

Le président

EPINAL, le

REF : GT/ET/LP/2004-0205

RECOMMANDÉ + A.R

Monsieur le Président,

Par lettre du 12 octobre 2004, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du département de la Moselle jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ce rapport d'observations accompagné de la réponse dont la chambre a été destinataire, étant précisé, qu'en application de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, cette réponse engage la seule responsabilité de son auteur. L'ensemble sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à son ordre du jour, il sera joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à débat.

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations, accompagné de la réponse, devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle ce rapport sera communiqué.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Gérard TERRIEN

**Monsieur Philippe LEROY
Président du conseil général
De la Moselle
Hôtel du département
BP 11096
57036 METZ CEDEX 1**

RAPPORT D'OBSERVATIONS

DEPARTEMENT DE LA MOSELLE

Le présent rapport est composé de la façon suivante :

- 1. Rapport d'observations définitives du 12 octobre 2004**
- 2. Réponse du président du conseil général, M. Philippe LEROY, par lettre du 10 novembre 2004**

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
1- SITUATION GENERALE ET DEMOGRAPHIQUE DU DEPARTEMENT DE MOSELLE	7
1-1 Evolution générale du département	7
1-2 Fonctionnement général de la collectivité départementale	8
2- LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT ET LA FIABILITE DES COMPTES	10
2-1 La politique budgétaire et financière du département	10
2-2 Les orientations budgétaires de la collectivité	15
2-3 L'exécution des budgets et l'évolution des dépenses et des recettes	16
2-4 Les résultats comptables et financiers	20
3- LES INTERVENTIONS DU DEPARTEMENT EN FAVEUR DU SECTEUR COMMUNAL ET DE LEURS ORGANISMES DE COOPERATION	23
3-1 Les interventions financées sur le budget départemental	23
3-2 les procédures contractualisées d'aide aux communes et intercommunalités	28
3-3 La répartition des fonds départementaux sur décisions du conseil général	37
4- LA POLITIQUE DU DEPARTEMENT DE LA MOSELLE EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES DEPENDANTES	49
4-1 La place des prestations dépendance au sein des dépenses du département	49
4-2 Les orientations stratégiques du département de la Moselle en matière de dépendance	54
4-3 L'organisation du service destiné aux personnes âgées dépendantes au sein de la division des aides et de l'action sociale du département–le contrôle interne	62
4-4 L'information des personnes âgées dépendantes et de leurs familles	65
5- L'EXAMEN DES SUITES DONNEES AUX OBSERVATIONS ANTERIEURES DE LA CHAMBRE	66
5-1 Le château de Meinsberg	66
5-1-1 le financement du projet	66
5-1-2 L'exploitation du site	67
5-2 Le site de Bliesbrück	68
5-2-1 Le financement du projet	68
5-2-2 Le projet culturel et l'exploitation du site	70
5-3 Le contrôle interne des sites	71
ANNEXES	73 à 77

SYNTHESE

L'examen de la gestion du département de la Moselle a porté sur la situation financière de la collectivité et la fiabilité de ses comptes, les subventions aux communes, les interventions en faveur des personnes âgées dépendantes et les suites données aux observations formulées lors du précédent contrôle, concernant la réhabilitation du château de Meinsberg et la mise en valeur du site archéologiques de Bliesbrück.

Le département de la Moselle, dont la population connaît une quasi stagnation depuis vingt-cinq ans (1 027 000 habitants estimés en 2003), connaît un développement progressif de l'intercommunalité à fiscalité propre (en 2002, 69 % de la population départementale est concernée) et au plan socio-économique, un taux de chômage, proche du taux régional, mais inférieur entre 1998 et 2002 à celui constaté au niveau national.

Pour le président du conseil général, ce constat doit être nuancé en raison des évolutions disparates constatées selon les différents bassins d'emploi du département.

Les modalités générales de fonctionnement de la collectivité n'appellent pas de remarque particulière et son organisation semble bien structurée.

La fiabilité des comptes et la situation financière :

La fiabilité des procédures budgétaires et des comptes : Disposant d'un règlement financier départemental régulièrement mis à jour, la collectivité dispose de procédures budgétaires précises, qu'elle a veillé à améliorer en révisant l'articulation entre les rapports d'orientations budgétaires et la procédure budgétaire. En matière de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement, une révision des modalités de gestion est intervenue en 2000, mais ce n'est qu'en 2002 qu'a été mis au point le lien entre une gestion des investissements en autorisations de programme et crédits de paiement et les prévisions budgétaires pluriannuelles. S'agissant de la gestion des restes à réaliser et des reports des crédits de paiement, les dispositions actuellement retenues gagneraient à être améliorées. Le département veille en outre à suivre ses délais de paiement qui s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre réglementaire.

Des améliorations de présentation des états relatifs à la dette et aux immobilisations financières devraient permettre à l'assemblée départementale de disposer d'informations plus complètes, le département ayant une bonne connaissance de ses engagements extracomptables, soit au titre du TGV Est, soit au titre du contrat de plan Etat Région.

Déclinée sous forme d'objectifs, la stratégie budgétaire du département a visé, de 1997 à 2002, en conservant une situation financière saine, à maîtriser les dépenses de fonctionnement et à poursuivre un volume soutenu d'investissements. Sur le plan fiscal, le département a veillé à stabiliser les taux de la fiscalité directe ainsi que les tarifs de la vignette. Par une gestion prudente, l'exécution des budgets, dans le même temps, a été bien maîtrisée.

La situation financière : Les dépenses de fonctionnement ont connu, en valeurs et à structure constantes, une progression annuelle de 2,8 %, due à la croissance des dépenses d'aide sociale, à la hausse des participations au service d'incendie et de secours et à l'augmentation des charges de personnel (+316 emplois sur la période), les ratios de dépenses du département restant néanmoins très en deçà (30 %) des ratios moyens des départements de la même strate démographique.

Dans sa réponse, le président du conseil général a manifesté la volonté du département de mieux évaluer ses dépenses et recettes de fonctionnement.

La progression des recettes de fonctionnement a été, à structure constante, légèrement supérieure à celle des dépenses, les recettes fiscales en hausse moyenne de 4,25 % par an, représentant, en 2002, 72 % des recettes réelles de fonctionnement (contre 67 % en 1996).

L'effort d'équipement du département a été poursuivi autour principalement des bâtiments et équipements départementaux et des investissements routiers.

Il en résulte que les résultats comptables et financiers ont évolué de façon favorable sur la période, qu'il s'agisse de l'excédent brut de fonctionnement (plus de 31 % des produits de gestion en 2002) et de la capacité d'autofinancement. Malgré la forte progression des dépenses d'investissement, les conditions de leur financement ont été très favorables, le département ayant recours à ses ressources propres. La collectivité a poursuivi son désendettement et la dette, de 6 € par habitant à la fin 2002, est à un niveau très faible.

Quelques dossiers de recettes à recouvrer gagneraient à être réglés, mais la situation de trésorerie est tout à fait satisfaisante.

En définitive, le département disposait au début de 2003 d'une situation financière saine et favorable. Un nouveau cycle, manifesté par la progression inéluctable de certaines charges, comme celles liées aux dépenses d'aide sociale, et par la poursuite de l'effort d'équipement devrait renforcer la conviction du département de maîtriser ses charges de gestion.

Dans sa réponse, le président du conseil général fait part de sa volonté de rester vigilant quant à l'évolution et à la programmation des dépenses d'équipement.

Les interventions du département en faveur des communes et des EPCI : N'ayant pas défini de stratégie générale en matière d'aide à l'équipement des communes et de leurs groupements, le département veille toutefois à se placer en partenaire privilégié de ces collectivités en soutenant, par un effort budgétaire conséquent, leur équipement.

Dans sa réponse, le président du conseil général indique que depuis la fin 2002, le département s'est doté d'un schéma de cohérence et d'orientations départementales.

Depuis 2001, le département a retenu, le développement des territoires comme objectif principal. Reposant en 1997 sur le programme départemental d'aménagement urbain (PDAU) et les programmes d'aménagement local (PADEL), les moyens budgétaires affectés aux dispositifs contractualisés avec les communes et les établissements de coopération ont été accrus avec la création, en 2000, du programme de soutien à l'aménagement des communes rurales (SACR) et celle, en 2002, du programme d'aménagement et de développement des territoires mosellans (PADTM) destiné plus particulièrement aux établissements de coopération à fiscalité propre

De 1997 à 2001, les moyens budgétaires affectés à ces concours ont progressé de façon continue, le volume de ces aides constituant après les programmes de la voirie départementale le deuxième poste de dépenses d'investissement du département. Elles absorbent une part significative du budget départemental : 11 % des dépenses réelles totales.

Avec un montant moyen des aides à l'équipement du secteur communal en 2001 de 55,98 € par habitant, la Moselle se situe 40 % au dessus du niveau de la moyenne nationale (40,13 €).

Les trois quarts de ces aides sont concentrés sur deux groupes de programme, à savoir l'alimentation en eau, l'assainissement et les réseaux communaux et des investissements divers. Si le coût de la gestion de ces procédures d'aides n'est pour l'instant pas connu avec précision par la collectivité, celle-ci a engagé une démarche pour les recentrer sur un seul service départemental.

Le règlement départemental distingue deux principaux régimes d'aide, à savoir un dispositif de « droit commun », le régime du « barème cadre », prévu pour les communes de moins de 4 500 habitants n'ayant pas opté pour le programme SACR et des dispositifs contractualisés, avec les programmes SACR, réservés aux communes de moins de 4 500 habitants et les PDAU, réservés aux communes de plus de 4 500 habitants. Les dispositifs d'instruction, d'attribution et de versement de ces aides sont appliqués de façon satisfaisante. Bien que le département ait mis en œuvre une démarche d'évaluation de ses procédures d'aide au secteur communal, celle-ci reste encore trop partielle et ciblée. Sur le plan budgétaire, les niveaux de réalisation de ces aides paraissent cohérents.

Les procédures contractualisées représentaient, en 2003, près de la moitié des crédits ouverts pour l'aide aux communes et aux EPCI. Les résultats de la politique départementale de développement local des zones rurales (PADEL), mise en œuvre de 1994 à 2002, font apparaître que le montant total des aides engagées par le département s'est élevé à 15,347 M€ (100,670 MF) pour 2 465 projets représentant 100,048 M€ (656,272 MF) hors taxe, la grande majorité de ces aides (83 %) ayant été affectée aux projets économiques, le solde ayant été consacré à l'animation de programmes d'amélioration de l'habitat et à la création de 123 logements locatifs.

Le programme départemental d'aménagement urbain (PDAU), lui, a abouti à un montant total d'aides versées à la clôture de l'exercice 2002, de 82,314 M€ (539,945 MF). Fin 2001, il apparaissait que cette politique avait conduit à subventionner la réalisation de quatre cent quinze projets représentant un investissement global de 204,688 M€ (1 342,665 MF).

Pour cette aide comme pour celle précédemment mentionnée, il est toutefois difficile de mesurer leurs incidences réelles, leur conception étant souvent proche d'un droit de tirage.

Le programme de soutien à l'aménagement des communes rurales (SACR), lancé en 1999 par le conseil général à titre expérimental et généralisé en 2001, pour les communes de moins de 4 500 habitants, est jugé de façon satisfaisante par les communes cocontractantes en raison notamment des souplesses offertes en terme de programmation budgétaire et financière et de l'amélioration des modalités de gestion des projets avec les services départementaux. Quelques améliorations pourraient toutefois lui être apportées.

En définitive, s'agissant de ces politiques d'aides contractualisées (PADEL, PDAU, SACR), elles apparaissent réglementairement et techniquement bien encadrées et gérées mais leur efficacité reste à étudier avec précision et il conviendrait que le département mesure avec des indicateurs précis les effets de ces aides sur l'évolution du niveau et du contenu des investissements dans le secteur communal.

En réponse, le président du conseil général indique que la démarche d'évaluation de ces aides et de rationalisation des procédures de gestion administrative constitue l'un des enjeux des prochains contrats SACR et PDAU qui intègrent des améliorations visant à limiter le nombre de projets ou d'avenants et à simplifier la gestion de ces dossiers, dans la perspective d'une refonte plus globale du système d'aide aux communes et aux EPCI qui pourrait intervenir vers 2007.

S'agissant de la répartition des fonds départementaux sur décisions du conseil général, le fonds départemental pour la péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) a atteint plus de 26 M€ en 2002.

Les critères de répartition de ce fonds retenus par le département sont conformes au dispositif réglementaire. Toutefois, ce dispositif de répartition privilégie la stabilité dans le temps des critères et une logique de large redistribution. Il offre ainsi l'avantage pour les collectivités bénéficiaires de disposer d'un certain niveau de visibilité sur l'évolution de ces recettes, mais il n'est pas certain qu'il assure une véritable péréquation entre les communes ou les intercommunalités ni qu'il permette la prise en compte des évolutions de leur environnement financier.

Le fonds départemental de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement a permis en 2003 la répartition de plus de 6 M€ et 95 % des communes du département regroupant 48 % de la population départementale étaient, cette année là, éligibles au fonds.

Si les répartitions retenues par le conseil général respectent les normes légales, la mise en œuvre du critère du potentiel fiscal accentue les écarts d'attribution par habitant entre communes « riches » et communes « pauvres » au sein d'un même groupe de communes.

En définitive, si la gestion de ces fonds départementaux est rigoureuse, les objectifs retenus privilégient une logique de large redistribution pour le FDPTP et de concentration pour le fonds départemental de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement.

Dans sa réponse, le président du conseil général indique que l'assemblée départementale souhaite engager une réflexion sur l'évaluation de ces fonds.

Les interventions du département en faveur des personnes âgées dépendantes : Les statistiques démographiques, produites par le département au cours de l'instruction, font apparaître que le département de la Moselle est un département qui vieillit globalement dans des proportions inférieures à la moyenne nationale. Au sein de la population âgée de 60 ans et plus, la population exposée à la dépendance, celle des personnes âgées de 75 ans et plus, a connu une croissance très sensible entre 1990 et 2003, passant de 51 211 à 69 191 personnes (prospective).

Le département connaît donc une croissance soutenue de la partie de la population âgée la plus exposée à la dépendance.

A partir de 2002, le nombre de personnes âgées allocataires de prestations départementales a fortement progressé (de 2 332 en 2001 à 9 376 en 2003), le passage, à compter de 2002, du dispositif de la prestation spécifique dépendance (PSD) à celui de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ayant engendré une très forte augmentation du nombre des allocataires (1 823 allocataires de la PSD en 2001 et 8 809 allocataires de l'APA en 2003).

A partir de 2001, l'augmentation des dépenses d'aide sociale consacrées aux personnes âgées a été très prononcée, puisque celles-ci sont passées de 30,4 M€ à 44,8 M€ en 2002, puis 56,7 M€ en 2003 et en 2003, les dépenses consacrées à l'APA se sont élevées à 32,6 M€. L'APA, eu égard à une progression aussi rapide, constitue désormais une charge qui pèse plus fortement sur le budget de l'aide sociale du département de la Moselle.

De l'examen des dossiers, il ressort que le recours sur succession a un effet peu dissuasif sur ces prestations en faveur des personnes âgées dépendantes (récupération de 3 000 € en moyenne par dossier).

Pour la population dépendante à domicile ou en établissement, le passage de la PSD à l'APA n'a pu être mesuré, s'agissant de l'évolution des montants moyens de la part départementale, le département ne disposant pas de ces données. Dans sa réponse, le président du conseil général impute cette lacune à l'outil informatique utilisé à cette époque, le logiciel SAGAS.

Les orientations stratégiques du département de la Moselle en matière de dépendance sont bien définies, l'assemblée départementale en a régulièrement débattu et elle reçoit des informations complètes et régulières sur ces sujets.

Le département dispose d'un support informatique et statistique qui lui permet d'appréhender la situation de la dépendance à domicile selon plusieurs critères, le sexe, l'âge et le classement GIR, mais ce logiciel semble atteindre ses limites. Le département s'appuie en outre depuis 1996, sur une mission de conseil de gestion, rattachée, depuis juillet 2003, à la division des études, des marchés et du conseil de gestion et il a fréquemment recours à des observations partagées, réalisées conjointement avec les caisses de retraite et la CRAM.

Le règlement départemental d'aide sociale n'a pas été mis à jour depuis 1991 et il n'intègre donc pas les mesures relatives à l'APA. En réponse, le président du conseil général indique qu'un travail de mise à jour est engagé. Au surplus, le département ne dispose pas non plus d'un schéma gérontologique, ce qui nuit à la cohérence et à la lisibilité globales de sa stratégie en ce domaine. En réponse, le président du conseil général indique qu'était attendue la réforme liée à la loi du 13 août 2004.

Le département a développé une bonne coordination de la prise en charge de la dépendance avec les diverses caisses de retraite présentes en Moselle, mais il n'a pas mis en place de dispositif conventionnel avec les associations intervenant dans ce domaine. S'agissant de la qualification et de la formation professionnelles des intervenants à domicile, le département ne semble pas avoir pris la mesure de cet enjeu majeur pour les prochaines années. Dans sa réponse, le président du conseil général indique que la problématique de la qualification des intervenants est prise en compte.

Dans les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes, le département ne semble pas poursuivre particulièrement l'objectif de généralisation du versement de l'APA sous la forme d'une dotation globale. Dans sa réponse, le département indique qu'aucun établissement ne s'est encore porté volontaire. Il a par ailleurs conclu des conventions avec des objectifs de qualité.

L'organisation du service du département a du être renforcée et l'effectif des personnels affectés au seul traitement des prestations dépendance est passé d'une vingtaine à quarante cinq. Il en a été de même des équipes médico-sociales (de quatre en 1997 à onze en 2003).

En matière de délai de traitement des demandes d'allocation dépendance, la situation s'est améliorée en 2003, le délai de deux mois étant dépassé pour 17 % des dossiers APA en établissement. Le département a également mis en œuvre ou prévu des instruments de contrôle interne (contre expertise du classement en GIR, contrôle de l'éligibilité des allocataires, contrôle de l'utilisation de l'APA à domicile et contrôle de la qualité en établissement). Enfin, l'information des personnes dépendantes et de leur famille paraît satisfaisante, les dix-sept relais personnes âgées jouant un rôle important identique à celui des centres locaux d'information et de coordination de niveau 1.

La réhabilitation du château de Malbrouck et la mise en valeur du site archéologique de Bliesbrück :

Lors de l'examen antérieur de la gestion du département, concrétisé par la lettre d'observations définitive du 20 mai 1998, la chambre régionale des comptes avait mis en évidence des insuffisances dans la conduite des opérations d'investissements culturels et de réhabilitation très particulières du château de Malbrouck et de mise en valeur du site archéologique de Bliesbrück. A ce jour, le département a globalement bien maîtrisé les dépenses engagées tout en continuant à éprouver quelques difficultés dans la conduite des opérations et dans l'exploitation des sites.

La réhabilitation du château de Malbrouck, désormais achevée, a coûté 18,52 M€ (121,48 MF) au département, avec des ressources de subvention, principalement européenne, à hauteur de 34,6 %. L'exploitation du site montre une fréquentation annuelle de 80 000 visiteurs nettement plus élevée que les prévisions, avec un budget de 1,5 M€ (9,8 MF) trois fois plus élevé que prévu et un déficit global d'exploitation de l'ordre de 0,8 M€ (5,25 KF), au lieu de l'équilibre espéré.

Dans sa réponse, le président du conseil général indique que la consolidation des comptes n'est réalisable que par la mise en place d'une comptabilité analytique.

Les fouilles du site archéologique de Bliesbrück ont coûté à ce jour 8,46 M€ (55,47 MF) au département, engagements inclus, avec des subventions, principalement d'origine européenne, à hauteur de 37,9 %. Les contrôles effectués ont fait apparaître quelques retards et dépassements de coûts de faible importance, dus en partie à des déficiences dans la conduite des opérations. En réponse, le président du conseil général insiste sur l'importance des difficultés rencontrées.

L'absence de structure juridique appropriée, en dépit des demandes du département, pour assurer la gestion de ce site transfrontalier ne permet pas que soit respectée la transparence financière nécessaire. L'exploitation du site fait apparaître une fréquentation annuelle de 40 000 visiteurs, dont 65 % côté mosellan, conforme aux prévisions, avec un budget de 0,8 M€ (5,2 MF), quatre fois plus élevé que les prévisions et un déficit global d'exploitation de l'ordre de 0,7 M€ (4,6 MF) en hausse. En réponse, le département précise qu'en 2004 un suivi comptable plus satisfaisant a été retenu.

Le rayonnement scientifique du site, extrêmement faible, montre les limites de la stratégie du département vis-à-vis des organismes de recherche universitaires. En réponse, le département fait part de sa volonté de développer et d'optimiser le rayonnement scientifique du site.

PROCEDURE

Le contrôle du département de la Moselle a été inscrit au programme 2003 de la chambre régionale des comptes de Lorraine et il a porté sur les exercices 1997 à 2002.

Ce contrôle a été engagé par courrier du président de la Chambre adressé le 15 mai 2003 à M. Philippe Leroy, président du conseil général et ordonnateur de la collectivité durant la période contrôlée. Cette lettre indiquait les thèmes de contrôle retenus à l'occasion de cet examen de la gestion :

- la situation financière de la collectivité et la fiabilité des comptes,
- les subventions aux communes;
- les interventions en faveur des personnes âgées;
- les suites données à des observations formulées lors du précédent contrôle, soit pour le département de la Moselle, la gestion des sites du château de Malbrouck et de Bliesbrück.

Conformément aux dispositions de l'article L.241-7 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a été tenu par les rapporteurs avec le président du conseil général le 9 mars 2004. Les observations provisoires, délibérées par la Chambre le 23 mars 2004, ont été communiquées le 11 mai 2004 au président du conseil général qui a souhaité bénéficier d'un délai de réponse supplémentaire.

Les réponses à ces observations, transmises par lettre du 31 août 2004, ont été examinées par la Chambre lors de sa séance du 30 septembre 2004.

Dans sa réponse, le président du conseil général a contesté la présentation par la chambre du rapport provisoire articulé sous la forme d'observations ainsi que l'usage par la juridiction de ce terme d' « observations » pour dénommer les différentes mentions contenues dans ce document. Il a suggéré que soient distingués constats, préconisations et recommandations formulées.

La Chambre rappelle qu'en application des articles L.241-9 et L.241-11 du code des juridictions financières, les communications écrites qu'elle adresse à l'ordonnateur, à la suite d'un examen de la gestion de la collectivité et au terme de la procédure prévue par ces dispositions, ne peuvent prendre la forme que d'un rapport d'observations provisoires puis définitives.

Le législateur n'a donc pas prévu d'autre dénomination pour les mentions contenues dans les rapports des juridictions financières et la chambre ne saurait s'écarter du cadre légal et réglementaire en qualifiant d'une autre façon ses observations.

Il est donc conforme au code des juridictions financières que soient dénommées observations les mentions contenues dans ces rapports, qu'elles fassent état de l'environnement socio-économique, légal, réglementaire ou technique dans lequel intervient la collectivité et dont la présentation ou le rappel est souvent utile ou bien qu'elles relèvent de constats, de préconisations ou de recommandations comme le mentionne le président du conseil général.

1- LA SITUATION GENERALE ET DEMOGRAPHIQUE DU DEPARTEMENT DE LA MOSELLE

1-1 L'évolution générale du département

Observation n° 1. : La démographie et l'organisation du territoire

Le département de la Moselle présente un profil socio-économique propre aux territoires du nord de la France, allant de la Normandie à l'Alsace, et selon la classification retenue par l'INSEE, il présente, malgré sa situation de département frontalier, des similitudes avec les départements de l'Oise, de l'Aisne, de la Seine-Maritime et du Haut-Rhin en regard notamment du poids important des grands établissements, d'une présence forte de l'industrie et de la population ouvrière, d'une population nombreuse et d'une forte urbanisation, d'une relative jeunesse de la population, d'une espérance de vie moins élevée qu'au plan national et d'une assez faible attractivité.

Au plan démographique, la Moselle, qui est demeurée longtemps le département le plus peuplé du quart nord-est de la France, connaît depuis vingt-cinq ans environ une quasi-stagnation : (+1,7 % entre le recensement général 1975 et le recensement général 1999). Cette évolution apparaît faible en comparaison de celle constatée dans les départements de province disposant actuellement d'une population de même ordre (entre 1 et 1,5 million d'habitants) et présentant des caractéristiques proches.

Un nombre assez élevé de communes et un développement progressif de l'intercommunalité constituent d'autres caractéristiques de la Moselle. Toutefois, selon les données de la collectivité, 84 % des communes représentant 88 % de la population départementale étaient adhérentes à une communauté d'agglomération ou une communauté de communes à la fin de l'année 2003.

Au plan socio-économique, la situation de la Moselle n'apparaît guère différente des niveaux et des évolutions constatées récemment au niveau régional et national. Le taux de chômage, très proche du taux régional, est resté entre 1998 et 2002 inférieur au niveau national.

Le président du conseil général indique dans sa réponse que ce constat doit être nuancé en raison des évolutions disparates constatées entre les différents secteurs géographiques composant le département de la Moselle, les bassins d'emploi de l'agglomération messine et de celle de Sarreguemines se caractérisant notamment par un dynamisme plus important que d'autres zones. Il précise qu'à cet égard le département a pris en compte cette situation pour définir ses orientations à moyen et long terme dans le cadre du SCOD « Moselle 2015 ».

1-2 Le fonctionnement général de la collectivité départementale

Observation n° 2. : L'organisation générale de la collectivité départementale

Au plan juridique et fonctionnel, les modalités générales de fonctionnement de la collectivité sont conformes aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Ainsi, la publication des documents requis (rapport annuel d'activités des services et bilan social biennal) est assurée normalement.

Au vu des délibérations retenues à ce titre par l'assemblée départementale en 2001 et 2002, les délégations permanentes de compétence attribuées à la commission permanente, composée par ailleurs de l'ensemble des conseillers généraux, sont définies précisément et actualisées en tant que de besoin. Il en est de même s'agissant de la composition et des compétences dévolues aux sept commissions spécialisées et réparties selon une logique sectorielle, et de l'organisation des services départementaux fixée et actualisée, à l'occasion de chaque modification, par un arrêté du président du conseil général.

Observation n° 3. : Les frais de représentation

Le contrôle sur pièces des dépenses réalisées en 2001 sur différentes lignes budgétaires affectées aux frais de représentation du conseil général n'appelle pas de remarque particulière à l'exception toutefois des achats d'abonnements auprès du Football Club de Metz.

En effet, le département a acquitté un montant total de 329 184 F (50 183,78 €), dans le cadre du marché à bons de commande conclu avec le club, pour l'achat de quatre-vingt quatre abonnements au titre des saisons 2000/2001 et 2001/2002 du championnat de France de football. Il ressort des pièces de dépenses accompagnant le règlement de ces abonnements que ceux-ci étaient destinés aux conseillers généraux (soixante abonnements), au cabinet du président (douze abonnements) et à la direction des sports (douze abonnements).

Même si ces achats d'abonnements, qui ont débuté en 1998 et été renouvelés depuis lors, s'inscrivaient dans le cadre d'un partenariat financier visant par l'intermédiaire du FC Metz à promouvoir l'image de la Moselle et à accompagner son action sportive auprès des jeunes, le département a pris en charge au profit des élus départementaux, des membres du cabinet du président et de certains fonctionnaires départementaux, ces avantages en nature. Leur régularité est incertaine puisqu'ils ne relèvent pas, s'agissant des élus, du régime de remboursement des frais exposés dans l'exercice des mandats spéciaux fixé aux articles L.3123-19 et D.3123-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et, en ce qui concerne les fonctionnaires ou agents employés par le département, des dispositions de l'article 79-II de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relatives aux avantages en nature dont peuvent bénéficier les agents occupant des emplois fonctionnels.

En réponse, le président du conseil général indique que ces abonnements étaient destinés à permettre aux élus et aux agents départementaux d'accueillir et d'accompagner les jeunes et éducateurs sportifs bénéficiant de ces actions de promotion. Il précise toutefois que ce dispositif ne sera pas reconduit dans le cadre du contrat de partenariat conclu avec le FC Metz au titre de la saison 2004/2005.

Observation n° 4. : Le fonctionnement des régies

Les services départementaux sont actuellement dotés de cinq régies de recettes (auprès du château de Malbrouck à Manderen, de la maison « Robert Schuman » à Scy-Chazelles, des archives départementales, du centre d'expérimentation fruitière de Laquenexy et du musée « Georges de La Tour » à Vic-sur-Seille), de deux régies d'avances (secours d'aide sociale à l'enfance et dépenses de fonctionnement du service automobile) et de deux régies de recettes et d'avances (auprès du site archéologique de Bliesbrück et du centre piscicole de Lindre).

La création d'une régie de recettes pour le laboratoire départemental d'analyses est envisagée. Elle pourrait intervenir après la mise en œuvre, en 2004, de la réforme comptable M 52 et dans le cadre de l'adaptation des systèmes de gestion financière du département programmée pour le même exercice.

Au regard des pièces déposées à l'appui des comptes ou communiquées dans le cadre du contrôle, ces régies font l'objet d'un suivi administratif normal de la part du département. Les arrêtés relatifs au fonctionnement de ces régies sont ainsi régulièrement actualisés en fonction notamment des changements de titulaires parmi les régisseurs désignés et de l'évolution des flux en dépenses ou recettes gérées dans le cadre de ces régies.

Par ailleurs, les observations retenues par le payeur départemental à la suite des vérifications effectuées en 2001 témoignent d'un fonctionnement globalement satisfaisant de ces régies. Les remarques ou lacunes relevées à l'occasion de ces contrôles ont été suivies d'effet.

2- LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT ET LA FIABILITE DES COMPTES

2-1 La politique budgétaire et financière du département

Observation n° 5. : Le règlement financier départemental

Le règlement financier en vigueur de 1997 à 2003 a été adopté en octobre 1996 par le conseil général et révisé en 1999 dans le cadre d'une évolution des règles de gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). Ce règlement est important, s'agissant de l'organisation générale de la collectivité en matière budgétaire, puisqu'il détermine, dans le cadre des dispositions légales et réglementaires applicables aux départements, son dispositif de préparation, de programmation, d'adoption et d'exécution budgétaire. A cet effet, il définit le calendrier budgétaire, le contenu du rapport d'orientations budgétaires, les modalités de gestion en AP/CP et les règles retenues en matière de comptabilité d'engagement.

Une version actualisée de ce règlement a été adoptée par le conseil général lors de sa session de décembre 2003. Cette version intègre, dans le cadre de l'application à compter de 2004 de la réforme comptable M52, les évolutions légales et réglementaires issues de la loi du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables des départements et ses décrets d'application.

Observation n° 6. : La réforme des orientations budgétaires

Le contenu des rapports d'orientations budgétaires (ROB) présentés au conseil général pour les exercices 1997 à 2004 répond globalement aux prescriptions du règlement départemental. A cet égard, les analyses rétrospectives et comparatives figurant dans ces documents ont permis aux élus départementaux de disposer des données nécessaires pour apprécier chaque année la situation budgétaire et financière de la collectivité. S'agissant de l'évaluation prospective des équilibres budgétaires du département, cette démarche a été réitérée à chaque exercice sous la forme d'une prospective budgétaire à trois ans.

Le mode de préparation et le contenu du rapport d'orientations budgétaires ayant toutefois été jugés insuffisamment en phase avec les étapes budgétaires habituelles et notamment avec le budget primitif, la collectivité s'est engagée en 2000 dans une démarche visant à conférer au débat d'orientations budgétaires un rôle central s'agissant de la définition de stratégie budgétaire et financière à court et moyen terme, le budget primitif devenant la phase d'exécution annuelle des orientations retenues. La modification du calendrier budgétaire et la refonte de la gestion en AP/CP découlent de cette réforme.

S'agissant du calendrier budgétaire, la réforme intervenue en 2001 a conduit à ce que les budgets primitifs examinés et votés auparavant aux mois de janvier et février, lors de la première session annuelle de l'assemblée départementale, soient depuis 2002 adoptés, en décembre, lors de la dernière session annuelle de l'année précédant l'exercice budgétaire. Cette modification a pour objectif de recentrer une session du conseil général (la troisième) sur le débat d'orientations budgétaires, tout en rendant nécessaire le recours à une troisième décision budgétaire modificative.

S'agissant de la gestion des AP/CP, selon le dispositif retenu par la collectivité et formalisé dans le règlement départemental sur la base des dispositions de l'article R.2311-9 du code général des collectivités territoriales, les autorisations de programme dont l'usage n'a pas été généralisé à l'ensemble des dotations d'investissement, servent, après leur vote (pour une durée généralement de cinq ans) et leur affectation, de support aux engagements concernant les opérations d'investissement à caractère pluriannuel. Dans ce cadre, les crédits de paiement ouverts sont destinés à régler les dépenses résultant des autorisations de programme engagées.

Le règlement financier prévoyait, s'agissant du suivi de l'exécution budgétaire, la publication au budget primitif et au budget supplémentaire d'un état récapitulatif des autorisations de programme votées et affectées et l'échéancier prévisionnel des consommations de crédits et, s'agissant du bilan de programmation des investissements, la publication lors du vote du compte administratif d'un état détaillant par chapitre budgétaire et par exercice, les AP votées, affectées et engagées, les dépenses réalisées dans ce cadre et les soldes disponibles.

L'examen des documents budgétaires afférents aux exercices 2000 à 2003 fait apparaître que ce dispositif, malgré quelques variations de présentation, a été globalement suivi. Depuis 2000, les rapports et délibérations concernant l'approbation du budget primitif sont accompagnés d'une annexe récapitulative des autorisations de programme nouvelles proposées et retenues dans le cadre du budget et des autorisations de programme dont le montant est révisé et depuis 2002 d'un échéancier des crédits de paiement correspondants.

Par ailleurs, à la suite de la révision des modalités de gestion en AP/CP intervenue en 2000, les services départementaux procèdent chaque année, après la clôture de l'exercice, à l'actualisation des autorisations de programme votées antérieurement, le résultat de ces actualisations permettant d'établir une situation des autorisations de programme affectées et engagées, des crédits de paiement consommés et l'échéancier prévisionnel des crédits de paiement à ouvrir ultérieurement. Ces états récapitulatifs sont soumis au conseil général lors de la 2^{ème} session annuelle à l'occasion du vote du compte administratif et du budget supplémentaire.

L'articulation entre la gestion des investissements en AP/CP et les prévisions budgétaires pluriannuelles est, cependant, beaucoup plus récente puisqu'elle n'est apparue qu'en 2002 à l'occasion du rapport d'orientations budgétaires pour 2003 et a été reconduite pour celui de 2004.

L'ensemble de ce dispositif semble bien articulé et bien maîtrisé.

Observation n° 7. La gestion des restes à réaliser et des reports de crédits de paiement

Selon les dispositions du règlement financier, qui reprennent par ailleurs les règles posées par l'arrêté interministériel du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement dans les collectivités territoriales, les restes à réaliser figurant au compte administratif comprennent les crédits de fonctionnement engagés et non mandatés et les crédits d'investissement engagés et non rattachés à une autorisation de programme. Corrélativement, les crédits d'investissement non mandatés mais rattachés à des autorisations de programme engagées ou affectées sont annulés à la clôture de l'exercice. Ce dispositif appelle deux observations.

En premier lieu, l'absence aux comptes administratifs des exercices 1997 à 2002 de restes à réaliser pour les dépenses de fonctionnement est surprenante dans la mesure où la procédure d'engagement des dépenses ayant été mise en place depuis l'exercice 1998, il était improbable que, systématiquement, l'ensemble des dépenses engagées ait pu être mandaté avant la clôture de ces exercices, d'autant que, depuis 2001, la période dite de « journée complémentaire » a été supprimée pour les dépenses et recettes de fonctionnement.

En second lieu, l'annulation à la clôture de l'exercice des crédits de paiement non mandatés mais rattachés à des autorisations de programme engagées est contestable. En effet, elle conduit à réduire artificiellement le niveau des crédits de paiement comptablement engagés et elle ne permet donc pas de garantir la sincérité du montant des crédits de paiement inscrits au compte administratif en restes à réaliser. Il peut être rappelé, à ce sujet, qu'en application des articles L.1612-4, L.1612-14 et L.3312-4¹ du CGCT, l'équilibre du budget de la collectivité en prévision comme en exécution s'apprécie uniquement sur la base des crédits de paiement et en prenant en compte les restes à réaliser.

Lors du contrôle, le département a indiqué que ces modes de gestion résultent effectivement de l'application du règlement départemental applicable jusqu'au 31 décembre 2003, tout en précisant que les crédits de fonctionnement engagés et non soldés étaient réinscrits au budget supplémentaire de l'exercice suivant ; cette situation étant appelée à évoluer dans le cadre du règlement financier départemental mis à jour à la suite de la réforme comptable M 52.

Par ailleurs, le président du conseil général indique, en réponse au deuxième point, que ce mode de gestion consistant à ne pas reporter les crédits de paiement liés à des autorisations de programme est couramment utilisé par les collectivités utilisant la procédure des autorisations de programme et que, reconnu par la doctrine, il ne paraît pas contrevenir à la réglementation.

A cet égard, la Chambre considère que cette position traduit une confusion entre la question de l'inscription au compte administratif des restes à réaliser et celle de la gestion des reports des crédits de paiement. En effet, l'article R.3312-8 du CGCT, introduit par le décret n°2003-1004 du 21 octobre 2003, précise que : « *Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Le solde d'exécution de la section d'investissement correspond à la différence entre le montant des titres de recettes et le montant des mandats de dépenses émis au cours de l'exercice, y compris le cas échéant les réductions et annulations de recettes et de dépenses, augmentée ou diminuée du report des exercices antérieurs. Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.* »

En outre, les chapitres 5, 6 et 7 du tome II de l'instruction comptable M 52 reprennent très directement ces dispositions et précisent notamment (§ 6.2. les restes à réaliser) que « *les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent de chacune des deux sections mais aussi des restes à réaliser en recettes et en dépenses. Ces derniers font en effet partie intégrante des résultats de l'exercice* » et, s'agissant du contrôle de l'équilibre du compte administratif (§ 7.5.1.), que « *les résultats à prendre en considération comprennent les restes à réaliser en recettes et en dépenses, c'est-à-dire les recettes certaines qui ne sont pas enregistrées en comptabilité et les dépenses engagées et non mandatées* ».

¹ Article issu de la loi n°2003-132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements

Il ressort de ces dispositions que s'il appartient à la collectivité, dans le cadre d'une gestion en AP/CP d'opérations pluriannuelles d'investissement, de déterminer si les crédits de paiement ouverts au titre de ces autorisations de programme et non mandatés à la clôture de l'exercice, doivent être ouverts à nouveau dès le budget primitif suivant ou être reportés en vue de leur réinscription au budget supplémentaire de l'exercice suivant, les règles budgétaires et comptables applicables aux départements depuis la réforme comptable M 52 maintiennent l'obligation de déterminer, à la clôture de chaque exercice budgétaire, un résultat qui intègre les restes à réaliser de la section d'investissement en dépenses et en recettes. Par conséquent, les crédits de paiement rattachés à des autorisations de programme engagées mais non mandatés à la clôture de l'exercice doivent figurer dans les restes à réaliser.

Observation n° 8. : La gestion des délais de règlement

A la suite des décrets n°2002-231 et 232 du 21 février 2002 qui ont défini les durées maximales de règlements des achats sur factures et marchés à compter de mars 2002, le département a mis en œuvre les mesures suivantes :

- l'information des services départementaux sur les conséquences de ces textes en matière de délai maximum de paiement dans le cadre de l'exécution des marchés publics² ;
- la définition, dans le cadre d'une convention de partenariat conclue en décembre 2002 avec les services du Trésor Public (Trésorerie Générale et Paierie Départementale), des procédures permettant de parvenir à une optimisation des délais de règlement ;
- la mise en place d'un dispositif de suivi et d'analyse des délais de mandatement constatés au niveau des différents services gestionnaires de crédits départementaux

Sur ce dernier point, les résultats de deux enquêtes réalisées en novembre 2002 et juin 2003, communiqués dans le cadre du contrôle, font apparaître une amélioration des délais moyens de règlement au sein de la plupart des services départementaux:

- sur le premier échantillon de 9 609 mandats émis par les différents services gestionnaires au cours du premier semestre 2002 et par rapport au délai de mandatement de quarante-cinq jours, 1 533 mandats (16 % de l'échantillon) avaient été émis hors délais ; les délais moyens par service variant de seize à cinquante-deux jours et les taux de dépassement de 0,5 à 50 % ; le taux le plus élevé ne pouvant être toutefois considéré comme significatif puisqu'il se rapportait à un seul règlement ;
- sur le second échantillon (9 149 mandats émis au cours du premier semestre 2003), par rapport à un délai de mandatement établi à trente-cinq jours, 1 376 mandats (15 % de l'échantillon) avaient été émis hors délais ; la situation restant variable entre les services avec des délais moyens variant de dix-huit à soixante-douze jours et des taux de dépassement allant de 0,3 à 75 % ; la collectivité précisant à cet égard que cet échantillon prenait en compte des règlements appelés à être honorés dans la limite soit de soixante jours , soit de cinquante jours.

² soit pour l'ensemble des marchés 60 jours du 1^{er} mars 2002 au 31 décembre 2002, 50 jours en 2003, 45 jours à partir du 1^{er} janvier 2004

Observation n° 9. : Les états relatifs à la dette et aux immobilisations financières

En application des dispositions de l'article L.3313-1 du CGCT, le département annexe à son budget et à son compte administratif les états relatifs à la dette départementale. L'examen comparé des données figurant dans ces documents budgétaires avec les montants enregistrés aux comptes de gestion et au bilan de la collectivité tenus par le payeur départemental montre une convergence exacte sur les stocks et les flux pour ce qui concerne l'encours de la dette départementale (c/16 : dette propre et dette récupérable).

Les divergences constatées sur les encours de dette correspondant aux subventions en annuités (c/18) ont eu tendance, sur la période 1997 à 2002, à se résorber. A la clôture de l'exercice 2002, l'écart entre la situation de l'ordonnateur et celle du comptable s'élevait à 22 057 €.

Cependant, les états relatifs aux immobilisations financières du département restaient en 2002 incomplets. Si le compte administratif 2002 comportait un tableau récapitulatif des placements et apports du département (c/26) dont la répartition et les montants étaient conformes aux écritures du bilan, l'état des prêts, créances et avances consenties par le département (c/25) n'a retracé de 1996 à 2002 que les opérations ayant, au cours de ces exercices, donné lieu à des mouvements financiers, en dépenses ou en recettes.

Cette présentation est contestable dans la mesure où elle ne permet pas à l'assemblée départementale de disposer d'informations complètes sur l'encours de ces avances ou de ces prêts, alors même que cet encours atteignait des montants significatifs : 25,097 M€ (164,626 MF) à la clôture de l'exercice 2002,.

En outre, l'examen de cet encours, à partir de l'état de l'actif établi en 2000 et des opérations comptabilisées en 2001 et 2002, fait apparaître pour les comptes 2514, 2518 et 2542 des avances accordées depuis plusieurs années et dont les conditions de restitution mériteraient d'être examinées ou réexaminées par le département, telles les avances consenties à SMNML (4,2 M€) ou CODAL (1,7 M€), aux sociétés d'économie mixte (11,9 M€ dont 11 M€ à la SEBL) ou aux communes (5,1 M€).

En réponse à ces constats, le président du conseil général a apporté les précisions suivantes:

- les avances consenties au Syndicat mixte Nord Métropole Lorraine auront vocation à se transformer, à la demande du syndicat et après la clôture des opérations d'aménagement qu'il a concédées, en participation définitive ; le département n'ayant reçu à ce jour aucune demande en ce sens ;

- le remboursement des avances consenties au CODAL n'a pu intervenir jusqu'à présent compte tenu de l'activité et de la situation financière de cet organisme ;

- les versements à la Région imputés à tort en avances ont été apurés dans le cadre des opérations comptables de fin de gestion de l'exercice 2003 ;

- les avances accordées à la SEBL s'inscrivaient dans la concession d'aménagement attribuée à cette société pour la réalisation de la mégazone de Farébersviller-Henriville et leur remboursement ne pourra intervenir qu'au terme du contrat de concession et après l'arrêté des comptes correspondants.

Observation n° 10. : Le suivi des engagements extracomptables de la collectivité

Les garanties d'emprunt mises à part et en l'absence de recours au crédit-bail ou à des formules de type METP, les engagements extracomptables de la collectivité concernent les participations financières résultant des conventions signées soit avec les collectivités mosellanes dans le cadre des programmes départementaux d'aide aux communes et aux intercommunalités, soit avec d'autres tiers (Etat, Région, autres départements) dans le cadre notamment de l'exécution du Contrat de plan Etat Région (CPER), de programmes sectoriels ou de la réalisation de grands équipements (TGV Est).

Le département assure le suivi de ces engagements dans le cadre de la gestion des AP/CP, la situation de ces engagements apparaissant dans le bilan annuel des programmes pluriannuels d'investissement. Ainsi, au titre des principaux programmes contractualisés dans le cadre du CPER 2000-2006 et du TGV Est, les engagements de financements souscrits par le département en application des différentes conventions représentent en valeur courante 165 M€ (1 083 MF). Au vu du bilan établi à la date du 31 décembre 2002 et présenté au conseil général lors de sa 2^{ème} session trimestrielle de 2003, la comptabilisation de ces engagements (en AP) et de leur financement (en CP) apparaissait correctement retracée:

De ce point de vue, le bilan annuel des programmes pluriannuels d'investissement établi par le département répond à l'obligation d'information des engagements données par le département et de la situation des AP/CP que la collectivité devra suivre à partir de 2004, en application de la loi du 19 février 2003 et de l'article R.3313-7 du CGCT.

2-2 Les orientations budgétaires de la collectivité :

Observation n° 11. : Les objectifs retenus et leur corrélation avec les budgets primitifs votés

Selon la stratégie développée dans le cadre des rapports d'orientations budgétaires (ROB) pour les exercices 1997 à 2000, le conseil général a retenu pour cette période trois objectifs :

- replacer le département au cœur du développement local en stimulant l'investissement ;
- maîtriser les dépenses de fonctionnement ;
- conserver une situation financière saine.

Compte tenu des hypothèses de dépenses et de recettes quantitativement retenues dans ce cadre, le conseil général a opté chaque année pour une stabilisation des taux de la fiscalité directe locale et une part des investissements comprise entre 40 % et 45 % du budget, ceux-ci étant pour partie financés par emprunt.

Depuis le ROB pour 2001, les orientations et perspectives budgétaires retenues découlent des prévisions à court ou moyen terme retenues pour les principales politiques départementales (aménagement et développement du territoire, aide sociale, environnement et cadre de vie, culture et patrimoine, actions en faveur de la jeunesse, aides aux communes et à l'intercommunalité). Les objectifs budgétaires immédiats retenus pour les exercices 2001 et 2002 ont cependant peu évolué : poursuite d'une politique d'investissement soutenue, maîtrise des dépenses de fonctionnement et stabilisation de la fiscalité.

Le rapprochement des esquisses budgétaires retenues lors du débat d'orientations budgétaires et les données générales figurant aux budgets primitifs votés pour 2001, 2002 et 2003 montre une quasi-convergence des montants tant en fonctionnement qu'en investissement.

L'objectif recherché par la collectivité, qui consistait en 2000 à établir au stade des orientations budgétaires une préfiguration du budget primitif, a, sur ce plan, été atteint.

2-3 L'exécution des budgets et l'évolution des dépenses et des recettes :

Observation n° 12. : L'exécution des dépenses et recettes de fonctionnement:

En section de fonctionnement, le taux de réalisation des dépenses réelles par rapport aux prévisions corrigées³, en baisse tendancielle depuis 1998, représente en moyenne, sur l'ensemble de la période 1997 à 2002, 90 %. Les plus-values sur recettes sont proportionnellement moins élevées puisqu'elles ont représenté en moyenne environ 2 % des prévisions corrigées. Elles ont par ailleurs été dégagées sans augmentation de la pression fiscale.

Ces écarts, qui manifestent une tendance de la collectivité à surévaluer les crédits à ouvrir par rapport aux besoins réels de la plupart de ses différents postes de dépenses, en particulier les dépenses d'aide sociale, conduisent, à la clôture de l'exercice, à des soldes d'exécution différents des soldes prévisionnels. Ainsi, le département a dégagé chaque année un volume d'épargne brute⁴ supplémentaire, passant de 28 M€ (182 MF) en 1997 à 55 M€ (363 MF) en 2002.

Ces écarts peuvent être justifiés par le niveau élevé et permanent des emplois vacants en regard des effectifs budgétaires, par la difficulté d'établir des prévisions de dépenses fiables lors de la phase de démarrage de certaines procédures (APA) et pour les exercices 2001 et 2002 par la suppression de la journée complémentaire.

Mais, cette situation semble aussi résulter d'une logique d'affichage à l'égard de l'évolution de certaines dotations (aide sociale, collèges...).

La Chambre prend acte de la réponse du président du conseil général faisant état de la volonté du département de mieux évaluer ses dépenses et recettes de fonctionnement.

Observation n° 13. : La réalisation des dépenses et recettes d'investissement:

Durant la période 1997 à 2002, les taux d'exécution des dépenses d'investissement ont progressé, par rapport à ceux précédemment examinés (1992-1996) par la Chambre. En ne tenant pas compte du renouvellement des placements budgétaires qui sont intervenus chaque année de 1997 à 2002, le taux de réalisation des crédits de paiement a représenté en cumulé 73,5 % des dotations ouvertes aux budgets primitifs, le taux de réalisation calculé par rapport au montant total des crédits ouverts (BP+DM) étant équivalent.

³ budget primitif + budget supplémentaire + décisions modificatives

⁴ différence entre dépenses réelles de fonctionnement et recettes réelles de fonctionnement

Avec 75,3 % de consommation du total des crédits ouverts en cumulé sur cette période, les taux de réalisation des programmes départementaux (chapitres 900 à 909) sont légèrement supérieurs à ceux ressortant des financements accordés aux tiers (chapitres 910 à 914), avec 71,3 %. Parmi les programmes départementaux, les niveaux de réalisation sont variables, les investissements routiers (chapitre 901) se caractérisant par un taux moyen élevé (90,5 %) et les équipements administratifs (chapitre 900) par un taux relativement bas (55,7 %).

De ce point de vue, la gestion des dotations d'investissement en AP/CP, largement étendue à cette période, a permis d'améliorer la qualité des prévisions par rapport aux besoins potentiels, même si tendanciellement les dotations votées au stade du budget primitif intègrent toujours des marges de manœuvre substantielles : 66,7 M€ (437,3 MF) par an en moyenne.

Compte tenu de ces taux de réalisation et des marges supplémentaires dégagées, par ailleurs, en exécution au sein de la section de fonctionnement, les recettes d'investissement constatées au compte administratif s'écartent de façon nette des recettes prévues au budget primitif. Le décalage le plus important est à relever entre les autorisations d'emprunts inscrites aux budgets primitifs et l'absence de recettes d'emprunts aux comptes administratifs.

Le président du conseil général précise en réponse que les montants d'emprunts inscrits aux budgets primitifs devaient être considérés comme une simple variable d'ajustement au sein de la section d'investissement mais que toutefois la collectivité va s'employer à déterminer une prévision d'emprunt plus conforme à ses besoins réels.

Observation n° 14. : L'évolution des dépenses de fonctionnement

De 1996 à 2002, les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de 19,4 % en données courantes. En tenant compte des évolutions ayant modifié, durant cette période, la structure du budget départemental, à savoir le transfert à partir de 2000, en application de la loi portant création de la couverture maladie universelle (CMU), des dépenses d'aide médicale à l'Etat et la réintégration au budget principal des dépenses et recettes relatives au service départemental de techniques et travaux ruraux (SDTTR), la hausse globale des dépenses à structure constante atteint en fait 26,2 %, soit un rythme annuel moyen de progression de 4 %.

En valeurs et à structure constantes, c'est-à-dire en intégrant l'inflation hors tabac⁵, les dépenses de fonctionnement, avec une progression cumulée de 18,1 %, ont augmenté en moyenne par an de 2,8 % de 1996 à 2002.

En raison de leur poids dans le budget départemental, les dépenses d'aide sociale ont absorbé à elles seules le tiers de l'augmentation globale en volume des dépenses à structures constantes de 1996 à 2002 (soit 67,808 M€ - 444,792 MF). Mais elles n'ont pas constitué le seul facteur de hausse des dépenses départementales. Il apparaît, en effet, qu'à l'exception des charges financières, des dépenses d'entretien de la voirie et des frais d'administration générale, l'ensemble des autres postes de dépenses a augmenté dans des proportions plus importantes que les dépenses d'aide sociale.

⁵ l'indice des prix à la consommation hors tabac ayant progressé de 9,3 % sur la période

La hausse très importante des participations au financement des dépenses d'incendie et secours est liée à l'augmentation des subventions accordées par le département au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) dans le cadre de la départementalisation des services d'incendie et de secours engagée à partir de 1999. Les subventions et participations accordées au SDIS qui s'élevaient à 4,786 M€ (31,397 MF) en 1996⁶ ont ainsi plus que quadruplé pour atteindre 19,445 M€ (127,552 MF) en 2002.

En dernier lieu, la hausse des charges de personnel provient notamment des 316 créations nettes d'emplois retenues par le conseil général depuis 1996 et qui ont conduit à une augmentation à la fois de l'effectif budgétaire départemental (+21,5 %) et du nombre d'emplois pourvus (+20,7 %).

Aux termes des décisions de l'assemblée départementale, ces créations d'emplois résultent de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps du travail (ARTT) à partir de 2001 (trente-deux emplois), des besoins supplémentaires liées à l'évolution des procédures et des missions en matière d'aide sociale mais aussi d'orientations politiques propres définies par la collectivité.

Les ratios de dépenses du département de la Moselle restaient en 2001 et 2002, malgré ces évolutions, inférieurs de 28 % aux ratios moyens correspondants (moyenne de la strate des départements d'un million d'habitants et plus), notamment en ce qui concerne les dépenses d'aide sociale.

Observation n° 15. : L'évolution des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement, en hausse courante de 19,1 %, ont progressé à structure constante de 22,6 % compte tenu de la réfaction opérée depuis 2000 sur la dotation générale de décentralisation (DGD) du département, en compensation du transfert à l'Etat des dépenses d'aide médicale, et de la réintégration des recettes perçues par le budget annexe du service départemental de techniques et travaux ruraux (SDTTR).

Dans cet ensemble, les évolutions très contrastées entre les différents types de recettes proviennent essentiellement des mesures législatives intervenues depuis 1997. Ainsi, le produit des recouvrements (c/73) qui concernent très majoritairement les procédures d'aide sociale a diminué de 43 % compte tenu notamment de la suppression, à partir de 2000, du contingent d'aide sociale perçu auprès des communes.

S'agissant des recettes fiscales (fiscalité directe locale et fiscalité indirecte) du département, la quasi-stagnation de leur produit en 2002 (+2,5 %) par rapport à celui constaté en 1996 résulte principalement des mesures législatives relatives à l'exonération progressive de la part salariale dans les bases de taxe professionnelle, à la suppression de la TDVM (vignette) pour les véhicules de plus de 3,5 T et ceux des particuliers et à la réforme des droits de mutation (DMTO) perçus par le département. Durant cette période, le département a stabilisé ses taux de fiscalité directe, ses tarifs de la vignette et ses taux des DMTO et il a enregistré une baisse significative (-59,7 %) du produit de la redevance départementale des mines, conséquence de l'extinction progressive de l'activité minière en Moselle.

⁶ subventions de fonctionnement inscrites au ch.942-1 et subventions d'équipement inscrites au ch.911-01

Cependant, en tenant compte des attributions supplémentaires de dotation générale de décentralisation, versées à partir de 1999 en contrepartie des mesures législatives d'exonérations sur la fiscalité transférée (TDVM, DMTO) intervenues à la suite d'une période où ces recettes étaient en forte croissance, et des allocations compensatrices versées au titre de la fiscalité directe locale, les recettes issues de la fiscalité départementale, perçues directement auprès des contribuables ou compensées par l'Etat, ont en fait progressé de 28,4 % de 1996 à 2002, soit un rythme annuel moyen de hausse de 4,25 %.

Du fait de cette évolution, ces recettes représentaient, en 2002, 72 % des recettes réelles de fonctionnement du département contre 67 % en 1996.

En regard des données établies pour les départements appartenant à la même strate démographique, le département de la Moselle a perçu, en 2001 et 2002, par habitant, malgré un potentiel fiscal inférieur d'environ 20 % à la moyenne de la strate, moins de produits fiscaux que la moyenne des départements d'un million d'habitants et plus en raison notamment d'une pression fiscale modérée. Ses taux d'imposition se situent, en 2001 et 2002, à des niveaux inférieurs ou comparables aux taux moyens de cette strate.

Observation n° 16. : L'évolution des dépenses d'investissement

De 1996 à 2002, les dépenses réelles d'investissement ont augmenté de 23,3 %. Cette évolution recouvre une hausse importante et continue de l'effort d'équipement du département. En effet, en 2002, les dépenses d'investissement hors opérations financières étaient en valeurs courantes supérieures de 38,2 % à celles de 1996, et de 28,2 % en valeurs constantes (niveau 1996).

Les programmes concernant les bâtiments et équipements départementaux et les investissements routiers ont bénéficié globalement des augmentations les plus importantes. En 2002, les dépenses réalisées à ces titres étaient respectivement supérieures de 79,9 % et 65,2 % à celles de 1996. Du fait de cette évolution, la part des programmes départementaux (chapitres 900 à 909 et 922) dans le total des dépenses d'investissement a tendanciellement augmenté au cours de cette période.

De 1997 à 2002, le montant annuel moyen des dépenses d'investissement, hors mouvements financiers, s'élevait en valeurs constantes à 175,3 M€ (1 150 MF), soit un niveau supérieur de 17 % à celui constaté de 1992 à 1996 (150,2 M€-985 MF). En comparaison des données ressortant pour les exercices 2000 à 2002 des départements d'un million d'habitants et plus, les dépenses d'équipement direct et de subventions d'équipement du département de la Moselle étaient, sur ces trois exercices, supérieures de 25 % à la moyenne de cette strate.

Malgré cette augmentation quantitative de l'effort d'investissement et des taux de réalisation, la part des investissements (hors dépenses de placement budgétaire) est restée de 1997 à 2002 inférieure aux niveaux prévus par la collectivité lors des orientations budgétaires (40 à 45 %). Sur la période 1997-2002, la part de ces dépenses réelles a représenté en moyenne 38,7 %.

2-4 Les résultats comptables et financiers

Observation n° 17. : L'évolution des soldes de gestion

De 1996 à 2002, compte tenu notamment d'une progression des produits de gestion (+20,9 %) un peu supérieure à celle des charges de gestion (+20,3 %) et malgré le recul enregistré en 2002 (-8,6 %), le département a dégagé un excédent brut de fonctionnement (EBF) en progression de 22,4 %.

Ainsi, l'excédent brut de fonctionnement, qui représentait 31,0 % des produits de gestion en 1996, atteignait 31,3 % en 2002.

Si la capacité d'autofinancement (CAF)⁷ fait apparaître une hausse moins élevée (+18,4 %), cette évolution résulte de la baisse sensible des produits financiers constatée à partir de 1997 et liée par la réintégration des placements de trésorerie.

En revanche, après déduction des montants affectés à l'amortissement de la dette départementale (dette propre et dette pour subventions en annuités), en diminution de 83 %, la CAF nette a enregistré une augmentation de 26,1 % sur la période.

Enfin, le taux de marge d'autofinancement courant des investissements (MAC) demeurait, en 2002, avec 36,6 %, à un niveau significatif. Comparativement aux derniers résultats publiés pour les départements de un million d'habitants et plus, les soldes de gestion du département de la Moselle ressortaient en 2001 et 2002 à des niveaux supérieurs à ceux issus de la moyenne de ces départements :

Observation n° 18. : Les conditions de financement des investissements

Les dépenses d'investissement (hors remboursement en capital de la dette) qui ont fortement augmenté sur la période ont été couvertes à 98 % par les financements propres dégagés par le département (autofinancement, FCTVA, dotations, subventions d'équipement, cessions des placements budgétaires et d'immobilisations). Le besoin de financement correspondant s'est ainsi limité globalement, sur la période 1997 à 2002, à 23,542 M€ (154,425 MF).

Ce besoin et les sommes nécessaires au remboursement du capital de la dette ont été financés par des prélèvements sur le fonds de roulement (FDR) dont le niveau restait à un niveau assez élevé à la clôture de l'exercice 1996 (39,619 M€-259,880 MF).

Observation n° 19. : Les conséquences sur la dette et le niveau du fonds de roulement

Les prélèvements successifs sur le fonds de roulement pour assurer la couverture des besoins de financement de la section d'investissement ont conduit logiquement à une réduction importante de son niveau (-91 % de 1996 à 2002). Toutefois, le fonds de roulement atteint à la clôture de l'exercice 2002 pouvait être considéré comme normal dans une démarche de gestion optimisée des réserves financières de la collectivité.

⁷ CAF = EBF + produits financiers – charges financières + produits exceptionnels – charges exceptionnelles

Après consolidation de ce résultat, avec ceux des budgets annexes (+0,201 M€), le fonds de roulement total des budgets du département s'élevait à 3,616 M€ à la clôture de l'exercice 2002.

Par ailleurs, ces prélèvements ont permis au département de poursuivre le processus de désendettement engagé au début des années 1990. Au 31 décembre 2002, la dette totale de la collectivité avait été ramenée à 5,963 M€, soit une baisse de 72 % par rapport à l'encours constaté au 31 décembre 1996 et un montant par habitant, avec 6 €, parmi les plus faibles de l'ensemble des départements. Toutefois, la dette départementale avait atteint très vraisemblablement son niveau le plus bas à la clôture de l'exercice 2002 puisque le département a mobilisé, dès le premier semestre 2003, deux emprunts sur quinze ans pour un montant total de 27 M€.

Observation n° 20. : Les recettes non recouvrées

Le fonds de roulement intégrait au plan comptable des titres de recettes émis avant la clôture de l'exercice et non recouverts à cette date. Si l'encours des titres non recouverts ne constituait pas, après examen du compte de gestion du payeur départemental pour les exercices 2001 et 2002, un risque financier significatif pour les finances départementales, la situation de différentes créances a été signalée par la Chambre au département à l'issue du contrôle.

Il ressort des réponses adressées par le président du conseil général que deux de ces créances (un titre de 203 090 F [30 960,87 €] émis en 1996 à l'encontre du Syndicat scolaire de L'Hôpital et six titres portant sur un montant total de 89 856 F [13 698,46 €], émis de 1995 à 2000 à l'encontre du Syndicat intercommunal de télédistribution du Grauberg) ont été régularisées par annulation au cours du mois de juillet 2004.

Par ailleurs, l'ordonnateur précise, au sujet des vingt-deux titres représentant au total 1 272 819,84 F (194 040,13 €) adressés en 1999 à l'Association Syndicale Autorisée de Drainage Hydraulique Agricole de la Moselle (ASADHAM) en règlement de travaux et d'études réalisés par le Service départemental de techniques et travaux ruraux (SDTTR), que le département souhaite poursuivre le recouvrement de ces créances et en a informé le payeur département et, s'agissant du titre de 470 490,00 F (71 725,74 €) émis en 2000 auprès du préfet de région en vue du règlement du solde d'une subvention FEDER, que le département envisageait de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L.911-9 du code de justice administrative afin d'obtenir de l'Etat le versement de ce solde.

Observation n° 21. : L'évolution de la trésorerie et des disponibilités

Consécutivement à la mobilisation du fonds de roulement, les disponibilités immédiates et à court terme du département ont rapidement diminué depuis 2000. Ainsi, les placements de trésorerie et les placements budgétaires ont été réalisés au cours de la période. En revanche, compte du niveau moyen des disponibilités, aucun recours à des lignes de trésorerie n'est intervenu de 1997 à 2001. En 2002, les tirages et remboursements réalisés ont été limités à 8,500 M€.

A l'issue de l'exercice 2002, la trésorerie du département restait toutefois à un niveau adapté puisqu'elle représentait environ quinze jours de dépenses réelles de fonctionnement.

Observation n° 22. : L'encours des engagements résultant du programme pluriannuel d'investissement

Au 31 décembre 2002, le stock des autorisations de programme votées et révisées par le conseil général représentait, selon la situation établie par les services départementaux en juin 2003, 1 656,360 M€ (10 865,009 MF). Par rapport à ce total, le montant global des autorisations de programme affectées atteignait 1 494,605 M€ (9 803,966 MF) et celui des autorisations de programme engagées 1 108,248 M€ (7 269,630 MF).

Compte tenu des dépenses réalisées dans le cadre de ces programmes (742,182 M€), il restait au département 366,066 M€ (2 401,236 MF) de crédits de paiement à financer à partir de 2003 pour couvrir les AP d'ores et déjà engagées ; la charge potentielle supplémentaire découlant des autres AP ouvertes s'élevant en outre à 548,112 M€ (3 595,379 MF).

En regard du volume annuel moyen de financement propre dégagé en 2001 et 2002 par le département pour couvrir ses investissements, soit 185 M€ environ (hors produit de cession des placements budgétaires), l'encours des engagements restant à financer représentait au minimum l'équivalent de deux années d'investissement en considérant les AP engagées et potentiellement cinq années en retenant l'ensemble des AP restant ouvertes.

Observation n° 23. : Conclusions sur la situation financière de la collectivité

Au début de l'exercice 2003, le département de la Moselle disposait d'une situation financière saine et favorable résultant, durant la période examinée, d'une augmentation maîtrisée des dépenses de fonctionnement, de charges d'aide sociale significativement moins élevées que dans les départements comparables et d'une capacité d'épargne importante.

Si la quasi-disparition de la dette, durant la période examinée, résulte plus de la surestimation récurrente de ses besoins en dépenses de fonctionnement et d'investissement que d'une stratégie délibérée visant à un endettement nul, le département a pu, au final, grâce à la baisse des charges liées au remboursement de la dette et à une mobilisation des réserves financières disponibles, tout à la fois accentuer un effort d'équipement déjà conséquent et stabiliser le niveau de ses taux de fiscalité. Les objectifs initiaux ont ainsi été atteints.

Néanmoins, l'exercice 2002 a constitué très vraisemblablement la fin d'un cycle au cours duquel le département était en mesure de parvenir à l'ensemble de ces résultats, en raison notamment du contexte économique, social et financier favorablement orienté durant cette période de six ans.

En perspective d'une hausse de ses dépenses d'aide sociale et de la poursuite d'un effort soutenu d'équipement, et afin de préserver ses marges d'autofinancement, la collectivité a, dans le cadre du budget primitif pour 2003, décidé de relever de 4,9 % ses taux de fiscalité directe. En outre, dans le cadre des orientations budgétaires pour 2004, de nouvelles hausses de la fiscalité directe et indirecte (augmentation du taux de la taxe sur l'électricité, institution de la TDENS) étaient envisagées pour la période 2004-2006 ; ces hypothèses n'intégrant pas, au demeurant, des conséquences supposées des transferts de compétences prévus à partir de 2005.

Compte tenu des évolutions constatées de 1997 à 2002, il importe que la collectivité, tout en poursuivant la maîtrise de ses charges de gestion, veille à ce que les prévisions de dépenses de fonctionnement retenues restent en phase avec le niveau des besoins réels afin que les nouvelles recettes fiscales puissent être mobilisées de façon appropriée.

La Chambre recommande, en outre, au département d'être vigilant, en regard des engagements déjà souscrits ou inscrits en autorisations de programme, sur l'évolution et la programmation de ses dépenses d'investissement. Si celles-ci continuaient de croître dans les proportions observées durant la période 1997 à 2002, ces augmentations ne pourraient être financées que par un recours accru à l'emprunt et, inéluctablement, par une accentuation de la pression fiscale.

Dans sa réponse, le président du conseil général prend acte de ce constat et fait part de sa volonté de rester vigilant sur l'évolution et la programmation des dépenses d'investissement.

3- LES INTERVENTIONS DU DEPARTEMENT EN FAVEUR DES COMMUNES ET DE LEURS ORGANISMES DE COOPERATION

3-1 Les interventions financées sur le budget départemental

Observation n° 24. Le cadre légal

Les interventions et aides des départements en faveur du secteur communal obéissent aux principes généraux fixés aux articles L.1111-3 et L.1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui proscrivent l'exercice par une collectivité d'une tutelle à l'égard d'une autre y compris lorsque ces relations s'inscrivent dans le cadre de procédures d'aides financières. Sur l'application de ces principes, le Conseil d'Etat a considéré, dans une décision récente du 12 décembre 2003 (CE, assemblée, 12 décembre 2003 n°236442, département des Landes), qu'un département pouvait, toutefois, dans le cadre d'une délibération fixant les conditions de sa participation financière à des équipements d'adduction d'eau, conditionner la quotité de sa participation à la satisfaction de critères relevant du seul pouvoir de décision de la collectivité gestionnaire de ces équipements, sans porter atteinte aux dispositions précitées.

En dehors de ces dispositions et de celles concernant les aides aux entreprises (articles L.1511-1 à 1511-5 du CGCT), les départements disposent légalement d'une grande latitude pour déterminer les modalités de leurs interventions en faveur des communes et des intercommunalités (Arrêt du Conseil d'Etat du 11 juillet 1991 n°70256 -Préfet de la Haute-Saône) même si, au demeurant, certaines dispositions du CGCT prévoient aux articles L.3232-1 à L.3232-3 et à l'article L.3233-1 expressément ces interventions.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il appartient au conseil général de déterminer les modalités d'intervention du département à l'égard des communes ou de leur groupement, sachant cependant que si le département est en mesure de mobiliser à cet effet des moyens financiers importants, ses interventions ne peuvent toutefois intervenir au-delà des limites posées par les articles L.1111-3 et L.1111-4 du CGCT.

Observation n° 25. : Les orientations retenues par le département

Si le conseil général de Moselle n'a pas défini formellement de stratégie générale pour ses aides au secteur communal, la démarche retenue et affichée vise à placer le département en partenaire privilégié des communes mosellanes et de leurs groupements en soutenant par un effort budgétaire élevé leur équipement.

Jusqu'en 2000, cette politique volontariste a été menée principalement au travers, soit des procédures d'aides mises en œuvre dans le cadre de politiques départementales sectorielles (aménagement foncier et remembrement, eau et assainissement, gestion des déchets ménagers, schéma départemental de développement touristique, schéma départemental de la culture et du patrimoine), soit des différents dispositifs dédiés aux divers secteurs de l'investissement communal (voirie, réseaux, centres de secours, patrimoine communal, équipements scolaires, culturels, socio culturels, sportifs, informatiques et touristiques).

Depuis 2001, et selon les nouvelles orientations approuvées par l'assemblée départementale, le département a retenu comme objectif principal le développement des territoires. A cet effet, mais sans toutefois remettre en cause les dispositifs développés dans le cadre des schémas départementaux, il tend désormais à privilégier à l'égard des acteurs locaux (communes et EPCI) des dispositifs contractualisés, développés au cours des dernières années pour remplacer notamment des systèmes d'aide forfaitaire aux communes (dotations globales d'équipement départementales urbaine et rurale) jugés peu lisibles et inadaptés en termes de programmation budgétaire.

Reposant en 1997 sur le programme départemental d'aménagement urbain (PDAU) et les programmes d'aménagement local (PADEL), les moyens budgétaires affectés aux dispositifs contractualisés ont été amplifiés avec la création, en 2000, du programme de soutien à l'aménagement des communes rurales (SACR) et celle, en 2002, du programme d'aménagement et de développement des territoires mosellans (PADTM) destiné plus particulièrement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le président du conseil général précise toutefois, dans sa réponse, que depuis la fin de l'année 2002, le département est doté, avec le schéma de cohérence et d'orientation départementale (SCOD), d'un outil stratégique dont les objectifs seront déclinés dans les futures politiques d'aides au travers de priorités définies en fonction des spécificités des territoires et des projets.

Observation n° 26. : Le poids budgétaire de ces concours

Globalement, au vu des données ressortant des comptes administratifs et de celles extraites des listes de subventions établies par la collectivité pour les exercices considérés, le poids budgétaire des aides financières directes au secteur communal est significatif en investissement et correspond à cet égard aux orientations retenues par le conseil général. Il est, par contre, réduit en fonctionnement ; les attributions au titre des subventions en annuités, en baisse constante, correspondant par ailleurs à des procédures éteintes depuis plusieurs années.

Les subventions de fonctionnement (c/657) attribuées aux communes et aux groupements, constituées en général de concours de faible montant unitaire, interviennent dans le cadre de politiques particulières touchant au secteur éducatif, sportif et culturel (aides aux écoles et conservatoires de musique, aide à la fréquentation des piscines en milieu scolaire, aides aux emplois-jeunes,...). Les concours attribués à ce titre sont tendanciellement en baisse depuis 1997 et ils représentaient, en 2002, 0,6 % de l'ensemble des subventions de fonctionnement versées.

Parallèlement, avec une augmentation depuis 1996 de 60 % des crédits de paiement ouverts aux budgets primitifs et de 25 % des crédits mandatés au niveau du chapitre 912, la part des subventions d'équipement aux communes dans le budget d'investissement (hors mouvements financiers) départemental est croissante sur la période 1997 à 2001, constituant après les programmes sur la voirie départementale, le deuxième poste de dépenses. Du fait de cette évolution, l'ensemble des concours financiers directs du département au secteur communal a représenté en moyenne sur la période près de 11 % des dépenses réelles totales.

En comparaison avec le montant moyen des aides à l'équipement du secteur communal diffusé pour 2001 pour l'ensemble des départements⁸, soit 40,13 € par habitant, les indicateurs du département de la Moselle étaient en 2001 et 2002, avec 55,98 € puis 54,62 €, supérieurs de près de 40 % à la moyenne nationale.

Le coût total de ces procédures d'aides pour le département et son évolution ne sont pas jusqu'à présent déterminés et suivis en l'absence d'outils et de méthodes de comptabilisation des moyens en personnels ou matériels affectés à leur gestion. En revanche, la démarche engagée par la collectivité visant à améliorer la gestion de ces procédures en les recentrant progressivement auprès d'un seul service départemental peut être notée.

Observation n° 27. : La répartition des aides à l'équipement

Les dotations inscrites au chapitre 912 couvrent l'ensemble des procédures ou opérations d'aide à l'équipement du secteur communal. Néanmoins, les trois quarts des dépenses réalisées de 1997 à 2002 sur ce chapitre (soit 309,5 M€ - 2 030 MF) sont concentrés sur deux groupes de programmes à savoir l'alimentation en eau, l'assainissement et les réseaux communaux (ch.912-2) et ceux regroupés sous la rubrique « divers » (ch.912-09).

S'agissant du sous-chapitre 912-09 (aides diverses), les programmes contractualisés (PDAU, SACR, PADEL) ont absorbé durant la période les deux tiers des concours alloués, les autres aides attribuées recouvrant divers dispositifs ponctuels ou spécifiques (aménagement foncier, grosses réparations des locaux scolaires, interventions suite aux tempêtes de décembre 1999,...).

Observation n° 28. : Le cadre réglementaire défini par le conseil général

Les politiques d'aides à l'équipement du secteur communal sont normalement récapitulées et décrites dans le document appelé « règlement général d'octroi des subventions départementales d'équipement » établi depuis plusieurs années et actualisé tous les deux ans, depuis 1999, en fonction des évolutions retenues par l'assemblée départementale. Le règlement actuellement applicable⁹ aux communes et groupements de communes, outre les modalités générales d'attribution et de versement des concours, distingue deux principaux régimes d'aide :

⁸ source ADF analyse nationale des CA des départements 2001 (09/2002).

⁹ Les deux dernières éditions concernant les exercices 2001-2002 et les exercices 2003-2004

- un dispositif de « droit commun », le régime du « barème cadre », prévu pour les communes de moins de 4 500 habitants n'ayant pas opté pour le programme SACR ; ce dispositif mis en œuvre depuis 1986 s'appliquant aux soixante-quatre procédures d'aide en vigueur au 30 juin 2003¹⁰ et conduisant à attribuer, pour chaque commune, un taux de financement construit à partir de deux critères synthétiques de leur situation financière, l'indice de pression fiscale et le produit disponible par habitant ;
- les dispositifs contractualisés, avec les programmes SACR, réservés aux communes de moins de 4 500 habitants ; et les PDAU, réservés aux communes de plus de 4 500 habitants.

Deux constats peuvent être formulés au sujet du contenu et de l'application du règlement départemental :

- s'agissant des modalités d'instruction, d'attribution et de versement des aides qui y figurent, le contenu du règlement général est détaillé et précis. Cependant, ce recueil ne mentionne pas certaines procédures d'aide à l'équipement (grosses réparations dans les piscines, grands équipements sportifs par exemple, bâtiments culturels) décidées par ailleurs par le conseil général, ainsi que certains dispositifs contractualisés tels les PADEL en vigueur jusqu'en 2002, les PADTM et les programmes d'aménagement de zones industrielles (ZI) d'équilibre en zones rurales. Selon le département, ce recueil n'est effectivement pas exhaustif car il n'avait au départ pas vocation à contenir les dispositifs d'aide économique tels les PADEL et les programmes d'aménagement de ZI d'équilibre en zones rurales, ni les aides aux grands équipements sportifs. Par ailleurs, les procédures engagées à titre expérimental, comme actuellement la PADTM, n'y sont pas introduites d'emblée ;
- en ce qui concerne l'application du règlement départemental et des conditions de liquidation des subventions versées, l'examen des paiements effectués en 2001 au titre des aides aux équipements sportifs et socio-éducatifs relevant du barème cadre (ch.912-35 art.130.0833) montre que ces dispositions sont correctement appliquées.

Observation n° 29. : L'évaluation des dispositifs d'aide en général

Bien que le département ait mis en œuvre une démarche d'évaluation de ses procédures d'aide au secteur communal, celle-ci est restée à ce stade partielle et ciblée. En effet, les études conduites récemment par le département ont été essentiellement consacrées aux procédures contractualisées mises en œuvre depuis quelques années (PDAU, PADEL et SACR) et à certaines politiques sectorielles spécifiques (eau et assainissement, aménagement foncier, déchets ménagers et lecture publique).

Ces évaluations ont eu essentiellement pour résultat d'établir des bilans chiffrés et techniques de ces interventions et susciter, le cas échéant, des adaptations de ces différentes politiques départementales. Néanmoins, le département mesure difficilement à partir de ces études ou bilans, l'impact sectoriel ou global de ces différentes procédures en regard notamment de l'ensemble des moyens qu'il met en œuvre et finance.

¹⁰ source : règlement général 2003-2004 actualisé, y compris les aides à l'équipement touristique pouvant être attribués aux communes et groupements

Ainsi, le département ne dispose pas notamment d'indicateurs sur la part que ses aides représentent dans le volume global des investissements réalisés par les communes et les EPCI, ni sur l'évolution de ces investissements en parallèle à l'augmentation des moyens consentis sur le budget départemental pour ces dispositifs. Par ailleurs, s'il détient des données actualisées sur le nombre et la localisation de différentes catégories d'équipements locaux, sa visibilité sur les besoins en équipements collectifs des collectivités reste réduite.

Le département souhaite, toutefois, faire évoluer cette situation. A cet effet, il prévoit notamment de se doter d'indicateurs de suivi de la procédure PADTM avant sa généralisation afin d'améliorer le dispositif d'évaluation de cette politique d'aide.

Dans sa réponse, le président du conseil général précise que la collectivité va en effet procéder à une évaluation précise de l'impact généré par les aides qu'il apporte aux communes et aux EPCI et se met progressivement en situation de pouvoir parvenir à une mesure globale des effets de ses dispositifs d'aides aux collectivités par notamment :

- la formalisation, en 2003, du SCOD (Schéma de Cohérence et d'Orientation Départemental de la Moselle) qui fixe à l'horizon 2015 les orientations stratégiques de la collectivité et constitue également un cadre pour l'élaboration d'un futur dispositif d'évaluation ;
- l'engagement, à compter de 2004, d'une réflexion transversale visant à refondre la politique des aides aux collectivités, tous secteurs d'intervention confondus, dans un dispositif commun construit en cohérence avec les objectifs stratégiques du SCOD; cette évolution devant faciliter la consolidation des données par collectivité et par territoire et donc la mesure des impacts ;
- la construction, dont a été chargée la nouvelle Direction de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire créée en juillet 2003, d'indicateurs permettant de faire notamment apparaître les différentiels de besoins territoriaux en matière de services ou d'équipements collectifs.

Il relève néanmoins que cette démarche représente un chantier lourd pour les services départementaux et une modification de la culture de travail interne et ne peut donc s'effectuer que graduellement, et qu'elle suppose, par ailleurs, un accord des maîtres d'ouvrages subventionnés à la communication des éléments d'information nécessaires à sa mise en œuvre.

Il note enfin que les aides départementales contribuent rarement de manière isolée au financement d'un programme ou d'une action et sont souvent liées à d'autres sources de financement (régionales, nationales ou européennes) ; ces financements croisés concourant à complexifier l'évaluation des impacts spécifiques de l'intervention départementale.

Observation n° 30. : Les conditions d'utilisation des dotations budgétaires

A l'exception de programmes ponctuels et d'opérations à caractère individuel, l'ensemble des dotations du chapitre 912 est désormais géré en AP/CP ; les crédits de paiement inscrits aux budgets primitifs étant, en application du règlement financier départemental, destinés à couvrir les dépenses de l'exercice résultant des autorisations de programme engagées, affectées ou appelées à être affectées au cours de l'exercice. L'affectation des aides s'opère selon trois procédures différentes :

- les aides ne relevant pas du barème cadre ou des programmes contractualisés sont décidées directement par le conseil général, ou le cas échéant dans le cadre d'une délégation spécifique par la commission permanente ;
- les aides attribuées aux communes de moins de 4 500 habitants en application du barème cadre sont réparties par la commission permanente sur proposition des commissions d'arrondissement, ces commissions intervenant dans le cadre d'une répartition par enveloppe calculée à partir des données démographiques des arrondissements et, depuis 2002, dans le cadre d'enveloppes fongibles ;
- les aides relevant des programmes contractualisés sont décidées par la commission permanente dans le cadre des autorisations d'engagement votées par le conseil général.

Par rapport à ces dispositifs, au demeurant assez lourds au plan de la gestion administrative et matérielle, l'examen des niveaux de consommation des crédits de paiement par rapport aux dotations ouvertes au budget primitif sur ce chapitre montre que les crédits de paiement inscrits ont permis de couvrir normalement en exécution budgétaire les engagements financiers résultant de ces politiques d'aide. Les niveaux de réalisation apparaissent cohérents, s'agissant de concours financiers à des opérations réalisées par des maîtres d'ouvrage extérieurs.

3-2 Les procédures contractualisées d'aide aux communes et intercommunalités

Observation n° 31. : Les données générales et budgétaires

Initiés depuis plusieurs années, tout d'abord, avec la politique départementale de développement local des zones rurales (PADEL), puis avec les programmes de la politique départementale d'aménagement urbain (PDAU), les dispositifs contractualisés ont été amplifiés avec la création, en 2000, des programmes de soutien à l'aménagement des communes rurales (SACR) et celle, en 2002, du programme d'aménagement et de développement des territoires mosellans (PADTM) destiné plus particulièrement aux EPCI à fiscalité propre. A la différence des PADEL dont l'objectif principal était de favoriser le développement économique local à l'échelon d'un bassin de vie en zone rurale, les PDAU et les programmes SACR s'adressent plus directement aux programmes d'équipements publics ou collectifs des communes.

Du fait de cette orientation, les crédits de paiement votés aux budgets primitifs pour ces procédures ont été multipliés par 2,7 entre 1997 et 2003 et ils représentaient au budget primitif 2003 49 % des crédits ouverts au titre des aides à l'équipement du secteur communal (chapitre 912):

A la clôture de l'exercice 2002, les autorisations de programme en vigueur pour ces programmes représentaient en cumulé un volume d'engagement de 173,151 M€ (1 135,796 MF). Sur ce total et compte tenu des dépenses réalisées, 110,936 M€ (727,692 MF) en crédits de paiement restaient à financer à partir de l'exercice 2003, soit environ l'équivalent de trois exercices budgétaires.

Observation n° 32. : Les programmes PADEL et leurs résultats

Mis en œuvre à partir de 1994 dans le cadre d'un règlement départemental décidé en décembre 1993 par le conseil général, les programmes PADEL ont pris fin le 31 décembre 2002. Destinés aux collectivités, aux entreprises et aux particuliers présents dans les zones rurales fragiles, ces programmes ont été centrés sur l'aide à la création ou au maintien de l'activité économique et l'amélioration de l'habitat et réservés, d'une part, aux dix-sept cantons du département classés comme étant les plus ruraux et les plus fragiles (classés en catégorie 1), d'autre part, aux dix cantons présentant un caractère rural et des risques de fragilité économique (catégorie 2).

Le conseil général avait prévu initialement que ces programmes se déroulent sur la période 1994 à 1998 afin qu'ils coïncident avec la phase d'exécution du 3^{ème} contrat de plan Etat-Région (CPER) et qu'ils interviennent en cohérence avec les actions pouvant être menées à cet égard par l'Etat ou la Région. Compte tenu des niveaux de participation financière retenus (200 F par habitant sur cinq ans pour les cantons en catégorie 1 et 100 F pour les cantons en catégorie 2) et en considérant que l'ensemble des cantons sélectionnés s'engage dans le dispositif, le coût global de cette politique sur cinq ans (1994 à 1998) avait été évalué à 59,2 MF (9,02 M€).

Si la totalité des vingt-sept cantons éligibles s'est engagée effectivement dans la démarche dès la période 1994 à 1996, le département a, cependant, par rapport à ses prévisions initiales, mis en œuvre des montants plus importants en raison notamment :

- de l'intégration, à partir de 1997, de l'aide départementale à l'investissement productif artisanal (ADIPA) dans les contrats PADEL, conduisant à une autorisation de programme supplémentaire de 14,642 MF (2,232 M€);
- de la prolongation, en parallèle à celle du CPER, d'un an du dispositif en 1999, suscitant une nouvelle autorisation de programme supplémentaire de 14,703 MF (2,241 M€).

De 1994 à 1999, et selon les bilans annuels d'exécution des PADEL établis par les services départementaux, le département a versé 70,392 MF (10,731 M€) de subventions au titre de cette politique, ce total ne tenant pas compte des aides engagées non soldées. En 2000, le conseil général retenait, dans un premier temps, de prolonger le dispositif sur plusieurs années supplémentaires (2000-2006), puis décidait en novembre 2001 de l'articuler, à partir de 2002, avec la procédure PADTM avant finalement d'entériner en décembre 2002 son extinction.

Aux termes du bilan présenté à l'assemblée départementale lors de sa session de décembre 2002, le montant total des aides engagées par le département de 1994 à 2002 au titre des PADEL s'élevait à 15,347 M€ (100,670 MF) pour 2 465 projets représentant 100,048 M€ (656,272 MF) hors taxe, la grande majorité de ces aides (83 %) ayant été affectée aux projets économiques (aide aux entreprises, aides aux collectivités au titre des zones d'activités et des bâtiments relais), le solde ayant été consacré à l'animation de programmes d'amélioration de l'habitat et à la création de 123 logements locatifs.

Au-delà de ses aspects quantitatifs, le département a retenu de ce bilan que cette politique avait été efficace car « elle (avait) contribué à structurer le territoire départemental autour de projets intercommunaux, elle (avait) contribué au maintien ou au développement de l'activité économique dans des zones rurales menacées d'exode, permettant de conserver des services essentiels à la vie de leurs habitants, et elle (avait) été jusqu'à présent la seule réponse départementale à la montée en puissance des intercommunalités de développement, permettant que des actions structurantes soient engagées à l'échelle d'un ou de plusieurs cantons »¹¹.

Toutefois, si l'évolution démographique est restée favorable dans les vingt-sept cantons concernés d'après les résultats du recensement de 1999, et si les PADEL ont manifestement suscité une bonne adhésion de la part des acteurs locaux, les résultats à court et moyen terme de cette politique restent difficiles à cerner en l'absence d'évaluation globale sur les effets de cette aide en termes d'évolution de l'activité économique dans les territoires concernés et son impact par rapport aux autres financements qui ont pu être mobilisés en parallèle en faveur de ces zones.

Observation n° 33. : Les conventions PDAU

La politique départementale d'aménagement urbain a été instaurée par le conseil général en décembre 1995 à l'issue d'une phase préliminaire consacrée, au cours de l'année 1995, au bilan de la dotation globale départementale d'équipement (DGDE) et à l'étude de la faisabilité d'une nouvelle politique. Ce dispositif a été amendé en février 1999 et en décembre 2001.

Le constat a été fait que la DGDE, attribuée depuis 1985 à l'ensemble des communes de plus de 4 500 habitants ou de leurs groupements et pour laquelle le département avait consacré lors des cinq précédents exercices une dotation annuelle moyenne de 75 MF (11,43 M€), était devenue une aide à l'équipement diluée, banalisée et peu attractive pour les communes s'agissant du financement de grosses opérations d'équipement. Le conseil général a donc souhaité, en instaurant la PDAU, réaffecter ces aides et celles qui pouvaient être consacrées à des subventions à caractère exceptionnel dans le cadre d'un nouveau dispositif de cofinancement triennal et conventionné d'aide à la réalisation des projets d'aménagement urbain. Par des niveaux incitatifs de participation (30 à 50 % du montant des projets), la PDAU avait également pour objectif d'éviter aux collectivités concernées (quarante-quatre communes et villes de plus de 4 500 habitants) les inconvénients des financements croisés et de leur permettre de réaliser plus rapidement ces équipements.

Observation n° 34. Les moyens mis en œuvre et la programmation des aides PDAU

En 1996, le conseil général avait prévu de consacrer environ 85 MF (12,96 M€) par an à la PDAU, soit 255 MF (38,87 M€) pour la première génération de contrats PDAU, cette enveloppe ayant été déterminée en référence aux dotations annuelles moyennes consacrées auparavant à la DGDE et aux subventions ponctuelles attribuées aux communes les plus importantes.

Par rapport à ces prévisions globales, les trois autorisations de programme votées et révisées depuis 1996 ont représenté un volume maximum d'engagement de 126,965 M€ (832,838 MF) réparti sur neuf exercices budgétaires (1996-2004), soit une dépense potentielle moyenne de 14,107 M€ (92,537 MF) par an ; les autorisations de programme ouvertes se répartissant comme suit :

¹¹ aux termes du rapport présenté au Conseil Général en décembre 2001

- 39,12 M€ (256,608 MF) pour les premières conventions PDAU (1996-1999) ;
- 43,55 M€ (285,641 MF) pour les conventions PDAU de la période 1999-2001 ;
- 44,30 M€ (290,589 MF) pour la troisième série de conventions PDAU (2002-2004).

A l'intérieur de chacune de ces trois enveloppes, la majeure partie des financements destinés aux communes a été déterminée *ex ante*, dans le cadre d'une pré-répartition des dotations réalisée dans les conditions suivantes :

- pour les conventions de 1996 à 1999, 240 MF (36,59 M€) ont été affectés entre chacune des communes éligibles à la procédure ; les attributions d'un montant minimum de 0,5 MF (0,08 M€) ont été calculées en référence au niveau moyen des concours versés auparavant dans le cadre de la DGDE ; une enveloppe complémentaire de 15 MF (2,29 M€) étant réservée à l'attribution de subventions exceptionnelles pouvant être intégrées dans le cadre de la convention PDAU ;
- pour les conventions de 1999 à 2001, la pré-répartition sur la base des concours de la DGDE s'est établie à 235 MF (35,83 M€) ; une enveloppe de péréquation de 23 MF (3,51 M€) à répartir sur la base de quatre critères (taux d'enclavement, longueur de voirie par habitant, bases de taxe professionnelle et attribution de PDAU 1996-1998 par habitant) a été créée ; la dotation affectée aux subventions exceptionnelles étant reconduite à hauteur de 20 MF (3,05 M€) ;
- pour les conventions 2002-2004, 35,063 M€ (230 MF) ont été pré-répartis en fonction des dépenses d'investissement comptabilisées au compte 23 des communes durant les exercices 1996 à 2000 ; l'enveloppe de péréquation, reconduite à hauteur de 3,659 M€ (24 MF) a été attribuée dans des conditions similaires ; la dotation réservée aux subventions exceptionnelles étant portées à 3,659 M€ (24 MF).

Le dispositif retenu pour programmer et attribuer ces financements appelle les remarques suivantes.

Tout d'abord, les prévisions budgétaires retenues lors de la création de la PDAU ont été, en tenant compte de l'actualisation des coûts, globalement respectées et la reconduction du dispositif en 1999, puis en 2002, s'est traduite par des évolutions maîtrisées des autorisations d'engagement.

Néanmoins, ce dispositif est resté ambigu par rapport à la démarche ayant présidé à la création de la PDAU. En effet, en prédéterminant par commune le montant qu'il prévoyait d'accorder, le département s'est placé d'emblée dans une logique d'octroi de droits de tirage plus que dans celle de financements accordés après appel à projets.

En outre, le calcul de ces dotations reposant très majoritairement sur des critères structurellement favorables aux communes en mesure d'investir, ce dispositif, d'une part, n'autorisait pas le département à moduler ses participations en fonction de la qualité des projets présentés et, d'autre part, limitait ses capacités de redistribution en faveur des communes les plus défavorisées.

Observation n° 35. : Les règles d'attribution de la PDAU

Les règles d'attribution des concours financiers ont été arrêtées de façon précise et exhaustive. La liste des investissements éligibles est toutefois très large, depuis l'inclusion dans les équipements éligibles aux conventions PDAU 2002 à 2004 des programmes de travaux de gros entretien ou d'aménagement relatifs aux équipements publics de même type (équipements sportifs, voirie, bâtiments municipaux, équipements scolaires et espaces publics).

Le règlement a ainsi défini le champ d'application des conventions, les plafonds et taux de subventionnement, la procédure d'instruction, les conditions de versement de la subvention ainsi que l'obligation d'établir un bilan financier et technique. En revanche, aucune convention-type ne figure dans le cadre de ce règlement.

Les modalités de versement de l'aide départementale constituent un des principaux attraits de cette procédure pour les bénéficiaires. En effet, une fois le contrat signé, une avance de 25 % du montant de l'aide attribuée pour chaque opération contractualisée est versée dès l'inscription de l'opération au budget de la commune, une seconde avance de 25 % intervenant à l'engagement de cette opération. Le complément de l'aide est versé chaque trimestre en fonction de l'état d'avancement réel et justifié des opérations subventionnées.

L'instruction des dossiers d'aide et la gestion des subventions sont assurées par un service unique chargé spécifiquement de cette procédure. Après instruction par les services, le dossier est soumis pour avis au conseiller général du canton concerné, puis à la commission permanente en vue de la conclusion d'une convention bipartite, le respect par les communes de l'échéancier contractuel de réalisation des travaux conditionnant théoriquement le versement de la subvention.

Observation n° 36. : Les modalités de liquidation et de versement des aides de la PDAU :

S'agissant des modalités de liquidation et de versement des aides, les conventions conclues sont exécutées de façon satisfaisante par rapport aux dispositions du règlement départemental et aux règles de la comptabilité publique.

D'une manière générale, les conventions départementales d'aménagement urbain entre le département et les différentes collectivités sont jointes au paiement de la première avance et au solde.

Pour les versements des avances, l'annexe à la convention indique le coût hors taxe du projet, le taux de la subvention départementale, les montants à la charge de la commune, du département, et celui éventuel d'autres organismes, ainsi que le calendrier prévisionnel de réalisation. Les services départementaux ont précisé à cet égard que, lors de la liquidation de ces avances, le montant des crédits inscrits pour l'opération subventionnée est vérifié au budget de la commune et que la première avance de 25 % est liquidée par rapport aux montants effectivement budgétés, étant donné que certaines collectivités échelonnent ces inscriptions sur plusieurs exercices.

Il serait toutefois préférable, afin que le contrôle de la liquidation au niveau de la paierie départementale soit assuré dans de bonnes conditions, de compléter les états liquidatifs de ces avances du montant de l'inscription budgétaire.

Pour les versements complémentaires, conformément au règlement départemental, un état des paiements effectués par la collectivité au titre de l'avancement des travaux des différentes opérations est joint à chaque paiement. La copie des justificatifs, avec certification du service fait par le maire et attestation du paiement par le receveur de la commune, est annexée à cet état.

S'agissant des avenants à la convention initiale, le règlement départemental autorise la conclusion d'avenants à la convention lorsque la collectivité ne peut réaliser l'opération. Une opération annulée peut être remplacée par une nouvelle opération dans la limite du plafond d'aide défini initialement. L'examen des pièces jointes aux différents mandats a permis de constater que ces dispositions étaient globalement respectées.

Pour les versements du solde, le ou les procès verbaux de réception des travaux sont généralement joints aux mandats liquidant le solde des subventions. Il en est de même pour l'état récapitulatif de l'ensemble des factures payées se rapportant à l'opération concernée. Comme pour les états intermédiaires, cet état est certifié exact et réalisé par l'ordonnateur de la collectivité.

Il apparaît enfin que le département procède à la mise en recouvrement des trop-perçus lorsque qu'une commune a bénéficié de versements pour des projets finalement ajournés ou exécutés à un niveau inférieur au coût prévu dans la convention. 327 331 € ont ainsi été recouverts de 2000 à 2002.

Observation n° 37. : Les résultats de la PDAU

Au plan strictement quantitatif, les résultats de cette politique apparaissent favorables. La totalité des quarante-quatre collectivités éligibles avaient conclu avec le département une convention pour les périodes 1996-1999 et 1999-2001. Toutefois, pour la troisième génération de conventions PDAU (2002-2004), huit communes n'étaient pas, en juillet 2003, entrées dans le dispositif.

Il ressort du bilan des conventions PDAU 1996-1999 et 1999-2001 établi par le département que cette politique avait conduit à subventionner pour un montant total de 79,452 M€ (521,171 MF) la réalisation de quatre cent quinze projets représentant un investissement global de 204,688 M€ (1 342,665 MF).

Le total des aides versées en application de ces conventions s'élevait, à la clôture de l'exercice 2002, à 82,314 M€ (539,945 MF) ; un montant de 44,310 M€ (290,654 MF), dont 40,411 M€ au titre de la troisième série des conventions PDAU, restant à financer dans le cadre des autorisations de programme en vigueur.

Au plan qualitatif et par rapport aux objectifs initiaux de cette politique, cette appréciation mérite d'être nuancée pour les raisons suivantes.

Initialement conçue comme une politique d'aide orientée vers des opérations d'aménagement urbain ayant une forte lisibilité, la PDAU s'est en fait traduite, avec un règlement autorisant une très large palette d'investissements éligibles, comme une procédure très générale d'aide à l'équipement des communes, pouvant conduire les partenaires du département à juxtaposer des projets de nature diverse plutôt qu'à privilégier des projets d'aménagement plus structurants ou ambitieux. A cet égard, les équipements d'aménagement des espaces urbains¹² *stricto sensu* n'ont représenté qu'à peu près le tiers des projets aidés et des subventions versées.

En outre, la pré répartition des dotations par commune, le nombre élevé (207) d'avenants constatés pour les conventions des première et deuxième générations et visant soit à la modification du contenu du contrat soit à son allongement, le caractère disparate des projets aidés et la très large utilisation des subventions à caractère exceptionnel (50 % des communes concernées pour la PDAU 1999-2001) ont considérablement atténué l'un des aspects essentiels que le conseil général souhaitait promouvoir au travers de la PDAU, à savoir une démarche partenariale permettant la réalisation de projets précis et préalablement identifiés. Dans ce contexte, l'extension pour les conventions 2002-2004 des aides aux programmes de gros entretien de certains équipements communaux risque d'accentuer la banalisation de la PDAU et de la réduire à un rôle d'octroi de « droits de tirage ».

Pour un certain nombre de communes, et notamment celles disposant d'une situation financière satisfaisante et d'une bonne capacité à investir, les conventions PDAU ont probablement surtout servi à leur garantir un potentiel de subventions départementales versées à des conditions préférentielles pour des programmes d'investissement déjà prévus, programmés ou le cas échéant révisés en cours de convention. Parallèlement, pour les communes pauvres ou connaissant une situation financière tendue, la PDAU malgré ses conditions de financement attractives n'apparaît plus constituer un levier suffisant pour leur permettre d'engager des opérations significatives.

Au final, si la PDAU a permis au département d'afficher et de valoriser de façon plus apparente sa politique d'aide aux collectivités urbaines et aux communes de bénéficier de modalités de cofinancement très attractives, le gain d'efficacité de ce dispositif par rapport à des procédures antérieures (DGDE) moins lourdes et moins coûteuses à gérer, reste incertain.

Observation n° 38. : Les programmes SACR

Lancé en 1999 par le conseil général à titre expérimental, ce dispositif devait permettre aux communes de moins de 4 500 habitants d'accéder, dans des conditions similaires à la PDAU, à une procédure contractuelle d'aide au financement de leurs investissements, alternative mais plus souple que le dispositif du barème-cadre. Le financement de cette nouvelle procédure devait intervenir au sein de l'enveloppe budgétaire dévolue aux aides accordées en application du barème-cadre (soit un montant annuel compris entre 155 MF (23,63 M€) à 160 MF (24,39 M€)]. Ainsi, une première série de contrats SACR a été conclue pour une période de deux ans (2000-2001) par le département avec soixante-douze communes volontaires.

Les caractéristiques principales de ces contrats étaient les suivantes :

¹² ont été comptabilisés à ce titre : les aménagements de voies et d'espaces publics, les giratoires et aménagements de sécurité, les parkings, les aménagements d'abords de bâtiments publics, les aménagements de parcs et jardins, les projets de réfection de l'éclairage public et les opérations de requalification de grands ensembles d'habitat collectif.

- caractère exclusif du contrat à l'égard des autres procédures d'aide relevant du régime du barème-cadre ;
- participation financière du département déterminée à partir d'une dotation de base exprimant par habitant la moyenne des aides accordées de 1992 à 1998 à l'ensemble des communes éligibles au régime du barème-cadre, corrigée du nombre d'habitants et du « produit disponible par habitant » (PDH) de la commune ;
- contenu large des opérations éligibles ; l'ensemble des investissements concernant les collectivités pouvant être inclus dans le contrat à l'exception de programmes spécifiques (AEP, assainissement, travaux sur les cours d'eau, déchets, aménagement de ZA ou de lotissements, acquisition de matériel roulant,...) ;
- participation financière du département non renégociable ; les avenants pouvant être conclus ne concernant que le contenu ou la prolongation éventuelle du contrat ;
- modalités attractives de versement des financements départementaux ; une première avance de 25 % de la dotation étant accordée à la signature du contrat, une seconde de 25 % intervenant au démarrage des projets aidés.

Début 2000, les contrats conclus prévoyaient une aide globale du département de 60,918 MF (9,29 M€), soit une participation représentant un tiers du coût prévisionnel total des investissements retenus (182,547 MF 27,83 M€). Par rapport à ces prévisions et selon le bilan, établi début 2003 par les services départementaux, des premiers contrats SACR (73 en tout), le montant global des investissements aidés s'est élevé finalement à 25,060 M€ (164,381 MF), la participation financière du département s'établissant à 9,342 M€ (61,280 MF), soit un taux d'aide de 37 %.

En 2001, jugeant positifs les résultats de cette phase d'expérimentation, le conseil général a décidé de généraliser la procédure en retenant quelques adaptations (contrats sur trois ans, dotation plancher en faveur des communes de moins de 200 habitants, création de dotations complémentaires d'arrondissement...). En outre, et afin de faciliter au plan budgétaire la gestion des différentes dotations, l'assemblée départementale a décidé de rendre fongible les crédits affectés à des opérations éligibles aux contrats SACR avec ceux octroyés en application du régime du barème-cadre.

Deux nouvelles autorisations de programme ont été votées dans ce cadre en 2002: la première d'un montant de 44,496 M€ pour les programmes SACR 2002-2004 ; la seconde de 10,765 M€ pour les programmes SACR 2003-2005. Au premier semestre 2003, 242 contrats SACR représentant un volume d'engagement de 37,577 M€ (pour un montant total prévisionnel de travaux de 92,200 M€) avaient été conclus pour la période 2002-2004.

Observation n° 39. : Les résultats obtenus

Il ressort de l'examen des paiements intervenus en application de ces contrats que les modalités d'attribution et de liquidation des aides ont été assurées dans des conditions analogues à celles observées pour la PDAU.

Au plan qualitatif, il ressort du bilan dressé en 2003 par le département que cette procédure était jugée satisfaisante par les communes cocontractantes en raison notamment des souplesses offertes en terme de programmation budgétaire et financière et de l'amélioration des modalités de gestion des projets avec les services départementaux.

Plusieurs points faibles étaient toutefois relevés, en particulier :

- le contenu inégal des contrats, certains étant constitués d'un ensemble de petits projets,
- l'insuffisante préparation de certains projets par certaines communes conduisant à une évolution des projets au fil de l'eau et à un nombre conséquent d'avenants ; cette démarche pouvant conduire le contrat SACR vers un « système de guichet automatique » ;
- les variations entre les critères retenus par les différentes commissions d'arrondissement pour attribuer les dotations complémentaires ; cette situation générant un nombre important d'avenants et affectant la lisibilité de la politique départementale.

Par rapport à ces constats, les évolutions proposées consistaient à améliorer le contenu qualitatif des contrats en encadrant le nombre de projets à subventionner, en limitant les possibilités de modification du contrat initial et en incitant les communes à établir préalablement une planification de leurs aménagements.

Au-delà de ce premier bilan, il doit être également souligné que la coexistence désormais établie pour la même catégorie de communes de deux dispositifs « concurrents » (les programmes SACR et le régime du barème-cadre) et l'implication des commissions d'arrondissement dans le dispositif SACR ont conduit à une démultiplication des procédures de gestion entre le département et les communes concernées.

Au demeurant, l'objectif initial, qui était de stabiliser en volume les aides à l'équipement aux communes de moins de 4 500 habitants, semble avoir été un peu perdu de vue compte tenu de la montée en puissance des programmes SACR et des modifications qui ont été retenues au terme de l'expérimentation. En effet, par rapport à une enveloppe annuelle de départ de 23,78 M€ (156 MF), correspondant au potentiel d'aide autorisé dans le cadre du budget 1998, le montant annuel des aides pouvant être engagées en faveur des communes de moins de 4 500 habitants, dans le cadre des programmes SACR et du barème-cadre, a été porté à 28,925 M€ (189,739 MF) par le conseil général.

Le président du conseil général indique en réponse que l'assemblée départementale a décidé lors de sa session de juin 2004 d'actualiser ce dispositif dans le sens d'une plus grande clarté à l'égard des communes et d'un meilleur cadrage des nouveaux contrats.

Observation n° 40. : Conclusions sur les procédures d'aide au secteur communal

Il ressort tout d'abord de cet examen que la situation financière favorable du département et la mise en oeuvre de procédures de gestion budgétaire (AP/CP) et administratives adéquates lui ont permis de gérer, au plan budgétaire et administratif, dans des conditions globalement satisfaisantes les différentes procédures d'aide à l'équipement des communes et de répondre financièrement aux engagements souscrits.

La démarche observée pour la PDAU, les programmes SACR et plus récemment pour la PDATM montre que le département s'est engagé dans une logique de réexamen périodique de ses procédures d'aide à l'égard des communes, en mettant en œuvre des phases d'expérimentation et d'évaluation de ces nouvelles politiques.

Néanmoins, il importe que le département puisse à l'avenir rationaliser les dispositifs existants qui peuvent engendrer des procédures administratives lourdes, parfois complexes et par conséquent des coûts de gestion récurrents. En outre, la démarche d'évaluation doit être poursuivie et étendue afin que notamment le département puisse mesurer le coût, l'impact et l'efficacité réelle de ces différentes aides.

S'agissant des politiques contractualisées (PADEL, PDAU, SACR), il apparaît qu'elles sont réglementairement et techniquement bien encadrées et gérées. Leur efficacité, en regard des coûts de gestion qu'elles génèrent, reste toutefois difficile à cerner. A défaut d'objectifs mieux établis, le succès de la démarche de contractualisation risque de reposer essentiellement sur les conditions très attractives de financement proposées par le département et de trouver ainsi assez rapidement ses limites.

En réponse à ces constats, le président du conseil général indique dans sa réponse que la démarche de rationalisation des procédures de gestion administrative constitue l'un des enjeux des prochains contrats SACR et PDAU qui intègrent des améliorations visant à limiter le nombre de projets ou d'avenants et à simplifier la gestion de ces dossiers, dans la perspective d'une refonte plus globale du système d'aide aux communes et aux EPCI qui pourrait intervenir vers 2007.

3-3 La répartition des fonds départementaux sur décisions du Conseil Général

Observation n° 41. : Le cadre légal et organisationnel

Les interventions prises en charge sur les budgets départementaux ne constituent pas le seul vecteur des relations financières entre les départements et le secteur communal (notamment depuis la suppression du « contingent collèges » et depuis 2000 du contingent d'aide sociale puisque différentes dispositions confient aux conseils généraux le pouvoir de répartir chaque année entre les communes des fonds départementaux constitués par des ressources à caractère fiscal ou quasi-fiscal.

Il s'agit principalement de la répartition du fonds départemental de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (TADE), de la répartition du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et de celle du produit des amendes de police relative à la circulation routière prévue. Ces deux premiers fonds sont, selon l'appellation légale qui leur a été conférée, des fonds de péréquation dont l'objectif est, selon la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale « *d'atténuer les disparités entre collectivités locales par une redistribution inégalitaire, mais équitable, des ressources en fonction d'indicateurs physiques et financiers* »¹³. Pour le dernier, il s'agit d'apporter aux communes petites et moyennes des moyens supplémentaires destinés à renforcer les équipements de sécurité routière.

¹³ définition figurant dans le rapport d'information de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale consacré aux fonds nationaux et départementaux de la taxe professionnelle présenté par Mr Gérard FUCHS le 7 juillet 1999 (n°1779).

Il convient enfin de signaler, pour mémoire, que dans les départements où sont exploités des gisements de charbon frontaliers, le conseil général répartit entre « *les communes qu'il désigne et selon les modalités qu'il choisit* »¹⁴ la fraction de 10 % de la redevance communale des mines assise sur le charbon extrait sous territoire étranger.

Pour ces différents fonds, les sommes réparties ne transitent pas par le budget départemental. Collectées par le Trésor Public et placées sur un compte d'attente, elles sont versées par l'Etat aux communes bénéficiaires après communication des délibérations de l'assemblée départementale au représentant de l'Etat.

Au plan pratique et organisationnel, après communication par la préfecture des sommes collectées au titre de ces différents fonds, les services financiers départementaux préparent les projets de répartition qui sont soumis ensuite au conseil général. Après délibération de l'assemblée départementale, ces services dressent la liste des communes bénéficiaires et la transmettent à la préfecture accompagnée de la délibération correspondante. S'agissant du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, le président du conseil général notifie en outre les montants attribués aux maires des communes bénéficiaires du fonds.

Observation n° 42. Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Dépendant de la présence et de l'importance d'établissements exceptionnels, les FDPTP atteignent, selon les départements, des sommes très variables. Pour le département de la Moselle, le FDPTP, avec une dotation de 26,140 M€ (171,471 MF) en 2002, représente en comparaison d'autres départements un enjeu financier significatif même si les montants collectés entre 1996 et 2002 ont relativement peu progressé (+4,9 %).

L'augmentation en volume, constatée depuis 2000 après une diminution notable de 1996 à 1998, résulte de l'écêtement des bases intercommunales, intervenu à cette période.

La répartition des bases des établissements écêtés a parallèlement peu varié. En 2002, les trois plus gros contributeurs représentaient 88,5 % des montants collectés par le fonds, contre 86,7 % en 1996.

Lors de la mise en place de l'observatoire des finances départementales en 1999, les services départementaux ont établi des situations prévisionnelles permettant d'appréhender l'évolution du fonds à court terme. La prospective établie en 2000, en raison des évolutions successives ayant depuis cette période modifié le régime d'alimentation et de répartition des FDPTP, a été réactualisée en 2002. A législation constante, la tendance prévisible est celle d'une stabilisation des sommes perçues par le FDPTP au cours des prochaines années dans la mesure où les implantations récentes ou programmées de nouveaux établissements dont les bases auraient pu abonder le fonds ont été réalisées sur le territoire d'établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique qui désormais ne sont plus soumis à l'écêtement. C'est le cas notamment de l'usine automobile MCC Smart à Hambach incluse dans le périmètre de la Communauté d'agglomération de Sarreguemines.

¹⁴ Article 312 annexe II du code général des impôts

Observation n° 43. : Les modalités de redistribution du FDPTP de Moselle

Comme le prévoient les dispositions du code général des impôts et du décret du 17 octobre 1988, la répartition du fonds départemental de Moselle est effectuée chaque année, par le conseil général. Cette répartition intervient lors de la deuxième session trimestrielle ordinaire de l'assemblée départementale (mai-juin), après communication par la préfecture des montants collectés par le fonds au cours de l'année précédente et une fois effectuée la mise en réserve des sommes nécessaires à la couverture des annuités d'emprunts contractés avant le 1^{er} juillet 1975, le prélèvement destiné aux communes d'implantation des barrages (CIB) et les répartitions relevant des commissions interdépartementales. Compte tenu de ces préalables, les dotations du fonds sont redistribuées aux communes et aux groupements avec une année de décalage par rapport à la perception.

Par ailleurs, du fait de ces prélèvements prioritaires et des répartitions interdépartementales, conduisant à ce que le fonds mosellan reverse une partie de ses dotations à des collectivités des départements limitrophes et à ce que réciproquement des collectivités mosellanes bénéficient des reversements des FDPTP des départements limitrophes, les sommes attribuées *in fine* aux collectivités mosellanes¹⁵ peuvent parfois varier de façon significative par rapport à la dotation initiale du FDPTP départemental.

Ainsi, tandis que la dotation initiale du FDPTP augmentait de 4,9 % de 1997 à 2003, les montants revenant aux collectivités mosellanes progressait de 12,4 % au cours de la même période; les montants redistribués à partir du seul FDPTP de Moselle croissant, pour leur part, de 10,5 %.

Cet écart entre les sommes collectées par le fonds et les montants perçus par les collectivités mosellanes provient pour partie de la baisse de 70 % du préciput au titre des annuités d'emprunts contractés avant le 1^{er} juillet 1975, mais surtout du solde des répartitions interdépartementales et des montants prélevés en faveur des communes d'implantation des barrages. En 1997, entre les dotations du FDPTP de Moselle attribuées aux collectivités des départements limitrophes (Meurthe-et-Moselle, Bas-Rhin et Vosges¹⁶) et les attributions des FDPTP de Meurthe-Moselle et du Bas-Rhin aux collectivités mosellanes, le solde était pour la Moselle négatif de 375 184 € (2 461 046 F). Par contre, il est devenu, avec une différence inverse de 1 266 593 € (8 308 305 F), largement positif en 2003.

Au niveau des collectivités bénéficiaires, les dix dotations les plus importantes représentent 23 % du total des dotations réparties.

Observation n° 44. : Les répartitions par les commissions interdépartementales

En dehors des montants précomptés de droit (annuités des emprunts et prélèvement réservé aux communes d'implantation des barrages), les dotations du FDPTP de Moselle sont réparties en premier lieu par les commissions interdépartementales compétentes pour les établissements mosellans écrites concernant deux départements ou plus.

¹⁵ ce dispositif conduit notamment à ce que les sommes provenant des FDPTP limitrophes et attribuées aux collectivités mosellanes soient, pour les collectivités dites « concernées », versées directement à ces collectivités par ces FDPTP, et pour les collectivités dites « défavorisées » reversées globalement au FDPTP de Moselle

¹⁶ une commune des Vosges, Celles sur Plaine, bénéficie de la répartition du fonds au titre des communes d'implantation du barrage réservoir de Pierre-Percée lié à la centrale de Cattenom

En l'occurrence, les dotations du FDPTP de Moselle intéressant des collectivités des départements limitrophes et les reversements des FDPTP des départements limitrophes concernant potentiellement les collectivités mosellanes sont répartis par deux commissions mixtes distinctes réunissant des représentants du conseil général de la Moselle avec ceux du Bas-Rhin, pour la première, et ceux de Meurthe-Moselle pour la seconde.

Selon les comptes-rendus établis, ces commissions se réunissent régulièrement et conformément aux dispositions prévues¹⁷. Les montants répartis sous leur égide sont toutefois très inégaux en raison de la localisation, du nombre et de l'importance des établissements concernés.

Ainsi, les ressources réparties par la commission Moselle/Bas-Rhin, en baisse importante en 2003, se sont établies en moyenne par an à 1,194 M€ (7,832 MF) sur la période 1997/2003. Parallèlement, le montant moyen annuel des sommes réparties par la commission Meurthe-Moselle/Moselle s'établissait à 20,338 M€ (133,410 MF) compte tenu du produit de l'écrêtement des gros établissements industriels et sidérurgiques¹⁸ situés à proximité du sillon mosellan.

De 1997 à 2003, ces deux commissions ont réparti 150 725 824 €, les sommes revenant aux collectivités mosellanes (collectivités concernées et collectivités défavorisées) en hausse globale de 16,3 % sur la période représentant globalement 78 % de ce total.

Les dispositifs de répartition retenus et mis en œuvre par les deux commissions interdépartementales sont stables et n'ont pas varié durant la période examinée. Selon un principe de réciprocité retenu par les deux commissions, les répartitions en faveur des collectivités concernées s'effectuent selon les règles fixées par le conseil général compétent pour le département d'implantation de l'établissement écrêté. Par ailleurs, les deux commissions ont retenu la même quotité d'affectation entre les collectivités concernées (40 %) et les collectivités défavorisées (60 %) ; les sommes revenant par département aux collectivités défavorisées étant fixées globalement au prorata des montants respectivement attribués aux collectivités concernées.

En ce qui concerne plus particulièrement les répartitions au titre du critère « communes concernées », il y a lieu de constater que les modalités reprises par les commissions, à défaut d'être identiques, sont assez équivalentes d'un département à l'autre.

Pour les établissements situés en Moselle, la répartition s'effectue selon la pondération suivante : 60 % pour les communes de résidence des salariés de l'établissement (avec un minimum de dix salariés représentant par foyer 1 % de la population de la commune) et 40 % pour les communes subissant les nuisances de l'établissement (communes situées dans une rayon de cinq kilomètres).

Pour les établissements situés dans le Bas-Rhin, ne sont a priori retenues que les communes concernées de droit (selon les critères fixés par le décret du 17 octobre 1988) si leur nombre est égal ou supérieur à trois ; dans le cas contraire, la moitié de la dotation est partagée entre toutes les communes de moins de 2 000 habitants dans lesquelles résident un ou plusieurs salariés de l'établissement.

¹⁷ L'article 3 du décret du 17/10/1988 prévoit qu'à défaut de décision de la commission interdépartementale ou en cas de désaccord, le ministre de l'intérieur saisi par le préfet fixe par arrêté la répartition du fonds

¹⁸ la SMAE, la SOLLAC, UNIMETAL et la SOVAB (Batilly)

Pour les établissements situés en Meurthe-Moselle, les communes éligibles à ce critère sont d'une part, les communes situées à moins de dix kilomètres de l'établissement et ayant au moins cinq salariés comme résidents et les communes situées à plus de dix kilomètres et ayant au moins dix salariés comme résidents.

Ces modalités apparaissent conformes au cadre réglementaire fixé à l'article 4 I (5°) du décret du 17 octobre 1988¹⁹.

Les répartitions prioritaires opérées depuis 2001 par la commission interdépartementale Meurthe-Moselle/Moselle en faveur de la communauté d'agglomération (CA) du Val de Fensch appellent toutefois une réserve. Selon les termes des rapports présentés au conseil général, cet EPCI bénéficie, en tant que groupement constitué après le 31 décembre 1992, d'un taux de reversement prioritaire du produit de l'écrêtement compris entre 30 et 60 %. Or, les dispositions du 1° de l'article 1648 IV bis prévoient pour les EPCI soumis de plein droit ou après option au régime de la taxe professionnelle unique, catégorie à laquelle appartient la CA du Val de Fensch, un taux de reversement compris entre 20 et 40 %²⁰.

Toutefois, dans les faits, la commission interdépartementale ayant décidé jusqu'à présent d'attribuer 30 % du produit de l'écrêtement à cet EPCI, cette répartition prioritaire reste légale au regard des dispositions précédemment évoquées.

Dans sa réponse, le président du conseil général indique que le maintien du reversement à la communauté d'agglomération du Val de Fensch selon une quotité allant de 30 à 60 % est justifié en regard des dispositions de la circulaire du ministère de l'intérieur (INT B00001 67 C) du 26 juillet 2000 et en raison du fait que la CA était auparavant un EPCI à fiscalité additionnelle.

La Chambre ne peut néanmoins que constater que les dispositions de l'article 1648 A IV bis du code général des impôts ne prévoient nullement ce cas de figure et qu'en outre la circulaire précitée du ministère de l'intérieur n'évoque le cas de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle et EPCI à TPU qu'au sujet du prélèvement sur les recettes fiscales de l'EPCI qui se substitue, dans ce cas, à l'écrêtement du produit de la taxe professionnelle.

Observation n° 45. : Les dotations du fonds réparties par le conseil général de Moselle

Le conseil général de la Moselle répartit d'une part la fraction des répartitions interdépartementales affectée aux « collectivités défavorisées » de Moselle et d'autre part les ressources du FDPTP n'intéressant que les collectivités mosellanes. Il n'intervient pas, cependant, sur les répartitions décidées, en aval, par les commissions interdépartementales de l'écrêtement des établissements mosellans au profit des « communes concernées » mosellanes.

¹⁹ L'article 4 I (5°), 2^{ème} alinéa) prévoyant, s'agissant des communes éligibles au critère « communes concernées », que :
« Figurent sur cette liste les communes où sont domiciliés, au 1er janvier de l'année de l'écrêtement, au moins dix salariés travaillant dans l'établissement et dans lesquelles ces salariés et leurs familles représentent au moins 1 p. 100 de la population totale de la commune. Pour l'appréciation de cette dernière condition, le nombre de salariés est multiplié par quatre.
Peuvent également figurer sur la liste les communes qui justifient d'un préjudice ou d'une charge répondant aux critères objectifs fixés par le conseil général. »

²⁰ Cette lecture des dispositions du 1° de l'article 1648 IV bis figure notamment dans la réponse à une question écrite de Mr Gouteyron, sénateur (QE n°20983 du 9/12/99. Réponse JO Sénat du 25/5/2000 p.1875)

Compte tenu de ce dispositif, les montants répartis entre les différentes collectivités sur décision directe de l'assemblée départementale, en progression très nette depuis 2000, sont passés de 17,8 M€ en 1997 à 19,9 M€ en 2003, soit une augmentation de 12,1 %.

Par rapport aux montants totaux dont ont bénéficié les collectivités mosellanes au titre des FDPTP sur la même période, les répartitions du seul ressort du conseil général de Moselle ont représenté en moyenne 75 % de ces montants.

Après intégration des montants en provenance des établissements mosellans soumis à une répartition interdépartementale et aux collectivités concernées sur décision des commissions interdépartementales, l'affectation des montants totaux nets du FDPTP a conduit notamment, sur la période 1997-2003, à une progression de 5,4 % des sommes versées aux communes concernées et de 8,3 % aux communes défavorisées.

Bien que la part revenant aux communes éligibles au critère « communes défavorisées » ait un peu baissé entre 1997 et 2003 (60,7 % contre 62,0 %), en grandes masses, les répartitions du FDPTP de Moselle ont privilégié en tendance le groupe des communes dites « défavorisées ».

Observation n° 46. : Les modalités de répartition retenues par le conseil général de Moselle

Le dispositif de répartition est resté stable durant la période examinée.

S'agissant de l'écrêtement des bases communales, son produit pour l'ensemble des établissements concerné est affecté à 40 % vers les communes « concernées » et à 60 % vers les communes « défavorisées ». L'affectation de l'écrêtement des bases intercommunales, après prélèvement opéré de droit en faveur des EPCI, s'effectue dans des conditions analogues : 40 % aux communes « concernées » et 60 % aux collectivités (communes et EPCI) « défavorisées ».

En 2003, le produit des écrêtements des bases intercommunales²¹ a été réaffecté aux EPCI concernés à hauteur des deux tiers pour les groupements créés avant le 31 décembre 1992 et à hauteur de 30 % pour ceux créés après cette date.

Ces restitutions sont conformes aux dispositions du 2°) de l'article 1648 A IV bis du CGI qui fixent le régime de redistribution réservé aux EPCI à fiscalité additionnelle écrêtés, à l'exception de celle concernant la Communauté de communes de Volmunster. Cet établissement, ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle unique depuis le 1^{er} janvier 2002, est soumis dès lors aux dispositions du 1°) de l'article 1648 A IV bis qui limitent la quotité de restitution pour les EPCI à TPU à 20 % au minimum et à 40 % au maximum. Le Président du Conseil Général indique à ce sujet que l'assemblée départementale a procédé à la correction nécessaire à l'occasion de la répartition du fonds au cours de la session du 2^{ème} trimestre 2004.

²¹ n'est pas pris en compte le prélèvement effectué en faveur de la CA du Val de Fensch décidé par la commission interdépartementale M&M/Moselle

Pour les répartitions au titre de la fraction « communes concernées », le conseil général a retenu des modalités simples. Pour l'ensemble des établissements, 60 % de la dotation constituée est réservée aux communes concernées de droit²², le solde (40 %) étant attribué aux communes concernées à titre facultatif. Pour ces dernières, le critère d'éligibilité est, pour l'ensemble des établissements hors centrale de Cattenom, d'être située dans un rayon de cinq kilomètres autour d'un établissement écrêté, et, pour la centrale de Cattenom, d'être comprise dans l'arrondissement de Thionville-Est.

Ces critères, conformes au dispositif légal et réglementaire, n'appellent pas d'observation générale. A cet égard, si la commune de Cattenom, à la différence d'autres communes d'implantation d'établissements écrêtés, ne bénéficie pas de la répartition du produit de l'écrêtement de la centrale, en tant que commune concernée éligible au critère « salariés » bien que plus de dix salariés de l'établissement y soient domiciliés, c'est parce que cette commune en bénéficie déjà en tant que commune d'implantation d'un barrage réservoir.

Pour déterminer les montants à reverser aux collectivités défavorisées, le conseil général a retenu depuis plusieurs années un dispositif utilisant trois critères mis en œuvre de la façon suivante.

Les communes et groupement subissant des pertes de fiscalité sont retenus en priorité. Figurent, à ce titre, les collectivités éligibles pour l'année considérée à la première part de la seconde fraction du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et ne faisant pas partie d'un pôle de conversion. Le conseil général, par prélèvement sur l'enveloppe destinée aux collectivités défavorisées, abonde à concurrence des montants attribués par le Fonds national, les aides versées aux collectivités retenues. Les attributions versées à ce titre depuis 1997 et en forte hausse à partir de 2001 sont passées de 206 602 € en 1997 à 410 694 € en 2003.

L'enveloppe disponible est répartie à hauteur de 85 % en faveur des communes caractérisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal, le seuil d'éligibilité (510,10 € par habitant en 2003) étant actualisé chaque année (attribution appelée « dotation garantie ») et de 15 % en faveur de l'ensemble des communes du département, les montants attribués étant déterminés depuis 2002 en fonction, d'une part, de la population totale de la commune et, d'autre part, du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans recensées dans la commune (attribution « aide sociale »).

Au plan de la régularité, les critères retenus par le conseil général de Moselle n'appellent pas a priori de réserve dans la mesure où ils respectent le cadre défini par le décret du 17 octobre 1988.

Mais, du point de vue de la satisfaction de l'objectif de péréquation fixé par la loi, ce dispositif n'y répond qu'imparfaitement.

En effet, sauf à considérer que toutes les communes de Moselle sont défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges, la répartition de la part du FDPTP réservée aux collectivités défavorisées n'a pas, au sens des dispositions de l'article 1648 A, pour finalité d'assurer une redistribution généralisée à l'ensemble des communes du département. Ces dotations doivent être réservées à celles qui sont objectivement défavorisées par rapport aux autres.

²² Communes où sont domiciliés au moins 10 salariés travaillant dans l'établissement ; les foyers correspondant aux 10 salariés (4 personnes) représentant au moins 1 % de la population de la commune

A cet égard, il apparaît surprenant d'attribuer une partie de ces dotations à des communes disposant d'un potentiel fiscal notoirement élevé²³ sur la base de critères (population, nombre de personnes âgées de plus de 75 ans) qui, pour être parfaitement objectifs, ne sont pas en eux-mêmes représentatifs d'un potentiel fiscal faible ou de charges importantes.

Au demeurant, les attributions dite de « dotation garantie » destinée aux communes défavorisées par un potentiel fiscal faible concernent en fait un nombre élevé et constant de communes. En 1997, 89,4 % des communes mosellanes (soit 650) en bénéficiaient, cette proportion étant quasi-identique en 2003 (654 communes, soit 89,6 %). Cette situation ne provient pas du fait que près de 90 % des communes mosellanes disposent d'un potentiel fiscal inférieur aux niveaux de référence mais du seuil d'éligibilité retenu par le conseil général. En effet, sa valeur étant unique (510,10 € en 2003) quelle que soit la taille démographique de la commune, ce seuil avantage indirectement les communes les plus petites pour lesquelles les valeurs moyennes nationales sont les moins élevées.

Observation n° 47. Les conséquences financières du dispositif de répartition du FDPTP de Moselle

Avec des enveloppes réparties en progression globale de 7,2 %²⁴ sur la période 1997 à 2003 et compte tenu de la stabilité des modalités de répartition retenues pour les communes dites « concernées » et pour celles dites « défavorisées », les attributions du FDPTP de la Moselle ont abouti, pour plus des trois quarts des communes (567 sur 730, soit 78 %), à un maintien ou à une progression de leurs dotations. Dans cette évolution d'ensemble, 28,1 % des communes (soit 205) ont bénéficié d'une progression d'au moins 30 % de leurs dotations, tandis qu'en sens inverse, 4,5 % des communes (soit 33) ont vu leurs dotations diminuer de 30 % ou plus.

Au-delà de ce premier constat, l'analyse des résultats fait apparaître des situations parfois très contrastées entre les communes qui ont le plus bénéficié, en valeur absolue ou en pourcentage, des attributions du fonds, et celles qui ont enregistré les baisses les plus importantes. Ainsi, les communes qui ont connu des taux d'augmentation les plus importants peuvent être rangées dans deux catégories :

- celle des petites ou très petites communes, qui n'étaient, en général, éligibles qu'au critère « communes défavorisées » et qui ont le plus bénéficié proportionnellement du dispositif de large redistribution retenu par le conseil général, à une période où les dotations réservées aux collectivités « défavorisées » ont progressé ;
- celle des communes d'implantation d'établissements écrêtés dont les bases ont augmenté ou dont les bases ont commencé à être écrêtées au cours de la période ; certaines de ces communes de tailles diverses ayant bénéficié de surcroît de l'augmentation générale de l'enveloppe réservée aux « collectivités défavorisées ».

Le seul cas atypique est Cattenom, commune d'implantation d'un établissement écrêté et disposant de ce fait d'un potentiel fiscal élevé, pour laquelle l'augmentation provient uniquement des dotations attribuées au titre du critère « collectivités défavorisées ».

²³ comme, par exemple, les communes de Cattenom (à hauteur de 5 898 €), de Tremery (1 169 €), d'Hambach (6 341 €) et de La Maxe (1 596 €)

²⁴ les enveloppes visées correspondant aux dotations du FDPTP 57 abondées des fonds des départements limitrophes revenant aux communes défavorisées, et réparties par le Conseil Général et les commissions interdépartementales ; soit 25,697 M€ en 2003 à comparer à 23,970 M€ en 1997.

Pour les communes qui ont enregistré les baisses d'attribution les plus importantes, la majorité de ces diminutions provient de l'évolution des dotations versées au titre du critère « collectivités défavorisées ». Dans quelques cas, cette évolution s'est accompagnée de la baisse ou de la disparition des attributions au titre du critère « communes concernées ».

Globalement, ces différents résultats apparaissent logiques par rapport à un dispositif de répartition privilégiant la stabilité dans le temps des critères et une logique de large redistribution. Si ce dispositif de répartition offre l'avantage pour les collectivités bénéficiaires de disposer d'un certain niveau de visibilité sur l'évolution de ces recettes, il présente aussi des limites.

Tout d'abord, sa capacité à assurer une véritable péréquation entre les communes ou les intercommunalités reste à établir en l'absence d'étude ou d'évaluation réalisée à ce sujet. En outre, la stabilité des critères sur le long terme ne permet pas de prendre en compte l'évolution de l'environnement financier des communes. A titre d'exemple, les conséquences de la disparition programmée de la redevance communale des mines pour les communes des bassins ferrifères et houillers n'ont, jusqu'à présent, pas été envisagées dans les répartitions du FDPTP.

Observation n° 48. : La répartition du fonds départemental de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (TADE)

En Moselle, après information du département par les services fiscaux des montants perçus par le fonds de la TADE au cours de l'année précédente, le président du conseil général saisit l'assemblée départementale du projet de répartition du fonds. Les dotations sont ainsi versées aux communes avec une année de décalage.

Au cours de la période 1997-2003, soit celle correspondant aux fonds collectés au cours des années 1996 à 2002, les montants répartis par le conseil général ont connu une croissance importante et continue. En 2003, le Conseil Général a réparti 6,147 M€ (40,322 MF) soit plus du double de la répartition de 1997 (2,922 M€).

Cette forte augmentation du produit de la taxe additionnelle reste toutefois comparable à l'évolution constatée durant la même période (1996-2002) pour les recettes des droits de mutation perçus par le département (+96 %).

Arrêté par une délibération du 22 novembre 1982 et reconduit sans changement depuis lors, le dispositif de répartition du fonds départemental de péréquation de la TADE entre les communes de moins de 5 000 habitants met en œuvre trois des critères parmi ceux légalement prévus : deux critères de charges et un critère de ressources. Leur pondération n'a pas varié depuis 1982 soit 50 % en fonction de la population de la commune (population totale légale), 25 % en fonction de la longueur de la voirie communale et 25 % en fonction du potentiel fiscal départemental de la commune.

La répartition s'opérant à partir de ces trois critères, le fonds départemental est scindé en trois enveloppes, chacune des communes éligibles se voyant attribuer au prorata de ses données une dotation au titre de chacune de ces enveloppes.

Hormis le critère « potentiel fiscal » dont le montant global a augmenté de façon importante en 2003, en raison de la prise en compte des compensations versées au titre de la suppression de la part salaires dans les bases de taxe professionnelle, les autres critères (population, longueur de voirie) ont relativement peu évolué.

Par ailleurs, du fait de leur nombre élevé en Moselle, 95 % des communes représentant 48 % de la population totale du département sont éligibles au fonds départemental. De 1997 à 2003, leur nombre est resté stable, la faible augmentation constatée entre 1997 et 2000 résultant de l'apparition de trois communes supplémentaires issues d'une défusion et de la commune de Morhange parmi les communes de moins de 5 000 habitants:

Du contrôle effectué auprès des services départementaux, de l'examen des états soumis au conseil général pour les répartitions du fonds de 1997 à 2003, ainsi que l'étude réalisée plus particulièrement sur deux groupes de communes²⁵ ressortent les constats et les observations suivants :

La liste des communes éligibles au fonds est établie conformément au seuil légal des 5 000 habitants. Les populations prises en compte sont les populations totales issues des recensements généraux et corrigées le cas échéant des résultats de recensements complémentaires.

Le recensement des potentiels fiscaux, effectué par les services départementaux à partir des informations transmises par les services fiscaux, et des longueurs de voirie retenues pour chacune des communes établies à partir des fiches de notification de la DGF n'appellent pas non plus de remarque particulière.

La répartition du fonds au titre du critère « voirie » apparaît conforme au principe de péréquation.

En revanche, la mise en œuvre du critère de ressources « potentiel fiscal » va à l'encontre des objectifs de péréquation fixés par la loi pour le fonds. En effet, avec une répartition qui s'effectue au prorata du potentiel fiscal, les communes disposant d'un potentiel fiscal important bénéficie d'une répartition proportionnellement plus élevée que celles ayant un faible potentiel fiscal. De surcroît, compte tenu de la concentration du potentiel fiscal dans les communes les plus peuplées, ce dispositif conduit à favoriser les communes les plus peuplées disposant du potentiel fiscal par habitant le plus élevé au détriment des communes les plus petites ayant un potentiel fiscal faible.

C'est parmi les communes les plus peuplées que les effets inégalitaires de ce dispositif sont les plus nets. Avec 135 %, l'écart maximum de population au sein du groupe des cinquante-cinq communes de 2 000 à 4 999 habitants est relativement limité. Par contre, avec un rapport de 1 à 22, les écarts de potentiels fiscaux sont beaucoup plus élevés. Par conséquent, les communes bénéficiant du potentiel fiscal par habitant le plus important se voient attribuer les montants par habitant les plus élevés. Compte tenu des écarts ainsi créés à partir de ce critère, ce sont en définitive ces mêmes communes qui sont les mieux dotées par le fonds.

Au sein du groupe des cinquante-neuf communes de moins de cent habitants, les écarts de potentiel fiscal étant également importants (rapport de 1 à 31), la répartition au titre du critère « potentiel fiscal » favorise dans les mêmes conditions les communes disposant du potentiel fiscal par habitant le plus élevé.

Il serait en conséquence nécessaire que le conseil général puisse, à l'occasion de la prochaine répartition du fonds, réviser ses modalités de répartition afin que les attributions au titre du critère « potentiel fiscal » soient mieux adaptées à la situation objective des communes sur ce plan.

²⁵ Groupe n°1 : les 55 communes ayant une population comprise entre 2000 et 4999 habitants
Groupe n°2 : les 59 communes ayant une population inférieure à 100 habitants

Dans sa réponse, le président du conseil général indique à cet égard que conformément à ces recommandations l'assemblée départementale a pris acte en juin 2004 de la nécessité d'engager une réflexion sur l'évolution des critères de répartition de ce fonds.

Observation n° 49. : La répartition du produit des amendes de police

Depuis 1997, la part du produit des amendes de police répartie par le conseil général est passée de 1 M€ à 897 000 €, soit une baisse de 10,4 %.

En moyenne, sur la période allant de 1997 à 2002, ces montants ont représenté 10,3 % des subventions d'équipement versées, par ailleurs, aux communes pour leurs travaux d'équipement de voirie sur le budget départemental²⁶ (chapitre 912-11).

Le dispositif de répartition du produit des amendes de police est intégré parmi les procédures d'aides départementales à l'équipement de la voirie communale relevant du régime du barème cadre et figure dans le règlement général des subventions d'équipement départementales. A ce titre, il était soumis de 1997 à 2002, à l'exception de la nature des opérations éligibles, aux mêmes modalités d'attribution que les aides à l'équipement des voiries communales financées sur le budget départemental.

En 1999, les commissions d'arrondissement ayant, sur la base des dotations attribuées l'année précédente, procédé à une répartition avant communication de la somme allouée à la Moselle, le département était amené à inscrire à son budget une dotation exceptionnelle complémentaire de 4,174 MF en AP, afin de compenser l'écart entre les montants répartis auprès des communes par ces commissions et la somme effectivement attribuée.

Depuis 2000, le processus de répartition du produit des amendes de police s'établit selon le schéma suivant : le conseil général valide au préalable, dans le cadre d'un rapport relatif aux programmes de subventions à la voirie communales, les clés de répartition de l'enveloppe globales par arrondissements ; la répartition entre les bénéficiaires réalisées par les commissions d'arrondissement étant ensuite validées par la commission permanente. Le cas échéant, la CP intervient pour modifier les répartitions initiales en cas de désistement de la collectivité.

La volonté de l'assemblée départementale a été, en alignant ce dispositif sur le régime du barème-cadre, d'en banaliser la gestion. Toutefois, les modalités de répartition retenues n'apparaissent pas conformes aux dispositions du code général des collectivités territoriales puisqu'elles écartent explicitement du bénéfice de ces dotations les communes dont la population est comprise entre 4 500 et 9 999 habitants.

En outre, la régularité de la répartition par enveloppes d'arrondissement est incertaine dès lors qu'elle conduit à prédéterminer par aire géographique les montants à attribuer aux bénéficiaires potentiels, alors que, selon les règles prévues, les critères à retenir sont l'urgence et le coût des opérations à réaliser.

²⁶ □ Données des CA 1997 à 2002, chapitre 912-11, soit un total cumulé de 271,953 MF (41,459 M€)

Globalement, de 1997 à 2003, le montant des subventions accordées aux communes n'a pas dépassé les enveloppes annuelles attribuées au département de la Moselle.

L'examen, sur la période, des travaux retenus et du taux d'aide accordé pour les opérations subventionnées n'appelle pas de remarque particulière. Toutefois, les subventions attribuées sur la base des inscriptions budgétaires retenues par les communes ne font, de façon périodique ou ciblée de la part des services dépendant du représentant de l'Etat (préfecture, DDE) ou du département, l'objet d'aucun contrôle a posteriori quant à la réalisation des travaux subventionnés. Dans ces conditions, il ne peut être, le cas échéant, procédé au recouvrement d'aides indûment perçues.

Le président du conseil général, dans sa réponse, précise que l'assemblée départementale a délibéré lors de sa session du 2^{ème} trimestre 2004 en faveur d'une modification du règlement départemental étendant à compter de 2005 l'éligibilité du fonds aux collectivités de moins de 10 000 habitants. Il considère par ailleurs que le département n'intervenant pas en tant qu'ordonnateur des dotations réparties à partir de ce fonds, le contrôle de la réalisation des travaux subventionnés ne lui incombe pas.

Observation n° 50. : La répartition de la part communale de la redevance des mines correspondant au charbon extrait sous territoire étranger

Les montants répartis par le conseil général de la Moselle en application des dispositions de l'article 312 de l'annexe II du CGI représentent des montants variables mais peu élevés.

Dans les faits, seule la commune de Freyming-Merlebach bénéficiait de cette répartition puisque le charbon extrait sous territoire étranger ne concernait qu'une unité d'extraction située dans cette commune. Les répartitions décidées par le conseil général, en considérant les informations communiquées par les services de la DRIRE, n'appellent pas d'observation particulière.

Observation n° 51. : Conclusions

La gestion des fonds départementaux ressortant de la compétence du conseil général de la Moselle est assurée globalement de façon rigoureuse sous réserve de quelques ajustements qui permettront à ces dispositifs de rester en conformité avec les prescriptions légales et réglementaires en vigueur.

Toutefois, malgré le potentiel significatif (22 M€ actuellement par an en tenant compte de la TADE et de la part du FDPTP affectée aux collectivités défavorisées) dont dispose à cet égard le département de la Moselle, la prise en compte de l'objectif légal de péréquation fixé pour l'utilisation du FDPTP et du fonds départemental de la TADE est restée peu développée. L'assemblée départementale a privilégié pour le premier une logique de large redistribution et retenu pour le second un mode de répartition conduisant à un effet inverse.

4- LA POLITIQUE DU DEPARTEMENT DE MOSELLE EN FAVEUR DES PERSONNES AGÉES DEPENDANTES

4-1 La place des prestations dépendance au sein des dépenses du département

Observation n° 52. : Les données socio-démographiques générales

Selon les données statistiques produites par le département au cours de l'instruction, au cours de la décennie passée, le département de la Moselle a connu une croissance significative de sa population âgée de 60 ans et plus, puisque celle-ci a augmenté de 18 % alors que, sur la même période 1990 à 1999, l'ensemble de la population départementale baissait de 1 %. Cette croissance de la population âgée de 60 ans et plus s'est ensuite ralentie au cours de la présente décennie et elle n'atteint plus que le taux de 1,5 % entre 1999 et 2003. La population en question représente un peu moins de 20 % de la population départementale, ce qui est sensiblement inférieur à la moyenne nationale située à près de 21 %.

Il convient toutefois de préciser ce constat en examinant l'évolution de la population âgée de 75 ans et plus, celle où précisément prévaut la dépendance. Selon les chiffres produits par le département au cours de l'instruction, de 1990 à 1999, la population âgée de 75 ans et plus est passée de 51 211 personnes à 61 133 personnes, soit une augmentation de près de 20 %. Toujours selon les chiffres produits au cours de l'instruction, la projection effectuée par le département pour 2003 situe la population âgée de 75 ans et plus à 69 191 personnes, soit une augmentation de 13 % par rapport à 1999.

Ainsi, en dépit d'une situation démographique qui tendrait à situer le département de la Moselle dans la moyenne nationale, s'agissant globalement de sa population âgée de 60 ans et plus, le département connaît, depuis près de quinze ans, une croissance soutenue de la partie de cette population la plus exposée à la dépendance. L'enjeu de la dépendance apparaît donc d'autant plus fort pour le département en terme d'orientations stratégiques. Par comparaison, la population âgée de 60 à 74 ans tendrait plutôt à diminuer au cours de la période la plus récente, passant, selon les chiffres produits au cours de l'instruction, de 142 437 personnes en 1999, à une population estimée à 137 527 personnes en 2003, soit une baisse de 4 %.

Au sein de la population concernée par la dépendance sur cette période, la population féminine domine pour un peu moins des deux tiers et le phénomène n'évolue guère.

Observation n° 53. : L'évolution de la population prise en charge par les prestations dépendance

Selon les chiffres produits par le département au cours de l'instruction, le département de la Moselle enregistre 2 272 bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et 292 bénéficiaires de la prestation spécifique dépendance (PSD) en 1997, soit un total de 2 564 allocataires. En 1998, le chiffre des bénéficiaires était respectivement de 1 556 et 841, soit un total de 2 397. En 1999, la répartition ACTP/PSD était de 1 158 et 1 235 allocataires, soit un total de 2 393. En 2000, la même répartition était de 780 et 1 661, soit un total de 2 441. En 2001, celle-ci était de 509 et 1 823, soit un total de 2 332. Au cours de la période 1997-2001, la population âgée de

60 ans et plus prise en charge par les prestations départementales au titre de la dépendance apparaît donc relativement stable. Une telle stabilité peut sembler paradoxale eu égard à la croissance soutenue de la population âgée de 75 ans et plus constatée au cours de la même période dans l'observation précédente.

Deux phénomènes pourraient expliquer un tel paradoxe. En premier lieu, la substitution progressive, à compter de 1997, de la prestation spécifique dépendance (PSD) à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) servie antérieurement, semble avoir eu pour effet de conduire à une diminution du nombre de personnes éligibles sous l'effet du plafonnement de ressources opposable désormais aux demandes d'allocations. En second lieu, il est également probable, s'agissant des prestations servies à la population dépendante à domicile, que le passage d'une prestation en espèces relativement simple, telle qu'était l'ACTP, à une prestation dont l'évaluation s'avérait plus compliquée, puisqu'elle supposait la constitution préalable d'un plan d'aide personnalisé, ait dissuadé certaines demandes. Dans la mesure où le département de la Moselle avait fait partie des départements testés au titre de la prestation dépendance expérimentale, entre 1995 et 1997, on pourrait penser que ce second phénomène était moins marqué. Pourtant, il est significatif de constater qu'en 2001, à l'apogée de la PSD, le nombre d'allocataires (1 823 personnes) n'a jamais rattrapé le nombre d'allocataires de l'ACTP en 1997 (2 272 personnes), année d'introduction de la PSD.

Outre ces deux explications avancées par la Chambre et non contredites, le département en avance deux autres dans sa réponse aux observations provisoires. La première serait d'ordre économique, la revalorisation des prestations sociales et la hausse générale du pouvoir d'achat aurait permis à un plus grand nombre de bénéficiaires de prendre en charge partiellement ou totalement les coûts des interventions que précédemment. Cette analyse apparaît quelque peu contradictoire avec la réponse apportée à une observation suivante relative à l'évolution des montants moyens des prestations PSD. Dans sa réponse, le département donne les montants moyens mensuels (il est écrit annuel, mais les sommes portées laissent plutôt penser qu'il s'agit de montants mensuels) suivants des allocations : pour l'ACTP, 455,1 € en 1997, 420,2 € en 1998, 403,2 € en 1999, 429,4 € en 2000 et 429,6 € en 2001. Ces chiffres ne traduisent pas une revalorisation des prestations. En second lieu, le département avance que le changement des tarifs d'hébergement consécutif à la réforme de la tarification a entraîné une baisse des coûts pris en charge par l'aide sociale à l'hébergement. Si l'effet de la réforme de la tarification se fait effectivement sentir sur un plan financier, on discerne, en revanche, moins facilement l'implication sur le nombre des allocataires.

A partir de 2002, la tendance s'inverse notablement puisque le nombre d'allocataires a été multiplié par quatre entre 2001 et 2003, passant, selon les chiffres produits par le département au cours de l'instruction, de 2 332 (509 allocataires de l'ACTP et 1 823 allocataires de la PSD) à 9 376 (465 allocataires de l'ACTP, 102 allocataires de la PSD et 8 809 allocataires de l'APA). L'introduction de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est à l'origine de cette évolution si l'on observe que, de 1 823 allocataires de la PSD en 2001, on passe à 8 116 allocataires de l'APA en 2002, puis à 8 809 allocataires en 2003.

L'introduction de l'APA s'est, en effet, caractérisée par deux modifications majeures par rapport au dispositif PSD. En premier lieu, la fin du plafonnement de ressources a eu un effet certain d'élargissement de la population antérieurement éligible à la PSD compte tenu de son niveau de dépendance, à savoir la population classée dans les GIR 1 à 3²⁷. C'est ainsi que, entre 2001 et 2002, la population des allocataires classée en GIR 1 a été multipliée par quatre tandis que celle

²⁷ L'évaluation des besoins se fait à partir de la grille national AGGIR (Autonomie, Gérontologie, Groupe Iso-Ressources) et le GIR (Groupe Iso Ressources) représente le degré ou la classification de dépendance d'une personne. Seule l'obtention des GIR 1 à 4 (de la dépendance totale, mentale et corporelle à la dépendance corporelle partielle) permet de bénéficier de l'APA

classée dans les GIR 2 et 3 était multipliée par 2,6. En second lieu, l'ouverture de l'APA à la population classée dans le GIR 4 a conduit de façon mécanique à l'arrivée de 2 970 nouveaux allocataires en 2002.

Enfin, il est intéressant de constater que l'introduction de l'APA s'est traduite par un impact plus fort s'agissant des allocataires en établissement, par comparaison avec les allocataires à domicile. Le nombre d'allocataires en établissement classés dans les GIR 1 à 3 a, en effet, augmenté dans des proportions plus importantes que le taux global indiqué ci-dessus. La Chambre s'était interrogée sur le fait de savoir si cette évolution différenciée résultait du seul effet mécanique du déplafonnement des ressources, ou bien si certains établissements avaient mis à profit le nouveau dispositif APA pour opérer des modifications dans leur classement GIR. Dans sa réponse, le département indique que la deuxième explication ne lui paraît pas fondée, dans la mesure où les médecins du conseil général procèdent à la vérification de la cohérence des données et effectuent, si nécessaire, un contrôle au sein des établissements.

Observation n° 54. : Les données financières

Observation n° 54-1 : Les dépenses du département consacrées aux personnes âgées

Les dépenses consacrées aux personnes âgées par le département de la Moselle ont connu deux phases sur la période 1997-2003.

De 1997 à 2001, ces dépenses ont subi une baisse en volume de l'ordre de 15 %, passant de 35,5 M € à 30,4 M € (total des comptes 956/50 et 981/50 au compte administratif). Cette baisse sensible serait à rapprocher du constat effectué précédemment, selon lequel, sur la même période, la population des allocataires est demeurée relativement stable. En outre, la baisse n'apparaît pas en phase avec l'évolution générale des dépenses de fonctionnement du département, lesquelles ont augmenté de 5 % sur la même période.

A partir de 2002, la tendance s'inverse puisque, désormais, les dépenses consacrées aux personnes âgées connaissent une croissance soutenue, plus forte que la croissance de l'ensemble des dépenses de fonctionnement, en passant à 44,8 M € en 2002 et à 56,7 M € en 2003. Cette hausse importante (47,4 % de 2001 à 2002, 26,6 % de 2002 à 2003) est en corrélation avec l'augmentation du nombre d'allocataires liée à l'introduction de l'APA.

Observation n° 54-2 : L'évolution du volume des prestations liées à la dépendance

L'analyse des masses financières plus spécifiquement consacrées à la dépendance sur la période 1997-2001 confirme une observation précédente relative aux effets produits par la substitution progressive de la PSD à l'ACTP. En 1997, les dépenses consacrées à l'ACTP se montaient à 13,7 M€. A son plus haut niveau, en 2001, la PSD ne représentait qu'une dépense de 6 M€. En revanche, les dépenses consacrées à la PSD n'ont pas suivi, sur la période, la tendance constatée d'une baisse sensible de l'ensemble des dépenses relatives aux personnes âgées puisque elles sont passées de 2,1 M€ en 1998 à 6 M€ en 2001.

L'introduction de l'APA, en 2002, est marquée par une très forte hausse des volumes financiers mis en œuvre si l'on observe que cette allocation représente pour le département de la Moselle une dépense de 17,3 M€ en 2002 et de 32,6 M€ en 2003.

La comparaison avec l'année 2001, dernière année de la PSD, permet de constater que, de 2001 à 2003, le nombre d'allocataires est passé de 1 823 (PSD) à 8 809 (APA), soit une multiplication par 4,8, alors que les volumes financiers passaient de 6 M€ pour la PSD à 32,6 M€, soit une multiplication par 5,4. Les deux proportions apparaissent ainsi proches.

En 1997, avec l'ACTP, à l'époque à sa vitesse de croisière, et avec l'introduction de la PSD, les dépenses liées à la dépendance représentaient un peu plus de 38 % des dépenses du département consacrées aux personnes âgées. Depuis l'introduction de l'APA, la proportion s'est élevée à 54 % en 2002.

Il est donc incontestable que l'APA, eu égard à une progression aussi rapide, constitue désormais une charge qui pèse fortement sur le budget de l'aide sociale du département de la Moselle.

Observation n° 54-3 : L'impact financier du recours sur succession

Parmi les différentes raisons avancées au plan national pour expliquer la diminution du nombre des allocataires à la suite du passage de l'ACTP à la PSD, figurait également l'effet dissuasif qu'aurait sur les demandes la possibilité désormais ouverte d'introduire un recours sur la succession des allocataires après leur décès. La Chambre entendait donc vérifier quelle était la portée financière des recours sur succession dans le département de la Moselle.

Dès l'introduction de la PSD, le département de la Moselle a été en mesure d'évaluer l'impact financier des recours qu'il effectuait sur les successions. Cet impact apparaît finalement faible, le nombre de dossiers évoluant entre un en 1998 et onze en 2001. Le montant de la récupération a atteint un maximum de 40 000 € en 2001, soit une récupération moyenne par dossier de l'ordre de 3 000 €.

Observation n° 54-4 : L'évolution des montants moyens des prestations PSD

La Chambre entendait procéder à une évaluation en vérifiant si le passage du dispositif PSD au dispositif APA s'était ou non traduit par une modification dans le montant moyen des allocations versées, et elle entendait affiner cette évaluation selon le degré de dépendance des allocataires. Au cours de l'instruction, il a donc été demandé au département de la Moselle de produire un tableau retraçant l'évolution du montant moyen mensuel de la part départementale de la PSD, avec une ventilation par catégorie de dépendance (domicile/établissement) et par groupe GIR.

Ce tableau n'a pu être produit. Cette lacune s'explique d'autant moins que le département faisait partie des départements testés entre 1995 et 1997 et que, comme il sera développé plus loin, les services disposent de deux supports informatiques qui semblent donner satisfaction.

En réponse à l'observation provisoire, le département indique que l'outil informatique utilisé à cette époque, le logiciel SAGAS, ne permettait pas de calculer une moyenne annuelle par niveau de GIR. Une telle réponse n'apparaît pas recevable. En effet, un autre département de la région Lorraine qui utilisait, à la même époque, le logiciel SAGAS, a été en mesure de produire le tableau demandé au cours de l'instruction le concernant.

Observation n° 54-5 : L'évolution des montants moyens des prestations APA

S'agissant de l'APA servie, au 31 décembre 2002, à la population dépendante à domicile, la comparaison des montants moyens mensuels de la part du département de la Moselle avec les montants moyens constatés au plan national à la même date (source publication de la DREES, Etudes et Résultats n° 226, mars 2003), montre un écart en défaveur des allocataires mosellans, quel que soit le groupe GIR. Ainsi, l'écart est de 14,7 % pour le GIR 1 (722 € mensuels en Moselle contre 828 € en moyenne nationale), 20,3 % pour le GIR 2 (576 €/693 €), 22,3 % pour le GIR 3 (440 €/538 €) et 11,3% pour le GIR 4 (309 €/344 €).

Ces écarts significatifs avec les moyennes nationales conduisent à s'interroger sur le fait de savoir si la mise en place des plans d'aide personnalisés ne donne pas lieu à une évaluation insuffisante, au moins jusqu'en 2002, de la part des équipes médico-sociale qui instruisent les demandes. Le département conteste cette interrogation en soulignant la compétence des équipes médico-sociales et le peu de recours exercés contre les décisions d'attribution de l'APA. Il demeure que la présence des écarts précités devrait trouver une explication. La Chambre prend acte du fait que le département lui indique conduire, actuellement, une réflexion destinée à élargir le champ des interventions tout en maîtrisant l'aspect financier.

S'agissant de l'APA servie, au 31 décembre 2002, à la population dépendante en établissement, une comparaison de même ordre, avec les mêmes sources statistiques, met en évidence des écarts encore plus significatifs, étant précisé que les moyennes nationales données par la DREES ne concernent que les établissements ne faisant pas l'expérimentation de la dotation globale de l'APA, ce qui correspond plutôt à la réalité mosellane.

Au 31 décembre 2002, les écarts étaient de 73,8 % pour le GIR 1 (206 €/358 €), 70,5% pour le GIR 2 (210 €/358 €), 72,5 % pour le GIR 3 (109 €/188 €) et 64,9 % pour le GIR 4 (114 €/188 €).

Dans sa réponse, tout en contestant les modalités d'une comparaison avec les moyennes nationales établies par la DREES, le département indique que ces écarts peuvent s'expliquer partiellement par le fait qu'il entend pratiquer une tarification incitant les établissements à la signature des conventions tripartites. Ainsi, le département n'a pas attribué de moyens nouveaux aux établissements non signataires. Il est vrai que, en 2001 et 2002, dix conventions avaient été signées, contre trente-six en 2003, selon les chiffres donnés en réponse aux observations provisoires.

Observation n°54-6 : Le mode de versement des prestations dépendance servies à domicile

L'APA, comme auparavant la PSD, peut être servie de trois façons à la population dépendante à domicile, de gré à gré aux allocataires, par le truchement d'un mandat confié à des associations ad hoc, ou par le biais de services prestataires plus spécialisés qui facturent une intervention au département.

En 2001, le montant de la PSD servie de gré à gré aux allocataires à domicile s'élevait à 2,9 M€, soit 48 % du montant total de la PSD financée par le département de la Moselle. Le montant de l'allocation transitant par sept associations atteignait 1,4 M€, soit 24 % du montant total de la PSD.

Comme il sera développé ultérieurement avec la question de la formation des intervenants, le versement de gré à gré présente l'inconvénient majeur qu'il est difficile d'imposer difficilement un objectif de formation aux personnes qui interviennent auprès de la population dépendante à domicile.

Dans sa réponse, le département indique que le versement de gré à gré concerne essentiellement les membres des familles qui prennent en charge leurs parents âgés. L'objectif de ces personnes n'est pas d'accéder à un métier, une profession et donc à une formation, mais d'avoir une reconnaissance pour le travail fourni. Selon le département, les personnes concernées seraient les filles ou les belles-filles n'ayant jamais travaillé et se situant dans une tranche d'âge comprise entre 50 et 65 ans.

La Chambre ne conteste pas cette réalité, laquelle n'est pas spécifique au département de la Moselle. Elle constate simplement que les deux enquêtes effectuées par la DREES sur l'aide apportée aux personnes âgées dépendantes à domicile (Etudes et Résultats n° 142, novembre 2001 ; n° 262, septembre 2003) mettent en évidence deux phénomènes.

La part prise par l'aide informelle, ou aide non professionnelle, demeure importante, exercée par le conjoint, les filles ou les belles-filles de la personne dépendante. Chronologiquement, c'est d'ailleurs cette aide qui s'exerce en premier, avant qu'il ne soit ultérieurement fait appel à des associations spécialisées. Dans ce sens, il est certain que le versement de l'APA sous la forme du gré à gré se justifie en terme de reconnaissance adressée aux intervenants familiaux.

Les études soulignent, toutefois, les limites de l'aide familiale face au développement du vieillissement au sein de la population dépendante à domicile, ainsi que l'alourdissement de cette dépendance. Dès lors, se pose le problème de la mise en place d'une aide mixte, à la fois non professionnelle et professionnelle. C'est donc dans un tel contexte qu'il apparaît à la Chambre que la question de l'enjeu de la formation professionnelle doit être appréhendée, même pour ce qui concerne la procédure de gré à gré.

4-2 Les orientations stratégiques du département de la Moselle en matière de dépendance

Observation n° 55. : La connaissance de la dépendance à domicile

S'agissant de la répartition selon le sexe et selon l'âge, les statistiques produites pendant l'instruction, pour les années 2002 et 2003, montrent que la population dépendante à domicile bénéficiaire de l'APA est largement féminine, de l'ordre des $\frac{3}{4}$, ce qui est conforme aux moyennes nationales. Au sein de cette population féminine, la classe d'âge la plus représentée est celle des 75-84 ans (46 % en 2003), suivie de celle des 85 ans et plus (34 %). Ces chiffres traduisent naturellement le fait que la population dépendante féminine la plus âgée tend à quitter son domicile au profit des établissements. On observera malgré tout que la population féminine la plus âgée, allocataire de l'APA, se situe dans une proportion sensiblement inférieure (34 %) à la proportion relevée au plan national (40 %). Cet écart pourrait signifier que la population féminine dépendante tend à rejoindre plus vite les hébergements spécialisés.

Au sein de la population masculine, l'effet lié à la durée moyenne de vie se constate dans la proportion nettement plus faible des allocataires âgés de 85 ans et plus (22 % en 2003). Là aussi, cette proportion est sensiblement inférieure à la proportion relevée au plan national (30 %). Dès lors, la même question se pose, à savoir celle d'une tendance de la population dépendante en Moselle, quel que soit le sexe, à quitter prématurément son domicile au profit des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD). Selon le département, cette caractéristique pourrait trouver son origine dans les spécificités épidémiologiques de la population mosellane.

Une telle question n'est pas sans incidence en terme de stratégie gérontologique départementale. En effet, les politiques actuellement pratiquées et suggérées par les spécialistes de la question, tendent plutôt à favoriser le plus longtemps possible le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, dans la mesure où il se révèle plus bénéfique au plan psychologique. L'intérêt même du plan d'aide personnalisé est justifié par cet objectif.

S'agissant de la répartition selon le degré de dépendance, on observe que la population classée dans les GIR les plus lourds (GIR 1 et 2) demeure stable (27% en 2003), proportion proche de la moyenne nationale (24 %). La majorité des allocataires de l'APA se situe en GIR 4 (49 % en 2003), ce qui est également proche de la moyenne nationale (45 %).

Dans sa réponse, le département indique qu'il a adapté sa politique de soutien au maintien à domicile, notamment en développant les places d'hébergement temporaire en établissement ainsi que les places d'accueil de jour spécifique pour les personnes atteintes de démence de type Alzheimer.

Observation n° 56. : La connaissance de la population dépendante en établissement

S'agissant de la répartition selon le sexe et selon l'âge, les statistiques produites pendant l'instruction, pour les années 2002 et 2003, montrent que la population dépendante en établissement bénéficiaire de l'APA est là aussi largement féminine, 80 % en 2003, ce qui est proche de la moyenne nationale (77 %). Au sein de cette population féminine, la classe d'âge majoritaire est celle des 85 ans et plus (50 %), ce qui apparaît très inférieur à la moyenne nationale (59 %). Par opposition, les femmes de la tranche d'âge 75-84 ans sont plus représentées (39 % en 2003) qu'au plan national (30 %). Ces chiffres semblent corroborer l'observation précédente, selon laquelle le département de la Moselle verrait sa population dépendante, à tout le moins sa population féminine, rejoindre les EHPAD plus tôt.

Pour ce qui est de la population dépendante masculine, la classe d'âge dominante est celle des 75-84 ans (39 % en 2003), suivie de celle des 85 ans et plus (29 % en 2003), ce qui traduit l'effet durée de vie plus courte. La moyenne mosellane de la population masculine âgée de 85 ans et plus diverge sensiblement de la moyenne nationale (35 %).

S'agissant de la répartition selon le degré de dépendance, on observe que la population classée dans les GIR les plus lourds (GIR 1 et 2) est fort logiquement dominante (59 % en 2003). Cette tendance est sensiblement supérieure aux chiffres relevés au plan national (56 %).

Dans un document de travail sur le schéma gérontologique présenté à l'assemblée délibérante en juin 2004, le département a d'ailleurs affiné sa connaissance de la population dépendante en établissement sur l'année 2003. A l'examen des chiffres produits à l'appui de la réponse, c'est fort logiquement qu'on trouve la dépendance la plus lourde (GIR 1 et 2) concentrée dans les unités de soins de longue durée (USLD) (84,4% de la population concernée), tandis que,   l'opposé, les maisons de retraite accueillent une majorité de personnes à dépendance moyenne (GIR 3 et 4 pour 33,6%) et à dépendance légère (GIR 5 et 6 pour 28,6%).

Observation n  57. : Les débats de l'assemblée départementale sur la question de la dépendance

Le département de la Moselle a débattu, en novembre 1993, des grandes orientations de sa politique destinée aux personnes âgées pour la période 1994 à 1997, notamment en matière d'hébergement et de maintien à domicile. L'expérimentation, en 1995 et 1996, de la prestation dépendance, avec onze autres départements, lui a permis de s'intéresser très rapidement à la mise en œuvre de la PSD.

En juillet 1998, le département a débattu de l'action gérontologique coordonnée avec vingt-six associations spécialisées, puis, en décembre 1999, de ses orientations stratégiques pour la période 2000-2006. En juin 2002, l'introduction de l'APA a donné lieu à un nouveau débat. Enfin, des bilans intermédiaires portant sur les orientations 2000-2006 ont été présentés en octobre 2002 et en juin 2003.

Il apparaît donc que l'assemblée départementale a été mise en mesure de se forger normalement son opinion sur la question de la dépendance.

Observation n  58. : Les outils mis à la disposition de l'assemblée délibérante

Afin de suivre la gestion des prestations dépendance, le département de la Moselle s'appuie sur un support informatique (SAGAS) qu'il a pu développer à la faveur de l'expérimentation pratiqu e en 1995-1996. L'examen des statistiques produites à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales montre un niveau qualitatif certain de ce support. A la lecture du compte-rendu de la réunion du comité APA en date du 17 février 2003, il semble, toutefois, que chacun s'accorde à constater que le logiciel SAGAS a atteint la limite de ses capacités.

Un deuxième support (SIF) permet d'extraire des tableaux de bord à la demande, lesquels ont été utiles pour l'établissement des bilans intermédiaires de l'APA.

Outre ces supports informatiques, le département s'appuie, depuis 1996, sur une mission de conseil de gestion, rattachée, depuis juillet 2003, à la division des études, des marchés et du conseil de gestion. Cette mission a pour fonction de réaliser, à la demande, des tableaux de bord.

Enfin, le département a eu régulièrement recours à ce qu'il désigne comme des observations partagées, réalisées conjointement avec les caisses de retraite et avec la CRAM, sous le pilotage d'un comité ad hoc. En 2001, ces observations ont notamment porté sur les évolutions démographiques de la population âgée, sur l'aide ménagère, sur l'accès aux soins et sur la population classée en GIR 4.

En définitive, il apparaît que l'assemblée délibérante dispose d'un ensemble d'outils de qualité pour s'informer des questions relatives à la dépendance.

Observation n° 59. : Le règlement départemental d'aide sociale

Le règlement départemental d'aide sociale est prévu par les dispositions de l'article L.3214-1 du code général des collectivités territoriales. Ce règlement a pour fonction de définir les conditions d'attribution des différentes prestations d'aide sociale servies par le département.

Le règlement départemental d'aide sociale de la Moselle date de 1991, ce qui signifie qu'il n'intègre aucune des dispositions relatives à la PSD, puis à l'APA. Il peut sembler paradoxal que, d'un côté, comme cela a déjà été souligné précédemment, l'assemblée départementale débattre régulièrement de la dépendance et que, d'un autre côté, les usagers et leurs familles ne disposent pas d'un document unique de référence mis à jour.

Certes, le département de la Moselle a mis en place, depuis de nombreuses années, de multiples supports d'information sur les prestations dépendance comme le guide des aides et services aux personnes âgées. Il demeure cependant que le règlement départemental d'aide sociale constitue le document de référence, accessible à tous les demandeurs de l'allocation dépendance ou à leurs familles, opposable aux personnes intéressées et que sa mise à jour faciliterait leur démarche.

La Chambre prend acte de ce que, dans sa réponse, le département indique qu'un travail de mise à jour est engagé.

Observation n° 60. : Le rapport annuel d'activité

Plutôt que de présenter à l'assemblée délibérante un rapport d'activité consacré spécifiquement à la dépendance, le département de la Moselle a préféré porter à la connaissance de celle-ci des bilans intermédiaires traitant des orientations gérontologiques, ainsi que plusieurs observations partagées réalisées conjointement avec les caisses de retraite. L'assemblée délibérante apparaît donc correctement informée du suivi des orientations qu'elle a retenues en matière gérontologique.

Observation n° 61. : Le schéma gérontologique départemental

La mise en place du schéma gérontologique départemental conjointement avec les services de l'Etat dans le département était prévue par les dispositions de l'article L.232-13 du code de l'action sociale et des familles jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Le schéma a pour objet de définir les territoires de l'action gérontologique de proximité ainsi que les modalités d'information du public et de coordination des prestations, en s'appuyant notamment sur les centres locaux d'information et de coordination (CLIC).

Alors que, depuis juillet 1998, l'assemblée départementale a largement débattu des orientations gérontologiques sur la période 2000 à 2006, qu'il a développé un partenariat avec les différents acteurs de la dépendance, il apparaît pour le moins singulier que cette réflexion ne débouche par sur un schéma gérontologique départemental.

L'absence de formalisation d'un schéma gérontologique présente de multiples inconvénients tenant à la lisibilité globale de la politique du département par ses principaux partenaires.

Ainsi, le département de la Moselle n'est-il pas en mesure d'afficher les objectifs d'une politique de formation professionnelle des intervenants sur la dépendance à domicile, alors même que cette question constitue l'un des principaux enjeux de la gestion de la dépendance pour la décennie.

De la même façon, alors que le département s'est engagé dans la signature de conventions tripartites avec les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes et que ces conventions comportent des objectifs de qualité significatifs, on peut craindre que l'absence de schéma gérontologique ne donne pas une cohérence suffisante à cette politique.

Enfin, depuis juillet 2000, le département met en place des Relais Personnes Agées qui ont vocation à recevoir un label CLIC et à mailler l'ensemble du territoire départemental. Ces relais affichent de multiples objectifs, notamment en terme de formation professionnelle, de coordination avec les caisses de retraite, de suivi des demandes adressées aux établissements. Là aussi, la cohérence gagnerait à ce que ces objectifs s'inscrivent plus largement avec d'autres objectifs retenus, par ailleurs, dans ce schéma départemental.

Le nouvel article L.113-2 du code de l'action sociale et des familles introduit par la loi du 13 août 2004 confirme le rôle pivot du département dans la détermination des secteurs géographiques d'intervention, dans les modalités d'intervention du public, dans la coordination des actions respectives des CLIC, des équipes médico-sociales, des établissements et des services. Le schéma gérontologique ne constitue donc pas un instrument à la portée limitée, bien au contraire.

Dans sa réponse, le département indique que, en accord avec le représentant de l'Etat, il a décidé de surseoir à la présentation du schéma pour des raisons tenant à la réforme annoncée, ce qui signifie qu'il attendait la promulgation de la loi du 13 août 2004.

Observation n° 62. : La coordination de la prise en charge de la dépendance avec les caisses de retraite

Les articles L.113-1 et L.232-12 du code de l'action sociale et des familles prévoient la possibilité, pour le département, de conclure des conventions avec les organismes de sécurité sociale, afin de favoriser la coordination des prestations servies aux personnes âgées dépendantes, d'accomplir les tâches d'instruction et de suivi de ces prestations, et de préciser les modalités de gestion de cette coordination.

Dès l'introduction de la PSD, le département de la Moselle a conclu, le 28 octobre 1997, des conventions avec six caisses, pour une durée d'un an renouvelable tacitement. Ce dispositif a été reconduit, le 11 octobre 2002, avec l'introduction de l'APA.

L'objectif principal assigné à cette coopération consistait en la constitution d'un guichet unique destiné aux demandes d'allocations présentées. Pour ce faire, un découpage territorial des compétences a été opéré au plan départemental, les caisses de retraite prenant en charge le nord, l'est et l'ancien bassin houiller, tandis que les services du conseil général prenaient en charge le reste du département. Un formulaire unique de demande de prestation a été élaboré et les équipes médico-sociales ont entrepris de coordonner leur action.

Un mécanisme spécifique de pilotage a été mis en place, afin de suivre l'exécution des conventions. Ce comité de pilotage fonctionne normalement et a diligenté les audits dont il est fait état dans une observation précédente. En outre, le comité a constitué, dès 1997, des groupes de travail chargés de l'élaboration de guides et de supports de formation pour les équipes médico-sociales. Ainsi, ont été successivement élaborés un guide d'élaboration du plan d'aide, un guide pour l'aménagement à domicile ainsi que diverses formations sur les chutes ou sur les situations de démence.

En définitive, la coordination de la prise en charge de la dépendance entre le département et les diverses caisses de retraite présentes en Moselle fonctionne de façon positive.

Observation n° 63. : La politique départementale à l'égard des intervenants pour l'APA servie à domicile

Observation n° 63-1 : La formation des intervenants

Le maintien à domicile, autant que faire se peut, des personnes âgées dépendantes est une stratégie désormais largement partagée parmi les acteurs de l'aide sociale, dans la mesure où elle présente de nombreux effets favorables, notamment au plan psychologique. La mise en œuvre de l'APA au sein de cette population a précisément pour vocation, à travers la définition d'un plan d'aide adapté aux besoins spécifiques de la personne, de favoriser le plus longtemps possible un tel maintien.

L'allongement de la durée du maintien à leur domicile de personnes âgées dépendantes n'est cependant rendu possible que s'il s'accompagne d'une profonde évolution dans la formation des personnels chargés de les assister dans des tâches quotidiennes. Ces personnels devraient être, en effet, de plus en plus confrontés à des pathologies plus lourdes, telles celles liées à la désorientation, que l'on découvrait et que l'on traitait traditionnellement plutôt parmi les personnes âgées en établissement. Jusqu'à la période la plus récente, les personnels concernés n'ont pas été formés à une telle évolution de la dépendance à domicile et ils tendent à demeurer sur les acquis de l'aide aux tâches généralement ménagères. La création de diplômes d'assistante et d'auxiliaire de vie sociale constitue un début de prise en compte de la nécessité d'une formation plus adaptée aux nouveaux enjeux de la dépendance à domicile, mais elle s'expose à être insuffisante.

Dans la mesure où le recours à une assistance à domicile en vue de l'exécution du plan d'aide à la personne dépendante s'exerce, pour l'essentiel, par le truchement d'associations spécialisées dans le domaine des personnes âgées ou des personnes handicapées, l'exigence de formation professionnelle qui s'impose pour l'avenir ne peut résulter que d'obligations réciproques liant le département au réseau associatif.

Dans le département de la Moselle, où le recours au secteur associatif en vue de l'exécution du plan d'aide représente actuellement, en volume, près de la moitié des prestations dépendance servies à domicile, l'exigence de formation professionnelle des intervenants apparaît un enjeu essentiel de la politique gériatrique.

Le département ne semble pas avoir pris suffisamment la mesure de cette exigence et il est d'ailleurs significatif de constater, qu'à l'occasion de l'un des débats d'orientation, le 10 juillet 1998, consacré au rôle et aux missions des vingt-six associations chargées d'un secteur d'action gériatrique sur le territoire départemental, l'aspect formation des intervenants n'a pas été abordé.

Une fois encore, l'absence de schéma gérontologique départemental nuit à la mise en place d'une telle politique.

En outre, en se refusant à mettre en place un dispositif conventionnel avec les associations traitant de la dépendance, le département de la Moselle se prive d'une possibilité d'inciter ces associations à s'engager véritablement et durablement dans une politique de formation des intervenants.

Dans sa réponse, le département indique que la formation professionnelle est de la compétence de la Région Lorraine, mais qu'il prend en compte la problématique de la qualification des intervenants. Il souligne, toutefois, que le tarif horaire qu'il applique aux intervenants correspond à celui fixé par la CNAV, ce qui aurait pour effet d'empêcher de fixer des critères de qualité et des obligations de résultat. Enfin, le département estime qu'un dispositif de conventionnement avec les associations s'avère inutile et insatisfaisant, dès lors que la procédure d'autorisation et de tarification des services existe.

La Chambre constate pourtant que le nouvel article L.113-2 du code de l'action sociale et des familles introduit par la loi du 13 août 2004 charge le département de veiller à la cohérence des actions mises en œuvre par les services accueillant des personnes âgées. A la lecture des travaux parlementaires portant sur la loi précitée, il apparaît également que l'accent doit être mis sur une politique de contractualisation du département avec ses différents partenaires. Il semble donc difficile de soutenir que les conventions avec les associations spécialisées seraient inutiles et insatisfaisantes.

Observation n° 63-2 : L'impact de l'accord de branche du 29 mars 2002

A l'insuffisance de qualification des intervenants telle qu'elle a pu être constatée dans l'observation précédente, s'ajoute une tendance, constatée au plan national, à la pénurie d'une main d'œuvre salariée dans l'aide à domicile. Ces deux difficultés ont conduit les pouvoirs publics à susciter des initiatives destinées à rendre la profession à la fois plus attractive et plus qualifiée. C'est la raison pour laquelle l'accord de branche relatif à l'aide à domicile, conclu le 29 mars 2002 et applicable au 1^{er} juillet 2003, prévoit une valorisation des métiers, la reconnaissance professionnelle des acquis, l'élargissement des formations qualifiantes ainsi que le recours à l'apprentissage et à l'alternance. En contrepartie, l'accord prévoit une revalorisation importante des rémunérations, laquelle est estimée engendrer une hausse de la masse salariale d'environ 23 % sur les trois années à venir.

Le département de la Moselle a procédé à une évaluation de l'impact financier de ces mesures. Pour le second semestre 2003, l'impact est évalué à 543 000 € et, pour l'année 2004, à 1 629 000 €.

Outre cet impact financier important, l'accord de branche risque d'avoir un effet induit à propos duquel le département de la Moselle devra se montrer vigilant. Dans la mesure où l'APA servie à domicile sert à la rémunération d'un plan d'aide, il pourrait se faire jour, essentiellement parmi les allocataires qui n'ont pas recours à une association spécialisée, la tentation de limiter la perspective d'une hausse tarifaire par l'appel aux services d'intervenants moins qualifiés. Il est certain que ce risque n'est pas spécifique au département de la Moselle.

Observation n° 64. : La mise en œuvre de l'APA servie en établissements

Observation n° 64-1 : Les délais de mise en place des conventions tripartites

Le département de la Moselle n'a pas échappé à la lenteur, constatée au plan national, de la mise en place des conventions tripartites Etat/département/établissements, laquelle a conduit les pouvoirs publics à repousser du 27 avril 2002 au 31 décembre 2005 la date limite de la signature de ces conventions.

Pour les cents établissements concernés en Moselle (sur les cent vingt-et-un établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes, vingt-et-une structures sont des unités de vie dont la capacité d'accueil est inférieure à vingt-cinq lits, donc non concernés), on relève la signature d'une convention en 2001, de neuf en 2002 et de trente-six en 2003, soit un total de quarante-six conventions signées. Par ailleurs, douze dossiers sont en cours d'instruction et dix établissements ont fait part de leur intention de signature avec effet au 1^{er} janvier 2005. L'objectif du 31 décembre 2005 n'apparaît donc pas irréaliste.

Observation n° 64-2 : Les objectifs qualité portés par les conventions

D'une façon générale, la prise en compte spécifique de la dépendance ne se limite pas à la seule mise en place d'une tarification ternaire dans les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes. Les pouvoirs publics ont souhaité que, à l'occasion de l'introduction d'une nouvelle forme de tarification et de la signature des conventions tripartites, la question de l'accueil, tant des pensionnaires que des familles, donne lieu à un diagnostic de qualité et à la fixation d'objectifs visant à améliorer celle-ci. Le modèle national ANGELIQUE a permis d'opérer des constats homogènes.

Les conventions tripartites signées par le département de la Moselle comportent des objectifs de qualité fixés sur une période de six mois à cinq ans. En contrepartie de ces objectifs de qualité, les établissements signataires ont bénéficié, en 2002, d'une hausse substantielle du tarif dépendance, par comparaison avec les établissements non signataires, de l'ordre de 56% pour les GIR 1 et 2, 66% pour les GIR 3 et 4, et 60% pour les GIR 5 et 6.

L'absence de schéma gérontologique départemental pèse cependant quelque peu en terme de cohérence d'ensemble de ces objectifs de qualité car leurs modalités demeurent définies établissement par établissement.

Une évaluation annuelle des objectifs de qualité est prévue par les conventions et le département met en place un mécanisme d'échange d'informations avec les établissements. Compte tenu des délais pris pour la signature des conventions tripartites, il est encore prématuré de porter une appréciation sur la façon dont les objectifs ont été, ou non, atteints.

Observation n° 64-3 : La mise en œuvre de l'APA sous la forme d'une dotation globale aux établissements

La mise en œuvre d'un versement de l'APA en établissement, non plus aux personnes âgées dépendantes elles-mêmes, mais directement aux établissements qui les accueillent, sous la forme d'une dotation globale, est vivement recommandée par les pouvoirs publics, dans la mesure où elle va dans le sens d'une simplification des formalités pour les allocataires.

Le département de la Moselle indique qu'aucun établissement ne s'est encore porté volontaire, mais qu'il procède actuellement à des études préliminaires sur la question. Fin 2003, on observe que seulement cinq conventions tripartites signées prévoyaient cette procédure.

Pour autant, l'absence de schéma gérontologique ne permet pas de s'assurer si le département de la Moselle entend ou non favoriser ce dispositif, lequel constitue un des objectifs majeurs de la politique développée sur la dépendance en établissement.

4-3 L'organisation du service destiné aux personnes âgées dépendantes au sein de la division des aides et de l'action sociale du département – Le contrôle interne

Observation n° 65. Le service des aides aux personnes âgées

Depuis 1997, la division des aides et de l'action sociale du département de la Moselle a connu plusieurs réorganisations.

En 1997, la mise en place de la PSD a conduit à la fois à un redéploiement interne pour la gestion administrative et à la création de cinq postes d'encadrement. En 2000, les trois services traitant des personnes âgées au sein de la division ont été transformés en deux services, les aides sociales générales et le service des aides aux personnes âgées. Enfin, la mise en place de l'APA s'est concrétisée par le renforcement, dès novembre 2001, des équipes chargées de l'évaluation médico-sociale et de l'instruction administrative. Entre la fin 2001 et 2003, vingt-huit postes ont été créés.

L'introduction de l'APA se traduit donc bien par une hausse significative des emplois exclusivement affectés à la dépendance, si l'on considère que, au cours de la période PSD, ces emplois se montaient à un peu plus d'une vingtaine d'agents et qu'ils sont passés, à partir de 2002, à quarante-cinq.

Au plan qualitatif, on observe également une augmentation significative des effectifs d'encadrement, notamment parmi les agents de catégorie B dont le nombre a presque doublé entre 1997 et 2003.

Observation n° 66. : Les équipes médico-sociales

Les équipes médico-sociales constituent un élément déterminant de la mise en œuvre de la politique du département en matière de dépendance des personnes âgées. En particulier, la définition du plan d'aide à domicile repose sur leur compétence et sur leur célérité, sachant que le dossier doit être traité dans un délai de deux mois.

Les conventions passées, dès 1997, entre le département de la Moselle et plusieurs caisses de retraite en vue du traitement des dossiers par un guichet unique ouvert aux demandeurs, ont conduit à une action sur le terrain qui apparaît plutôt rationnelle. La répartition du traitement des dossiers entre une, puis deux équipes médico-sociales du département et les deux équipes relevant des caisses s'est opérée selon une logique territoriale. Le découpage géographique correspond au bassin naturel d'intervention des deux caisses de retraite concernées, les équipes départementales prenant en charge les zones non couvertes par ces dernières.

Comme pour le service des aides aux personnes âgées, l'introduction de l'APA s'est également traduite par une augmentation des effectifs au sein des équipes médico-sociales du département, le nombre d'agents en charge d'évaluer la perte d'autonomie à domicile passant de quatre, en 1997, à onze en 2003. Au plan qualitatif, le département dispose de quatre médecins dont la tâche n'est cependant pas limitée à la dépendance.

Observation n° 67. : Les délais de traitement des demandes d'allocation dépendance

Tant pour la PSD que pour l'APA, les dispositions en vigueur prévoient qu'il doit être répondu dans un délai de deux mois à une demande d'allocation.

En dépit de l'existence de plusieurs supports de contrôle interne, le département de la Moselle n'a pas été en mesure d'indiquer avec précision, s'agissant de la PSD, dans quelles proportions ce délai avait été respecté.

Le passage de la PSD à l'APA s'est traduit sous la forme d'une augmentation du stock de dossiers qui est passé de 1 821 au 31 décembre 2001 à 8 112 au 31 décembre 2002, puis à 8 809 en juin 2003. Ce stock est constitué à près de 56 % par des demandes portant sur l'APA servie à domicile.

En 2002, les demandes APA traitées au-delà du délai de deux mois présentaient un taux significatif uniquement pour l'APA servie en établissement (32 %), le phénomène étant très limité pour l'APA servie à domicile (2 %). Dans sa réponse, le département indique que le dépassement des délais en établissement a pour origine le calendrier de mise en place de la nouvelle tarification. Il ajoute que les dossiers ont été instruits mais non notifiés dans l'attente des tarifs arrêtés par les établissements, les demandeurs en ayant été avisés. Afin de ne pas pénaliser les demandeurs, l'APA a été versée à titre rétroactif au 1^{er} janvier 2002 pour toutes les personnes présentes dans les établissements à cette date. Pour les personnes entrées en cours d'année en établissement, l'APA a été versée à compter de la date du dossier déclaré complet, conformément aux dispositions applicables.

Au vu des chiffres de juin 2003, il semble que la situation s'améliore puisque la proportion de dossiers APA en établissement traités au-delà du délai de deux mois est descendue à 17 %, celle des dossiers APA à domicile demeurant sensiblement inchangée.

Observation n° 68. : Le dispositif général de contrôle interne de la dépendance

Comme cela a déjà été relevé dans une observation précédente, le département de la Moselle s'est doté, depuis de nombreuses années, de divers outils de contrôle interne qui peuvent être affectés au pilotage de sa politique gérontologique, qu'il s'agisse des tableaux de bord élaborés par la mission de conseil de gestion ou des audits réalisés conjointement avec les caisses de retraite et avec la CRAM, sous le pilotage d'un comité ad hoc.

L'examen des tableaux de bord de suivi de l'APA permet de constater que le département est notamment en mesure de connaître avec précision le profil des allocataires ainsi que l'évolution des coûts mensuels selon les GIR. Par ailleurs, la cellule d'appels téléphoniques, mise en place depuis 1997, tient des tableaux périodiques permettant d'identifier l'origine des demandes de renseignements et permet, ainsi, de mieux cibler les actions d'information. Enfin, les relais personnes âgées institués depuis juillet 2000 produisent des comptes-rendus annuels permettant le suivi de la politique gérontologique par territoire.

L'ensemble de ces tableaux de bord est régulièrement examiné par le comité APA qui se réunit autour du directeur général des services.

Le dispositif général du contrôle interne portant sur la dépendance apparaît donc fonctionner de façon satisfaisante.

Par comparaison avec la qualité du dispositif de contrôle interne général de la dépendance mis en place par le département de la Moselle, les outils spécifiques destinés à piloter la professionnalisation des intervenants sur les personnes âgées dépendantes à domicile apparaissent notoirement insuffisants. Cette faiblesse n'est que la conséquence du phénomène déjà relevé dans une observation précédente, quant à l'absence de prise en compte d'une exigence de qualification et de professionnalisation des intervenants.

S'agissant de l'exigence de qualité en établissement affichée par les conventions tripartites, un dispositif de contrôle est contractuellement prévu. Le retard pris par la signature des conventions n'a pas permis de s'assurer véritablement de son bon fonctionnement.

S'agissant de la contre expertise du classement en GIR opéré au sein des établissements, le département de la Moselle s'appuie sur la coordination de ses propres médecins avec ceux de l'assurance maladie et de la DDASS pour procéder à un contrôle annuel auprès de chaque établissement accueillant des personnes âgées dépendantes, sous la forme d'un questionnaire adressé au troisième trimestre. Sur la base de ces déclarations, le département est en mesure de procéder à une révision du classement GIR des allocataires.

Le dispositif de contrôle spécifique du classement GIR pratiqué au sein des établissements apparaît donc d'un niveau suffisant.

S'agissant du contrôle de l'éligibilité des allocataires à la prestation dépendance, le support informatique SAGAS dont dispose le département de la Moselle lui permet de vérifier que les allocataires ne cumulent pas l'APA avec d'autres prestations servies par le département. Le contrôle du non cumul de l'APA avec la majoration pour tierce personne servie par les caisses de retraite repose sur un échange systématique de fiches de liaison, pour les caisses signataires des conventions précitées. Avec les autres caisses, le contrôle est effectué au cas par cas. S'agissant des allocations autres que la majoration pour tierce personne, la gestion d'un dossier unique avec les caisses de retraite signataires des conventions limite le risque de cumul.

Enfin, il semble que le département procède à l'échange d'informations avec les services fiscaux afin de vérifier les critères de ressources lorsqu'un dossier lui apparaît suspect.

S'agissant du contrôle de l'utilisation effective de l'APA servie à domicile, le département de la Moselle le pratique depuis fort longtemps puisque le dispositif remonte à la PSD. Ce contrôle porte sur la production mensuelle des bulletins de salaires et des factures. Le contrôle des déclarations de salaires devrait être prochainement croisé avec l'URSSAF.

Six agents (ETP) sont affectés à ce contrôle sur pièces. Selon les chiffres produits en réponse par le département, les contrôles sont en progression, au nombre de 1 982 au deuxième trimestre 2003, 2 914 au troisième trimestre 2003, 3 786 au quatrième trimestre 2003, 3 378 au premier trimestre 2004 et 3 419 au deuxième trimestre 2004. Une cellule de trois agents (ETP) a pour charge le contrôle sur place, plus spécialement orientés en direction des personnes ayant recours à un emploi direct. D'août 2003 à août 2004, cinquante-trois contrôles ont été ainsi diligentés et ont conduit à la récupération de justificatifs manquants.

4-4 L'information des personnes âgées dépendantes et de leurs familles

Observation n° 69. : Les différents vecteurs de l'information

A l'issue d'une délibération du 10 juillet 1998, le département de la Moselle a développé diverses actions d'information coordonnées ainsi que d'observations partagées dans le cadre d'un partenariat établi avec la Fédération Seniors Moselle.

Aux termes de la charte conclue entre le département et les associations regroupées dans la Fédération Seniors Moselle, dix-sept relais personnes âgées (RPA) ont été ouverts entre juillet 2000 et mars 2002. Ces dix-sept relais couvrent, actuellement, trente-deux des cinquante et un cantons du département. Les conventions conclues avec les caisses de retraite prévoient une animation de ces relais. Le département indique qu'un développement de partenariats avec d'autres acteurs est actuellement en cours de formalisation.

La labellisation des relais en centres locaux d'information et de coordination (CLIC) est en cours puisque, fin 2003, huit RPA avaient obtenu le label. Ce processus devrait conduire à la constitution de CLIC moins nombreux que les relais personnes âgées.

L'animation de ce réseau repose sur la réalisation de nombreuses plaquettes d'information ainsi que sur l'actualisation régulière du Guide des aides et services aux personnes âgées. Le réseau entend également constituer l'observatoire privilégié des demandes présentées par les personnes âgées, qu'il s'agisse ou non de l'APA, et des réponses obtenues par les intéressés. En coopération avec les caisses de retraite, les relais personnes âgées ont entrepris un certain nombre d'actions d'éducation, parfois au moyen des ateliers équilibre, portant sur l'alimentation, le sommeil ou l'image et l'estime de soi.

En définitive, le dispositif mis en place avec les relais apparaît plutôt proche des CLIC de niveau 1, pour l'essentiel orienté vers des actions d'information, de conseil et de sensibilisation. On ne perçoit pas, en revanche, pour l'instant, une tendance vers une évolution en direction de CLIC de niveau 3, lesquels doivent être à même de procéder à l'évaluation de la dépendance de la personne âgée, d'élaborer le plan d'aide, de le mettre en œuvre et d'assurer son suivi. Dans sa réponse, le département de la Moselle indique qu'il ne souhaite pas externaliser la compétence qui lui est dévolue de par la loi de définir et d'évaluer les plans d'aide. Une clarification lui paraît nécessaire, afin de respecter les compétences des différents acteurs.

Outre les RPA et le Guide des aides et services aux personnes âgées, le département de la Moselle a mis en place différents supports d'information sans recourir à des prestataires extérieurs. Ainsi, il existe, depuis 1997, un numéro vert d'information dont l'usage est complété, depuis novembre 2001, par une cellule d'écoute et d'accueil physique des personnes âgées. La cellule centralise toutes les demandes d'information. En 2002, cette cellule a enregistré 25 000 appels téléphoniques, mais il semble que les appels tendent à diminuer depuis 2003.

Par ailleurs, le département procède régulièrement à des réunions d'information plus particulièrement destinées aux familles des personnes âgées dépendantes, ainsi qu'à la tenue, depuis 1997, d'un stand au Forum santé.

5- L'EXAMEN DES SUITES DONNEES AUX OBSERVATIONS ANTERIEURES DE LA CHAMBRE

5-1 Le château de Malbrouck

5-1-1 Le financement du projet

Observation n° 70. La maîtrise des coûts et le subventionnement

Le budget prévisionnel, tel qu'il ressortait de l'avant projet sommaire de 1991, faisait état d'un coût estimatif de 87,5 MF (13,34 M€), restauration de la Tour de la Lanterne et aménagement d'une salle de spectacles sous la cour inclus. L'avant-projet sommaire ne comprenait pas l'aménagement des abords et des accès ainsi que les fouilles archéologiques. Au 31 décembre 1996, le plan de financement prévisionnel s'établissait, conformément à l'avant projet définitif, à 115,9 MF (17,67 M€), toutes dépenses comprises.

L'assemblée départementale a voté de 1988 à 2000 un total de 139,7 MF (21,30 M€) de crédits de paiement. Les dépenses s'élevaient en 2003, selon un décompte quasi définitif, à 121,5 F (18,52 M€), soit à un niveau proche des prévisions en valeur constante²⁸.

Le projet architectural et technique comprenait cinq phases (PAT I à V). Il a été complété par trois autres phases : l'aménagement d'un office et de sanitaires, l'aménagement des abords et la création d'un parking, la construction d'une route et d'un parking ainsi que les aménagements paysagers afférents. L'ensemble des huit phases a été exécuté de façon quasi chronologique (cf. tableau Château de Malbrouck joint). Des aménagements complémentaires sont actuellement en cours d'étude.

La chambre relevait dans ses observations de 1998 qu'à la suite d'incertitudes dans le financement du projet et de l'évolution de son économie, le montant des subventions escomptées était passé de 75 % en 1991 à 33 % en 1998. Le plan de financement initial intégrait 63 MF (9,60 M€) de subventions, ramenées à 38 MF (5,79 M€) en 1995 au vu de l'engagement effectif de l'Union européenne, de l'Etat et de la région Lorraine.

Les données définitives sur ce point font état d'un total de 41 995 000 FF (6 402 096,48 €) de subventions, soit 34,6 % du total, conforme aux prévisions. L'Union européenne apparaît comme le principal contributeur externe avec 24,8 MF (3,78 M€), contre 11,5 MF (1,75 M€) pour l'Etat et 5,8 MF (0,88 M€) pour la région.

Il en ressort que le financement de ce projet a été porté à 65,4 % par le département.

²⁸ 121 586 781 FF TTC au 1^{er} octobre 2003 selon les éléments disponibles (cf. tableau joint en annexe) et hors 10 949 090 FF TTC d'investissements réalisés en régie et relatifs à des travaux d'entretien courant dissociables de la réhabilitation.

5-1-2 L'exploitation du site

Observation n° 71 : Le projet culturel et l'exploitation du site

Dans sa première décision de 1991, le conseil général n'évoquait pas le devenir du site après sa rénovation. La première étude en vue de définir la destination et les modes de gestion remonte à 1993. Le département ne s'était cependant pas déterminé au début de 1998, mais la gestion directe semblait avoir sa préférence en vue d'ouvrir le site au plus large public possible, escomptant un budget annuel de 3 MF (0,46 M€) équilibré à partir de cinquante mille visiteurs.

Le conseil général a confirmé son intention initiale, le château étant aujourd'hui un service départemental dépendant de la division des affaires culturelles (direction de la culture et des loisirs). Il est exploité autour de trois pôles d'activités, à savoir les visites patrimoniales, les événements ponctuels (banquets, spectacles, expositions) et la location à fin d'événements privés. La taverne et la boutique constituent une source supplémentaire de revenus. Les droits d'entrée représentent 74 % des recettes.

La fréquentation annuelle depuis 1999, première année d'exploitation normale, s'élève en moyenne à 83 694 visiteurs (tendance en légère augmentation) dont environ 10 % au titre des spectacles et animations spécifiques. En 2002, les scolaires ont représenté 23,7 % des visiteurs.

La situation constatée sur l'année 2001, avec une diminution des recettes de 59 %, semble exceptionnelle et liée à un ensemble de facteurs : baisse de la fréquentation de 17 %, activités banquets et soirées en baisse, restauration et boutique fermées une partie de l'année faute de personnel.

La gestion en régie directe demande une consolidation des comptes afin de retracer l'ensemble des opérations liées au château et d'intégrer, notamment, les charges de personnel, d'énergie ou d'entretien. Il apparaît que le budget annuel de fonctionnement du site s'établit autour de 1,5 M€. Les recettes liées à l'exploitation courante du château ne couvrent pas les dépenses de même ordre. Le déficit de fonctionnement s'élève à 853 051 € en 2000, 1 238 567 € en 2001 € et 724 783 € en 2002²⁹. Le département supporte donc sur ses ressources propres la différence, l'exploitation du château ayant un objet plus culturel et éducatif que financier. »

Le président du conseil général, dans sa réponse, relève que la politique du département a évolué avec le temps. Son action s'inscrit aujourd'hui dans les objectifs fixés par le schéma départemental de la culture et du patrimoine approuvé en 2002 et faisant du château de Malbrouck un outil majeur d'animation culturelle populaire. La première activité du château est la visite guidée d'un site exceptionnel. Le conseil général accepte d'assumer le déficit de fonctionnement afférent, l'objectif de l'exploitation étant plus culturel que financier. La tarification, l'organisation d'expositions temporaires et l'accueil de spectacles vivants reflètent cette ambition. En revanche, le département limite volontairement la location d'espaces. L'exploitation est également limitée par le site lui-même, relativement restreint et non autorisé à recevoir plus de mille visiteurs simultanément. Les scolaires font partie des principaux publics.

Enfin, il confirme que la consolidation des comptes n'est réalisable que par la mise en place d'une comptabilité analytique.

²⁹ (cf. tableau Château de Malbrouck ci-joint).

5-2- Le site de Bliesbrück

Le sauvetage d'un site gallo-romain, menacé par l'extension d'une carrière de sable, a été à l'origine en 1972-1973 de fouilles qui ont débouché sur la création du parc archéologique européen de Bliesbrück, projet mené par une commission de pilotage qui réunit, depuis 1989, le département, le ministère de la culture, le Land de Sarre, le Kreis de Saarpflaz et la commune de Gersheim avec l'aide de l'Union européenne. Site majeur du patrimoine monumental, le projet de Bliesbrück-Reinheim comporte deux étapes principales côté français, le pavillon muséal des thermes de Bliesbrück (achevé en 1993) et la mise en valeur du quartier artisanal Ouest (achevé en 2002), et du côté allemand, la restitution de la nécropole princière de Reinheim. De nombreux aménagements complémentaires se sont avérés nécessaires.

Lors de son contrôle précédent, la chambre avait principalement constaté les incertitudes liées à l'exploitation future du fait de l'absence de synchronisation du projet entre les acteurs français et allemands, faute de structure juridique unique, ainsi que le retard du développement scientifique.

5-2-1 Le financement du projet

Observation n° 72 : La maîtrise des coûts et le subventionnement

La structure muséale de couverture des thermes a fait l'objet, en 1991, d'une estimation prévisionnelle inférieure aux résultats de l'appel d'offres. La chambre avait relevé que cette différence avait entraîné la passation d'un avenant portant le coût initial à 12,5 MF (1,91 M€) TTC, soit +33 %. Le coût définitif s'est établi à +2,77 % des prévisions, compte tenu de certaines révisions à la baisse ou non réalisations.

Les travaux de mise en valeur du site ont débuté en 1990 et se poursuivent encore à ce jour. Au 31 décembre 2003, les dépenses réalisées, travaux et acquisitions, s'élevant à 7 504 947 € (49 229 227 F)³⁰. Les seuls travaux représentaient 6 365 736 € (41 756 491 FF) et ils pourraient atteindre environ 9 M€ en fin d'opération.

La programmation a souffert de prévisions insuffisantes et d'une coordination avec les partenaires sarrois insuffisamment efficace. Il en est résulté notamment une grande lenteur, la restauration du quartier artisanal ouest initialement prévue pour 1997 n'a été achevée qu'en 2002.

Jusqu'en 1997, le département a engagé 32,88 MF (5,01 M€) de travaux, dont 14,7 MF (2,24 M€) de subventions de l'Etat, de la région et de l'Union européenne.

Le Saarpflaz-Kreis est mandataire commun pour le programme Interreg II A et reçoit les crédits afférents au travers de la Saarlandische Investitionskreditbank (SIKB), qui reverse au conseil général de la Moselle la quote-part qui lui est due. Ces trois organismes sont liés deux à deux par des conventions.

De 1997 à 2003, le département a engagé 22,59 MF (3,44 M€) de travaux, dont 6,30 MF (0,96 M€) de subventions versées ou attendues sur la période 1997-2002.

³⁰ le coût prévisionnel total, compte tenu des engagements, s'élève à 8 456 800 euros soit 55 472 974 FF (cf. tableau joint en annexe).

Il en ressort que financement du projet est porté à 62,1 % par le département.

La chambre n'avait pas noté d'irrégularité dans les marchés relatifs à la structure muséale. La réhabilitation du site a entraîné la passation de soixante-huit marchés, dont quarante-six depuis 1996 achevés et cinq en cours à ce jour. Les marchés conclus et achevés durant la période sous revue, soit depuis 1996, portent sur 2 535 677 € (16 632 954 FF). Aucun n'a atteint 0,15 M€ (1 MF) et six ont donné lieu à un dépassement de plus de 5 % du prix initial. L'examen de trois d'entre eux a donné lieu aux remarques ci-après.

Observation n° 73 : La conduite de l'aménagement du quartier Ouest et les avenants de régularisation

Prévus de longue date, le marché de maîtrise d'oeuvre datant du 29 juin 1994, les travaux ont débuté le 15 juin 1999 sur la base du marché n°990047 (lot n°1, gros oeuvre) du 6 mai 1999 pour une durée contractuelle de sept mois, soit jusqu'au 15 janvier 2000. A la suite de difficultés diverses, les travaux ont été ajournés du 23 décembre 1999 au 17 février 2000 et devaient s'achever le 13 mars 2000. Le délai a été porté à neuf mois et demi, soit jusqu'au 29 mai 2000, par avenant de régularisation du 22 mars 2000.

La défection de l'entreprise titulaire de trois marchés de lots (n°2, 4 et 6) ressortissant de la même opération a alors entraîné l'ajournement des marchés liés à l'opération le 26 mai 2000. Les travaux liés aux nouveaux marchés (lots n°2, 4 et 6) ont débuté le 18 janvier 2001 pour une durée de huit mois, portée à dix mois et demi le 21 septembre 2001. Les travaux ont repris le 24 septembre 2001 pour les lots n° 1 et 3 et le 12 mai 2002 pour le lot n°5.

Le délai d'exécution du marché n° 200353 (lot n°2) a été prorogé au-delà du 18 août 2001 par avenant n° 1 de régularisation du 22 novembre 2001. La réception des travaux du lot n°2 est intervenue le 17 septembre 2001. L'avenant n°2 portant régularisation de la modification du contrat initial a été enregistré le 8 février 2002.

Le marché n° 990048 (lot n°3), réceptionné le 12 octobre 2001, a fait l'objet de deux avenants n° 1 et 2 du 22 août 2002 régularisant les prestations supplémentaires dues au retard du chantier ainsi qu'à de mauvais alignements de structures.

Les retards ayant engendré la passation d'avenants de régularisation ne sont pas uniquement liés à la défection d'une entreprise, mais ils traduisent les difficultés rencontrées par la maîtrise d'oeuvre.

Le président du conseil général, dans sa réponse, tient à rappeler ces difficultés : un relevé archéologique erroné, des plans inadaptés à la configuration réelle des vestiges découverts au fur et à mesure de l'avancement des travaux et la défection d'une entreprise titulaire de trois lots sur six.

Observation n° 74 : L'aménagement du quartier Ouest et les surcoûts

Les imprévus suscités ont entraîné, par avenant n°2 du 8 novembre 2000 au lot n°1, la prise en compte de prestations supplémentaires de préservation provisoire (bâchage notamment) à la demande de l'entreprise titulaire du lot n°1, qui avait déjà réalisé ces travaux par précaution.

Le même avenant a également modifié la demande du département dans le sens d'une réévaluation de la prestation initiale. Le nouveau titulaire des lots n°2 (charpente) et n°4 (menuiserie) a modifié certaines caractéristiques techniques de ses travaux, conduisant à un changement du mode opératoire du détenteur du lot n°1 et à un avenant n°3 dudit marché conclu le 16 octobre 2001, soit après la reprise des travaux. Il s'agissait d'augmenter le nombre de micro pieux acier et béton. Par ailleurs, l'état du sous-sol et le niveau du sol solide ont entraîné un drainage imprévu et un coulage de béton plus important que prévu.

Les avenants suscités se sont traduits par une hausse du prix du marché du lot n°1 de 15,5 %, du lot n°2 de 7,2 % et du lot n°3 de 14,2 %, pour un montant total de 218 760 FF (33 349,75 €).

Il en est également résulté un avenant à la convention de maîtrise d'œuvre n°44/94 du 29 juin 1994 conclu le 15 juillet 2002 portant augmentation des coûts de 23,3 %, pour un montant de 36 194 FF (5 517,74 €). Cet avenant avait pour objet d'introduire une mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination absente dans le contrat de 1994.

5-2-2 Le projet culturel et l'exploitation du site

Observation n° 75 : Le mode d'exploitation

L'exploitation s'effectue en régie directe. Elle consiste dans des visites du site, accompagnées ou non, avec des démonstrations d'ateliers pédagogiques, dans des activités scientifiques ainsi que dans diverses animations. Seuls l'accès aux parties closes est contrôlable.

Afin de mieux coordonner leurs activités, les collectivités concernées par la réhabilitation et l'exploitation du site, le département et le Kreis du Saarpflaz, souhaitent créer un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) ayant en charge l'aspect touristique (billetterie, services divers). Ce projet tarde à se concrétiser pour des raisons extérieures aux deux partenaires. Seule la billetterie commune fonctionne, sans toutefois droit de regard sur les recettes du partenaire, de sorte qu'il n'est pas possible de s'assurer de la liquidation desdits droits.

Observation n° 76 : Les activités, la fréquentation et le résultat d'exploitation

La Chambre avait estimé en 1998 le coût annuel brut d'exploitation à 1,2 MF (0,18 M€) avec un objectif de 35 000 visiteurs dans un premier temps, la DRAC estimant le chiffre de 100 000, réaliste à terme.

L'équipe permanente compte seize personnes, dont deux conservateurs et un archéologue, côté mosellan. A Reinheim, la gestion est assurée par une société de réinsertion. L'équipe comprend neuf permanents classiques, dont deux archéologues, et environ trente agents en cours de réinsertion à temps complet ainsi que des vacataires.

Le site n'est pas encore clôturé et la fréquentation se mesure au nombre d'entrées aux parties closes et payantes. La fréquentation annuelle s'est stabilisée à environ 40 000 personnes dont 26 000 côté mosellan, après un début en 1997 à 29 500 personnes et en 1998 à 23 500 personnes. En 2002, la part des scolaires se monte à 34,6 % et celle des billets gratuits, principalement lors des journées du patrimoine, est de 23,8 %. Les animations destinées aux scolaires sont payantes.

La gestion en régie demande une consolidation des comptes afin de retracer l'ensemble des opérations liées à l'exploitation du site, relatives notamment au personnel, à l'énergie ou au matériel. Le coût d'exploitation, en augmentation régulière, est de l'ordre de 800 000 €, charges de personnel et activités de recherche incluses. Il apparaît que les recettes de fonctionnement ne couvrent pas les dépenses du même ordre, le déficit réel d'exploitation a atteint 542 445 € en 2000, 607 170 € en 2001 et 690 046€ en 2003³¹. Le département supporte donc sur ses ressources propres la différence, dans un but éducatif, de promotion et d'aide à la recherche.

Dans sa réponse, le président du conseil général précise que la département a adopté, en 2004, un suivi comptable qui isole au sein d'un budget les activités d'exploitation du site et qui fonde les activités de recherche dans le budget principal.

Il est à regretter que l'absence de gestion commune, en dépit des efforts entrepris, ne permette pas une approche globale de l'activité touristique du site.

Observation n° 77 : Le rayonnement scientifique

Les travaux scientifiques ont donné lieu à d'importantes publications des conservateurs et archéologues du département sur les différentes parties du parc (thermes, quartiers artisanaux), à une publication en liaison avec la Bibliothèque nationale et la Société française de numismatique, à quatre thèses de doctorat (dont une en France), à des mémoires de maîtrise et à une participation au programme européen IMMAGO, sur l'étude des alliages cuivreux, dans le cadre de la formation aux métiers de l'archéologie.

Un conseil scientifique international a été installé, en 2001, dans le but d'aider les archéologues du département à définir les programmes de recherche, évaluer les résultats et suivre les publications qui en résultent.

Le rayonnement du site auprès des universités et centres de recherche demeure cependant étonnamment modeste. La collectivité n'est pas parvenue à inscrire l'étude du site de Bliesbrück dans le cadre du travail de recherche d'un département d'archéologie d'une université européenne, bien que l'intérêt scientifique du site ne soit manifestement pas en cause.

Il semble que le niveau et la nature de l'opération menée par le conseil général méritent de trouver un prolongement scientifique de type universitaire.

Le président du conseil général dans sa réponse fait d'ailleurs part de sa volonté d'examiner les axes et actions concrètes à mettre en œuvre pour développer et optimiser le rayonnement scientifique du site.

5-3 Le contrôle interne des sites

Le département a mis en place, en 2000, d'une part, un contrôle des régies, et, d'autre part, au sein de la division des affaires culturelles, un suivi des activités sous forme de tableaux de bord mensuels. Ces initiatives traduisent le souci du département de responsabiliser chacun de ses services dans le suivi global, y compris financier, de ses propres actions.

³¹ Cf. tableau ci-joint.

Il apparaît cependant nécessaire d'intégrer, autant que possible, l'ensemble des opérations ne relevant pas des régies, afin d'obtenir des données pleinement exploitables. La fiabilisation des éléments transmis a montré que les récapitulatifs de comptes d'exploitation suivis par les services, s'ils ont un intérêt pratique, n'ont pas de valeur comptable. Ces comptes comptabilisent notamment en double les dépenses de fluides. Par ailleurs, la comptabilisation des coûts de personnels gagneraient à s'effectuer à fonctions constantes, afin d'éviter des évolutions erratiques entre les exercices.

Il semble donc nécessaire de persévérer dans le travail entrepris. La mise en place, en 2004, de budgets annexes, devrait y contribuer.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à optimiser la gestion des sites culturels, conformément aux préconisations de la Chambre.

Annexe relative à l'évolution de la situation financière du Département de la Moselle de 1996 à 2002

Détermination de l'autofinancement								
exercices	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1996
FDL. Produit direct (c/777)	181 949 383 €	186 922 830 €	190 771 546 €	192 307 782 €	198 295 034 €	197 113 956 €	197 289 467 €	8,4%
FDL Allocat° compensatrices (c/779)	19 437 043 €	20 088 607 €	19 569 433 €	24 682 668 €	29 342 173 €	33 826 302 €	41 465 487 €	113,3%
Droits de mutation (c/751)	22 437 938 €	34 187 596 €	35 061 234 €	40 457 766 €	37 206 868 €	42 395 089 €	45 065 677 €	100,8%
TDVM (c/752)	32 453 208 €	32 394 014 €	34 523 636 €	34 979 376 €	35 756 846 €	5 005 747 €	2 646 277 €	-91,8%
Autres produits fiscaux (c/75, 76 & 77)	9 214 729 €	8 677 462 €	8 454 008 €	7 930 924 €	7 747 786 €	7 300 654 €	7 176 996 €	-22,1%
DGF (c/74 hors c/749)	36 622 293 €	36 927 606 €	37 299 898 €	38 414 295 €	68 461 566 €	70 090 589 €	72 715 330 €	98,6%
DGD (c/749)	37 925 803 €	41 221 126 €	40 495 007 €	48 417 963 €	37 895 487 €	70 185 703 €	76 246 508 €	101,0%
Produits non fiscaux (c/70 & 71)	679 037 €	731 350 €	1 016 472 €	1 385 399 €	1 656 436 €	1 592 240 €	1 855 097 €	173,2%
Remboursem. & participat° (c/73)	50 849 696 €	52 095 570 €	53 386 252 €	52 461 290 €	24 022 496 €	24 380 342 €	29 016 778 €	-42,9%
Produits de gestion	391 569 130 €	413 246 163 €	420 577 486 €	441 037 463 €	440 384 692 €	451 890 621 €	473 477 617 €	20,92%
Charges de personnel (c/61)	37 728 531 €	39 278 896 €	40 251 553 €	42 008 427 €	45 147 094 €	47 500 050 €	50 950 685 €	35,0%
Charges à caract.général (c/60, 62, 63, 66)	35 169 552 €	37 320 307 €	35 949 860 €	39 324 642 €	37 626 116 €	38 226 052 €	41 808 398 €	18,9%
Contingents & partic.obligat. (c/640)	34 228 040 €	33 302 445 €	34 340 822 €	34 742 973 €	35 234 725 €	36 705 981 €	40 184 103 €	17,4%
Participat° aux frais œuvres privées (c/642)	10 909 355 €	11 364 201 €	12 138 355 €	12 709 305 €	13 719 081 €	14 399 465 €	15 897 499 €	45,7%
Frais séjour & hébergement (c/643)	84 732 064 €	86 989 082 €	89 059 056 €	86 080 222 €	87 448 185 €	83 960 762 €	90 584 997 €	6,9%
Autres participat° (c/641,644 à 649)	24 129 548 €	25 033 961 €	25 146 016 €	25 300 778 €	28 459 625 €	26 324 094 €	27 000 282 €	11,9%
Allocations (c/650, 652, 653)	26 257 635 €	25 555 498 €	23 714 550 €	21 749 375 €	21 121 674 €	21 447 711 €	37 036 998 €	41,1%
Subventions (c/657)	16 443 619 €	16 621 430 €	17 882 754 €	20 249 459 €	19 106 692 €	19 973 552 €	20 634 986 €	25,5%
Autres charges (c/674 à 679)	755 495 €	771 788 €	944 276 €	1 010 101 €	1 064 408 €	1 154 932 €	1 068 028 €	41,4%
Charges de gestion	270 353 838 €	276 237 608 €	279 427 243 €	283 175 282 €	288 927 601 €	289 692 598 €	325 165 976 €	20,27%
Excédent brut de fonctionnement	121 215 292 €	137 008 554 €	141 150 243 €	157 862 180 €	151 457 091 €	162 198 023 €	148 311 641 €	22,35%
Produits financiers (c/721 à 723) (+)	6 190 925 €	495 106 €	361 701 €	253 789 €	487 673 €	405 406 €	228 529 €	-96,3%
Charges financières (c/671 & 672) (-)	2 131 813 €	1 407 951 €	1 158 217 €	897 924 €	636 660 €	571 649 €	475 919 €	-77,7%
Secours, dots, bourses (c/651 & 655) (-)	243 110 €	275 238 €	271 210 €	341 882 €	284 667 €	373 896 €	388 828 €	59,9%
Prod.exc. (c/ 785 à 787, 79, 827 & 829) (+)	236 582 €	188 979 €	167 268 €	180 734 €	368 257 €	160 826 €	372 831 €	57,6%
Charges except. (c/69, 826 & 828) (-)	918 216 €	817 707 €	621 485 €	711 894 €	1 317 613 €	864 948 €	790 541 €	-13,9%
Capacité d'autofinancement	124 349 659 €	135 191 744 €	139 628 300 €	156 345 003 €	150 074 082 €	160 953 762 €	147 257 713 €	18,42%
Amortiss.de la dette (c/16 & 18)	8 791 413 €	3 407 252 €	2 544 731 €	2 736 602 €	1 845 554 €	1 801 679 €	1 485 672 €	
Capacité d'autofinancement disponible	115 558 246 €	131 784 492 €	137 083 569 €	153 608 401 €	148 228 527 €	159 152 083 €	145 772 041 €	26,15%

exercices	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1996
c/820 (résultat fonctionn. Reporté)	69 776 760 €	55 393 172 €	38 843 471 €	40 351 270 €	51 344 057 €	54 763 629 €	44 069 174 €	
Total RRF	467 773 395 €	469 323 420 €	459 949 926 €	481 823 256 €	492 584 680 €	507 220 482 €	518 148 151 €	
c/820 (résultat fonctionn. Reporté)								
Total DRF	273 646 977 €	278 738 504 €	281 478 155 €	285 126 983 €	291 166 541 €	291 503 091 €	326 821 264 €	

Dépenses d'investissement (hors amortissement de la dette)

exercices	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1996
Dépenses d'équipement (c/21 à 23)	81 042 086 €	89 651 024 €	96 012 613 €	102 133 333 €	109 723 922 €	88 497 210 €	114 108 305 €	40,8%
Subventions d'équipement (c/10 & 13)	69 662 912 €	71 947 302 €	71 625 061 €	74 041 963 €	80 818 381 €	82 160 417 €	91 839 954 €	31,8%
Avances (c/25)	2 715 005 €	1 291 401 €	926 795 €	650 426 €	3 737 394 €	10 045 829 €	3 582 259 €	31,9%
Autres dépenses (c/24 & 26 à 28)	10 227 576 €	10 864 508 €	10 686 066 €	10 713 709 €	10 675 514 €	11 664 905 €	12 000 992 €	17,3%
Dépenses d'investissement (hors emp.)	163 647 579 €	173 754 235 €	179 250 535 €	187 539 431 €	204 955 210 €	192 368 361 €	221 531 510 €	35,37%

Financement propre disponible

exercices	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1996
Capacité d'autofinancement	124 349 659 €	135 191 744 €	139 628 300 €	156 345 003 €	150 074 082 €	160 953 762 €	147 257 713 €	18,42%
FCTVA (c/1421)	11 370 651 €	12 528 899 €	13 506 765 €	14 643 320 €	15 707 799 €	16 798 868 €	17 268 793 €	51,9%
Autres participations (c/14 hors 1421)	5 373 944 €	10 903 277 €	8 594 027 €	12 181 337 €	8 636 634 €	10 160 367 €	10 619 218 €	97,6%
Subventions reçues (c/10 & 13)	2 693 533 €	2 621 770 €	2 216 252 €	2 246 199 €	2 779 165 €	1 513 376 €	4 418 326 €	64,0%
Cessions d'immobilisations (c/21 & 23)	127 729 €	141 737 €	160 440 €	446 812 €	88 320 €	1 187 830 €	823 466 €	544,7%
Autres recettes (c/24 à 28)	10 395 065 €	10 863 695 €	10 868 681 €	11 060 880 €	10 776 236 €	10 771 533 €	21 873 114 €	110,4%
Ressources définitives d'invest.	29 960 922 €	37 059 378 €	35 346 165 €	40 578 547 €	37 988 154 €	40 431 974 €	55 002 917 €	83,58%
Financement propre disponible	154 310 581 €	172 251 122 €	174 974 465 €	196 923 550 €	188 062 235 €	201 385 736 €	202 260 630 €	31,07%

Besoin ou capacité de financement

exercices	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1996
Financement propre disponible	154 310 581 €	172 251 122 €	174 974 465 €	196 923 550 €	188 062 235 €	201 385 736 €	202 260 630 €	31,1%
Dépenses d'investissement (hors emp.)	163 647 579 €	173 754 235 €	179 250 535 €	187 539 431 €	204 955 210 €	192 368 361 €	221 531 510 €	35,4%
Besoin ou capacité de fin. avant dette	-9 336 998 €	-1 503 112 €	-4 276 070 €	9 384 119 €	-16 892 975 €	9 017 375 €	-19 270 880 €	106,39%
Remboursement de la dette	8 791 413 €	3 407 252 €	2 544 731 €	2 736 602 €	1 845 554 €	1 801 679 €	1 485 672 €	-83,1%
Renégociation ou remb.anticipé	8 410 717 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	
Besoin ou capacité de fin. après dette	-26 539 128 €	-4 910 364 €	-6 820 801 €	6 647 517 €	-18 738 529 €	7 215 696 €	-20 756 552 €	-21,79%
Emprunt								
Emprunts nouveaux de l'année	8 689 594 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	-100,0%
Emprunts de refinancement	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	
Emprunts encaissés	8 689 594 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-100,00%
Fonds de roulement								
Variation du fonds de roulement	- 17 849 534 €	- 4 910 364 €	- 6 820 801 €	6 647 517 €	- 18 738 529 €	7 215 696 €	- 20 756 552 €	
Fonds de roulement de clôture (*)	39 618 503 €	34 708 139 €	27 887 338 €	34 534 854 €	16 955 860 €	24 171 557 €	3 415 005 €	-91,4%
(*) : en 2000, niveau majoré de 1 159 535 € consécutivement à la suppression du BA du SDTTR								
Trésorerie								
solde du c/568 (BE)	58 879 668 €	40 093 300 €	62 167 200 €	49 606 449 €	60 496 726 €	49 293 460 €	46 269 076 €	
solde du c/568 (BS)	40 093 300 €	62 167 200 €	49 606 449 €	60 496 726 €	49 293 460 €	46 269 076 €	13 204 307 €	-67,1%

ANNEXE : CHATEAU DE MALBROUCK

En €

EXPLOITATION DU CHÂTEAU DE MALBROUCK			
	2000	2001	2002
Recettes de fonctionnement HTVA	712 117	292 747	723 414
<i>dont droits d'entrée</i>	447 938	186 468	533 566
<i>dont autres recouvrements</i>	264 179	106 279	189 848
Dépenses de fonctionnement	1 565 168	1 531 314	1 448 197
<i>dont personnel</i>	486 152	518 350	541 917
<i>dont énergie</i>	55 589	44 509	59 953
<i>dont communication</i>		125 196	112 872
<i>dont entretien de bâtiment</i>	55 983	74 580	62 487
<i>dont loyers (matériels, outillage, mobilier)</i>	25 969	47 697	36 843
<i>dont prestations de service diverses</i>	59 646	53 233	46 130
Solde fonctionnement	-853 051	-1 238 567	-724 783
Dépenses d'investissement	144 820	122 252	216 424
<i>dont travaux liés à la muséographie</i>	121 795	81 845	20 654
<i>dont acquisition de mobilier</i>	22 635	10 173	13 370
<i>dont acquisition de véhicules</i>	0	0	72 503
<i>dont travaux liés à l'exposition permanente</i>	390	30 234	109 897
Solde global	-997 871	-1 360 819	-941 207
<i>NB: y compris dépenses non gérées en régie</i>			

ANNEXE : SITE DE BLIESBRUCK

			EXPLOITATION DU SITE			
				2 000	2 001	2 002
€						
Recettes de fonctionnement HTVA et hors subv.			150 821	116 773	107 710	
<i>dont droits d'entrée</i>			107 594	82 877	80 867	
<i>dont autres recouvrements</i>			43 227	33 896	26 844	
Dépenses de fonctionnement			693 266	723 943	797 756	
<i>dont personnel</i>			367 242	388 714	435 861	
<i>dont énergie</i>			33 187	25 906	32 224	
Solde fonctionnement			-542 445	-607 170	-690 046	
Dépenses d'investissement			1 515	1 336	21 330	
<i>dont acquisition de mobilier</i>			1 515	1 336	0	
<i>dont acquisition de véhicules</i>			0	0	21 223	
Solde global			-543 960	-608 506	-711 376	

En Euros

			SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT 1997-2002			
			Versé	Attendu	Total	Part
			€	€	€	en %
Etat			29 939	145 377	175 316	18,36
Europe	Interreg 2 A		81 606	0	81 606	8,54
	Objectif 2		393 296	0	393 296	41,18
Région			91 469	213 429	304 898	31,92
Total					955 116	

**Réponse de M. Philippe LEROY,
Président du conseil général de la Moselle**

Par lettre du 10 novembre 2004

Article L. 241-11 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 ».