convention zones AMII et les données de suivi du conseil départemental

Pour les raccordements les plus coûteux, la convention donne la possibilité à Orange de s’assurer que l’investissement engagé répond à une demande effective de services *FttH* relayée par un opérateur de service. Le territoire montagneux et peu densément peuplé de l’Ariège impacte les coûts de déploiement, de sorte que sur les 18 437 locaux à raccorder dans le cadre de la

convention, 11 828 sont qualifiés de raccordables à la demande, car coûteux ou complexes à raccorder.

Cette évaluation est discutable : au SDTAN, sur les 13 798 prises relevant de la zone « bâtis isolés », seules 1 608 étaient situées en zone AMII. Même en y agrégeant les 1 487 prises situées en zone de hameaux (soit 3 095 prises au total), il reste 8 733 prises en zone de bourg, qualifiées comme locaux raccordables à la demande. En l'espèce, 64,1 % des engagements pris par Orange dans le cadre de l'AMII sont conditionnés à une demande de raccordement par un opérateur de service. Le volume des locaux raccordables à la demande limite substantiellement la portée de la convention signée.

Orange n'ayant pas l'obligation contractuelle de raccorder ces immeubles en l'absence de demande de raccordement, le déploiement de la fibre concernant ces locaux sera à la charge du département. Outre la question du coût des investissements (de 7,6 M€ à 15,7 M€), celle des modalités de déploiement pour ces zones se pose, au regard des écarts de coûts entre zone AMII (1 326 € par prise pour la communauté de communes du pays de Pamiers et 646 € pour la commune de Foix) et hors zone AMII (1 828 € par prise).

8.4. La délégation de service public

La procédure mise en œuvre pour attribuer le RIP THD apparaît régulière. Il peut cependant être relevé que les choix opérés par la collectivité ont, de fait, permis aux opérateurs intégrés d'être mieux positionnés que les opérateurs de type « *pure players* »⁶¹.

8.4.1. Principe et caractéristiques de la délégation de service public

8.4.1.1. Le choix du mode de gestion

Le principe d'une délégation de service public pour la conception, l'établissement et l'exploitation du réseau THD de l'Ariège a été décidé par délibération du 14 mars 2016. Les RIP sont majoritairement construits et exploités par la voie de la DSP. L'agence nationale du numérique a évalué que 33 % des départements ont opté pour une DSP concessive, 26 % pour une DSP affermage, 13 % pour une société publique locale et 11 % pour un modèle de DSP affermo-concessive.

Le comité de suivi du haut débit avait souligné les bénéfices tirés d'un montage concessif pour le projet THD, par rapport à l'affermage : respect des délais et des volumes pouvant faire l'objet de garanties dans une convention de concession, maîtrise des coûts de construction (montant de subvention plafonné), expérience du délégataire et éviction des problématiques d'alignement des intérêts entre constructeur et le fermier. Le comité de pilotage du THD avait constaté que, dans un modèle affermo-concessif, le délégant supportait en affermage le déploiement des prises les moins rentables construites par marchés de travaux.

Malgré ces analyses, le conseil départemental a privilégié un montage affermo-concessif, validé par la commission consultative des services publics locaux. Une variante permettant aux candidats de formuler une offre concessive pour l'ensemble du réseau a été proposée.

⁶¹ Un opérateur intégré est à la fois gestionnaire d'infrastructure et fournisseur d'accès à internet tandis qu'un « pure player » est seulement gestionnaire d'infrastructure.

Le rapport du président du conseil départemental à la commission permanente présentait les avantages de la DSP affermo-concessive au terme d'une analyse comparative. La gestion en régie a été écartée du fait de la complexité de l'opération, du niveau de technicité requis et de la faible expérience de la collectivité en gestion directe de réseaux de communications électroniques. Le contrat de partenariat et la passation d'un marché public ont également été exclus, au motif qu'ils auraient fait supporter le risque commercial et le coût du déploiement par la seule collectivité. Aussi l'ordonnateur a-t-il arrêté le principe du recours à une DSP, afin de « faire intervenir un tiers privé disposant des compétences nécessaires pour porter le risque d'exploitation ». Pour autant, peu d'arguments sont présentés pour justifier de la conception d'une partie du réseau sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité (volet « affermage »), qui peut apparaître contradictoire avec les motivations invoquées à l'appui du recours à une DSP (complexité, technicité et risques). Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir considéré qu'un volet affermage permettrait d'obtenir un plus grand nombre d'offres.

8.4.1.2. Les caractéristiques du projet

La solution de base est composée d'un volet concessif (réalisation sous la maîtrise d'ouvrage du délégataire, des ouvrages destinés à permettre la desserte en *FttH* sur des zones géographiques identifiées) et d'un volet affermé (réalisation sous la maîtrise d'ouvrage du département, des ouvrages non-couverts par le volet concessif). Elle est répartie en une tranche ferme (phase n° 1) et une tranche conditionnelle (phase n° 2), la phase n° 3 étant prévue sous la forme d'une clause d'option. La solution variante, permettant aux candidats de formuler une offre concessive pour l'ensemble du département, est répartie en une tranche ferme (phase n° 1) et deux tranches conditionnelles (phase n° 2 et phase n° 3). La durée de la convention a été fixée entre 18 et 23 ans pour la solution de base et entre 25 et 30 ans en variante (du fait du volume des investissements à amortir par le délégataire plus important). Ces durées sont cohérentes avec celles qui ont pu être accordées par d'autres départements.

Les missions confiées au délégataire au titre de volet concessif portent sur le financement, la conception, la réalisation et l'exploitation d'une partie du réseau. Au titre de volet affermage, le délégataire doit accompagner la collectivité dans la conception et l'établissement d'une partie du réseau, et dans la prise en charge de ces ouvrages. Le délégataire doit également se charger de la construction des raccordements finaux *FttH*, du maintien et de l'exploitation technique et commerciale du réseau. Le projet prévoit le déploiement de 94 007 prises *FttH* (y compris habitat isolé) en trois phases : 49 233 prises de 2016 à 2020, 27 569 prises de 2020 à 2024 et 17 205 prises de 2025 à 2030.

8.4.2. La procédure

Préalablement au lancement de la procédure, le département a lancé une consultation des opérateurs détenant ou contrôlant une infrastructure sur le territoire ariégeois. Cette démarche, conforme aux lignes directrices fixées par l'Union européenne en matière de réseaux de communication, a permis de référencer les infrastructures existantes, et d'informer les autres soumissionnaires, afin qu'ils intègrent les infrastructures en question dans leur offre.

La collectivité a complété cette consultation d'un avis d'information, en application de l'avis 12-A-02 de l'autorité de la concurrence (points 116 à 123)⁶². Deux opérateurs intégrés se sont prononcés dans ce cadre, indiquant opter pour une offre de mutualisation passive⁶³. Cette démarche d'information a permis aux candidats potentiels d'affiner et d'adapter leur stratégie commerciale. Suite à ces informations, la collectivité n'a pas fixé de préférence entre offre activée ou passive dans le cahier des charges de la DSP. Cette définition large du besoin visait à permettre à tout type de candidats de présenter une offre, notamment Orange, qui avait indiqué ne pas souhaiter se positionner en tant qu'opérateur commercial sur une offre activée.

Le contenu de l'avis d'appel public à la concurrence, publié le 17 mai 2016, ainsi que les mesures de publicité réalisées⁶⁴ sont conformes aux préconisations règlementaires. Toutefois, les documents figurant dans le dossier de consultation ne précisaient pas les modalités de calcul de la valeur de concession, conformément aux dispositions du décret du 1^{er} février 2016. Au terme de la procédure, les quatre candidatures reçues ont été admises pour analyse.

8.4.3. L'analyse initiale des offres

8.4.3.1. Les critères de choix

La collectivité a arrêté six critères de jugement des offres : la qualité financière de l'offre (35 %), sa valeur technique (30 %), la solidité financière du montage (15 %), la pertinence de la stratégie commerciale (10 %), la performance de l'offre en matière de travail en insertion professionnelle et de formation (5 %), et la durée de la convention (5 %). En variante, la qualité financière était portée à 30 %, tandis que la solidité financière du montage était fixée à 20 %.

La pondération conférée aux critères et sous-critères révèlent une prépondérance des critères financiers par rapport aux critères techniques, qui paraît adaptée à la solution affermo-concessive (l'essentiel des investissements est supportés par l'autorité délégante). Toutefois, en solution variante, l'intégralité des ouvrages étant réalisés sous la maîtrise d'ouvrage du délégataire, la pondération du critère technique semble faible. Les exigences retenues en termes de capacités techniques et financières n'ont pas été de nature à désavantager certains candidats.

8.4.3.2. Le rapport d'analyse des offres initiales

La commission de DSP s'est réunie le 23 septembre 2016, en vue d'analyser les offres déposées et dessiner les contours de la négociation. Le candidat Orange ne s'est pas positionné sur la solution variante. L'analyse des sept offres formulées a été réalisée conformément aux critères établis. L'examen des candidatures est cohérent et la notation motivée par une analyse détaillée de l'offre.

⁶² « Un opérateur verticalement intégré souhaitant répondre à un appel d'offres de collectivité devrait donc systématiquement informer en amont la collectivité des conditions dans lesquelles sa branche de détail serait susceptible d'utiliser le réseau public. En pratique, cette information pourrait être demandée de manière systématique par la collectivité dans le cadre de la procédure publique. La fourniture de l'information relative aux conditions d'utilisation du réseau public par l'éventuelle branche de détail du pétitionnaire pourrait constituer une condition de recevabilité de la réponse à l'appel d'offres ».

⁶³ En offre activée, l'opérateur d'infrastructure fait le choix du matériel (nœud de raccordement optique et point de branchement optique), l'installe et l'entretient et réalise la connexion entre le client et le FAI alors qu'en offre de mutualisation passive, les emplacements aux points de mutualisation et nœud de raccordement optique sont loués par l'opérateur d'infrastructure aux opérateurs commerciaux i.e. FAI et c'est le FAI qui choisit, installe et entretient les équipements.

⁶⁴ Publication au bulletin officiel des annonces de marchés publics le 4 mai 2016, au journal officiel de l'Union européenne le 11 mai 2016, à une revue spécialisée, le Journal des Télécoms le 8 juin 2016 et à la Gazette ariégeoise le 13 mai 2016.

Toutefois, la faiblesse des notes attribuées, notamment en solution de base, montre une inadéquation entre les attentes du délégant et les propositions des candidats. La latitude laissée aux candidats dans la formulation de leur offre et la définition large des besoins ont conduit à affiner les offres en phase de négociation. La commission a identifié plusieurs marges de négociation, principalement sur la stratégie commerciale, les plans d'affaires ou les catalogues de services.

8.4.4. La négociation

8.4.4.1. Le contenu de la négociation

Trois réunions de négociations ont été organisées conduisant les candidats à formuler trois nouvelles offres⁶⁵ selon un calendrier se déroulant du 3 octobre 2016 au 22 mai 2017, soit huit mois de négociations. La négociation a été conduite avec l'ensemble des candidats et les exigences de transparence et d'égalité de traitement ont été garanties.

La collectivité ayant souhaité affiner la définition de son besoin au fil des négociations, ses demandes visaient notamment à obtenir des éclaircissements, s'agissant, par exemple, du traitement des habitats isolés (2 223 sites identifiés par la collectivité comme isolés en phase n° 1, répartis sur 136 communes), qui représentent des enjeux techniques (modalités de raccordement) et financiers (raccordement coûteux). La question de la prise en compte des locaux raccordables à la demande et celle des raccordements longs ont été récurrentes dans la négociation et ont joué un rôle significatif dans l'évaluation de la valeur technique des offres formulées *in fine*.

La traçabilité des résultats des réunions de négociation est faible : une seule des quatre réunions de comité de pilotage qui se sont tenues sur la période des négociations portait explicitement sur l'analyse des négociations. En outre, les résultats de la phase finale de négociation entre les deux meilleurs candidats ne sont consignés dans aucun document écrit.

8.4.4.2. L'incidence de la négociation sur l'analyse des offres

L'évaluation des offres en solution de base a été substantiellement modifiée suite aux négociations. L'analyse des offres finales des candidats a respecté les critères établis. Toutefois, le département ne s'étant pas positionné sur le ratio de commercialisation attendu en offre activée ou passive, l'analyse de la pertinence de la stratégie de commercialisation a conduit à favoriser, de fait, la société Orange dont l'offre ne comportait pas d'offre activée tandis les offres de deux autres sociétés ont été desservies par une large proportion d'offre activée dans leur stratégie commerciale.

La chambre observe que la négociation a permis d'améliorer les conditions des offres présentées dans un sens favorable à la collectivité, notamment en matière de garanties accordées. Pour autant, les imprécisions initiales dans la définition des besoins ont alourdi substantiellement les négociations : plus d'un an a été nécessaire à la collectivité pour obtenir une offre adaptée à ses attentes.

⁶⁵ Le candidat SFR n'a pas formulé de quatrième et meilleure offre : il a donc été jugé *in fine* sur la troisième offre présentée.

8.4.5. La désignation du délégataire

8.4.5.1. Le choix faiblement motivé de la solution de base

L'ordonnateur a proposé aux membres du conseil départemental d'attribuer la convention de DSP à Orange, qui avait présenté l'offre la plus satisfaisante en solution de base, celle-ci étant considérée comme la plus avantageuse.

Les étapes et délais prévus par la réglementation pour désigner le délégataire et lui notifier la décision ont été respectés. En revanche, la collectivité n'a pas été en mesure de fournir l'avis d'attribution, dont la publication est prévue par l'article 32 du décret du 1^{er} février 2016, dans un délai maximal de 48 jours à compter de la notification du contrat de concession.

Les motifs conduisant à considérer la solution de base comme la plus avantageuse ne sont pas détaillés, en l'absence d'une analyse comparative des deux solutions prévues. Les comptes rendus du comité de pilotage sont globalement centrés sur l'analyse des offres réalisées en solution de base.

Seul le communiqué de presse préalable à la désignation du délégataire évoque les motifs de ce choix. L'ordonnateur considère dans ce document que la formule affermo-concessive permet au département de mieux maîtriser les règles d'ingénierie d'un réseau qui a vocation à demeurer la pleine propriété du département. La chambre relève que de telles exigences techniques avaient pourtant été fixées identiquement en solution de base et en variante. En outre, la conception des ouvrages sur le volet affermage est externalisée *via* des marchés publics, impliquant un contrôle similaire au volet concessif pour s'assurer de la conformité des infrastructures aux exigences techniques du projet.

L'ordonnateur estime également que la solution affermo-concessive permet une meilleure maîtrise des déploiements, de leurs coûts et du zonage. Or le calendrier de déploiement⁶⁶ et le zonage sont analogues en solution de base et en variante. Les 51 207 prises sous maîtrise d'ouvrage publique (tranches ferme et conditionnelle) seront déployées par des prestataires extérieurs : la multiplication des acteurs et donc des contrôles peut nuire au suivi du respect des termes du contrat. L'application de pénalités de retard est, dans les deux solutions, un levier à disposition de la collectivité pour s'assurer du respect du calendrier arrêté. S'agissant du coût des déploiements, il peut être considéré que confier la conception de l'intégralité du réseau au concessionnaire aurait permis à la collectivité de se prémunir de certaines dérives financières tenant notamment à l'évolution des prix du marché, en lui offrant plus de visibilité sur le long terme, position d'ailleurs soutenue par le comité de pilotage à l'occasion du choix du mode de gestion. Une enquête de l'observatoire du THD fait notamment état de tensions sur l'approvisionnement en câble optique génératrices de hausses significatives de prix. Le modèle affermo-concessif choisi contraint la collectivité à renégocier les conditions financières à chaque marché. À ce jour, un accord-cadre à bons de commande a été passé pour un montant annuel maximum 20 M€, reconductible trois fois.

Les flux financiers entre le délégant et le délégataire, qui permettent de calculer le coût public net actualisé du projet, présentent des écarts significatifs entre la solution de base et la variante. En moyenne, le coût public net actualisé de la tranche ferme en variante aurait été 39 % moins élevé qu'en solution de base (- 26,6 % pour les tranches fermes et conditionnelles). Enfin, l'ordonnateur évoque une mobilisation maximisée de l'investissement privé sur le volet concessif

⁶⁶ L'accélération du calendrier de déploiement par l'intervention simultanée du département et du délégataire, évoquée par l'ordonnateur, n'intervient qu'en année 1 : au terme de la phase n° 1 (année 3 de la tranche ferme) les volumes de prises raccordées sont sensiblement équivalents entre l'offre retenue et celles formulées en variante.

du réseau en solution de base : la variante portant sur l'ensemble du réseau aurait également permis d'accroître le volume des investissements privés.

Le choix de la solution de base n'apparaît donc pas clairement comme étant le plus avantageux pour la collectivité, et paraît surtout reposer sur sa volonté de conserver une maîtrise de la conception du réseau. Il est vrai aussi que le choix de la variante aurait exclu Orange, seul candidat à ne pas avoir formulé d'offre pour cette solution. Le RIP 1 a cependant révélé les limites de la formule d'une DSP affermo-concessive : l'obsolescence de la technologie DSL a contraint le département, engagé par ailleurs dans la construction d'infrastructures de réseau, à s'assurer de la viabilité de l'exploitation pour son délégataire (incidences du RIP 2 sur son exploitation).

8.4.5.2. Le positionnement du délégataire

Le positionnement de la société Orange comme délégataire présente des risques pour la collectivité. Le département devra porter une attention particulière à l'articulation des interventions de la société au titre des déploiements qu'elle doit réaliser en zone AMII et ceux à réaliser dans le cadre concessif de la DSP. La question de la cohérence des déploiements en zone conventionnée et au RIP a été absente de la consultation, alors qu'elle présente des enjeux dans l'exécution de la convention, le délégataire désigné étant, par ailleurs, l'opérateur retenu pour la zone AMII. Sur ce point, l'autorité de la concurrence alertait dans son avis n° 12-A-02 du 17 janvier 2012, sur les risques que pouvait présenter l'intervention d'un même opérateur dans les zones rentables et les zones non rentables ouvertes à financement public⁶⁷. La continuité des périmètres des zones conventionnées et du volet concessif a pu permettre à Orange d'optimiser sa stratégie commerciale : ce dernier a d'ailleurs explicitement fait part de sa volonté de demeurer le seul opérateur en zone AMII.

Orange se trouve aujourd'hui placé dans une situation de quasi-monopole sur le territoire départemental, ce qui emporte des enjeux sur la question des locaux raccordables à la demande : en cas de défaillance d'Orange, opérateur conventionné, Orange, délégataire du RIP, le remplacera dans ses obligations de déploiement des locaux concernés⁶⁸. Cette asymétrie d'information entre le délégataire et le délégant peut être préjudiciable à ce dernier.

En outre, le département devra être attentif aux conditions d'intégration au sein du RIP des locaux non raccordés en zone conventionnée, qui pourraient représenter un coût de plus de 8 M€⁶⁹. La charge à supporter au titre du déploiement d'une prise sur le volet concessif (475,50 €) est, en effet, moindre que celle à supporter en zone AMII (916,60 €), sous réserve que l'intégration des prises ne se fasse pas au titre du volet affermage de la convention.

⁶⁷ « L'autorité de la concurrence estime impératif que la compensation [publique] éventuelle ne couvre que les coûts de déploiement de l'infrastructures déployée dans les zones non rentables » ; « une péréquation ne doit en aucune manière avoir pour objet ou pour effet d'organiser un transfert des zones non rentables vers les zones rentables ce qui aurait pour conséquence de fausser le jeu de la concurrence et d'accroître le besoin de financement public dans des zones où les acteurs privés ont vocation à investir ».

⁶⁸ L'article 2.3 de la convention dispose : « les zones conventionnées ne sont concernées qu'en cas de défaillance constatée et avérée de l'opérateur privé concerné ».

⁶⁹ Sur la base de 8 733 prises raccordables à la demande à un coût de 986 € en moyenne.

tableau 29 : Coût net moyen de déploiement d'une prise

| | ZONES AMII | DSP 2 - volet concessif |
|--|------------|----------------------------|
| Nombres de prises déployées par Orange | 18 437 | 25 642 |
| Coût de déploiement total | 20,37 M€ | 23,01 M€ |
| Coût brut moyen par prise | 1 104,00 € | 897,50 € |
| Coût net de déploiement total | 16,90 M€ | 12,19 M€* |
| Coût net moyen par prise | 916,60 € | 475,50 € |

* 10,83 M€ de subventions « informations préalables enrichies » et raccordement
Source : CRC d'après la convention zone AMII et la délégation passée avec Orange

La chambre recommande au département de réduire, dans le cadre conventionnel approprié (convention AMII ou DSP), les risques liés aux locaux qui ne seront pas raccordés dans le cadre de la zone AMII, notamment les locaux raccordables à la demande. Dans sa réponse, l'ordonnateur fait part de son intention « d'aborder ce sujet en concertation avec le préfet, qui a la responsabilité de faire respecter le contrat AMII ».

Recommandation

7. Réduire, dans le cadre conventionnel approprié, les risques liés aux locaux non raccordés dans le cadre de la zone d'appel à manifestation d'intention d'investissement, notamment les locaux raccordables à la demande. *Non mise en œuvre.*

8.4.6. L'équilibre général de la délégation de service public

8.4.6.1. Une partition des risques défavorable au conseil départemental

L'analyse des risques inhérents à l'exécution du contrat de DSP fait apparaître un déséquilibre au détriment de la collectivité. Le délégataire assume les risques portant sur l'exploitation du réseau (produits et charges), mais ce sont les risques inhérents aux charges d'investissement qui concentrent l'essentiel des enjeux, y compris dans les zones les moins denses⁷⁰. L'essentiel du territoire relève du volet affermé de la délégation, où le coût de déploiement par prise est plus élevé que dans les zones denses⁷¹. Dès lors, la collectivité prend à sa charge 66,6 % des déploiements, pour un coût d'investissement public actualisé évalué à 84,36 M€, contre un maximum de 26 M€ d'investissements à la charge du délégataire. Le département devra assumer, sur la première moitié de la délégation, l'essentiel des risques inhérents au déploiement du THD : risques liés au coût de réalisation des ouvrages, de leur financement (risque de taux) et du délai de leur mise en place. La date d'affermissement de la tranche conditionnelle, sous maîtrise d'ouvrage publique, conditionnera le niveau de redevance perçue par l'entité délégante.

⁷⁰ Dans son avis n° 12-A-02 susmentionné, l'autorité de la concurrence a mis en évidence une appétence plus forte des consommateurs à souscrire des abonnements à THD dans les zones peu denses : « même si ces zones sont plus coûteuses à couvrir, elles pourraient générer des revenus supérieurs et présenter finalement une rentabilité équivalente à certaines zones de moyenne densité ».

⁷¹ Le coût moyen de la prise en zone AMII a été évalué à 1 326 € pour la communauté de communes du pays de Pamiers et à 646 € pour la commune de Foix, contre 1 828 € par prise hors zone AMII.

8.4.6.2. L'équilibre financier : des charges d'investissement et un reste à charge élevé pour la collectivité

Les plans d'affaires prévisionnels (PAP) annexés à la convention évaluent le chiffre d'affaires de la délégation à 149,78 M€ pour la tranche ferme, et de 209,57 M€ à 215,97 M€ en intégrant la tranche conditionnelle⁷². Ces montants divergent fortement de l'estimation de la valeur de la délégation initialement réalisée par la collectivité à l'ouverture de la procédure (103,8 M€), soit une valeur estimée plus de deux fois supérieure à l'évaluation initiale. Cet écart contrevient aux dispositions de l'article 7 du décret du 1^{er} février 2016⁷³ et a pu dissuader certains opérateurs à candidater, faute d'une rentabilité suffisante. En outre, l'information à l'assemblée délibérante aura été défailante. Pour autant, il s'agit d'un écart qui implique une progression du montant attendu des redevances perçues par la collectivité.

Les PAP n'intègrent pas les charges d'investissement du délégant dans le calcul du coût public net. Ainsi, en incorporant les estimations du coût d'investissement public établi par la collectivité à l'occasion de la consultation, le département devra supporter, dans l'hypothèse de commercialisation la plus favorable, un reste à charge de 29,09 M€ (cf. annexe 24), hors frais financiers. En réintégrant les subventions (42,14 M€), l'équilibre pourra être atteint en fin de convention, sous réserve qu'un risque de taux ne se réalise pas et que les charges financières n'alourdissent pas substantiellement le coût public. En outre, l'équilibre pourra être atteint seulement si le montant de la subvention allouée au titre du fonds national pour la sécurité numérique n'est pas réduit, du fait de l'écart de coût total, et que la commercialisation, les délais de déploiement et les coûts d'investissements sont conformes aux données prévisionnelles. Les conditions pour l'atteinte de l'équilibre en fin de convention sont donc nombreuses.

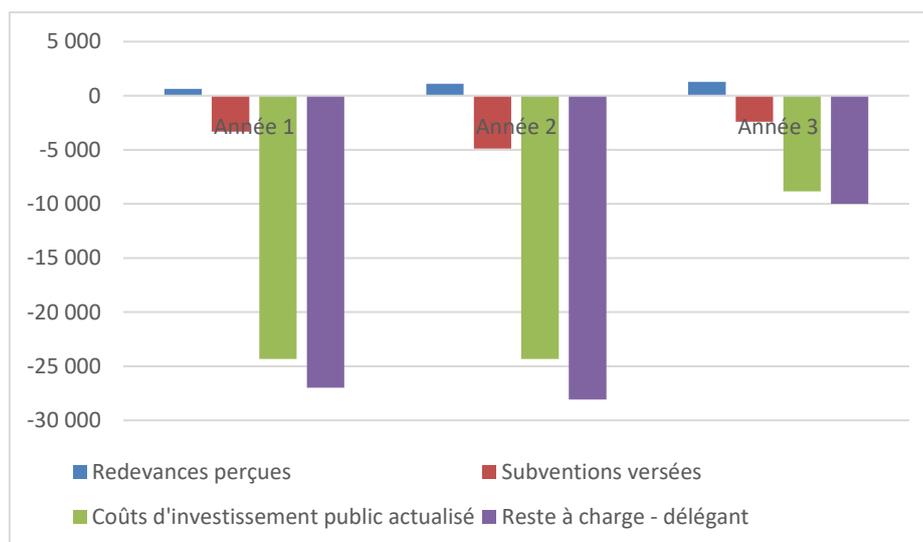
Par ailleurs, l'intégration des 17 000 prises de la clause d'option (conception en affermage), pour l'instant non prévues aux PAP, affecterait cet équilibre final. Orange évalue le flux financier délégant/délégataire, clause d'option incluse, à 48,83 M€ (65,77 M€ de redevances perçues et 16,93 M€ de subventions versées). Les investissements pris en charge par la collectivité au titre de la phase n° 3 sont évalués à 30,03 M€, soit un coût d'investissement public total porté à 114,39 M€, et une charge nette de plus de 65 M€ (hors subventions) pour la collectivité. En intégrant les subventions de l'État et de la région, le déploiement du THD représenterait *in fine* un coût net de 23,4 M€ pour la collectivité, seul montant évoqué par le conseil départemental dans son communiqué de presse sur le projet : 23 M€ sur 23 ans soit 1 M€ par an.

Pour autant, comme précisé *supra*, les investissements et les financements afférents se concentrent en début de délégation, soit un reste à charge de 65,06 M€ pour le département sur les trois premières années de la DSP. L'équilibre entre les subventions versées et les redevances perçues sera profitable au département au terme de la quatrième année, sous réserve du rythme de commercialisation par le délégataire.

⁷² Le chiffre d'affaires prévisionnel est évalué à 210 M€ en date maximale d'affermissement et à 216 M€ en date optimale d'affermissement de la tranche conditionnelle.

⁷³ « La valeur estimée du contrat de concession est calculée selon une méthode objective, précisée dans les documents de la consultation mentionnés à l'article 4. Elle correspond au chiffre d'affaires total hors taxes du concessionnaire pendant la durée du contrat eu égard à la nature des prestations qui font l'objet de la concession ».

graphique 3 : Coût public prévisionnel – phase n° 1



Source : CRC d'après les plans d'affaires prévisionnels annexés à la convention et les données du rapport d'analyse des offres

Ainsi, le département devra financer respectivement 26,99 M€, 28,08 M€ et 9,98 M€ par an sur les trois premières années de la DSP. À la date de rédaction du présent rapport d'observations, il n'avait pas arrêté les modalités de financement de ce reste à charge.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

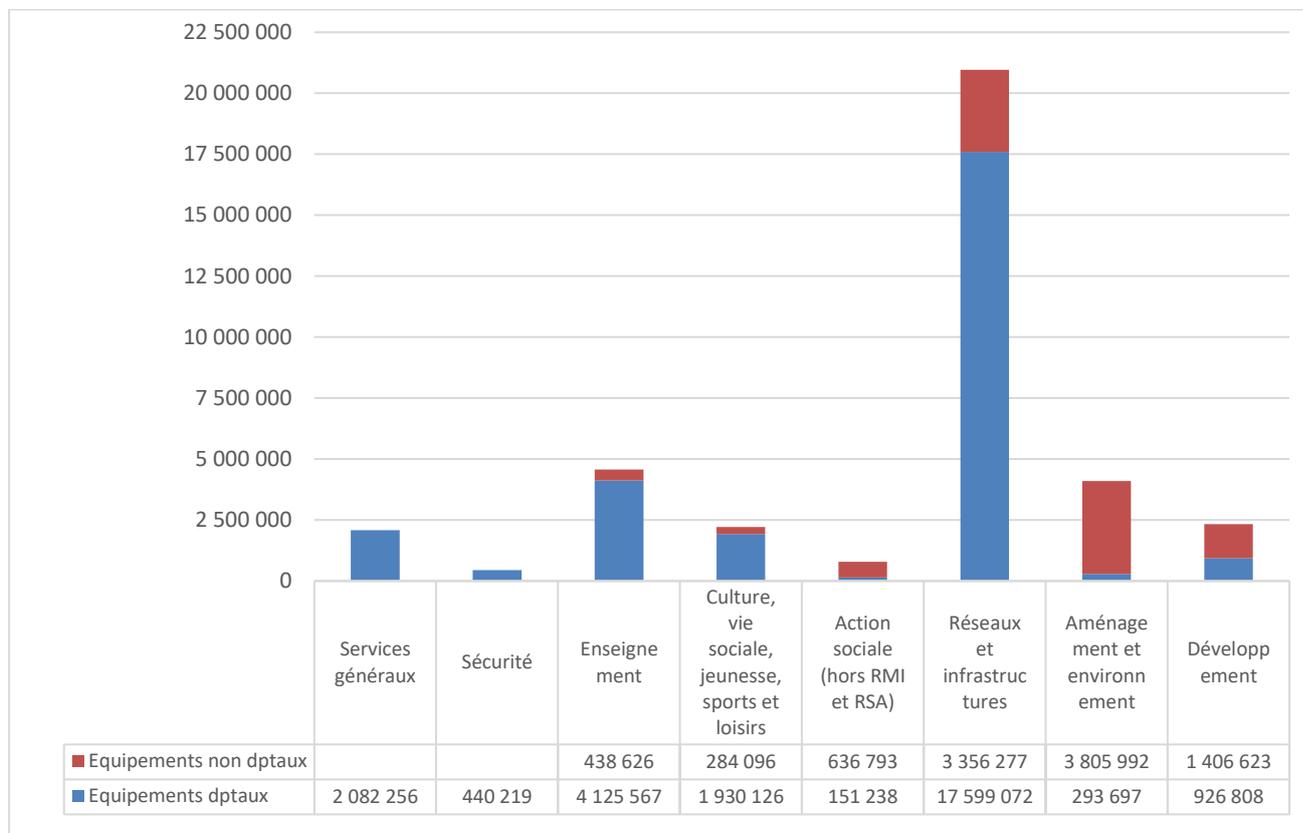
Le département est engagé depuis plusieurs années dans une politique ambitieuse d'aménagement numérique du territoire. Un premier réseau d'initiative publique mis en œuvre pour le déploiement du haut débit a donné lieu à une DSP avec Ariège Télécom. Cette délégation a pour effet un engagement financier important de la collectivité et la perception d'une redevance comparativement faible. Le suivi des biens concédés dans le cadre de cette délégation est insuffisant. Le projet a permis une couverture du territoire par le réseau haut débit conforme aux objectifs mais son impact, notamment sur l'attractivité économique, n'a pas été suffisamment évalué.

Le projet de déploiement de réseau THD a été engagé en 2013. Le projet s'articule autour d'une zone d'initiative privée et d'un réseau d'initiative publique de deuxième génération. Le département a conclu une nouvelle DSP pour le THD avec un opérateur différent, Orange, qui est également l'opérateur de la zone privée. Le choix du modèle affermo-concessif finalement retenu n'a pas été suffisamment étayé et la DSP se traduit par un partage des risques peu avantageux pour la collectivité, qui va devoir concentrer ses investissements en début de délégation, alors que la redevance est encore faible. En outre, le département doit se prémunir contre les risques liés aux locaux qui ne seront pas raccordés dans le cadre du réseau privé, qui pourraient relever *in fine* de sa responsabilité.

ANNEXES

| | |
|--|-----|
| annexe 1 : Carte des intercommunalités au 1 ^{er} janvier 2017..... | 96 |
| annexe 2 : Taux d'exécution du budget principal (investissement – en €) | 96 |
| annexe 3 : Taux d'exécution budgétaire des budgets annexes – exercice 2016 (en €)..... | 96 |
| annexe 4 : Les dépenses d'investissement par fonction – 2017 (en €) | 97 |
| annexe 5 : Les principales opérations d'investissement..... | 97 |
| annexe 6 : Nombre d'agents non-titulaires au 31 décembre 2017 | 98 |
| annexe 7 : Les emplois saisonniers | 98 |
| annexe 8 : Évolution des jours d'absence par motif..... | 98 |
| annexe 9 : Les régimes de temps de travail..... | 99 |
| annexe 10 : Taux de couverture des dépenses sociales | 99 |
| annexe 11 : Évolution des versements au titre du revenu de solidarité active (hors charges rattachées - en €) | 100 |
| annexe 12 : Typologie des allocataires du revenu de solidarité active - 2015 | 100 |
| annexe 13 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée d'autonomie | 101 |
| annexe 14 : Évolution du nombre de bénéficiaires de prestations handicap..... | 101 |
| annexe 15 : Effectifs de l'aide sociale à l'enfance retraités par les services du conseil départemental de l'Ariège et par la chambre régionale des comptes..... | 101 |
| annexe 16 : Dépenses par enfant pris en charge à l'aide sociale à l'enfance | 102 |
| annexe 17 : Coût par enfant placé (en €)..... | 102 |
| annexe 18 : Coût par enfant des mesures éducatives (en €)..... | 102 |
| annexe 19 : Données d'activité de la protection de l'enfance | 103 |
| annexe 20 : Évolution des <i>cashflows</i> et de la trésorerie (en k€) | 103 |
| annexe 21 : Répartition des zones d'intervention publique et privée | 104 |
| annexe 22 : Phase et coût du scénario de déploiement FttH retenu | 104 |
| annexe 23 : Déploiement du réseau d'initiative publique 2 par zone | 105 |
| annexe 24 : Répartition du bâti | 105 |
| annexe 25 : Chiffres d'affaires prévisionnels et calcul du reste à charge du délégant..... | 106 |

annexe 4 : Les dépenses d'investissement par fonction – 2017 (en €)



Source : CRC d'après le compte administratif 2016

annexe 5 : Les principales opérations d'investissement

| OBJET | Années de réalisation | Montant réalisé |
|---|-----------------------|-----------------|
| RD117 Déviation de Prat à Lacave | 2012 à 2017 | 12 214 616 € |
| Aménagement de la RD618 entre Lacourt et Kercabannac | 2012 à 2017 | 2 592 715 € |
| Construction du collège de Mazères | 2014 à 2015 | 8 579 071 € |
| Réhabilitation du bâtiment 4 et construction d'un halle sportive au centre universitaire R. Naudi de Foix | 2014 à 2015 | 2 692 525 € |
| Construction de la demi-pension au collège Lakanal à Foix | 2013 à 2014 | 4 276 361 € |
| Réseau haut débit départemental | 2013 à 2017 | 5 064 680 € |

Source : le conseil départemental

annexe 6 : Nombre d'agents non-titulaires au 31 décembre 2017

| | Agents en CDD | | | Agents en CDI | TOTAL |
|---------------------------|--|------------------------------|--|---------------|------------|
| | Article 3 de la Loi du 26 janvier 84, modifié par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012-art. 41 | | | | |
| | Article 3-1 | Article 3-2 | Article 3-3, 2° | | |
| | Remplaçants | Affectés sur un poste vacant | Catégorie A selon les fonctions ou pour des besoins de service | | |
| Filière administrative | 27 | 7 | 2 | 10 | 46 |
| Filière technique | 37 | 9 | 2 | 0 | 48 |
| Filière culturelle | 3 | 2 | 0 | 0 | 5 |
| Filière sportive | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Filière sociale | 13 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| Filière médico-sociale | 4 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Filière médicoteknique | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Filière police municipale | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Filière incendie-secours | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Filière animation | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 84 | 19 | 4 | 11 | 118 |

Source : CRC d'après le bilan social 2017

annexe 7 : Les emplois saisonniers

| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|--|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | Effectifs | Durée |
| Accroissement d'activité | 4 | 6 mois | 4 | 6 mois | 8 | 3 mois | 5 | 3 mois | 5 | 3 mois |
| Parc matériels et travaux | 1 | 6 mois | 1 | 6 mois | 2 | 3 mois | 2 | 3 mois | 2 | 3 mois |
| Direction de la voirie et des transports | | | | | | | 2 | 3 mois | 2 | 3 mois |
| Archives départementales | | | | | | | 1 | 3 mois | | |
| Direction de la communication | | | | | | | | | 1 | 6 mois |
| TOTAL | 5 | 30 mois | 5 | 30 mois | 10 | 30 mois | 10 | 30 mois | 10 | 33 mois |

Source : CRC d'après les délibérations du conseil départemental

annexe 8 : Évolution des jours d'absence par motif

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total | Var. 2013/2017 | Var. ann. moy. |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|----------------|
| Accidents du travail | 1324 | 1953 | 2406 | 1748 | 2512 | 9943 | 89,73 % | 17,36 % |
| Longue durée | 5170 | 5915 | 5188 | 5836 | 5515 | 27624 | 6,67 % | 1,63 % |
| Longue maladie | 3202 | 3534 | 5024 | 4358 | 6603 | 22721 | 106,21 % | 19,83 % |
| Maladies ordinaires | 7945 | 9031 | 9760 | 9732 | 11089 | 47557 | 39,57 % | 8,69 % |
| Maladies imputables au service | 1322 | 2262 | 2064 | 2262 | 4233 | 12143 | 220,20 % | 33,77 % |
| Total | 18963 | 22695 | 24442 | 23936 | 29952 | 119988 | 57,95 % | 12,11 % |

Source : CRC d'après les données du conseil départemental

annexe 9 : Les régimes de temps de travail

| | |
|--|--|
| Agents en horaires variables à l'exclusion des agents des collèges, du centre d'intervention, du pôle laboratoire de la DVT et des personnels techniques du service parc et matériels et travaux | Durée quotidienne de travail : 7h |
| | Semaine de 5 jours |
| | Période de base du calcul du temps de travail 4 semaines soit 140 h |
| | Congés : 30 jours de congés annuels |
| | Récupération horaire en cas de dépassement dans la limite de 2 jours par période |
| | Travailleurs sociaux non badgeant : si la durée journalière de travail est au moins égale à 7h48, ils peuvent bénéficier de 2 journées de récupération par période de 4 semaines sous réserve d'au moins 12 jours de présence dans la période considérée |
| Agents des collèges | 36 semaines de travail en présence d'élèves et 18 jours maximum de permanence de 7h en dehors des jours de présence d'élève |
| | En présence d'élèves : durée quotidienne maximum de 10h / durée hebdomadaire maximum 43h |
| | Temps de repas des cuisiniers inclus dans leur temps de travail |
| Agents des centres d'intervention de la DVT | Cycle de travail de 2 semaines : une semaine de 4 jours et une semaine de 5 jours, 1 jour de repos par quinzaine soit 26 annuels |
| | Durée quotidienne de travail de 8h soit 72h par quinzaine / 36h hebdomadaires en moyenne |
| | Horaires : 7h30 - 12h00 / 13h30 - 17h00 |
| | Congés : 22,5 jours de congés annuels + 4,5 jours de RTT |
| | Fauchage : 4 organisations possibles avec recours à la journée continue |
| | Viabilité hivernale : recours à la journée continue de 6h à 13h48 9 jours sur 2 semaines |
| Agents du pôle laboratoire de la DVT | Un régime d'astreinte applicable |
| | 2 cycles de travail par période de 6 mois |
| | 1 ^{er} cycle : 6 mois avec des semaines de 32h sur 4 jours |
| | 2 ^{ème} cycle : 6 mois avec des semaines de 40h sur 5 jours |
| | Congés : 22,5 jours de congés annuels + 6 jours de RTT |
| Personnels techniques du parc matériel et travaux de la DVT | Cycle de travail de 2 semaines : une semaine de 4 jours et une semaine de 5 jours, 1 jour de repos par quinzaine soit 26 annuels |
| | Durée quotidienne de travail de 8h soit 72h par quinzaine / 36h hebdomadaires en moyenne |
| | Congés : 22,5 jours de congés annuels + 4,5 jours de RTT |
| | Astreinte en période de viabilité hivernale : 1 agent du pôle gestion de la flotte + 1 responsable du parc |

Source : CRC d'après les données du conseil départemental

annexe 10 : Taux de couverture des dépenses sociales

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total 2013-2017 | Evolution 2013-2017 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|---------------------|
| RSA | | | | | | | |
| Montant des prestations versées | 26 927 453 | 30 036 686 | 32 398 833 | 33 720 179 | 34 387 922 | 157 471 073 | 6,30 % |
| FMDI | 1 459 206 | 1 412 362 | 1 495 812 | 1 620 758 | 1 781 167 | 7 769 305 | 5,11 % |
| TICPE RMI/RMA/RSA | 17 729 000 | 17 644 000 | 17 605 000 | 17 605 000 | 17 605 000 | 88 188 000 | - 0,18 % |
| Taux de couverture | 71,26 % | 63,44 % | 58,96 % | 57,02 % | 56,37 % | 60,94 % | - 5,69 % |
| APA | | | | | | | |
| Montant des prestations versées | 19 136 126 | 18 927 509 | 18 231 295 | 18 642 613 | 18 613 341 | 93 550 884 | - 0,69 % |
| Dotation versée par la CNSA au titre de l'APA (compte 747811) | 6 868 013 | 6 856 723 | 6 890 327 | 8 409 930 | 8 486 849 | 37 511 841 | 5,43 % |
| Taux de couverture | 35,89 % | 36,23 % | 37,79 % | 45,11 % | 45,60 % | 40,10 % | 6,17 % |

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total 2013-2017 | Evolution 2013-2017 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|---------------------|
| PCH | | | | | | | |
| Montant des prestations versées | 5 010 426 | 5 496 911 | 5 798 757 | 6 042 067 | 6 372 131 | 28 720 292 | 6,19 % |
| Dotations versées par la CNSA au titre de la PCH | 1 378 813 | 1 290 875 | 1 337 556 | 1 395 626 | 1 419 323 | 6 822 193 | 0,73 % |
| Taux de couverture | 27,52 % | 23,48 % | 23,07 % | 23,10 % | 22,27 % | 23,75 % | - 5,15 % |
| TOTAL | | | | | | | |
| Montant des prestations versées | 51 074 005 | 54 461 106 | 56 428 885 | 58 404 859 | 59 373 394 | 279 742 249 | 3,84 % |
| Compensations affectées | 27 435 032 | 27 203 960 | 27 328 694 | 29 031 314 | 29 292 339 | 140 291 338 | 1,65 % |
| DCP | | 5 462 000 | 5 553 334 | 5 895 397 | 6 182 082 | 23 092 813 | |
| Taux de couverture | 53,72 % | 59,98 % | 58,27 % | 59,80 % | 59,75 % | 58,41 % | 2,70 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

annexe 11 : Évolution des versements au titre du revenu de solidarité active (hors charges rattachées - en €)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann. Moy. | Var. 2013 - 2017 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------|------------------|
| RSA allocations forfaitaires | 23 493 884 | 26 102 892 | 28 489 245 | 29 552 154 | 30 130 244 | 6,42 % | 28,25 % |
| RSA allocations majorées | 3 433 569 | 3 933 794 | 3 909 588 | 4 168 025 | 4 257 679 | 5,53 % | 24,00 % |
| Montant total des prestations versées | 26 927 453 | 30 036 686 | 32 398 833 | 33 720 179 | 34 387 922 | 6,30 % | 27,71 % |
| Nombre d'allocataires | 4966 | 5459 | 5661 | 5460 | 5564 | 2,88 % | 12,04 % |
| Montant moyen par allocataire | 5 422 | 5 502 | 5 723 | 6 176 | 6 180 | 3,33 % | 13,98 % |

Source : CRC d'après les données du conseil départemental

annexe 12 : Typologie des allocataires du revenu de solidarité active - 2015

| | RSA socle non majoré | | RSA socle majoré | |
|--|----------------------|-----------|------------------|-----------|
| | Ariège | Région | Ariège | Région |
| Population des moins de 65 ans | 116 193 | 4 521 065 | 116 193 | 4 521 065 |
| Allocataires percevant le RSA | 5 445 | 171 229 | 604 | 22 098 |
| Population couverte | 9 812 | 325 786 | 1 689 | 64 627 |
| Population couverte selon le type de personnes | | | | |
| <i>Dont : adultes femmes</i> | 3 078 | 99 792 | 558 | 21 057 |
| <i>Dont : adultes hommes</i> | 3 336 | 103 266 | 55 | 1 217 |
| <i>dont : enfants et autres personnes à charge</i> | 3 398 | 122 728 | 1 076 | 42 353 |
| <i>Dont : enfants de moins de 3 ans</i> | 335 | 12 522 | 391 | 15 816 |
| Population couverte selon l' âge de l'allocataire | | | | |
| <i>Moins de 25 ans</i> | 333 | 12 768 | 297 | 12 093 |
| <i>De 25 à 49 ans</i> | 7 082 | 243 864 | 1 321 | 50 336 |
| <i>50 ans et plus</i> | 2 397 | 69 154 | 71 | 2 198 |

Source : Insee

annexe 13 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée d'autonomie

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann. Moy. | Var. 2013/2017 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|----------------|
| Montant total des prestations versées | 19 136 126 | 18 927 509 | 18 231 295 | 18 642 613 | 18 613 341 | - 0,69 % | - 2,73 % |
| Nombre d'allocataires | 4441 | 4632 | 5039 | 4798 | 4852 | 2,24 % | 9,25 % |
| <i>Dont bénéficiaires à domicile</i> | <i>2749</i> | <i>2729</i> | <i>3155</i> | <i>2929</i> | <i>2998</i> | <i>2,19 %</i> | <i>9,06 %</i> |
| <i>Dont bénéficiaires en établissement</i> | <i>1692</i> | <i>1903</i> | <i>1884</i> | <i>1869</i> | <i>1854</i> | <i>2,31 %</i> | <i>9,57 %</i> |
| Montant moyen par allocataire | 4 309 | 4 086 | 3 618 | 3 885 | 3 836 | - 2,86 % | - 10,97 % |

Source : CRC d'après les données du conseil départemental

annexe 14 : Évolution du nombre de bénéficiaires de prestations handicap

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. ann. moy. | Var. 2013 - 2017 |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|-----------------|------------------|
| Bénéficiaires d'une allocation au titre de la PCH | 462 | 527 | 574 | 605 | 649 | 8,87 % | 40,48 % |
| <i>Montant moyen par allocataire</i> | <i>10 845</i> | <i>10 431</i> | <i>10 102</i> | <i>9 987</i> | <i>9 818</i> | <i>- 2,46 %</i> | <i>- 9,47 %</i> |
| <i>Dont PCH moins de 20 ans</i> | <i>63</i> | <i>56</i> | <i>58</i> | <i>51</i> | <i>80</i> | <i>6,15 %</i> | <i>26,98 %</i> |
| Bénéficiaires de l'allocation Compensatrice pour Tierce Personne | 142 | 140 | 126 | 112 | 118 | - 4,52 % | - 16,90 % |
| Bénéficiaires de l'Aide Sociale en structure d'accueil | 248 | 271 | 364 | 332 | 309 | 5,65 % | 24,60 % |
| Bénéficiaires de l'Aide Sociale en accueil familial PA-PH | 14 | 16 | 25 | 25 | 17 | 4,97 % | 21,43 % |
| Bénéficiaires d'une aide-ménagère | 3 | 3 | / | 1 | 1 | - 24,02 % | - 66,67 % |
| Total | 932 | 1013 | 1147 | 1126 | 1174 | 5,94 % | 25,97 % |

Source : CRC d'après les données du conseil départemental

annexe 15 : Effectifs de l'aide sociale à l'enfance retraités par les services du conseil départemental de l'Ariège et par la chambre régionale des comptes

| Effectifs en ETP au 31 décembre | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------------|-------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Missions de pilotage protection de l'enfance | | | | | | |
| Direction adjointe enfance - famille | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| ODPE et schéma | 1 | 1 | 1 poste vacant | 1 poste vacant | 1 poste vacant | 1 poste vacant |
| Gestion / service support | 2 (DAAB) | 2 (DAAB) | 2 (DAAB) | 2 (DAAB) | 2 (DAAB) | 2 (DAAB) |
| Sous total : | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Gestion du service ASE | | | | | | |
| Chef de service | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Gestion administrative | 27,5 | 27,5 | 21,1 | 20,85 | 21,1 | 21,1 |
| CRIP | 0,6 | 0,6 | 2,1 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Cadres techniques | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Médecin référent | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Sous total : | 30,1 | 30,1 | 25,7 | 24,85 | 25,1 | 25,1 |

| Effectifs en ETP au 31 décembre | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| Accueil/accompagnement en gestion directe | | | | | | |
| Assistants familiaux | 132 | 132 | 138 | 138 | 138 | 138 |
| Travailleurs sociaux en charge des mesures éducatives (éducateurs spécialisés et TISF) | 21,5 | 21,5 | 21,5 | 21,5 | 21,5 | 21,5 |
| Sous total : | 153,5 | 153,5 | 159,5 | 159,5 | 159,5 | 159,5 |
| TOTAL effectifs | 186,6 | 186,6 | 188,2 | 187,35 | 187,6 | 187,6 |
| Masse salariale (hors assistants familiaux) | n.d. | 3 037 612 | 2 407 483 | 2 588 058 | 2 558 672 | |

Source : CRC d'après les données fournies par l'ordonnateur

annexe 16 : Dépenses par enfant pris en charge à l'aide sociale à l'enfance

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dépenses ASE (hors contrats jeune majeurs, AF inclus) | 15 983 071 € | 16 113 924 € | 16 796 296 € | 17 626 615 € |
| Nombre d'enfants pris en charge | 779 | 811 | 804 | 834 |
| Dépenses par enfant | 20 517 € | 19 869 € | 20 891 € | 21 135 € |

Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur

annexe 17 : Coût par enfant placé (en €)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Versements aux assistants familiaux | 8 195 248 | 8 388 135 | 9 015 185 | 9 280 108 | 9 965 633 |
| Nombre d'enfants placés | 268 | 286 | 304 | 312 | 364 |
| Coût par enfant placé en famille d'accueil | 30 579 | 29 329 | 29 655 | 29 744 | 27 378 |
| Versements aux établissements | 3 519 756 | 3 168 833 | 3 499 569 | 3 771 677 | 3 642 128 |
| Nombre d'enfants placés | 54 | 49 | 49 | 62 | 54 |
| Coût par enfant placé en établissement | 65 181 | 64 670 | 71 420 | 60 834 | 67 447 |

Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur

annexe 18 : Coût par enfant des mesures éducatives (en €)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Masse salariale des éducateurs spécialisés | 865 589,02 | 849 904,90 | 873 734,69 | 895 825,30 |
| Actions collectives | 7 045 | 517 | 23 | 224 |
| Mesures éducatives externes | 17 489 | 19 815 | 29 604 | 8 872 |
| TOTAL | 890 123 | 870 237 | 903 361 | 904 921 |
| Nombre d'enfants concernés | 484 | 504 | 484 | 493 |
| Coût par enfant des mesures éducatives | 1 839 | 1 727 | 1 866 | 1 836 |

Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur

annexe 19 : Données d'activité de la protection de l'enfance

| | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| Informations préoccupantes (IP bis ⁷⁴ comprises) | | 246 | 296 | 342 | 306 | 358 | |
| Signalements Directs | | 67 | 77 | 56 | 78 | 126 | |
| Divers hors IP | | 12 | 9 | 13 | 27 | 20 | |
| Total | | 325 | 382 | 412 | 413 | 504 | |
| au 31 décembre | | | | | | | |
| AEMO | nombre de mesures | 238 | 221 | 208 | 231 | 219 | 225 |
| | nombre d'enfants | 337 | 344 | 344 | 350 | 333 | 339 |
| AED | nombre de mesures | 94 | 102 | 110 | 95 | 122 | 147 |
| | nombre d'enfants | 130 | 140 | 160 | 134 | 160 | 185 |
| AP | nombre de mesures | 45 | 37 | 44 | 46 | 49 | 54 |
| | nombre d'enfants | 48 | 47 | 53 | 58 | 57 | 60 |
| OPP | nombre de mesures | 168 | 168 | 170 | 175 | 188 | 216 |
| | nombre d'enfants | 218 | 248 | 254 | 262 | 284 | 297 |
| CJM | | n.d. | n.d. | 53 | 51 | 56 | 58 |
| TUTELLES | | 24 | 39 | 34 | 31 | 25 | |
| nombre de placements familiaux | | 268 | 286 | 304 | 312 | 364 | 389 |
| nombre d'enfants placés en MECS | | 54 | 49 | 49 | 62 | 54 | 52 |
| nombre de placements TDC ⁷⁵ | | 32 | 32 | 32 | 32 | 38 | 38 |

annexe 20 : Évolution des *cashflows* et de la trésorerie (en k€)

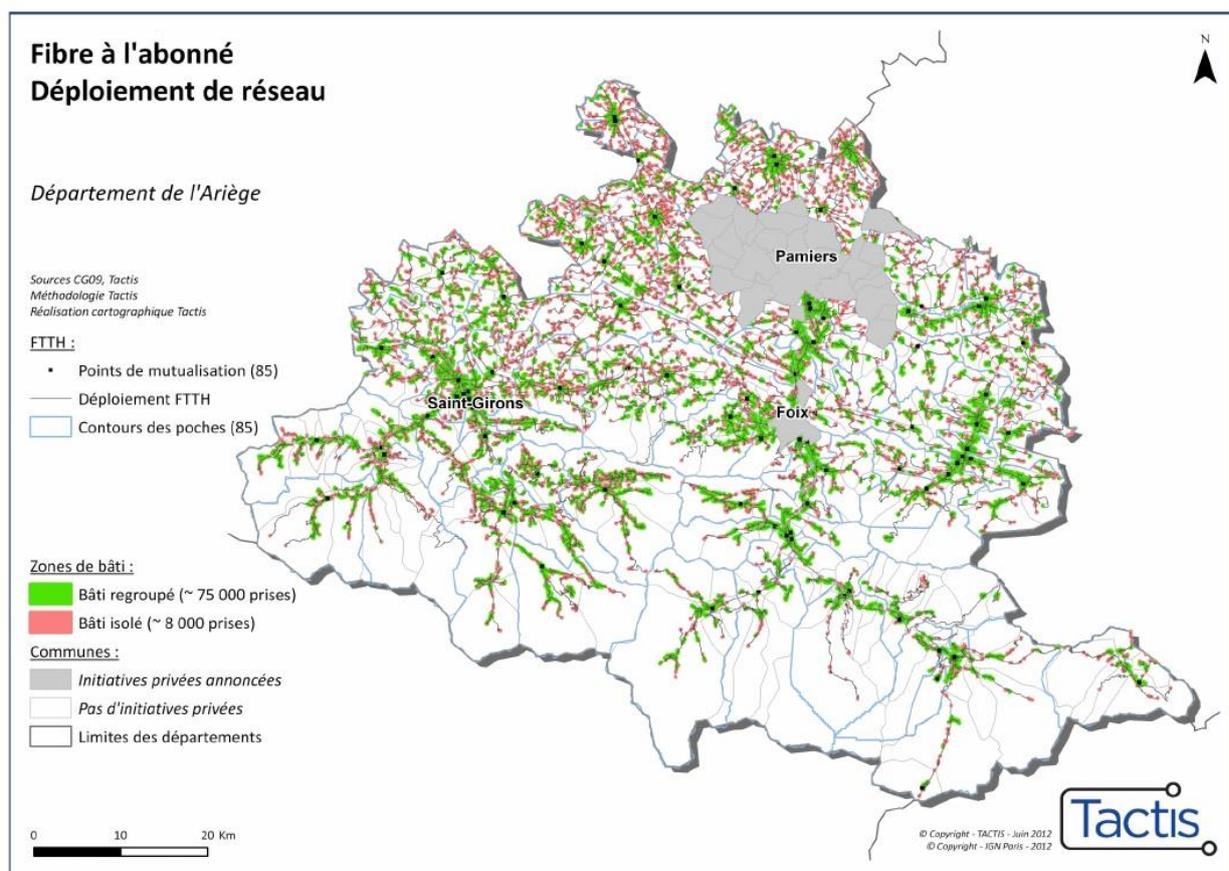
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|---------------|--------------|
| Résultat net | 179 | 171 | 137 | 188 | - 273 |
| Cashflow liés aux opérations | 353 | 454 | 982 | 1619 | 862 |
| Investissement | 351 | 454 | 974 | 614 | - 446 |
| Cashflow liés au financement | - 8 | 249 | 2 | - 1002 | - 456 |
| <i>Dont subvention départementale</i> | 382 | 0 | 0 | 0 | 163 |
| <i>Dont apport en compte courant</i> | - 390 | 249 | 2 | - 1002 | - 619 |
| Trésorerie début de période | 65 | 60 | 45 | 54 | 57 |
| Trésorerie fin de période | 60 | 44 | 54 | 57 | 16 |

Source : CRC d'après les comptes rendus techniques et financiers du délégataire

⁷⁴ Une information préoccupante bis est une information dont les éléments ou évènements rapportés sont complémentaires ou similaires à une IP précédente non clôturée.

⁷⁵ Tiers digne de confiance

annexe 21 : Répartition des zones d'intervention publique et privée



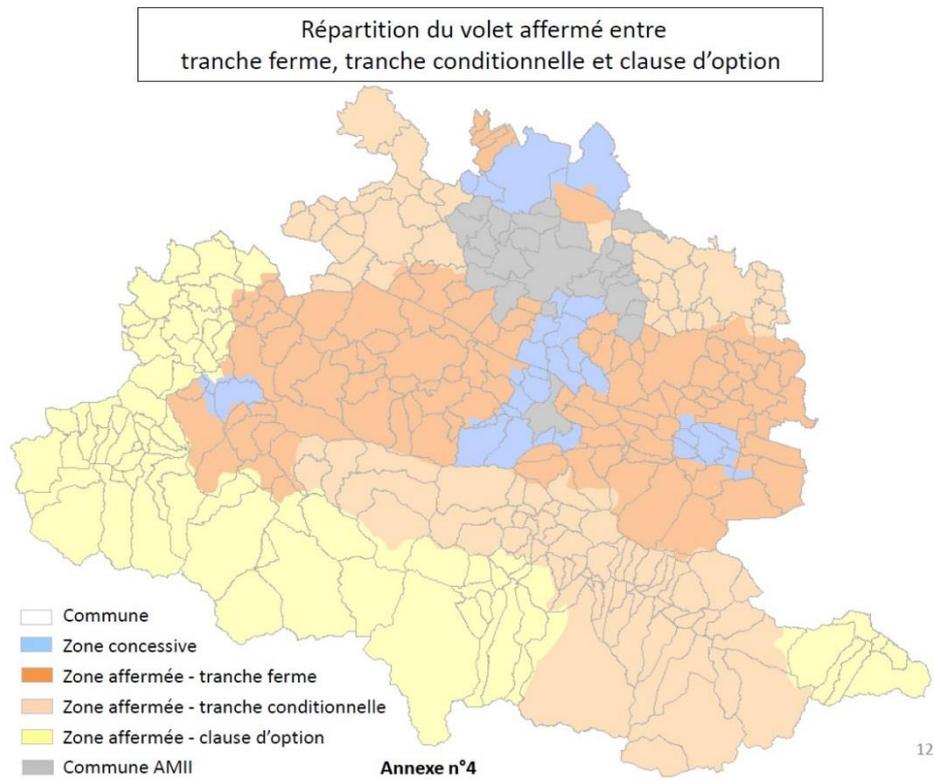
Source : ordonnateur, schéma directeur territorial d'aménagement numérique

annexe 22 : Phase et coût du scénario de déploiement FttH retenu

| | Phase 1 (0 - 5 ans) | Phase 2 (5 - 10 ans) | Phase 3 (10 - 15 ans) | Total |
|--|------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------|
| Nombres de prises FttH réalisées | 45 158 | 25 969 | 11 819 | 82 946 |
| Coût réseau desserte (hors raccordement) | 50,8 M€ | 50,90 M€ | 49,90 M€ | 151,60 M€ |
| Coût du réseau de collecte supplémentaire | 0,8 M€ | 4,20 M€ | 2,50 M€ | 7,48 M€ |
| Coût total | 51,6 M€ | 55,20 M€ | 52,40 M€ | 159,18 M€ |
| Recettes de co-investissement attendues des opérateurs | 18,0 M€ | 10,4 M€ | 4,7 M€ | 33,2 M€ |
| Subvention FSN | 13,7 M€ | 8,8 M€ | 4,0 M€ | 26,5 M€ |
| Hypothèse de financement de la région | 3,1 M€ | 3,1 M€ | 0,0 M€ | 6,2 M€ |
| Charge nette à financer | 16,8 M€ | 32,9 M€ | 43,7 M€ | 93,4 M€ |

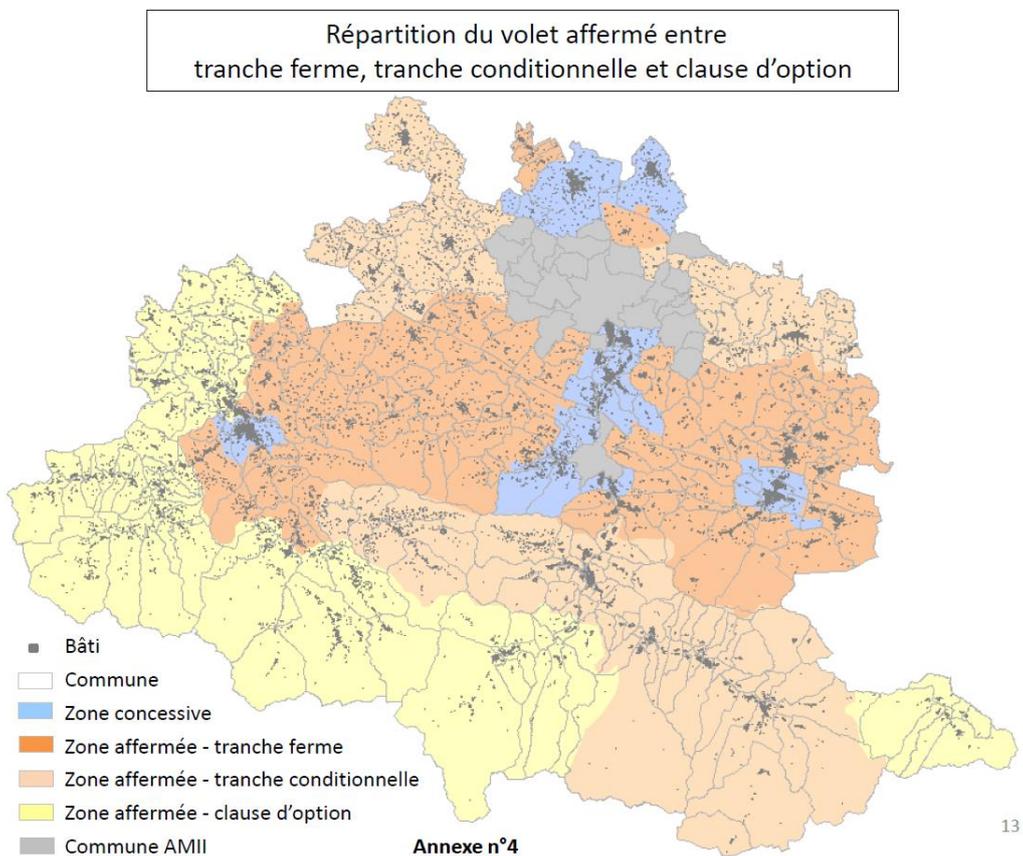
Source : SDTAN

annexe 23 : Déploiement du réseau d'initiative publique 2 par zone



Source : annexe 4 à la convention de DSP

annexe 24 : Répartition du bâti



Source : annexe 10.8 convention de DSP

annexe 25 : Chiffres d'affaires prévisionnels et calcul du reste à charge du délégant

| <i>Exprimés en millions d'euros</i> | PAP tranche ferme | PAP Date optimale d'affermissement de la TC | PAP Date maximale d'affermissement de la TC |
|--|----------------------|--|--|
| Chiffre d'affaires (CA) | 149,78 | 209,57 | 215,97 |
| <i>Dont FttH concessif</i> | 63,87 | 63,87 | 63,87 |
| <i>Dont FttH affermage</i> | 61,97 | 121,77 | 128,16 |
| Recettes et charges du délégant | | | |
| Redevances perçues | 39,59 | 63,16 | 72,26 |
| <i>Dont redevance d'affermage fixe</i> | 18,89 | 33,93 | 40,81 |
| <i>Dont redevance d'affermage variable</i> | 9,17 | 17,7 | 19,92 |
| <i>Dont redevance d'affermage Ftte</i> | 0,95 | 0,95 | 0,95 |
| <i>Dont redevance de contrôle et intéressement</i> | 10,58 | 10,58 | 10,58 |
| Subventions versées | - 13,86 | - 17,09 | - 16,99 |
| <i>Dont subvention d'investissement de premier établissement</i> | - 7,96 | - 7,96 | - 7,96 |
| <i>Dont subventions de raccordement volet concessif</i> | - 2,87 | - 2,87 | - 2,87 |
| <i>Dont subventions de raccordement volet affermé</i> | - 3,03 | - 6,26 | - 6,16 |
| Recettes / charges | 25,73 | 46,07 | 55,27 |
| Coûts d'investissement public actualisé | 53,74 | 84,36 | 84,36 |
| Reste à charge délégant | - 28,01 | - 38,29 | - 29,09 |

Source : CRC d'après les plans d'affaires prévisionnels annexés à la convention et les données du rapport d'analyse des offres

GLOSSAIRE

| | |
|---------|--|
| AAA | agence ariège attractivité |
| ADSEA09 | association départementale pour la sauvegarde des enfants au aînés de l'ariège |
| ADSL | <i>asymetric digital subscriber line</i> = technique de communication numérique qui permet d'utiliser une ligne téléphonique pour transmettre et recevoir des données numériques de manière indépendante du service téléphonique |
| ADT | agence de développement touristique |
| AEMO | action éducative en milieu ouvert |
| AISL | association des investissements de saint-lizier |
| AMII | appel à manifestation d'intentions d'investissement |
| ANRAS | association nationale de recherche en action sociale |
| AP/CP | autorisation de programme et crédit de paiement |
| APA | aide personnalisée d'autonomie |
| APAJH | association pour les adultes et jeunes handicapés |
| ARCEP | autorité de régulation des communications électroniques et des postes |
| Arex | agence Ariège Expansion |
| ASE | aide sociale à l'enfance |
| CAC | commissaire aux comptes |
| CAF | capacité d'autofinancement |
| CAF | caisse d'allocations familiales |
| CASF | code de l'action sociale et des familles |
| CAUE | conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement |
| CCI | chambre du commerce et de l'industrie |
| CDD | contrat à durée déterminée |
| CGCT | code général des collectivités territoriales |
| CIA | complément indemnitaire annuel |
| CISELL | centre d'insertion socio-éducatif léo lagrange |
| CJM | contrat jeune majeur |
| CNSA | Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie |
| CPOM | contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens |
| CRC | chambre régionale des comptes |
| CRIP | cellule de recueil des informations préoccupantes |
| CVAE | cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises |
| DAAB | direction agricole administrative et budgétaire |
| DAEFP | direction adjointe enfance famille prévention |
| DATP | direction adjointe territoire et polyvalence |
| DDAEOMI | dispositif départemental d'accueil, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés |
| DDTET | directeur du développement territorial, de l'économie et du tourisme |
| DGF | dotation globale de fonctionnement |
| DGFIP | direction générale des finances publiques |
| DMTO | droits de mutation à titre onéreux |
| DOB | débat d'orientation budgétaire |
| DRD | direction des routes départementales |
| DREES | direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique |
| DRH | directeur/direction des ressources humaines |
| DSD | direction des solidarités |
| DSP | délégation de service public |
| DT | direction territoriale |
| EBE | excédent brut d'exploitation |

| | |
|---------|---|
| EPCI | établissement public de coopération intercommunale |
| ESSMS | établissement et service social et médico-social |
| ETP | équivalent temps-plein |
| FAI | fournisseur d'accès internet |
| FttH | <i>fibres to the home</i> = déploiement de la fibre jusqu'au domicile |
| FttO | <i>fibres to the office</i> = déploiement de la fibre jusqu'à un abonné professionnel |
| GVT | glissement vieillesse technicité |
| IFER | imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux |
| IFSE | indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise |
| IFTS | indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires |
| IHTS | indemnité horaire pour travaux supplémentaires |
| Insee | Institut national de la statistique et des études économiques |
| k€ | kilo euros = millier d'euros |
| M€ | million d'euros |
| Mbit/s | mégabit par seconde |
| Md€ | milliard d'euros |
| MDPSH | maison département des personnes en situation de handicap |
| MECS | maison d'enfants à caractère social |
| MNA | mineur non accompagné |
| MSA | mutualité sociale agricole |
| NBI | nouvelle bonification indiciaire |
| NOTRé | loi portant nouvelle organisation du territoire de la République |
| ODPE | observatoire départemental de la protection de l'enfance |
| ONF | Office national des forêts |
| ONPE | observatoire national de la protection de l'enfance |
| OPH | office public de l'habitat |
| ORC | opérateur de réseau conventionné |
| PAP | plan d'affaires prévisionnel |
| PCH | prestation de compensation du handicap |
| PDI | programme départemental d'insertion |
| PFTHD | plan « France très haut débit » |
| PMI | protection maternelle et infantile |
| PPE | projet pour l'enfant |
| PTI | pacte territorial d'insertion |
| Rifseep | régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel |
| RIP | réseau d'initiative publique |
| RMI | revenu minimum d'insertion |
| ROB | rapport d'orientation budgétaire |
| RSA | revenu de solidarité active |
| RTT | réduction de temps de travail |
| SCI | société civile immobilière |
| SCORAN | stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique |
| SDCI | schéma départemental de coopération intercommunale |
| SDIAU | service d'instruction des autorisations d'urbanisme |
| SDIS | service départemental d'incendie et de secours |
| SDTAN | schéma directeur territorial d'aménagement numérique |
| SESTA | service d'exploitation des sites touristiques de l'ariège |
| SMDEA | syndicat mixte départemental de l'eau et de l'assainissement |
| TFPB | taxe foncière sur les propriétés bâties |

| | |
|-------|---|
| THD | très haut débit |
| TICPE | taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques |
| TVA | taxe sur la valeur ajoutée |

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 14 octobre 2019 de M. Henri Nayrou, président du conseil départemental de l'Ariège

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**