



Chambre régionale des comptes
de Poitou-Charentes

Le Président

Poitiers, le 15 décembre 2006

REF. : N° 988

Rod2

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion du Département de la Vienne, arrêté par la Chambre régionale des comptes le 26 octobre 2006, vous a été notifié le 8 novembre 2006.

En application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, vous pouviez y apporter une réponse écrite dans le délai d'un mois suivant sa réception.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives auquel sont jointes les réponses adressées au greffe de la Chambre.

Ce rapport, accompagné des réponses, devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, après avoir fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et avoir été joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il devra donner lieu à un débat. Je vous précise que, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité concernée.

Vous voudrez bien indiquer au greffe de la juridiction la date de cette réunion.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1 rapport

Nicolas BRUNNER

Monsieur le Président
du Conseil Général de la Vienne
Hôtel du département
BP 319
86008 POITIERS

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE POITOU-CHARENTES**

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**GESTION DU DEPARTEMENT DE LA VIENNE
EXERCICES 1997-2004**

SEANCE DU 26 OCTOBRE 2006

La Chambre a examiné la situation financière du département de la Vienne et plus précisément l'impact du transfert de nouvelles compétences sociales, le financement de l'investissement ainsi que la fiabilité des comptes. La seconde partie du rapport est consacrée à la cession puis au rachat du Parc du Futuroscope. Enfin, le contrôle a porté sur les politiques sociales : aide sociale à l'enfance, politique en faveur des personnes âgées et actions d'insertion.

L'entretien préalable prévu par l'article L.241-7 du code des juridictions financières, avec le président du Conseil général, M. Fouché, a eu lieu le 6 mars 2006. Par courrier du 28 février 2006, M. Monory, ancien président, a indiqué se faire représenter par M. Fouché.

Lors de sa séance du 27 avril 2006, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 28 juin 2006 à Monsieur le Président du Conseil Général et à Monsieur René Monory, ancien président.

Des extraits des observations les concernant ont été adressées le même jour à la société Philippe Amaury Editions ainsi qu'à la banque Lazard.

Le Président du Conseil Général a répondu le 29 septembre 2006 après obtention, à sa demande, d'un délai complémentaire expirant le 30 septembre 2006.

La société Philippe Amaury Editions et la banque Lazard ont respectivement répondu le 23 et le 25 août 2006.

Le Président René Monory n'a pas répondu à la communication de la Chambre.

Lors de sa séance du 26 octobre 2006, la Chambre a arrêté les observations récapitulées dans le sommaire qui suit :

Sommaire :

1.	La situation financière du département de la Vienne.....	3
1.1.	Les résultats financiers de la gestion départementale	3
1.2.	La section de fonctionnement	4
1.3.	La section d'investissement	12
1.4.	Le financement des investissements.....	14
1.5.	La consolidation et la fiabilité des comptes.....	18
2.	La cession et le rachat du Parc du Futuroscope.....	21
2.1.	Historique du Parc du Futuroscope	21
2.2.	La cession du Parc du Futuroscope	22
2.3.	La reprise du Parc du Futuroscope par le département	23
2.4.	Bilan après création-cession-reprise du Parc du Futuroscope	25
3.	L'aide sociale départementale	27
3.1.	L'aide sociale à l'enfance	27
3.2.	La politique en faveur des personnes âgées dans la Vienne	31
3.3.	Le volet Insertion du RMI	43

1. LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT DE LA VIENNE

La situation financière du département de la Vienne a été examinée au titre des exercices 1997 à 2004. La comparabilité des agrégats et des ratios généralement utilisés a nécessité divers retraitements en raison d'évènements exogènes de deux ordres : d'une part, la mise en place de la nouvelle instruction budgétaire et comptable M52 à partir du 1^{er} janvier 2003 et d'autre part, les modifications qui ont affecté le périmètre des compétences départementales ainsi que la structure des recettes.

Les modifications de périmètre de l'action départementale ont concerné au cours de la période sous revue l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) depuis le 1^{er} janvier 2002 et depuis le 1^{er} janvier 2004, le versement des allocations RMI.

La structure des recettes s'est également trouvée modifiée sous le double effet, d'une part, des changements intervenus dans la fiscalité départementale et du reclassement des compensations y afférentes en DGF en 2004 et en second lieu, de la part croissante des recettes visant à compenser les nouvelles compétences exercées par le département de la Vienne.

La section d'investissement a donné lieu également à retraitements de manière à faire apparaître les politiques conduites par le département. L'analyse de cette section a permis de déceler des mouvements comptables qui affectent significativement le niveau des résultats ; en particulier, le sort réservé à l'emploi des recettes liées à la cession des titres « Futuroscope » en 2000.

En raison de leur caractère significatif, certains flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes ont été intégrés à l'examen de la situation financière du département pour expliciter, le cas échéant, le niveau des résultats dégagés ou l'endettement.

Tant en ce qui concerne la section de fonctionnement que la section d'investissement, la Chambre n'a pas limité son examen aux grands agrégats habituellement dégagés et commentés. Elle s'est également attachée à apprécier la fiabilité des comptes et la validité de certains mouvements comptables.

1.1. LES RESULTATS FINANCIERS DE LA GESTION DEPARTEMENTALE

Le tableau 1 récapitule les résultats de la gestion départementale de 1997 à 2004, tels qu'ils figurent aux comptes administratifs, incorporant les reports d'un exercice sur l'autre.

Jusqu'en 2002, dernier exercice où s'applique la procédure du prélèvement d'une section à l'autre au cours du même exercice, il est constaté que le report en section de fonctionnement est supérieur au déficit reporté en investissement. Le résultat global présente une confortable stabilité. En 2003, le résultat global présente un déficit de 1,253 M€ qui résulte d'une forte réduction des recettes liée à la chute des recettes réelles en investissement.

Tableau 1

FONCTIONNEMENT	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes	158 076	165 611	168 265	165 136	168 800	188 181	224 810	261 721
Dépenses	152 766	160 960	161 548	170 480	168 125	190 410	206 209	235 763
Résultat de l'exercice	5 311	4 651	6 717	- 5 344	675	- 2 228	18 602	25 958
Report de l'exercice antérieur	27 267	32 577	37 228	43 946	38 602	39 277	37 048	15 250
Résultat de clôture	32 577	37 228	43 946	38 602	39 277	37 048	55 650	41 208
INVESTISSEMENT								
Recettes	81 301	82 897	81 026	147 916	114 718	142 969	122 065	140 065
Dépenses	92 252	87 032	89 518	142 313	113 689	139 743	146 915	120 618
Résultat de l'exercice	- 10 951	- 4 135	- 8 492	5 603	1 029	3 227	- 24 850	19 447
Report de l'exercice antérieur	- 18 335	- 29 286	- 33 421	- 41 913	- 36 310	- 35 280	- 32 054	- 56 903
Résultat de clôture	- 29 286	- 33 421	- 41 913	- 36 310	- 35 280	- 32 054	- 56 903	- 37 457
RESULTAT GLOBAL	3 291	3 807	2 033	2 292	3 997	4 995	- 1 253	3 751

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

A partir de l'exercice 2000, les résultats dégagés ne sont pas significatifs en raison du choix comptable contestable réservé aux placements financiers réalisés par le département en réemploi des fonds qui provenaient de la vente des actions du groupe « Futuroscope » (cf. 1.5.2).

En faisant abstraction des mouvements comptables liés à ces placements et en tenant compte des titres encore détenus au 31 décembre 2004, qui constituent une véritable réserve de 10 M€ pour le département, le résultat global à la clôture de l'exercice 2004 s'établirait à 13,7 M€ au lieu de 3,7 M€

Le passage à la nomenclature M52 en 2003, a supprimé le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement. Il a impacté positivement les résultats de fonctionnement en 2003 et 2004. En contrepartie, le résultat d'investissement de 2003 a été minoré de cette ressource ; celui de 2004 ayant en revanche bénéficié pour la première fois de l'affectation du résultat de 2003.

Après les retraitements utiles pour une meilleure appréhension des résultats financiers, la situation du département de la Vienne n'appelle pas d'observations particulières à la clôture de l'exercice 2004. Cette appréciation devra cependant être complétée en fonction notamment des engagements financiers (opération de reprise du Parc du Futuroscope), des marges de manœuvre autorisées par l'autofinancement et du niveau d'endettement du département de la Vienne.

1.2. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

L'évolution des masses réelles met en évidence une croissance des dépenses réelles (+74 %) plus importante que celle des recettes réelles de fonctionnement (+60 %).

Tableau 2

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes réelles de fonctionnement	156 764	164 364	168 203	164 896	167 111	186 531	203 784	251 464
Evolution (base 100 en 1997)	100	105	107	105	107	119	130	160
Dépenses réelles de fonctionnement	109 403	115 020	121 182	118 383	118 945	142 237	160 964	190 623
Evolution (base 100 en 1997)	100	105	111	108	109	130	147	174

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

Cette évolution résulte notamment du contexte législatif qui a modifié le périmètre de l'action départementale : mise en application en 2002 de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui représente une charge de l'ordre de 25 M€ versement par le département du revenu minimum d'insertion (RMI) à partir de 2004 pour un montant de 30 M€, ou financement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) qui s'est traduit par une participation croissante (multipliée par 4 entre 1997 et 2004 pour atteindre 6,2 M€).

Cependant, le département de la Vienne dégage de manière assez constante une épargne brute de l'ordre de 50 M€ par an.

1.2.1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement, hors prélèvement pour la section d'investissement, ont été reclassées, dans le tableau suivant, de manière à faire ressortir les tendances les plus significatives.

Tableau 3

Dépenses de fonctionnement ¹	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
011 charges générales	26 411	27 601	28 697	25 184	24 456	28 355	28 563	26 277
dont transports scolaires et publics	12 825	13 233	13 666	11 028	11 624	11 810	12 917	12 283
012 charges de personnel	23 340	24 546	25 184	27 626	29 063	32 391	33 229	35 048
dont assistantes maternelles	6 353	7 068	7 565	8 324	8 713	9 991	10 548	11 015
65 contingents et participations	55 880	59 336	63 034	62 442	62 128	78 597	95 860	126 584
dont allocations PSD / APA	-	1 386	2 715	3 124	3 692	18 235	24 776	24 309
dont allocations RMI	-	-	-	-	-	-	-	30 598
dont contingent service incendie	1 509	1 398	2 467	2 150	2 210	2 224	5 734	6 230
66 frais financiers	3 771	3 524	4 267	3 131	3 298	2 895	3 312	2 715
67 dépenses exceptionnelles	25	124	13	17	16	47	17 155	18 763
dont valeurs comptables des immobilisations cédées	-	-	-	-	-	-	16 554	17 924
68 dotations aux amortissements	20 404	20 583	22 344	22 578	23 158	24 903	27 812	25 391
Total	129 831	135 714	143 538	140 978	142 119	167 188	205 931	234 777
Evolution (base 100 en 1997)	100	105	111	109	109	129	159	181

Reconstitution des chapitres sur la base d'une permanence des imputations

milliers d'euros

L'évolution constatée, soit une augmentation de 81 % sur la période, doit être relativisée. En effet, les nouvelles compétences dévolues au département (APA en 2002, RMI en 2004) et les modifications apportées par la nouvelle nomenclature comptable en 2003 (mouvements liés à des éléments de patrimoine comptabilisées en charges exceptionnelles) expliquent à elles seules plus de la moitié de l'augmentation des dépenses de fonctionnement sur la période 1997-2004.

A périmètre constant, c'est-à-dire abstraction faite des nouvelles compétences et des charges exceptionnelles, partiellement compensées par l'Etat pour les premières et équilibrées en recettes pour les secondes, les dépenses de fonctionnement représentent 162 M€ en 2004. De la sorte, les dépenses de fonctionnement ont cru de 32 M€ en sept ans, ce qui représente une augmentation modérée de 4,6 % par an, avec toutefois une accélération en fin de période.

Le ratio des dépenses réelles de fonctionnement rapporté au nombre d'habitants est, dans le département de la Vienne, de 356,60 € par habitant en 2002, qu'il y a lieu de comparer à une moyenne nationale de 447,50 € la même année, soit un écart de 20 % au bénéfice du budget départemental. Rapporté à la totalité de la population du département de la Vienne, cet écart représente un montant tout à fait significatif de l'ordre de 36 M€

¹ Note méthodologique : la répartition peut présenter des différences suite à la transposition de la M51 en M52 ; le prélèvement pour la section d'investissement n'est pas intégré au total.

Les charges de personnel et les contingents et participations, dont l'aide sociale, constituent les postes les plus importants des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de personnel

En volume, les dépenses de personnel représentent le second poste des dépenses de fonctionnement du département de la Vienne (15% en 2004).

Tableau 4

Charges de personnel	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personnels titulaires	9 936	10 242	10 325	11 075	11 572	12 650	13 596	14 605
Assistants maternelles	-	-	-	-	-	-	-	8 015
Personnel non titulaire	2 390	2 443	2 396	2 913	3 023	3 379	2 820	2 684
Vacataires, emplois aidés	-	13	80	315	367	327	285	254
Charges et cotisations	4 341	4 474	4 509	4 733	5 066	5 677	5 866	9 316
Indemnités et CPA	320	305	309	267	322	367	114	173
Total charges de personnel	16 987	17 478	17 619	19 302	20 350	22 399	22 681	35 048
Evolution (base 100 en 1997)	100	103	104	114	120	132	134	206

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

L'augmentation sensible constatée en 2004 résulte de l'intégration, à partir de cet exercice, des rémunérations des assistantes maternelles précédemment comptabilisées dans un autre chapitre de dépenses (« participations et prestations au bénéfice de tiers »).

Les rémunérations des assistantes maternelles, dont le nombre a peu varié en fin de période examinée, sont passées, charges sociales comprises, de 6,3 M€ en 1997 à 11 M€ en 2004. Elles ont contribué à hauteur de 40 % à l'augmentation globale des charges de personnel. Si l'on fait abstraction de ces rémunérations, la hausse des charges de personnel est de 41 % sur la période 1997-2004 soit une augmentation moyenne de l'ordre de 5 % par an.

Outre les majorations liées aux revalorisations des traitements, l'évolution des charges de personnel résulte des recrutements qui ont représenté quelque 150 emplois équivalent temps plein, particulièrement dans les filières administrative et médico-sociale, cette dernière ayant été renforcée à l'occasion de la mise en œuvre de l'APA.

En 2004, les charges de personnel représentent 15 % des dépenses de fonctionnement ; ce ratio demeure inférieur à celui des autres départements appartenant à la même strate de population de 250 000 à 500 000 habitants, dont le taux ressort à 18 %.

Les contingents et participations

Premier poste de dépenses de fonctionnement, le chapitre « contingents et participations » réunit l'ensemble des transferts versés aux tiers, récapitulés dans le tableau 5. Pour permettre une comparabilité satisfaisante pour l'analyse de l'évolution de ce chapitre important de dépenses, ont été exclues les charges de transport et celles des assistantes maternelles.

Tableau 5

Contingents et participations	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Frais séjours et stages	30 720	31 859	31 187	32 460	32 012	33 546	39 548	39 852
Allocations personnes âgées	4 412	4 167	4 453	4 128	4 372	18 545	24 776	24 756
dont PSD et APA	-	1 386	2 715	3 124	3 703	18 235	24 776	24 756
Allocations pers. handicapées	2 173	2 227	2 260	2 297	2 436	2 652	2 888	2 878
Allocations RMI	-	-	-	-	-	-	-	30 598
Actions d'insertion RMI	1 812	1 913	2 062	2 012	2 089	2 241	2 070	2 063
Autres allocations	1 441	1 457	1 516	1 866	2 219	2 442	2 436	2 788
Etablissements d'enseignement	2 853	2 913	3 004	3 094	3 195	3 299	3 388	3 469
Service incendie	1 509	1 398	2 467	2 150	2 210	2 224	5 734	6 230
Subventions	4 935	5 254	6 101	6 632	6 836	7 138	7 247	7 756
Remb. de frais à collectivités	636	697	735	542	560	481	455	783
Honoraires médicaux	1 201	1 789	2 577	726	170	16	17	-
Indemnités et formation élus	912	957	995	1 002	1 033	1 039	1 485	1 500
Autres participations	3 276	4 718	5 677	5 534	5 013	5 135	5 817	3 911
Total	55 880	59 348	63 033	62 442	62 145	78 757	95 861	126 583
Evolution (base 100 en 1997)	100	106	113	116	111	145	172	227

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

milliers d'euros

Il ressort du tableau une augmentation de 127 % sur la période 1997-2004. Cette hausse importante résulte principalement des versements de l'APA et du RMI. Hors ces allocations, l'évolution de ce poste de dépenses est resté contenue : 29 % sur la période, soit une croissance annuelle moyenne de 3,5 %.

Dans le cadre de l'aide sociale, les frais d'hospitalisation et forfaits journaliers, d'hébergement en foyers de l'enfance, en maison de retraite et en centres d'aide par le travail pour handicapés constituent la première dépense. Même si leur part s'est amenuisée, de 51% en 1997 à 31% en 2004, ces dépenses ont augmenté de 30 % sur la période. Jusqu'en 2003, le deuxième poste correspond aux allocations pour les personnes âgées : les dispositifs qui se sont succédé ont entraîné un alourdissement important de la charge, qui est passée de 4,4 M€ en 1997 à 24,8 M€ en 2003 et 2004. En 2004, le versement des allocations du RMI, de l'ordre de 30,5 M€, a accru significativement la masse globale des allocations.

S'agissant des contingents, la dépense la plus importante est la participation au SDIS de la Vienne, qui a connu une très forte augmentation consécutive à la « départementalisation » de l'établissement public et à son nouveau mode de financement. Suite au gel des contributions des communes et des EPCI, la contribution du département est passée de 1,5 M€ en 1997 à 6,2 M€ en 2004 (+315 %). Le SDIS a choisi de ne pas emprunter pour financer ses équipements. Dorénavant, le département a un rôle prépondérant dans sa gestion et son financement, qui exigent une concertation et une programmation pluriannuelle.

Les dépenses sociales

En matière d'aide sociale, le champ d'intervention des départements s'est élargi depuis 1983. Les conseils généraux ont pris en charge les programmes départementaux d'insertion pour les allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), à la suite des lois de 1988 et de 1992. Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'Etat a transféré aux départements le versement de l'allocation RMI. Pour favoriser l'autonomie des personnes âgées dépendantes, le législateur² a confié aux départements la mise en œuvre de la nouvelle allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui s'est substituée aux prestations antérieures (Allocation Compensatrice pour Tierce Personne et Prestation Spécifique

² Loi n° 2001-647 du 20/07/2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

Dépendance) et a élargi le nombre des bénéficiaires. L'Etat assume, depuis 2000, la prise en charge des dépenses de santé des plus démunis, au moyen de la couverture maladie universelle (CMU)³.

Comme l'ensemble des départements⁴, la Vienne consacre plus de 60% de ses dépenses réelles de fonctionnement à l'aide sociale. Avec le versement de l'allocation RMI, ce taux atteint 70%. Le montant des dépenses brutes a doublé de 1997 à 2004, passant de 65 M€ à 131 M€

En contrepartie, les départements perçoivent des recettes liées à ces dépenses :

- recouvrements auprès des bénéficiaires, ayants droit et successions ;
- contributions d'autres collectivités ;
- dotations de l'Etat pour compenser les transferts de compétences (DGF compensant les contingents d'aide sociale, part de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers) ;
- fonds de financement de l'APA.

Dans la Vienne, ces recettes ont représenté 21 M€ en 1997 et 36 M€ en 2003. Elles ont atteint 70 M€ en 2004, avec le versement de la part TIPP.

Tableau 6

Dépenses nettes d'aide sociale	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total des dépenses brutes	65 243	68 264	70 893	68 939	70 313	88 533	99 442	131 334
Total des recettes affectées à l'aide sociale	21 433	21 961	21 894	22 083	22 076	27 670	36 918	70 475
Total des dépenses nettes	43 811	46 303	48 999	46 857	48 237	60 938	62 524	60 859

milliers d'euros

Après déduction de l'ensemble de ces recettes, les dépenses d'aide sociale à la charge du département s'avèrent relativement stables jusqu'en 2001. Néanmoins, les dépenses nettes ont augmenté de 17 M€ entre 1997 et 2004, particulièrement affectées par la hausse de 12,7 M€ de 2001 à 2002 (+ 29%) qui coïncide avec la mise en œuvre de l'APA en 2002. Si le département de la Vienne consacre aux dépenses sociales une part moindre, par habitant, que la moyenne des départements, la progression des dépenses sociales nettes, sur la période 1999 à 2004, est quatre fois plus forte dans la Vienne qu'au plan national. (Cf. ANNEXE 1)

Compte tenu du montant croissant des dépenses d'aide sociale, le Conseil général a mis en place des contrôles sur l'utilisation des crédits et l'évaluation des coûts : un contrôleur de gestion a été recruté à cette fin.

1.2.2. Les recettes de fonctionnement

Tableau 7

Recettes de fonctionnement	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
70 exploitation & domaine	796	380	4	4	3	29	286	408
72 travaux en régie	74	57	78	79	-	385	-	39
73 impôts et taxes	88 129	94 662	97 614	95 941	87 171	91 126	101 407	138 970
74 dotations Etat	38 990	40 399	44 408	56 804	68 536	75 414	90 297	90 566
74 participations	22 993	23 462	23 015	11 788	11 081	16 407	11 089	10 291
75 autres produits de gestion	5 781	5 404	3 084	279	319	3 170	705	11 190
76 produits financiers	1 274	1 226	18	204	1 646	1 618	485	371
77 produits exceptionnels	14	6	19	10	10	1	20 263	8 900
Total	158 052	165 595	168 240	165 110	168 768	188 150	224 533	260 735
Evolution (base 100 en 1997)	100	105	106	104	107	119	142	165

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

³ Loi n° 99-641 du 27/07/1999 portant création de la Couverture Maladie Universelle (CMU)

⁴ Source : Ministère de la Santé et de la Solidarité, DREES, document de travail n° 81, avril 2005, p. 8

Au cours de la période sous revue, les produits de fonctionnement ont été affectés par de multiples réformes qui ont significativement modifié leur répartition entre recettes propres et transferts (dotations). Le tableau 7 reprend par chapitre les recettes perçues par le département au cours de la période 1997-2004.

Au regard de l'évolution des recettes de fonctionnement, doivent être distinguées deux périodes :

- la première, de 1997 à 2001, est marquée par une grande stabilité ;
- la seconde, relative aux trois derniers exercices, est marquée par une forte progression résultant essentiellement des recettes perçues du Fonds de financement de l'APA à partir de 2002, de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) à compter de 2004 et de produits exceptionnels, contreparties d'opérations d'ordre équilibrées en dépenses.

La majoration ainsi constatée de 65 % ne reflète donc pas complètement l'accroissement des produits directement disponibles pour l'action départementale. En effet, au cours des trois derniers exercices, le département a perçu des recettes destinées notamment à compenser en tout ou partie les compétences nouvelles, l'APA ou les allocations de RMI.

Les contributions directes

Des modifications structurelles ont affecté les diverses catégories de recettes de fonctionnement. Ainsi, les contributions directes qui représentent près de la moitié des recettes réelles de fonctionnement évoluent de la manière suivante :

Tableau 8

Evolution des contributions directes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Contributions directes	57 494	62 695	63 903	64 226	65 686	67 985	76 187	81 319
Dotations de compensation de l'Etat	9 375	10 509	10 666	13 653	14 508	17 775	17 792	7 145
Total contributions et compensations	66 869	73 204	74 569	77 879	80 194	85 760	93 979	88 464
Evolution (base 100 en 1997)	100	109	112	116	120	128	141	132
Rappel des recettes réelles de fonct.	158 038	165 589	168 221	165 100	168 757	188 148	204 269	251 835
Part des contributions directes / RRF	42%	44%	44%	47%	48%	46%	46%	35%

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

Le décrochage observé en 2004 résulte de l'intégration de certaines compensations fiscales dans la dotation générale de fonctionnement (DGF). En revanche, les produits de la fiscalité directe locale découlent des décisions de l'assemblée départementale. En dépit de bases fiscales inférieures à la moyenne nationale, les taux d'imposition restent modérés et inférieurs aux moyennes nationales quelque soit la nature de l'impôt en cause comme l'indique le tableau qui suit :

Tableau 9

Taux des contributions	1999	France 1999	2000	2001	2002	2003	2004	France 2004
Taxe d'habitation	5,69%	5,94%	5,35%	5,30%	5,46%	5,90%	6,08%	6,35%
Taxe foncière propriétés bâties	6,65%	8,15%	6,25%	6,19%	6,38%	6,89%	7,10%	8,84%
Taxe foncière propriétés non bâties	13,12%	19,78%	12,33%	12,21%	12,58%	13,59%	14,00%	21,72%
Taxe professionnelle	5,84%	6,74%	5,49%	5,44%	5,60%	6,05%	6,23%	7,47%

Sources : comptes administratifs, statistiques DGCL (moyenne France métropolitaine)

Les taux d'imposition ont été réduits en 2000 et 2001 à la suite de la cession du Parc du Futuroscope. Cependant, les augmentations votées au titre des années 2002 à 2004 les ont ramenés à un niveau proche de celui de 1999. Entre 2000 et 2004, les produits fiscaux progressent deux fois plus (29 %) par rapport à la moyenne nationale (15 %). Malgré ce rattrapage, le produit de la fiscalité directe par habitant demeure, dans le département de la Vienne, nettement inférieur à la

moyenne nationale. Il représente 201,60 € contre 259,30 €, soit un écart de 29 % ; en 2000, il était de 156,60 € contre 225,60 €, l'écart étant alors de 44 %. Le niveau actuel de la fiscalité directe locale confère, en tant que de besoin, une réelle marge de manœuvre à l'assemblée départementale.

Les taxes et impôts indirects

S'agissant des taxes et des impôts indirects, ce poste de recettes a également connu dans ses composantes des évolutions contrastées liées aux modifications législatives telles que la suppression de la « vignette automobiles » intégrée dorénavant à la dotation générale de décentralisation (DGD) ou le versement d'une fraction de la TIPP en compensation du versement des allocations du RMI par le département, à partir de l'année 2004. A ce titre, le Conseil général a perçu 28 M€ de TIPP alors que le montant des allocations de RMI versées au cours de la même année s'élève à 30,6 M€. La différence de 2,6 M€ a été financée par le département, en attendant le versement du reliquat par l'Etat, lequel n'est intervenu qu'en 2005.

La part départementale sur les droits de mutation a vu son rendement très sensiblement amélioré au cours de la période 1997-2004, avec une accélération très nette à partir de 2002 : son produit est passé de 14,6 M€ à 25,7 M€ (+76%). Ce surplus de recettes est à mettre au crédit d'un marché immobilier particulièrement dynamique qui, en cas de recul, entraînerait une diminution des recettes départementales, avec effet immédiat.

Les dotations

Les dotations de l'Etat, dont les montants sont recensés dans le tableau 10, représentent près du tiers des recettes réelles du département.

Tableau 10

Dotations	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dotation forfaitaire des départements	7 452	7 582	7 896	8 011	8 384	9 045	9 451	42 912
Dotation de péréquation	8 409	8 255	8 380	20 325	8 189	8 414	8 586	4 769
DGF contingent aide sociale	-	-	-	-	12 160	12 657	12 950	20 966
DGF garantie progression minimale	-	160	-	96	84	21	-	-
Dotation générale de décentralisation	13 755	13 893	17 466	14 720	25 211	27 502	28 215	3 180
Participation du Fonds de financement APA	-	-	-	-	-	6 076	13 327	11 612
Total	29 615	29 890	33 742	43 151	54 028	63 716	72 529	83 439
Evolution (base 100 en 1997)	100	101	114	146	182	215	245	282
Part des contributions directes / RRF	19%	18%	20%	26%	32%	34%	36%	33%

Source : comptes administratifs

milliers d'euros

Elles ont fait l'objet de plusieurs réformes récentes. La première a trait à la suppression du contingent d'aide sociale précédemment versé par les communes et remplacé par une dotation de l'Etat après réduction de la DGF des communes. La seconde a modifié la dotation forfaitaire des départements en y intégrant, à partir de 2004, les montants correspondant à la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle, de la part « impôts ménages » et 95% de la dotation générale de décentralisation. En dernier lieu, depuis 2002, les dotations comprennent la participation du Fonds de financement de l'APA.

Les multiples réformes qui ont touché les transferts reçus de l'Etat associées aux nouvelles compétences ont sensiblement modifié la composition des recettes au détriment de celles sur lesquelles le département peut agir de sa propre initiative. Cette nouvelle donne doit être prise en considération en ce qui concerne la stratégie financière du département.

1.2.3. La capacité d'autofinancement brut

L'autofinancement brut est égal à la différence entre les produits réels de fonctionnement (hors cessions d'immobilisations) et les charges réelles (charges de gestion et frais financiers) donnant lieu respectivement à encaissement et décaissement. Il représente l'excédent dégagé par la section de fonctionnement au cours d'un exercice. Il est destiné à couvrir le remboursement en capital des emprunts, à financer les investissements et à alimenter le fonds de roulement. Au cours de la période sous revue, l'autofinancement a varié comme suit :

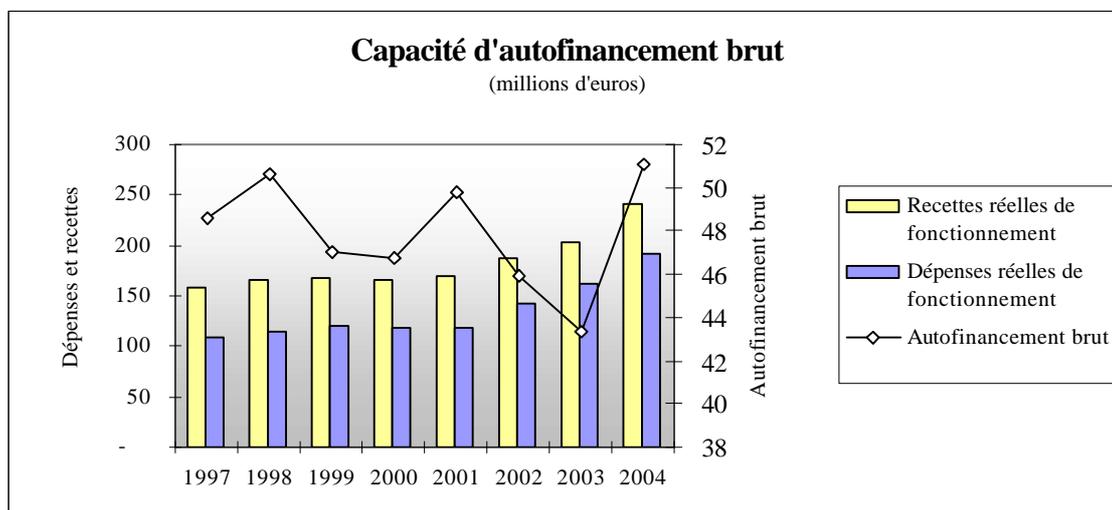
Tableau 11

CG 86 - Budget principal	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat de fonctionnement	5 311	4 651	6 717	- 5 344	675	- 2 228	18 602	25 958
Produits exceptionnels (-)	14	6	19	10	10	1	20 263	19 077
Dépenses exceptionnelles (+)	25	124	13	17	16	47	17 155	18 763
Dotations aux amortissements (+)	20 404	20 583	22 344	22 578	23 158	24 903	27 812	25 391
Prélèvement en fonctionnement (+)	22 910	25 230	17 984	29 476	25 974	23 190	-	-
Capacité d'autofinancement brut	48 636	50 581	47 040	46 717	49 812	45 911	43 306	51 035
Evolution (base 100 en 1997)	100	104	97	96	102	94	89	105

Source : comptes de gestion

En italique, données retraitées

En milliers d'euros



La progression des charges réelles étant plus forte que celle des recettes de fonctionnement, progression s'accroissant à partir de l'exercice 2002, l'autofinancement brut a été marqué par un repli de 11 % entre 1997 et 2003. En 2004, la situation s'inverse avec une progression de 18 % (+7,7 M€) qui maintient cependant un niveau proche de celui de 1997. La cause de ce ressaut n'est pas la part de la TIPP (28 M€), mais plutôt la vigueur du marché immobilier qui a généré une hausse des droits de mutation (4,4 M€) et la réforme des dotations de l'Etat et des compensations fiscales (5,5 M€). Aussi, cette amélioration doit-elle être considérée comme conjoncturelle et ponctuelle.

Se situant autour de 50 M€, la capacité d'autofinancement brut est relativement stable sur la période, la progression des dépenses de gestion étant compensée par celles des recettes de fonctionnement. Il est néanmoins observé que l'équilibre de la section de fonctionnement tend à se rigidifier. Outre une baisse en euro constant, cet indicateur fondamental des marges de manœuvre du département subit une dégradation tendancielle au regard du niveau de l'autofinancement rapporté aux recettes réelles de fonctionnement.

Tableau 12

Taux d'épargne	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Autofinancement / RRF	30,8%	30,5%	28,0%	28,3%	29,5%	24,4%	21,2%	21,1%

1.3. LA SECTION D'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'équipement ont été reclassées en fonction de leur objet, sur la période la plus récente (2000-2004). Le tableau 13, détaillé en ANNEXE 2, distingue ainsi cinq catégories de dépenses d'investissement, permettant de distinguer les dépenses d'équipement et les subventions, les opérations exceptionnelles ou financières, les acquisitions des valeurs du Trésor, l'annuité d'emprunt et les mouvements comptables d'ordre au sein de la section d'investissement.

Tableau 13

Dépenses d'investissement de l'exercice	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses d'équipements et subventions	48 002	59 039	61 971	59 033	65 555
Opérations exceptionnelles et/ou financières	11 601	9 055	26 320	26 177	23 815
Acquisition de valeurs du Trésor	27 190	27 440	24 382	10 299	9 987
Capital de l'annuité (hors droit de tirage)	5 360	5 438	5 593	6 171	7 499
<i>Opérations d'ordre</i>	<i>50 161</i>	<i>12 717</i>	<i>21 476</i>	<i>45 235</i>	<i>13 762</i>
Total	142 313	113 689	139 743	146 915	120 618
Evolution (base 100 en 1997)	100,0	79,9	98,2	103,2	84,5

milliers d'euros

Sur la période la plus récente, l'évolution des dépenses d'investissement est marquée par de très fortes variations, qui correspondent principalement aux opérations financières suivantes :

- 2000 : acquisition puis cession de titres financiers (OAT) puis acquisition d'autres titres financiers (BTAN) ;
- 2001 : cession et acquisition des titres financiers ;
- 2001 : effort financier accentué pour des équipements (voirie, enseignement...) ;
- 2002 : cession et acquisition des titres financiers pour un montant moindre ;
- 2002 : acquisition des actions de la SEM nouvelle du Futuroscope ;
- 2003 : remboursement des dotations en contrepartie d'un prêt accordé au budget annexe « Locations hôtel d'entreprises » ;
- 2004 : cession et acquisition des titres financiers ;
- 2004 : opérations comptables relatives à la cession de l'immeuble « Arobase 4 ».

Les masses recensées qui comprennent les mouvements d'ordre, ainsi que les mouvements financiers et les opérations exceptionnelles ne sont pas significatives de l'effort départemental d'équipement. Seront examinées ensuite les mouvements financiers dont les enjeux peuvent être déterminants pour les équilibres financiers futurs.

1.3.1. Les dépenses réelles d'équipement

Les dépenses réelles d'équipement présentent une croissance de 37 % sur la période.

Tableau 14

Dépenses d'équipement	2000	2001	2002	2003	2004
Travaux et équipements pour les services	4 382	5 950	5 791	3 954	4 631
Culture, vie sociale, sports et loisirs	3 747	3 066	3 312	3 492	6 204
Développement économique et touristique	5 513	4 114	5 118	3 571	4 028
Enseignement et formation	6 527	12 781	13 863	12 881	12 147
Voirie	13 146	20 366	18 063	21 148	23 606
Réseaux et infrastructures	14 303	12 061	15 178	13 109	13 677
Equipements sanitaires et sociaux	384	702	646	879	1 262
Total des dépenses d'équipement	48 002	59 039	61 971	59 033	65 555
Evolution (base 100 en 1997)	100,0	123,0	129,1	123,0	136,6

milliers d'euros

Il est ainsi relevé un accroissement sensible, à partir de 2001, des dépenses consacrées aux travaux de voirie et au secteur de l'enseignement et de la formation. Le Conseil général de la Vienne a accru ses dépenses réelles d'équipement de 10 M€ à 16 M€ par an par rapport à 2000, soit plus de 53,5 M€ cumulés sur les exercices 2001 à 2004.

Le doublement de l'effort consenti dans le domaine de l'enseignement et de la formation entre 2000 et 2004 résulte essentiellement des participations croissantes du département à l'implantation de filières et à l'équipement d'établissements d'enseignement supérieur. Les sommes allouées ont progressé de 1,6 M€ en 2000 à 5 M€ en 2004. Quelque 6 M€ par an sont consacrés à la rénovation et à l'informatisation des collèges, soit une moyenne de 400 € par élève en collège public, alors que ce montant est estimé à 843 € au plan national (référence 2003).

Les travaux de voirie représentent, de 2001 à 2004, la principale dépense d'investissement du département de la Vienne. La voirie départementale compte, avant le transfert des routes nationales à intervenir, près de 4 500 km. La période est marquée par une forte progression, à partir de 2001, des dépenses dédiées à ce secteur. Sur un montant total de 96,3 M€ sur 5 ans, 77 M€ ont été investis dans la voirie départementale. Le solde a été employé à des cofinancements concernant le réseau national (8,5 M€ en 5 ans) et à des subventions de l'ordre de 2 M€ par an pour financer des travaux communaux. Le montant moyen des dépenses de voirie par kilomètre ressort, en 2003, à 3 700 € que l'on peut comparer à la moyenne nationale qui s'établit à 8 687 € la même année. La différence peut s'expliquer, au moins en partie, par la part importante d'un réseau national structurant et particulièrement sollicité dans le département de la Vienne et par un réseau départemental qui n'exigerait pas d'ouvrages complexes et coûteux.

Le département intervient également en matière d'infrastructures en finançant, pour l'essentiel par voie de subventions (64 M€ sur la période 2000-2004), les réseaux communaux tels que notamment voirie, assainissement ou la couverture de la téléphonie mobile.

Au cours de la période, le département a également investi dans la rénovation de l'aérogare de Poitiers et dans la construction de la gare TGV du Futuroscope. S'agissant de ce dernier équipement, le département a décidé de construire une gare TGV reliée directement par une passerelle au parc de loisirs afin de favoriser l'accès au Futuroscope. Cet équipement dont les coûts ont été principalement supportés au cours des années 1999- 2001 a représenté un investissement de 9,3 M€. Si l'on considère que la gare du Futuroscope a vocation à desservir principalement le parc de loisirs et que la plupart des voyageurs sont comptabilisés deux fois puisqu'ils repartent, le même jour, par la même gare qu'à leur arrivée, ce n'est guère plus de 100 000 voyageurs, la meilleure année c'est-à-dire 2001, qui ont utilisé cet équipement pour se rendre au Futuroscope. Sur la période 2000-2004, la moyenne annuelle peut être estimée à 75 000 voyageurs. La fréquentation s'est donc révélée décevante.

Tableau 15

Fréquentation de la gare TGV	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de voyageurs en montée et descente	115 862	215 489	180 700	121 701	117 478
Evolution (base 100 en 2000)	100,0	186,0	156,0	105,0	101,4

Source : Direction SNCF - Bordeaux

Par son utilisation contra cyclique, cet équipement connaît une fréquentation limitée. S'il est malaisé de mesurer la pertinence de ce projet au moment de sa décision, on peut néanmoins évaluer à 4 € par voyageur le coût supporté par le département pendant la période d'amortissement.⁵ Le département relève cependant un léger redressement de la fréquentation à partir de 2005 ; il estime

⁵ Note méthodologique : calcul établi sur la base d'un amortissement sur 30 ans et d'une moyenne de 75 000 voyageurs par an, soit 9,3 M€ / 30 ans / 75 000 voyageurs

d'autre part que cet équipement doit bénéficier à l'avenir du développement des zones d'activités environnantes.

1.3.2. Les mouvements financiers

Parmi les principales dépenses relevées sous cette rubrique au cours de la période 2000-2004 figurent celles liées au Parc du Futuroscope et celles relatives au budget annexe « Locations hôtel d'entreprises ».

Par délibération du 23 septembre 2002, le Conseil général a approuvé la création de la SEM nouvelle du Parc du Futuroscope afin que puisse être reprise, dès le 19 novembre 2002, l'exploitation du parc de loisirs. Le Conseil général a ensuite approuvé, le 22 octobre, les statuts de cette société constituée au capital de 40 M€ Les dotations en capital, à la création de la société et à l'occasion des augmentations ultérieures de capital, ont représenté un montant global de 36 M€ Le niveau des engagements du département de la Vienne, à la fin de l'année 2005, au capital de la SEM nouvelle du Parc du Futuroscope a été porté à 45,6 M€ Compte tenu des pertes dégagées par la société qui sont quasiment équivalentes à ses fonds propres, il serait de bonne gestion que le département provisionne une part significative, voire la totalité du montant de sa participation dans la SEM nouvelle du Parc du Futuroscope. Contrairement à ce que soutient le département, la constitution d'une provision pour dépréciation de titres de participation serait conforme à la nomenclature M52 applicable aux départements. Cette nomenclature (cf p100 et s.) précise, en effet, que « le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général... chaque risque ou dépréciation doit être apprécié de manière telle que les budgets et les comptes traduisent le plus fidèlement possible la réalité de la situation financière de la collectivité à un moment donné ».

En tout état de cause, le département devra constater, dès l'exercice 2006, la perte consécutive à la réduction de capital de la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope pour la part lui revenant soit 48,4 M€

L'équipement emblématique du département de la Vienne a également bénéficié, depuis 1999, de participations sous formes de dotations au budget annexe « Futuroscope ». Le budget annexe est destiné à retracer en produits les loyers des SEM établies sur le site du Futuroscope dans le cadre d'un bail administratif et en dépenses les investissements nouveaux et l'entretien à la charge du propriétaire. La faiblesse des recettes, résultant des baisses de loyers consenties par le département, l'a conduit à équilibrer ce compte annexe par des dotations. Entre 1999 et 2004, le budget annexe a ainsi reçu près de 20 M€; une partie de l'unique excédent de fonctionnement constaté en 2001 a été reversée au budget principal pour un montant de 2,4 M€ le montant net de la participation du département à ce titre représente par conséquent 17,6 M€

Le budget annexe « Locations hôtel d'entreprises » a également bénéficié de dotations qui ont participé au financement de ses investissements. Contrairement à ce qui a été relevé sur le budget annexe « Futuroscope », ces dotations ont été transformées en prêt assorti d'intérêts dont les annuités sont régulièrement reversées au budget principal. Cette dernière opération est donc financièrement neutre sur les finances départementales.

1.4. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

1.4.1. Les recettes réelles d'investissement

Le tableau 16 restitue l'évolution globale des recettes d'investissement (+ 72%) :

Tableau 16

Evolution des recettes d'investissement	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes réelles d'investissement	27 524	22 608	14 744	12 330	19 487	16 085	10 130	28 933
Cession de titres et valeurs mobilières	-	-	166	54 711	27 391	42 504	15 789	4 386
Nouveaux emprunts et dettes assimilées	-	10 671	12 196	4 573	5 349	12 959	21 833	20 000
Opérations d'ordre au sein de la section	10 443	3 736	12 380	24 244	12 540	21 476	44 395	13 446
dont ligne de trésorerie CLTR	-	-	3 049	7 114	11 180	18 693	11 307	5 082
Opération d'ordre de section à section	20 424	20 652	23 592	22 578	24 006	26 747	29 917	32 899
Prélèvement (ou affectation en 2004)	22 910	25 229	17 947	29 479	25 945	23 198	-	40 400
Total	81 301	82 897	81 026	147 916	114 718	142 969	122 065	140 065
Evolution (base 100 en 1997)	100,0	102,0	99,7	181,9	141,1	175,9	150,1	172,3

Sources : comptes de gestion

milliers d'euros

Les recettes réelles d'investissement comprennent des dotations, le FCTVA, et des participations affectées aux travaux, globalement stables autour de 10 M€ de 2000 à 2004.

Ont été distinguées les ventes successives de titres et valeurs mobilières de 2000 à 2004.

La ligne de trésorerie des contrats de prêt à long terme renouvelable, en principe remboursée sur l'exercice, a été déduite du montant des nouveaux emprunts, pour être ajoutée aux opérations d'ordre équilibrées au sein de la section d'investissement.

1.4.2. L'évaluation du besoin de financement

La Chambre a examiné la section d'investissement, en distinguant d'abord la part entre les dépenses et les recettes récurrentes, puis les mouvements comptables qui s'équilibrent au sein de la section, pour évaluer le besoin de financement, avant la signature de nouveaux emprunts.

Tableau 17

Evaluation du besoin de financement	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rappel : dépenses d'investissement (a)	92 252	87 032	89 518	142 313	113 689	139 743	146 915	120 618
Opérations d'ordre équilibrées en invest.	10 443	3 736	12 380	24 244	12 540	21 476	44 395	13 446
Recettes d'investissement propres	27 524	22 608	14 744	12 330	19 487	16 085	10 130	28 933
Capacité d'autofinancement brut	48 636	50 581	47 040	46 717	49 812	45 911	43 306	51 035
Cessions de titres et valeurs mobilières	-	-	166	54 711	27 391	42 504	15 789	4 386
Ressources potentielles avant emprunt (b)	86 604	76 925	74 330	138 002	109 230	125 977	113 620	97 800
Dépenses restant à financer	5 649	10 107	15 187	4 311	4 459	13 766	33 294	22 818

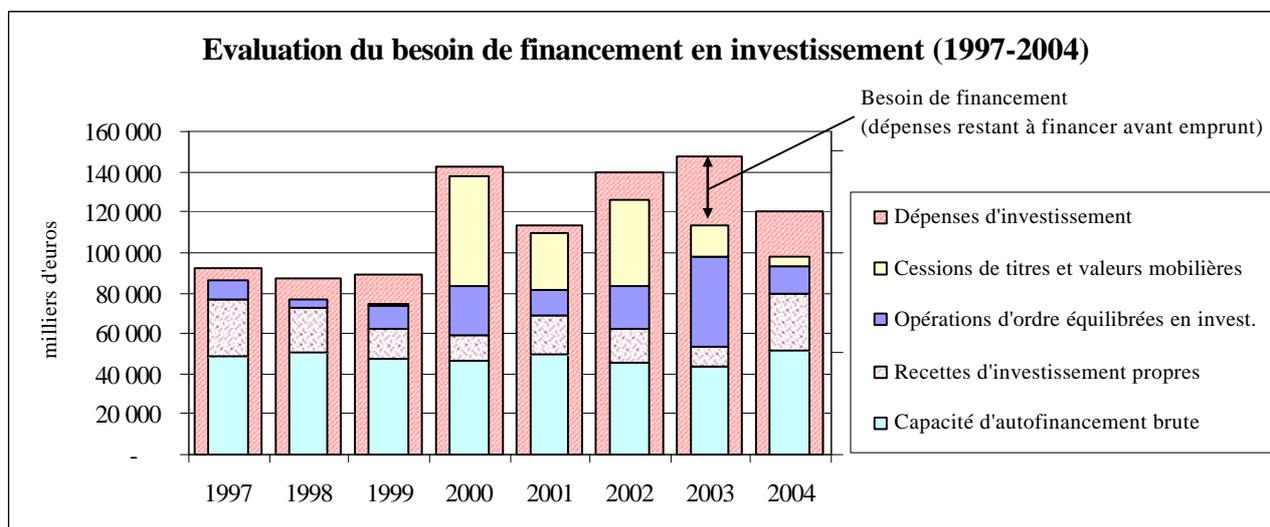
milliers d'euros

La démarche méthodologique est la suivante : l'intégralité des dépenses d'investissement de l'exercice (cf. tableau 13), dont il faut rappeler que le montant est altéré par l'acquisition de titres et valeurs et par des opérations comptables d'ordre, est financée par des recettes d'ordre équivalentes au sein de la section, des recettes propres (FCTVA, subventions, remboursements de prêts...), par la capacité d'autofinancement brut dégagée par la section de fonctionnement et par la cession de titres et valeurs. Les opérations d'ordre, y compris la trésorerie des contrats de prêt à long terme renouvelables, majorent les masses, mais s'équilibrent en dépenses et en recettes au sein de la section et sont donc neutres pour cette analyse.

Le fort accroissement des dépenses, constaté à partir de 2000, est consécutif à l'aliénation du parc du Futuroscope. Le Conseil général a engagé de nouvelles dépenses d'équipement et réalisé des placements financiers. Les placements en valeurs du Trésor sont partiellement renouvelés d'année en année, le solde étant utilisé comme épargne, au fur et à mesure des besoins (cf. 1.5.2). En 2000, le montant élevé des cessions de titres et valeurs mobilières intègre la vente des titres de la

SEM qui ont été transformés en valeur du Trésor, avant d'être revendus pour souscrire à d'autres placements.

Illustrant le tableau 17, le graphique ci-dessous superpose au total des dépenses d'investissement les ressources potentielles dont dispose le département avant emprunt.



A la suite de cette analyse, les conclusions suivantes peuvent être formulées :

- Un besoin de financement croissant de la section d'investissement apparaît, estimé à 14 M€ en 2002, 33 M€ en 2003 et 27 M€ en 2004, sachant que l'atténuation en 2004 résulte du remboursement exceptionnel d'un prêt par le budget « location hôtel d'entreprises » ;
- La stabilité de la capacité d'autofinancement brut (environ 50 M€ que dégage annuellement la section de fonctionnement, en dépit du caractère conjoncturel de certaines recettes) montre que les dépenses supplémentaires d'investissement génèrent l'accroissement du besoin de financement et non la section de fonctionnement ;
- Le produit de la cession du parc du Futuroscope, de l'ordre de 42 M€, a financé partiellement l'accroissement supplémentaire de dépenses d'équipement dont le cumul est estimé à 53,5 M€ de 2001 à 2004, ainsi que les souscriptions successives au capital de la SEML nouvelle du Futuroscope qui ont atteint 36 M€, entre 2002 et 2004 ;
- Le solde a été couvert par des recettes propres d'investissement et par le recours nécessaire à l'emprunt (37 M€ de 2002 à 2004).

1.4.3. L'endettement

La dette du département de la Vienne se compose de trois éléments :

- les emprunts bancaires dont certains permettent un tirage sur une ligne de trésorerie ;
- la dette envers un groupement d'entreprises (MSTP) chargé de travaux de voirie ;
- les annuités de subventions allouées par le département qui restent à payer.

Tableau 18

Situation d'endettement	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Dettes bancaires au 31/12/N	52 142	57 909	65 814	65 210	65 247	73 572	90 014	102 570
Dettes MSTP au 31/12/N	13 641	9 776	8 091	6 957	6 315	4 964	2 530	692
Annuités de subventions à payer	-	1 613	1 422	1 240	1 115	905	-	-
Total de l'encours au 31/12/N	65 783	69 297	75 327	73 407	72 677	79 442	92 544	103 262
Evolution (base 100 en 1997)	100	105	115	112	110	121	141	157

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

En dépit du recours plus soutenu à l'emprunt entre 2002 et 2004, l'endettement du département de la Vienne reste modeste. Les ratios de dette par habitant et la capacité de désendettement, qui atteint deux ans en 2004, sont satisfaisants.

Tableau 19

Ratios d'endettement	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dettes au 31/12/N (rappel)	65 783	69 297	75 327	73 407	72 677	79 442	92 544	103 262
Capacité d'autofinanc. brute (CAF)	48 623	50 451	47 045	46 710	49 806	45 905	46 414	51 349
Ratio dette / CAF (années)	1,35	1,37	1,60	1,57	1,46	1,73	1,99	2,01
Recettes réelles de fonction.	158 038	165 589	168 221	165 100	168 757	188 148	204 269	251 835
Part de l'annuité / RRF	10,33%	6,45%	8,72%	10,24%	12,18%	15,08%	11,37%	7,08%
Dette par habitant (400 000 hab.)	164 €	173 €	188 €	184 €	182 €	199 €	231 €	258 €
Moyenne dette / habitant*	nd	nd	319 €	283 €	315 €	308 €	296 €	nd

* Source : DGCL - France entière jusqu'en 2000 ; Métropole hors Paris à partir de 2001

Le département détenant des placements de trésorerie et attribuant des emprunts aux budgets annexes qui en assument le remboursement, le calcul de l'endettement net s'établit ainsi qu'il suit :

Tableau 20

Retraitement de la dette	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004
Encours de la dette au 31/12/N (+)	65 783	69 297	75 327	73 407	72 677	79 442	92 544	103 262
Valeurs mobilières de placement (-)	-	-	-	27 193	27 519	9 954	4 464	10 066
Prêts aux budgets annexes (-)	-	-	10 223	19 214	28 164	36 832	37 425	26 908
Encours recalculé au 31/12/N	65 783	69 297	65 104	27 000	16 993	32 656	50 655	66 288
Ratio dette / habitant (400 000 hab.)	164 €	173 €	163 €	68 €	42 €	82 €	127 €	166 €
Evolution (base 100 en 1997)	100	105	99	41	26	50	77	101

Source : comptes de gestion

milliers d'euros

Ce retraitement confirme les spécificités de l'endettement du département de la Vienne :

- un encours de la dette très faible, en soi et au regard de ratios moyens nationaux ;
- un recours marqué à l'emprunt à partir de 2002 ;
- une capacité de désendettement qui reste très satisfaisante, atteignant 2 ans en 2004.

Ainsi, la situation financière du département de la Vienne a été maîtrisée jusqu'en 2002, grâce à une politique de dépenses de fonctionnement contenues et aux recettes dégagées par la vente du parc du Futuroscope. Par la suite, s'ajoutant au coût croissant des politiques sociales (dépendance des personnes âgées, aide sociale à l'enfance et prise en charge des personnes handicapées en particulier), la politique d'équipement départemental, les soutiens financiers apportés à la SEML d'exploitation du parc du Futuroscope et à l'équipement de ce dernier, ont nécessité une hausse de la fiscalité et de l'endettement. Bien que disposant encore d'une marge de manœuvre en matière

d'endettement et de fiscalité, le département doit désormais ajuster ses priorités sur les dépenses d'investissement dont il conserve la maîtrise.

1.5. LA CONSOLIDATION ET LA FIABILITE DES COMPTES

1.5.1. Les budgets annexes

Le département de la Vienne comporte cinq budgets annexes sans autonomie juridique : « réseau image », « locations Hôtel d'entreprises », « Parc du Futuroscope », « assainissement Futuroscope » et « Subventions ». Ce dernier, créé en 2003 dans le cadre de l'expérimentation de la M52, a été supprimé en 2004.

L'analyse des budgets annexes montre qu'ils ne représentent pas un risque significatif susceptible d'altérer la situation financière du département. En 2003, ils représentent ensemble 5% du total agrégé des mouvements réels du budget principal et des budgets annexes. Il s'agit principalement de dépenses d'investissement. Les recettes réelles (y compris les mouvements financiers entre budgets) représentent 7% des recettes réelles totales. Le principal budget annexe, celui du « Parc du Futuroscope », représente 3% de la masse des dépenses du Département.

Les résultats de clôture des budgets annexes, malgré d'importants mouvements financiers d'un exercice à l'autre, sont équilibrés. Toutefois, ces équilibres sont indissociables des dotations allouées par le budget principal. Ainsi, le budget annexe « Parc du Futuroscope » a reçu 15,9 M€ sur la période 1999 à 2003 et une dotation complémentaire de 3,7 M€ en 2004.

Tableau 21

Participations du Département	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Réseau Image	4 236 €	- €	- €	- €	- €	- €
Hôtel d'entreprises		10 222 635 €	4 334 384 €	9 054 561 €	8 778 122 €	- €
Parc du Futuroscope		4 552 081 €	1 886 142 €	- €	5 541 783 €	3 900 721 €
Assainissement Futuroscope						- €

Les budgets annexes, qui ne pèsent pas sur la trésorerie du compte principal, sont peu endettés. Seul le budget annexe « hôtel d'entreprises » a une dette envers le budget principal qui résulte de la transformation en prêt de dotations perçues entre 1999 et 2002, soit 32,4 M€⁶. Depuis, le budget annexe rembourse régulièrement l'annuité de son emprunt.

1.5.2. L'acquisition et la cession de valeurs du Trésor

Disposant de liquidités, après la cession des actions des SEM relatives au Parc du Futuroscope en 2000, le département de la Vienne a acquis des valeurs du Trésor (Obligations assimilables du Trésor (OAT), Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN)) qu'il a cédées pour en acquérir de nouvelles.

Les comptes permettent de retracer sommairement l'historique des opérations financières. Après la cession de Futuroscope, le département a acheté des OAT. La même année, il les a vendues pour acquérir, pour un montant équivalent, des BTAN. Ces valeurs du Trésor ont été par la suite renouvelées à brève échéance, en 2001 et en 2002. Au cours de cette dernière année, il a revendu une partie des BTAN pour dégager plus de 17 M€ de trésorerie. Une partie du solde des BTAN a été renouvelée sous forme d'OAT en 2003. A la fin 2003, le montant des valeurs au Trésor s'élevait à 4,5 M€, alors qu'il était de 27 M€ en 2000. De nouvelles OAT ont été acquises en 2004.

⁶ Conseil général de la Vienne, délibération du 11 avril 2003

Tableau 22

Immobilisations financières	2000	2001	2002	2003	2004
Situation patrimoniale au 31/12/N-1	3	27 193	27 519	9 954	4 464
Achat d'OAT suite à la cession du Futuroscope	25 916	-	-	-	-
Achat de parts sociales de la Caisse d'Epargne	76	-	-	-	-
Achat de titres cotés (BTAN)	27 114	27 440	24 382	-	-
Achat d'OAT	-	-	-	10 299	5 999
Achat parts Localys performances	-	-	-	-	3 988
Achat de titres immobilisés (OAT, BTAN, divers)	53 106	27 440	24 382	10 299	9 987
Vente de produits financiers	27 115	27 391	42 047	15 789	4 385
<i>Opérations non budgétaires</i>	<i>1 199</i>	<i>277</i>	<i>99</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Situation patrimoniale en fin d'exercice N	27 193	27 519	9 954	4 464	10 066

milliers d'euros

La comptabilisation des mouvements de titres (OAT et BTAN) est contestable en section d'investissement, sous les comptes 260 « titres cotés » en M51 puis 272 « titres immobilisés (droits de créance) » en M52. Ce choix comptable suppose en effet l'intention de détenir durablement les valeurs en cause. Le premier achat, en 2000, consistant en l'acquisition d'OAT autorisait une telle imputation comptable. En revanche, les multiples achats et reventes constatés dès l'exercice 2000 après le positionnement de la collectivité sur des titres de courte maturité (BTAN), auraient dû être comptabilisés sous un compte de la classe 5. Le département confirme cette analyse en indiquant que dès décembre 2000, il a choisi de reprogrammer l'utilisation de ses fonds à plus brève échéance en optant pour des titres d'Etat d'une année.

Ce choix emporte deux conséquences : la première est d'ordre comptable, elle affecte les résultats ; la seconde relève de la pertinence financière.

- Sur le plan comptable, en imputant les achats de titres au compte 260 « titres cotés », le département a constaté une dépense d'investissement qui a de fait annulé la plus-value réalisée à l'occasion de la cession des titres du groupe « Futuroscope ». Le solde, en dépenses d'investissement, des achats et reventes de titres, s'élève à 25,9 M€ si bien que le résultat d'investissement tel qu'il ressort du compte administratif 2000 soit 5,6 M€ ne donne pas une image fidèle de l'exécution budgétaire. Ce résultat est en réalité de 5,6 M€ plus 25,9 M€ soit 31,5 M€. La différence est significative.
- Sur le plan de la pertinence financière, le département a couru un risque financier, en 2000, en se positionnant sur des titres d'échéance longue (OAT), qui, selon la théorie de la valeur actuelle d'une créance, peuvent entraîner une perte en cas de hausse des taux du marché. Ce risque ne s'est cependant pas réalisé. Par la suite, le choix de titre à courte maturité témoigne d'une politique prudente conduite par le département.

1.5.3. La cession de l'immeuble « Arobase 4 »

Les coûts de construction de l'immeuble « Arobase 4 » à Chasseneuil-du-Poitou ont été supportés par le budget annexe « location hôtel d'entreprises » pour un montant hors taxes de 13 209 427 €. Fin 2003, cet immeuble a été vendu⁷ au Ministère de l'Education nationale, pour un prix de 13 570 234 € HT, la TVA s'élevant à 2 660 000 €. Le prix de la cession a été réparti entre l'Etat pour moitié, la Région Poitou-Charentes et le département pour un quart chacun.

Le département a pris à sa charge un montant de 3 392 500 € HT, assimilable à une subvention sans décaissement direct, mais soumise à la TVA pour 664 941 €. Les écritures qui ont traduit cette cession sont pour le moins insolites dans la mesure où des mouvements comptables ont

⁷ Conseil général de la Vienne, acte administratif du 18/11/2003

affecté à la fois le budget principal et le budget annexe « location hôtel d'entreprises », sur deux exercices. Cette procédure, qui paraît bien complexe et *in fine*, inutile, a eu les effets suivants :

En 2003 :

- le résultat du budget annexe a été majoré de 10 177 675 €;
- ce même budget annexe a indûment supporté la TVA de 664 941 € sur la subvention du département.

En 2004 :

- le résultat global de l'exercice a été rétabli par la constatation, dans le budget annexe, d'un reversement au compte principal d'un montant de 10 177 675 €;
- le résultat respectif de chaque section a été altéré par l'imputation erronée en section de fonctionnement de la contrepartie de sa participation à l'acquisition du bien, qui équivalait à une subvention d'équipement à l'acquéreur.

Le département explique les carences en matière comptable par l'intervention de la cession en fin d'exercice et par l'impossibilité d'inscrire les crédits nécessaires faute de réunion en temps utile de l'Assemblée départementale. La chambre prend acte de la décision du 3 octobre 2006 du Conseil général de régulariser les écritures comptables concernant la TVA.

1.5.4. Autres anomalies comptables

Charge à étaler

Le Conseil général a sollicité une banque pour l'assister lors de la phase préliminaire de consultation et d'analyse des acquéreurs du parc de loisirs. La banque a perçu une rémunération de 1 276 303,17 € TTC (8 372 000 FTTC). La somme a été imputée correctement en investissement, à l'article 134-1 « frais d'aliénation ». Toutefois, s'agissant de frais extraordinaires qui ne représentent pas un actif et la vente ayant eu lieu, il convenait de solder le compte 134 par imputation au compte de l'immobilisation sortie du bilan. Suite à l'application de la nouvelle instruction budgétaire au 1^{er} janvier 2003, le montant figure en débit de l'article 4818 « charges à étaler ». Ce compte doit être soldé par une opération d'ordre budgétaire. En l'occurrence, rien n'avait été fait au 31 décembre 2004, comme l'indique le solde débiteur du compte 4818 qui demeure au même montant de 1 276 303,17 €. La Chambre prend acte de la régularisation intervenue en 2005.

Régularisation relative au capital de la Société d'Équipement du Poitou

Le département avait relevé une discordance existant entre le nombre d'actions de la Société d'Équipement du Poitou (SEP) détenues tel qu'il résultait de sa comptabilité et le nombre d'actions inscrit dans les livres de la SEML (registre des actions nominatives). Cette différence représentait un nombre de 3 421 actions à 100 francs (15,24 €) dont l'origine de détention remonte à l'exercice 1989 au cours duquel une augmentation de capital par incorporation de réserves avait été réalisée. En 2003, le département a cru régulariser comptablement sa situation en constatant une plus-value équivalente à cette distribution d'actions gratuites.

La Chambre rappelle que ce type d'augmentation de capital, à la différence de celle réalisée en numéraires, ne modifie ni le niveau des fonds propres de l'entreprise, ni la répartition du capital. En l'espèce, le département a donc constaté une plus-value purement virtuelle sur la valeur des titres de la SEP. Dans la mesure où cette augmentation de capital ne s'est pas traduite par un mouvement financier, il n'y avait pas lieu à enregistrement comptable de cette distribution gratuite. Par délibération du 3 octobre 2006, le département a pris les mesures nécessaires à la régularisation de cette opération.

2. LA CESSION ET LE RACHAT DU PARC DU FUTUROSCOPE

Sur la période examinée, le département de la Vienne a engagé une importante opération patrimoniale : la cession du Parc du Futuroscope en 2000 à un opérateur privé, le Groupe Amaury. L'acquéreur n'ayant pas assuré l'équilibre de sa gestion, le département a repris le parc en 2002.

2.1. HISTORIQUE DU PARC DU FUTUROSCOPE

Le 23 septembre 1983, le Conseil général a décidé de proposer à l'assemblée délibérante de créer un équipement présentant les technologies avancées notamment dans le domaine de la micro-informatique.

Le choix du site est effectué dès janvier 1984 et la première pierre du Futuroscope est posée le 11 décembre de la même année. Dès le 4 février 1985, le Conseil Général décide que le pavillon du Futuroscope sera intégré dans un ensemble plus vaste appelé « Parc du Futur ». Ce parc doit illustrer le thème de l'évolution de la société liée au développement des nouvelles technologies ; sa mission est de sensibiliser aux modifications importantes qui doivent intervenir dans les conditions de vie et qui sont dues à l'évolution très rapide des techniques de communication. A ce stade du projet, l'ambition du département est de créer une vitrine des technologies nouvelles fondée essentiellement sur les techniques émergentes de communication.

Cette réalisation visait également à promouvoir l'image du département qui apparaissait comme une entité essentiellement rurale, peu industrialisée, disposant cependant d'une université très ancienne et d'un riche patrimoine historique.

Le projet réunit sur le même site trois pôles : un parc de loisirs, une aire de formation et une zone d'activités économiques. Le programme initial d'équipement est conforme à la stratégie définie : il comprend la construction de pavillons notamment dédiés à l'espace, à la santé, à un village du futur, à un « planétoparc » ou monde des enfants et au cinéma.

Novembre 1985 est la date charnière dans l'évolution de la définition du projet et du choix du support récréatif, lorsqu'il a été décidé la réalisation du pavillon du cinéma. Au « parc des technologies nouvelles » s'est substitué « le Parc européen de l'Image ». Cette modification stratégique et le recentrage sur une activité unique, plus facilement maîtrisable, ont concouru au succès du projet. A l'époque, en Europe, il n'existait pas de parc de loisirs qui proposait sur un même site la palette la plus large et la plus spectaculaire des produits issus de l'image : écran géant ou sphérique, cinéma en relief, cinéma « dynamique »...

Une société d'économie mixte dénommée « SEM du Parc du Futuroscope » a été créée le 21 mars 1987 pour assurer l'exploitation de l'équipement.

L'offre de spectacle a été progressivement étoffée avec un double objectif : renforcer l'attractivité du parc de loisirs et inciter les visiteurs à demeurer deux jours sur le site pour bénéficier de la totalité des spectacles. La fréquentation du parc de loisirs a connu le succès, dès sa première année d'exploitation en 1987, avec plus de 200 000 visites. Elle s'est accrue au cours des années suivantes : le million de visites a été atteint dès la saison 1990-1991 ; la croissance s'est en suite maintenue pour atteindre 2,8 millions au cours des trois saisons 1996-1997-1998. La saison 1999 marque un retournement de tendance qui s'est ensuite accélérée. En 2004, le nombre de visites était de l'ordre de 1,3 million.

S'agissant du dénombrement des visites, il est précisé qu'un visiteur ayant séjourné deux jours sur le parc équivaut à deux visites. Ainsi, le record de fréquentation atteint au cours de la

saison 1997-1998, soit 2,818 millions de visites, a été obtenu par 2,055 millions de visiteurs. C'est la seule saison où le parc a accueilli plus de 2 millions de visiteurs.

La baisse de la fréquentation est due, selon une étude d'évaluation commandée par le département, à deux facteurs : la baisse de fréquentation des groupes scolaires et le moindre renouvellement des attractions. Sur ce dernier point, l'étude montre la corrélation entre le niveau de fréquentation et l'importance des investissements réalisés par le département dont la décroissance est sensible à partir de la saison 1998-1999.

2.2. LA CESSIION DU PARC DU FUTUROSCOPE

2.2.1. Les actes préparatoires

Lors de sa délibération du 18 mai 1999, le Conseil général a considéré que si la carence de l'initiative privée avait pu entraîner son implication directe dans la réalisation et l'exploitation du Parc, la fragilité juridique résultant d'une convention assimilable à un affermage soumise à renouvellement annuel avec la SEM d'exploitation et les exigences du droit européen de la concurrence ne permettaient pas la poursuite du développement du parc de loisirs, selon le mode de gestion en vigueur.

Ce constat a conduit le Conseil général à abandonner le caractère de service public de l'activité du Parc, tout en considérant que cette activité demeurait d'intérêt général pour le département. Dans le prolongement de cette décision, le Conseil général a approuvé le principe d'un bail administratif avec effet au 9 juillet 1999. Ce nouveau mode d'exploitation du Parc devait permettre d'assurer une durée longue d'exploitation (25 ans) et de conserver au département certaines prérogatives, notamment la possibilité de résilier le bail pour motif d'intérêt général. Il permettait également de sécuriser l'exploitation du futur repreneur. Dans ses dispositions financières, le bail administratif prévoyait un investissement départemental de 19,8 M€ sur quatre ans, afin de maintenir l'avance technologique et la préservation de l'esprit du Parc. Ces investissements nouveaux devaient donner lieu au versement d'une redevance de 5 % qui s'ajoutait au loyer annuel de 4,95 M€

Il est observé une similitude avec le bail administratif qui règle les relations contractuelles avec la SEM du Palais des Congrès, qui fait partie du périmètre de consolidation de la SEM du Parc du Futuroscope. Toutefois, dans la mesure où l'exploitation d'un palais des congrès doit être regardée comme un service public à caractère industriel et commercial, les relations entre le département et la SEM gestionnaire du palais des congrès devaient relever, compte tenu des caractéristiques du bail : gestion aux risques et périls du preneur, sujétion d'une ouverture toute l'année..., d'une délégation de service public avec mise en concurrence préalable. Cette omission est de nature à fragiliser juridiquement l'exploitation de cette société d'économie mixte.

2.2.2. L'intervention de la banque Lazard

Dès lors, le processus de cession du Parc a été engagé. A cet effet, l'assemblée délibérante a décidé de confier à la banque Lazard une mission d'évaluation du Parc et une mission d'assistance pour sa cession.

Le rapport d'évaluation, remis au Conseil général en février 2000, a permis au département de s'assurer de la pertinence de la proposition financière qui a été faite par le groupe Amaury qui ultérieurement en deviendra l'acquéreur.

La mission d'assistance de la banque Lazard résulte de son offre au département qui faisait notamment valoir son savoir faire dans le domaine du rapprochement d'entreprises.

2.2.3. Données financières

Divers actes préparatoires nécessaires à la cession des droits sociaux ont été réalisés. Il s'agit notamment d'un contrat de licence consentie à titre gratuit par le département à la SEML du Parc du Futuroscope. Par ailleurs, le cessionnaire s'est trouvé subrogé dans divers droits et obligations, tels que le bail administratif qui liait le département à la SEML du parc du Futuroscope.

Il est précisé que préalablement à la cession, le département de la Vienne a cédé à la SEML du Parc du Futuroscope les actions qu'il détenait dans la SEML des productions du Futuroscope. La SEML du Parc du Futuroscope, étant devenu actionnaire unique de cette SEML, a procédé à sa dissolution. Par conséquent, c'est l'ensemble des droits sociaux détenus de droit ou de fait (après la dissolution de la SEML des productions du Futuroscope) par le département dans les trois SEML (Parc, Destination et Productions) qui a été cédé au Groupe Amaury.

L'acte de cession est intervenu le 25 février 2000. Aux termes de cet acte, le département vendait aux Editions P. Amaury la totalité des droits qu'il détenait, à savoir 23 720 actions de la SEML du Parc du Futuroscope et 765 actions de la SEML Futuroscope Destination.

Le prix forfaitaire global de cession a été arrêté à 42 228 378 € pour la totalité des titres. Une première fraction de 26 983 476 € a été payée à la cession effective des titres, c'est-à-dire en 2000, le solde en deux fractions de 7 622 451 € payables respectivement en 2001 et 2002.

Cette cession s'est traduite par une importante plus value pour le département de la Vienne, constatée dans ses comptes de l'exercice 2000 à hauteur de 38 446 879 €. Cette plus value est en réalité plus élevée dans la mesure où la valeur comptable des titres cédés a été majorée de l'attribution d'actions gratuites en 1994. En effet, au cours de cet exercice, le département s'est vu attribuer 17 790 actions gratuites de la SEML du Parc du Futuroscope. Ces nouveaux titres ont été valorisés à leur valeur nominale soit 2 712 068 €

Ce type d'augmentation de capital, à la différence de celle réalisée en numéraires, ne modifie ni le niveau des fonds propres de l'entreprise, ni la répartition du capital. En l'absence de mouvement financier, cette opération n'avait pas à être enregistrée en comptabilité. La plus value réalisée en 2000 a ainsi été minorée à hauteur de l'évaluation des titres distribués gratuitement.

Au total, la plus value effectivement réalisée s'élève à 41 158 947 € au lieu de 38 446 879 €

2.3. LA REPRISE DU PARC DU FUTUROSCOPE PAR LE DEPARTEMENT

2.3.1. Modalités juridiques et financières

La gestion par l'opérateur privé s'est soldée par un échec rapide. La fréquentation a en effet significativement baissé, avec une estimation prévisionnelle de 1 700 000 visiteurs en 2002, qu'il y a lieu de comparer aux 2 300 000 visiteurs attendus.

Après avoir déjà supporté des pertes importantes en 2000 et en 2001, le groupe Amaury a souhaité se retirer de l'exploitation du Parc. Le Conseil général a estimé « la situation ... grave... et l'avenir du Futuroscope en danger » ; et également qu'« en raison de son poids dans l'emploi du département mais aussi dans la mesure où sa capacité d'attraction demeure importante, il n'est pas envisageable que le pôle 'loisirs' périclite. Il reste un atout considérable pour l'irrigation du territoire où se sont développées de nombreuses autres animations touristiques. L'avenir du département est donc lié à celui du Futuroscope et, l'exploitant n'étant pas en mesure d'enrayer le

déclin du Parc, ... propose de conduire la reprise de ce dernier dans des conditions qui autoriseront sa relance durable.. ».⁸

La reprise de la gestion du Parc du Futuroscope s'est traduite par la création d'une société d'économie mixte dénommée « SEML nouvelle du Parc du Futuroscope ». Au préalable, le 18 septembre 2002, un protocole d'accord passé entre le département de la Vienne et le groupe Amaury a formalisé les conditions juridiques et financières de la reprise des actifs de la société du Parc du Futuroscope (groupe Amaury) dans la nouvelle SEM.

Le protocole prévoyait l'apport par le groupe Amaury à la nouvelle SEM de divers actifs notamment d'exploitation pour un montant forfaitaire de 18,5 M€ HT. En contrepartie, la société du Parc du Futuroscope⁹ participait à hauteur de 16 M€ au financement de la SEML nouvelle : participation minoritaire au capital et inscription en compte courant pour le solde. A ces clauses financières s'ajoutait la reprise de divers engagements tels que contrats en cours, billets prépayés, contrats de travail pour 654 salariés...

La nouvelle SEM a été créée par acte notarié en date des 29, 30 et 31 octobre 2002. Son capital social initial est de 40 M€, principalement réparti entre les actionnaires suivants :

- Département de la Vienne : 240 000 actions soit 24 000 000 €
- Région Poitou-Charentes : 80 000 actions soit 8 000 000 €
- Sté Parc du Futuroscope : 77 796 actions soit 7 796 000 €

2.3.2. Les résultats de la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope

La Chambre a examiné ce point exclusivement sous l'angle des engagements et des risques encourus par le département de la Vienne, actionnaire majoritaire de la SEM nouvelle.

En dépit d'une dotation en capital d'origine fort généreuse (40 M€) destinée à couvrir les engagements de la nouvelle société à hauteur de 30 M€, le premier exercice de la société sous maîtrise départementale, d'une durée de deux mois, s'est traduit par une perte importante de 18,6 M€, impactée par des charges exceptionnelles de près de 13 M€

L'exercice 2003, d'une durée normale de douze mois, n'a pas connu d'amélioration. Le résultat est caractérisé par une perte de 18 M€, très proche de la perte d'exploitation. Il révèle une difficulté structurelle liée à l'insuffisance de la fréquentation que l'on peut estimer entre 400 et 500 000 visiteurs dans l'année.

Au 31 décembre 2004, la masse des pertes formée par le résultat de l'exercice et le report à nouveau représentait près de 97 % du capital social. Les résultats sociaux, continûment en forte perte, ont très significativement affecté la trésorerie de l'entreprise, malgré les augmentations de capital successives qui ont porté ce dernier à 54 M€ à la fin de l'exercice 2004.

Il est, en outre, relevé que les pertes dégagées par l'exploitation du Parc du Futuroscope ont été minorées par les réductions successives des redevances du bail administratif consenties par le département.

L'avantage ainsi consenti au titre des exercices 2003 et 2004 s'est élevé à un peu plus de 5 M€. Par son montant, l'aide ainsi octroyée excédait largement le seuil « de minimis », défini par le règlement CE n° 69/2001 du 12 janvier 2001, à hauteur de 100 000 € au plus sur trois ans.

⁸ Source : Conseil général de la Vienne, compte-rendu de réunion du 09/09/2002

⁹ Dénomination de la société exploitante sous l'empire de la gestion du groupe Amaury

Pour le département, ces réductions de loyer, qui ont commencé sous la gestion privée du Parc, doivent être analysées comme une adaptation aux conditions de marché et ne constituent en aucune manière des libéralités. Il n'en demeure pas moins que le niveau de la redevance, inférieure à 3M€ est très éloigné, en termes de taux de rendement des capitaux employés, de la valeur des biens mis à la disposition du Parc par le département (252M€).

2.4. BILAN APRES CREATION-CESSION-REPRISE DU PARC DU FUTUROSCOPE

2.4.1. Bilan financier

En réponse au rapport d'observations définitives qui avait fait suite au précédent contrôle de la gestion du département de la Vienne par la Chambre, le président du Conseil général a présenté le bilan financier du parc du Futuroscope après sa cession en 2000. Ce bilan, sur certains points, est constitué d'extrapolations sur 25 ans pour correspondre à la durée du bail administratif, c'est-à-dire jusqu'en 2025.

Tableau 23

Montant des redevances :	M€
Jusqu'en 1999	33,86
De 2000 à 2002	16,46
De 2003 à 2025	142,54
Cession des droits sociaux	42,68
Produits fiscaux des entreprises implantées sur le site	22,87
Dividendes	2,74
Total :	261,15

Le président du Conseil général a également comparé le total des produits ainsi déterminés (261,15 M€) aux investissements réalisés par le département dans cet équipement (228,7 M€). Il a, en outre, précisé que cette estimation ne prenait pas en compte le rendement procuré par le placement en OAT du produit de la cession du Parc du Futuroscope.

Une telle évaluation peut être comparée à celle dressée après la reprise par le département de la gestion du Parc du Futuroscope en 2002. Compte tenu de la durée de la séquence sur une vingtaine d'années, un bilan prévisionnel ne peut viser à l'exhaustivité des charges et produits notamment en raison de l'ancienneté de certaines données ou de l'indisponibilité d'informations financières les plus récentes. Il permet cependant d'approcher la réalité.

Le bilan qui suit est présenté en faisant apparaître successivement les charges et les produits.

Tableau 24

ESTIMATION DES CHARGES	M€
Investissements immobiliers comptabilisés au compte principal	252,0
Investissements mobiliers et immobiliers comptabilisés au compte annexe depuis 1998 (valeurs brutes au bilan de l'exercice 2004)	31,4
Acquisition des actions des SEM (avant cession en 2000)	1,0
Apports en capital à la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope de sa constitution en 2002 à fin 2005	45,6
Dotations du compte principal au compte annexe Futuroscope (passif du bilan au 31/12/2004)	19,6
Frais annexes à la vente des actions (Banque Lazard, ...)	1,5
Total :	351,1

Il y a lieu également de prendre en considération les engagements pris par le Département à l'égard du Groupe Amaury dans le cadre du protocole du 18 septembre 2002, préalablement à la constitution de la SEML nouvelle. Ces engagements concernent la reprise du compte courant et de certains apports en capital du groupe Amaury, représentant 16 M€

Au total, les charges du Département peuvent être évaluées à un montant minimum de l'ordre de 367 millions d'euros.

En ce qui concerne les produits, ils ont été évalués comme suit :

Tableau 25

ESTIMATION DES PRODUITS	M€
Produits de la cession au groupe Amaury	42,2
Produits fiscaux (évaluation)	15,0
Redevances, affermage, loyers et dividendes depuis la création du parc	55,7
Total :	112,9

Il est précisé que s'agissant des produits fiscaux, le président du Conseil général avait proposé une évaluation sur 25 ans ; il apparaît plus réaliste, tout en gardant un rendement annuel de l'ordre de un million d'euros, de rester dans la séquence de comparaison (1990-2004) qui est proposé ci-dessus.

Le retour sur investissements que le président du Conseil général envisageait en 2002 paraît sérieusement compromis. A fin 2005, on peut estimer, en euros courants, que le différentiel restant à la charge du département est au minimum de 250 millions d'euros. Les perspectives financières actuelles de la SEML nouvelle du Parc du Futuroscope ne permettent pas de prévoir une amélioration à brève échéance.

2.4.2. Bilan d'impact économique et social

Le bilan du Parc du Futuroscope ne peut se limiter à ces seuls résultats financiers. Le parc de loisirs s'est aussi révélé un outil de notoriété et de développement économique pour le département de la Vienne.

Sur le plan touristique, le Parc a reçu, à ce jour, près de trente millions de visites et généré un chiffre d'affaires l'ordre du milliard d'euros. Par les effets induits sur l'économie départementale, le département estime que l'impact économique global est de l'ordre du double du volume d'activité direct du Parc. Le département est devenu un département touristique, ce qu'il n'était pas à l'origine, et cette image n'est probablement pas étrangère au succès des autres parcs installés dans le département de la Vienne (vallée des singes ...). L'activité touristique a entraîné une forte augmentation des capacités d'hébergement. Ainsi, la capacité hôtelière est passée de 2000 chambres en 1987 à 5700 en 2003 et le nombre de lits en gîte a augmenté de 25 %. Le décompte des nuitées permet de mesurer l'impact de la fréquentation touristique : le nombre de nuitées est passé de 500 000 nuitées en 1985 à 1,5 millions de nuitées en 2003 soit un triplement. En matière d'emplois liés au tourisme, le Parc aura permis la création de 2800 emplois en hiver et 4800 en été.

Sur le site du parc, a été créée une zone d'activités dénommée Technopole du Futuroscope. D'après un recensement récent du département, le Technopole rassemble 200 entreprises ou organismes avec un effectif de près de 8000 personnes dont la moitié relève du secteur de la formation. Selon une étude dont les résultats ont été présentés à l'Assemblée départementale en 2006, un supplément de chiffre d'affaires de 3,7 milliards € (dont le Parc) est à mettre à l'actif de la création du Parc sur la période 1987-2005.

Le parc du Futuroscope a eu un impact positif sur la notoriété du département de la Vienne et sur le développement économique de son site d'implantation. Si la cession de la société mixte d'exploitation du parc, en 2000, a permis de nouvelles et confortables marges de manœuvre financière, la reprise du parc à la fin de l'année 2002, en vue du maintien de son activité, a entraîné des investissements financiers qui dépassent, aujourd'hui, le produit tiré de la cession en 2000.

Au surplus, les pertes en capital constatées, après trois années de gestion sous maîtrise départementale, ont conduit le département, actionnaire majoritaire du parc, à prendre les décisions nécessaires à la reconstitution des fonds propres de l'entreprise.

3. L'AIDE SOCIALE DEPARTEMENTALE

Dans la limite des informations disponibles, la Chambre a examiné les orientations, les moyens alloués et les résultats de trois des principales politiques sociales :

- l'aide sociale à l'enfance ;
- le pilotage de la politique à l'égard des personnes âgées et la mise en œuvre du dispositif récent de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;
- le RMI et plus particulièrement les actions d'insertion proposées aux bénéficiaires.

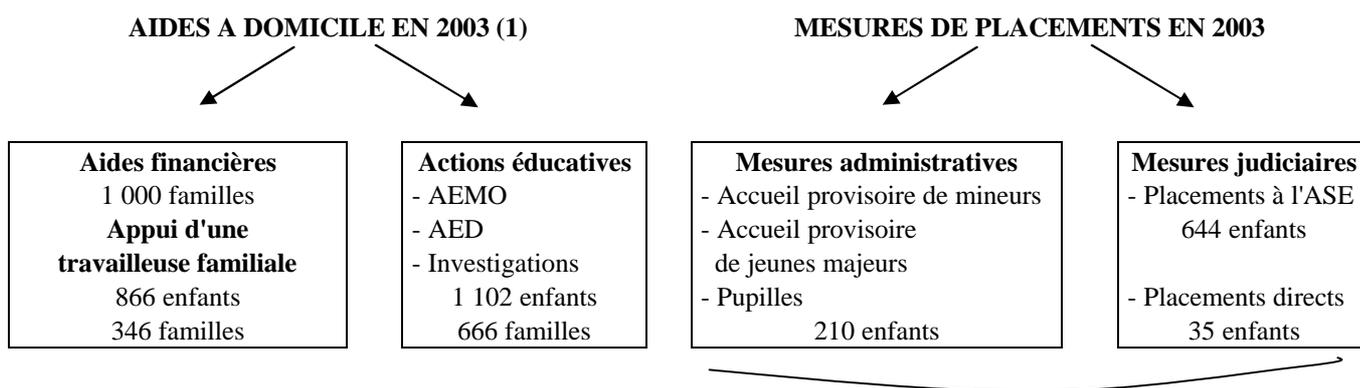
3.1. L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE¹⁰

L'Aide sociale à l'enfance (ASE) est un service relevant de la sous-direction « Enfance et Famille ». Placé sous l'autorité du Président du Conseil général, il a une mission générale de protection de l'enfance en danger ou en difficulté sociale.¹¹ L'ASE concourt à cette mission en collaboration avec d'autres services départementaux du Conseil général (PMI, service social) et en complémentarité avec l'Etat (Education nationale, Justice, Protection judiciaire de la jeunesse).

3.1.1. Présentation du dispositif dans la Vienne

En 2003, le département de la Vienne a suivi 1 509 enfants et jeunes de moins de 21 ans, soit un taux de 15/°°, inférieur à la moyenne nationale de 18/°°.

L'ASE comprend deux types de prestations : des mesures éducatives et financières à domicile ou des mesures de placement, sachant qu'il n'y a aucune règle fixant *a priori* le type de prestation dont l'enfant ou la famille doit bénéficier.



(1) flux d'interventions en 2003

889 enfants dont 854 confiés à l'ASE de la Vienne

Alors qu'il est constaté, au plan national, un recul des mesures de placement, le département de la Vienne est amené à donner une part prépondérante à celles-ci. Près de 900 enfants ont été

¹⁰ Source : Ministère de la Santé et de la Solidarité, DREES, document de travail n° 72, décembre 2004 p. 29 s. et données statistiques au 31 décembre 2003

¹¹ Article L.221-1 du Code de la Famille et de l'Action sociale

placés hors du milieu familial, soit 60% des bénéficiaires de l'ASE : ils représentent un taux de 9/100, soit un peu plus du taux moyen national (7/100).¹²

Le département est tenu d'appliquer et de financer des décisions prises, pour l'essentiel par l'autorité judiciaire. Contrairement aux décisions administratives du président du Conseil général, les décisions du juge des enfants s'imposent aux familles. Ainsi, 75% des mesures de placement hors du milieu familial résultent de décisions judiciaires. De même, les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) exercées en vertu d'un mandat judiciaire et présentant un caractère contraignant vis-à-vis de la famille, représentent 88% des décisions. *A contrario*, les actions éducatives à domicile, décidées par le président du Conseil général, ne représentent que 12% dans la Vienne, alors qu'elles représentent plus d'un quart des mesures au plan national en 2003. Ces éléments confirment la tendance à la « judiciarisation » de l'ASE constatée au plan national.

Les décisions de l'autorité judiciaire ont des répercussions financières pour le département chargé de les appliquer et de les financer, à l'exception du service d'investigation et d'orientation éducative. Les placements sont dix à vingt-cinq fois plus élevés que les mesures éducatives¹³ : le coût moyen d'une action éducative peut être estimé à 1 610 € par enfant en 2002, tandis que le coût moyen en famille d'accueil est de 19 000 € par an et par enfant et qu'en établissement, selon le type d'accueil, le coût peut s'échelonner de 30 000 € à 47 000 € par an et par enfant. Le département de la Vienne se distingue toutefois de la norme nationale, en privilégiant les placements en familles d'accueil par rapport aux établissements.

Le budget des actions éducatives a néanmoins augmenté, passant de 755 633 € en 1997 à 1 014 143 € en 2002 (+ 34%). Les actions éducatives en milieu ouvert sont assurées par l'institut départemental de l'Enfance de la Vienne (IDAMS devenu IDEF) et par diverses associations dont le réseau des Associations Départementales Sauvegarde Enfance et Adolescence (ADSEA). Les tarifs sont fixés par arrêté conjoint¹⁴ et peuvent s'échelonner de 6 € à 9 € par jour.

Dans le département de la Vienne, les autorités judiciaire et administrative s'appuient sur les mêmes organismes (ANNEXE 3). Un protocole de coordination a été signé en juin 2002, entre le président du Conseil général de la Vienne, le directeur départemental de la Protection judiciaire et de la jeunesse et le président de l'IDAMS, pour « renforcer la cohérence du dispositif à mettre en place tout au long de l'accompagnement social, qu'il soit judiciaire ou administratif, afin d'optimiser les résultats des diverses interventions sociales et éducatives auprès des familles ».¹⁵

Enfin, conformément à la récente loi n° 2005-706 du 27 juin 2005, le département de la Vienne a élaboré un projet de service dans le cadre de la réorganisation de l'aide sociale à l'enfance qui a été présenté au Conseil Général le 15 mai 2006.

3.1.2. Le rôle et le contrôle des principaux organismes prestataires

Le département de la Vienne a principalement recours à deux organismes, déjà cités, pour mettre en œuvre les investigations, les mesures éducatives et les placements : l'IDEF et l'ADSEA.

¹² Source des données nationales : DREES, Etudes et résultats n° 46, janvier 2000

¹³ Conseil général de la Vienne, commission « Solidarité et de l'Action sociale et Insertion », délibération du 19/12/2003

¹⁴ Articles L. 312-1-4° et 314-1 du CASF : la tarification des prestations fournies par les établissements et services mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de vingt et un ans est arrêtée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du Conseil général, lorsque le financement des prestations est assuré en tout ou partie par le département.

¹⁵ Protocole de coordination des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) et des aides éducatives à domicile (AED), 20/06/2002

Le département de la Vienne a transformé, en 1993, un centre départemental de l'Enfance en établissement public : l'Institut départemental d'actions médico-sociales (IDAMS), qui a adopté la dénomination d'Institut départemental pour la protection de l'Enfance et l'accompagnement des familles (IDEF) en juin 2002.

L'IDEF gère quatre activités principales qui font l'objet d'un suivi budgétaire distinct : les enquêtes sociales par le service d'accueil et d'observation, les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO), les séjours en résidences éducatives et les séjours avec « accompagnement progressif en milieu naturel ».

L'IDEF a construit une pouponnière sociale en 2001-2002 pour accueillir des enfants de 0 à 6 ans, intégralement financée par des subventions s'élevant à 460 000 €

L'IDEF est étroitement lié, financièrement et administrativement, au Conseil général. Les principales recettes de l'établissement proviennent, d'une part, des dotations versées par le Conseil général de la Vienne pour assurer le service d'accueil et d'observation et les AEMO, à hauteur de 3,2 M€ et d'autre part, des prestations d'hébergement facturées aux départements pour un total de 2,1 M€. La facturation de prestations d'hébergement aux autres départements reste marginale (moins de 20%). L'IDEF applique les tarifs fixés par arrêté du président du Conseil général, sur proposition des services préfectoraux en matière de protection judiciaire.

Le département de la Vienne a également recours à l'Association Départementale de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes de la Vienne (ADSEA 86). L'association gère notamment huit établissements et services sur le département dans les domaines de la prévention spécialisée, de la protection de l'enfance et de l'insertion sociale : équipes de prévention spécialisées, service départemental d'orientation éducative en milieu ouvert, service d'investigation et d'orientation chargé d'évaluer les situations à la demande des juges ou de la DISS, foyers éducatifs mixtes, centre éducatif de formation départemental (CEFORD).

L'ADSEA 86 est un acteur privilégié de l'action sociale départementale en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Le département de la Vienne verse à l'association, dans le cadre de cette politique, entre 2,5 M€ et 2,9 M€ par an, sous forme de dotations et de frais de séjours. Au regard des documents transmis, le Conseil général suit avec attention l'évolution des financements accordés à l'ADSEA 86, notamment au cours de la préparation du budget.

3.1.3. Les signalements et la prévention de l'enfance en danger

La loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements organise le dispositif autour du président du Conseil général pour toute action de prévention, pour l'information ainsi que pour la lutte contre les violences sur les enfants.¹⁶ Il appartient au président du Conseil général de mettre en place, en concertation avec le préfet, un dispositif permettant de recueillir les informations relatives aux enfants maltraités et de répondre aux situations d'urgence, en liaison avec les autorités judiciaires et les services de l'Etat dans le département.

Le département de la Vienne enregistre les signalements, en distinguant les enfants maltraités, victimes de violences ou de négligence grave, des enfants « en risque de danger » qui vivent dans des conditions difficiles mais ne sont pas pour autant maltraités. Il est le principal destinataire des signalements d'enfants en danger, sachant que des signalements parviennent directement aux autorités judiciaires. En 2003, il a collecté 336 signalements. Chaque signalement fait l'objet d'une enquête sociale pour être traité en fonction de la situation révélée. D'une année à l'autre, la moitié est transmise aux autorités judiciaires. Les autres situations font l'objet de mesures

¹⁶ Dispositions reprises dans les articles L.226-1 et suivants du CASF relatifs à la protection des mineurs maltraités

administratives ou d'un suivi par les services sociaux ou d'un classement sans suite.¹⁷ Le Conseil général a édité, à destination des travailleurs sociaux et médico-sociaux, un « guide du signalement » qui précise les textes et les règles applicables.

Le département participe au téléphone vert « Allo enfance maltraitée » pour un montant fixé par arrêté interministériel (9 299 € en 2002).

3.1.4. Les autres mesures en faveur de l'enfance et de la jeunesse

Le département verse une contribution obligatoire, 70 747 € en 2004, au Fonds d'aide aux Jeunes (FAJ), cofinancé par l'Etat et la Caisse d'allocations familiales de la Vienne, qui permet aux jeunes de 18 à 25 ans, de bénéficier d'aides financières et d'un accompagnement social. A partir de 2006, les départements deviennent seuls responsables du fonctionnement et du financement du FAJ.

Le département apporte son aide aux foyers de jeunes travailleurs à hauteur de 76 000 € en 2004. Il soutient financièrement l'action de clubs et d'équipes de prévention. Il prend en charge les frais de transport de travailleuses familiales. Il finance l'initiative « groupes de femmes » animée par l'association ADMR. Des prêts remboursables (jusqu'à 610 € en 2004) sont accordés aux familles qui connaissent des difficultés temporaires du fait de changement de situation et qui attendent le versement d'allocations ou de prestations légales qui leurs sont dues.

Enfin, les services départementaux disposent d'une équipe de prévention, constituée de 6 éducateurs de prévention de l'ASE, qui travaillent en coordination avec les éducateurs de l'ADSEA à Poitiers et Châtelleraut. Chaque éducateur peut disposer de 1 800 € pour réaliser de petits projets ponctuels.

3.1.5. Les aspects financiers de l'ASE

Premier poste de dépenses nettes de l'aide sociale, l'aide sociale à l'enfance (ASE) a augmenté de près de 60% de 1997 à 2004. Pour le département de la Vienne¹⁸, le coût par habitant de 0 à 21 ans, atteint 260 € en 2003, alors qu'il peut être estimé à 315 € en moyenne en France métropolitaine.¹⁹

La structure des dépenses d'aide sociale à l'enfance se compose, pour l'essentiel :

- Des frais de placement, d'hébergement en famille ou en établissement ;
- Des actions éducatives, à domicile ou en milieu ouvert et de mesures de préventions ;
- Des allocations, de secours et de subventions ;
- Des frais généraux et d'administration.

Tableau 26

Aide sociale à l'enfance	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses brutes	17 035	18 265	19 661	20 639	21 354	24 125	25 877	26 917
Recettes	626	746	835	709	609	764	895	766
Dépenses nettes	16 409	17 519	18 826	19 930	20 745	23 361	24 982	26 151

milliers d'euros

La part consacrée aux frais d'hébergement représente 80% des dépenses brutes de l'ASE en 1997, comme en 2003. En 2003, les dépenses d'hébergement se répartissent de manière équilibrée entre les placements en familles d'accueil (10,5 M€ en 2003 soit 40%) et les placements en

¹⁷ Source : Conseil général de la Vienne, bilans d'activité de la sous-direction Enfance et Famille 2002, 2003

¹⁸ Note méthodologique : on recense approximativement 100 000 personnes de 0 à 21 ans dans la Vienne

¹⁹ Note méthodologique : dépenses brutes ASE France métropolitaine : 5 017 037 333 € en 2003 (source DREES) et environ 16 000 000 de personnes âgées de 0 à 21 ans (source : INSEE estimation 2003)

établissement (40%), alors qu'au plan national, ces derniers représentent non pas 40% mais 50% des dépenses totales. Les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières constituent environ 5% des dépenses ; les actions éducatives, à domicile et en milieu ouvert, 8%, les mesures de prévention spécialisée, 2%. Le solde se répartit entre frais d'achats et fournitures, services extérieurs, honoraires et contentieux, participations et contingent obligatoire au fonds d'aide aux jeunes et charges exceptionnelles.

Rapportées aux effectifs, les données financières mettent en évidence un coût moyen élevé par enfant. L'importance du coût résulte du taux de placement dans la Vienne qui est plus élevé (59 %) qu'au plan national (50 %). Chaque année, l'assemblée délibérante prend acte des coûts de prise en charge d'un jeune placé en établissement (de 30 000 € à 47 000 €, ²⁰ à comparer au coût moyen d'hébergement d'un enfant en famille d'accueil (salaire de l'assistante familiale, entretien, habillement, argent de poche, frais divers) qui s'élève en moyenne à 19 073 €. Le département s'efforce de réduire les coûts unitaires des placements. Une délibération récente précise : « il est toujours nécessaire que les moyens des établissements soient optimisés en fonction des besoins des jeunes, notamment en ce qui concerne les activités de jours. » ²¹

S'agissant des allocations mensuelles, le Conseil général accorde « des aides financières pour permettre le maintien de l'enfant dans sa famille lorsque sa santé, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent [...] » ²² Le versement de l'allocation est conditionné par le montant des revenus du foyer, selon le barème établi pour d'autres prestations légales. Le montant total est estimé à 1 037 000 € en 2003. ²³

Les recettes représentent moins de 4% des dépenses brutes. En effet, les allocations de la Caisse d'Allocations Familiales, auxquelles pourrait prétendre le département qui a la garde d'un enfant, sont fréquemment versées aux familles, après décision de justice. De même, au regard des difficultés économiques ou de la situation irrégulière des familles, le département se prévaut rarement des obligations alimentaires des ascendants d'enfants placés. ²⁴

3.2. LA POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES DANS LA VIENNE

3.2.1. Enjeux démographiques

Les enjeux résultent du lien entre l'âge et la dépendance : toute programmation en terme de construction d'établissements pouvant accueillir des personnes âgées dépendantes ou d'évaluation des allocations à verser est conditionnée par l'évolution démographique du département.

Même si elle vieillit moins vite que dans d'autres départements, la démographie de la Vienne montre un vieillissement de la population. Entre 1990 et 2003, la population des personnes âgées de plus de 75 ans a augmenté de 13% alors que la population totale du département n'a augmenté que de 6%. La proportion des « plus de 60 ans » représente 22,5% de la population totale de la Vienne en 2003, alors que leur part est moindre au niveau national : 20,6% de la population française.

Tableau 27

	Total Vienne	+ 60 ans	60 à 74 ans	75 à 84 ans	+ de 85 ans
Population	402 555	90 374	54 069	26 618	9 687
Proportion	100%	22,5%	60%	29%	11%

²⁰ Source : Conseil général, commission « Solidarité, action sociale et insertion », délibération du 19/12/2003

²¹ Source : Conseil général, commission « Solidarité, action sociale et insertion », délibération du 19/12/2003, p. 3

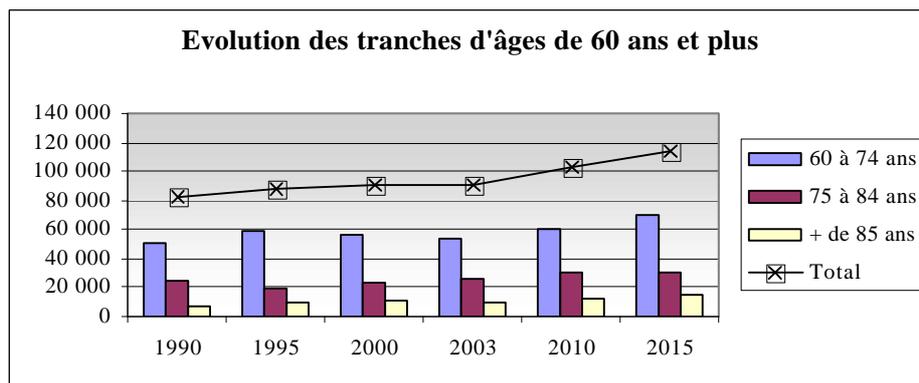
²² Source : Conseil général, commission « Solidarité, action sociale et insertion », délibération du 19/12/2003, p. 6

²³ Source : Rapport d'activité de la sous-direction de l'Enfance et de la Famille du CG 86, exercice 2003

²⁴ En application des dispositions prévues par l'article 228-1 du CASF

Les personnes âgées de plus de 75 ans représentent 7% de plus qu'au niveau national et celles de plus de 85 ans, 30% de plus. L'effectif plus nombreux de ces classes d'âge explique que le département de la Vienne recense un nombre de personnes bénéficiant de l'APA, supérieur de 300 personnes, par rapport à la moyenne nationale.²⁵

Les études prospectives établies par l'INSEE montrent toutefois une stabilisation, jusqu'en 2010, du nombre de personnes de plus de 85 ans du fait d'une relative stabilité de la classe d'âge « 60 à 74 ans » qui sera octogénaire dans les 20 prochaines années et du moindre effectif avant la génération « baby boom ». Mais, à partir de 2010, la Vienne comptera plus 42 000 personnes de plus de 75 ans, soit quelque 6 000 de plus qu'en 2003.



Source : INSEE – prévision extraite du schéma gérontologique de la Vienne

La mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), assortie d'une campagne d'information menée par les pouvoirs publics, a permis de recenser les personnes dépendantes, parmi les personnes de plus de 60 ans ayant déposé un dossier de demande d'allocation. Fin 2004, 6 624 personnes bénéficiaient d'une des aides du Conseil général de la Vienne pour compenser leur perte d'autonomie. Sur la base estimée de 36 305 personnes de plus de 75 ans²⁶, le ratio de 182 bénéficiaires APA pour 1000 habitants est supérieur à la moyenne nationale, estimée à 172 /^{oo}.²⁷

Si l'évolution de la démographie est prévisible, à l'échéance de 2015, il paraît plus difficile de déterminer le nombre de personnes âgées dépendantes, tant au plan national que départemental. En effet, la gravité et la durée moyenne de l'état de dépendance résultent de facteurs individuels (santé, mode de vie...) et collectifs (progrès de la médecine...), trop nombreux pour être anticipés. Néanmoins, en appliquant aux effectifs prévisionnels de la population de plus de 60 ans en 2010, les taux de dépendance par catégorie d'âge, observés en 2003, il est raisonnable d'estimer que d'ici 2010, la Vienne pourrait dénombrer 7 800 bénéficiaires de l'APA, soit 1 200 de plus qu'en 2004. Le ratio serait de 183/^{oo} personnes de plus de 75 ans.

Tableau 28

Tranche d'âge	Prévision INSEE population 2010	Application taux 2003	Estimation des bénéficiaires APA en 2010
60 à 74 ans	59 882	1,6%	941
75 à 84 ans	29 695	12,3%	3 658
+ de 85 ans	12 777	25,0%	3 199
Total	102 354	7,6%	7 798

²⁵ Note méthodologique : différence entre le montant des bénéficiaires de l'APA Vienne (6 554 au 31/12/2004) et le total des personnes de plus de 75 ans qui auraient l'APA sur la base du ratio national (36 305 / 1000 x 172 = 6244)

²⁶ Source : INSEE 2003

²⁷ Source : Ministère des solidarités et de la santé, DREES, Etudes et résultats n° 388, avril 2005

3.2.2. Les interventions du département de la Vienne

Les modalités d'interventions sont inscrites dans le Règlement Départemental d'Aide Sociale (RDAS) adopté en 1998 et adapté, par la suite, à l'évolution de la législation²⁸. Les principales dispositions ont été reprises dans la Convention de coordination gérontologique signée le 10 juin 2003 entre le département de la Vienne et les principales caisses de retraite.

Les prestations légales d'aide sociale

Les aides sociales visent le maintien à domicile ou l'hébergement en établissement. Elles ont pour trait commun d'être soumises à des conditions de ressources. Elles peuvent être recouvrées auprès du bénéficiaire ou de ses obligés alimentaires.

En outre, le Conseil général alloue deux prestations pour le maintien à domicile :

- l'aide ménagère pour l'entretien du cadre de vie de la personne âgée ;
- l'aide aux repas (repas au foyer restaurant ou portage de repas).

Les conditions d'admission, la procédure d'instruction et les modalités de liquidation sont globalement identiques. Les bénéficiaires ne sont plus que 300, depuis la mise en place de l'APA. Il s'agit de personnes pas ou peu dépendantes (GIR 5 ou 6) qui ne peuvent prétendre à celle-ci.

Jusqu'à l'instauration de la PSD, ces aides au maintien à domicile représentaient 4% des aides allouées aux personnes âgées, s'élevant à 586 000 € en 1998 et à 447 000 € en 2004.

D'autre part, le département de la Vienne dispose de près de 2 000 places au titre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH).²⁹ Les personnes âgées de plus de 65 ans qui ne peuvent plus payer leurs frais de séjour dans un établissement, avec leurs ressources, ni avec l'aide de leurs obligés alimentaires, peuvent bénéficier d'une prise en charge de leurs frais d'hébergement, sous forme d'avance par le département. Le nombre de bénéficiaires est passé de 753 en 2000 à 616 en 2004. Cette aide est indépendante des allocations d'aide contre la dépendance. La dépense est de l'ordre de 10 M€. Le département recouvre auprès des bénéficiaires et obligés alimentaires, environ 55% à 60%, selon les années, des dépenses avancées pour leur compte.

Le coût net moyen de l'aide sociale pour les personnes âgées, hors allocations de dépendance, peut être estimé à 4,7 M€ par an. Sur une base moyenne de 650 bénéficiaires, le coût net par bénéficiaire peut être évalué à 7 200 € par an.

Les aides à l'autonomie

Depuis une dizaine d'années, les départements ne limitent plus leurs interventions aux personnes âgées les plus démunies. Ils prennent en charge, en liaison avec les caisses de retraite, des mesures appropriées aux situations de dépendance des personnes âgées. Trois allocations attribuées sur un critère de dépendance se sont succédées, se substituant progressivement l'une à l'autre.

L'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), initialement destinée aux personnes handicapées, est devenue le principal instrument de l'aide sociale aux personnes âgées dépendantes. Dans la Vienne, 153 personnes âgées de 60 ans et plus étaient bénéficiaires de l'ACTP au 31 décembre 2000. Ce nombre est en diminution depuis 1998 du fait de la mise en place de la Prestation Spécifique Dépendance qui s'est substituée à cette allocation.³⁰

²⁸ Règlement départemental d'aide sociale adopté le 24/04/1998 et modifié par délibérations du 23/10/1998, 30/03 et 08/12/2000, 25/02/2002 et 24/02/2005

²⁹ Source : Schéma départemental gérontologique de la Vienne 2003-2007 p. 17

³⁰ Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997

En 1997, la Prestation Spécifique Dépendance (PSD) était destinée aux personnes présentant une très forte dépendance, vivant à leur domicile ou accueillies en établissement. Les personnes classées GIR 4 en étant exclues, le nombre d'allocataires était limité à un millier de personnes. Dans la Vienne, la PSD a représenté 3,7 M€ pour 1 079 bénéficiaires, en 2001. Elle a diminué après la mise en place de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA). Néanmoins, les procédures mises en place pour la PSD ont préparé l'adaptation des services de la DISS à la mise en œuvre de l'APA. De même, le département de la Vienne a été précurseur en prenant en charge, dans le cadre de la PSD, des dépenses telles que la télésurveillance, et en initiant des pratiques qui ont été validées par la loi instituant l'APA³¹.

La loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'APA est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Elle instaure une allocation en nature visant à favoriser l'autonomie des personnes âgées dépendantes (classées GIR 1 à 4).³² L'ouverture des droits n'est pas soumise à condition de ressources, mais une participation financière peut être demandée aux bénéficiaires dont les ressources sont supérieures à un montant révisé périodiquement. L'APA n'intervient pas dans la sphère des soins : elle ne peut contribuer à leur financement qui relève de l'assurance maladie.

Les départements sont responsables de la gestion de l'APA, dans le cadre d'une organisation coordonnée des institutions et organismes intervenant auprès des personnes âgées. Les deux principales difficultés engendrées par ce nouveau dispositif, ont été la gestion d'un afflux massif de quelque 5 800 dossiers sur une brève période transitoire, en 2002, et l'avance de trésorerie à faire avant de bénéficier des fonds de l'Etat.

Tableau 29

Evolution du nombre des bénéficiaires de l'APA	2002	2003	2004
Bénéficiaires APA à domicile	3 762	3 546	3 893
Bénéficiaires APA en établissement	2 690	2 766	3 001
Total	6 452	6 312	6 894

Sources : bilans d'activité 2002, 2003 et 2004

Le financement de l'APA est partagé entre l'Etat, les départements et les bénéficiaires. Dans la Vienne, après une montée en puissance rapide (déjà 16 M€ en 2002), le montant brut des allocations versées par le département a atteint 24,3 M€ en 2004.

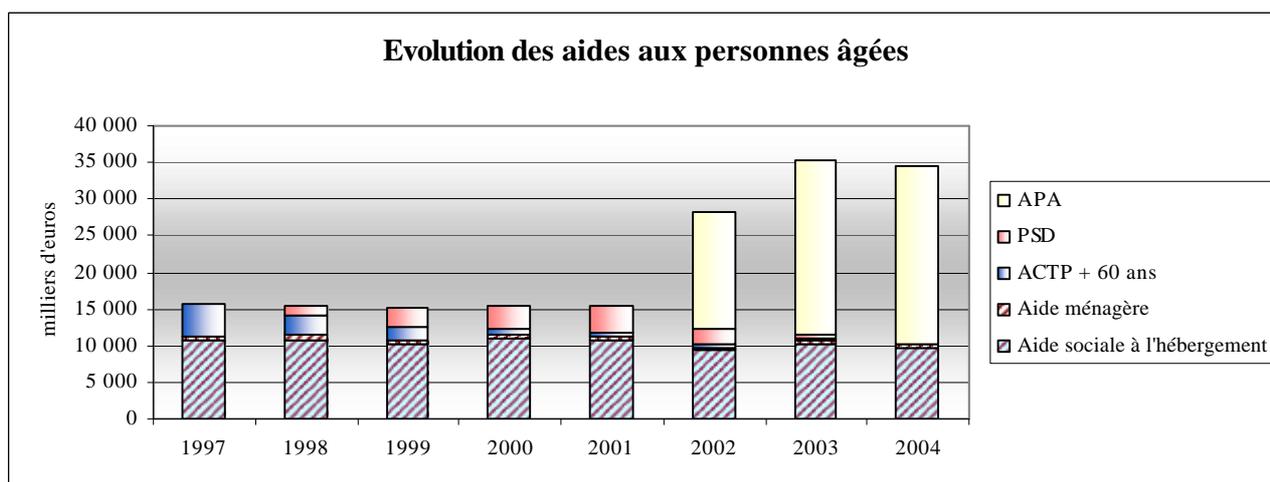
3.2.3. La part des dépenses brutes consacrées aux aides aux personnes âgées

Les aides aux personnes âgées, d'un montant de 34,5 M€ en 2004, consomment le quart, du budget d'aide sociale du département de la Vienne. A l'instar de l'évolution observée au plan national³³, jusqu'en 2002, l'aide sociale aux personnes âgées démunies (aide sociale à l'hébergement et aide ménagère) représentait près des trois quarts des dépenses de l'aide sociale consacrée aux personnes âgées. L'aide à l'autonomie (ACTP et PSD), représentait moins de 30%. L'introduction de l'APA a renversé l'équilibre antérieur (Cf. ANNEXE 4 - Tableau 40).

³¹ Source : Schéma gérontologique de la Vienne 2003-2007 p. 45 et 46

³² Article L. 232-1 du Code de l'Action sociale et des Familles

³³ Références : statistiques de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée citées par la Cour des Comptes, Rapport public relatif aux personnes âgées dépendantes, novembre 2005, p. 140



Ces montants n'intègrent pas, à hauteur de 625 000 € en 2003, les participations du Conseil général de la Vienne aux travaux d'amélioration de l'habitat des personnes âgées, ni le montant total des investissements qui leur sont spécifiquement dédiés.

Outre, la dotation de l'Etat pour l'APA, il convient de rappeler que le département recouvre environ 6 M€ auprès des bénéficiaires et obligés alimentaires.

3.2.4. Le pilotage de la politique en faveur des personnes âgées

« Le département définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées. Il coordonne, dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale [...] les actions menées par les différents intervenants, définit les secteurs géographiques d'intervention et détermine les modalités d'information du public. »³⁴

Le Conseil général de la Vienne a pris des dispositions pour assumer ce rôle. Il a défini les orientations stratégiques de sa politique gérontologique en établissant un schéma gérontologique pour la période 2003-2007. Il a établi des relations directes ou contractuelles avec les partenaires et les établissements. Enfin, il poursuit le développement du réseau d'informations.

Le schéma gérontologique de la Vienne 2003-2007

Le schéma gérontologique de la Vienne, élaboré en 2003, est centré sur les établissements sociaux et médico-sociaux d'accueil des personnes âgées, ainsi que sur la dépendance de celles-ci. Arrêté après avis d'instances de concertation (CROSS et CODERPA) et signé conjointement par le Préfet et le Président du Conseil général, il est applicable sur la période 2003-2007.

Ce premier schéma gérontologique de la Vienne se distingue par un diagnostic complet, dont la qualité est reconnue par les partenaires institutionnels, de la démographie et des capacités d'accueil des établissements et services existants, sous réserve de lacunes relatives au rôle des résidences services privées, ou à la qualité de l'accueil familial.

Le schéma gérontologique entend favoriser parallèlement le maintien à domicile et l'accueil en établissement. D'une part, pour maintenir les personnes âgées à domicile, il prévoit le soutien aux aidants familiaux, ainsi que l'agrément et la professionnalisation des services d'aide à domicile. D'autre part, il prévoit l'augmentation et le rééquilibrage géographique des capacités d'accueil en établissement, par la création de 976 places (lits) entre 2003 et 2007. Il présente l'intérêt de fixer un objectif de programmation chiffré en terme de places en EHPAD et de répartition sur le territoire, en

³⁴ Source : Article L.113-2 du CASF modifié par la loi du 3/08/2004

listant des opérations susceptibles d'être retenues, pour réhabiliter ou restructurer des établissements conventionnés, soit pour créer de nouveaux équipements. Pour améliorer ce document de planification, le département s'est doté d'outils d'évaluation dans le cadre de son programme d'aide au développement des communes au titre des années 2004-2007. D'autre part à l'occasion du conventionnement tripartite avec l'Etat et les établissements, des éléments quantitatifs et qualitatifs doivent être inclus dans les comptes rendus annuels.

Conformément au CASF, le schéma gérontologique intègre des dispositifs de coordination. Il constitue le cadre de la coopération entre les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent une assistance à domicile dans les actes de la vie quotidienne, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale. Le département de la Vienne se place au cœur du dispositif de coordination des actions en faveur des personnes âgées dépendantes : coordination et agrément des établissements et des services, gestion de l'équipe d'évaluation médico-sociale, plate-forme d'information...

Le schéma définit les processus d'évaluation et les indicateurs de suivi des actions mises en œuvre, en ce qui concerne les établissements, la population dépendante dans son ensemble et les personnes âgées vivant à domicile. Un bilan annuel doit être présenté au Conseil général et au Préfet. La Commission de coordination gérontologique départementale, instance d'observation, de concertation et de réflexion, est chargée d'évaluer les actions destinées à améliorer l'information des familles et la coordination des interventions des acteurs de ce secteur.

L'état d'avancement du schéma départemental gérontologique à mi-parcours est le suivant :

- Des aides sont apportées, aux maisons de retraite publiques ou associatives, pour la restructuration des locaux et l'adaptation aux normes de qualité requises pour les EHPAD. D'autres aides sont allouées pour les travaux de sécurité.³⁵
- Une autorisation de programme intitulée « schéma gérontologique » de 6,7 M€ figure en annexe au compte administratif 2004.
- Les procédures sont entamées pour créer 393 places nouvelles au 31 décembre 2004, soit 40% des prévisions du schéma.
- L'effort de rééquilibrage est en cours, bien que les premiers projets aient démarré dans l'arrondissement de Montmorillon qui ne devrait bénéficier que d'1/3 des places. L'effort de diversification des offres d'hébergement est vérifié : accueil temporaire (10% des nouvelles places), accueil de personnes très dépendantes (23%).
- 46 EHPAD soit 90% de la capacité d'accueil des maisons de retraite et USLD existantes ont signé, avec le département et l'Etat, des conventions tripartites qui précisent les priorités et les ressources financières allouées, pour garantir les exigences qualitatives d'accueil, par la restructuration des locaux, la formation et le recrutement de personnel.
- La plupart des résidences services ont aussi opté pour leur transformation en EHPAD.
- Les conventions de coordination des actions en faveur des personnes âgées, avec les principaux organismes de protection sociale, ont été renouvelées en 2003.
- Des conventions ont été signées avec les principaux services d'aide à domicile intervenant dans la Vienne pour faciliter la circulation de l'information relative aux bénéficiaires et la participation des organismes aux réunions de l'équipe médico-sociale.

Le bilan 2005 confirme les limites de l'évaluation de la mise en œuvre du schéma : il est centré sur le nombre de places créées (ou réhabilitées), le nombre de conventions signées avec les EHPAD et avec les partenaires du dispositif APA. Les autres orientations, plus qualitatives, restent difficiles à appréhender. Ainsi, le bilan n'évoque pas les efforts portés sur la formation des

³⁵ Source : Conseil général de la Vienne, délibération du 19/12/2003

personnels des associations, sur le soutien apporté aux aidants familiaux ou sur l'étude qui devait être réalisée, dans les 18 mois, sur les résidences services.

Enfin, la Chambre s'interroge sur l'évaluation du nombre de places à créer en établissements, en 5 ans, et fixé à 976. Certes, le besoin est réel. Fin 2001, le taux d'équipement en établissements de la Vienne était inférieur à la moyenne nationale : 142,2 places pour 1000 personnes de 75 ans et plus contre 149,6 places, en moyenne en France. Mais, l'estimation du besoin de places en établissement s'est appuyée non pas sur projection démographique du nombre de personnes dépendantes, mais sur les projets en cours et sur une liste d'attente datant de 2002. La réalisation du schéma gérontologique porterait seulement le ratio à 144,6/°° en 2010, sur la base de 42 472 personnes âgées de plus de 75 ans.³⁶ En comptant les résidences services qui seraient conventionnées EHPAD, soit quelque 600 places en 2002, le ratio s'élèverait à 159/°°. A l'approche du terme du schéma, en 2007, il paraît opportun, soit de le réviser, soit d'entamer dès à présent une réflexion sur le prochain schéma, pour ajuster le nombre de places à créer et arrêter les conditions d'association des résidences services.

La coordination des actions en faveur des personnes âgées

Conformément aux orientations du schéma gérontologique départemental, les premières démarches ont établi un dispositif conventionnel préalable à la mise en place d'une véritable coordination des actions. Cette démarche a amplement facilité la mise en œuvre de l'APA.

Conformément à la loi du 24 janvier 1997³⁷, le président du Conseil général de la Vienne avait signé en 1998, une convention « relative à la coordination des prestations de services aux personnes âgées dépendantes » avec la CRAM, la MSA, et les caisses ORGANIC et AVA. En application de la loi du 20 juillet 2001³⁸, le département et les caisses de retraite ont signé le 10 juin 2003 de nouvelles conventions portant essentiellement sur le remplacement du dispositif PSD par celui de l'APA. Aux caisses de retraite qui avaient signé la convention en 1998, s'est joint le Fonds d'actions sanitaires et sociales de la SNCF. Elles précisent notamment les prestations d'aide aux personnes âgées fournies par les signataires, les modalités pratiques de la coopération pour la prise en compte des demandes des personnes âgées, l'évaluation des besoins et le suivi des situations.

Par ailleurs, ont été signées des conventions avec onze prestataires, pour la plupart des associations et des CCAS, agissant dans l'exécution des plans d'aide à l'APA qui fixent les conditions d'intervention et de règlement financier de ces intervenants. Ainsi, pour coordonner leurs actions et améliorer la communication, ceux-ci peuvent assister aux réunions de l'équipe médico-sociale. Cette disposition a une portée concrète pour améliorer la qualité du service rendu aux bénéficiaires de l'APA à domicile et l'exécution des plans d'aide.

Le Conseil général de la Vienne a développé un partenariat efficace pour coordonner le versement des allocations aux personnes âgées. Cette démarche a amplement facilité la mise en œuvre de l'APA. Toutefois, les conventions sont essentiellement des guides de procédures pour garantir la continuité des dispositifs d'aide contre la dépendance et préciser les informations échangées. Elles n'ont pas une portée générale qui engloberait l'ensemble des actions et initiatives à développer en faveur des personnes âgées, en référence au schéma gérontologique.

³⁶ Source : INSEE citée in Schéma gérontologique de la Vienne 2003-2007 p. 58

³⁷ Article 1^{er} de la loi n° 97-6 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance

³⁸ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

Le département s'appuie également sur deux instances de concertation, de réflexion, de suivi et d'évaluation des politiques en faveur des personnes âgées : la Commission départementale de coordination présidée par le président du Conseil général qui est saisie du bilan d'activités annuel des partenaires de la convention ; le Comité départemental des retraités et personnes âgées (CODERPA) qui est une instance consultative placée auprès du président du Conseil général.³⁹

3.2.5. La mise en œuvre et le coût de l'APA⁴⁰

L'organisation des services

Dans la Vienne, lors de l'instauration de l'APA, on a constaté un afflux de 6 500 premières demandes en 2002. Par la suite, le flux des dossiers à traiter s'est stabilisé entre 4 000 et 4 500 dossiers par an, dont 40% de renouvellements et de révisions. La Chambre note la réactivité satisfaisante des services du Conseil général de la Vienne pour mettre en œuvre la nouvelle allocation d'autonomie.

Le traitement des prestations vieillesse est assuré, au sein de la Direction des Interventions Sanitaires et Sociales (DISS), par la sous-direction de la Solidarité en faveur des personnes âgées et des handicapés. En 2002, les services concernés se sont organisés pour satisfaire aux demandes par :

- l'admission automatique à l'APA de 1300 personnes recensés par les principaux organismes de retraite dès le 1^{er} janvier 2002, pour assurer une prise en charge continue ;
- l'amélioration des moyens : les effectifs sont passés de 37 équivalents temps plein à 52,3 ; nouveaux équipements informatiques et logiciels ; réaménagement de locaux ;
- l'amélioration de l'organisation des services et de la répartition des tâches, après une étude par un cabinet externe ;
- un dispositif procédural inspiré et rôdé avec la PSD ;

Ces initiatives se sont traduites par des délais d'instruction réglementaire qui sont désormais respectés et par des recours qui ne représentent que 5% des dossiers refusés.

L'organisation des services répond aux exigences fixées par le législateur. Elle prévoit, en particulier, une instruction administrative et une évaluation par une équipe médico-sociale (EMS).

Les délais de dix jours pour déclarer le dossier complet, de trente jours pour proposer un plan d'aide et de deux mois entre le dépôt du dossier et la notification de la décision, sont respectés.

La Chambre a examiné successivement les moyens alloués aux bénéficiaires de l'APA, en distinguant le mode d'hébergement, sachant que 58% d'entre eux vivent à domicile et 42% sont hébergés en établissement, avant d'évaluer la charge nette globale de l'APA pour le département.

Les plans d'aide pour les bénéficiaires de l'APA à domicile

Après l'enregistrement administratif du dossier, la procédure d'admission à l'APA fait intervenir une équipe médico-sociale (EMS), constituée de professionnels sociaux et médico-sociaux. L'EMS est chargée d'évaluer le degré de perte d'autonomie des demandeurs dans l'accomplissement des actes de la vie quotidienne, par référence à la grille d'évaluation AGGIR.⁴¹ L'évaluation se fait systématiquement à domicile. L'EMS élabore un plan d'aide qui prévoit les

³⁹ Source : article L.149-1 du CASF

⁴⁰ Source : Conseil général de la Vienne, commission « Solidarité et action sociale », délibération du 26/10/2001

⁴¹ Source : décret n° 2001-1084 du 20/11/2001 relatif aux modalités d'attribution de la prestation et au fonds de financement prévus par la loi n° 2001-467 du 20/07/2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie et son annexe I

prestations à mettre en œuvre pour favoriser le maintien à domicile. Elle évalue le coût financier du plan, sur la base des tarifs pratiqués dans le département et fixés par le président du Conseil général.

Les réunions bihebdomadaires de l'EMS, au cours desquelles sont examinés les dossiers, montrent une approche individualisée et une bonne connaissance des personnes aidées, un dispositif procédural rôdé avec la PSD et une volonté affirmée d'informer et d'échanger avec les organismes de retraite et les services d'aide à domicile.

L'allocation versée par le département correspond au montant des prestations prévues au plan d'aide et effectivement utilisées par le bénéficiaire, diminué d'une éventuelle participation laissée à la charge de celui-ci, en fonction de ses revenus. Le montant maximal du plan d'aide fait l'objet d'un barème par GIR, arrêté au niveau national.⁴² Le montant moyen des plans d'aide varie selon les départements, mais reste inférieur à ce plafond. Au plan national, le montant moyen mensuel d'un plan d'aide pour les personnes qui résident à domicile est d'environ 488 €, pour l'ensemble des GIR, au 31 décembre 2004. Ce montant croît avec le degré de perte d'autonomie. La participation du bénéficiaire de l'APA à domicile est quant à elle, calculée sur la base de barèmes en vigueur depuis le 1^{er} avril 2003.⁴³ Les bénéficiaires dont les ressources sont inférieures à 646,40 € sont exonérés de cette participation, aussi appelée « ticket modérateur ».

Dans la Vienne, le montant moyen mensuel des plans d'aide, pour l'ensemble des bénéficiaires, s'élève à 436,75 € en 2004. Il est inférieur de 12% au montant moyen national. Cette différence est accentuée (25%) pour le montant moyen des plans d'aide destinés aux personnes en GIR 1. Cependant, les bénéficiaires de l'APA Vienne s'acquittent d'un ticket modérateur moitié moins élevé (32 €) que le montant moyen constaté au plan national (64 €).⁴⁴ Quel que soit le GIR, la part des plans d'aide prise en charge par le département de la Vienne, de l'ordre de 93%, est supérieure à la moyenne nationale (87% fin 2004).

Tableau 30

Évaluation des plans d'aide au 31/12/2004	Nombre de bénéficiaires (payés)	Montant moyen mensuel des plans d'aide dans la Vienne	Montant moyen mensuel national des plans d'aide	Participation du bénéficiaire	A la charge du Conseil général de la Vienne au 31/12/2004	Montant moyen mensuel national à la charge des Cons. Gén. ⁴⁵
GIR 1	91	715,21 €	887,00 €	46,27 €	668,94 €	770,00 €
GIR 2	629	652,82 €	725,00 €	50,37 €	602,45 €	621,00 €
GIR 3	821	502,72 €	555,00 €	41,18 €	461,54 €	482,00 €
GIR 4	1901	323,43 €	348,00 €	21,55 €	301,88 €	306,00 €
Ensemble	3442	436,75 €* 	488,00 €	32,15 €	404,60 €	424,00 €

* somme (montant moyen par GIR x nombre de bénéficiaires par GIR) / nombre total de bénéficiaires

En principe, le département peut maîtriser le montant des plans d'aides : ceux-ci sont élaborés et valorisés par ses services ; les tarifs des prestataires de services sont fixés par arrêtés sur la base d'un tarif horaire moindre que celui retenu par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse. Il est néanmoins constaté, dans la Vienne, une hausse du montant des plans d'aide en 2003. A la suite d'un ajustement, dès 2003, sur un millier de dossiers relevant antérieurement des caisses de retraite, le montant moyen des plans d'aide s'est accru de 47,7% en deux ans (2004/2002), rattrapant presque le montant moyen national. Ce dernier étant resté relativement stable au cours de la même période, l'actualisation de la convention collective des associations prestataires, applicable en 2003, ne permet pas, à elle seule, de justifier l'augmentation des plans d'aide dans la Vienne. Cette mesure

⁴² En 2005, le plafond est le suivant : GIR 1 de 1 148,09 € GIR 2 : 984,08 € GIR 3 : 738,06 €; GIR 4, 492,04 €

⁴³ Décret n° 2003-278 du 28/03/2003 relatif aux conditions d'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie

⁴⁴ Source : Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille, DREES, Etudes et résultats n° 388, avril 2005 p. 6

⁴⁵ Source : Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille, DREES, Etudes et résultats n° 388, avril 2005 p. 6

aurait eu en effet une répercussion de même amplitude sur le montant moyen national, ce qui n'est pas le cas. (Cf. ANNEXE 4 - Tableau 41)

La vocation de l'APA est de financer le recours à une tierce personne, le portage de repas ou l'adaptation de l'environnement matériel à la situation du bénéficiaire. Ainsi, l'APA Vienne a financé près de 740 000 heures de prestations d'aide à domicile en 2004. Ce niveau de prestations a augmenté de 135% entre 2002 et 2004, alors même que le nombre moyen d'heures mensuelles par bénéficiaire et par GIR est inférieur au plan national. Dans la Vienne, les plans d'aide prévoient, en moyenne pour l'ensemble des GIR 1 à 4, 30 heures hebdomadaires (Cf. ANNEXE 4 - Tableau 42).

Après avoir signé le plan, le bénéficiaire doit choisir le type de service à domicile : prestataire, mandataire ou de gré à gré. Au regard des allocations versées, qui se sont élevées à 17,1 M€ en 2004, les bénéficiaires choisissent pour l'essentiel les associations de prestations à domicile (plus de 60% en 2004) et en premier lieu l'association ADMR (50%), ainsi que les particuliers pour les services de gré à gré (35%). La répartition des services à domicile s'établit comme suit :

Tableau 31

APA Domicile	2003	part	2004	part
ADAPA	515	3%	647	4%
CCAS	1 238	8%	1 373	8%
Particuliers ⁴⁶	7 291	44%	6 032	35%
ADMR	6 602	40%	8 615	50%
Autres	850	5%	435	3%
Total	16 496	100%	17 102	100%

Source : données comptables numérisées

milliers d'euros

En vertu de l'article L. 232-13 du CASF, le département de la Vienne fait intervenir 70 prestataires de services différents (CCAS, associations...). Il a signé, en 2003, des conventions avec les onze principaux services d'aide à domicile pour préciser la coordination des interventions les procédures de coopération et les modalités de paiement sur facture. Les conventions actualisaient celles de 2000, signées lors de la mise en œuvre de la PSD. Elles visent à coordonner des interventions auprès des personnes âgées qui sollicitent l'APA. Les organismes signataires peuvent assister aux réunions de l'EMS et reçoivent notification des décisions d'attribution.

Selon les termes de la convention de coordination gérontologique signée le 10 juin 2003, « les services départementaux procèdent au contrôle de l'utilisation de la prestation versée. Le contrôle de l'effectivité s'effectue sur pièces justificatives et au domicile du bénéficiaire. ».

- Pour le bénéficiaire, le versement de l'APA est suspendu lorsqu'il n'acquitte pas le ticket modérateur ou en cas de non respect du plan d'aide constaté par l'EMS.
- Pour les personnes résidant en EHPAD et à qui sont directement versée l'APA, un état de présence est transmis par l'établissement.
- Pour les organismes prestataires, différents contrôles sont effectués sur pièces et notamment la conformité de la « facture récapitulant les heures réellement effectuées et dans la limite du plan d'aide. ».⁴⁷ Ces démarches s'apparentent plus à un contrôle de la liquidation qu'à un contrôle de l'effectivité du service. Le Conseil général a aussi connaissance des rapports comptable et d'activité des associations.

⁴⁶ Note méthodologique : la catégorie « particuliers » comprend les services de gré à gré et les services mandataires.

⁴⁷ Source : Convention relative au maintien à domicile [...] signée avec la CCAS de Biard le 09/07/2003

L'attribution, le suivi et le contrôle de l'APA en établissement

L'APA versée aux personnes âgées dépendantes résidant en établissement est liée à la réforme de l'accueil des personnes dépendantes⁴⁸ et de la tarification des établissements. Les établissements d'hébergement qui accueillent des personnes âgées dépendantes (EHPAD) fixent désormais trois tarifs distincts :

- un tarif d'hébergement qui est réglé par la personne accueillie ou, en cas d'insuffisance de revenus, par l'aide sociale ;
- un tarif de soins, financé par l'assurance maladie ;
- un tarif de dépendance, calculé en fonction du classement de la personne accueillie selon la grille AGGIR et couvert par l'APA pour les personnes dépendantes classées dans les GIR 1 à 4, déduction faite de leur participation éventuelle.

Le département de la Vienne a passé des conventions avec les établissements qui le souhaitent pour simplifier les formalités de demande d'APA, l'instruction des dossiers et le versement de l'allocation, versée sous forme de dotation forfaitaire établie en fonction du nombre des bénéficiaires ayant leur domicile de secours dans la Vienne et de leur classement en GIR 1 à 4.

Pour chaque EHPAD, suite au classement GIR des résidents par le médecin coordonnateur, la commission départementale de coordination vérifie, sur pièce et sur place, à partir d'un échantillon de résidents, l'exactitude du degré de dépendance et calcule le GIR moyen pondéré. Les tarifs sont déterminés par les services du département à partir du GIR moyen pondéré. En 2004, les EHPAD de la Vienne accueillent 3 736 personnes âgées dépendantes, dont 3 001 classées GIR 1 à 4, relevant de l'APA. Le nombre des bénéficiaires de l'APA en établissement a progressé de 12% de 2002 à 2004 ; cependant le nombre de bénéficiaires dont le département a la charge, c'est-à-dire les résidents du département de la Vienne, est resté stable sur la période.

Tableau 32

Evolution des effectifs des personnes âgées dépendantes (PAD) en établissement selon leur classement AGGIR

Grille AGGIR	2002	%	2003	%	2004	%	Evolution
GIR 1	671	19%	598	17%	644	17%	-4%
GIR 2	954	28%	997	28%	1 069	29%	12%
GIR 3	502	15%	538	15%	595	16%	19%
GIR 4	563	16%	633	18%	693	19%	23%
Total Bénéficiaires APA	2 690	78%	2 766	78%	3 001	80%	12%
GIR 5	278	8%	287	8%	308	8%	11%
GIR 6	480	14%	486	14%	427	11%	-11%
Total Personnes âgées dépendantes	3 448	100%	3 539	100%	3 736	100%	8%

Source : Commission départementale de coordination médicale de la Vienne - Coordination gérontologique - Bilan d'activité 2004

Par ailleurs, le département de la Vienne verse l'APA à quelque 340 personnes originaires de la Vienne, accueillies dans des établissements situés dans d'autres départements.

La charge nette de l'APA pour le département de la Vienne

Le département supporte le coût des allocations pour les personnes résidant à domicile, les allocations aux personnes âgées dépendantes résidant en établissement, les allocations versées directement à certains bénéficiaires qui résident dans un établissement ou dans un établissement relevant d'autres départements. Les charges de personnel instructeur et les frais de fonctionnement, dont le montant est indéterminé, ne sont pas compris dans la présente analyse.

⁴⁸ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Tableau 33

Versement de l'APA	2002	2003	2004
aux bénéficiaires à domicile	9 607	16 496	17 102
aux bénéficiaires en EHPAD	90	130	2 108
aux EHPAD	6 351	7 203	5 099
Total	16 048	23 829	24 309

milliers d'euros

La loi instituant l'APA a prévu un financement partagé entre les départements et la solidarité nationale. A l'origine, le FFAPA était destiné à compenser une partie du coût à la charge des départements et à introduire une péréquation dans le financement de l'APA. La CNSA s'est substituée au FFAPA en 2004. Elle contribue à plus de 40% au coût de l'APA.

De plus, le coût résiduel à la charge du département est, en partie, couvert par le redéploiement des crédits affectés auparavant à la PSD, à l'ACTP et à l'aide ménagère, ainsi que par les économies sur l'aide sociale à l'hébergement attendues de la mise en œuvre de la nouvelle tarification, dite ternaire (diminution des allocations d'hébergement en établissement après déduction des charges relatives à la dépendance).

Tableau 34

Evaluation de la charge APA portée par le Département	2001	2002	2003	2004
Dépenses PSD et ACTP (a)	4 372	2 497	947	-
Dépenses brutes APA (b)	-	16 048	23 829	24 309
Concours FFAPA/CNSA (c)	-	6 076	13 304	11 594
Economies résultant de la nouvelle tarification ⁴⁹ (référence 2001) (d)	-	1 465	554	948
Charges nettes pour le Département (a)+(b)-(c)-(d)	4 372	11 003	10 918	11 768
Potentiel fiscal (source : DGCL, estimation en 2004)	89 600	89 600	95 929	96 000
Taux d'effort fiscal (charges nettes / potentiel fiscal)	5%	12%	11%	12%
Part du FFAPA ou CNSA dans la charge APA+PSD	0%	33%	54%	48%

estimation en italique

milliers d'euros

La part du FFAPA, conforme à la répartition nationale de 33% en 2002, s'élève sensiblement les années suivantes. Le FFAPA, puis la CNSA, jouent donc le rôle attendu de compensation et de péréquation des coûts, au bénéfice de la Vienne. Le dispositif FFAPA/CNSA a permis de limiter l'impact sur les finances du département : le taux d'effort fiscal est passé de 5% à 12% avec la mise en place de l'APA. Il reste relativement stable, du fait de l'augmentation des taux d'imposition. Cependant, la baisse de prise en charge par la CNSA, en 2004, est de nature à modifier cet équilibre au détriment du département.

Ainsi, le département de la Vienne a supporté une charge nette d'APA (hors dépenses indirectes non déterminées) de 11 M€ en 2002 et 2003 et proche de 11,8 M€ en 2004, après déduction de la part prise en charge par la solidarité nationale.

⁴⁹ Les économies sont estimées approximativement par différence entre le montant de l'aide sociale à l'hébergement 2001 et celui des années suivantes.

3.3. LE VOLET INSERTION DU RMI

3.3.1. Evolution des données chiffrées

Le nombre des allocataires du RMI a fortement augmenté au cours des derniers exercices. Le changement de logiciel ayant conduit à actualiser le recensement, d'une part, et la réforme des allocations chômage qui a accru, comme dans d'autres départements, le nombre des personnes susceptibles de prétendre au revenu minimum, d'autre part, sont des facteurs d'explication.

Tableau 35

RMI au 1er janvier N	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Effectif des allocataires	5 475	5 776	5 997	6 256	6 048	5 965	6 067	6 518	6 798
Evolution (base 100 en 1997)	100	105	110	114	110	109	111	119	124

Source : données CAF et MSA www.sante.gouv.fr/drees/statiss2004 et Conseil général de la Vienne pour 2004 et 2005

L'évolution des dépenses d'insertion doit être examinée de manière détaillée et ne saurait être réduite à l'augmentation évidente des dépenses brutes de 1997 à 2004.

Tableau 36

Dépenses d'insertion	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Actions d'insertion	1 963	2 020	2 218	2 238	2 458	2 319	2 072	2 063
Revenu minimum	-	-	-	-	-	-	-	30 598
Assurance médicale	2 570	2 577	3 013	248	-	-	-	-
Charges générales	829	942	1 021	1 552	1 665	nd	1 976	2 034
Total dépenses brutes	5 363	5 539	6 252	4 039	4 123	2 319	4 047	34 695
Recette fiscale affectée (TIPP)	-	-	-	-	-	-	-	28 038
Autres recettes	107	312	1	243	371	12	6	36
Total dépenses nettes	5 256	5 227	6 251	3 796	3 751	2 307	4 041	6 621

Source : comptes administratifs

milliers d'euros

La disparition de l'assurance médicale correspond à la prise en charge médicale des bénéficiaires du RMI par la Couverture maladie universelle financée par l'Etat.

A partir de 2004, les dépenses d'insertion s'élèvent fortement, compte tenu de la prise en charge par le département du versement de l'allocation RMI. En principe, cette charge transférée est compensée par le versement d'une fraction de la TIPP par l'Etat. Néanmoins, les dépenses nettes progressent en 2004 du fait du versement tardif d'un reliquat de 2,5 M€ par l'Etat.

Alors que le nombre de bénéficiaires du RMI a augmenté de 24% entre 1997 et 2004, les dépenses affectées aux seules actions d'insertion sont restées stables sur la même période⁵⁰, de l'ordre de 2 M€. En revanche, les charges générales, qui comprennent les remboursements de frais et rémunérations des agents qui agissent directement en faveur de l'insertion, ont doublé.

Le doublement résulte de la réorganisation des centres d'accueil et de l'intégration des personnels de Montmorillon.

3.3.2. La gestion administrative du RMI

Conformément à la législation⁵¹, le Conseil général gère intégralement le dispositif RMI depuis le 1^{er} janvier 2004. La direction « Politiques d'insertion / RMI » est chargée de l'ouverture du droit, du versement du revenu aux allocataires et du suivi de l'insertion des bénéficiaires. Tout en

⁵⁰ Source : comptes administratifs, chapitre 935-4 « RMI »

⁵¹ Loi n° 2003-1200 du 18/12/2004 portant décentralisation du RMI et création du RMA

assurant la continuité des droits et le versement des allocations, le Conseil général s'est montré réactif, réorganisant le dispositif existant pour se l'approprier et en améliorer l'organisation.

Par délégation du président du Conseil général, un conseiller général ou à défaut, le responsable de chaque Unité Territoriale des Interventions Sanitaire et Sociale (UTISS), est chargé d'ouvrir, de suspendre ou de mettre fins aux droits des bénéficiaires et de valider les contrats d'insertion. Au sein de chacune des neuf UTISS, une Commission technique de validation (CTV) a été créée au 1^{er} janvier 2005. Les demandes de RMI sont suivies par les secrétariats des CTV. Les dossiers sont transmis à la CAF ou à la MSA pour instruction. La décision d'ouverture de droit (ou avis de paiement) parvient au secrétariat du CTV concerné. Le contrat d'insertion est alors établi avec le bénéficiaire dans un délai de trois mois, puis transmis à la CTV concernée pour validation en commission.

Au sein de la DISS, la direction « Politiques d'Insertion / RMI » est chargée des dispositifs d'insertion et, depuis 2004, du versement de l'allocation RMI. Les effectifs du service sont de 23,7 ETP en 2004. Quatre agents de la DDASS sont mis à la disposition du Conseil général.

La loi du 18 décembre 2003 a renouvelé le rôle des Commissions locales d'insertion (CLI). Elles ont deux missions principales : élaborer un programme local d'insertion (PLI) et émettre un avis motivé sur les suspensions de versement de l'allocation. Le Conseil général de la Vienne projette de réduire le nombre de CLI de six à trois, après une phase de concertation.

Comme 87% des départements⁵², le président du Conseil général de la Vienne a signé deux conventions avec la Caisse d'Allocations Familiales (CAF)⁵³ et la Mutualité Sociale Agricole (MSA) pour garantir la continuité du suivi des droits et du versement de l'allocation.

D'autres initiatives ont été adoptées :

- un nouveau logiciel informatique facilite le suivi des dossiers, la programmation des réunions de commissions et l'extraction de données statistiques ;
- un nouveau formulaire de demande de RMI, plus simple à remplir et permettant une meilleure connaissance statistique du bénéficiaire pour adapter l'offre d'insertion ;
- une modification des contrats d'insertion pour plus de clarté et pour impliquer tous les membres d'une famille pouvant bénéficier d'une insertion.

3.3.3. Les orientations du plan départemental d'insertion

Le programme départemental d'insertion, approuvé par le Conseil départemental d'insertion, fixe les principaux axes des politiques d'insertion sociale et professionnelle. Dans la Vienne, l'Etat et le Conseil général ont arrêté, pour les années 2002-2003, trois priorités : l'emploi, le logement ainsi que la santé et le secteur social.

S'agissant de l'emploi, l'insertion par l'activité économique est privilégiée. Elle « offre autant des solutions diversifiées et adaptées aux bénéficiaires du RMI. »⁵⁴ L'Etat et le département ont développé, dans un cadre contractuel, des aides financières pour soutenir les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires et les chantiers d'insertion. Le Conseil général apporte son soutien à la création d'entreprise, notamment par des bénéficiaires du RMI. Il développe des partenariats avec l'ANPE ou des organismes d'insertion comme les missions locales pour améliorer le suivi personnalisé des chômeurs.

⁵² Source : Ministère de la santé et des solidarités, DREES, études et résultats n° 432, octobre 2005

⁵³ Source : Convention de gestion du Revenu minimum d'insertion signée le 25/10/2004

⁵⁴ Source : Conseil Départemental d'Insertion, RMI Bilan d'activités 2001 et orientations 2002-2003, 28/02/2002, p. 97

Le Conseil départemental d'insertion n'a cependant pas prévu d'évaluation externe et régulière des actions d'insertion menées, tel que le prévoit la loi 88-1088 du 1^{er} décembre 1988.

3.3.4. L'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires du RMI

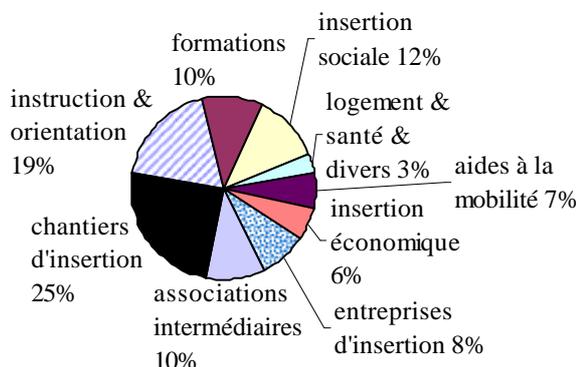
Les actions d'insertion du Conseil général de la Vienne peuvent être décomposées en quatre catégories :

- Les participations aux organismes qui instruisent les dossiers de RMI et orientent les bénéficiaires, comme les CCAS, les missions locales et PAIO ainsi que la formation des équipes IOD, à hauteur de 19% ;
- Les participations aux organismes de formation, qu'il s'agisse de lutter contre l'illettrisme, de favoriser les acquis fondamentaux, de la formation professionnelle, des stages pour les créateurs d'entreprises ou les formations poids-lourds, CACES (chariots élévateurs) ou permis de conduire, représentant 10%.
- Les participations qui soutiennent en priorité l'insertion professionnelle par l'activité économique (les entreprises d'insertion, associations intermédiaires et chantiers d'insertion), la création d'entreprises et le développement de l'économie sociale (CAPEE, IPCA, ADIE...) soit 49%.
- Les participations qui soutiennent, dans une moindre mesure, les initiatives associatives et locales, d'accompagnement, d'insertion sociale, d'aides à la mobilité ou d'accès au logement (22%).

Tableau 37

Actions RMI	Participation 2003
Instruction & orientation	387 000 €
Formations	215 000 €
Insertion sociale	247 000 €
Logement, santé, divers	71 583 €
Aides à la mobilité	135 000 €
Insertion économique	1 016 000 €
dont soutien à l'économie sociale	50 000 €
entreprises d'insertion	175 000 €
associations intermédiaires	210 000 €
chantiers d'insertion	515 000 €
	2 071 583 €

Axes des actions RMI en 2003 (2,07 M€)



3.3.5. Suivi et évaluation de la politique d'insertion

Le Conseil général conduit une politique d'insertion qui s'appuie sur les travailleurs sociaux répartis dans les UTISS et sur des relais locaux que constituent les CCAS et les associations.

Les participations versées aux divers organismes partenaires font l'objet de délibérations de la Commission permanente. Celle-ci est également informée des interventions individuelles retenues par la commission technique, dont le montant de l'aide est inférieur ou égal à 1 525 €

Une « convention d'objectifs et financière dans le cadre du RMI » est signée avec les organismes bénéficiaires, pour chacune des actions. Les aides sont versées en deux fois : un acompte de 70% et un solde de 30% conditionné par la communication d'un bilan de l'action, sous la forme d'un état nominatif des bénéficiaires, d'un rapport financier et d'un état de réalisation des objectifs. Mais la Chambre a constaté que le département n'attend pas systématiquement de recevoir un bilan des actions et la liste des bénéficiaires pour procéder au mandatement du solde de la

subvention.⁵⁵ D'une manière plus générale, les pièces transmises au comptable lors du mandatement ne font aucune mention de la réception des pièces exigées par les conventions d'objectifs et financières signées avec les organismes d'instruction ou d'insertion. Pour le département les actions collectives font l'objet d'un suivi individuel. D'autre part, le cadre conventionnel a été modifié pour tenir compte des observations de la Chambre.

Le Conseil Départemental d'Insertion élabore un rapport bisannuel qui comprend un bilan d'activités et les orientations pour les deux années à venir. Le bilan d'activité pour l'année 2001 présente l'évolution des allocataires de la Vienne, comparée à des données nationales. La seconde partie est une étude sur la typologie des bénéficiaires du RMI, réalisée par l'IRTS, à partir d'une analyse statistiques des fichiers des CLI et d'entretiens. Cette étude paraît pertinente pour orienter les actions menées dans le département puisqu'elle renseigne sur les difficultés rencontrées par les bénéficiaires et sur les priorités qui sont retenues dans les contrats d'insertion. Ainsi, pour les six CLI existantes en 2001, il est montré que les contrats d'insertion privilégient l'emploi, l'insertion professionnelle et l'autonomie sociale, conformément au plan départemental d'insertion. Le chapitre III présente un état de réalisation des engagements 2001 pour le Conseil général et pour l'Etat. Mais, parmi les multiples actions mentionnées, toutes n'intéressent pas spécifiquement les bénéficiaires du RMI. Depuis 2005, le département a mis en place un système d'information permettant le suivi des allocataires en insertion professionnelle.

La dernière partie du document développe les actions des six CLI de la Vienne, avec une appréciation qualitative et quantitative. L'activité des CLI, leurs priorités et leurs résultats sont hétérogènes. Les données statistiques sont comparables, aussi est-il regrettable que le bilan n'en tire pas une conclusion synthétique, éventuellement pluriannuelle, pour cerner, au niveau du département, les tendances constatées et fonder les orientations futures. Ainsi, sous réserve d'influences externes telles que la conjoncture économique ou la mise en place d'un nouveau dispositif d'emplois aidés, le nombre de sorties paraît être un indicateur permettant d'apprécier l'efficacité des actions permettant aux bénéficiaires du RMI de retrouver un emploi (en CCD ou CDI). A partir de ces données, la Chambre est parvenue à la conclusion qu'en 2001, sur 7 236 cas de bénéficiaires du RMI examinés par les CLI, 530, soit 7%, sont sortis du dispositif, car ils avaient trouvé un emploi. A ces sorties doivent être ajoutées, selon le département, les actions relevant de l'insertion par l'activité économique comme les chantiers d'insertion.

L'étude précitée, menée par l'IRTS en 2001, a le mérite de tracer le portrait et les attentes des bénéficiaires du RMI qui n'ont pas de contrats valides (près de 70% au 31 juin 2001)⁵⁶ et de montrer combien d'entre eux ne comprennent pas les règles du dispositif d'insertion. Les conclusions sur la nécessité d'améliorer le suivi administratif, l'accompagnement social et les données statistiques paraissent particulièrement pertinentes. Mais elles se situaient dans un contexte de dichotomie des responsabilités entre les services de l'Etat et ceux du département. Le Conseil général de la Vienne maîtrisant désormais l'intégralité du dispositif, il lui appartient, pour la qualité de ses actions comme pour une mise en œuvre efficiente du dispositif, de centraliser les informations et de se donner les moyens de contrôler l'activité de ses partenaires prestataires. Il sera ainsi en mesure d'évaluer la pertinence et la cohérence des multiples actions qu'il finance. A cette fin, le département a mis à l'étude l'élaboration du futur Plan Départemental d'insertion qui portera sur la période 2007-2009 et dont l'un des objectifs sera de faire l'état des lieux de la contractualisation entre le département et les allocataires.

* * * * *

⁵⁵ Mandat n° 2003/34857 du 14/01/2004 relatif au solde de la subvention 2003 pour la mission locale de Poitiers District

⁵⁶ Source : Etude IRTS « Les bénéficiaires du RMI dans le département de la Vienne [...] », octobre 2002, p. 22

ANNEXE 1

Evolution des dépenses sociales

Le tableau qui suit montre l'évolution des dépenses brutes et des dépenses nettes dans les dépenses réelles de fonctionnement (DRF).

Tableau 38

Année	Dépenses réelles de fonctionnement - DRF (milliers d'euros)	Dépenses brutes d'aide sociale (milliers d'euros)	Part DRF	Dépenses nettes d'aide sociale (milliers d'euros)	Part DRF
1997	109 403	65 243	60%	43 811	40%
1998	115 020	68 264	59%	46 303	40%
1999	121 182	70 893	59%	48 999	40%
2000	118 383	68 939	58%	46 857	40%
2001	118 945	70 313	59%	48 237	41%
2002	142 237	88 549	62%	60 938	43%
2003	160 964	99 442	62%	62 524	39%
2004	190 623	131 334	69%	60 859	32%

L'évolution des dépenses d'aide sociale au niveau départemental se distingue des courbes retraçant les dépenses sociales totales au niveau national.

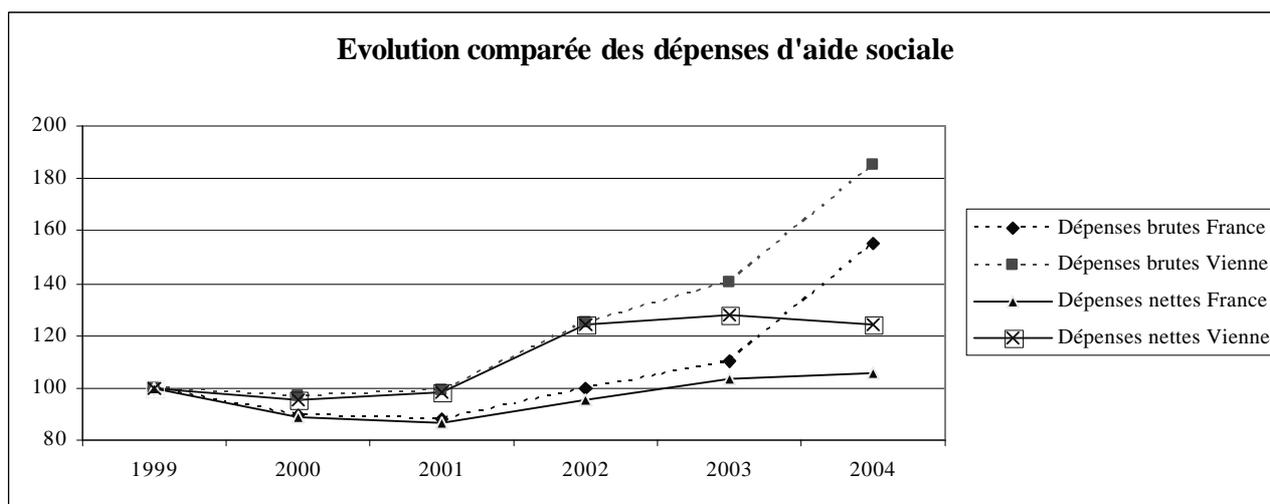


Tableau 39

Dépenses brutes d'aide sociale	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vienne	71	69	70	89	99	131
France	15238	13625	13433	15185	16806	23647
Dépenses nettes d'aide sociale						
Vienne	49	47	48	61	63	61
France	13550	12045	11786	12926	14010	14351

Source : DREES document n° 81, avril 2005, DGCL "BP des départements 2004"

milliers d'euros

ANNEXE 2

Décomposition, après retraitement, des dépenses d'investissement de 2000 à 2004

Dépenses d'équipement	2000	2001	2002	2003	2004
Travaux et équipements pour les services	4 382	5 950	5 791	3 954	4 631
Culture, vie sociale, sports et loisirs	3 747	3 066	3 312	3 492	6 204
Développement économique et touristique	5 513	4 114	5 118	3 571	4 028
Enseignement et formation	6 527	12 781	13 863	12 881	12 147
Voirie	13 146	20 366	18 063	21 148	23 606
Réseaux et infrastructures	14 303	12 061	15 178	13 109	13 677
Equipements sanitaires et sociaux	384	702	646	879	1 262
Total des dépenses d'équipement	48 002	59 039	61 971	59 033	65 555
Evolution (base 100 en 1997)	100,0	123,0	129,1	123,0	136,6

milliers d'euros

Opérations exceptionnelles et/ou financières	2000	2001	2002	2003	2004
Dotations au BA "Futuroscope"	1 886	-	5 542	3 901	3 721
Cession Parc du Futuroscope (cabinet Lazard)	1 276	-	-	-	-
Participation SEML Futuroscope	-	-	12 000	18 000	4 000
Dotations au BA "Hôtel d'entreprises"	8 438	9 055	8 778	915	2 884
Opération cession immeuble Arobase 4 au CNDP	-	-	-	-	13 209
Acquisition de l'immeuble Delta Immobilier	-	-	-	3 355	-
Prêt achat véhicule à agent / cautions	-	-	-	7	-
Total des dépenses d'investissement	11 601	9 055	26 320	26 177	23 815

milliers d'euros

Immobilisations financières	2000	2001	2002	2003	2004
Achat de titres immobilisés (OAT, BTAN, divers)	27 190	27 440	24 382	10 299	9 987

milliers d'euros

Dettes	2000	2001	2002	2003	2004
Emprunts et dettes bancaires (hors CLTR)	5 178	5 312	5 383	6 077	7 411
Solde de subventions à verser	182	126	209	93	88
Total	5 360	5 438	5 593	6 171	7 499

milliers d'euros

Opérations équilibrées en dépenses et recettes	2000	2001	2002	2003	2004
<i>DO Etudes suivies de travaux et divers</i>	<i>1 885</i>	<i>1 361</i>	<i>442</i>	<i>136</i>	<i>863</i>
<i>DO Cession des actions SEML Futuroscope</i>	<i>15 245</i>	-	-	-	-
<i>DO Cession des actions SEML Palais Congrès</i>	-	-	2 287	-	-
<i>DO Régularisation action SAFER et SEP</i>	-	-	55	-	-
<i>DO Avances faite au BA "hôtel d'entreprises"</i>	-	-	-	32 390	-
<i>DO Subvention au CNDP pour la cession @4</i>	-	-	-	-	3 393
<i>DO Cession de véhicules / biens</i>	-	-	-	563	316
Total opérations d'ordre en section d'invest.	17 130	1 361	2 783	33 089	4 572
Contingent d'aide sociale	-	177	-	-	-
Opérations pour compte de tiers	-	-	-	839	4 109
Emprunts remboursables (tirage de trésorerie)	7 114	11 180	18 693	11 307	5 082
Achat / cession de titres et valeurs	25 916	-	-	-	-
Total autres mouvements équilibrés	33 031	11 357	18 693	12 146	9 190
Total des opérations d'ordre en investissement	50 161	12 717	21 476	45 235	13 762

milliers d'euros

ANNEXE 3

Organisation de l'Aide Sociale à l'Enfance dans la Vienne

Procédure judiciaire Art. 375 du code civil (assistance éducative)	Intervenant	Procédure administrative Décision du président du Conseil général de la Vienne	Intervenant
Investigation			
SIOE	ADSEA	SDOEMO	ADSEA
Mesures éducatives en milieu ouvert			
AEMO	IDEF (SAEF)	AED	IDEF (SAEF)
Mesures de placement			
Placement familial Etablissements médico-sociaux Centre de l'enfance FEM et APMN Institution de Salvert Etab. hors département Placement direct	IDEF IDEF et ADSEA ADSEA Divers Etablissement Tiers	Placement familial Etablissements médico-sociaux Centre de l'enfance FEM et APMN Institution de Salvert Pouponnière Etab. hors département	IDEF IDEF et ADSEA ADSEA IDEF Divers
Formation			
CEFORD	ADSEA	CEFORD	ADSEA
Accompagnement			
		Travailleuses familiales	AMF ADMR
Prévention			
		Equipes d'éducateurs	ADSEA Département

Qui paie ? Etat Département

- ADMR** Aide à domicile en milieu rural
- ADSEA** Association départementale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence
- AED** Aide éducative à domicile
- AEMO** Actions éducatives en milieu ouvert
- AMF** Association des mères de France
- APMN** Accompagnement progressif en milieu naturel
- CEFORD** Centre éducatif de formation départemental
- FEM** Foyers éducatifs mixtes
- IDEF** Institut départemental pour la protection de l'enfance et l'accompagnement des familles
- SAEF** Service d'accompagnement éducatif auprès des familles
- SDOEMO** Service départemental d'orientation éducative en milieu ouvert
- SIOE** Service d'investigation et d'orientation éducative

ANNEXE 4

Données relatives à la politique d'aides aux personnes âgées

Tableau 40

Aides aux personnes âgées	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PSD	111	1 386	2 715	3 124	3 692	2 047	557	-
ACTP + 60 ans	4 412	2 781	1 738	1 004	679	450	390	nd
APA	-	-	-	-	-	16 048	23 829	24 309
Sous-total des aides attribuées sur un critère de dépendance	4 524	4 167	4 453	4 128	4 372	18 545	24 776	24 309
Part du sous-total	29%	27%	29%	27%	28%	66%	70%	70%
Aide sociale à l'hébergement	10 623	10 789	10 144	10 909	10 694	9 301	10 181	9 751
Aide ménagère	553	586	547	495	452	380	412	447
Sous-total des aides attribuées sur un critère de ressources	11 177	11 375	10 691	11 404	11 146	9 681	10 592	10 198
Part du sous-total	71%	73%	71%	73%	72%	34%	30%	30%
Total	15 700	15 543	15 144	15 532	15 518	28 225	35 368	34 508
Rappel des dépenses d'aide sociale du Département	65 243	68 264	70 893	68 939	70 313	88 549	99 442	131 334
Part de l'aide aux personnes âgées	24%	23%	21%	23%	22%	32%	36%	26%

Tableau 41

APA domicile - Evolution du montant moyen des plans d'aide - Au plan départemental					
Montant moyen mensuel des plans d'aide	Montant moyen mensuel au 31/12/2002	Variation 2003/2002	Montant moyen mensuel au 31/12/2003	Variation 2004/2003	Montant moyen mensuel au 31/12/2004
GIR 1	350,30 €	104%	713,49 €	0%	715,21 €
GIR 2	321,75 €	86%	597,87 €	9%	652,82 €
GIR 3	299,61 €	62%	484,21 €	4%	502,72 €
GIR 4	291,58 €	6%	310,42 €	4%	323,43 €
Ensemble*	295,77 €	38%	409,20 €	7%	436,75 €
Au plan national					
GIR 1	785,00 €	8%	846,00 €	5%	887,00 €
GIR 2	645,00 €	11%	717,00 €	1%	725,00 €
GIR 3	511,00 €	7%	548,00 €	1%	555,00 €
GIR 4	317,00 €	11%	353,00 €	-1%	348,00 €
Ensemble*	483,00 €	1%	490,00 €	0%	488,00 €

* somme (montant moyen par GIR x nombre de bénéficiaires par GIR) / nombre total de bénéficiaires

Source : DREES

Tableau 42

Aides à domicile	Nombre d'heures par mois en moyenne dans la Vienne ⁵⁷	Nombre d'heures par mois en moyenne au niveau national ⁵⁸
GIR 1	56	73
GIR 2	44	59
GIR 3	37	45
GIR 4	22	28
Ensemble	30	43

⁵⁷ Source : Conseil général de la Vienne, DISS, données au 30/09/2005 recueillies au cours de l'instruction

⁵⁸ Source : Ministère de la Santé, DREES, Etudes et résultats n° 293, février 2004 – données datées de novembre 2002

Réponse du Président du Conseil Général de la Vienne *

* Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.