



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 13 septembre 2010

GREFFE N° 2010-233

Monsieur le Président,

Je vous ai adressé par lettre du 6 août 2010, le rapport d'observations définitives pour les années 2004 et suivantes concernant la gestion du département de la Mayenne, que vous administrez.

Aucune réponse n'étant parvenue à la chambre à l'issue du délai d'un mois qui était imparti, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligée de me faire connaître, la communication du rapport à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Directeur départemental des finances publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Catherine de KERSAUSON

Monsieur Jean ARTHUIS
Président du Conseil général de la Mayenne
Hôtel du département
39, rue Mazagran
B.P. 1429
53014 LAVAL Cedex



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Nantes, le 6 août 2010

GREFFE N° 2010-129
L1035/CG

Observations définitives concernant la gestion du département de la Mayenne

Années 2004 et suivantes

Résumé des observations

L'examen de la gestion du département de la Mayenne a porté sur sa situation budgétaire, financière et comptable et, dans le cadre de deux enquêtes nationales des juridictions financières, sur deux thématiques particulières : la politique d'élimination des déchets ménagers et assimilés, et la gestion du RMI/RSA¹.

L'examen de la **fiabilité des comptes** du département ne révèle pas d'anomalies notables. La gestion budgétaire et comptable n'appelle pas non plus de critiques majeures, même si les efforts engagés afin d'améliorer la prévision budgétaire doivent être poursuivis. Par ailleurs, la Chambre a relevé avec intérêt que le département de la Mayenne recourt de manière novatrice à une présentation budgétaire inspirée des principes de la LOLF², qui s'accompagne d'un mode de pilotage administratif « *tourné vers la recherche de la performance* ».

La **situation financière** du département est relativement satisfaisante, mais celui-ci doit être d'autant plus attentif à l'évolution de ses charges de fonctionnement, que la faiblesse de son potentiel fiscal constitue un frein à la progression de ses ressources.

La Chambre constate que les points qui avaient fait l'objet d'observations lors de son précédent contrôle, en matière d'hébergement et de maintien à domicile des personnes âgées, n'ont enregistré des avancées qu'assez récemment.

Les objectifs du plan départemental d'**élimination des déchets ménagers et assimilés** dont le conseil général avait pris la compétence dès 1997, ont été globalement atteints. Le département devrait saisir l'occasion de sa révision pour remédier à l'insuffisante précision du plan actuel.

¹ RMI = Revenu minimum d'insertion ; RSA = Revenu de solidarité active

² LOLF = loi organique relative aux lois de finances

Par ailleurs, le département de la Mayenne dispose – situation originale – de la compétence de traitement des déchets, qui lui a été transférée par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Une telle initiative de mutualisation de cette compétence au niveau départemental a suscité l'intérêt de la Chambre.

Dans ce domaine, la Chambre recommande notamment le développement de la communication envers les citoyens, la mise en place d'une comptabilité analytique, et l'abandon de la contraction irrégulière entre la contribution due par certains EPCI et les frais d'acheminement des déchets qui leur sont dus par le département mais ne lui sont pas facturés.

S'agissant du **RMI/RSA**, le département s'est également distingué en expérimentant le RSA, avec un certain succès, sur l'ensemble de son territoire avant sa généralisation en juin 2009. Les principales recommandations de la Chambre portent sur l'amélioration de la comptabilisation de l'ensemble des dépenses d'insertion, sur une gestion attentive des indus, et sur le renforcement de la diversification des actions d'insertion.

SOMMAIRE

Préambule : Les suites réservées au précédent contrôle de la Chambre	3
1- La situation financière, budgétaire et comptable	4
2- La politique départementale de gestion des déchets	11
3- La politique départementale de gestion du RMI/RSA	23
Annexe : Situation financière détaillée 2004-2008	51

Préambule : Les suites réservées au précédent contrôle de la Chambre

Dans le cadre du contrôle précédent, la Chambre avait examiné la politique du département en matière d'hébergement et de maintien à domicile des personnes âgées dépendantes.

Alors que la collectivité avait indiqué qu'elle procéderait à l'amélioration de certains points qui donnaient lieu à des observations critiques, la Chambre constate que les avancées ont, dans l'ensemble, été lentes et peu nombreuses. Hormis l'adoption, en 2008, du schéma gérontologique qui faisait jusqu'à lors défaut, ou les progrès enregistrés sur les outils de suivi en matière d'hébergement, les carences et imperfections relevées en 2004 demeurent.

Le département, qui avait annoncé vouloir se doter en 2005 d'un règlement départemental d'aide sociale, n'en dispose toujours pas. Néanmoins, il indique qu'un document, en cours de réalisation depuis 2009, devrait être approuvé par l'assemblée départementale avant la fin 2010.

Les insuffisances du système d'information ont été partiellement corrigées. La base de données sur les établissements, développée en interne, permet de disposer d'informations statistiques utiles dans la perspective d'une alimentation de tableaux de bord. En revanche, le module de gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) du progiciel « Perceveal », déployé en 2007, connaît encore des difficultés de fonctionnement, obligeant les services à une double saisie pour effectuer les paiements de l'APA à domicile. La base de données a été affectée par des difficultés de fonctionnement nécessitant une correction manuelle. Le département s'est engagé à apporter les corrections nécessaires en 2010.

Selon le département, les insuffisances des outils statistiques qui, jusqu'en 2009, ne permettaient pas de disposer de données totalement fiables sur les délais de traitement des demandes d'APA, ont finalement été résolues, ce qui permet d'établir à 80 jours le délai moyen entre la date de complétude du dossier et la date de passage en commission en 2009 et à 46 jours le délai moyen entre la date de complétude du dossier et la date d'évaluation sociale. Le département estime qu'une amélioration est constatée et que les dépassements du délai sont imputables, non aux services instructeurs mais à la situation des demandeurs (cas d'hospitalisation notamment).

Le département avait entrepris, à la fin de l'année 2003, le contrôle d'effectivité de l'APA, en rapprochant les justificatifs produits pour le trimestre et les sommes versées. Le département avait indiqué vouloir systématiser les contrôles trimestriels. En fait, un véritable plan de contrôle d'effectivité de l'APA n'a été mis en place qu'en 2010. Ce retard serait dû aux difficultés rencontrées auprès des bénéficiaires pour obtenir les justificatifs, ainsi qu'à la lourdeur de la charge de travail induite pour les agents. Le département paraît fonder ses espoirs dans la mise en place du chèque-emploi-service universel préfinancé en premier lieu auprès des personnes ayant recours à un emploi direct (et non à un service prestataire). L'assemblée départementale s'est prononcée sur ce principe le 29 juin 2009. Sa mise en place devrait intervenir courant 2010.

La Chambre avait également relevé **l'absence d'inventaire** des biens départementaux.

Le département a confié sa réalisation à un prestataire, mission effectuée du 6 octobre 2003 au 6 février 2004. L'inventaire et le suivi des biens sont réalisés à l'aide d'un logiciel permettant de connaître en permanence l'actif départemental et de valoriser les sorties de biens.

Mais il convient que ce travail soit repris et achevé. Conscient des imperfections affectant encore le suivi patrimonial, le département a argué de différents facteurs conjoncturels qui seraient venus en perturber le chantier, à un moment où les services gestionnaires (notamment ceux en charge de la voirie), ont été mobilisés par l'acte II de la décentralisation.

1 La situation financière, budgétaire et comptable

1.1 La fiabilité des comptes et des documents budgétaires

Les obligations en matière de présentation des documents budgétaires sont globalement respectées, et la fiabilité des écritures comptables est plutôt satisfaisante. Quelques pistes d'amélioration peuvent cependant être tracées.

Les règles et durées d'amortissement arrêtées par une délibération du 30 juin 2003 sont conformes aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M 52. La Chambre note que le département a décidé de pratiquer un amortissement en matière de voirie (sur 25 ans), ce qui n'est pas obligatoire.

Le **suivi patrimonial** présente quelques failles.

Ainsi, la Chambre a constaté, pour 2006 et 2007, que **l'état des immobilisations** joint au compte administratif présentait des écarts significatifs avec les comptes de gestion produits par le comptable³.

Ces divergences, que le département attribue à des défauts dans la conception ou l'utilisation des outils informatiques ainsi qu'à des difficultés organisationnelles dans le suivi patrimonial, ont pour la plupart donné lieu à une régularisation sur l'exercice 2008 mais il demeurerait encore, fin 2008, quelques écarts de plusieurs centaines de milliers d'euros.

L'état de la « dette en annuités »⁴ présentait des incohérences, les soldes entre le montant global au 31 décembre d'un exercice et le montant global au 1^{er} janvier de l'exercice suivant n'étant pas identiques. Le département indique avoir corrigé ces erreurs en 2010.

L'annexe relative au personnel n'intégrait pas certaines informations prévues par la maquette tirée de l'instruction budgétaire et comptable M 52. Ainsi, depuis 2005, il n'y avait pas de présentation de l'effectif global du département. En ce qui concerne les agents non titulaires, l'annexe n'indiquait ni le niveau de rémunération (par référence à l'indice détenu) ni le type de contrat conclu (en fonction du cas de recours à un agent non titulaire : emploi saisonnier, emploi spécifique, etc.). Le département indique respecter désormais complètement la maquette budgétaire et comptable M 52 dans ce domaine.

³ La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification (il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire et l'état de l'actif doivent être rapprochés chaque année et concorder.

⁴ Qui correspond à des subventions versées sur plusieurs années à des organismes.

1.2 La gestion budgétaire et comptable

1.2.1 Les modalités de vote du budget départemental

Le cadre budgétaire adopté par le département de la Mayenne est novateur, puisque le budget est voté selon une double présentation.

Il est, en premier lieu, voté par nature, au niveau du chapitre, avec une présentation d'une ventilation par fonction, comme le prévoit l'article L. 3312-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il est, en second lieu, adopté au niveau de la mission, dans un cadre propre au département de la Mayenne et inspiré des principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Dès 2006, le département a ainsi ventilé son budget en missions (neuf opérationnelles et deux transversales), déclinées en programmes (définissant la stratégie, les objectifs et les indicateurs de pilotage), eux-mêmes précisés en actions.

Ce projet lancé fin 2005 est encore en construction. Ainsi, la direction du contrôle interne et de la coordination, qui a un rôle moteur en la matière, n'a été créée qu'en septembre 2008.

Cette organisation budgétaire a des conséquences sur la structuration des instances politiques (à chaque mission correspond une commission d'étude présidée par un élu responsable) et administratives (progressivement, les directions et services se mettent en place autour des missions). Cette réforme a également des incidences sur la gestion des ressources humaines.

1.2.2 L'exécution budgétaire

Le budget départemental est constitué du budget principal et de deux budgets annexes (laboratoire vétérinaire et traitement des déchets ménagers).

Taux de réalisation	2004		2005		2006		2007		2008		Moyenne période	
	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR
Budget Principal												
Dépenses d'investissement	76,7 %	85,5 %	81,5 %	92,9 %	69,5 %	86,1 %	72,0 %	91,4 %	76,3 %	92,0 %	75,2 %	89,5 %
Recettes d'investissement	68,3 %	80,7 %	82,7 %	91,6 %	73,2 %	84,8 %	72,0 %	86,9 %	78,3 %	90,6 %	74,9 %	86,9 %
Dépenses de fonctionnement	96,1 %		97,1 %		92,7 %		91,2 %		93,8 %		94,2 %	
Recettes de fonctionnement	101,1 %		100,0 %		101,8 %		102,0 %		101,3 %		101,2 %	
Budg. annexe du laboratoire	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR
Dépenses d'investissement	34,1 %	34,1 %	91,8 %		97,2 %	98,2 %	49,5 %	77,6 %	61,1 %	84,7 %	66,7 %	73,6 %
Recettes d'investissement	98,3 %	98,3 %	100,0 %		99,9 %	99,9 %	100,0 %	100,0 %	76,4 %	99,1 %	94,9 %	99,3 %
Dépenses de fonctionnement	78,8 %		92,4 %		91,6 %		85,5 %		91,6 %		88,0 %	
Recettes de fonctionnement	75,8 %		84,6 %		91,6 %		88,4 %		91,8 %		86,4 %	
Budg. annexe des Déchets	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR
Dépenses d'investissement	54,4 %	57,9 %	41,3 %	85,8 %	67,7 %	80,4 %	60,5 %	62,3 %	71,6 %	72,6 %	59,1 %	71,8 %
Recettes d'investissement	68,6 %	91,6 %	40,8 %	98,6 %	86,0 %	98,5 %	100,7 %	100,7 %	100,0 %	100,0 %	79,2 %	97,9 %
Dépenses de fonctionnement	96,4 %		88,3 %		78,2 %		76,7 %		86,1 %		85,1 %	
Recettes de fonctionnement	99,8 %		97,9 %		100,6 %		104,9 %		105,0 %		101,6 %	

En section de fonctionnement, les taux d'exécution sont en général convenables sur la période mais les prévisions de dépenses du budget annexe des déchets ménagers pourraient sans doute être améliorées.

En section d'investissement, si le taux d'exécution, restes à réaliser (RAR) inclus, affiche un niveau stable et de plus de 98 %, que ces opérations bénéficient ou non de la procédure d'autorisation de programme et de crédits de paiement (AP/CP), ce taux est nettement inférieur hors restes à réaliser. Ainsi, les opérations d'équipement sous maîtrise d'ouvrage départementale ont alors un taux moyen de 61,5 %, avec un niveau encore plus faible (34,6 % en 2008) pour les opérations hors AP/CP. Depuis 2006, seulement un peu plus de la moitié des crédits ouverts sont mandatés dans l'année.

Budget principal	2004		2005		2006		2007		2008	
Dépenses	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR	Sans RAR	Avec RAR
Tous équipements	68,8 %	86,4 %	68,3 %	92,7 %	60,6 %	96,6 %	59,4 %	96,7 %	67,2 %	95,9 %
Equipement départementaux	73,4 %	98,9 %	70,3 %	98,4 %	54,1 %	99,5 %	55,8 %	98,6 %	54,1 %	99,5 %
Avec AP/CP	74,8 %	98,9 %	72,5 %	98,5 %	55,9 %	99,7 %	55,9 %	98,8 %	55,9 %	99,7 %
Sans AP/CP	55,2 %	98,3 %	46,2 %	97,2 %	34,5 %	97,3 %	54,0 %	96,4 %	34,5 %	97,3 %
Equipements non départementaux	60,9 %	64,7 %	64,8 %	82,7 %	72,4 %	91,1 %	69,0 %	91,7 %	72,4 %	91,1 %
Avec AP/CP	55,1 %	56,9 %	65,0 %	81,5 %	77,5 %	89,8 %	76,3 %	89,1 %	77,5 %	89,8 %
Sans AP/CP	79,5 %	89,9 %	63,8 %	87,4 %	54,9 %	95,8 %	52,9 %	97,4 %	54,9 %	95,8 %
Recettes	57,4 %	74,1 %	69,7 %	85,5 %	59,9 %	76,9 %	58,9 %	80,7 %	59,9 %	76,9 %

En ce qui concerne les dépenses pour équipements non départementaux, constituées essentiellement de subventions versées aux communes et aux structures intercommunales, le taux moyen d'exécution est proche de 68 % (un peu plus de 84 % avec les RAR).

De 2004 à 2007, le montant des restes à réaliser en dépenses d'équipement passe de 12,7 millions d'euros (12,7 M€) à près de 31 M€. La proportion de ces RAR par rapport aux crédits ouverts bondit de 17,6 % à 37,2 %. Cette évolution est principalement due aux dépenses pour équipements départementaux et traduit les difficultés qu'a le département à mener les opérations programmées dans le calendrier prévu initialement. En 2008, un accent particulier a été porté sur la gestion de ces stocks de RAR qui ont enregistré une baisse de 23%, liée à l'adoption du règlement financier selon le département.

En recettes d'investissement, la tendance est similaire quoique moins marquée.

Budget Principal		2004	2005	2006	2007	2008	Evolution moyenne
Dépenses d'équipements globales	Crédits ouverts dépenses	72 321 497	70 611 525	70 239 264	83 010 521	79 955 360	2,03 %
	Crédits consommés	49 765 661	48 229 601	42 568 744	49 331 704	53 695 378	1,53 %
	RAR dépenses équipements	12 735 713	17 255 248	25 248 900	30 894 346	22 953 556	12,50 %
	Proportion RAR/crédits ouverts	17,61 %	24,44 %	35,95 %	37,22 %	28,71 %	10,27 %
	Proportion RAR/crédits consommés	25,59 %	35,78 %	59,31 %	62,63 %	42,75 %	10,81 %
Dépenses équipements départementaux	Crédits ouverts dépenses	45 998 076	45 152 535	45 292 401	60 050 197	57 302 609	4,49 %
	Crédits consommés	33 747 536	31 740 149	24 499 432	33 487 763	37 868 314	2,33 %
	RAR dépenses équipements	11 726 428	12 680 875	20 580 741	25 689 036	17 949 904	8,89 %
	Proportion RAR/crédits ouverts	25,49 %	28,08 %	45,44 %	42,78 %	31,32 %	4,21 %
	Proportion RAR/crédits consommés	34,75 %	39,95 %	84,00 %	76,71 %	47,40 %	6,41 %
Dépenses équipements non départementaux	Crédits ouverts dépenses	26 323 421	25 458 990	24 946 863	22 960 324	22 652 751	-2,96 %
	Crédits consommés	16 018 125	16 489 452	18 069 312	15 843 941	15 827 064	-0,24 %
	RAR dépenses équipements	1 009 285	4 574 373	4 668 159	5 205 310	5 003 652	37,74 %
	Proportion RAR/crédits ouverts	3,83 %	17,97 %	18,71 %	22,67 %	22,09 %	41,97 %
	Proportion RAR/crédits consommés	6,30 %	27,74 %	25,83 %	32,85 %	31,61 %	38,07 %
Recettes d'équipement	Crédits ouverts recettes	97 196 273	97 437 654	107 661 009	100 860 557	94 767 323	-0,50 %
	Crédits consommés	55 749 935	67 944 589	64 520 307	59 387 283	61 105 850	1,85 %
	RAR recettes d'équipement	16 225 063	15 360 986	18 293 033	22 012 409	19 388 178	3,63 %
	Proportion RAR/crédits ouverts	16,69 %	15,76 %	16,99 %	21,82 %	20,46 %	4,16 %
	Proportion RAR/crédits consommés	29,10 %	22,61 %	28,35 %	37,07 %	31,73 %	1,75 %

1.2.3 La gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP)

1.2.3.1 Les règles retenues par le département de la Mayenne

La gestion en AP/CP, amorcée en 2004 et effective depuis 2005, couvre environ 90 % des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement versées. Les annexes du compte administratif montrent une augmentation constante du nombre des AP entre 2004 et 2007 (de 88 à 111) puis une légère diminution en 2008 (103).

L'article L. 3312-4 du CGCT dispose que les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sont précisées dans le règlement budgétaire et financier du département. Cette obligation n'a été mise en oeuvre que fin 2008.

Dans un souci de souplesse de gestion, le département privilégie les AP globales votées, pour cinq ans, au niveau d'une opération principale mais regroupant un ensemble d'opérations gérées individuellement comme autant d'actions. La Chambre rappelle que chaque programme d'investissement faisant l'objet d'AP doit être suffisamment précis afin de pouvoir bien identifier les immobilisations devant être rattachées à cette AP.

L'assemblée délibérante peut décider de créer des AP individualisées réservées à des opérations très importantes. Seuls les CP correspondant à des dépenses engagées non mandatées donnent lieu à report.

1.2.3.2 Les constats

La grande fongibilité organisée pour les crédits de paiement est accentuée dans la pratique par les affectations tardives, opération par opération, des AP votées globalement.

Sur la période, comme le montre le tableau ci-dessous, et malgré la diminution sensible du volume d'AP voté en 2008, à peine 70 % des AP ont donné lieu à une affectation, ce qui confirme le fait que certains programmes ne sont pas suffisamment bien définis à l'origine.

	2004	2005	2006	2007	2008
Total AP ouvertes ou en cours cumulées du 1/01/2004 au 31/12/N	83 165 170,00	265 031 666,51	314 160 272,36	376 883 606,81	362 059 772,25
Total AP affectées du 1/01/2004 au 31/12/N	71 280 808,63	115 616 379,89	223 075 306,22	308 616 230,40	250 948 590,58
Part AP affectées/AP ouvertes (cumul)	86 %	44 %	71 %	82 %	69 %
AP ouvertes ou en cours votées en N	83 165 170,00	181 866 496,51	49 128 605,85	62 723 334,45	15 890 231,50
AP affectées en N	71 280 808,63	44 335 571,26	107 458 926,33	85 540 924,18	- 57 667 639,82
Part AP affectées/AP ouvertes (annuel)	86 %	24 %	219 %	136 %	- 363 %

Lors du vote de la décision modificative de fin d'année 2008, certaines directions (infrastructure scolaire et voirie principalement) ont toiletté les affectations pour ne conserver que les AP ayant véritablement donné lieu à des délibérations. D'où la désaffectation de 56,7 M€ intervenue en 2008. De ce fait, les chiffres des années antérieures doivent être pris avec précaution.

Le taux de consommation des crédits de paiement sur la période 2004-2008 est relativement faible (65 %) quoique en léger rétablissement en 2008 (68 %).

	2004	2005	2006	2007	2008
CP ouverts en N	63 201 290,00	62 012 684,79	61 618 959,88	72 702 514,60	68 757 983,88
CP réalisés en N	43 090 239,72	43 297 624,40	38 415 848,89	42 972 000,12	47 220 268,24
Cumul des CP réalisés	43 090 239,72	86 387 864,12	124 803 713,01	167 775 713,13	184 281 915,31
Reste à financer (échéanciers prévisionnels)	40 074 930,28	178 643 802,39	189 356 559,35	209 107 893,68	177 777 856,94
Taux de consommation des CP en N	68,2 %	69,8 %	62,3 %	59,1 %	68,7 %
Taux d'exécution global des dépenses d'équipement (sans RAR)	68,8 %	68,3 %	60,6 %	59,4 %	67,1 %

Le tableau ci-dessous montre que le département ne pratique pas un report systématique des CP non consommés. Néanmoins, les CP reportés connaissent une forte augmentation à partir de 2005 et jusqu'en 2008, jusqu'à représenter, sur cet exercice, 38 % des CP ouverts par l'assemblée délibérante.

	2004	2005	2006	2007	2008
CP de N-1 reportés en N	18 839 931,00	10 607 715,79	14 279 283,24	21 050 156,11	26 148 819,38
Crédits ouverts (BP + DM)	44 361 359,00	51 404 969,00	47 339 676,64	51 652 358,49	42 609 164,50
Total crédits prévus en N	63 201 290,00	62 012 684,79	61 618 959,88	72 702 514,60	68 757 983,88
CP non consommés en N	20 111 050,28	18 715 060,39	23 203 110,99	29 730 514,48	21 537 715,64
Dont CP reportés en N+ 1	10 607 715,79	14 279 283,24	21 050 156,11	26 148 819,38	18 737 374,30

Il existe donc des marges de progrès significatives en matière de prévisions de l'exécution budgétaire.

1.2.3.2 Le suivi des AP/CP dans les documents budgétaires

L'instruction budgétaire et comptable M52⁵ précise que la situation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement jointe aux documents budgétaires doit mentionner pour chacune d'entre elles :

- Le montant initial ;
- Eventuellement le montant révisé ;
- Le montant des réalisations antérieures cumulées au 1^{er} janvier de l'exercice ;
- Le montant des crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice ;
- Le montant des restes à financer pour les prochains exercices.

Sur les comptes administratifs 2004 à 2008, des divergences apparaissent entre les annexes relatives à la situation des AP/CP et la vue d'ensemble de la section d'investissement (tableau III-A).

1.3 La situation financière du département sur la période 2004-2008

La situation financière du département sur la période 2004-2008 n'appelle pas de remarque majeure. C'est pourquoi l'analyse financière détaillée a été renvoyée en annexe au présent rapport.

⁵ Page 233 tome II, titre 1, chapitre 3 « quatrième partie du budget : les annexes.

1.3.1 La formation de l'autofinancement

De 2004 à 2008, les charges réelles⁶ de fonctionnement courant ont progressé de 33 %. Le rythme de croissance, déjà soutenu en 2005 et 2006 (+ 6 %/an) s'accélère à compter de 2007 avec un taux annuel d'évolution de 8 % pour les deux derniers exercices.

Charges courantes	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2008/2004	structure en 2004	structure en 2008
Charges de personnel	29 833 513	31 276 097	33 552 777	39 464 077	46 987 732	57,5 %	18,6 %	22,0 %
Achats et charges externes	30 528 555	31 875 467	33 458 823	34 449 536	36 591 435	19,9 %	19,0 %	17,1 %
Impôts et taxes	136 098	96 190	113 334	145 063	227 301	67,0 %	0,1 %	0,1 %
Subventions et contingents	100 229 850	107 345 392	114 268 132	122 383 110	130 008 965	29,7 %	62,4 %	60,8 %
Montant total	160 728 016	170 593 146	181 393 066	196 441 786	213 815 433	33,0 %		

Sur la période, l'augmentation des produits courants de fonctionnement atteint 31,3 %. Cette progression provient en premier lieu des recettes fiscales (impôts directs⁷ et autres impôts et taxes⁸), qui représentent en 2008 plus de 57 % des produits de fonctionnement courant (contre 52 % en 2004).

Produits courants	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2008/2004	structure en 2004	structure en 2008
Impôts directs	69 337 068	75 239 286	82 563 762	88 110 506	92 806 767	33,8 %	37,3 %	38,0 %
Autres impositions	27 339 357	35 343 300	36 035 424	42 530 762	48 172 838	76,2 %	14,7 %	19,7 %
Produits des services et du domaine	3 436 378	3 173 863	3 418 680	3 462 883	4 299 128	25,1 %	1,8 %	1,8 %
Autres produits	14 583 615	15 169 501	14 832 160	15 332 668	15 403 377	5,6 %	7,8 %	6,3 %
Dotation globale de fonctionnement	50 559 291	48 077 584	51 674 200	54 270 394	56 514 790	11,8 %	27,2 %	23,1 %
Dotation générale de décentralisation	1 880 671	1 479 074	1 623 300	1 728 235	1 736 437	-7,7 %	1,0 %	0,7 %
Subventions et participations	9 037 580	10 045 240	12 326 514	13 955 581	14 820 704	64,0 %	4,9 %	6,1 %
Autres attributions	9 846 404	10 063 400	10 188 823	11 501 995	10 558 009	7,2 %	5,3 %	4,3 %
Montant total	186 020 364	198 591 248	212 662 863	230 893 024	244 312 051	31,3 %		

Ainsi, pour faire face à l'augmentation de ses charges, notamment dans le domaine social, le département, quoique doté d'un potentiel fiscal relativement faible, a eu recours à la hausse régulière de la fiscalité et a pu, jusqu'en 2008, dégager un autofinancement significatif.

Le ratio par habitant de ces ressources reste cependant encore inférieur à celui des départements de même taille, malgré une réduction récente de l'écart.

Euros par habitant	2004		2005		2006		2007		2008		Evolution moyenne annuelle		Evolution période	
	Dép.	Strate	Dép.	Strate	Dép.	Strate	Dép.	Strate	Dép.	Strate	Dép.	Strate	Dép.	Strate
Impôts directs	243	282	256	295	277	314	294	316	310	343	3,9 %	2,3 %	27,6 %	21,6 %
Autres impositions	96	183	120	208	121	213	142	229	161	256	8,1 %	4,6 %	67,7 %	39,9 %
DGF	177	213	164	202	173	213	181	211	189	223	0,4 %	-0,2 %	6,8 %	4,7 %
DGD	7	9	5	8	5	9	6	8	6	9	-3,0 %	-2,3 %	-14,3 %	0,00 %
Attribution de péréquation	35	27	34	26	34	27	34	26	33	25	-0,56 %	-0,7 %	-5,7 %	-7,4 %

Données chiffrées issues du site « Bercy colloc » du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Bien qu'encore très inférieur au montant moyen par habitant de la strate, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) du département de la Mayenne est passé de 89 € en 2004 (contre 149 € pour la strate) à 102 € en 2008 (contre 157 €).

⁶ Comptes 60 à 65 de l'instruction budgétaire et comptable M 52

⁷ Taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti

⁸ Droits d'enregistrement, taxe sur les véhicules à moteur et taxe sur les conventions d'assurance, taxe sur l'électricité, TIPP

La capacité d'autofinancement (CAF) nette⁹ est passée de 49 € par habitant en 2004 (contre 93 € pour la strate) à 66 € en 2008 (contre 98 €). Même si elle a augmenté de près de 40 %, elle demeure donc très inférieure à la moyenne.¹⁰

	2004	2005	2006	2007	2008
Excédent brut de fonctionnement	25 292 348	27 998 102	31 269 798	34 451 238	30 496 618
Capacité d'autofinancement brute	23 286 929	23 151 897	28 121 439	29 549 514	28 267 500
Capacité d'autofinancement nette	14 062 369	13 616 625	18 921 453	14 209 116	19 727 661

L'évolution sur 2008 justifie une vigilance accrue en ce qui concerne l'évolution des charges de personnel et de celles liées à la politique sociale (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, frais de séjour et d'hébergement).

1.3.2 Le financement des investissements

La collectivité a conduit une politique d'investissement modeste mais largement autofinancée. Toutefois, le département a continué à mobiliser plus d'emprunts qu'il n'en a remboursé et une partie est venue abonder le fonds de roulement en 2005 et 2006.

Les dépenses	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses d'équipement	33 747 536	31 740 149	24 499 432	33 487 763	37 868 314
Subventions d'équipement versées	16 018 125	16 489 452	18 069 312	15 843 941	15 827 063
Immobilisations financières	980 056	1 102 503	869 158	729 805	600 386
Opérations pour compte de tiers	0	0	114 000	369 671	243 029
Autres	23 441	9 606	70 337	18 269	20 847
Dépenses d'investissement hors emprunt (1)	50 769 158	49 341 710	43 622 239	50 449 449	54 559 639
Le financement	2004	2005	2006	2007	2008
FCTVA	3 962 741	5 074 001	4 391 193	4 367 084	3 388 122
Subventions	11 187 679	14 812 781	13 728 128	13 240 869	18 210 001
Produits des cessions d'immobilisations	192 362	117 174	77 208	195 432	409 703
Remboursement de créances sur autres immob.	883 510	850 493	1 480 607	1 205 163	1 042 122
Autres recettes	2 416 681	1 664 406	1 021 044	521 155	646 311
Ressources propres (2)	18 642 973	22 518 855	20 698 180	19 529 703	23 696 259
Capacité d'autofinancement brute réelle	23 176 740	25 844 730	28 090 943	29 658 627	28 027 762
Remboursement de la dette	9 224 560	9 535 272	9 199 986	15 340 398	8 539 839
Capacité d'autofinancement disponible (3)	13 952 180	16 309 458	18 890 957	14 318 229	19 487 923
Financement propre disponible (4) = (2) + (3)	32 595 153	38 828 313	39 589 137	33 847 932	43 184 182
Besoin ou capacité d'investissement (1)-(4)	18 174 005	10 513 397	4 033 102	16 601 517	11 375 457
Emprunts nouveaux de l'année	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 001 525	10 000 020
Solde Intérêts courus non échus	-339 502	4 157	0	0	0
Variation du fond de roulement	-2 834 503	4 482 446	10 966 898	-1 599 992	-1 375 437
Fond de roulement fin d'exercice	444 610	4 927 056	15 893 954	14 293 262	12 918 526

Les ratios relatifs à l'endettement sont cependant satisfaisants :

Ratios	2004	2005	2006	2007	2008
Dette par habitant	234 €	246 €	261 €	259 €	264 €
Surendettement (encours / produits de fonct.)	36,91 %	37,81 %	37,73 %	34,38 %	32,79 %
Capacité de désendettement (encours / CAF brute)	2,5	2,9	2,9	2,6	2,8

En 2008, l'encours de la dette représente 33 % des produits de fonctionnement et elle pourrait être remboursée en moins de trois années si la capacité d'autofinancement y était intégralement consacrée.

⁹ CAF nette = Excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, diminuée des remboursements de dettes en capital, et qui mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement sur ses ressources propres.

¹⁰ Fiches DGFIP site Bercy Colloc MINEFI

En résumé, le département de la Mayenne connaît sur la période examinée une situation financière relativement satisfaisante mais doit être attentif à l'évolution de ses charges de fonctionnement.

2 La politique départementale de gestion des déchets

Le département de la Mayenne assure en matière de gestion des déchets une double fonction : celle, désormais obligatoire, d'orientation et de régulation, au travers de l'élaboration du plan départemental d'élimination des *déchets ménagers et assimilés (DMA)*¹¹ et celle, facultative, d'opérateur de traitement de ces déchets.

2.1 Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés

Le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) est un document qui a pour objet de fixer les orientations et de coordonner l'ensemble des actions à mener, tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés, dans le domaine des déchets ménagers et assimilés.

Avant de devenir une compétence obligatoire des départements, l'élaboration et la révision de ces plans, jusque là réservées aux services de l'Etat, avaient été proposées aux départements, à titre facultatif, par la loi n° 95-101 du 2 février 1995. Le conseil général de la Mayenne a donc décidé, dès le 5 décembre 1997, de se doter de cette compétence et de mettre en œuvre la procédure de révision.

Le 2 octobre 2000, un nouveau plan, a été approuvé par le conseil général, à l'issue de trois années de travaux, en remplacement du plan de février 1996 arrêté par le préfet.

Motivé par diverses considérations tenant à l'évolution des orientations techniques ou de la politique d'élimination des déchets, le conseil général a décidé, le 7 octobre 2005, de réviser ce PEDMA.

La Chambre observe que la révision, prévue initialement pour la fin de l'année 2006, a vu sa procédure allongée. Si un état des lieux détaillé a été présenté au conseil général en octobre 2007, la procédure n'a pas abouti et un nouvel état des lieux a été présenté à la commission consultative de révision en juillet 2009. Selon le département, ce décalage s'explique par le temps nécessaire à la mise à jour des données connues, aux conclusions de l'étude sur le centre de valorisation énergétique des déchets (CVED) de Pontmain, à l'évaluation environnementale, ainsi qu'à l'intégration des nouveaux objectifs du « Grenelle de l'environnement ».

Malgré le stade avancé de la révision, le département ne dispose toujours que d'un plan vieux de dix ans, qui n'apparaît plus correspondre aux préoccupations actuelles.

La Chambre a examiné les conditions dans lesquelles cette révision était conduite. Elle a également examiné le contenu, les dispositifs de suivi du plan actuellement en vigueur avant de s'attacher à évaluer les résultats obtenus en regard des orientations et des objectifs qui avait été fixés.

¹¹ Les déchets provenant des entreprises, des services publics ou des administrations peuvent être assimilés aux déchets ménagers s'ils peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, être collectés et traités dans les mêmes conditions que les déchets ménagers (Cf. article L. 2224-14 du CGCT)

2.1.1 Le contenu du PEDMA de 2000, toujours en vigueur

2.1.1.1 *Présentation générale du plan*

Quoique départemental, le plan aborde les questions relatives à la coopération avec des entités situées dans d'autres départements (accueil de déchets provenant de départements limitrophes ou de Loire-Atlantique, traitement des déchets de certaines communes mayennaises sur des sites extérieurs au département).

La Chambre constate que si le PEDMA abordait à l'époque les principaux points prévus par la réglementation¹², certains aspects, peu développés, présentent une précision insuffisante au regard des importantes modifications législatives et réglementaires intervenues depuis lors. Ainsi, en va-t-il de la définition des mesures à prendre pour prévenir l'augmentation de la production de déchets (y compris d'emballages ménagers) alors que la circulaire du 28 avril 1998 relative à la mise en œuvre et à l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés recommandait d'y porter attention. Dès 2005, le conseil général citait lui-même cette insuffisance parmi les raisons justifiant la révision du PEDMA¹³. Le même constat peut être formulé en ce qui concerne l'énumération des solutions retenues pour l'élimination des déchets d'emballages.

De même, sans méconnaître les actions engagées par le département en matière d'information et de communication, la Chambre constate que la présentation du dispositif à engager, bien que présentant une avancée en 2000 par rapport à ce qui précédait, aurait pu être développée. En effet elle se borne à évoquer l'organisation de campagnes de communication « grand public », complémentaires des actions conduites par les collectivités et la réalisation d'un cédérom pour les collégiens.

Elle constate également que le PEDMA est peu disert sur le dispositif d'évaluation et de suivi, pourtant effectivement mis en œuvre par le département, le plan se bornant à prévoir le principe de la mise en place d'un observatoire de la politique de gestion des déchets et d'un tableau de suivi des actions.

Enfin, le PEDMA se montre également très vague en ce qui concerne la création de certains équipements, en particulier les déchèteries et plates-formes de compostage de déchets verts, pour lesquelles le plan fait état de la création de « quelques » unités supplémentaires sans en préciser le nombre ni la localisation.

2.1.1.2 *Les objectifs du PEDMA*

Le département estime que la Mayenne est dotée de centres de traitements performants et bien acceptés par la population. Il n'y a d'ailleurs pas de conflit potentiel lié à l'implantation de nouveaux équipements de traitement. De plus, la collectivité souligne que la clarification des compétences entre les acteurs a eu lieu, le département assurant le traitement des déchets (notion définie dans le plan).

Le département indique avoir recherché un partenariat avec les collectivités et avec certaines professions. Le plan fixe donc des objectifs et vise à les accompagner sans imposer sa mise en œuvre aux collectivités.

¹² Article 6 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 codifié par la suite à l'article L 541-14 du code de l'environnement et circulaire du 28 avril 1998

¹³ Rapport fait au conseil général relatif au principe de la révision du PEDMA 7 octobre 2005.

La première phase du plan est constituée par l'extension de l'usine de traitement de Pontmain et la mise en centre d'enfouissement technique des ordures ménagères des arrondissements de Laval et de Château-Gontier (scénario n° 4 avec variante sans nouvel incinérateur). Quatre quais de transfert permettent le regroupement des déchets avant leur transfert sur les sites d'élimination.

L'objectif à cinq ans est de passer au scénario n° 5 prévoyant la création d'un centre de compostage sur ordures ménagères d'une capacité de 25 à 30 000 tonnes par an et l'enfouissement des refus de compostage dans les deux centres. A ce stade, seuls deux centres de transfert demeurent.

Le conseil général se donne également pour objectif de procéder à la mutualisation des coûts du transfert et du traitement à l'échelon départemental.

Le PEDMA indique que seul le scénario n° 5 permet d'atteindre les objectifs de valorisation « matière » de 54 % en 2005 et de valorisation énergétique de 25 %, compatibles avec les textes européens et nationaux¹⁴.

2.1.2 L'évaluation environnementale et la participation du public

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 a rendu obligatoire l'évaluation environnementale des plans selon les dispositions prévues aux articles L. 122-4 et suivants du code de l'environnement. Le projet de plan et le rapport environnemental sont soumis à enquête publique, sauf en cas de révision si celle-ci ne modifie pas l'économie générale du plan. L'évaluation environnementale doit mettre en évidence l'intérêt environnemental de la solution retenue et doit constituer un moyen d'information via par exemple, l'organisation de débats publics, sa publication sur le site internet de la collectivité, etc.

Lors de l'élaboration du PEDMA approuvé en 2000, une telle obligation n'existait pas encore mais le plan intègre des éléments montrant que le critère environnemental a été intégré au choix de la stratégie en matière de traitement des ordures ménagères.

La situation est tout autre avec la révision lancée en 2005. L'évaluation environnementale n'a pas été engagée après validation du scénario de révision du PEDMA comme c'est généralement le cas, mais a contribué à l'analyse des différents scénarios. Elle a été conçue par le département comme un élément d'aide à la décision.

Les actions de sensibilisation auprès du public n'empruntent pas des voies spécifiques et il n'y a pas eu de campagne de communication dédiée à ce thème au cours de la période examinée. L'information du public s'opère au travers de la revue départementale et du site internet du conseil général. Par ailleurs, une journée « portes ouvertes » est organisée chaque année au centre de valorisation énergétique des déchets de Pontmain, propriété du département. Il y a aussi des visites ponctuelles pour les scolaires ou les élus.

La communication sur le tri est laissée à la charge des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de collecte.

Les choses paraissent évoluer depuis peu, notamment en ce qui concerne la prévention de la production des déchets.

¹⁴La valorisation des déchets peut viser à réutiliser les éléments (minéraux ou organiques) constitutifs du déchet en les intégrant dans le circuit économique (valorisation « matière ») ou à en retirer de l'énergie (valorisation énergétique).

Le département précise qu'il a confié récemment à une agence de communication une mission sur l'élaboration de messages à l'attention des Mayennais et sur une clarification des rôles en matière de communication. Une première action de communication dans la presse locale a été lancée à l'occasion de la semaine du développement durable 2009.

Les coûts de communication étant faibles, le département n'a pas mesuré le rapport coût/efficacité des campagnes, qu'il estime difficile à établir compte tenu des multiples facteurs pouvant jouer (communication réalisée par différents acteurs, effet de la conjoncture économique qui provoque une diminution du tonnage produit en l'absence de toute campagne de communication).

2.1.3 Le suivi et l'accompagnement de la mise en œuvre du PEDMA

Le PEDMA évoque la mise en place d'un outil de suivi et d'évaluation de la politique de gestion des déchets, observatoire qui chaque année publiera des statistiques sur les gisements, les taux de valorisation et les coûts et les diffusera à l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des déchets.

Le département indique toutefois que l'observatoire n'est pas aussi formalisé qu'il l'avait envisagé initialement mais que les nombreux outils et travaux existant positionnent le service en charge de la gestion « en fonction d'observatoire ». Ainsi, le département dispose d'un tableau de bord des actions inscrites au plan et d'un système d'information géographique concernant les déchets. Il ajoute que des travaux périodiques menés auprès des EPCI constituent des outils de remontée d'information sur la mise en œuvre des objectifs du plan (enquêtes ponctuelles, examen des rapports annuels sur la qualité du service).

Des dispositifs d'accompagnement financier ont été mis en place en 2000, avant même l'approbation du PEDMA. Ils ont évolué en 2001 et 2004.

Les principales aides peuvent être ainsi résumées :

	Taux subvention	Plafond
Aide déchèteries classiques	20 % du montant HT	31 000 €
Aide déchèteries simplifiées	20 % du montant HT	15 000 €
Plates-formes compostage déchets verts	20 % du montant HT	15 000 €
CET classe 3	20 % du montant HT	15 000 €
Quais de transfert	20 % du montant HT	31 000 €

Ces dispositifs, qui définissent les conditions d'obtention des aides, font explicitement référence au PEDMA et seuls les projets s'inscrivant dans le cadre du plan sont financés. Chaque année, une délibération présente le bilan des actions menées au titre du dispositif d'aides.

Les subventions votées sur la période 2004-2008 représentent une somme un peu inférieure à 600 000 €. Les subventions concernent majoritairement des opérations de constructions de déchèteries, au nombre de 18, représentant 72 % du total des subventions allouées.

Le département revendique cette approche ciblée en matière de financement et le faible volume des crédits consacrés au programme d'aide, en soulignant que, dans une logique de financement du service par l'usager (via la TEOM, la REOM et la redevance spéciale), le conseil général n'avait pas vocation à intervenir massivement sur les investissements faits par les EPCI.

	Subventions allouées
Construction, réhabilitation d'équipements et acquisition de matériels	569 255 €
Etudes et expérimentation	27 987 €

Selon le département, son rôle d'accompagnement de la mise en œuvre du PEDMA passe également par un appui technique aux collectivités, comme en matière de collecte de déchets d'équipements électriques et électroniques, concertée à l'échelon départemental.

2.1.4 L'évaluation de la mise en œuvre des dispositions du PEDMA

Le conseil général a opté pour la mise en place d'un dispositif constitué de deux phases. Ce scénario a sensiblement évolué.

La première phase du plan (extension de l'usine de Pontmain et mise en centre d'enfouissement technique des ordures ménagères des arrondissements de Laval et de Château-Gontier) a été réalisée. Quatre quais de transfert permettent le regroupement des déchets avant leur transfert sur les sites d'élimination.

L'extension du CVED de Pontmain, avec la mise en place d'un deuxième four d'une capacité de 32 000 tonnes, a été menée à son terme en juin 2003 et la capacité de traitement de l'installation a été portée à 61 000 tonnes.

En revanche, l'abandon du projet de construction du centre de compostage (scénario n° 5) a été décidé par le conseil général le 15 octobre 2007, en raison de la réduction de la production de déchets constatée depuis l'adoption du plan et des objectifs fixés en la matière au plan national à horizon 2015 (réduction estimée à 24 000 tonnes par rapport à l'année 1998, soit à peu près la capacité envisagée pour le centre de compostage).

La stratégie de traitement des ordures ménagères retenue par le département repose donc désormais sur les trois centres existants (deux centres de stockage de déchets ultimes et le CVED), et le nombre de quais de transferts, qui devait être réduit de quatre à deux, a, au contraire, été porté à cinq en janvier 2007.

2.1.4.1 *La maîtrise de l'évolution du tonnage des ordures ménagères*

L'objectif pour les ordures ménagères collectées classiquement (c'est-à-dire sans collecte sélective) est de passer des 87 000 tonnes constatées en 1998 à 81 000 tonnes en 2005 et 78 000 tonnes en 2010.

Le gisement d'ordures ménagères s'est réduit d'une manière plus rapide et plus sensible que les prévisions puisque dès 2006, l'objectif 2010 a été atteint.

OM collectées classiquement

1998	87 000 t	2005	78 469 t
		2006	77 800 t
2003	82 336 t	2007	77 619 t
2004	81 718 t	2008	75 209 t

La production d'ordures ménagères est passée d'une moyenne de 307 kg par habitant et par an en 1998 à une moyenne de 252 kg en 2008, soit une réduction de 18 %. La part des ordures ménagères dans le total des déchets ménagers¹⁵ est passée de 74 % en 1998 à 52 % en 2005.

¹⁵ Les déchets ménagers sont constitués des ordures ménagères, des déchets collectés et des dépôts en déchèteries.

L'évaluation environnementale conduite dans le cadre de la révision du PEDMA attribue la diminution observée des tonnages d'ordures ménagères à la mise en œuvre du PEDMA mais également aux nombreuses campagnes nationales promouvant le tri sélectif et le respect de l'environnement.

2.1.4.2 L'augmentation du recyclage des emballages et des journaux-magazines

Le plan prévoit que la masse recueillie au titre de la collecte sélective, estimée à 8 317 tonnes en 1998, devrait atteindre 20 000 tonnes en 2005 et 23 000 tonnes en 2008.

En 2005, effectivement, 20 062 tonnes ont été collectées. Pour 2007 (dernière année connue), les chiffres communiqués font état de 22 458 tonnes. Cette augmentation traduit également la place accrue qu'occupent les emballages dans la consommation¹⁶.

La part du tonnage de la collecte sélective (hors déchèterie) refusée par les organismes chargés du tri et de la valorisation des déchets paraît assez faible puisqu'elle est de 2,9 % en 2005 (et 3,3 % en 2007).

Le recyclage des emballages et journaux magazines est passé d'environ 30 kg par habitant et par an en 1998 à 68 kg en 2005. Ces résultats sont néanmoins légèrement inférieurs à l'objectif de 70 kg qui était visé en 2005.

La directive européenne du 11 février 2004 qui a modifié celle du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballage a fixé des objectifs de taux de recyclage à horizon 2008. Si une partie de ces objectifs sont atteints dès 2005 en Mayenne, le département a expliqué que tel n'était pas le cas pour certains matériaux d'emballage, du fait d'une absence de collecte sélective en porte à porte dans les villes les plus importantes, dont le chef-lieu du département. Le taux de recyclage pour l'aluminium, le papier carton et le plastique ne sont pas atteints.

Matériaux	Taux cible 2008	Taux constaté en 2005
Acier	50 %	74,9 %
Aluminium	50 %	34,5 %
Papier carton	60 %	44,9 %
Plastique	22,5 %	15,7 %
Verre	60 %	80,9 %
Tous matériaux	55 %	57,5 %

Source : conseil général de la Mayenne – Document d'actualisation du PEDMA page 34

La communauté d'agglomération de Laval et le pays de Château-Gontier ont entrepris des études pour modifier leurs modes de collecte, ce qui devrait faire évoluer la situation à compter de 2010.

2.1.5 L'orientation des déchets en déchèteries

C'est un enjeu majeur de maîtrise du coût de la gestion des déchets.

Le PEDMA soulignait la nécessité de porter de 24 à 39 (en 2005) le nombre de déchèteries et prévoyait que la masse déposée annuellement s'établirait aux alentours de 100 kg par Mayennais en 2005, soit un total de 28 531 tonnes.

¹⁶ Cf. document d'actualisation du PEDMA présenté au conseil général le 15 octobre 2007 (page 49).

L'objectif a été largement dépassé puisque la Mayenne comptait 48 déchèteries en 2007 et que les dépôts dans les déchèteries publiques de Mayenne ont atteint 53 246 tonnes (soit 180 kg/habitant) en 2005 et 61 532 tonnes en 2007. La progression entre 2003 et 2007 (derniers chiffres disponibles) a été de 54,5 % (+ 21 719 tonnes).

La part des déchets déposés en déchèteries dans le total des déchets ménagers est passée de 19 % en 1998 à 35 % en 2005.

En tonnes	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution
Total dépôts en déchèterie	39 812	45 655	53 245	54 315	61 532	+ 54,6 %
Dont Encombrants	9 792	10 568	11 823	12 226	13 009	+ 32,9 %
Dont déchets verts	14 305	16 291	19 795	19 469	26 669	+ 86,4 %
Dont gravats	10 201	13 678	14 993	15 952	16 081	+ 57,6 %

Cette forte hausse du tonnage est essentiellement imputable aux dépôts de gravats, des déchets verts et, dans une moindre mesure, aux encombrants.

Le document présentant l'état d'avancement du PEDMA juge nécessaire le renforcement des moyens de traitement des déchets verts et des gravats, et prône le développement des plateformes de compostage des déchets verts (passées de 5 à 10 entre 1999 et 2006, conformément à l'objectif du PEDMA) et des centres d'enfouissement techniques de classe 3 pour les gravats.

2.1.5.1 L'analyse des résultats en matière de valorisation

Le conseil général avait décidé de passer du scénario 4 au scénario 5 en 2005 et d'atteindre donc, à cette date, un taux de valorisation « matière » de 54 %. On constate que si le taux réalisé est légèrement inférieur (51 %), il permet cependant d'atteindre l'objectif de 50 % fixé par la circulaire du 28 avril 1998.

	Objectifs pour 2005 (scénario 4)	Objectifs pour 2005 (scénario 5)	Taux de valorisation constaté en 2005
Valorisation matière minérale	18 %	19 %	22,3 %
Valorisation matière organique	28 %	35 %	28,7 %
Valorisation énergétique	25 %	25 %	26,3 %

La forte diminution de la valorisation organique est liée à l'abandon du projet de nouveau centre de compostage (scénario 5).

2.1.5.2 Les orientations du plan relatives à certaines catégories de déchets

Le bilan présenté en juillet 2009 à la commission consultative montre que, fin 2008, trois quarts des collectivités seulement avaient réalisé une étude préalable à la valorisation des boues de stations d'épuration et avaient fait valider leur plan d'épandage par la police de l'eau, même si la quasi-totalité des équipements de capacité supérieure à 2 000 équivalents-habitants en étaient dotés.

Alors que le PEDMA prévoyait que, d'ici 2005, sept stations d'épuration seraient équipées de dispositifs de réception et de traitement des boues collectées par les vidangeurs, seules quatre stations étaient équipées fin 2007, deux autres en 2008. La dernière devrait être achevée en 2010.

Les déchets du bâtiment et des travaux publics représentant un gisement estimé à 83 000 tonnes (plus que les ordures ménagères), le PEDMA s'en préoccupait. Il fixait un objectif de tri sur chantier de 100 % des chantiers de maîtrise d'ouvrage publique. Celui-ci n'a pas été atteint. Le PEDMA évoquait également la mise en place d'un réseau d'une douzaine

de centres d'enfouissement de classe 3¹⁷, constitué sur l'initiative des opérateurs privés pour les plus importants et des intercommunalités pour les plus petits. Le maillage territorial est encore considéré comme insuffisant dans les secteurs de Laval et du nord du département.

Par ailleurs, si la plupart des déchèteries acceptent désormais, sous certaines conditions, les déchets toxiques, l'harmonisation des conditions d'accès des professionnels à ces installations reste à réaliser.

Dans le secteur de la gestion des déchets agricoles, on relève que la collecte des plastiques d'ensilage a été généralisée en 2002-2003 à l'ensemble du département, ce qui a permis d'augmenter sensiblement le tonnage collecté (qui est passé de 11 tonnes en 2001 à 240 tonnes en 2006). Les marges de progression sont cependant importantes puisque la collecte 2006 ne représente encore qu'environ 40 % du gisement.

Les déchets issus des produits phytosanitaires (produits et emballages) sont classés parmi les déchets dangereux. Les produits non utilisables (car périmés ou interdits) représentent moins de 2 tonnes mais il existe des stocks anciens. Des collectes sont organisées périodiquement pour les recueillir (près de 29 tonnes ont été récoltées entre 2005 et 2006).

Les emballages vides des produits représentent environ 80 tonnes par an. En dépit de l'augmentation du tonnage collecté (36 tonnes en 2006 contre 11 tonnes en 2001), plus de 55 % de ces déchets échappent à ce dispositif et peuvent finir brûlés par les agriculteurs.

Enfin, le PEDMA évoquait l'engagement d'études d'impact et de travaux de réhabilitation sur une quinzaine de décharges brutes communales. Sur la période 2004-2008, le département a participé à la réhabilitation de quatre sites pour des montants de travaux réalisés de 400 000 €, qu'il a subventionnés à hauteur de 10 %.

2.1.6 Les orientations du futur PEDMA

Le conseil général a validé, le 15 octobre 2007, un certain nombre d'orientations, les priorités se structurant autour de quatre idées :

- améliorer la connaissance technique et financière des gisements de déchets en conduisant des investigations de terrain ;
- renforcer les actions de prévention de la production de déchets en cohérence avec le plan national d'actions présenté en février 2004 par le ministère de l'écologie ;
- optimiser les dispositifs de collecte en orientant le déchet vers la bonne filière ;
- amplifier le emploi, le recyclage et la valorisation des déchets.

Le poids global annuel de DMA visé est de 500 kg à l'horizon 2017 (il était de 535 kg en 2007, en progression de 3,7 % par rapport à 2006, ce qui, sans mesure correctrice conduirait à une production annuelle de 579 kg/habitant en 2017¹⁸).

Conformément aux objectifs fixés par le ministère de l'écologie en 2005, le projet propose de ramener la production d'ordures ménagères résiduelles incinérées ou enfouies à 250 kg par habitant et par an en 2010 et à 200 kg en 2015 (contre 261 kg en 2006).

Ces documents devraient être soumis au conseil général pour approbation au cours de l'année 2010.

¹⁷ Cf. carte n° 23 du PEDMA

¹⁸ Cf. Synthèse des objectifs et propositions du PEDMA juin 2009.

2.2 La compétence départementale de traitement des déchets

2.2.1 Le transfert de la compétence

Le PEDMA approuvé fin 2000 a prévu la mutualisation départementale du transport et du traitement des déchets ménagers et assimilés, autorisée par l'article L. 2224-13 du CGCT. Il s'agit, selon le département de la Mayenne, du seul exemple de mise en œuvre de ces dispositions.

Le Conseil général avait jugé plus avantageux le transfert de cette compétence au département plutôt qu'à un syndicat mixte à créer, d'une part, parce qu'un tel organisme générerait des frais de structure supplémentaires estimés alors entre 40 et 50 F la tonne et disposerait d'un pouvoir de négociation des emprunts moindre que celui d'un département et, d'autre part, parce que cette solution pouvait être mise en œuvre plus rapidement et s'avérerait plus lisible pour les citoyens, le département ayant conduit la révision du plan.

Le transfert de la compétence est intervenu à compter du 1^{er} janvier 2003. Treize conventions ont été conclues, pour vingt ans, afin de sécuriser les apports en tonnage sur une période suffisamment longue pour permettre le remboursement des emprunts portés par le conseil général au titre de cette compétence.

Ces conventions prévoient que la contribution versée au département sera calculée en fonction du tonnage apporté par l'EPCI. Elles organisent également la mise à disposition des biens affectés à la compétence et le transfert des marchés en cours conclus par les EPCI. Le centre de valorisation énergétique des déchets de Pontmain, propriété du SICTOM du Nord-Ouest-Mayennais, a été, quant à lui, transféré en pleine propriété (pour l'euro symbolique), et le syndicat mixte a été dissout le 1^{er} janvier 2003.

La compétence transférée comprend le traitement proprement dit, ainsi que la prise en charge des quais de transfert et le transport des déchets vers les sites de traitement.

2.2.2 L'exercice de la compétence

Le deuxième alinéa de l'article L. 2224-13 du CGCT interdit le découpage de la compétence de traitement. Si les opérations intermédiaires sont rattachables, soit à la collecte, soit au traitement, la prise en charge des déchets issus des déchèteries ne peut relever que du traitement et devrait donc être assurée par le département, ce qu'il a pourtant exclu. Cet exercice partiel de la compétence pose donc un problème de régularité.

En revanche, outre les déchets de la Mayenne, le CVED de Pontmain assure également le traitement de ceux provenant d'une quinzaine de collectivités et EPCI situés hors de la Mayenne, dans le cadre de conventions ou de marchés publics. La tarif voté par le conseil général est légèrement supérieur à celui appliqué aux EPCI mayennais mais se voit appliquer le même pourcentage d'évolution annuelle.

En € HT/tonne	2004	2005	2006	2007	2008
Mayenne	56,87	59,145	60,95	62,17	63,41
Hors Mayenne	58,75	61,00	62,80	64,10	65,40

En 2008, la contribution des collectivités et EPCI non mayennais a représenté environ 900 000 €, soit environ 16 % des recettes de fonctionnement du budget annexe alors que les EPCI du département en représentent environ 78 %. Le CVED de Pontmain assure également l'élimination d'archives, de déchets assimilables et de déchets industriels banals, générant environ 2 % des recettes en 2008 (100 000 €).

2.2.3 Les dispositifs de suivi de la mise en œuvre de la politique de traitement des déchets

Le « Grenelle de l'environnement » a diagnostiqué un déficit d'information important dans la gestion des déchets ménagers. Les dispositifs et moyens mis en place par les collectivités pour suivre la mise en œuvre de leurs politiques de gestion des déchets ménagers et les évaluer, tant en termes d'impacts environnementaux ou sanitaires que de coûts et de performance, s'avèrent souvent insuffisants.

2.2.3.1 Le suivi des coûts et de la performance

Bien que n'étant organisateur que du traitement des déchets, le département collationne des données relatives au coût de toute la gestion des déchets, qui sont utilisées dans l'élaboration et le suivi du PEDMA ainsi que dans les messages adressés aux populations et aux élus.

Le département propose aux EPCI mayennais de réaliser une comptabilité analytique à partir du logiciel « Compta-coût » développé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Le conseil général coordonne annuellement un groupe de travail constitué de collectivités, invitées à remplir la matrice du logiciel. Ceci favorise la comparaison entre les EPCI.

La Chambre salue ces initiatives. Elle observe toutefois que le département ne s'est pas encore lancé dans la mise en place d'une véritable comptabilité analytique permettant de connaître les coûts de la gestion des déchets.

Certaines informations sont certes communiquées dans les rapports relatifs aux documents budgétaires, mais il s'agit d'indicateurs « d'activité et de contexte », relatifs à la performance du service. Parmi les neuf indicateurs, trois ont une dimension financière (recette par tonne d'OM incinérée, coût TTC moyen d'une tonne d'OM facturée aux EPCI mayennais, montant total de la participation des EPCI mayennais). D'autres éléments relatifs aux coûts tels que le tarif des marchés de transport et de traitement des déchets, le prix unitaire global d'élimination des déchets au CVED de Pontmain (prix à la tonne) ou la ventilation par grande catégorie de recettes et de dépenses sont également communiqués. Toutefois l'ensemble de ces informations ne constitue pas pour autant une comptabilité analytique.

La Chambre observe que ces indicateurs, qui sont pour l'essentiel des indicateurs d'activité, pourraient être utilement complétés par certains indicateurs de performance concernant le traitement des déchets, tels que ceux définis par l'Institut de la gestion déléguée et l'Association des maires de France.

2.2.3.2 Les outils de contrôle de la délégation de service public de l'usine de Pontmain

Pour assurer le contrôle de l'exécution de la délégation de service public de l'usine de Pontmain, les services du département disposent d'un rapport d'exploitation mensuel qui permet de suivre les conditions de fonctionnement du centre, le bilan « matière » et le bilan énergétique.

Les ponts-bascules situés sur les quais de transfert du département permettent de contrôler les quantités indiquées par l'exploitant.

Le délégataire adresse également chaque année un rapport environnemental ainsi qu'un compte rendu, qui comporte un volet technique, un volet financier et une annexe. Son contenu satisfait globalement aux dispositions de l'article L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT,

même si l'on ne trouve pas trace jusqu'en 2009, dans les documents comptables transmis, de l'état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat¹⁹.

De façon plus substantielle, la Chambre relève que le rapport du délégataire n'a été présenté pour la première fois au conseil général qu'en juin 2009. L'absence de délibération est contraire aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1411-3 du CGCT qui prévoit que « dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte ».

2.2.3.3 *La réalisation d'études d'impact environnementales ou sanitaires*

Le suivi environnemental et sanitaire du centre de Pontmain est à la charge de son exploitant. Deux campagnes sont réalisées annuellement pour les émissions atmosphériques, un suivi de la teneur en dioxines dans les lichens, et la recherche de dioxine dans le lait de plusieurs élevages proches du CVED.

Jusqu'en 2006, c'est la direction départementale des services vétérinaires qui assurait les prélèvements dans le lait. C'est l'APAVE qui l'assure désormais, après le désengagement de l'Etat. En 2008, le département a demandé que les campagnes de mesure soient confiées à un autre prestataire.

Les résultats, jugés satisfaisants par le département, sont communiqués chaque année à la commission locale d'information et de surveillance (CLIS). Une étude sur le bruit aux alentours des quais de transfert a également été faite en 2008.

2.2.4 L'évolution du coût facturé aux collectivités mayennaises

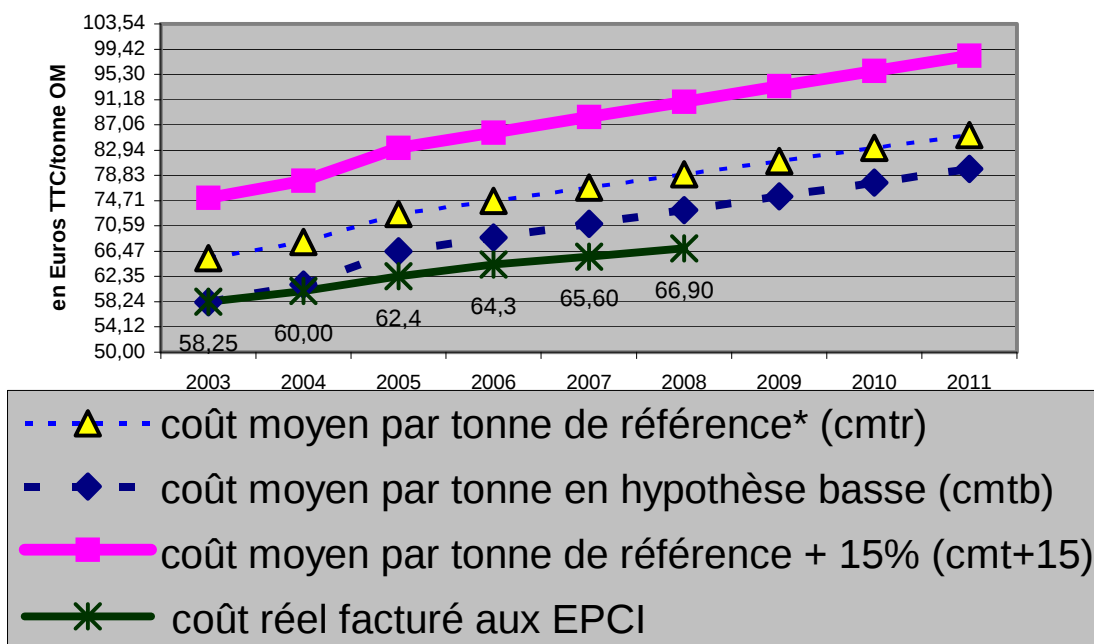
Afin de tenir compte de l'objectif de mutualisation des coûts de traitement à l'échelon départemental, un mécanisme de compensation des charges pesant sur les EPCI qui ne disposent pas d'un centre de transfert ou de traitement sur le territoire et doivent utiliser les bennes de collecte pour transporter leurs déchets sur des distances importantes, a été adopté. En 2008, la déduction varie de 5,05 à 7,41 € HT la tonne pour quatre communautés de communes (pour un tarif de 65,4 € HT/tonne).

La délibération annuelle approuvant le budget primitif mentionne le montant de la participation des EPCI mayennais « *auxquels s'ajoutent les frais de prise en charge par certains EPCI pour acheminer directement les déchets vers un quai de transfert ou un centre d'enfouissement, étant précisé que ces EPCI ne factureront pas de prestation au département mais bénéficieront d'une déduction sur leur contribution* ».

La non-facturation de la prestation au département, compensée par une déduction sur leur contribution, s'analyse comme une contraction entre recette et dépense, contraire aux règles de la comptabilité publique et notamment au principe de l'universalité budgétaire, qui oblige tout organisme public à inscrire dans son budget l'intégralité des recettes et des dépenses pour leur montant brut.

¹⁹ mentionné au c) de l'article R. 1411-7 du CGCT

**COMPARAISON DE LA PROJECTION FINANCIERE FIGURANT DANS LES
CONVENTIONS ET DES COÛTS REELS FACTURES AUX EPCI MAYENNAIS**
source : Département de la Mayenne. budget primitif 2008



On constate que les coûts facturés aux EPCI sont sensiblement inférieurs à ceux initialement prévus dans la projection budgétaire annexée à chaque convention. Le différentiel atteint environ 10 € TTC par tonne depuis 2005.

Cette baisse intervient dans un contexte de réduction du tonnage d'ordures ménagères qui aurait pourtant tendance à augmenter le prix unitaire, compte tenu des charges fixes pesant sur le budget annexe. La diminution du coût du traitement résulte notamment de l'augmentation des recettes de valorisation du CVED de Pontmain (vente de la vapeur à une laiterie et de mâchefers aux filières).

2.2.5 La communication envers le citoyen

La Chambre a constaté que certains dispositifs destinés à permettre une meilleure information du public gagneraient à être renforcés.

Ainsi, en vertu des dispositions de l'article R. 125-3 du code de l'environnement, le département doit tenir à jour un document qui précise :

- « 1° La quantité des déchets ménagers collectés ainsi que les modalités de leur élimination ou de leur valorisation ;
- « 2° La nature et la quantité des déchets autres que les déchets ménagers qui sont collectés, ainsi, éventuellement, que leurs modalités spécifiques d'élimination ;
- « 3° Les mesures prises pour prévenir ou pour atténuer les effets préjudiciables à la santé de l'homme et à l'environnement des opérations de collecte et d'élimination des déchets.

« II. - Ce document comporte en annexe le dossier établi par l'exploitant de l'installation d'élimination des déchets en application des dispositions de l'article R. 125-2 ; il peut être librement consulté à la mairie de la commune ou des communes concernées ».

Contrairement au département, la Chambre estime que le compte administratif annuel et le rapport environnemental de l'exploitant du CVED de Pontmain (mis en ligne depuis 2009) ne peuvent être assimilés au document visé par l'article précité du code de l'environnement. Les données sont en effet partielles puisque le rapport environnemental ne porte que sur le CVED de Pontmain et non sur les deux centres de stockage des déchets ultimes qui interviennent dans le processus du traitement. Par ailleurs, le dossier des installations classées qui doit être annexé au document prévu à l'article R. 125-3 du code de l'environnement fait également défaut.

L'article L. 1413-1 du CGCT prévoit que les départements créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Cette commission comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. La commission examine notamment, chaque année, sur le rapport de son président, le rapport mentionné à l'article L. 1411-3, établi par le délégataire de service public.

Il s'avère que cette commission n'a pas été réunie pour examiner les questions relatives au CVED de Pontmain et notamment le rapport annuel du délégataire. Le département a indiqué que cette situation serait corrigée en 2009.

La commission locale d'information et de surveillance (CLIS) du site de Pontmain se réunit annuellement. Elle examine les rapports d'activités de l'usine, l'impact des travaux de mise en conformité ainsi que les résultats des analyses menées sur les rejets. Les associations de protection de la nature participent activement à ses travaux en évoquant des questions ou en demandant des modifications dans la conduite de certaines études ou sur la présentation des documents examinés.

3 La politique départementale de gestion du RMI/RSA

En Mayenne, sur la période 2004-2008, le nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) n'a représenté que 0,7 % de la population totale du département (contre 1,74 % au niveau national²⁰). Ce faible taux n'est pas sans lien avec le faible taux de chômage qui, fin décembre 2008, s'élevait à 5,4 % dans le département contre 7,8 % au niveau métropolitain.

Après une hausse continue depuis 2000, le nombre d'allocataires avait commencé à décroître en 2006 et 2007, mais la dégradation rapide de la situation économique a entraîné une remontée du nombre d'allocataires en fin d'année 2008 (1 937 allocataires en décembre 2008).

²⁰ Métropole+ DOM.

3.1 La gestion de l'instruction et de l'allocation du RMI

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA, a transféré aux départements la gestion de l'allocation du RMI à partir du 1^{er} janvier 2004.

3.1.1 L'organisation du dispositif depuis sa décentralisation

Contrairement à ce que prévoyait le rapport présenté à la commission permanente du conseil général le 8 mars 2004, les trois agents de l'Etat affectés par la DDASS à la gestion du dispositif n'ont été mis à disposition du département que pour l'année 2004. Le transfert de personnels prévu n'a donc pas eu lieu et le conseil général a dû créer deux postes fin 2004, début 2005, pour gérer ce dispositif.

Aucun audit n'a été réalisé sur l'organisation de la gestion de l'allocation du RMI avant ou après la décentralisation. L'organisation des services du conseil général n'a pas été modifiée de manière notable. Le service des actions départementales de lutte contre les exclusions, qui était déjà en charge de la politique d'insertion et du suivi des contrats d'insertion avant 2004, a été chargé de gérer l'allocation.

En revanche, lors de la scission de la direction de la solidarité et de la cohésion sociale en deux directions, en 2008, le service de l'insertion et du logement (SIEL) a été réorganisé afin de spécialiser les personnels entre, d'une part, l'insertion sociale et professionnelle et, d'autre part, la gestion administrative et financière du dispositif d'insertion.

Le conseil général dispose d'un réseau de 16 antennes de solidarité (dont 5 à Laval) qui ont en charge, parmi leurs missions, la lutte contre les exclusions et l'accès à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux.

La gestion de l'allocation est centralisée au sein du SIEL avant transmission des décisions aux organismes payeurs. Les demandes d'allocation sont pré-instruites par les travailleurs sociaux du conseil général (polyvalents dans le département de la Mayenne) et préliquidées par le même agent du SIEL avant transmission aux organismes payeurs. Ce mode de fonctionnement très centralisé permet d'expliquer l'absence de règlement départemental en matière d'instruction des demandes d'allocation.

Peu de dérogations sont accordées pour le versement de l'allocation, et l'attribution de l'allocation en attente d'ouvertures d'autres droits (Assedic, indemnités journalières...) est limitée à 3 mois, avec une révision à l'issue de cette période.

3.1.1.1 L'intégration des services d'instruction au sein du dispositif local

Alors que le demandeur de RMI a le choix de l'organisme instructeur, les services sociaux du département de la Mayenne sont saisis de 93 % des demandes d'instruction. Selon le conseil général, cette situation s'explique par les faibles moyens des CCAS dans un département essentiellement rural et ne constitue pas une entrave à un travail de proximité, les travailleurs sociaux départementaux étant territorialisés.

Accompagnement des bénéficiaires du RMI par type d'organisme

	2004	2005	2006 (*)	2007	2008
Département	90 %	93,3 %	nd	93,0 %	92,4 %
CCAS de Laval	5 %	3,6 %	nd	3,6 %	3,2 %
AMAV	3 %	2,4 %	nd	2,1 %	3,0 %
Associations	2 %	0,7 %	nd	1,3 %	1,3 %
Total	100 %	100 %	nd	100 %	100 %

Source : CG 53 (*) : Les données pour l'année 2006 ne sont pas disponibles.

Les organismes payeurs reçoivent les demandes d'ouvertures de droits et demandent l'arbitrage du SIEL pour les cas particuliers. Une coordination existe au niveau de l'accompagnement, plus particulièrement en ce qui concerne *l'association mayennaise d'action auprès des gens du voyage (AMAV)* et la *mutualité sociale agricole (MSA)* qui, à cette occasion, peut donner lieu à des échanges sur l'instruction.

L'instruction de la demande de RMI conduit à un échange d'informations sur la situation personnelle et professionnelle du demandeur sous la forme d'un questionnaire dénommé « kit emploi ». Dans le cadre de la mise en place de plates-formes d'accueil regroupant différents partenaires (CG53, CAF, MSA, Pôle-Emploi) avec le lancement du RSA généralisé, il est prévu un temps important de collecte d'informations afin de mieux cibler les attentes des bénéficiaires du RSA, d'élaborer un diagnostic socioprofessionnel et de déterminer les freins à la reprise d'un emploi, car la phase d'instruction du RMI, qui était relativement brève (moins d'une heure), ne donnait pas vraiment l'occasion d'amorcer un processus d'insertion.

Le délai d'instruction par le SIEL est estimé à huit jours et la transmission aux organismes payeurs, non automatisée, se fait à partir d'imprimés CERFA. Le délai global d'instruction jusqu'à la liquidation n'était pas connu jusqu'à ce qu'il soit précisé dans la nouvelle convention de gestion relative au RSA généralisé.

Le département de la Mayenne se distingue en systématisant les demandes de CMU et CMU-complémentaire lors de l'instruction par les travailleurs sociaux pour les personnes qui y ont droit. Ces demandes sont également centralisées au niveau du SIEL.

3.1.1.2 Les relations avec les organismes payeurs

Des relations conventionnelles

Le département a conclu, fin 2004 avec la caisse d'allocations familiales (CAF) de Mayenne, et début 2005 avec la MSA, une convention de gestion, calquée sur le modèle national, d'une durée de trois ans et renouvelable annuellement par tacite reconduction. Des avenants ont été ajoutés afin de tenir compte de l'expérimentation du RSA.

En outre, des conventions de gestion ont été signées avec la CAF et la MSA respectivement en 2005 et 2007 afin de leur confier le paiement de l'aide forfaitaire aux employeurs de bénéficiaires du revenu minimum d'activité (RMA) et/ou des contrats d'avenir.

Le conseil général limite fortement les délégations aux organismes payeurs dès lors que le pouvoir d'opportunité de son président est en jeu (par exemple lors de l'avance à l'ouverture des droits, de l'évaluation des ressources pour les travailleurs indépendants, des dérogations, des sorties du dispositif, des remises de dettes...), ce qui n'est rendu possible qu'en raison du faible nombre de bénéficiaires du RMI. Ce mode de fonctionnement conduit la CAF et la MSA à beaucoup solliciter le SIEL et permet à ce dernier de disposer d'une bonne information sur les situations particulières, d'harmoniser les décisions et de développer une expertise interne plutôt que de dépendre de celle des organismes payeurs.

La convention en cours de négociation avec les organismes payeurs pour la gestion du RSA généralisé ne devrait pas modifier cet équilibre.

Le suivi de la convention de gestion du RMI était assuré une fois par an par une concertation entre le président du conseil général et le directeur de la CAF, avec le soutien d'une commission technique réunie deux fois l'an. Avec la mise en place du RSA expérimental, les rencontres entre services ont lieu deux fois par mois.

Dans un souci de simplification, le versement d'acomptes aux organismes payeurs a été supprimé dès 2004 en ce qui concerne la CAF et depuis août 2008 pour la MSA. Désormais, les appels de fonds correspondent aux dépenses réellement effectuées par les deux organismes payeurs.

Le conseil général a mis en place une commission avec la MSA afin de traiter des dérogations à l'ouverture des droits au RMI par cette dernière. Il s'agit de la seule instance consultative pluraliste en matière d'examen des droits.

Les organismes payeurs ne sont pas sollicités pour effectuer des études en dehors de ce qui figure dans la convention à l'exception d'études plus globales sur le département.

Les conventions prévoient un nombre minimum de contrôles annuels, qui sont réalisés gratuitement. Les contrôles supplémentaires demandés par le département sont à sa charge. La rédaction de cette clause de la convention devrait être revue avec la CAF afin de préciser les attentes exactes du conseil général.

Ces contrôles sont effectués en fonction de plans de contrôles nationaux et le conseil général, qui n'a pas de politique de contrôle, ne donne aucune directive générale aux organismes payeurs en la matière. Il effectue des recoupements de données, qui, si elles s'avèrent discordantes, conduisent à demander des contrôles, ce qu'il considère comme suffisant compte-tenu de sa petite taille.

Des échanges d'informations perfectibles

Les services en charge de la solidarité au sein du conseil général sont, depuis mai 2007, équipés d'un logiciel unique, « Perceaval », utilisé pour toutes les demandes d'aide sociale. Il a succédé à deux bases de données gérées sous le progiciel ACCESS.

Perceaval permet des échanges directs avec la CAF, alors que les transferts de données avec la MSA nécessitent un traitement manuel. La fréquence de ces échanges n'est que mensuelle mais devrait devenir quotidienne dans le cadre du RSA généralisé.

D'une manière générale, le conseil général porte un regard assez critique sur Perceaval, accusé de manquer de fiabilité. Sont ainsi notées l'absence d'identifiant commun permettant d'éviter les doublons ou les erreurs concernant une même personne et l'absence d'actualisation en temps réel. Dès lors, les décalages entre les données de la CAF, souvent plus à jour, et celles renseignées par les travailleurs sociaux, parfois incomplètes, nécessitent des vérifications manuelles.

Le conseil général considère également que les données transmises par les organismes payeurs, concernant les sommes versées pour son compte, manquent d'explication et sont trop globalisées, ce qui rend difficile leur contrôle et l'oblige à demander des précisions, source de délais supplémentaires. Ceci est de nature à nuire au pilotage global du dispositif.

Il considère néanmoins que la quantité et la qualité des informations ont progressé. Les tableaux de bord des indus sont par exemple transmis tous les trimestres depuis août 2008.

Les services instructeurs du conseil général ont accès à CAFPRO, la base de données de la CAF et peuvent également faire des recoupements avec d'autres informations figurant dans Perceaval pour les personnes déjà connues au titre d'autres prestations sociales. Le conseil général n'utilisait pas @RMI mais exploite désormais @RSA dans le cadre du RSA généralisé.

Le département s'est beaucoup appuyé sur l'expertise de la CAF après le transfert de compétence et continue à la consulter régulièrement. Il s'estime également satisfait de la

qualité du service rendu aux usagers pour laquelle la CAF de la Mayenne s'est engagée à travers des chartes qualité. Il l'est également des efforts déployés pour limiter la fraude par la CAF et la MSA.

3.1.2 La gestion des indus

La CAF a reçu délégation du conseil général de la Mayenne pour « *recouvrer les indus dès lors qu'il y a droit valorisé* ». A contrario, ne font donc pas l'objet de délégation les décisions mettant en jeu le pouvoir d'appréciation, en opportunité, du président du conseil général, à savoir « *le recouvrement des indus dès lors que le droit n'est pas valorisé, la demande de remise de dette* ».

La CAF transmet plusieurs éléments de nature à permettre une « *approche partagée des données et des situations des bénéficiaires* » avec le conseil général c'est à dire, un accès à la base de données CAFPRO, des échanges de données informatisées, des tableaux de bord mensuels RMI, le « *bordereau des créances RMI* ». En revanche, la CAF de la Mayenne n'est pas en mesure de fournir au conseil général les motifs des indus du RMI.

Parallèlement, des rencontres mensuelles sont organisées entre les services techniques de la CAF et du conseil général au sein de « *commissions d'indus* ».

Le taux des indus par rapport au montant des allocations versées est en moyenne de 8 % entre 2004 et 2008. Ce taux a augmenté de plus de 2 points en 2008 (10,7 %) en raison de la complexité croissante du mode de calcul, du fait que le versement du RMI est basé sur un système déclaratif trimestriel alors que le calcul est mensuel, du nombre croissant de contrôles permettant alors une plus grande détection d'indus, d'une réglementation qui a beaucoup évolué nécessitant un temps d'adaptation tant pour les agents que pour les outils de paiement.

Parallèlement, le taux final de recouvrement a diminué de 15 points entre 2004 et 2008 et représentait 64 % en 2008 contre 78 % en 2004, le département supportant une charge nette de 412 323 € en 2008 (contre 172 239 € en 2004, en augmentation de 140 %).

Le conseil général de la Mayenne a signé en novembre 2008, avec la paierie départementale, une convention concernant la mise en place d'une politique concertée de recouvrement. Le comptable a ainsi obtenu de l'ordonnateur l'autorisation permanente et générale de poursuivre par voie de commandement (phase précontentieuse), le président réservant sa décision au cas par cas pour la phase contentieuse.

En dessous d'un certain seuil, le payeur est d'ailleurs autorisé à présenter les dossiers à l'admission en non-valeur. L'année 2008 a vu une nette progression de la part des créances de RMI dans le total des admissions en non-valeur du département qui selon lui serait liée au fait que c'est véritablement à partir de cette date que les créances RMI antérieures à 2008 non recouvrées, ont été admises en non valeur.

Il est apparu, dans l'état des créances de RMI produit par le comptable, que certaines créances non recouvrées étaient antérieures à la décentralisation du RMI. Une note de la direction générale de la comptabilité publique du 15 décembre 2003 a fixé le principe général du traitement de ces indus.

Le département n'a pas repris le solde des restes à recouvrer gérés par l'Etat, mais il a repris les indus nés avant le 1^{er} janvier 2004 non pris en charge par l'Etat au moment du transfert. Le montant total des créances qui lui ont été transférées concernant des périodes de versement antérieures à cette date s'élève à environ 138 000 € selon le département.

3.1.3 Les aides individuelles

Le département finance des aides individuelles en faveur des bénéficiaires du RMI, pour l'essentiel liées à la mobilité ou à des formations figurant dans le plan départemental d'insertion et de lutte contre les exclusions (PDILE). Ces aides, validées par le comité de validation des contrats d'insertion (CVCI), sont peu étendues.

La généralisation du RSA a conduit le conseil général à revoir sa politique en la matière afin de déterminer de nouveaux critères d'attribution qui ne soient pas liés au statut du bénéficiaire. Il souhaite ainsi privilégier la notion de « reste à vivre » afin de ne retenir que certains bénéficiaires du RSA et non pas l'ensemble.

3.2 **La comptabilisation des dépenses de RMI et leur compensation**

3.2.1 La transposition des principes de la LOLF à la gestion des dépenses d'insertion

Dans le cadre de « la nouvelle gouvernance », et du pilotage budgétaire inspiré de la LOLF, la mission n° 2 « solidarité enfance, famille et insertion » comprend ainsi un programme n° 2-03 « insertion sociale et professionnelle », décliné en actions.

Les prévisions de recettes et de dépenses sont donc déterminées en fonctionnement et en investissement sur chacune de ces actions. Le coût global du programme comprend les coûts directs et les coûts indirects.

3.2.1.1 *Le programme « insertion sociale et professionnelle » et les comptes administratifs*

Les présentations par nature et fonctionnelle des dépenses de fonctionnement du RMI font apparaître des écarts en 2007 et 2008 qui tiennent dans la comptabilisation des sommes afférentes aux contrats d'avenir imputées au compte 6568 du chapitre 65 (et non du chapitre 015) ainsi que sur la fonction 544.

Ecarts dans les présentations (par nature et par fonction) des dépenses d'insertion

Compte 6568 (rattachements inclus)	Présentation par nature (chapitre 015 RMI)	Présentation fonctionnelle (fonction 5-4 RMI)	Ecart
Compte administratif 2007	1 386 204,53 €	2 733 972,06 €	1 347 767,53 €
Compte administratif 2008	1 557 377,21 €	2 617 058,80 €	1 059 681,59 €

Source : comptes administratifs

Contrairement à ce que prévoit l'instruction budgétaire et comptable M 52, la sous-fonction 546 « dépenses de structure » n'apparaît pas dans la présentation fonctionnelle.

Pourtant, le conseil général estime qu'il faut ajouter au temps de travail des personnels spécifiquement affectés à l'insertion le temps de travail des travailleurs sociaux (25,7 ETP) et le temps de secrétariat effectué dans les antennes sociales pour les missions d'insertion (11,42 ETP), sans pour autant être en mesure d'en donner une évolution précise au cours de la période 2004-2008.

Les effectifs consacrés à l'insertion ont commencé à augmenter fortement de 2005 à 2007, lors des recrutements effectués à la suite de la décentralisation, puis de nouveau en 2008, dans le cadre de la mise en place du RSA expérimental.

L'augmentation sensible des dépenses de personnel en 2007 ne correspond pas à une augmentation des effectifs « réels » mais à la prise en compte des rémunérations des personnels du service social de polyvalence (environ 2 600 000 €) affectées en totalité sur d'autres programmes, les années précédentes.

D'autre part, le changement de périmètre entre 2007 et 2008 au sein du programme d'insertion sociale et professionnelle, avec la création du programme « habitat et logement », a entraîné une réduction d'environ 800 000 € de ces dépenses de personnel.

Enfin, depuis 2008, la base de calcul redéfinie prend désormais appui sur des extractions du progiciel de ressources humaines et constate donc des coûts réels et non plus estimatifs. Le montant des charges de personnel de ce programme aurait dû être d'environ 3 300 000 € au compte administratif 2008, ce qui n'a pas été le cas.

Dans la logique du département, les coûts indirects correspondent aux dépenses relatives aux programmes « systèmes d'information », « gestion mobilière et immobilière », « communication ». Il lui est cependant difficile de préciser les comptes et fonctions sur lesquels sont imputées ces dépenses de structure, dans la mesure où ces sommes résultent d'un prorata opéré à partir des équivalents temps plein (ETP) d'un programme. Le calcul des coûts indirects des programmes repose donc aujourd'hui sur un forfait et le conseil général prévoit de passer « au réel » en 2010.

Le programme 2-03 représentait, selon cette formule, 6,4 % des ETP en 2008. Cette clé est également utilisée pour déterminer l'impact sur les systèmes d'information, la gestion mobilière et immobilière et la communication.

La sous-fonction 543 « logement » n'est pas mouvementée, dans la mesure où il n'y a pas d'action spécifique en faveur des bénéficiaires du RMI dans le domaine du logement.

Pour le reste, toutes les autres fonctions sont utilisées, avec leur corollaire « chapitre 015 » de la présentation par nature, et les montants inscrits aux rubriques de la fonction 54 concernent bien des actions s'adressant aux bénéficiaires du RMI. La fonction 54 ne comprend que des dépenses exclusives liées au programme « insertion sociale et professionnelle », mais pas l'intégralité des dépenses relatives à l'insertion, dans la mesure où d'autres fonctions sont affectées (fonctions 58, 51,...).

Dans ces conditions, les comparaisons d'un exercice à l'autre sont rendues très difficiles. Il conviendrait donc que le conseil général parvienne rapidement à stabiliser le périmètre et la méthode de calcul de ces dépenses d'insertion dans les documents budgétaires et comptables.

3.2.1.2 Les dépenses totales d'insertion entre 2006 et 2008 après retraitement

Les dépenses d'insertion du programme 2-03 « insertion sociale et professionnelle » se déclinent en trois items : « dépenses d'insertion du programme 'gouvernance 53' », « dépenses de personnels en charge de l'insertion » et « dépenses de structure²¹ ».

Les écarts constatés entre les sources internes du département et les montants figurant aux comptes administratifs tiennent dans la comptabilisation de dépenses imputées aux fonctions 58 « autres interventions sociales », 51 « famille et enfance », 72 « logement » et 91 « structures d'animation et de développement économique ».

²¹ Pour les dépenses de structure 2006, a été retenu le chiffre figurant dans le rapport du CA 2007 au titre de 2006 (879 820 €) qui modifie celui présenté dans le rapport CA 2006 (686 540 €).

Dépenses d'insertion dans le compte administratif et dans le programme 2-03 (fonctionnement)

En €	2006	2007	2008
Dépenses d'insertion au compte administratif (fonctionnement)	13 013 850	12 747 899	13 899 918
Dépenses d'insertion du programme « insertion sociale et professionnelle » (fonctionnement)	14 892 212	15 019 367	14 562 863
ECARTS CONSTATES	1 878 362	2 271 468	662 945

Sources : CG53, calculs CRC des Pays-de-la-Loire

Avant 2006, ce tableau n'existait pas et aucune ventilation n'était opérée pour les charges de personnel et les charges de structure. De 2004 à 2006, en moyenne presque 20 % des dépenses d'insertion n'apparaissaient pas dans les coûts totaux de l'insertion. L'adaptation des principes de la LOLF à la gestion du département a eu pour effet d'affiner la mesure des coûts du dispositif d'insertion.

Les variations du coût net du programme « insertion sociale et professionnelle » entre 2006 et 2008 (+ 40 % en 2007 et - 23 % en 2008) sont liées principalement aux variations substantielles des charges de personnels.

3.2.2 L'évolution des données budgétaires entre 2004 et 2008

3.2.2.1 La part du budget de l'insertion dans le budget de fonctionnement

Sur la période 2004-2008, les recettes d'insertion n'atteignaient que 4 % des recettes réelles de fonctionnement, ratio très proche de celui du secteur des personnes âgées.

En 2008, les dépenses brutes d'insertion, quoique augmentant plus rapidement que les dépenses réelles de fonctionnement (+ 37 % contre + 33 %), n'en représentent que 6,4 %. Montant à comparer aux dépenses brutes d'aide sociale, qui représentaient au total 54,5 % des dépenses réelles de fonctionnement (59 % sur la période 2004-2008).

En revanche les dépenses nettes d'insertion (dépenses brutes – recettes) sont, de toutes les dépenses d'aide sociale, celles qui ont augmenté le plus rapidement sur la période 2004-2008 (+ 217 %) et leur part dans les dépenses nettes d'aide sociale a presque doublé entre 2004 et 2008, même si elles n'en représentaient que 4,9 % en 2008.

Les dépenses nettes d'aide sociale

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Dépenses nettes d'aide sociale (DNAS)	70 685 511	74 709 982	82 069 197	74 894 334	81 987 190	16 %
Enfance, famille	22 789 007	23 372 938	23 524 145	21 396 780	22 301 746	- 2 %
% des DNAS	32,2 %	31,3 %	28,7 %	28,6 %	27,2 %	- 5 points
Personnes âgées	7 054 034	8 026 487	8 909 924	9 384 570	13 463 063	91 %
% des DNAS	10,0 %	10,7 %	10,9 %	12,5 %	16,4 %	+ 6,4 points
Personnes handicapées	16 479 778	16 864 010	18 038 843	19 943 344	22 120 490	34 %
% des DNAS	23,3 %	22,6 %	22,0 %	26,6 %	27,0 %	+ 3,7 points
Insertion	1 847 828	2 122 140	3 735 472	3 215 317	4 008 546	217 %
% des DNAS	2,6 %	2,8 %	4,6 %	4,3 %	4,9 %	+ 2,3 points

Sources : comptes administratifs, calculs CRC

3.2.2.2 La répartition des dépenses d'insertion dans le dispositif du RMI

Evolution des dépenses du dispositif d'insertion

	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Dépenses RMI	10 126 246	11 176 516	13 013 850	12 747 899	13 899 918	37 %
Dont allocations (fct°5471)	8 978 532	9 982 358	11 019 021	9 977 612	10 511 000	17 %
Dont contrats aidés (fct°5472)	0	20 804	732 756	1 658 219	1 254 482	NS
Dont dépenses d'insertion (fonctions 541+ 542+ 544+ 548)	1 147 714	1 173 354	1 262 073	1 112 068	2 134 436	78 %
Insertion / allocations	12,8 %	11,8 %	11,5 %	11,1 %	20,3 %	7,5 points
Insertion + contrats aidés / allocations	12,8 %	12,0 %	18,1 %	27,8 %	32,2 %	19,5 points

Sources : comptes administratifs, calculs CRC

Globalement, les dépenses de RMI ont progressé d'environ 8 %, en moyenne annuelle sur la période considérée, avec pourtant un net recul en 2007 mais une reprise en 2008, liée à la dégradation de la situation économique.

La part afférente à la politique d'insertion, une fois les versements d'allocations effectués (dépenses actives), ne représente qu'environ 20 % du total des dépenses d'insertion, bien qu'elle progresse de 7,5 points entre 2004 et 2008 (sur tous les postes à l'exception des dépenses de santé, très marginales). Néanmoins, si l'on tient compte des contrats aidés, les dépenses actives d'insertion ont enregistré une progression de près de 20 points entre 2004 et 2008 et leur part atteignait plus de 32 % des dépenses d'allocations en 2008. Le département souligne que le mode de calcul de ce ratio tend à amplifier cette hausse qui n'atteint plus que 5,3 points, soit 18,1% des dépenses d'insertion en 2008, si l'on rapporte les dépenses d'insertion à la somme des dépenses d'allocation et des contrats aidés.

L'insertion professionnelle

Montant des dépenses d'insertion professionnelle entre 2004 et 2008²²

Montant des crédits en €	2004	2005	2006	2007	2008	08/04
Contrats aidés	4 498,45	13 974,85	733 953,24	1 657 530,55	1 254 482,53	+ 27787 %
Orientation vers le service public de l'emploi	19 518	116 514	45 727	46 459	0	- 100 %
Insertion par l'activité économique	207 248,50	253 587	317 345	408 584,50	418 609,87	+ 102 %
Formation	52 125,84	42 154,36	86 101,65	74 476,47	77 356,95	+ 48 %
Mobilité	64 253,46	103 051,19	142 619,12	138 579,06	163 942,64	+ 155 %
Assistance à la réalisation de projets	5 793,20	22 793,20	22 468,10	23 917	6 792	+ 17 %
Autres	11 565,67	3 811	1 372	8 714,77	39 421,25	+ 241 %
Total des dépenses	365 003,12	555 885,60	1 349 586,11	2 358 261,35	1 960 605,24	+ 437 %

Source : CG53

Les dépenses d'insertion professionnelle ont plus que quintuplé entre 2004 et 2008, pour atteindre près de 2 M€ en 2008, en raison essentiellement de l'impact des contrats aidés à partir de 2006. Les autres dépenses ont également augmenté fortement sur la période, notamment celles en faveur de la mobilité (+ 155 %), les dépenses d'insertion par l'activité économique (+ 102 %) et celles de formation (+ 48 %).

La mise en œuvre d'actions complémentaires en regard de l'expérimentation du RSA, la réévaluation à la hausse du financement de l'encadrement technique en chantiers d'insertion, l'augmentation du nombre de places en chantier d'insertion, et l'impact d'actions nouvelles comme les espaces de découverte et d'initiative, ont également tiré vers le haut les dépenses d'insertion professionnelle.

²² Le total des dépenses d'insertion professionnelle figurant dans ce tableau diffère de celui présenté dans le compte administratif, en raison de certains retraitements effectués par le CG 53.

De 2005 à 2007, le département avait conventionné avec l'ANPE afin de financer deux postes de conseiller en 2005, puis un seul de 2006 à 2007, afin d'accompagner les bénéficiaires du RMI. Ce conventionnement a été supprimé en 2008 malgré la proposition du conseil général de faire accompagner les bénéficiaires du RSA expérimental par l'ANPE. L'ANPE/Pôle-emploi n'a pas développé dans le département d'actions spécifiques destinées aux bénéficiaires du RMI et du RSA en matière d'accompagnement de l'insertion professionnelle. Néanmoins, la Mayenne comptant un taux élevé de bénéficiaires du RMI/RSA inscrits auprès de Pôle emploi (supérieur à 50 %), ce dernier n'était pas inactif vis-à-vis de ce public.

Dans le cadre du RSA généralisé, le conseil général étudie la possibilité de faire accompagner les bénéficiaires par Pôle-emploi pour le nord et le sud du département, dans le cadre d'un accompagnement professionnel renforcé, à l'image de ce qui va se mettre en place pour l'agglomération de Laval. En effet, le conseil général considère que ce type de public nécessite une approche plus personnalisée que ne le permet l'accompagnement de droit commun par Pôle-emploi prévu par la loi.

Le département fait appel à d'autres prestataires pour les mesures d'accompagnement social et pour la médiation en emploi des personnes en contrats aidés en substitution de Pôle-Emploi. Il prend le relais du financement de cet accompagnement par Pôle-Emploi, lorsque cela s'avère nécessaire, par l'intermédiaire d'un marché à bons de commande de trois ans qui doit être revu en 2010.

L'arrêt des financements de l'Etat concernant l'ASI (accompagnement social par l'insertion) a conduit à sa suppression et son remplacement par de nouvelles mesures intitulées ASR (accompagnement social renforcé) qu'il finance intégralement en attendant des financements du Fonds Social Européen.

A- Les contrats aidés

Après avoir enregistré une véritable montée en puissance en 2006 et 2007, le nombre de contrats aidés a commencé à chuter en 2008, ce qui s'est traduit par une baisse de 25 % des dépenses qui leur étaient consacrées. Ces dernières s'élevaient à 1 254 482 € en 2008, soit 64 % des dépenses d'insertion professionnelle. Cette inversion de tendance s'explique notamment par la dégradation de la situation économique en ce qui concerne les CI-RMA.

Le conseil général indique réfléchir à une redéfinition de ses orientations en matière de contrats aidés de manière à privilégier la qualité au détriment du nombre.

B- L'insertion par l'activité économique

Le département finance les structures d'insertion (chantiers d'insertion, entreprise d'insertion) sur la base d'un coût à la place, à l'année (aide au poste de 3 500 €), complété éventuellement par une aide au transport, et il intervient dans le cadre de l'activation de l'aide forfaitaire.

L'entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) est financée par une subvention annuelle, sur la base du nombre d'heures réalisées. En outre, des aides à l'investissement ont parfois été versées lors de la création de certaines structures d'insertion. L'insertion par l'activité économique représentait un montant de dépenses de 418 609 € en 2008, soit 21 % du total des dépenses d'insertion professionnelle.

C- La formation

La formation est une compétence de la Région mais à titre subsidiaire, le conseil général intervient également en matière de formation des bénéficiaires du RMI. En Mayenne

il s'appuie sur le protocole région-département, signé en 2006 pour une période de cinq ans, portant sur les emplois-tremplins, complété par des actions de formation. S'ajoutent à cela le financement d'ateliers de lutte contre l'illettrisme et des aides individuelles qui viennent en complément des aides de droit commun.

Le protocole région-département ne réserve pas de places spécifiques aux bénéficiaires du RMI dans les programmes qualifiants. Mais le département est engagé dans une négociation avec la Région afin de faciliter le financement d'actions de formation individuelles pour les bénéficiaires du RMI/RSA.

Le département a également conventionné avec l'AFPA pour permettre à un effectif de 42 personnes de se préparer à un retour à l'emploi. Cette action n'a pas été renouvelée en 2009. Bien qu'en progression de 48 % entre 2004 et 2008, les dépenses de formation ne représentaient que 77 356 € en 2008, soit 4 % du total des dépenses d'insertion professionnelle.

D- La mobilité

Le conseil général a fait de l'aide à la mobilité une des orientations du PDILE en raison du caractère rural de son territoire et de l'éparpillement des bénéficiaires. Il a pour cela mis en place plusieurs types d'actions visant à prendre en charge les frais de transport en commun, ou à financer la formation du permis de conduire, à mettre à disposition des véhicules ou à prendre en charge une partie de leur entretien, actions qui ont représenté 163 942 € dans le budget 2008, soit 8 % du total des dépenses d'insertion professionnelle.

Le conseil général n'accorde pas de prêts aux créateurs d'entreprises. C'est « la boutique de gestion » et l'ADIE qui y pourvoient. Les créateurs d'entreprises, comme les personnes qui reprennent une activité salariée ou une formation rémunérée ou qui augmentent leur nombre d'heures bénéficient, sous certaines conditions, depuis le 1^{er} mars 2008 d'une bourse personnelle de 300 € pouvant aller jusqu'à 1 000 € dans le cadre du RSA expérimental.

L'insertion sociale

Dépenses d'insertion sociale au titre des actions du PDILE

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Dépenses d'insertion sociale	858 127	786 909	980 624	904 555	1 256 049	+ 46 %

source : PDILE CG53

Le département n'a pas modifié son ordre de priorité dans le domaine de l'insertion sociale après la décentralisation.

A- La santé

Dans le cadre du PDILE, le département a mis en place des actions spécifiques dans le domaine de la santé.

Afin de vérifier l'aptitude professionnelle, une convention a été passée avec l'AFPA portant sur 40 visites médicales par an (non réservées aux seuls bénéficiaires du RMI). La composition des CVCi intègre également des professionnels de santé, et les travailleurs sociaux du département peuvent s'appuyer sur les conseils des professionnels du service de psychiatrie du CH de Laval, afin de mieux appréhender les relations avec les bénéficiaires du RMI souffrant de troubles psychologiques ou psychiatriques.

B- Le logement

Aucune orientation, ni action spécifique développée dans le PDILE ne vise à fournir une aide au logement aux bénéficiaires du RMI. De la même manière, aucune dépense en matière de logement n'est comptabilisée parmi les dépenses d'insertion sociale liées au RMI dans les comptes du département (fonction 543 du compte administratif). En effet, la problématique du logement en faveur des personnes en difficulté est appréhendée de manière plus globale, et les dépenses dans ce domaine ne ciblent pas particulièrement les bénéficiaires du RMI.

3.2.2.3 Le suivi des inscriptions budgétaires

La direction générale adjointe des finances suit mensuellement, pour une utilisation interne, l'état des consommations de crédits (RMI/RSA, RMA, CA) en regard des encaissements de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

La direction de la solidarité tient en effet, selon le niveau de gestion, des tableaux de suivi des dépenses en fonction des missions de chacun (mandats de couverture pour les allocations, versements aux associations...).

Ces tableaux de bord permettent de suivre les écarts constatés entre les dépenses assurées par le conseil général et les compensations auxquelles elle peut prétendre au titre de la TIPP mais aussi le budget consacré au RMI/RSA. Ils sont exclusivement comptables. Ils ont été conçus pour permettre également de renseigner des statistiques demandées par l'ADF.

3.2.3 La compensation des dépenses d'allocations du RMI

La compensation financière allouée aux départements, en application des dispositions de la loi du 18 décembre 2003, est versée sous forme d'une part de la TIPP.

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 a également attribué de manière exceptionnelle 457 M€ aux départements (737 392 € pour la Mayenne) afin de compenser intégralement les dépenses des départements pour la première année du transfert.

Enfin, la loi de finances pour 2006 a créé le *Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)*, qui a été doté de 500 M€ par an entre 2006 et 2008 afin d'améliorer la compensation des dépenses des départements, d'assurer entre eux une certaine péréquation et de soutenir les dépenses d'insertion.

Dépenses d'allocations du RMI et recettes de compensation

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Dépenses totales d'allocations RMI (cpte 6515)	8 978 531,77	9 982 357,69	11 019 021,45	9 976 421,35	10 510 999,58	+ 17 %
Recettes totales de compensations reçues	8 096 694,54	8 840 009,02	9 039 191	9 199 579	8 947 826	+ 11 %
Dont TIPP (C/7352)	8 096 694,54	8 102 617,02	8 105 253	8 103 935	8 103 935	0 %
Dont recettes exceptionnelles au titre de la LFR pour 2005		737 392				
FMDI (à compter de 2005)			933 938	1 095 644	843 891	
Dépenses – recettes	881 837,23	1 142 348,67	1 979 830,45	776 842,35	1 563 173,58	
Dépenses / recettes (%)	90,2 %	88,6 %	82 %	92,2 %	85,1 %	- 5,1 %

Sources : comptes administratifs, calculs CRC des Pays-de-la-Loire

En 2008, la TIPP couvrait 77 % des dépenses d'allocations du RMI et le FMDI en couvrait 8 %. La compensation des recettes par les dépenses s'élevait à 85,1 % en 2008, soit un écart de 1,5 million € entre les dépenses et les recettes.

Les dépenses d'allocation du RMI n'ont été compensées intégralement sur aucune des années 2004 à 2008. Au total, l'écart entre les dépenses d'allocations du RMI et les transferts reçus (TIPP, FMDI et versement exceptionnel) s'élève à 6,3 M€ sur la période 2004-2008, soit une compensation moyenne de 87,4 %.

3.3 La politique d'insertion

3.3.1 La stratégie et l'organisation de la politique d'insertion

3.3.1.1 *Le Programme départemental d'insertion et de lutte contre l'exclusion (PDILE)*

Contrairement aux dispositions de l'article L. 263-2 du code de l'action sociale et des familles alors en vigueur, le conseil général de la Mayenne n'a jamais créé de conseil départemental d'insertion depuis le transfert de la compétence RMI au département en 2004. Pourtant, depuis 2005, les programmes départementaux d'insertion faisaient référence à l'existence de ce conseil, supprimé par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

De la même manière, les programmes locaux d'insertion visés par l'article L. 263-14 du code de l'action sociale et des familles alors en vigueur, qui auraient dû être élaborés par les commissions locales d'insertion, n'ont jamais vu le jour. Depuis la loi du 1^{er} janvier 2008, le pacte pour l'insertion peut faire l'objet de déclinaisons locales dont le président du conseil général détermine le nombre et le ressort.

En revanche, l'assemblée départementale s'est bien prononcée sur les plans départementaux d'insertion après avis de la commission solidarité.

Depuis 2004, la Mayenne a élaboré quatre plans départementaux d'insertion et de lutte contre les exclusions (PDILE). Les deux premiers (2004 et 2005) étaient annuels. Ils sont devenus pluriannuels à partir de 2006.

Le PDILE 2006-2007 présente la particularité d'intégrer certains éléments d'une première évaluation du plan précédent en établissant un bilan succinct et des perspectives pour l'avenir.

Une telle évaluation du PDILE précédent n'apparaît pas en tant que telle dans le PDILE 2008-2010, qui présente le contexte départemental avec les publics bénéficiaires ainsi que l'organisation et les partenariats mis en place par le conseil général avant de fixer les principaux axes de sa stratégie pour les trois années du plan. En revanche, des éléments quantitatifs sur le résultat de certaines actions menées en 2007 figurent dans ce plan.

Les PDILE comportent deux grandes catégories d'objectifs, ceux en matière d'insertion professionnelle et ceux en matière d'insertion sociale, qui visent implicitement deux types de catégories de bénéficiaires. Selon le conseil général, une telle distinction se justifie par le fait que certaines personnes sont trop éloignées de l'emploi (difficultés personnelles, de santé, illettrisme,...) pour se voir proposer d'emblée un parcours en vue d'une entrée ou d'un retour sur le marché du travail. Pour les autres bénéficiaires, l'action du conseil général vise à accompagner leur retour durable sur le marché du travail.

L'expérimentation du RSA et sa généralisation épousent donc pleinement la politique d'incitation au retour à l'emploi menée dans le département de la Mayenne.

Le PDILE 2008-2010 fixe quatre axes stratégiques, déclinés en 15 orientations et donnant lieu à 49 actions qui font chacune l'objet de fiches techniques. Elles énumèrent le contenu des actions, le public visé, les prestataires et la procédure ainsi que les chiffres-clés qui peuvent constituer les premiers éléments de leur évaluation.

Les PDILE successifs n'opèrent pas de changement notable de stratégie entre 2004 et 2008 et les actions qui les accompagnent sont en grande partie reconduites.

Alors même que le conseil général de la Mayenne considère que les organismes et notamment les entreprises d'insertion constituent un « goulot d'étranglement », il n'intègre pas, dans son plan, de mesures destinées à y remédier et à diversifier l'offre d'insertion. Il s'estime dépendant de la politique d'agrément de l'Etat, à travers le CDIAE, et mal pourvu en postes agréés par rapport aux autres départements de la région des Pays-de-la-Loire. Par ailleurs, il ne souhaite pas recourir aux clauses d'insertion sociale dans les marchés publics.

Le conseil général considère qu'il a malgré tout réussi à diversifier son offre en matière d'insertion en développant les espaces « découvertes et insertion » ou encore à travers la promotion des CI-RMA. Le nombre de structures d'insertion conventionnées est effectivement passé de 33 en 2004 à 53 en 2008.

Les partenaires associés à l'élaboration du PDILE 2008-2010 sont ceux qui participent aux commissions locales d'insertion et de lutte contre les exclusions (CLILE), c'est-à-dire des représentants de l'Etat, des communautés de communes, des CCAS ou CIAS, des entreprises, de Pôle-Emploi, du Conseil régional et du dispositif PDITH, des organismes chargés de l'accueil ou désignés en tant que référents, des organismes ou associations intervenant dans le domaine de la santé, des organismes intervenant en matière de vie sociale.

Les diagnostics des besoins d'insertion sociale et professionnelle sont élaborés par les services du département en collaboration avec les partenaires du PDILE. Les CLILE sont associées à la réflexion générale à l'échelle départementale mais il n'existe pas, à quelques exceptions près, de déclinaison du PDILE par CLILE, ce qui montre, là encore, la prééminence d'une gestion centralisée du dispositif. La taille du département et le faible nombre d'allocataires justifient ce choix, selon le conseil général.

Le conseil général s'inscrit dans une démarche d'auto-évaluation, sans méthodologie particulière pour apprécier de manière fine, par type de public et par territoire, le bilan du précédent PDILE. Il indique néanmoins, qu'à travers la production de diagnostics socioprofessionnels dans le cadre du RSA généralisé, il devrait être en mesure de collecter des informations plus utiles et plus nombreuses pour affiner son diagnostic et projette de faire appel à un organisme extérieur pour évaluer le dispositif RSA en Mayenne.

Les actions figurant dans le PDILE font l'objet d'une évaluation qui intègre des indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs et d'un suivi du conventionnement par le SIEL avec les organismes qui mettent en œuvre les actions.

Une évaluation plus transversale de toutes les actions est également menée annuellement par le chef du service et son adjoint. Une fois étudiées par le SIEL, les nouvelles actions sont dans un premier temps soumises à la présidente de la commission solidarité, enfance, famille, insertion avant présentation pour décision par l'assemblée départementale.

Depuis la mise en œuvre de « la nouvelle gouvernance », le PDILE 2008-2010 intègre des indicateurs d'évaluation pour chacune des 15 orientations figurant dans les quatre axes

structurant la politique d'insertion. Néanmoins ces indicateurs ne font pas, pour l'instant, l'objet de tableaux de suivi ni de valeurs-cibles à atteindre. Les actions qui sont définies dans le PDILE ne comportent pas d'indicateurs. La démarche d'évaluation qui a été initiée demeure encore incomplète.

3.3.1.2 *Les commissions locales d'insertion et de lutte contre les exclusions*

Le département de la Mayenne qui, en 2004, avait partagé son territoire en neuf commissions locales d'insertion et de lutte contre les exclusions (CLILE), en a réduit le nombre à trois (Nord-Mayenne, Centre-Mayenne et Sud-Mayenne) à partir de 2005. Elles sont présidées par un conseiller général bénéficiant d'une délégation du président du conseil général.

Les CLILE ont constitué des bureaux, conformément aux articles L. 262-19 et L. 263-13 du code de l'action sociale et des familles, qui ont pris l'appellation de *Comités de validation des contrats d'insertion (CVCI)*, dont le territoire est calqué sur les huit zones d'action sociales des services du département. Les CVCI sont chargées du suivi des situations individuelles à travers la contractualisation et la mobilisation des aides. Une particularité du département de la Mayenne est d'associer les élus et les techniciens dans le fonctionnement des CVCI. Elle est jugée positivement par le département car ce fonctionnement permet aux élus d'avoir une meilleure connaissance de la réalité du terrain et d'être plus impliqués dans la gestion du dispositif.

La gestion des actions d'insertion n'a pas été décentralisée au niveau des CLILE. La coordination de leurs actions est assurée par le SIEL ainsi que par la commission « solidarité, enfance, famille, insertion ». Leur action en matière de diagnostic et de proposition est jugée variable selon les CLILE, mais d'une manière globale celles-ci ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'animation du dispositif. Néanmoins, le conseil général n'a jamais refusé de financer les propositions qui pouvaient émaner des CLILE.

3.3.2 Les relations avec les organismes d'insertion

3.3.2.1 *Le choix des organismes*

Le conseil général contractualise avec les organismes d'insertion, le plus souvent par conventionnement (annuel ou triennal), sur la base d'un cahier des charges fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs, établi par les chargés d'insertion avec l'appui du SIEL et, le cas échéant, de la direction juridique. La confidentialité des informations sur les publics concernés est inscrite dans le cahier des charges. Les actions engagées le sont essentiellement à partir des propositions des associations d'insertion.

Depuis 2006, le conseil général a également commencé à passer des marchés publics afin de sélectionner les organismes d'insertion. Ce mode de sélection reste encore très marginal puisqu'il n'a concerné jusqu'à présent que trois marchés.

Le choix de ces organismes d'insertion est approuvé chaque année par l'assemblée départementale lors du vote du budget. Les chargés d'insertion du SIEL sont associés au suivi et au renouvellement des conventions. A l'inverse, les CLILE n'interviennent pas directement dans le choix des organismes d'insertion.

3.3.2.2 *Le suivi et l'évaluation des organismes*

Un suivi statistique et analytique est prévu dans certaines conventions avec une transmission mensuelle (chantiers d'insertion), bisannuelle ou annuelle au conseil général,

permettant d'apprécier le niveau de réalisation des engagements et aussi d'alimenter la réflexion pour l'élaboration du PDILE.

Ces organismes doivent fournir un bilan d'activité complété par des rencontres avec le SIEL, et même dans certains cas avec la présidente de la commission solidarité enfance, famille et insertion.

Ces conventions donnent lieu, en général, à renouvellement avec les mêmes organismes, en raison notamment de la faiblesse de l'offre et de la nécessité de tenir compte, lors du choix des organismes, du paramètre de proximité géographique pour les bénéficiaires.

Le conseil général n'a pas mis en place un système de contrôle spécifique des organismes d'insertion, qu'il juge inapproprié, compte tenu du nombre restreint de conventions. Il compte davantage sur la vigilance des chargés d'insertion et sur les vérifications effectuées par le SIEL à partir des bilans qui lui sont transmis.

Le conseil général ne dispose pas d'un système d'évaluation des actions des organismes d'insertion très développé, construit à partir d'une méthodologie et d'outils particuliers. Cette évaluation repose sur des moyens plutôt limités : rencontres des chargés d'insertion et analyse des bilans des actions.

Il n'a pas généralisé le recueil de satisfaction des bénéficiaires des actions d'insertion. En revanche, il organise des rencontres avec des bénéficiaires afin d'échanger, notamment sur leur degré de satisfaction afin de mieux identifier leurs besoins. Une enquête de satisfaction a été organisée en 2008 auprès des entreprises qui accueillent des bénéficiaires de contrats aidés et vis-à-vis de l'action menée par *Mayenne expansion*.

3.4 La mobilisation des bénéficiaires et leur sortie du dispositif

3.4.1 La mobilisation des bénéficiaires

3.4.1.1 *Le contrat d'insertion*

Le code de l'action sociale et des familles prévoit la conclusion d'un contrat d'insertion dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

Contrairement au RSA, qui prévoit d'établir des contrats individuels, le RMI ne prévoit qu'un contrat d'insertion par ménage, ce qui ne permet pas de distinguer allocataires et ayants-droit.

Le contenu des contrats a évolué depuis 2004, avec la mise en place des cellules techniques de l'emploi, qui permettent un travail de vérification et de définition du projet professionnel avec les agents de Pôle-Emploi, qui est ensuite intégré dans le contrat d'insertion.

Tous les dossiers ne sont pas examinés par les CVCI. Les animatrices d'insertion bénéficient d'une délégation pour les situations les plus simples.

Le département de la Mayenne se distingue par le fait que les contrats prennent en charge systématiquement les enfants de plus de 16 ans non scolarisés, en élaborant pour eux des « contrats annexes », mais dont le nombre ne peut être restitué par l'application informatique Perceaval.

Le contenu du contrat d'insertion tient compte de la prise en charge des travailleurs indépendants.

Le suivi de la contractualisation et le contenu des contrats d'insertion étaient déconcentrés au niveau des huit zones d'action sociale du département, sauf pour l'agglomération lavalloise jusqu'en 2009, mais il a depuis lors été intégralement repris par le personnel du SIEL.

3.4.1.2 Le référent

Selon la loi, tout bénéficiaire du RMI doit être accompagné par un référent. En Mayenne, celui-ci est la personne qui a instruit la demande de RMI.

Plutôt que d'habiliter des référents spécialisés en matière d'emploi, la politique du conseil général est de confier cette fonction à des travailleurs sociaux polyvalents. Néanmoins, pour certains publics particuliers, elle fait appel aux organismes spécialisés comme l'AMAV pour les gens du voyage, la MSA pour les agriculteurs, le CCAS de Laval pour les SDF et enfin certains établissements de santé.

Le conseil général affirme tous les bénéficiaires du RMI disposent d'un référent, et estime (sans disposer de statistiques précises, et même si les chiffres peuvent être très variables d'un secteur à l'autre) qu'un référent (en équivalent-temps-plein) suit 29 bénéficiaires.

Le référent est le même pour le bénéficiaire et l'ayant-droit. En revanche, lorsqu'il y a un suivi individualisé au sein d'un foyer en fonction d'une problématique particulière, le bénéficiaire peut être amené à rencontrer des intervenants différents, comme par exemple dans le cadre d'une mesure d'ASI.

L'harmonisation des pratiques des référents est assurée essentiellement grâce au rôle des animatrices d'insertion, mais également grâce à celui de la responsable de l'action sociale de proximité dans chaque arrondissement.

Les référents jouent un rôle de conseil et de proposition, mais ne sont pas chargés de rechercher les places disponibles pour les actions d'insertion. Ce sont les animatrices d'insertion qui assurent ce rôle et les communiquent lors des cellules techniques de l'emploi ou des réunions des CVCII. Les référents ont également un rôle d'alerte en cas de carence de l'offre d'insertion comme cela a pu être le cas pour les chantiers d'insertion. Ils assurent également l'interface entre le bénéficiaire et la structure d'accueil, notamment en cas de difficultés. Ils informent l'animatrice d'insertion des propositions d'orientation et assurent le suivi du bénéficiaire une fois les actions terminées.

Par ailleurs, le conseil général qui ne participe pas à la commission départementale pour les chantiers d'insertion, se plaint d'un manque de transparence dans la gestion de ces places. Afin d'y remédier, une nouvelle organisation est à l'étude en lien avec le SIEL et Pôle-emploi.

3.4.1.3 Le parcours d'insertion

Pour les parcours complexes, le conseil général privilégie plutôt la signature de plusieurs contrats successifs de courte durée, avec des objectifs limités, afin de mieux vérifier la réalisation des objectifs.

Le référent joue un rôle pivot dans le déroulement du parcours d'insertion en étant l'intermédiaire entre les bénéficiaires et l'institution (CVCI, animatrices d'insertion) ainsi qu'avec les structures d'accueil. Il veille à la définition des objectifs avec le bénéficiaire.

Le référent propose au bénéficiaire des actions d'insertion qui sont validées par le CVCI et assure leur évaluation.

Les périodes de coupure entre deux actions sont en général de courte durée, afin d'éviter de démobiliser les bénéficiaires, mais si elles sont à l'initiative du bénéficiaire, sa situation est alors réexaminée par le CVCI qui peut également prononcer des sanctions.

Le suivi des relations avec les structures d'accueil est assuré soit directement par les animatrices d'insertion ou par le référent à travers les rencontres tripartites, le renouvellement de l'action ou le bilan du contrat d'insertion.

Conformément aux observations de la DREES, des actions d'insertion peuvent être proposées aux bénéficiaires sans avoir été formellement prévues dans le contrat. Le département n'est pas en mesure de chiffrer ce phénomène. C'est le cas par exemple pour des contrats de longue durée (12 mois) en lien avec Pôle-Emploi.

Le déficit de places en entreprise d'insertion qu'observe le département se traduit par une pression supplémentaire sur les chantiers d'insertion vers qui sont orientées les personnes qui ne peuvent accéder aux entreprises d'insertion.

3.4.1.4 L'application du contrat

Le conseil général ne dispose pas de statistiques concernant l'application des contrats (non-respect des engagements, échec des actions menées, réussite des actions mais absence de sortie du dispositif).

Le contrôle de la participation des bénéficiaires aux actions d'insertion est assuré par les bilans individuels et les tableaux de bord que les structures d'insertion doivent fournir contractuellement et qui sont analysés par les chargés d'insertion. Une rencontre annuelle entre les chargés d'insertion et la structure est également organisée afin de vérifier l'adéquation avec la commande initiale.

L'évaluation des résultats obtenus par les contractants repose sur une méthode relativement empirique sans outil ni méthode particulière. Elle intervient ex-post, lors du renouvellement du contrat, avec une fréquence très variable d'un contrat à l'autre, même si dans l'ensemble les contrats sont plutôt d'une durée assez courte.

3.4.1.5 Les délais et le taux de contractualisation

Moins d'un tiers des contrats sont signés dans les 3 mois après l'ouverture des droits, et environ les deux tiers dans les 6 premiers mois. En outre, 14 % des contrats n'étaient pas signés la première année en 2007 (chiffre retombé à 9 % en 2008).

Délai de contractualisation après l'ouverture des droits²³

	2007		2008	
	Nombre de contrats	En %	Nombre de contrats	En %
Délai de signature après ouverture des droits				
< 3 mois	262	32	288	32
Entre 3 et 6 mois	255	31	306	34
Entre 6 mois et 1 an	191	23	226	25

²³ Le conseil général n'a pas été en mesure de fournir les statistiques sur la durée nécessaire pour parvenir à signer le contrat d'insertion après l'ouverture des droits pour les années antérieures à 2007.

> 1 an	114	14	85	9
Total	822	100	905	100

Source : CG 53

Une fois le premier contrat établi, le renouvellement s'il a lieu, s'opère dans un délai beaucoup plus rapide²⁴, nettement amélioré entre 2006 et 2008.

Afin d'améliorer le taux de contractualisation, plusieurs mesures ont été prises comprenant :

- la mise en place d'échéanciers des contrats d'insertion,
- la convocation des personnes et l'examen de leur dossier par le CVCI,
- la sensibilisation des travailleurs sociaux,
- l'examen particulier des situations complexes.

Le conseil général considère que l'amélioration de ce taux de contractualisation bute sur la charge de travail des travailleurs sociaux en zone urbaine, sur la difficulté de proposer des solutions adaptées aux cas des personnes en rupture d'activité professionnelle, de même que sur l'insuffisance de l'application informatique Perceaval pour fixer automatiquement les échéanciers et procéder aux relances des bénéficiaires dans les délais, ce qui devrait être fait à partir de septembre 2010, selon le conseil général.

La mise en place du RSA généralisé, qui a entraîné une scission entre l'orientation professionnelle, suivi par Pôle-Emploi, et l'accompagnement social, à la charge des travailleurs sociaux, serait donc de nature à libérer du temps pour ces derniers.

Au cours des années 2006 à 2008, le nombre de dossiers sans contrat a concerné, pour plus des deux tiers, des nouveaux bénéficiaires. Après avoir atteint un pic de 75 % en 2005, le taux de contractualisation a chuté en 2006 et 2007 avant de se redresser en 2008 et atteindre 57 %. La baisse du taux de contractualisation depuis 2005 serait due en partie au fait que les contrats aidés font chuter le nombre de contrats d'insertion ; mais ce facteur ne l'explique pas totalement. Le conseil général avance également le fait que le niveau d'exigence des contrats d'insertion vis-à-vis des bénéficiaires s'est progressivement renforcé, ce qui a pu les rendre plus longs et difficiles à signer.

Taux de contractualisation²⁵

	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de contractualisation (1)	63 %	75 %	58 %	52 %	57 %
% de bénéficiaires en contrats aidés (2)	0 %	1 %	9 %	10 %	9 %
Taux de contractualisation corrigé = (1)+ (2)	63 %	76 %	67 %	62 %	66 %

Sources : PDILE, compte administratif 2008, calculs CRC

Selon le conseil général, l'absence de contrat ne signifie pas que le bénéficiaire n'effectue pas de démarche d'insertion par ses propres moyens, mais plutôt qu'il n'a pas besoin du soutien des travailleurs sociaux, ce qui révèle en général une situation proche de l'emploi.

3.4.1.6 Les sanctions

Le SIEL est informé des décisions de suspension nominativement lors de mises à jour des données transmises par les organismes payeurs. De même, pour les reprises de paiement, le service n'est pas destinataire d'une notification particulière de reprise de paiement mais les

²⁴ 79 % des renouvellements ont lieu dans les 3 mois et 91 % dans les 6 mois

²⁵ taux de contractualisation = nombre de bénéficiaires sous contrat à fin décembre / nombre de bénéficiaires à fin décembre

échanges de données mensuelles permettent d'obtenir ces informations en ayant connaissance du montant de l'allocation versée. Les tableaux de bord de la CAF et de la MSA précisent le nombre de suspensions et leurs motifs.

Le conseil général n'est pas en mesure de fournir de statistiques concernant le nombre d'avis favorables à la suspension des contrats pris par les CLILE car l'enregistrement informatique ne s'effectue que lorsque la suspension devient effective. Une fois cette suspension effective, les résultats sont les suivants :

Nombre de suspensions d'allocations entre 2004 et 2008

Suspensions	2004	2005	2006	2007	2008
Pour défaut d'établissement d'un contrat sans 1 ^{er} contrat	52	17	16	24	17
Pour défaut de renouvellement d'un contrat	2	51	46	67	31
Pour non-respect d'un contrat	2	27	64	39	51
Total	56	95	123	135	99
% du nombre d'allocataires	2,6 %	4 %	5,5 %	7 %	5,1 %

Source : CG 53

Après une phase de transition en 2004, le conseil général a progressivement adopté une position plus stricte, marquée par une augmentation de plus de 40 % du nombre de suspensions d'allocations entre 2005 et 2007 où il représentait 7 % du nombre d'allocataires contre 2,6 % en 2004. Ce chiffre a ensuite baissé en 2008 et représentait 5,1 % du nombre d'allocataires. En 2008, ces suspensions étaient motivées pour plus de la moitié d'entre elles par l'absence de respect du contrat d'insertion et pour environ 1/3 par le défaut de renouvellement du contrat.

3.4.2 Les contrats aidés

3.4.2.1 *Les contrats de travail proposés*

Dans le cadre du Plan de cohésion sociale, le département signe chaque année une convention d'objectifs avec l'Etat, fixant un nombre de contrats aidés à atteindre.

Les bénéficiaires du RMI/RSA sont orientés vers ces contrats aidés en fonction des orientations fixées dans le contrat d'insertion et après vérification que la personne n'a pas travaillé auparavant et qu'elle perçoit bien l'allocation RMI. Pour les CI-RMA la première étape est effectuée par un intervenant de Mayenne expansion en lien avec le référent.

Le département assure un suivi statistique des contrats aidés (CI-RMA et contrat d'avenir) mais qui n'est pas géré sur Perceaval en l'absence de données fiables entre les organismes payeurs et le conseil général.

3.4.2.2 *La recherche des contrats aidés*

Pôle-Emploi prospecte les offres d'emploi pour les CI-RMA et les contrats d'avenir dans le cadre de ses missions. Le conseil général n'a pas développé d'autres partenariats que celui avec Mayenne expansion, afin d'aider aux placements de bénéficiaires en contrats aidés. Il n'a pas non plus ciblé des branches professionnelles particulières pour ces contrats ce qui explique que les CI-RMA sont effectués dans des entreprises très variées.

Des bilans sont régulièrement faits avec Mayenne Expansion concernant ce travail de prospection mais aucun avec Pôle-Emploi.

Néanmoins, la mise en place du nouveau contrat unique d'insertion a conduit le conseil général et Pôle-emploi à élaborer conjointement un outil de communication à destination des employeurs.

3.4.2.3 *Le contenu et les débouchés de ces contrats*

Les structures qui accueillent ces contrats aidés (hors secteur marchand) sont essentiellement les chantiers d'insertion, l'enseignement, les organismes médicaux-sociaux. Mais les problèmes de financement qu'elles rencontrent ne leur permettent pas de pérenniser ces emplois.

La relation entre l'entreprise et le bénéficiaire du CI-RMA s'appuie sur un système de médiation réalisé par Mayenne Expansion ou des associations de cadres ou de chefs d'entreprise en retraite, dont l'objectif est de parvenir à pérenniser l'emploi.

Le conseil général effectuait également parfois cette médiation pour les contrats aidés à travers certaines associations exerçant des mesures ASI.

Afin de les rendre plus attractifs, le conseil général a mis en place en partenariat avec la Région des formations pour les bénéficiaires du RMI employés en contrats aidés dans des chantiers d'insertion. En revanche, il n'a pas accordé d'aides supplémentaires aux employeurs (hors chantiers d'insertion) ni veillé à augmenter les temps de travail des bénéficiaires dont la détermination reste de la responsabilité des structures d'accueil.

Le conseil général n'a pas engagé de réflexion visant à simplifier l'accès aux contrats aidés conformément à ce qu'autorise à titre expérimental l'article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Il estime que le CI-RMA constitue un véritable outil d'insertion professionnelle ce qui n'est pas le cas des autres contrats aidés qui permettent seulement de confronter les bénéficiaires du RMI à des situations professionnelles, de les former et de les évaluer, ce qu'il juge néanmoins positivement pour les personnes concernées.

3.4.3 La sortie du dispositif

La loi du 18 décembre 2003 prévoit un cadre juridique à l'évaluation et au suivi statistique annuel enregistré par les départements en matière de sortie du dispositif du RMI.

3.4.3.1 *Les motifs de sortie du dispositif*

Motifs des sorties du dispositif

	2004	2005	2006	2007	2008	%	2008/2004
Insertion professionnelle	177	223	313	322	342	32	+ 15 pts
Revenus de remplacement	329	274	274	227	290	27	- 5 pts
Défauts liés au contrat + décision du PCG	127	113	174	138	113	11	- 1 pt
Mutation hors du département	164	90	105	149	203	19	- 4 pts
Autres motifs	242	270	257	249	119	11	- 5pts
Total sorties	1 039	970	1 123	1 085	1 067	100	

Source : PDILE, calculs CRC des Pays-de-la-Loire

Les sorties du dispositif liées à un retour sur le marché du travail ne représentaient qu'à peine un tiers des sorties en 2008, même si elles ont augmenté de 15 points entre 2004 et 2008. Cette évolution semble démontrer un certain succès des actions d'insertion professionnelle mises en place par le conseil général, bien que ce résultat doive s'analyser avec prudence car il est aussi influencé par la conjoncture économique. En outre, les sorties

du dispositif restent encore très majoritairement liées au basculement dans un autre dispositif, à des sanctions ou au départ du bénéficiaire hors du département.

3.4.3.2 *Le temps de présence dans le dispositif*

Le temps de présence dans le dispositif est particulièrement long puisqu'il était supérieur à 1 an pour 78 % des bénéficiaires en 2008, et même supérieure à 5 ans pour 35 % d'entre eux. Par ailleurs, il s'est sensiblement rallongé entre 2004 et 2008 puisque le temps de présence supérieur à 5 ans a augmenté de 11 points, ce qui tend à montrer que le dispositif d'insertion ne remplit qu'imparfaitement son rôle pour un nombre important de bénéficiaires.

Temps de présence dans le dispositif

	2004	2005	2006	2007	2008	%	2008/04
< 1 an	715	720	703	1240	663	22	-3 pts
Entre 1 et 2 ans	665	709	697	728	575	19	-4 pts
Entre 2 et 5 ans	776	1041	1063	652	762	25	- 2 pts
> 5 ans	674	713	783	450	1075	35	+ 11 pts

Source : PDILE, calculs CRC

Le département ne dispose pas d'une analyse croisée entre les motifs de sortie du dispositif et la durée d'inscription des bénéficiaires.

3.4.3.3 *L'information et le suivi lors de la reprise d'emploi*

L'information de reprise d'un emploi est obtenue par le référent lors du renouvellement du contrat, c'est-à-dire avec un certain retard, et parfois par les organismes payeurs lors de la déclaration de ressources trimestrielles.

Lors d'une nouvelle entrée dans le dispositif, le logiciel Perceaval permettait de savoir si cette personne était déjà connue du conseil général et d'analyser le motif de sa sortie précédente. En cas de sortie pour non-respect du contrat d'insertion, il était demandé aux référents d'établir un nouveau contrat et le CVCi statuait sur la réouverture des droits.

Avec la mise en place du RSA généralisé et l'utilisation de l'appliquetif @RSA, il est possible de savoir si la personne qui fait une demande a déjà été bénéficiaire du RMI. En cas de radiation à la suite d'une suspension des droits, l'organisme payeur interroge le SIEL qui statue sur la réouverture des droits après avis de l'équipe pluridisciplinaire.

Le département n'utilise pas le système des cohortes pour le suivi des bénéficiaires. Il n'a pas non plus mis en place un système de suivi des bénéficiaires sortis du dispositif par manque de moyens et de temps, même si un tel suivi a été envisagé.

Il n'a pas défini d'objectifs précis de sorties du dispositif mais s'est fixé dans le cadre de la mise en œuvre de « la nouvelle gouvernance » des objectifs de retour à l'emploi et de taux de contractualisation qui, pour l'instant, ne sont chiffrés ni dans le PDILE, ni dans le programme budgétaire 2-03.

Le conseil général estime que la polyvalence des référents constitue une des limites à l'efficacité du dispositif en raison d'une certaine méconnaissance du secteur de l'emploi, mais des corrections ont déjà commencé à y être apportées en intégrant au sein des antennes solidarités de l'agglomération lavalloise des personnes ressources. La mise en œuvre du RSA généralisé devrait également permettre d'améliorer l'accompagnement vers la reprise d'un emploi grâce au rôle accru de Pôle-emploi.

3.4.4 L'intéressement du RMI

Le conseil général n'a pas mis en place de politique de communication particulière pour faire connaître les mesures d'intéressement. Les bénéficiaires étaient simplement destinataires d'un courrier les informant de la possibilité de percevoir la prime de retour à l'emploi. Ils sont suivis par un référent s'ils sont restés dans le dispositif RMI.

Les organismes payeurs ne communiquaient pas de données individuelles au conseil général sur les mesures d'intéressement.

Les sommes versées au titre de l'intéressement ont diminué progressivement en raison des nouvelles règles définies dans le cadre du RSA expérimental.

Les calculs des droits des bénéficiaires du RMI/RSA étaient réexaminés dès le signalement d'un changement de situation professionnelle ou lors du retour des déclarations de ressources trimestrielles de façon automatique et sans avis du conseil général.

Les notifications des organismes payeurs aux bénéficiaires ne permettaient pas aux bénéficiaires d'anticiper leur gain sur une période de 12 mois dans la mesure où leur situation pouvait changer.

Les données transmises par les organismes payeurs identifiaient les sommes versées au titre de l'intéressement pour les contrats de travail de plus de 78 h par mois. En revanche, la somme versée pour les contrats de moins de 78 h par mois était intégrée à l'allocation RMI sans plus de précision. Seules les statistiques transmises mensuellement par les organismes payeurs permettaient d'en déterminer le nombre.

3.5 **L'expérimentation du RSA et sa généralisation**

3.5.1 L'expérimentation du RSA dans le département de la Mayenne

L'expérimentation du RSA dans le département de la Mayenne, s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 142 de la loi n° 2006-166 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 complétées par les articles 18 à 23 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi dite TEPA).

3.5.1.1 *Les conditions de l'expérimentation*

Le conseil général de la Mayenne a délibéré le 1^{er} octobre 2007 afin de participer à cette expérimentation. Par décret n° 2007-1879 du 26 décembre 2007, il y a été autorisé. Elle a démarré le 1^{er} mars 2008. Les modalités de sa mise en œuvre ont été décidées par délibérations des 25 et 28 janvier et du 1^{er} février 2008.

L'ensemble du département a été retenu comme territoire d'expérimentation.

Le RSA expérimental est réservé aux personnes bénéficiaires du RMI ou de l'API habitant le département depuis au moins 6 mois. L'expérimentation concerne uniquement les personnes éligibles qui ont changé de situation professionnelle, en augmentant leur temps de travail, en entrant en formation rémunérée, en créant ou reprenant une entreprise, après le 1^{er} mars 2008, et non l'ensemble des personnes éligibles occupant un emploi (pas de reprise de stock).

Trois volets complémentaires peuvent être activés cumulativement pour les personnes bénéficiaires du RSA expérimental :

- Le revenu minimum garanti est égal au montant du RMI augmenté de 70 % (contre 62 % prévu par la loi) des revenus d'activité tirées de l'exercice d'une activité professionnelle ou d'une action de formation. Ce pourcentage est porté à 100 % les trois premiers mois lorsque le bénéficiaire du RSA commence ou reprend une activité professionnelle ou de formation rémunérée (y compris pour les contrats aidés), sous réserve d'un délai de carence de 6 mois entre deux activités.
- Une bourse personnelle de reprise d'activité est attribuée à la demande du bénéficiaire en vue de lever les éventuels obstacles à la reprise d'activité. Elle se décompose en 300 € d'aide forfaitaire sans justificatif financé par le conseil général auquel s'ajoutent 700 € pour toute durée de travail ou de formation supérieure à 78 heures par mois sur une durée de quatre mois consécutifs. Si la prime atteint 1 000 € elle est alors financée par l'Etat car elle remplace la prime de retour à l'emploi.
- Une aide au maintien dans l'emploi comportant un soutien social aux changements liés à la reprise d'activité, et en tant que de besoins, une aide à l'intégration professionnelle.

Le département a mis en place une communication et des réunions d'information pour faire connaître le RSA expérimental mais aucun dispositif spécifique pour orienter les éventuels bénéficiaires.

L'accompagnement renforcé en faveur des bénéficiaires du RSA expérimental a été mis en place et prévoyait l'intervention du CDIFF, de Mayenne expansion et de Pôle-Emploi.

Le conseil général juge que cet accompagnement renforcé trouvait ses limites car ses services ne disposaient pas d'une structure spécialisée dans l'accompagnement professionnel et les bénéficiaires n'étaient pas prioritaires auprès de Pôle-Emploi. Il n'est pas en mesure de quantifier le nombre de personnes en ayant bénéficié.

3.5.1.2 *La convention avec l'Etat*

La convention avec l'Etat a été signée le 3 novembre 2008 pour une entrée en application le 1er mars 2008 et une fin le 31 décembre 2010.

L'Etat s'est engagé à verser 1 000 € au conseil général pour chaque prime de retour à l'emploi (PRE) qui aurait été due et qui est utilisée pour financer la « bourse personnelle » versée au bénéficiaire du RSA expérimental.

Le montant de la participation de l'Etat a été fixé dans la convention à 330 750 € pour 2008 et à 661 500 € pour 2009 et 2010.

L'Etat prend à sa charge 50 % du surcoût constitué par le versement de l'allocation RSA par rapport aux versements effectués aux allocataires du RMI exerçant ou reprenant un emploi dans le cadre du droit commun (notamment l'intéressement) hors PRE.

Ce surcoût est évalué dans la convention à 488 125 € pour 2008 (à compter du 1^{er} mars) sur la base de 75 nouveaux bénéficiaires du RSA par mois.

L'Etat s'engage également à participer aux frais d'animation et de mise en œuvre de l'expérimentation à hauteur de 45 000 €.

Dans le bilan financier annuel qui vérifie l'adéquation entre la participation de l'Etat et la réalité des dépenses du conseil général, la Chambre a constaté des écarts entre les dépenses d'allocations et de bourses personnelles effectuées par les organismes payeurs pour le compte du conseil général et les montants comptabilisés dans le compte administratif 2008. Ils

seraient dus au décalage de remboursement des versements du mois de décembre 2008 entre le département et les organismes payeurs.

3.5.1.3 *Le rôle des organismes payeurs*

Un avenant aux conventions de gestion du RMI a été signé le 31 juillet 2008 avec la CAF de la Mayenne et le 5 février 2009 avec la MSA Mayenne-Orne-Sarthe, afin d'assurer, par délégation du conseil général, la prise en charge technique et financière du RSA pendant la période d'expérimentation. La CAF et la MSA assurent également une simulation de droits pour les usagers qui le demandent ainsi que pour les bénéficiaires de la prime forfaitaire d'intéressement afin d'évaluer leur éventuel intérêt financier à opter pour le RSA. Ces services sont effectués à titre gratuit.

3.5.1.4 *Les premiers résultats de l'expérimentation*

Nombre de personnes bénéficiant du RSA expérimental

	2008 (*)	2009 (**)
Nombre de nouveaux entrants	1185	239

Source : CG 53

(*) : à partir de mars 2008 (**) : jusqu'en mai 2009

Le RSA expérimental a concerné un total de 1 424 personnes entre mars 2008 et mai 2009. Les entrées dans le dispositif ont été les plus importantes au cours des deux premiers trimestres de l'expérimentation (2^e et 3^e trimestre 2008) puis ont nettement décliné au 4^e trimestre 2008 et en 2009.

Les bénéficiaires du RSA dans le département de la Mayenne sont des hommes à 58 % et des femmes à 42 % alors que cette proportion est respectivement de 49 % et 51 % pour les bénéficiaires du RMI.

Les bénéficiaires du RSA expérimental sont en grande majorité (64 %) des personnes dont l'âge est inférieur à 40 ans. Les plus de 50 ans n'en représentent que 12 %.

L'entrée dans le dispositif est liée dans 74 % des cas à la reprise d'une activité, dans 16 % des cas à une formation rémunérée et dans 8 % des cas à une augmentation du nombre d'heures travaillées.

Au niveau national, un rapport d'étape a été remis par le comité d'évaluation du RSA expérimental en juin 2008. Celui-ci présente les premiers résultats des expérimentations.

Le département de la Mayenne a enregistré une augmentation du taux de retour à l'emploi de 2 points entre 2007 et 2008 alors que parallèlement le nombre de demandeurs d'emploi a progressé de 29,7 % entre décembre 2007 et décembre 2008. Cette tendance est conforme à celle enregistrée au niveau national.

Il semble que le RSA expérimental constitue bien une incitation pour des bénéficiaires du RMI de longue durée à reprendre un emploi. En effet, les personnes bénéficiaires du RSA expérimental qui étaient bénéficiaires du RMI depuis plus de 2 ans représentent 30 % du total des entrants. Cette tendance est identique à celle enregistrée au niveau national.

Le conseil général ne dispose d'aucun chiffre sur l'augmentation des revenus des bénéficiaires du RSA mais perçoit à travers une enquête menée auprès d'eux le grand intérêt du « coup de pouce » de 300 € versé au titre de l'aide personnalisée pour le retour à l'emploi. Selon cette enquête, l'avantage financier du RSA n'est pas le facteur déterminant dans la reprise d'un emploi.

La moitié des contrats signés le sont dans le secteur marchand et l'autre dans le secteur non marchand, alors que le partage est de 60-40 au niveau national. Néanmoins, si l'on exclut les formations, le partage devient 66-34. Le RSA expérimental concerne presque exclusivement des travailleurs précaires en Mayenne puisque seulement 8,6 % des contrats sont des CDI ou des CDD de plus de 6 mois. Sur ce dernier point, la Mayenne semble faire nettement moins bien qu'au niveau national où 28 % des emplois sont des emplois durables mais le conseil général souligne qu'en intégrant les contrats aidés il atteint un taux de 30%, soit 2 points de plus que la moyenne nationale.

Enfin, la mise en place du RSA expérimental n'a pas permis de réduire les dépenses de RMI contrairement à ce qui a pu être observé au niveau national.

3.5.2 La mise en place du RSA généralisé le 1^{er} juin 2009

La loi du 1^{er} décembre 2008 a généralisé le revenu de solidarité active et réformé les politiques d'insertion.

A partir du 1^{er} juin 2009 le RSA s'est substitué aux allocations RMI et API ainsi qu'aux mécanismes d'intéressement, y compris la prime exceptionnelle de retour à l'emploi.

Selon le conseil général, le mode de financement du RSA avec la prise en charge intégrale par l'Etat du RSA dit « chapeau », alors que le RSA « socle », reste financé par le département, constitue une forte incitation financière pour les départements à faire en sorte que les bénéficiaires du RSA « glissent » du RSA « socle » vers le RSA « chapeau ».

3.5.2.1 Le passage du RSA expérimental au RSA généralisé

Le département de la Mayenne a décidé de poursuivre l'expérimentation jusqu'au 31 mai 2010 tout en appliquant le RSA généralisé à partir du 1^{er} juin 2009. Ceci signifie que les bénéficiaires du RSA expérimental avant le 1^{er} juin 2008 continuent à bénéficier des conditions plus avantageuses du RSA expérimental tant qu'ils restent en activité. Dans le cas contraire, ils basculent dans le dispositif de droit commun du RSA généralisé. Après la fin de l'expérimentation, les bénéficiaires du RSA expérimental encore en activité, seront soumis aux règles de droit commun.

La poursuite de l'expérimentation était souhaitée par le conseil général car le RSA expérimental était encore récent et car elle permet de maintenir un taux de progression des revenus d'activité de 70 %, identique à celui appliqué par l'Etat pour les bénéficiaires de l'API qui basculaient dans le RSA.

Le conseil général estime qu'en raison de la forte fluctuation des revenus trimestriels des bénéficiaires du RSA et de la complexité du mode de calcul du RSA, la différence de traitement entre bénéficiaires du RSA expérimental et du RSA généralisé n'est pas forcément bien comprise par les personnes concernées. En conséquence, la fin de l'expérimentation ne devrait pas entraîner trop de réactions de leur part.

3.5.2.2 La mise en œuvre de la généralisation

A- La gestion du dispositif

Le basculement des bénéficiaires de l'API dans les fichiers départementaux s'est effectué à partir des fichiers récupérés auprès de la CAF depuis le 8 juillet 2009 mais son interfaçage n'a été rendu possible qu'en septembre et la base de données du RSA n'a été mise en production qu'en fin septembre 2009. Pour la MSA dont les fichiers ne sont pas compatibles

avec l'application Perceaval, des modifications étaient en cours fin 2009. En conséquence, le département estime n'avoir qu'une vision très parcellaire de l'ensemble des bénéficiaires du RSA socle.

Le conseil général et l'Etat n'ont prévu aucun mécanisme d'information réciproque en ce qui concerne la situation des bénéficiaires des minima sociaux, car ce sont les organismes payeurs qui assurent le paiement des droits quel que soit le financeur. La notification des droits reste transparente pour le bénéficiaire car il ne lui est pas précisé s'il perçoit le RSA « socle » ou le RSA « chapeau ».

Une convention est en cours de négociation avec la CAF pour la prise en charge des anciens bénéficiaires de l'API dans le dispositif du RSA généralisé.

Une convention d'orientation est également en cours de négociation avec l'Etat, Pôle-Emploi, la CAF, la MSA et la communauté d'agglomération de Laval, afin de définir l'organisation générale du dispositif.

B- L'impact budgétaire

Le conseil général a intégré l'impact de la généralisation du RSA dans son budget à l'occasion de l'adoption du budget supplémentaire en juin 2009. En revanche, cette prise en compte n'a été que partielle, car elle n'a pas concerné la prise en charge de juin à décembre 2009 des anciens bénéficiaires de l'API. Même si la compensation de ces dépenses supplémentaires est totale, le montant des recettes et des dépenses du budget a donc été minoré. Une deuxième décision budgétaire modificative a été votée au début du mois de novembre 2009 afin d'en tenir compte.

Le conseil général explique ce retard par les délais entre la publication de la loi du 1^{er} décembre 2008 et celle des mesures d'application. A titre d'exemple, l'instruction budgétaire et comptable M52 a été modifiée pour tenir compte de la création du RSA généralisé par un arrêté du 15 mai 2009.

Par ailleurs, la deuxième décision modificative a intégré également les répercussions de la forte hausse du nombre d'allocataires du RMI de janvier à mai 2009 (+ 14 %) qui s'est traduite par une augmentation du montant des dépenses d'allocations RMI (devenu RSA « socle ») de 732 402 € en janvier 2009, à 828 457 € en septembre 2009.

C- L'accompagnement des bénéficiaires du RSA généralisé

En Mayenne, deux dispositifs d'information sont mis en place en fonction du type de bénéficiaires. Dans le cas où la personne dispose d'un revenu d'activité inférieur à 500 € ou est sans emploi, elle est informée de ses droits par une plate forme téléphonique mise en place par le conseil général. Dans le cas où ses revenus d'activité sont supérieurs à 500 €, elle est prise en charge par la CAF ou la MSA.

La loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit l'orientation de toutes les personnes percevant le RSA « socle » et dont le revenu d'activité est inférieur à 500 €. Elle distingue l'orientation professionnelle, assurée par Pôle-Emploi et l'orientation sociale, assurée par les référents comme dans le système antérieur, c'est-à-dire essentiellement les travailleurs sociaux du département.

Huit équipes pluridisciplinaires, qui portent l'appellation de « commission RSA » en Mayenne, comprenant des membres du conseil général, de Pôle-Emploi, des élus, de membres des PLIE ainsi que d'autres acteurs déjà représentés dans les CVCI, ont été constituées afin de permettre d'échanger et ainsi d'éviter un cloisonnement entre les deux filières.

Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) vaut contrat d'engagement et le conseil général n'en est pas informé. Néanmoins, si les engagements du contrat ne sont pas respectés, si le demandeur d'emploi n'actualise pas tous les mois son dossier ou si une radiation sanction de plus de deux mois est prononcée, le dossier est évoqué devant les équipes pluridisciplinaires. Les situations individuelles sont également examinées en amont au sein de cellules techniques emploi qui regroupent l'animatrice d'insertion du département et un agent de Pôle-Emploi. En outre, comme le prévoit la loi, le département a désigné les animatrices d'insertion en tant que correspondantes entre Pôle-Emploi et les services sociaux du conseil général afin d'assurer un échange d'informations concernant les personnes suivies par Pôle-Emploi mais qui présentent également des difficultés sociales.

L'aide personnelle de retour à l'emploi (l'APRE), qui constitue une particularité de la Mayenne, continue d'être mobilisée et versée par le conseil général (mais financée par l'Etat) sous forme de bourse personnelle de 300 € lors de la reprise d'un emploi, d'une formation ou de la création d'entreprise.

Annexe : Situation financière détaillée 2004-2008

L'analyse financière a été réalisée sur la base des données relatives au budget principal départemental en raison du faible impact qu'aurait eu l'agrégation des chiffres des deux budgets annexes.

Les données par habitant utilisées pour effectuer des comparaisons sont celles des départements appartenant à la strate démographique 250 000 à 499 999 habitants issues des fiches de situation financière publiée sur le site COLLOC MINEFI tenu par la DGFIP.

1. La formation de l'autofinancement

1.1. L'évolution des produits de fonctionnement : la forte croissance du produit des impositions

Le département a eu recours chaque année à une augmentation des impôts directs avec une évolution des taux plus forte que celle de moyenne de la strate de comparaison. La taxe d'habitation et le foncier bâti font apparaître des taux plus élevés que la moyenne. L'effet taux, combiné à l'augmentation des bases soumises à imposition explique que le produit tiré de la fiscalité directe ait augmenté de près de 34 % entre 2004 et 2008 (soit environ 33 M€).

	Taxe d'habitation					Taxe professionnelle				
	Bases imposées	Perçus rôles généraux	taux 53	taux strate	différence	Bases imposées	Perçus rôles généraux	taux 53	taux strate	différence
2004	201 631 353	16 009 529	7,94 %	7,25 %	0,69 %	439 182 718	32 631 276	7,43 %	8,29 %	-0,86 %
2005	210 056 479	17 518 710	8,34 %	7,68 %	0,66 %	453 558 699	35 377 579	7,80 %	8,70 %	-0,90 %
2006	218 891 470	19 174 893	8,76 %	8,21 %	0,55 %	466 373 583	38 195 996	8,19 %	9,09 %	-0,90 %
2007	228 163 819	20 991 071	9,20 %	8,11 %	1,09 %	490 652 106	42 196 081	8,60 %	9,27 %	-0,67 %
2008	237 916 487	22 316 566	9,38 %	8,21 %	1,17 %	497 849 000	43 661 357	8,77 %	9,41 %	-0,64 %
variation 2004-2008	18,00 %	39,40 %	18,14 %	13,24 %		13,36 %	33,80 %	18,03 %	13,51 %	
	Taxe foncier bâti					Taxe foncier non bâti				
	Bases imposées	Perçus rôles généraux	taux 53	taux strate	différence	Bases imposées	Perçus rôles généraux	taux 53	taux strate	différence
2004	165 171 261	19 374 589	11,73 %	11,49 %	0,24 %	895 248	193 195	21,58 %	27,41 %	-5,83 %
2005	172 849 968	21 295 116	12,32 %	12,33 %	-0,01 %	918 232	208 071	22,66 %	29,52 %	-6,86 %
2006	179 738 088	23 258 109	12,94 %	13,26 %	-0,32 %	923 728	219 755	23,79 %	30,63 %	-6,84 %
2007	187 318 627	25 456 601	13,59 %	13,11 %	0,48 %	965 527	241 189	24,98 %	31,30 %	-6,32 %
2008	194 631 000	26 975 857	13,86 %	13,25 %	0,61 %	976 447	248 799	25,48 %	31,59 %	-6,11 %
variation 2004-2008	17,84 %	39,23 %	18,16 %	15,32 %		9,07 %	28,78 %	18,07 %	15,25 %	

Le taux d'évolution du produit de la fiscalité indirecte est bien supérieur (plus de 76 %), ce qui représente une progression d'environ 21 M€. Ceci s'explique pour l'essentiel par la territorialisation de la taxe sur les conventions d'assurance introduite par la loi de finances pour 2006 en vue de la compensation des nouveaux transferts de compétences aux départements.

Contributions indirectes	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2008/2004	structure en 2004	structure en 2008
Droits d'enregistrement	15 950 561	18 033 760	19 507 320	20 153 215	19 397 593	21,61 %	58,34 %	40,27 %
dont taxe de publicité foncière	14 995 841	17 301 882	18 458 286	18 882 595	18 170 811	21,17 %	54,85 %	37,72 %
Taxe sur véhicule à moteur et TCA	601 108	5 710 918	5 621 497	11 421 671	16 152 095	2587,05 %	2,20 %	33,53 %
Taxe sur l'électricité	2 690 993	2 758 612	2 801 354	2 851 941	2 951 587	9,68 %	9,84 %	6,13 %
TIPP	8 096 695	8 840 009	8 105 253	8 103 935	9 668 747	19,42 %	29,62 %	20,07 %
Total	27 339 357	35 343 300	36 035 424	42 530 762	48 170 022	76,19 %		

Les nombreuses évolutions du mode de calcul de la dotation générale de fonctionnement (DGF) viennent perturber l'analyse. Celle-ci progresse en volume de 11,8 % soit 2,25 % de moyenne annuelle. La DGF ne représente plus que 23 % des produits de fonctionnement courant en 2008 contre à peu près 27 % en 2004.

C'est la composante « dotation minimale de fonctionnement », attribuée aux départements non urbains dont le potentiel financier est inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen de l'ensemble des départements non urbains, qui connaît la plus forte progression.

DGF	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004	structure en 2004	structure en 2008
dotation forfaitaire	38 081 756	38 756 557	39 759 413	40 108 995	40 667 228	6,79 %	75,32 %	71,96 %
dotation de fonctionnement minimale	3 447 669	4 481 970	5 826 561	7 574 529	9 225 298	167,58 %	6,82 %	16,32 %
Dotation de compensation	9 029 866	4 744 412	6 088 226	6 586 870	6 622 264	-26,66 %	17,86 %	11,72 %
Total	50 559 291	47 982 939	51 674 200	54 270 394	56 514 790	11,78 %	100,00 %	100,00 %

Représentant environ 10 % des produits courants de gestion, **les participations** progressent fortement notamment à partir de 2006 avec la prestation de compensation du handicap (PCH). La participation relative au financement de l'APA bien que progressant modestement, reste la plus importante en volume. Les autres attributions sont en légère évolution et correspondent pour la majeure partie aux compensations de l'Etat pour les exonérations de taxes fiscales.

Participations et attributions	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
participations (Etat, collectivité, Europe...)	9 037 580	10 045 240	12 326 514	13 955 581	14 820 704	63,99 %
<i>dont fond de financement APA</i>	8 013 942	8 229 849	7 874 749	9 197 854	9 542 052	19,07 %
autres attributions	9 846 404	10 063 400	10 188 823	11 501 996	10 558 009	7,23 %
<i>dont péréquation de compensation fiscale</i>	9 846 404	10 063 400	10 188 823	10 260 669	9 939 162	0,94 %

Les recettes inscrites en autres produits (6,3 % des produits courants en 2008) se composent essentiellement des recouvrements sur les dépenses d'aides sociales. Elles sont relativement stables sur la période.

Les autres produits	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2008/2004	structure en 2004	structure en 2008
recouvrement sur dépenses aides sociales	13 729 232	14 420 653	13 689 471	14 483 687	14 482 818	5,49 %	94,14 %	94,02 %
<i>dont, tiers payant, successions</i>	13 135 308	13 586 758	12 998 500	13 829 760	13 769 640	4,83 %		
revenu d'immeuble	668 551	556 136	520 449	534 091	498 633	-25,42 %	0,35 %	0,20 %
recouvrement indus	137 208	163 925	185 303	279 173	329 920	140,45 %	0,07 %	0,14 %
autres	48 624	28 787	436 936	35 718	92 006	89,22 %	0,03 %	0,04 %
Montant total	14 583 615	15 169 501	14 832 159	15 332 668	15 403 377	5,62 %		

1.2. Les charges de fonctionnement : l'impact important des transferts de compétences et la progression soutenue des dépenses sociales

Premier et principal poste des charges courantes, les subventions et contingents, représentent plus de 60 % des charges courantes de fonctionnement.

Ils progressent de près de 30 % sur cette période (soit environ 63 M€) et n'enregistrent pas de modification de leur structure entre 2004 et 2008. Ce sont les dépenses liées aux actions du conseil général dans le domaine social (personnes âgées, RMI) qui en constituent la plus grande part.

Les contingents alloués aux frais de séjour et d'hébergement constituent le premier poste de dépenses. Ce sont les frais de séjour des établissements des personnes âgées qui augmentent le plus en volume et en rythme de progression.

Les aides à la personne (RMI, APA) progressent moins rapidement et demeurent le deuxième poste de dépenses parmi les subventions et contingents. Au montant des allocations RMI, il faudrait rajouter l'allocation RSA (Revenu de solidarité active) sur l'exercice 2008 pour 743,7 k€.

Les contributions obligatoires s'accroissent à un rythme supérieur aux deux précédentes catégories, notamment par le biais des dotations aux collèges publics et privés et par celle fournie au SDIS.

Subventions et contingents	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004	structure 2004	structure 2008
Aides à la personne	35 555 978	38 074 456	40 371 531	43 280 185	44 759 905	25,9 %	35,5 %	34,4 %
dont APA domicile	10 108 467	10 447 999	11 352 012	13 467 432	12 594 051	24,6 %	10,1 %	9,7 %
dont APA établissement	999 674	1 001 431	1 093 437	1 297 944	1 169 163	17,0 %	1,0 %	0,9 %
dont allocations RMI	8 978 532	9 982 358	11 019 021	9 976 421	10 511 000	17,1 %	9,0 %	8,1 %
Frais de séjour, d'hébergement	42 358 835	44 675 171	46 342 927	49 701 727	55 619 917	31,3 %	42,3 %	42,8 %
dont foyers occupationnels...	16 405 452	17 309 204	18 202 787	19 682 126	21 309 247	29,9 %	16,4 %	16,4 %
dont établissements PA	16 304 923	17 487 401	18 365 697	19 440 700	23 536 651	44,4 %	16,3 %	18,1 %
Indemnités, formation élus	864 478	914 815	917 248	926 331	924 042	6,9 %	0,9 %	0,7 %
ANV	18 897	124 730	17 991	64 391	111 075	487,8 %	0,0 %	0,1 %
Contributions obligatoires	7 948 170	9 329 305	9 805 281	11 399 178	11 562 565	45,5 %	7,9 %	8,9 %
dont dotation fonct. collèges	2 828 900	2 976 530	2 978 594	4 245 634	4 267 565	50,9 %	2,8 %	3,3 %
dont SDIS	4 817 771	6 022 500	6 611 504	6 870 191	7 147 500	48,4 %	4,8 %	5,5 %
Participations	9 160 565	9 595 840	11 294 373	11 658 001	11 142 506	21,6 %	9,1 %	8,6 %
Subventions	3 796 738	4 033 433	4 540 021	4 358 197	5 097 836	34,3 %	3,8 %	3,9 %
Autres charges diverses	526 189	597 644	978 759	995 101	791 118	50,4 %	0,5 %	0,6 %
Total	100 229 850	107 345 392	114 268 132	122 383 110	130 008 965	29,7 %	100 %	100 %

Les charges de personnel forment le deuxième poste des dépenses de fonctionnement. Elles ont connu une augmentation significative (+ 17 M€, soit + 57,7 %).

Les charges liées à la rémunération du personnel titulaire croissent fortement, notamment à partir de 2007 où l'augmentation par rapport à l'exercice 2006 est de 25 %.

Dépenses de personnel	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2008/2004	Structure en 2004	Structure en 2008
Impôts, taxes et versements assimilés	220 872	260 144	302 526	360 831	416 266	88,5 %	0,7 %	0,9 %
Rémunération personnel titulaire	15 025 504	15 343 954	16 066 710	20 008 489	24 821 381	65,2 %	50,4 %	52,8 %
Rémunération assistantes maternelles	4 086 690	4 406 286	4 724 069	4 728 267	5 175 059	26,6 %	13,7 %	11,0 %
Rémunération non-titulaire	2 335 563	2 606 886	3 142 409	3 358 809	3 371 041	44,3 %	7,8 %	7,2 %
Rémunération d'insertion	86 216	50 849	29 568	20 670	0	-100 %	0,23 %	0,0 %
Cotisations	8 068 745	8 568 366	9 077 827	10 736 821	12 813 812	58,8 %	27,0 %	27,3 %
Autres charges sociales	75 637	76 315	238 011	308 910	415 624	449,5 %	0,2 %	0,9 %
Autres charges de personnel	96 446	83 838	83 679	95 663	105 237	9,1 %	0,3 %	0,2 %
Atténuation de charges	162 161	120 540	112 022	154 384	130 689	-19,4 %	0,5 %	0,3 %
Total	29 833 513	31 276 097	33 552 777	39 464 078	46 987 732	57,5 %		

Les causes de cette forte progression sont à rechercher dans le transfert des personnels des établissements d'enseignement secondaires (collèges) puis des directions départementales de l'Équipement (services de la voirie) suite à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Les emplois de la filière technique passent ainsi de 113 en 2005 à 288 agents en 2007 et 459 fin 2008.

	2004		2005		2006		2007		2008		2008/2004	
	T	NT	T	NT	T	NT	T	NT	T	NT	T	NT
Filière administrative	251	23	252	26	246	19	245	21	259	22	3,2 %	-5,87 %
Filière culturelle	35	3	35	4	40	3	40	2	40	5	15,1 %	60,00 %
Fonction publique hospitalière	14		12		10		11		10		-26,8 %	
Filière sanitaire et sociale	203	20	204	19	206	18	177	24	173	30	-14,9 %	50,00 %
Filière technique	92	14	97	13	102	11	278	10	449	10	387,6 %	28,57 %
Filière animation	1		1		1		1		1			
filière sportive							1		1			
Emplois fonctionnels	3		3		3		3		2	1	-33,3 %	
Collaborateurs de cabinet	3		4		3		3		0	2	100,0 %	
Collaborateurs groupes d'élus				4		5		2		2		
Total personnel	602	60	608	66	611	56	760	59	935	72	55,3 %	19,68 %

La part des charges de personnel dans les charges totales de fonctionnement a progressé, passant de 16 % à un peu moins de 19 % en 2008. Elle demeure légèrement inférieure à la moyenne de la strate qui s'établit à 19,8 % sur ce dernier exercice.

Les achats et charges externes connaissent une progression également forte (+ 20 % environ soit 5 M€), mais sensiblement inférieure à celle du montant total des charges courantes (+ 33,68 %). Ce sont les transports de personnes qui représentent près de la moitié de ces dépenses, même si son importance a tendance à se réduire. En revanche, les frais relatifs à l'entretien et aux réparations enregistrent une hausse très forte (+ 2,5 M€), notamment sur le dernier exercice, qui explique pour près de la moitié celle des achats et charges externes. L'entretien des réseaux et de la voirie connaît une hausse de 78 % entre 2004 et 2008. On notera, malgré sa faible proportion, une évolution notable des voyages et déplacements, surtout entre 2007 et 2008, qui s'explique par la progression des remboursements d'indemnités kilométriques aux agents ayant recours à leur véhicule personnel.

Achat et charges externes	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004	structure en 2004	structure en 2008
Matières et fournitures	1 565 586	1 581 704	1 543 587	1 964 558	1 969 428	25,8 %	5,1 %	5,4 %
<i>dont énergie électricité</i>	<i>321 727</i>	<i>321 253</i>	<i>352 731</i>	<i>365 167</i>	<i>411 557</i>	<i>27,9 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>1,1 %</i>
<i>dont fournitures administratives</i>	<i>342 376</i>	<i>294 083</i>	<i>263 863</i>	<i>411 541</i>	<i>291 794</i>	<i>- 14,8 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>0,8 %</i>
<i>dont fournitures médiathèques</i>	<i>423 922</i>	<i>439 499</i>	<i>408 774</i>	<i>423 244</i>	<i>449 179</i>	<i>6,0 %</i>	<i>1,4 %</i>	<i>1,2 %</i>
Prestations de service	2 951 812	3 607 774	3 524 456	3 481 768	3 567 660	20,9 %	9,7 %	9,8 %
Locations	572 135	597 838	596 707	738 256	758 173	32,5 %	1,9 %	2,1 %
Entretien et réparations	3 127 389	3 766 392	4 204 995	4 841 295	5 660 325	81,0 %	10,2 %	15,5 %
<i>dont voies et réseaux</i>	<i>2 442 529</i>	<i>2 921 904</i>	<i>3 500 487</i>	<i>3 876 843</i>	<i>4 347 888</i>	<i>78,0 %</i>	<i>8,0 %</i>	<i>11,9 %</i>
Divers (assurances, documentation...)	997 318	877 479	884 803	1 058 987	1 181 051	18,4 %	3,3 %	3,2 %
<i>dont versements organismes formation</i>	<i>366 070</i>	<i>336 208</i>	<i>323 353</i>	<i>454 103</i>	<i>581 290</i>	<i>58,8 %</i>	<i>1,2 %</i>	<i>1,6 %</i>
Honoraires et contentieux	1 111 365	1 298 902	1 783 227	1 707 742	1 451 480	30,6 %	3,6 %	4,0 %
<i>dont honoraires conseils</i>	<i>645 569</i>	<i>778 029</i>	<i>1 238 734</i>	<i>1 115 076</i>	<i>900 511</i>	<i>39,5 %</i>	<i>2,1 %</i>	<i>2,5 %</i>
Publicité, relations publiques	1 094 827	1 190 447	1 229 896	1 062 098	1 242 604	13,5 %	3,6 %	3,4 %
Transports	16 733 102	16 658 265	17 390 064	16 983 015	17 541 566	4,8 %	54,8 %	47,9 %
Voyages, déplacements, missions	831 212	760 243	804 075	901 210	1 146 028	37,9 %	2,7 %	3,1 %
Frais postaux et télécommunications	692 755	748 474	817 327	877 355	1 030 680	48,8 %	2,3 %	2,8 %
Divers	851 053	787 950	679 686	733 253	1 042 411	22,5 %	2,8 %	2,8 %
Total	30 528 555	31 875 467	33 458 823	34 349 537	36 591 405	19,9 %	100 %	100 %

L'évolution défavorable de la courbe des taux d'intérêt ainsi que le recours plus soutenu à l'emprunt jusqu'en 2006 ont conduit à l'augmentation sensible des frais financiers (+ 19,75 % entre 2004 et 2008).

Le taux moyen de la dette départementale qui était de 2,5 % en 2004 a atteint 3,2 % en 2008.

Le montant élevé des frais financiers en 2007 s'explique par les pénalités pour remboursement anticipé de prêts à hauteur de 267 000 € pour un capital restant dû de 3 469 730 € et de 472 000 € pour un capital restant dû de 3 M€. D'autre part, le département a payé une soulte de 756 000 € pour un arbitrage vers un taux fixe pour un capital restant dû de 6,5 M€.

La part des charges financières du département fin 2008 demeure inférieure à celle de la moyenne de la strate (1 % contre 1,8 % des charges de fonctionnement totales).

1.3. L'évolution de l'autofinancement

Jusqu'en 2007, l'augmentation des produits de fonctionnement courants réels est supérieure à celle des charges correspondantes (avec un différentiel d'environ 1 %), ce qui conduit à conforter les marges d'épargne du département. Sur la période 2004-2008, l'excédent brut de fonctionnement (EBF)²⁶ a progressé d'environ 20,5 % passant de 25,3 à 30,5 M€.

Toutefois, sur le dernier exercice on constate que le rythme de progression des charges dépasse celui des produits et l'EBF se trouve ainsi en recul de 11 % par rapport à l'exercice 2007.

	2004	2005	2006	2007	2008
Produits courants non financiers	186 020 364	198 591 248	212 662 863	230 893 024	244 312 051
	Evolution n/n-1	7 %	7 %	9 %	6 %
Charges courantes non financières	160 728 016	170 593 146	181 393 066	196 441 786	213 815 433
	Evolution n/n-1	6 %	6 %	8 %	8 %
	Différentiel	1 %	1 %	1 %	-2 %

La capacité d'autofinancement brute, qui se déduit de l'EBF en intégrant les opérations financières et exceptionnelles (hors produits de cession des immobilisations), a connu une évolution comparable (+ 20,9 %).

La capacité d'autofinancement nette calculée à partir du solde précédent en déduisant l'amortissement du capital de la dette a évolué de manière moins linéaire, compte tenu des variations sensibles de l'annuité en capital remboursée sur les deux derniers exercices. Un remboursement anticipé d'environ 6,5 M€ vient gonfler celle de l'année 2007 et explique la réduction importante de la CAF nette (- 25 %). L'exercice 2008 au contraire est celui au cours duquel l'amortissement du capital de la dette est le plus faible (7,5 M€). Au final, entre 2004 et 2008 elle a progressé de façon plus sensible que les deux autres soldes (+ 44,5 %).

2. Le financement des investissements

2.1. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement représentent la majeure partie des dépenses d'investissement. Ces dernières restent relativement stables en volumes et évoluent en deux phases, avec une période de diminution de 2004 à 2006 et une reprise à compter de 2007.

²⁶ L'excédent brut de fonctionnement correspond au solde entre les produits (impôts et taxes, subventions, etc.) et les charges de gestion courante (personnel, achats, contingents versés, etc.). Il évalue la capacité de la collectivité à dégager, sur sa gestion courante, un excédent : il ne prend pas en compte la politique financière, ni l'impact des opérations exceptionnelles.

Le département a mené une politique d'investissement modeste au regard de la moyenne des départements de la strate de population, tant en ce qui concerne les dépenses d'équipement directes que les subventions d'équipement versées. L'augmentation des dépenses d'équipement entre 2004 et 2008 a été de 7,63 % pour le département contre une moyenne de près de 19 %.

en €/habitant	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses d'équipement					
Département de la Mayenne	118	109	83	112	127
Moyenne de la strate	132	133	142	149	157
Subventions d'équipement versées					
Département de la Mayenne	56	56	61	54	53
Moyenne de la strate	78	80	79	87	90

Données chiffrées issues du site « Bercy colloc » du ministère du budget

Le principal poste de dépenses est constitué des réseaux de voirie et réseaux divers, suivi par les réalisations liées aux bâtiments scolaires.

Les évolutions des dépenses d'équipement sont en large partie dépendantes des investissements contractés en installations et matériels des réseaux de voirie. Une diminution de ceux-ci de 2004 à 2006 et une reprise importante de ces encours en 2007 et 2008 en explique la tendance globale.

Les dépenses d'équipement	2004	2005	2006	2007	2008
Immobilisations incorporelles	1 769 917	1 019 616	848 737	1 507 052	1 944 275
Immobilisations corporelles	4 269 398	2 714 101	4 141 882	3 817 105	3 184 536
immobilisations en cours	27 708 221	28 006 433	19 508 813	28 163 606	32 739 503
dont réseaux voirie	19 609 505	14 640 539	9 987 673	16 601 527	20 579 031
dont réseaux divers	5 598 879	4 174 204	3 431 438	1 192 589	702 762
dont bâtiments scolaires	5 202 686	3 813 366	2 851 708	4 017 679	4 480 669
Les dépenses d'équipement	33 747 536	31 740 149	24 499 432	33 487 763	37 868 314

Les subventions versées ne connaissent pas une évolution significative sur la période considérée. Les subventions allouées aux communes et structures intercommunales en sont les plus importantes.

	2004	2005	2006	2007	2008
Etat	630 812	430 708	1 872 250	879 093	234 998
Régions	2 074 037	1 116 585			
Communes et structures intercommunales	8 283 954	10 652 246	10 499 301	9 491 749	9 192 226
Personnes de droit privé	3 322 016	3 069 284	3 264 136	4 301 304	5 031 342
Etablissements scolaires	431 165	502 150	471 329	414 093	483 372
Autres	1 276 140	718 479	1 962 296	757 702	885 126
Total subventions versées	16 018 124	16 489 452	18 069 312	15 843 941	15 827 064

2.2. Les ressources d'investissement

Le financement des dépenses d'investissement est constitué des ressources propres du département auquel il faut rajouter la CAF déduite du remboursement en capital de l'emprunt.

Les ressources propres sont dans leur ensemble en progression, notamment par le biais des subventions reçues (augmentation importante des régions sur 2008). Le FCTVA et le recouvrement des créances d'immobilisations financières en sont les autres postes significatifs.

Hormis l'exercice 2007, où les remboursements anticipés de prêts opérés ont réduit d'autant la capacité d'épargne nette et donc la couverture propre des investissements réalisés, le financement propre disponible du département est en progression régulière.

Le taux de couverture des dépenses d'investissement hors emprunt est sur le dernier exercice proche de 80 %. En 2005, exercice où les dépenses d'équipement ont été les plus faibles, ce taux atteint 90 %.

Le financement propre	2004	2005	2006	2007	2008
FCTVA	3 962 741	5 074 001	4 391 193	4 367 084	3 388 122
Subventions	11 187 679	14 812 781	13 728 128	13 240 869	18 210 001
Produits des cessions d'immobilisations	192 362	117 174	77 208	195 432	409 703
Remboursement de créances sur autres immo	883 510	850 493	1 480 607	1 205 163	1 042 122
Autres recettes	2 416 681	1 664 406	1 021 044	521 155	646 311
Ressources propres	18 642 973	22 518 855	20 698 180	19 529 703	23 696 259
CAF brute réelle	23 176 740	25 844 730	28 090 943	29 658 627	28 027 762
Remboursement de la dette	9 224 560	9 535 272	9 199 986	15 340 398	8 539 839
Caf disponible	13 952 180	16 309 458	18 890 957	14 318 229	19 487 923
Financement propre disponible	32 595 153	38 828 313	39 589 137	33 847 932	43 184 182
Taux couverture des dépenses	64,20 %	78,69 %	90,75 %	67,09 %	79,15 %

2.3 La couverture du besoin de financement

Pour couvrir le besoin de financement, le recours à l'emprunt a été constant au cours de la période 2004 (15 M€ par an) avec une diminution sur l'exercice 2008 malgré des dépenses d'investissement en progression sur la fin de période.

Sur les exercices 2005 et 2006, le recours à l'emprunt était largement supérieur au besoin de financement et a permis la constitution d'un fond de roulement important auquel le département a eu recours en fin de période.

	2004	2005	2006	2007	2008
Besoin d'investissement	18 174 005	10 513 397	4 033 102	16 601 517	11 375 457
Emprunts nouveaux de l'année	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 001 525	10 000 020
Solde ICNE	-339 502	4 157	0	0	0
Variation du fond de roulement	-2 834 503	4 482 446	10 966 898	-1 599 992	-1 375 437
Fond de roulement fin d'exercice	444 610	4 927 056	15 893 954	14 293 262	12 918 526

Entre 2004 et 2008, l'encours de la dette a été sensiblement majoré passant de 66,6 à 79 M€ au 31 décembre des années considérées, soit une progression de 18,5 %. Cette évolution n'est pas linéaire comme le montre le tableau ci-dessous : l'augmentation de l'encours est essentiellement intervenue au cours des exercices 2005 et 2006. Une stabilisation est constatée sur 2007 et précède une nouvelle hausse sur l'exercice 2008.

Encours de la dette au 31/12	2004	2005	2006	2007	2008
	66 649 887	72 119 374	77 919 388	77 580 515	79 040 697

Hormis l'exercice 2007 au cours duquel le département a procédé au remboursement anticipé de deux emprunts (pour un montant d'environ 6,5 M€), la collectivité emprunte plus qu'elle ne rembourse :

	2004	2005	2006	2007	2008
Capital remboursé	9 224 560	9 535 272	9 199 986	15 340 398	8 539 839
Emprunt mobilisé	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 001 525	10 000 020

La dette par habitant qui était déjà est sensiblement inférieure à la moyenne de la strate en 2004 (234 € contre 340 €) a été portée à 264 € par habitant en 2008 contre une moyenne de 454 €. Le département s'est donc comparativement moins endetté que la moyenne des collectivités comparables.

Le ratio dit de surendettement, qui correspond au rapport entre l'encours de la dette et le montant des produits réels de fonctionnement, est passé de 36,9 % en 2004 à 32,8 % en

2008 malgré la hausse de l'encours et ce en raison de la progression des produits de fonctionnement.

Le ratio mesurant la capacité de désendettement du département, en rapportant l'encours de la dette à la capacité d'autofinancement brute, s'établit tout au long de la période en dessous du seuil des trois années.

Au cours des deux derniers exercices sous revue, le département s'est attaché à restructurer sa dette pour y accroître la part occupée par les emprunts à taux fixe classique. Celle-ci est passée de 21,4 % fin 2006 à 49,28 % en 2008. La part des emprunts structurés a été ramenée de 40,7 à 23,5 %. Dans un souci d'indépendance vis-à-vis des organismes bancaires, l'encours est réparti entre 7 prêteurs, dont le plus important (DEXIA) représente environ 24 % de l'encours fin 2008.