



**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'AQUITAINE**

Bordeaux, le 2 août 2006

Références à rappeler :

AR/CB/ROD II/024.090.024

Monsieur le Président,

Par lettre du 12 janvier 2004, vous avez été informé que la chambre régionale des comptes allait procéder au jugement des comptes de 1999 à 2002 et à l'examen de la gestion, jusqu'à la période la plus récente, du département de la Dordogne.

A la suite de cette vérification, l'entretien de fin de contrôle avec le conseiller rapporteur, prévu par l'article L241-7 du code des juridictions financières, a été réalisé le 11 juillet 2005.

Je vous ai fait connaître par lettre du 21 février 2006, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 6 octobre 2005. Vous y avez répondu par lettre du 9 mai 2006.

La chambre a délibéré à nouveau sur ce dossier au cours de sa séance du 22 juin 2006 et arrêté les observations définitives que je vous ai notifiées le 27 juin 2006. Vous avez répondu le 17 juillet 2006. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre accompagné de votre réponse.

Le département de la Dordogne, peuplé de 388 293 habitants au dernier recensement général de 1999 (il en compterait aujourd'hui plus de 398 000), employait 1 381 agents au 31 décembre 2004 et ses masses budgétaires avoisinaient les 386 millions d'euros en 2004, se répartissant entre 255 millions d'euros de dépenses réelles de fonctionnement et 131 millions d'euros de dépenses réelles d'investissement.

Monsieur Bernard CAZEAU
Président du conseil général de la Dordogne
Hôtel du département
2 rue Paul Louis Courier
24000- PERIGUEUX

Les travaux d’instruction conduits par la chambre ont plus particulièrement porté sur les points suivants :

- la situation budgétaire et financière de la collectivité ;
- le contrôle interne et l'évaluation des politiques départementales ;
- l'exercice de la fonction juridique et le contentieux ;
- les politiques sociales en faveur des personnes âgées ;
- l'aide sociale à l'enfance ;
- le soutien du département au transport aérien.

La chambre s'est également assurée, à l'occasion du présent contrôle, du respect par la collectivité d'un certain nombre de préconisations figurant dans sa précédente lettre d'observations, en date du 17 février 2003. S'agissant plus particulièrement de la situation financière du département, le suivi des observations antérieures de la chambre donnera lieu à des développements approfondis dans la partie du présent rapport portant spécifiquement sur cette question. En ce qui concerne les travaux dans les collèges, il était apparu des anomalies dans les procédures de dévolution de certains marchés de construction, notamment pour les opérations confiées à la SEMIPER et une mauvaise évaluation des besoins conduisant parfois à des dépassements de l'enveloppe initiale. La chambre prend acte, sur ce point, du renforcement du contrôle des conditions de mise en œuvre des mandats confiés à la SEMIPER, ainsi que des mesures prises pour améliorer l'évaluation des besoins, au nombre desquelles figurent le recrutement d'un ingénieur spécialement en charge des questions de patrimoine, ainsi que le recours plus fréquent à des études préalables de définition.

I - La situation financière et la gestion budgétaire du département

A l'occasion de son précédent contrôle, portant, pour l'essentiel, sur les années 1996 à 2000, la chambre avait relevé une amélioration certaine de la situation financière de la collectivité, se traduisant notamment par la restauration d'une capacité d'autofinancer ses investissements plus conséquente. Elle s'était cependant inquiétée de la fragilité de l'équilibre ainsi retrouvé, le maintien à un niveau élevé des charges de structure, constituées par les dépenses de personnel et l'annuité de la dette, privant le département de réelles marges de manœuvre pour faire face à diverses échéances, telle la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2002, de l'allocation personnalisée d'autonomie (l'APA) en faveur des personnes âgées dépendantes.

Or, il s'avère, au terme du présent contrôle, que la croissance continue des dépenses sociales n'est pas étrangère à l'évolution divergente des produits et des charges de fonctionnement constatée en toute fin de période. En effet, alors que les premiers n'ont progressé que de 43,08 % entre 2000 et 2004, les secondes ont connu, sur la même période, une augmentation de 51,98 %. Un tel effet de ciseau, qui marque un retournement de l'évolution favorable constatée jusque là, apparaît pour la première fois en 2004.

Cette année-là, en effet, les charges de fonctionnement progressent de 18,72 %, passant de 214,6 millions d'euros à 254,7 millions d'euros, tandis que les produits de fonctionnement n'augmentent, pour leur part, que de 11,03 % par rapport à 2003, passant de 282,9 millions d'euros à 314,1 millions d'euros. La progression spécifique du produit de la fiscalité directe locale et des diverses dotations et attributions de l'Etat (dotation globale de fonctionnement notamment) apparaît encore plus réduite, respectivement + 3,93 % (de 99,3 millions d'euros en 2003 à 103,2 en 2004) et + 3,09 % (de 113,4 millions d'euros en 2003 à 116,9 millions d'euros en 2004). Vous estimez, à cet égard, que les menaces pesant sur le mécanisme d'indexation actuel de ces dotations traditionnelles sont de nature à pénaliser encore davantage un département « pauvre et rural » comme la Dordogne, déjà victime, selon vous, du caractère insuffisamment redistributeur des mécanismes de péréquation présidant à la répartition de ces dotations entre les collectivités.

La forte progression des dépenses de fonctionnement du département résulte, pour une bonne part, des évolutions législatives et réglementaires récentes ayant modifié de façon conséquente le champ et le coût de ses interventions et, par voie de conséquence, la structure du budget départemental. Deux secteurs ont été particulièrement affectés à cet égard, celui de la sécurité civile, dont les dépenses, qui correspondent à la contribution du département au Service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S), ont progressé de 68,94 % entre 2001 et 2004 où elles approchent 11,2 millions d'euros, et, surtout, celui de l'action sociale.

Les dépenses sociales brutes occupent, en effet, une place prépondérante et croissante dans le budget du département. Sur la période 2000-2004, elles ont progressé de 141 %, augmentant près de trois fois plus que l'ensemble des charges de fonctionnement dont elles représentent plus de 61 % en 2004 (contre seulement 39 % en 2000), leur montant total dépassant 156 millions d'euros cette dernière année. Cette progression affecte tous les secteurs de l'action sociale (enfance, handicap, insertion) mais elle est surtout spectaculaire en ce qui concerne les dépenses en faveur des personnes âgées. Ces dernières ont, en effet, progressé de 222,48 % entre 2000 et 2004 où elles atteignent 42,3 millions d'euros, dont 32,8 millions d'euros pour la seule APA dont la montée en charge n'est, au demeurant, pas achevée (cf. infra). Cette même année 2004 a vu l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (R.M.I), transférant au département le paiement d'environ 30,9 millions d'euros d'allocations d'insertion aux 7 000 titulaires du R.M.I. La compensation totale de cette charge nouvelle par l'Etat n'est toutefois intervenue que tardivement. En conséquence, le département a dû, au titre de cette seule année 2004, faire l'avance d'une somme de 2 millions d'euros venant grever sa trésorerie.

Le supplément de 14,5 millions d'euros de dépenses nettes d'action sociale constaté en 2004, dont les deux tiers sont imputables à la seule APA, résulte à la fois de la dégradation du taux de couverture de ces dépenses sociales départementales par les recettes nationales destinées à les compenser (cf. infra) et de l'augmentation des prix de journée des établissements sociaux et médico-sociaux dont le département a la charge du financement, grevés par le coût des créations de postes induites par l'application de la réduction générale du temps de travail et par la signature des conventions tripartites pour l'amélioration de la qualité dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (E.H.P.A.D), ainsi que par les augmentations de salaire résultant des accords collectifs de branche régissant certaines professions sociales et médico-sociales.

Avant qu'intervienne l'inversion de tendance précitée dans l'évolution respective des charges et des produits, le début de la période contrôlée avait cependant été marqué par une amélioration significative de la situation d'un certain nombre de postes de dépenses de la collectivité, tels ceux afférents au personnel, aux frais généraux et aux intérêts de la dette. Le faible rendement de sa fiscalité directe a toutefois contraint le département à en augmenter les taux pour maintenir le niveau de recettes nécessaire à la couverture de ses charges courantes et préserver, autant que possible, sa capacité d'autofinancement.

Les charges de personnel progressaient encore en moyenne de 8,57 % par an entre 2000 (où elles atteignaient 34,7 millions d'euros) et 2002 (où elles s'élevaient à 40,9 millions d'euros), du fait d'importants mouvements de recrutement intervenus en 2000 et 2001. Ces derniers étaient destinés non seulement à améliorer le service rendu dans l'entretien de la voirie et à permettre aux services sociaux de faire face à leurs nouvelles missions, mais surtout à compenser les effets de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans les services départementaux, laquelle a donné lieu à la création de 125 emplois dont une quarantaine par redéploiement d'emplois jeunes. L'effectif global, qui avait déjà progressé de 20,72 % entre les années 1996 et 2000, passant sur cette même période de 1 057 à 1 276 agents, est, depuis 2002, stabilisé aux environs de 1 380 agents¹ et les dépenses correspondantes apparaissent désormais maîtrisées. De plus, leur progression moyenne annuelle, réduite à 2,42 % entre 2002 et 2004² (où elles s'élèvent à 42,9 millions d'euros), n'est plus, désormais, imputable à de nouvelles créations de postes, mais uniquement aux effets mécaniques de la prise en compte de l'ancienneté et des promotions des agents et à des décisions nationales indépendantes de la volonté de la collectivité, de portée générale (augmentation de la valeur du point d'indice, du SMIC et des cotisations des employeurs en matière de retraite) ou catégorielle (revalorisation de certains métiers du secteur sanitaire et social). Il n'en reste pas moins que ces charges de personnel demeurent supérieures à la moyenne constatée dans les départements comparables, qu'on les apprécie en euros par habitant (108 euros par habitant en Dordogne contre 94 euros par habitant en moyenne) ou en pourcentage des produits de fonctionnement (19,51 % en Dordogne contre 17,76 % en moyenne), selon les statistiques du ministère de l'économie pour l'année 2003.

La rationalisation de la politique d'achat et la mise en concurrence accrue des fournisseurs ont permis, par ailleurs, de réaliser des économies significatives, illustrées par la quasi-stagnation des achats et autres charges externes depuis 2002.

La charge de la dette apparaît également contenue malgré le maintien d'un niveau d'endettement conséquent. Les intérêts payés à ce titre diminuent ainsi de 27,18 % entre l'année 2002, où ils plafonnaient à 13,5 millions d'euros, et 2004 où ils ont été réduits à 9,8 millions d'euros. Le département a donc pleinement profité des opportunités offertes par des marchés financiers fortement orientés à la baisse, grâce à une gestion active de sa dette (cf. infra).

¹ Titulaires, contractuels de droit public et auxiliaires de droit privé compris

² Ce montant ne comprend pas les 7,2 millions d'euros de rémunérations des assistantes maternelles, payées pour la première fois en 2004 au compte 64 (charges de personnel) alors qu'elles l'étaient auparavant sur un compte 65 relevant du budget de l'aide sociale à l'enfance, afin de permettre de mesurer les évolutions des dépenses en cause selon une méthode homogène

La collectivité a dû, malgré tout, procéder à plusieurs reprises à une augmentation de ses taux d'imposition directe au cours de la période contrôlée. Mineures en 2002 et 2004, où elles se sont élevées respectivement à 3 % et 1 %, mais plus importantes en 2003 (8 % pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier non bâti et 9,95 % pour la taxe sur le foncier bâti et la taxe professionnelle), ces hausses situent désormais les taux d'imposition du département de la Dordogne au premier rang des cinq départements aquitains pour chacune des deux taxes foncières (15,73 % en ce qui concerne la taxe sur le foncier bâti et 54,86 % en ce qui concerne la taxe sur le foncier non bâti), au deuxième rang pour la taxe professionnelle (9,39 %) mais au dernier rang pour la taxe d'habitation (5,96 %). Le taux de cette dernière taxe apparaît même significativement inférieur à la moyenne relevée en 2004 au plan national dans les départements de même importance démographique (5,96 % contre 7,25 %), en raison du choix de la Dordogne de limiter la charge fiscale pesant sur les ménages. Le niveau globalement élevé de ces taux résulte directement de la nécessité de compenser le faible rendement de bases fiscales dont vous considérez, en outre, qu'elles seraient sous-évaluées. Doté d'un potentiel fiscal parmi les plus faibles de France (194 euros par habitant en 2004), le département de la Dordogne est conduit, en conséquence, à le mobiliser fortement. Son coefficient de mobilisation, qui mesure le rapport entre le produit effectif des quatre taxes directes et le produit qui résulterait de la seule application aux bases de la collectivité des taux moyens d'imposition à chacune de ces taxes, s'établissait ainsi à 1,37 en 2004, le coefficient moyen étant, par construction, égal à 1. L'évolution du produit de la fiscalité directe locale, passé de 81 millions d'euros en 2000 à 103 millions d'euros en 2004 (soit une hausse de 27,46 % sur la période), est, en conséquence, davantage imputable à l'augmentation des taux qu'à celle des bases, le produit par habitant de cette fiscalité demeurant, en tout état de cause, inférieur en Dordogne à la moyenne constatée en 2004 dans les départements de même importance (266 euros/habitant contre 282 euros/habitant). On constate, par exemple, que, malgré un taux significativement supérieur à celui des départements comparables (9,39 % contre 8,29 %), le produit de la taxe professionnelle n'atteignait en 2004 que 99 euros par habitant en Dordogne contre 127 euros en moyenne nationale, la part relative de ladite taxe dans l'ensemble du produit de la fiscalité directe apparaissant en outre moins importante que dans les départements comparables (38 % contre 46 % en moyenne en 2004), témoignant ainsi de la pauvreté fiscale du département. Certes, corrélativement, le montant des dotations de l'Etat par habitant est plus élevé en Dordogne qu'en moyenne (233 euros/habitant contre 180 euros/habitant en 2003 pour les départements de même catégorie), mais celles-ci souffrent souvent d'un certain manque de dynamisme. Ainsi, si les mesures de réduction de l'assiette de la fiscalité départementale décidées ces dernières années au plan national (telle la suppression des salaires dans les bases de la taxe professionnelle ou la quasi-suppression de la vignette automobile) ont bien donné lieu à la mise en place de dotations de compensation, le taux de progression annuelle de ces dernières, fixé chaque année par l'Etat, reste assez strictement encadré. Il n'est guère, en fait, qu'en matière de fiscalité indirecte que le département de la Dordogne ait connu quelques satisfactions récemment. En effet, les droits de mutations, bénéficiant à plein du dynamisme du marché de l'immobilier, ont progressé de 67,62 % sur la période 2000-2004 et surtout de 17,8 % de 2003 à 2004, où leur produit approche 31 millions d'euros.

En conséquence des évolutions respectives des produits et des charges de fonctionnement décrites ci-dessus, l'autofinancement brut de la collectivité, qui en constitue la résultante, se dégrade à partir de 2004 où il n'atteint plus que 59 millions d'euros, après avoir culminé à 68 millions d'euros en 2003. Le coefficient de désendettement, qui mesure la solvabilité de la collectivité en rapportant son épargne brute annuelle à sa dette totale pour déterminer le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser cet encours si elle y

consacrait la totalité de ladite épargne, évolue en conséquence. Au plus favorable en 2003, où il s'élevait à 4,5 années, ce coefficient atteint 5,3 années en 2004 du fait de la dégradation de l'épargne précitée, ce qui reste, malgré tout, assez élevé pour un département. Mesurée sur l'ensemble de la période 2000-2004, la progression de l'épargne brute apparaît cependant plus importante que celle de l'encours de dette (respectivement 14,38 % et 8,81 %).

Au cours de la période contrôlée, l'encours de la dette non récupérable du département a, en effet, connu une progression modérée, évoluant de 289,6 millions d'euros au 1er janvier 2000 à 315 millions d'euros au 1er janvier 2004. Exprimé en euros par habitant, cet encours reste cependant encore très supérieur à celui constaté en 2004 dans les départements de même importance démographique (811 euros/habitant en Dordogne contre 340 euros/habitant en moyenne selon les statistiques du ministère de l'économie et des finances). Cette augmentation de l'encours n'a toutefois affecté que très modérément le montant de l'annuité. Celle-ci n'a, en effet, progressé que de 4,06 % sur l'ensemble de la période 2000-2004 du fait de la réduction conséquente des intérêts déjà évoquée supra, permise par la prépondérance des emprunts à taux variables ou révisables à l'intérieur de l'encours. Cette annuité s'établissait encore toutefois en 2004 à 116 euros par habitant, contre 59 euros en moyenne pour les départements équivalents, selon les statistiques précitées, et elle représentait, cette même année, 14,3% des recettes de fonctionnement du département, soit près du double de la moyenne des départements comparables (7,4 %). En outre, l'amélioration spectaculaire de ce dernier ratio, qui, après avoir culminé à 24 % en 1998, s'élevait encore à 19,5 % en 2000, tient davantage à l'augmentation considérable des produits de fonctionnement qu'à la modération de l'annuité elle-même. Pour les mêmes raisons, le taux d'endettement du département, qui rapporte son encours de dette à ses recettes réelles de fonctionnement, a été réduit de 127 à 100 % entre 2000 et 2004, alors même que son niveau de 2003, 109,12 %, était encore plus de deux fois supérieur à la moyenne des départements de sa catégorie (48,20 %).

Pour sa part, la gestion de la dette, qui fait appel aux conseils d'un cabinet spécialisé, est apparue à la fois performante et fructueuse, dans un contexte de marché il est vrai favorable. Elle conjugue diversification des risques (à travers le choix d'une large gamme de prêts, d'index et de prêteurs) et réactivité aux opportunités de marché, grâce à la qualité de montages contractuels assortis de nombreuses possibilités d'options à chaque échéance. La gestion des 78 emprunts recensés au 1er janvier 2004 (30 à taux fixe représentant 37 % de l'encours et 48 à taux variable représentant 63 % de l'encours) a ainsi donné lieu à 60 décisions d'arbitrages au cours de l'année 2004, conduisant, selon le cas, à un changement de l'index de référence, au passage d'un taux variable à un taux fixe ou bien à la modification des périodicités. Le taux moyen pondéré de la dette, qui s'établissait en moyenne à 3,33 % en 2004 (4,80 % pour les emprunts à taux fixe et 2,44 % sur les emprunts à taux flottant) contre 4,05 % en 2003, avait encore été réduit à 3,20 % au 1er juillet 2005 (2,30 % en ce qui concerne l'encours à taux flottant). La quasi-totalité de l'encours à taux fixe peut être remboursée par anticipation sans pénalités, aucun emprunt n'est assorti de différé d'amortissement et le département n'a souscrit aucune ouverture de crédit à moyen et long terme de type "revolving". Enfin, la collectivité pratique depuis plusieurs années la mise en concurrence systématique de ses prêteurs alors même que la réglementation ne l'imposait pas.

Cependant, quelle que soit la qualité de sa gestion et même si son évolution a été contenue au cours des dernières années, le niveau désormais atteint par la dette du département est de nature à peser sur le financement de ses investissements futurs, du fait de la ponction opérée chaque année sur l'épargne brute pour pourvoir à son remboursement. L'emprunt a, de ce fait, pris une part prédominante dans le financement des investissements directs du département. Supérieure à 90 % en 2001 et 2002, elle s'est quelque peu réduite par la suite, mais elle en représente cependant encore 72,45 % et 76,61 % en 2003 et 2004, années marquées par le rétablissement d'une capacité d'autofinancement courant plus conséquente. Même si un tel recours à l'endettement constituait sans doute le seul moyen pour le département de financer les équipements nécessaires à sa modernisation et à son développement, ainsi que vous l'affirmez dans votre réponse, il ressort des statistiques de l'Association des départements de France que vous produisez à l'appui de cette dernière, que l'annuité de la Dordogne, exprimée en euros par habitant, dépassait en 2004 de 75 % le montant moyen de l'annuité des départements comparables (110,43 € par habitant contre 63,12 €), alors que le niveau de ses dépenses d'investissement n'excédait la moyenne constatée dans ces mêmes départements que de 24% (233,65 € par habitant en Dordogne contre 188 € en moyenne). Il apparaît, enfin, que le calendrier d'extinction de la dette actuelle ne dégagera pas de marges de manœuvre significatives avant 2008.

L'effort d'investissement a, malgré tout, progressé sur la période examinée, les dépenses d'investissement réelles totales passant de 71 millions d'euros en 2001 à 90,8 millions d'euros en 2004 (+ 27,81 %), une part significative d'entre elles (38,32 % en moyenne sur la période) étant consacrée aux subventions d'investissement aux communes et aux intercommunalités. En outre, le taux de réalisation des prévisions budgétaires afférentes à ces dépenses d'investissement, constamment supérieur à 80% sur la période 2001-2004, apparaît tout à fait convenable, de même que la consommation des autorisations de programme. Sur les 788 millions d'euros d'autorisations en cours au 31 décembre 2003, 494 millions d'euros avaient, en effet, déjà donné lieu à cette date à la mise en place de crédits de paiement, soit un taux de consommation de 62,68 %. Elles se rapportent pour l'essentiel aux collèges (environ 13%), à l'aide aux communes (16 %) et, surtout, à la voirie (environ 44 %).

Il convient à cet égard de rappeler que la Dordogne, avec 9 060 km², constitue le troisième département de France par sa superficie, ce qui lui impose d'entretenir et de développer un réseau routier conséquent, riche, à ce jour, de 4 824 km de routes départementales. Le désenclavement routier constitue une des priorités du département qui privilégie, depuis l'ouverture quasi-complète de l'autoroute A89, Bordeaux-Clermont-Ferrand, le développement de programmes routiers stratégiques autour de cet axe, tel l'aménagement en cours de la liaison Bergerac-Mussidan. Les dépenses totales d'investissement routier ont progressé de 32,9 % entre 2000 et 2004 où elles atteignaient 40,9 millions d'euros, se répartissant entre 39,6 millions d'euros d'investissements directs et 1,3 millions d'euros de subventions.

La situation financière du département a pu également être affectée par un certain nombre de litiges faisant l'objet de procédures devant les tribunaux et qui n'ont pas toujours donné lieu en temps utile à la constitution de provisions adaptées à la réalité du risque encouru.

Dans l'affaire du comité d'expansion de la Dordogne, le tribunal administratif de Bordeaux avait, par jugement en date du 18 juillet 2002, condamné le département à combler une partie de l'insuffisance d'actif constatée à l'issue de la liquidation dudit comité, considérant que les fautes commises par la collectivité dans la gestion de cette association, créée par elle pour conduire sa politique de développement économique et sur laquelle elle exerçait un pouvoir prépondérant, étaient de nature à engager sa responsabilité. Si cette première condamnation d'un montant de 1 931 197,76 euros a bien été provisionnée par le département, son montant a été ultérieurement porté à 2 572 263,72 euros par arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 24 juin 2003, laquelle n'a pas suivi les premiers juges qui avaient cru devoir atténuer la responsabilité du département en proportion de l'imprudence alléguée des créanciers. La prudence aurait alors voulu que la différence entre ces deux condamnations fasse immédiatement l'objet d'une provision complémentaire. Or il n'a été procédé à une telle inscription que très tardivement, à l'occasion de la confection du budget 2006, au moment même où le Conseil d'Etat rejetait, par un arrêt du 5 décembre 2005, le pourvoi en cassation introduit par la collectivité dans cette affaire. Ce litige est aujourd'hui terminé et le mandataire liquidateur a été désintéressé à hauteur des 2 572 263,72 euros précités.

Dans l'affaire dite de la «SCI La Cavaille Nord », le département a vu le tribunal administratif de Bordeaux annuler, par jugement du 19 décembre 2002, le titre de recettes d'un montant de 266 785,78 euros par laquelle la collectivité réclamait à cet aménageur une participation au financement du giratoire construit par elle pour desservir le lotissement commercial de l'intéressé. Dans l'attente de la décision de la cour administrative d'appel, saisie dans cette affaire, la somme en cause, qui figure au nombre des restes à recouvrer les plus anciens du département, mériterait également d'être provisionnée, le risque de perte de la créance concernée ne pouvant être écarté.

Enfin, un litige oppose toujours le département à l'Etat au sujet des participations réclamées par ce dernier à la collectivité à raison de la mise à disposition d'agents du ministère de l'équipement pour l'entretien de la voirie départementale de 1990 à 1992. Successivement saisis, le tribunal administratif de Bordeaux (jugement du 20 mars 1997), la cour administrative d'appel (arrêt du 14 juin 2000) et le Conseil d'Etat (arrêt du 9 octobre 2002) ont fait droit à la demande du département d'annulation des titres de recettes émis à son encontre par l'Etat et de remboursement des sommes dont il s'était partiellement acquitté sur leur fondement. En conséquence, les provisions constituées précédemment avaient fait l'objet d'une reprise. Pour autant, les titres en cause n'ayant été annulés que pour une raison de forme (ils ne comportaient pas l'indication chiffrée des bases de leur liquidation, en violation des dispositions de l'article 81 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique), l'Etat a depuis procédé à leur réémission, dans les formes semble-t-il requises. C'est pourquoi le département, dont les comptes sont d'ores et déjà grevés par un reste à recouvrer de 2 186 187,96 euros sur l'Etat, correspondant au montant non honoré des reversements ordonnés à son profit par l'arrêt précité du Conseil d'Etat, se voit aujourd'hui réclamer le montant des titres réémis par l'Etat le 9 juillet 2003 pour un total, au demeurant modifié, de 3 269 925 euros. Avant que la justice administrative ne se prononce à nouveau, un provisionnement de la somme de 1 083 737 euros, correspondant à la différence entre les prétentions des uns et des autres dans cette affaire, pourrait s'avérer pertinent. Aussi, la chambre prend note de votre engagement d'y procéder à l'occasion du prochain budget, ainsi qu'elle vous l'a recommandé dans son rapport d'observations provisoires. Une telle mesure de prudence, à vocation uniquement comptable, ne préjuge bien sûr en rien du sort de

ce litige dans lequel il vous appartiendra d'utiliser toutes les voies de droit que vous jugerez utiles, ainsi que vous en exprimez l'intention dans votre réponse.

Le département a, par ailleurs, été appelé dans un passé récent à intervenir en faveur de la société d'économie mixte du Périgord, la SEMIPER, dont il est l'actionnaire majoritaire et qui constitue l'un de ses outils d'aménagement privilégié. Afin d'assurer la pérennité de ladite société, le département lui a consenti en 2003 un apport de 400 000 euros pour l'aider à reconstituer des capitaux propres très fortement dégradés. Il apporte également sa garantie à 80% à divers emprunts souscrits par la SEMIPER pour la réalisation de ses opérations propres, dont le capital restant dû s'élevait encore à 1 319 921 euros au 1^{er} janvier 2004.

Il convient, en conclusion, de donner acte à la collectivité des efforts entrepris pour conforter l'amélioration de sa situation financière, déjà constatée lors du précédent contrôle, sur certains points : dépenses de personnel maîtrisées, progression de l'endettement contenue et autofinancement consolidé permettant une reprise sensible de l'investissement direct et indirect. Cependant, ces performances, favorisées par une conjoncture favorable marquée à la fois par une réduction importante du coût de la dette et une forte rentabilité des droits de mutation (cf. supra), s'avèrent malgré tout insuffisantes pour redonner des marges de manœuvre significatives à un département qui souffre de plusieurs handicaps structurels et qui va devoir affronter de nouveaux transferts de compétence.

En effet, l'importance des besoins sociaux liés au vieillissement accru de la population et à la progression de la précarité, dont attestent des niveaux de dépenses d'APA et d'insertion par habitant plus importants que la moyenne, génère pour la Dordogne des charges obligatoires croissantes qui risquent d'autant plus de réduire sa capacité d'autofinancer ses projets d'investissement que le niveau de leur compensation par l'Etat semble connaître une certaine dégradation. Vous estimez, à cet égard, que le département a dû supporter en 2005 un différentiel de 10 millions d'euros entre les dépenses réalisées et les subventions perçues au titre du RMI et de l'APA, compensée seulement partiellement par une nouvelle majoration de ses taux de fiscalité directe. Vous indiquez que la collectivité a, en conséquence, été contrainte de réduire de 3 millions d'euros ses investissements indirects, pourtant jugés essentiels au développement du monde rural, et qu'elle a dû, également, recourir de façon accrue à l'emprunt.

La nouvelle vague de transferts de compétence auxquels la collectivité va devoir faire face avec la poursuite de la décentralisation et la mise en œuvre de la récente loi sur le handicap ne fera d'ailleurs qu'accentuer les tensions qui pèsent sur le budget départemental. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales organise le transfert aux départements, à partir de 2006, d'un certain nombre de compétences en matière routière et scolaire. S'agissant de la voirie, la Dordogne se voit transférer la partie du domaine public routier national correspondant aux 133 kilomètres de la route nationale 89 entre les départements de la Gironde et de la Corrèze et aux 10 kilomètres de la route nationale 21 dans la traversée de l'agglomération périgourdine, tandis qu'en matière d'éducation, le transfert portera sur la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (les T.O.S) des 38 collèges du département. Dans chacun de ces domaines, il est en principe prévu que le transfert des compétences s'accompagne de celui des moyens financiers et humains consacrés auparavant par l'Etat à l'exercice desdites missions. Cependant, un certain nombre d'inquiétudes se manifestent d'ores et déjà à ce sujet dont se font l'écho les refus opposés successivement par le département au projet de décret relatif à la consistance du domaine

public routier national transféré et aux projets de convention de mise à disposition des personnels des services également transférés. La collectivité appréhende ainsi de devoir financer sur ses fonds propres divers surcoûts résultant soit d'une différence de législation entre l'Etat et les collectivités territoriales (par exemple en matière de charges patronales et de régime indemnitaire), soit de l'insuffisante dotation de certains secteurs par l'Etat dans la période précédant immédiatement les transferts de compétence, une controverse étant d'ores et déjà ouverte à cet égard sur le coût de remise à niveau de la voirie nationale transférée, jugée très dégradée. Le département devra, en outre, faire face, à partir de 2006, avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, à la mise en place de la nouvelle prestation compensatoire du handicap, dont le surcoût est d'ores et déjà redouté.

Enfin, ces transferts de compétence présentent également un enjeu important en termes d'organisation et de gestion des ressources humaines. Le visage du conseil général va, en effet, évoluer de manière significative à cette occasion, avec l'apparition de nouveaux métiers, une dimension territoriale accrue (actuellement seuls certains agents de la direction des routes et ceux des unités territoriales d'action sociale sont implantés sur le terrain) et surtout une très forte croissance de ses effectifs avec l'arrivée massive au cours des prochaines années des 750 agents auparavant affectés par l'Etat à l'exercice des missions transférées. Au surplus, ces derniers appartiennent principalement à la catégorie C et à la filière technique, alors que jusqu'à présent le conseil général employait majoritairement des agents de catégories A et B et de la filière administrative.

II - Le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques départementales

Depuis sa création en 1991, le service du contrôle de gestion, directement rattaché au directeur général, avait conçu et mis en œuvre un certain nombre d'outils d'information et d'aide à la décision, sous forme de tableaux de bord et de ratios, fournissant des renseignements utiles sur l'activité des services départementaux. En 2003, la collectivité a décidé de systématiser cet effort d'évaluation selon la méthodologie suivante :

- définition des quatre axes stratégiques suivants : « agir pour le développement de l'emploi et de l'activité économique sur tout le territoire ; doter l'ensemble du territoire périgourdin d'infrastructures performantes ; assurer une protection résolue pour la solidarité ; bâtir un Périgord attractif pour sa jeunesse » ;

- déclinaison de chacun de ces axes en objectifs avec indication, pour chacun d'entre eux (au nombre de 25 au total), des résultats attendus ;

- élaboration des indicateurs nécessaires à l'évaluation desdits résultats, prenant la forme :

- o d'indicateurs « de contexte » : ils définissent les caractéristiques des populations et des territoires auxquels s'appliquent les objectifs précités et permettront de positionner la Dordogne par des comparaisons au niveau régional et national ;

- o d'indicateurs « d'impact » : ils mesurent les effets directs ou indirects des actions départementales sur les populations et territoires susmentionnés, en particulier à l'occasion du bilan de l'exercice et pour la préparation des orientations budgétaires de l'année suivante, et sont pris en compte pour l'allocation des ressources ;

- o d'indicateurs « de réalisation » qui rendent compte du produit de l'activité des services avec les ressources mises à leur disposition.

- mise en corrélation et analyse de ces différents indicateurs à l'occasion de « revues de gestion mensuelles en direction générale » afin d'adapter les moyens au niveau d'activité et de redresser les éventuels écarts entre les réalisations attendues et celles obtenues.

Cet effort de conceptualisation des orientations stratégiques et objectifs du département et de définition des indicateurs de suivi correspondants, réalisé avec le concours d'un cabinet spécialisé, s'apparente à celui conduit actuellement au niveau national avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F), au demeurant non applicable aux collectivités territoriales. Il mérite, dès à présent, d'être relevé même si le caractère encore trop récent de sa mise en oeuvre, ne permet pas encore d'en évaluer les résultats.

Il convient également de signaler la volonté du département de se doter d'un outil d'évaluation spécifique de la politique de soutien aux productions cinématographiques qu'il conduit depuis plusieurs années.

La Dordogne accueille, en effet, régulièrement sur son territoire divers tournages de films de fiction ou de documentaires, auxquelles le département apporte son parrainage sous la forme de concours financiers (260 991 euros versés pour la réalisation de neuf productions entre 1999 et 2004). Les conventions de partenariat signées à cette occasion définissent les obligations respectives de la collectivité et du producteur, ce dernier s'engageant à assurer la promotion du département, selon des modalités variées (citation au générique et à l'écran, mention lors d'opérations de relations publiques, etc....).

C'est dans ce contexte que l'année 2005 a vu la création, à l'initiative du département, d'une «régie d'accueil de tournage de films», dont la gestion a été confiée à l'association « Ciné Passion en Périgord ». Cette régie a pour missions, outre l'aide logistique aux productions cinématographiques, l'étude de l'impact de la politique départementale de soutien aux dites productions. Il apparaît, en effet, judicieux d'évaluer les retombées sur l'économie locale des productions ainsi aidées, dont toutes n'ont pas connu le succès et l'exposition médiatique de « Jeanne d'Arc » et des « Visiteurs 2 ».

La chambre prend acte, à cet égard, de la mise en place récente, en concertation avec la région Aquitaine, d'un comité de pilotage dont les propositions seront prochainement soumises à l'approbation de l'assemblée départementale. A cette occasion les modalités de subventionnement seront précisées avec le souci, désormais, de prendre davantage en compte le nombre de jours de tournage effectivement réalisés en Dordogne (certaines des productions récemment parrainées ayant en effet été filmées en tout [« Albert est méchant »] ou partie [« Jacquou le croquant »] en dehors du Périgord). Des indicateurs de mesure des retombées des productions ainsi financées seront également mis au point.

III - L'exercice de la fonction juridique et le contentieux

L'exercice de la fonction juridique a fait l'objet d'investigations approfondies portant tant sur l'organisation et le fonctionnement du service qui en a la charge que sur l'activité contentieuse du département pendant la période contrôlée. Même si quelques affaires encore en instance de jugement apparaissent susceptibles de fragiliser les intérêts départementaux, cet examen n'a pas révélé de dysfonctionnement particulier propre au service lui-même. Il en ressort au contraire une impression de réel professionnalisme tant dans le traitement et le suivi des dossiers contentieux que dans l'activité de conseil et de prévention menée par ledit service en vue de garantir la sécurité juridique de l'action départementale.

- Organisation du service juridique :

Le service des affaires juridiques proprement dit compte une dizaine d'agents, placés sous l'autorité d'une directrice directement rattachée au directeur général des services du département. Son champ de compétences comprend l'ensemble des questions juridiques et contentieuses à l'exception de la passation des marchés et du contentieux de l'aide sociale. La technicité très particulière de ce dernier justifie, en effet, qu'il ait été confié à un service spécifique. Un tel choix témoigne en outre de la volonté du département de tirer toutes les conséquences du caractère subsidiaire de nombre de prestations d'aide sociale, se traduisant, chaque fois que cela est possible, par l'engagement d'une action en récupération à l'encontre des obligés alimentaires des bénéficiaires d'allocations, comportant, si nécessaire, la remise en cause des montages abusifs destinés à y faire échec. Les recettes récupérées sur les obligés alimentaires ont ainsi dépassé 2 millions d'euros en 2003 pour l'ensemble des prestations d'aide sociale soumises à récupération (au nombre desquelles ne figure pas l'APA), dont environ les deux tiers se rapportent à l'aide sociale à l'hébergement en maison de retraite.

- Missions de conseil, de prévention et de contrôle du service juridique :

Le service des affaires juridiques contribue à la diffusion de la culture juridique, et notamment des règles de droit nouvelles, au sein de l'institution départementale en produisant et en diffusant diverses notes d'information. Il intervient également, à la demande, pour répondre aux consultations juridiques de toute nature, dont il est saisi pour avis par les autres services ou la direction générale. Les 490 avis et 391 notes ainsi produits en 2003 couvrent l'ensemble du champ de l'action départementale : social, marchés, délégations de service public, relations avec les satellites et organismes bénéficiaires de concours financiers du département.

Le contrôle des organismes subventionnés, qui n'incluent pas cependant les partenaires du département rémunérés sous forme de prix de journée pour l'exécution de nombreuses politiques sociales, constitue, en effet, une des missions prioritaires du service juridique. L'analyse des risques de toute nature afférents aux relations nouées avec lesdits organismes, particulièrement nombreux dans les secteurs sociaux, culturels et sportifs, fait l'objet d'une vigilance toute particulière de la collectivité, montrant que les leçons de l'affaire précitée du comité d'expansion de la Dordogne ont été tirées. A l'occasion de l'octroi de chaque subvention importante, le service se livre ainsi à un contrôle très approfondi portant tant sur les statuts que sur l'activité, le respect des diverses obligations légales, la tenue des

comptes et la situation financière de l'organisme demandeur, afin de déterminer les risques juridiques et financiers éventuels de l'engagement du département (notamment en matière de gestion de fait, de prise illégale d'intérêts ou d'appel en comblement de passif). Les conventions obligatoirement conclues avec les organismes bénéficiaires de tels concours financiers, en application des dispositions de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 modifiée, ont été vérifiées pendant l'instruction et n'appellent pas d'observations particulières.

- Le contentieux départemental :

La Chambre a procédé à l'examen de l'ensemble des décisions juridictionnelles définitives rendues entre 2000 et 2004 à l'encontre du département (annulation totale ou partielle d'une décision ou prononcé d'une condamnation pécuniaire) ou à son profit, ainsi qu'à celui des dossiers en attente de jugement présentant les enjeux les plus importants. L'analyse de l'ensemble de ces affaires, dont la typologie ne présente pas de réelle originalité par rapport à l'éventail des compétences de la collectivité (le secteur social est très largement dominant devant celui des routes) n'a pas révélé de lacunes dans la gestion des procédures contentieuses proprement dites. Celles-ci sont, la plupart du temps, conduites par le service des affaires juridiques lui-même, le département ne recourant aux services d'un avocat que lorsque son intervention s'avère indispensable ou est légalement requise. Dans les autres cas, et notamment pour le contentieux administratif banal de première instance, le département assure lui-même de façon satisfaisante la défense de ses intérêts devant les juridictions.

Sur le fond, la mise en perspective de l'ensemble des dossiers contentieux étudiés, si elle ne permet sans doute pas, à elle seule, de porter une appréciation globale sur la qualité juridique des actes et des actions du département, n'a, en tous cas, pas révélé de pathologies significatives en la matière. En effet, sauf exception, même dans les affaires (très peu nombreuses) où le département a perdu son procès, l'examen des circonstances précises de l'affaire permet rarement de conclure à une illégalité flagrante ou à un comportement imprudent caractérisé. On peut voir là le résultat de l'action préventive précitée du service des affaires juridiques au cours des années récentes. En effet, les affaires en cours porteuses des risques financiers les plus importants, déjà évoquées dans la partie du présent rapport relative à la situation financière (Comité d'expansion de la Dordogne, litige avec l'Etat sur la participation du département aux dépenses de personnel de l'Equipement affecté à l'entretien de la voirie départementale, affaire dite de la « SCI La Cavaille Nord »), toutes nées dans les années 90, présentent aujourd'hui un caractère quelque peu historique. La chambre, prend toutefois note, à propos de cette dernière affaire, de l'engagement du département de faire preuve, à l'avenir, d'une plus grande vigilance dans la contractualisation des engagements des aménageurs de lotissements commerciaux et notamment des participations pouvant leur être réclamées pour le financement des équipements publics exceptionnels nécessités par l'opération d'aménagement.

IV - Les politiques sociales en faveur des personnes âgées

Le département met en œuvre, sous certaines conditions, diverses prestations en faveur des personnes âgées, destinées à financer leur hébergement en établissement social ou médico-social ou à favoriser leur maintien à domicile. Il participe également au financement de l'amélioration et de l'extension des structures d'hébergement pour personnes âgées. Il assure, enfin, la coordination de l'action gérontologique sur son territoire.

- Les dépenses en faveur des personnes âgées et leur financement :

Les dépenses en faveur des personnes âgées occupent, comme on l'a vu, une place croissante dans le budget du département. Alors qu'elles atteignaient 12,7 millions d'euros en 1999, il y a, en effet, consacré 42,3 millions d'euros en 2004, soit 27 % de ses dépenses brutes d'aide sociale de l'année. Cette progression, qui s'explique, en particulier, par la création de l'APA en 2002, s'inscrit également dans le contexte démographique spécifique d'un département caractérisé par l'importance toute particulière de la population âgée. En effet, selon les données les plus récentes de l'INSEE, datant de 2002, la part des personnes âgées de 60 ans et plus (au nombre de 118 649 représentant 30,6 % de la population totale du département), y apparaît proportionnellement très supérieure à la moyenne nationale (20,6 % de la population totale) et à l'ensemble des départements aquitains. Cet indicateur place même la Dordogne au 4ème rang des départements métropolitains les plus « âgés ». La part des personnes âgées de 75 ans et plus (au nombre de 46 023, représentant 11,9 % de la population totale du département) est également supérieure à la moyenne nationale (7,6 % de la population totale) et à celle des autres départements aquitains. En outre, les projections démographiques réalisées pour les besoins de l'élaboration du schéma départemental des établissements et services pour personnes âgées pour la période 2001-2006 prévoyaient une forte progression de la tranche d'âges 75-84 ans (+ 26,5 % entre 2000 et 2009), qui est celle de l'entrée dans la dépendance. En conséquence, ledit schéma, arrêté conjointement par le préfet et le président du conseil général en 2002, se fixait pour objectif l'adaptation du dispositif de prise en charge des personnes âgées à ces évolutions, ainsi que sa diversification. Mettant l'accent sur la prévention, l'action sociale de proximité, la participation et la coordination des acteurs locaux, il retenait comme priorité le renforcement du maintien et du soutien à domicile, en particulier à travers la modernisation des structures et des métiers de l'aide à domicile.

Sur les 40,3 millions d'euros de dépenses brutes consacrées par le département aux personnes âgées en 2003, 19,5 millions d'euros bénéficiaient aux personnes accueillies en structures d'hébergement collectif et 20,8 millions d'euros aux personnes vivant à leur domicile. Ces dépenses de maintien à domicile, qui représentaient donc 51,7 % de l'ensemble des dépenses brutes précitées de l'année 2003, ont connu une progression spectaculaire à partir de 2002, avec la création de l'APA à domicile, qui a remplacé la prestation spécifique dépendance, la PSD, beaucoup moins avantageuse pour les allocataires. D'un montant de 20,3 millions d'euros en 2003, les dépenses afférentes à l'APA à domicile représentaient plus de 97% des dépenses brutes de maintien à domicile du département, le solde se rapportant pour l'essentiel au financement de l'aide ménagère départementale. La croissance de ces dépenses d'APA à domicile n'a pas été réellement affectée par le durcissement des conditions

d'attribution résultant du décret du 28 mars 2003, et elle semble, d'ailleurs, destinée à se poursuivre. En effet, lesdites dépenses ont atteint 21,7 millions d'euros en 2004 et la prévision budgétaire pour 2005 les concernant s'élevait à 25,6 millions d'euros.

La dépense départementale en faveur des personnes accueillies en maisons de retraite ou établissements assimilés se rapporte essentiellement à deux prestations: l'APA en établissement, d'une part, finançant une partie du tarif «dépendance» des résidents les plus dépendants, pour un coût en 2003 de 10,6 millions d'euros, l'aide sociale à l'hébergement, d'autre part, finançant tout ou partie du tarif "hébergement" des résidents disposant des plus faibles ressources, pour un coût en 2003 de 8,9 millions d'euros. La part relative des dépenses en faveur des personnes hébergées en établissement dans l'ensemble des dépenses brutes consacrées aux personnes âgées s'est trouvée réduite en proportion de l'augmentation de ces mêmes dépenses consacrées au maintien à domicile, pour n'en plus représenter que 48,3 % en 2003. Pour autant, ces dépenses ont continué à progresser en valeur absolue du fait de l'augmentation des coûts induits par la réforme de la tarification des établissements médico-sociaux (création du tarif dépendance précité) et, dans une moindre mesure, par le conventionnement tripartite desdits établissements, lequel s'accompagne le plus souvent de créations de postes dont une partie du coût est financée par le département. Après prise en compte des différentes recettes venant en atténuation, les dépenses nettes du département en faveur des personnes âgées se sont élevées à 26,2 millions d'euros en 2004, dont 19,9 millions d'euros de dépenses nettes d'APA³. Au nombre de ces recettes figurent essentiellement la participation aux frais d'hébergement versée par les résidents ou leurs obligés alimentaires et, surtout, le concours du fonds de financement de l'APA, aujourd'hui remplacé par la nouvelle Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Légalement plafonné à 50 % du coût des dépenses brutes d'APA, le taux de couverture desdites dépenses par les contributions nationales précitées a connu une dégradation sensible ces dernières années, n'atteignant plus que 42,49% en 2005, selon les termes de votre réponse, contre 49,36 % en 2003.

- La coordination gérontologique :

En application de l'article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles (CASF), le département assure la coordination de l'action gérontologique. Cette dernière, qui doit permettre d'apporter une réponse globale aux besoins de la personne âgée, passe notamment par la définition de territoires d'action gérontologique et la mise en place de centres locaux d'information et de coordination (CLIC), chargés à la fois de l'information du public et de la coordination entre les différents acteurs intervenant dans la mise en œuvre des plans d'aide APA. Ainsi, en Dordogne, des conventions ont été signées à cet effet avec les caisses de retraite et le territoire départemental a été découpé en 11 secteurs gérontologiques. Les premiers CLIC, labellisés en 2002, ont vu leur gestion confiée à diverses associations et ont été implantés respectivement à Bergerac, Ribérac et Périgueux. Alors même que le CLIC de Périgueux affichait, depuis sa création, une vocation plus départementale, la couverture du territoire s'est longtemps avérée imparfaite. Elle s'est améliorée en 2004, avec la création d'un nouveau CLIC sur le Nontronnais, et l'ouverture du CLIC de Sarlat, prévue pour 2006, devrait permettre de parachever la couverture géographique du territoire départemental, conformément aux objectifs définis par le schéma départemental gérontologique 2001-2006.

³ différence entre dépenses nettes et recettes nettes du chapitre 9355 au compte administratif

- L'hébergement en dehors du domicile : structures collectives et accueil familial :

Lorsque le maintien à domicile n'est plus possible, l'hébergement des personnes âgées peut s'effectuer soit en établissement, médicalisé (maisons de retraite et unités de soins de longue durée rattachées à un établissement du secteur sanitaire, les USLD) ou non (logements-foyers et maisons d'accueil rurales pour personnes âgées, les MARPA), soit en famille d'accueil.

Ce sont les maisons de retraite, alors en voie de transformation en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), qui, au 1er janvier 2004, concentraient la majorité des capacités d'accueil du département avec 5094 places dans 69 établissements, soit 74,35 % des 6 851 places autorisées. Les autres places sont implantées en USLD (580 places dans 11 établissements), en logements-foyers (827 places dans 24 établissements), en MARPA (17 places dans un établissement) ou relèvent de l'accueil familial (333 places). Cette capacité totale atteignait déjà 6 799 places au 1er janvier 2002 et le taux d'équipement global du département, mesuré par le service statistiques du ministère de la santé, s'établissait à cette date à 142 places d'hébergement en établissements pour 1 000 habitants de 75 ans et plus, plaçant la Dordogne au plus haut niveau des départements aquitains (avec la Gironde) et proche de la moyenne nationale (151 places). Le secteur public regroupait alors la majorité des places, avec 69 %, contre 60 % au niveau national.

La part des logements-foyers, qui au demeurant ne sont pas habilités par le département au titre de l'aide sociale, est appelée à décroître, leur absence de médicalisation les rendant inaptes à l'accueil d'une population de plus en plus âgée et de plus en plus dépendante, pour laquelle un besoin de places supplémentaires en EHPAD se fait, en revanche, sentir. En conséquence, le moratoire dans la délivrance d'autorisation de création de nouvelles maisons de retraite, adopté en 1997 par le département, a dû être levé récemment afin d'en doter trois cantons qui en étaient jusque-là dépourvus (Saint-Cyprien, Champagnac-de-Belair et Issigeac). Chacune d'entre elles comportera d'ailleurs une unité spécialement dédiée à l'accueil des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

Outre la construction des nouveaux établissements précités, le département soutient financièrement l'humanisation et la modernisation des établissements existants habilités au titre de l'aide sociale, en versant des subventions d'investissement aux maîtres d'ouvrage par l'intermédiaire du fonds départemental des équipements sanitaires et sociaux (FDESS). Le montant de ces concours a été porté en 2003 de 20 % à 30 % du coût toutes taxes comprises des travaux. Il s'est élevé à 7,3 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2001-2003.

En application de l'article L. 313-12-I du CASF, les établissements accueillant plus de 25 personnes âgées présentant un niveau moyen de dépendance supérieur à un certain seuil devaient signer avant le 31 décembre 2006 une convention pluriannuelle tripartite, avec le département et l'Etat (représentant l'assurance maladie). Aux termes de cette convention, ils bénéficieraient de moyens humains supplémentaires en contrepartie de leur engagement d'améliorer la qualité de leurs prises en charge, dans le cadre de leur transformation en EHPAD. Ce processus de conventionnement est bien engagé en Dordogne où la moitié des établissements habilités à l'aide sociale avaient signé une convention tripartite au 18 janvier 2005, en dépit de certaines difficultés de l'assurance-maladie à apporter la part de financement lui incombant. De plus, la signature des futures conventions devant conduire le

département à attribuer aux établissements des dotations supplémentaires, celui-ci a fait le choix de les verser par anticipation afin de pérenniser 88 emplois-jeunes qui étaient menacés.

Le président du conseil général arrête chaque année les tarifs des établissements pour personnes âgées habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale. Il a été admis que la tarification ternaire, permettant le financement spécifique de la dépendance, s'applique par anticipation aux établissements dans l'attente de la signature de leur convention tripartite. En 2004, le tarif moyen journalier du secteur public s'établissait à 37,64 euros pour le tarif hébergement et variait pour le tarif dépendance de 13,59 euros pour les résidents les plus dépendants (classés en "groupes ISO ressources", les GIR, 1 et 2), à 8,61 euros pour les résidents classés en GIR 3 et 4 et à 3,67 euros pour les plus autonomes d'entre eux, classés en GIR 5 et 6. Les EHPAD relevant de la compétence tarifaire du président du conseil général de la Dordogne se voient, par ailleurs, assigner un objectif annuel d'évolution des dépenses, lui-même correspondant au taux de progression de l'enveloppe financière départementale dédiée aux établissements. Cette norme de progression n'a, toutefois, pas toujours pu être respectée, compte tenu des aléas liés à la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail et à la signature des premières conventions tripartites, qui, en 2002 et 2003, ont généré respectivement la création de 75 et 48 emplois. Or, le département est légalement tenu au financement d'une partie des emplois ainsi créés.

Le schéma départemental des établissements et services pour personnes âgées pour la période 2001-2006 prévoyait de favoriser le développement de formules alternatives à l'hébergement permanent hors du domicile, telles que l'hébergement temporaire et l'accueil de jour en établissement. Pourtant, l'offre en ces matières, qui comptaient respectivement 65 et 42 places au 1er janvier 2004, a relativement peu évolué sur la période contrôlée, alors même que ces formules semblent correspondre à une attente des personnes âgées et de leurs familles. Il est vrai, cependant, que les plans d'aide élaborés au titre de l'APA à domicile permettent désormais de financer des interventions de tiers « aidants » venant relayer la famille auprès des personnes âgées.

Enfin, l'hébergement des personnes âgées en famille d'accueil ou « accueil familial », régi par les dispositions des articles L. 441-1 et suivants du CASF, représente moins de 5 % de la capacité d'accueil totale du département, avec une capacité autorisée au 31 décembre 2004 de 333 places, occupée alors à 89,7 % (297 personnes effectivement accueillies). Alors que le schéma départemental avait prévu de développer quantitativement et qualitativement le dispositif existant, sa capacité n'a pas évolué sur la période récente et les places existantes apparaissent toujours très inégalement réparties sur le territoire départemental, avec une forte concentration sur le sud du département. En 2004, 180 particuliers étaient agréés pour l'accueil familial, pour lesquels le département développe régulièrement des actions de formation. Le renouvellement de ces familles d'accueil, elles-mêmes atteintes par le vieillissement, nécessitera sans doute de valoriser davantage cette profession et de renforcer l'accompagnement de ceux qui l'exercent par des professionnels. Vous indiquez, dans votre réponse, qu'une opération de promotion du métier d'accueillant familial conduite récemment dans le nord du département a permis de susciter de nouvelles demandes d'agrément dans ce secteur, jusque là fort peu pourvu en la matière.

- La politique de maintien à domicile :

Les travaux d'élaboration du schéma départemental des personnes âgées pour la période 2001-2006 avaient démontré une inadaptation certaine de l'offre de services d'aide à domicile dans le département, le secteur étant alors caractérisé par la dispersion des acteurs (84 services d'aide à domicile gérés par 41 associations et 43 syndicats et centres communaux ou intercommunaux d'action sociale) et leur manque de professionnalisation (personnel peu qualifié, à statut précaire, faiblement rémunéré et sans réelles perspectives de carrière; gestion peu performante faute, pour nombre de ces structures, de disposer de la taille critique suffisante et d'appartenir à une fédération ou un réseau). La qualité de la prise en charge des personnes âgées s'avérait, de ce fait, très inégale, en particulier en zone rurale.

En conséquence, la modernisation et la restructuration des services d'aide à domicile ont constitué la priorité de la politique départementale en la matière, ces dernières années. Elles ont donné lieu à la signature, en 2003, d'une « convention cadre de partenariat en vue de la modernisation de l'aide à domicile », entre le département, la région et l'Etat, valant l'ouverture d'un crédit de 1 million d'euros sur trois ans au titre du Fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD). En contrepartie des concours financiers qui leurs ont été octroyés sur cette enveloppe, les services d'aide à domicile parties prenantes ont alors pris l'engagement de se rénover avec l'objectif de pouvoir répondre à la norme « NF » délivrée par l'Agence française de normalisation (AFNOR) en la matière. Cette rénovation passe tout d'abord par le renforcement de la qualification de leurs agents au travers de formations diplômantes (diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale, titre d'assistante de vie) ou de validation des acquis de l'expérience. La mutualisation de leurs moyens et de leurs compétences est également encouragée, afin de diversifier l'offre et d'assurer la continuité du service (en particulier les nuits et les week-ends). De même, lesdits services sont invités à participer aux actions de coordination gérontologique mises en place localement sous l'égide des CLIC et à se rapprocher des services de soins infirmiers à domicile, afin d'assurer une meilleure articulation entre soins et prestations d'aide ménagère. Enfin, le département, qui arrête la tarification des prestations rendues par les services d'aide à domicile, a décidé, en 2005, pour inciter encore davantage lesdits services à améliorer la qualité de leurs prestations, de leur accorder un tarif privilégié lorsqu'ils emploient des auxiliaires de vie diplômées et respectent la norme AFNOR précitée. Il envisage également de substituer à l'actuelle tarification, exclusivement fondée sur la nature juridique des relations entre la personne âgée et le service d'aide à domicile, une tarification par métiers, déterminée par la qualification des intervenants.

Les trois quarts des services d'aide à domicile avaient déjà bénéficié de ce plan de modernisation au 1er mars 2004 et le premier bilan qui peut en être dressé semble positif, même si l'évaluation de ces actions, qui devait être confiée au CLIC départemental avant la fin de l'année 2004, n'avait pas encore été réalisée lorsque s'est clos le présent contrôle. Des avancées significatives sont, en effet, d'ores et déjà perceptibles, qu'il s'agisse de la diversification de l'offre (avec la création de nouveaux services de portage de repas à domicile, d'un service de gardes de nuit et le regroupement en cours des structures les plus petites en vue de la mise en place de « plates-formes de services » dans plusieurs secteurs gérontologiques), de l'amélioration de la gestion et, surtout, de la professionnalisation des personnels. A cet égard, il ressort de votre réponse que les heures de formation dispensées aux personnels de l'aide à domicile auraient été triplées en quatre ans et qu'avec le « guide du soutien à domicile », élaboré avec l'ensemble des partenaires institutionnels et des

représentants des professions sociales et médicales, tous les intervenants au domicile des personnes âgées disposent désormais d'un référentiel de bonnes pratiques professionnelles.

L'APA, même si elle bénéficie aussi aux personnes hébergées en établissement, dont elle finance une partie du tarif dépendance, constitue la principale prestation d'aide au maintien à domicile et, avec 21,65 millions d'euros de dépenses à ce titre en 2004, elle absorbe la quasi-totalité des crédits consacrés par le département à sa politique d'aide au maintien à domicile. Elle permet à la personne âgée de financer les différentes interventions destinées à lui permettre d'accomplir les gestes essentiels de la vie quotidienne, dans le cadre d'un plan d'aide personnalisé élaboré par une équipe médico-sociale et sous réserve d'une participation du bénéficiaire en fonction de ses revenus (ticket modérateur).

Des prestations d'aide au maintien à domicile peuvent également être attribuées, sous conditions de ressources, à des personnes auxquelles leur trop faible degré de dépendance ne donne pas droit à l'APA. Elles prennent la forme d'allocations en espèce versées directement par le département (c'est le cas de l'aide ménagère départementale, pour un montant de 476 000 euros en 2003) ou de services en nature, tel que le portage de repas, délivrés par différents partenaires habilités (communes, intercommunalités, centre communaux d'action sociale ou associations) auxquels le département apporte son concours financier.

Il convient enfin de signaler que le département de la Dordogne a créé en 2002 son propre service de téléassistance, en déléguant la gestion à une association. Il compte à ce jour 2 700 abonnés et les frais d'abonnement sont au nombre des dépenses qui peuvent être prises en charge dans le cadre d'un plan d'aide APA.

- La mise en œuvre de l'APA :

La création de l'allocation personnalisée d'autonomie, en 2002, a représenté une réforme majeure pour le département de la Dordogne, compte tenu de l'importance des besoins révélés à cette occasion. Le nombre de bénéficiaires et, par voie de conséquence, les masses financières en jeu apparaissent, en effet, sans commune mesure avec la situation qui prévalait sous l'empire de la PSD à laquelle l'APA s'est substituée. Sa mise en œuvre a d'abord nécessité l'adoption de mesures conservatoires pour faire face à l'arrivée très rapide de milliers de demandes qui n'ont pu être traitées immédiatement malgré la mobilisation de ressources nouvelles. C'est ainsi que l'APA à domicile a d'abord été versée d'office à tous les demandeurs sous forme d'une avance forfaitaire de 200 € mensuels, régularisée ultérieurement. Les procédures de gestion ont dû être adaptées et les agents formés à une nouvelle application informatique, après que leurs effectifs aient été renforcés. Malgré tout, les retards initiaux dans le traitement des dossiers n'ont pu vraiment être résorbés qu'à la fin de l'année 2003. Actuellement, l'instruction et le contrôle des dossiers APA mobilisent chacun une douzaine de personnes.

Au nombre de 7 872 au 31 décembre 2002 (4 558 à domicile et 3 314 en établissement), au terme de la première année d'application de la réforme, les allocataires A.P.A atteignaient 8 423 au 31 décembre 2003 (4 852 à domicile et 3 571 en établissement) et recevaient un montant total de prestations s'élevant à 30,9 millions d'euros. Ce nombre de bénéficiaires a encore progressé de façon significative en 2004 pour atteindre 9331 au 31 décembre 2004 (5 469 à domicile et 3 862 en établissement), pour un coût total de 32,8 millions d'euros, et sa croissance ne semble pas encore achevée, en particulier pour l'APA à domicile. Pour autant, le niveau de dépendance des personnes âgées bénéficiaires de l'APA en Dordogne serait significativement inférieur à la moyenne nationale, puisque il ressort de la répartition des allocataires entre les différents GIR, telle qu'elle a été mesurée par le service statistique du ministère de la santé de septembre 2003 à septembre 2004, que le GIR 4 regrouperait en Dordogne 60% des allocataires contre seulement 46% au plan national, alors que les GIR 1 et 2, concernant les personnes âgées les plus dépendantes, ne comprendraient respectivement que 3% et 17% des allocataires de Dordogne, au lieu de 7% et 26% en moyenne au niveau national.

L'APA à domicile permet à la personne âgée dépendante de financer les dépenses estimées utiles à son maintien à domicile, retracées dans un plan d'aide personnalisé. En Dordogne, 92 % des dépenses ainsi financées se rapportent à la rémunération d'aides ménagères intervenant au domicile, et le solde au financement de diverses aides techniques (téléassistance, portage des repas, frais d'hébergement temporaire en établissement).

L'allocation A.P.A moyenne attribuée mensuellement par le département de la Dordogne dans le cadre d'un plan d'aide à domicile s'établissait, pour chaque degré de dépendance et pour chacune des années 2002, 2003 et 2004 à un niveau significativement inférieur aux moyennes calculées au niveau national par le ministère de la santé. Ainsi, en 2004, l'allocation moyenne pondérée s'élevait en Dordogne à 310 euros, soit un montant inférieur à la moyenne nationale de 433 euros. Le montant moyen des plans d'aide accordés aux personnes classées en GIR 1 et 2, qui sont les plus dépendantes, s'élevait respectivement à 518 euros et 469 euros en Dordogne, contre 774 euros et 632 euros au plan national. On retrouve des différences semblables lorsque l'on compare le contenu en nombre d'heures d'aide ménagère des plans d'aide accordés en Dordogne à celui des plans d'aide moyens. En effet, en 2002, le nombre moyen d'heures d'aide à domicile accordées en Dordogne dans le cadre d'un plan d'aide APA s'élevait à 28,5 heures par mois au lieu de 43 heures en moyenne au niveau national et les personnes classées en GIR 1 ne bénéficiaient, cette année-là, que de 43,5 heures en Dordogne au lieu de 73 heures en moyenne. Interrogés sur les raisons d'une telle différence lors de l'instruction, la collectivité s'est défendue de toute pratique délibérée de contingentement de la demande lors du montage des plans d'aide, attribuant la faiblesse relative de ces derniers en nombre d'heures à la fois à un problème d'offre insuffisante dans certains secteurs géographiques et aux particularités sociologiques d'un département dans lequel la forte présence de la famille auprès de la personne âgée aurait pour effet de limiter le temps d'intervention des professionnels. Vous précisez, d'ailleurs, dans votre réponse, que la collectivité s'attache, au-delà du seul volume d'heures allouées, à ce que le contenu des plans d'aide qu'elle finance corresponde à la satisfaction des besoins particuliers de la personne âgée et s'harmonise avec les interventions complémentaires des professionnels médicaux et de la famille. Vous observez, enfin, que les décisions prises par la collectivité en matière d'attribution ou de retrait des droits à l'APA génèrent très peu de contestations devant les instances spécialement dédiées à ce contentieux.

Le département procède régulièrement à des vérifications de la consommation effective des plans d'aides individuels conformément aux dépenses qu'ils autorisent. Ces contrôles ont permis de constater un taux de sous-consommation desdits plans de 13 % au 31 décembre 2003, au lieu de 8% au niveau national. Ce serait, là encore, l'insuffisance de l'offre de services d'aide à domicile qui serait en cause, ainsi que le calibrage parfois approximatif des premiers plans d'aide montés dans l'urgence et insuffisamment personnalisés. Cette situation s'est nettement améliorée en 2004, le taux de consommation des plans d'aide ayant, en effet, été porté à 96 %. On peut y voir l'effet du développement des contrôles qui se traduisent par la récupération systématique des allocations dont la non consommation n'est pas justifiée.

- Bilan de la politique départementale en faveur des personnes âgées :

Le département a fait le choix d'une politique de prévention de l'aggravation de la dépendance des personnes âgées, à travers la priorité donnée à un maintien à domicile de qualité. Il est souhaitable, il est vrai, de retarder autant que possible l'entrée en maison de retraite, dans la mesure où celle-ci se traduit en général par une perte d'autonomie accélérée résultant de la rupture des liens sociaux et parce qu'elle génère, en outre, des coûts supplémentaires pour la collectivité et pour la famille.

En tout état de cause, le département risque de devoir faire face au cours des prochaines années, non seulement à l'entrée dans le système APA de nouveaux allocataires, mais aussi à l'aggravation de la dépendance des actuels allocataires et à l'augmentation corrélative de leur allocation, ainsi que cela a déjà été constaté lors de la première vague de révision des plans d'aide intervenue en 2004. En outre, la nécessaire professionnalisation des services d'aide à domicile ne manquera pas, elle aussi, de renchérir le coût desdits plans d'aide. Pour autant, le département considère que sa politique en la matière ne doit pas être appréciée seulement en fonction de ses coûts, mais également au regard de sa contribution au développement des territoires, à travers les flux économiques qu'elle génère. Grâce au développement de l'APA, le secteur de l'aide à domicile serait, en effet, devenu l'un des tous premiers employeurs du département: il emploierait, au 31 décembre 2003, 1 344 personnes en équivalent temps plein et s'avèrerait, au surplus, particulièrement adapté à un vaste territoire rural à l'habitat dispersé comme celui de la Dordogne, en proposant les emplois féminins de proximité qui font en général défaut.

V - L'aide sociale à l'enfance

Au cours de l'exercice budgétaire 2004, la Dordogne a consacré plus de 28,9 millions d'euros au financement de la protection de l'enfance en danger. Son action en ce domaine prend la forme soit de mesures préventives dites « d'aide à domicile » (assistance éducative à l'enfant, versement d'une allocation financière à la famille ou prestation en nature d'une travailleuse familiale), soit de mesures de placement (en établissement ou en famille d'accueil), lorsque le mineur ne peut plus être maintenu sans risques dans son milieu de vie habituel.

- La programmation et les orientations de l'action départementale :

Le schéma départemental de l'enfance, adopté le 12 octobre 2001 après consultation de l'ensemble des acteurs concernés, fixe les grandes orientations de la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE) du département pour la période 2001 à 2006. Il prévoit notamment:

- la poursuite de la modernisation et de la diversification du dispositif de prise en charge ;
- le développement de la prévention précoce à travers le renforcement de l'accompagnement des familles et la promotion de la fonction parentale ;
- l'amélioration des métiers et l'adaptation des pratiques, grâce à un plan pluriannuel de formation et à un soutien personnalisé des professionnels de terrain ;
- le développement de la coordination entre les différents dispositifs institutionnels et le renforcement des partenariats, notamment avec les services de la protection judiciaire, en matière d'accueil d'urgence, ainsi qu'avec le secteur pédopsychiatrique, une part croissante des enfants accueillis par l'ASE relevant en fait d'une prise en charge thérapeutique que les insuffisantes capacités d'accueil en la matière ne permettent pas de leur offrir.

- Les acteurs de l'aide sociale à l'enfance :

Pour exercer ses missions en matière d'aide sociale à l'enfance, le président du conseil général dispose, en premier lieu, des moyens propres du service de l'ASE, répartis entre le service central, le Village de l'Enfance (établissement départemental plus spécialement dédié à l'accueil d'urgence) et les équipes pluridisciplinaires implantées dans les huit unités territoriales déconcentrées de la direction départementale de la vie sociale (DDVS). Ces équipes procèdent à l'évaluation des situations et peuvent, selon le cas, diligenter l'une ou l'autre des mesures d'aide à domicile précitées ou déclencher une procédure de signalement pouvant éventuellement déboucher sur une mesure de placement, dont elles assureront alors le suivi.

Pour accueillir les enfants ayant fait l'objet d'un tel placement, le département s'appuie sur un réseau de 300 assistantes maternelles agréées qu'il emploie à titre permanent, ainsi que sur un certain nombre d'établissements et services à statut associatif, qu'il habilite, conventionne et finance sur la base d'un prix de journée. Au nombre de ces derniers figurent 11 maisons d'enfants à caractère social (MECS), ainsi qu'un certain nombre de « lieux de vie », structures de plus petite taille, intermédiaires entre la famille d'accueil et l'établissement.

Le département soutient, enfin, 4 clubs de prévention spécialisée dont les éducateurs effectuent un travail de rue spécifique.

- Les actions du département et leur financement :

Le budget de l'aide sociale à l'enfance a connu ces dernières années une progression significative, passant de 23,5 millions d'euros en 1999 à 28 millions d'euros en 2003, où il représentait près du quart des dépenses sociales brutes du département. Le département finance non seulement des mesures dites « de protection administrative » relevant de son initiative propre (aides financières ou en nature, actions éducatives à domicile, placements avec l'accord des parents) mais surtout des mesures de protection judiciaire dont le coût est légalement mis à sa charge, bien qu'il n'en soit pas le prescripteur. Ordonnées par le juge des enfants, celles-ci peuvent prendre la forme d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) ou de mesures de placement (mineurs confiés au service de l'ASE par le juge ou placés directement par celui-ci dans un établissement pour enfants ou chez un tiers digne de confiance).

Ces dépenses de placement dans leur ensemble occupent une part prépondérante dans le budget de l'ASE, dont, avec 22,5 millions d'euros, elles représentaient près de 81% en 2003. Elles se répartissent entre 11,7 millions d'euros de dépenses de placement auprès d'établissements et lieux de vie, 8,4 millions d'euros de dépenses de placement en familles d'accueil et 2,4 millions d'euros de dépenses spécifiques consacrées à l'accueil « mère-enfant » (femmes enceintes et mères isolées d'enfants de moins de trois ans).

Les enfants bénéficiant d'une mesure de placement sont confiés majoritairement au service départemental de l'ASE: ils étaient 635 dans ce cas au 31 décembre 2003, dont 473 placés auprès d'une assistante maternelle du département. Les établissements du secteur associatif accueillent les 162 enfants restants, ainsi qu'un certain nombre d'autres enfants, environ 200, placés directement auprès d'eux par les juges des enfants. Ces établissements recourant également à leurs propres réseaux d'assistantes maternelles, l'accueil familial constitue, en fait, le mode d'hébergement dominant pour les enfants placés, en Dordogne. C'est aussi le plus économique, le coût moyen mensuel d'un enfant placé en famille d'accueil ayant été évalué, en septembre 2004, à 1 629,95 € contre 3 252,95 € pour un enfant pris en charge en établissement, étant, il est vrai, observé que les coûts de ces derniers incluent en général la rémunération d'éducateurs qualifiés. En tout état de cause, l'intervention du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière des organismes sociaux et médico-sociaux permet désormais l'évaluation des coûts et des services rendus par ces établissements, ainsi que le département y a d'ailleurs fait procéder en 2004 pour une association gérant divers établissements et actions éducatives.

Les différentes mesures d'aide comprennent les aides financières aux familles (4 615 mesures en 2003 pour un coût de 534 823 €, en légère baisse de 4,81 % par rapport à 1999), l'intervention à domicile d'une travailleuse familiale (807 mesures en 2003 pour un coût de 672 743 € en augmentation de 19,83 % par rapport à 1999) et l'action éducative, à domicile ou en milieu ouvert (660 mesures en 2003 pour un coût de 1,35 millions d'euros, en augmentation de 30,5% depuis 1999). Le développement récent des secours d'urgence et des aides éducatives à domicile (sous forme par exemple d'aides aux devoirs) s'inscrit dans la démarche globale de prévention qui inspire la politique départementale en la matière.

- Le dispositif de signalement des mineurs en danger :

En amont d'un éventuel placement, les articles L. 226-3 et suivants du CASF organisent la participation du département au dispositif de recueil des informations relatives aux mineurs en danger (maltraités ou en situation de risques). En Dordogne, les informations recueillies au niveau de chacune des huit unités territoriales déconcentrées de la DDVS, au sein desquelles fonctionne une « cellule enfance maltraitée », sont transmises au service central de l'ASE. Ces signalements, traités selon une procédure rénovée en 2005, peuvent donner lieu, selon les cas, à un classement sans suite, à une prise en charge administrative du type de celles mentionnées supra (mesure éducative éventuellement accompagnée de diverses aides), à une mesure d'accueil provisoire ou, dans les cas les plus graves, à une transmission aux autorités judiciaires, en urgence si nécessaire.

Le nombre total de signalements a progressé de près de 60% entre 1999 et 2002 où ils atteignaient 786, 409 d'entre eux (soit 52%) ayant fait l'objet d'une transmission au parquet. Il semble cependant qu'une telle évolution résulte moins d'une aggravation généralisée de la maltraitance des enfants dans le département que d'une amélioration des dispositifs de signalement et d'une vigilance accrue de certains acteurs, sensibilisés par diverses campagnes d'information, notamment les enseignants.

Le département s'est par ailleurs rapproché des autorités judiciaires afin de mettre en place, à partir de 2005, un dispositif de suivi des suites données aux signalements ayant donné lieu à transmission.

- Bilan et perspectives de l'action départementale :

Le schéma départemental de l'enfance pour la période 2001-2006 s'était fixé comme objectifs de moderniser les procédures et les pratiques professionnelles de l'aide sociale à l'enfance. Ses orientations ont été mises en œuvre à travers l'expérimentation développée depuis le 1er octobre 2002 sur les secteurs territoriaux de Mussidan et de Nontron, consistant notamment à associer davantage la famille à la définition du projet éducatif et à mieux reconnaître le rôle des assistantes maternelles. L'évaluation de cette expérimentation s'étant révélée globalement favorable, ces nouvelles pratiques ont été généralisées à l'ensemble des unités territoriales au cours du second semestre 2005.

Enfin, la mise en chantier du prochain schéma départemental, à partir de 2006, s'inscrit dans un contexte de renchérissement des coûts de l'aide sociale à l'enfance, du fait notamment des diverses revalorisations salariales intervenues récemment au profit des personnels des établissements et des assistantes maternelles, qui devrait conduire la collectivité à accorder une importance accrue à la mesure de ses performances en la matière.

VI - Le soutien du département au transport aérien

Le transport aérien est un instrument de désenclavement au service du développement local. L'engagement direct du département de Dordogne en sa faveur a revêtu essentiellement deux formes sur la période 1999-2004, pour un montant avoisinant chacune 2 millions d'euros: d'une part une contribution à la prise en charge des déficits de fonctionnement de la ligne aérienne régulière Bergerac-Périgueux-Paris, d'autre part une aide

aux travaux d'infrastructure des deux plateformes aéroportuaires de Bergerac-Roumanières et de Périgueux-Bassillac. Cependant, la question de la pérennisation et des modalités de cet engagement se trouve aujourd'hui posée.

En effet, la fermeture de l'aéroport de Périgueux intervenue très récemment après que la ligne vers Paris a été interrompue en mars 2005, a eu pour effet de priver de son objet le Syndicat mixte Air Dordogne (SMAD), dont le département constituait le principal financeur. Vous indiquez qu'une réflexion est actuellement en cours en vue de faire évoluer cette structure, afin de lui confier éventuellement la gestion de l'aéroport de Bergerac, qui devrait être la seule plateforme aéroportuaire conservée dans le département et qui fait d'ailleurs l'objet d'un projet d'agrandissement soutenu par l'Etat, l'Union européenne, la région et le département. Vous ajoutez qu'il lui appartiendra à terme de "porter l'exploitation d'une future mais hypothétique liaison aérienne entre Bergerac et Paris".

La chambre observait cependant, dans son rapport d'observations provisoires, que l'aéroport de Bergerac, que vous avez choisi de soutenir, peine actuellement à accompagner financièrement une croissance spectaculaire mais fragile, le développement récent du trafic des passagers vers la Grande-Bretagne reposant entièrement sur des compagnies à bas prix dont l'implantation n'est pas durablement garantie, nonobstant l'existence d'un vivier de résidents britanniques important sur le Bergeracois. Vous précisez, à cet égard, que le trafic des compagnies britanniques « low-cost » sur Bergerac génère pour l'économie locale des retombées qui ont été chiffrées à plus de 150 millions d'euros par la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne.

La chambre s'était aussi interrogée sur la subvention de 100 000 euros versée en 2004 et 2005 par le département à l'association "Ouvrir le Périgord en Aquitaine", à charge pour celle-ci de la reverser aux compagnies aériennes précitées (en particulier RYANAIR) à titre de contribution à la promotion par ces dernières des territoires périgourds qu'elles desservent, également désignée sous le terme « marketing ». Elle persiste à considérer que, nonobstant l'interposition de l'association susmentionnée, de tels concours indirects pourraient relever de la réglementation communautaire encadrant le versement des « aides d'Etat » aux acteurs économiques, dont la violation a déjà été sanctionnée à plusieurs reprises, tant par les juridictions administratives nationales que par la commission européenne, même si ce type particulier de montage n'a pas encore été soumis à l'examen desdites autorités, ainsi que vous le précisez dans votre réponse. La chambre observe d'ailleurs que le département ne méconnaît pas le risque juridique afférent à cette construction juridique puisqu'il a pris soin d'insérer dans les conventions qu'il a signées avec l'association "Ouvrir le Périgord en Aquitaine" une clause de remboursement des subventions versées si, dans les cinq ans, ce type de concours financier venait à être déclaré illégal.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de votre réponse, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport, accompagné de votre réponse, deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe que copie du présent rapport est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

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

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes