

# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

## DÉPARTEMENT DU TARN-ET-GARONNE (Tarn-et-Garonne)

Exercices 2013 et suivants

DÉPARTEMENT

Envoyé en préfecture le 12/11/2020  
Reçu en préfecture le 12/11/2020  
Affiché le 12/11/2020  
ID : 082-228200010-20201021-CD20201021\_51-DE

LE DÉPARTEMENT DU TARN ET GARONNE  
**SLOW**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>10</b>
<b>1. PRÉSENTATION DU TARN-ET-GARONNE ET DE SON CONSEIL DÉPARTEMENTAL .....</b>	<b>11</b>
1.1. Une situation géographique favorisée par la proximité avec la métropole toulousaine 11	
1.2. Le contexte socio-économique .....	12
1.2.1. Un fort dynamisme démographique.....	12
1.2.2. Une progression de l'emploi mais aussi du chômage.....	13
1.2.3. Le niveau de vie soutenu par les prestations sociales .....	13
<b>2. FIABILITÉ DES COMPTES.....</b>	<b>14</b>
2.1. Les décisions budgétaires .....	15
2.1.1. Les rapports d'orientation budgétaire : un contenu à améliorer .....	15
2.1.2. Les autorisations budgétaires .....	16
2.2. Examen de la fiabilité du bilan .....	17
2.2.1. Les opérations patrimoniales : des modes de comptabilisation modifiés en cours de période .....	17
2.2.2. Les provisions : des dotations ne couvrant pas tous les risques .....	18
2.2.3. Les opérations relatives à la dette .....	20
<b>3. LA SITUATION FINANCIÈRE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL .....</b>	<b>20</b>
3.1. Les différents budgets du conseil départemental.....	20
3.2. La constitution de l'autofinancement .....	21
3.2.1. Une épargne dégagée par la section de fonctionnement en progression jusqu'en 2017.....	21
3.2.2. Les produits de gestion .....	23
3.2.3. L'évolution des charges de gestion courante.....	31
3.3. L'investissement du conseil général.....	42
3.3.1. Le financement propre disponible : un niveau confortable .....	42
3.3.2. Évolution des dépenses réelles d'investissement : des projets mis en attente.....	44
3.4. La situation bilancielle.....	45
3.4.1. Le fonds de roulement : un niveau élevé .....	45
3.4.2. Besoin en fonds de roulement et trésorerie.....	46
3.5. La contractualisation : un objectif atteint la première année .....	46
3.5.1. Rappel des modalités de contractualisation financière avec l'État.....	46
3.5.2. Le respect de l'objectif de croissance des dépenses en 2018.....	47
<b>4. L'ANALYSE DE LA DETTE .....</b>	<b>48</b>
4.1. La dette du budget principal .....	48
4.1.1. Le poids de la dette et son évolution : une politique d'emprunt décollée des investissements .....	48
4.1.2. Structure de la dette : une stratégie générale de sécurisation des taux .....	51
4.2. La dette du partenariat public-privé : un mode de financement onéreux .....	55

4.2.1.	Présentation.....	55
4.2.2.	Le recours au contrat de partenariat public-privé : une efficience économique non avérée .....	55
4.2.3.	Le contrat .....	57
4.2.4.	La qualité de l'ouvrage .....	59
<b>5.</b>	<b>LA PROTECTION DE L'ENFANCE .....</b>	<b>59</b>
5.1.	Un enjeu important mais une place qui reste secondaire.....	60
5.1.1.	Le Tarn-et-Garonne : un territoire jeune, des besoins de protection infantile en augmentation.....	60
5.1.2.	La stratégie et les priorités du conseil départemental .....	61
5.2.	L'organisation du conseil départemental.....	64
5.2.1.	Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance.....	64
5.2.2.	Les moyens de gestion de l'aide sociale à l'enfance .....	67
5.2.3.	L'évaluation et le suivi de la politique de protection de l'enfance : un dispositif à améliorer.....	73
5.3.	Les partenariats .....	74
5.3.1.	L'articulation de l'aide sociale à l'enfance avec l'autorité judiciaire : une déjudiciarisation non aboutie .....	74
5.3.2.	L'articulation de l'aide sociale à l'enfance avec l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » : un partenaire autonome .....	76
5.3.3.	Les autres partenariats.....	78
5.4.	La structuration de l'offre : un dispositif sous tension .....	80
5.4.1.	L'état et l'évolution de l'offre : Un dispositif sous tension évoluant à la marge .....	80
5.4.2.	L'accueil d'urgence : un dispositif à renforcer .....	82
5.4.3.	Le contrôle et l'accompagnement des établissements d'accueil et des assistants familiaux .....	82
5.5.	L'intervention du conseil départemental dans les parcours de protection de l'enfance 83	
5.5.1.	L'entrée dans le dispositif : une prédominance du judiciaire .....	83
5.5.2.	Le suivi de la prise en charge des mineurs protégés : un projet pour l'enfant non uniformisé .....	85
5.5.3.	Les délégations de l'autorité parentale et le délaissement : des procédures exceptionnelles.....	85
5.5.4.	La fin des mesures de protection de l'enfance : une sortie difficile .....	86
5.6.	L'accueil des mineurs non accompagnés : un dispositif en tension depuis 2018....	87
5.6.1.	Les règles d'accueil et les enjeux liés aux mineurs non accompagnés.....	87
5.6.2.	La forte hausse du nombre de demandes de prises en charge.....	87
5.6.3.	Les phases de mise à l'abri et d'évaluation .....	88
5.6.4.	La prise en charge des mineurs non accompagnés identique à celle des autres mineurs protégés .....	92
<b>6.</b>	<b>LE CENTRE DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE .....</b>	<b>97</b>
6.1.	L'organisation du CDEF.....	97
6.1.1.	Les statuts.....	97
6.1.2.	La gouvernance .....	98
6.1.3.	Les services et missions du CDEF .....	98

6.2.	La situation financière du CDEF .....	99
6.2.1.	La section de fonctionnement .....	99
6.2.2.	L'investissement du CDEF .....	101
6.2.3.	La situation bilancielle .....	103
6.3.	Le personnel du CDEF .....	103
6.3.1.	Le statut du directeur du CDEF : une action sous délégation du président du conseil départemental.....	103
6.3.2.	Un nombre d'emplois stable .....	103
6.3.3.	L'absentéisme : un taux d'absentéisme en forte baisse .....	104
6.3.4.	L'ancienneté des agents : des personnels éducatifs non stabilisés .....	104
6.3.5.	Un plan de formation spécifique aux agents du CDEF.....	107
6.4.	L'exercice des missions .....	108
6.4.1.	Les activités avec hébergement .....	108
6.4.2.	L'activité sans hébergement du CDEF .....	115
<b>GLOSSAIRE.....</b>		<b>122</b>

## SYNTHÈSE

Rappel : l'instruction de la chambre régionale des comptes a été conduite avant l'épidémie due au Covid-19.

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle de la gestion du conseil départemental du Tarn-et-Garonne pour les exercices 2013 et suivants. L'examen a porté sur la qualité de l'information financière et comptable, la situation financière, l'analyse de la dette, la protection de l'enfance et le suivi des mineurs non accompagnés, dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur la protection de l'enfant. À ce titre, l'organisation et le fonctionnement du centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) ont fait l'objet d'un examen particulier.

Le département du Tarn-et-Garonne bénéficie d'une situation géographique privilégiée à proximité de la métropole toulousaine. Malgré le dynamisme démographique de la zone urbaine de Montauban, ce département rural est confronté à une population rencontrant des difficultés financières générant des dépenses sociales élevées.

Sa situation financière connaît une évolution favorable comparée à la moyenne des départements de la strate. De 2013 à 2017, à périmètre constant, hors transfert de la compétence transport, la progression des produits de gestion (+ 7 %) est près de deux fois plus rapide que celle des charges (+ 3,6 %). La progression des ressources fiscales, portée par la croissance de la population, par le dynamisme du marché immobilier et par la présence de la centrale nucléaire de Golfech, ont permis d'atténuer l'impact de la baisse des ressources institutionnelles et de la croissance des charges de gestion. Alors que les charges à caractère général et les charges financières diminuent sur la période, celles de personnel et les subventions de fonctionnement progressent. Le poids financier des assistants familiaux, salariés du département, est un facteur explicatif. Les dépenses d'aide sociale constituent le premier poste de charges courantes de la collectivité (53 %). Elles augmentent de 1,3 % par an en moyenne.

La dette est historiquement élevée. Il a choisi, à compter de 2015, la mise en place systématique d'une politique d'emprunts pour un seuil minimal de 13 M€ par an. Il est un des rares départements à verser des subventions en annuités ce qui le conduit à s'endetter pour les communes.

Le 30 avril 2010, le département a conclu un contrat de partenariat public-privé avec la société SPV G, dépendant du groupe Vinci, pour le pont suspendu de Verdun-sur-Garonne. Les dispositions du contrat apparaissent défavorables, en raison du versement d'une avance sur loyer au démarrage alors que la construction est aux risques et périls du cocontractant, d'un loyer qui ne couvre pas l'exploitation du pont mais les frais de gestion du titulaire, dont le montant n'est pas défini dans le contrat, et de l'absence de redevance du domaine public, alors qu'il s'agit d'une exploitation lucrative. Enfin, si les risques techniques et environnementaux sont bien transférés au titulaire, le coût de la police d'assurance du cocontractant privé est refacturé au département. Le transfert de risques est juridique mais, financièrement, le risque est en fait assuré par le département.

Le département est confronté à une forte augmentation du nombre d'enfants relevant d'une mesure de protection, ce qui a provoqué une saturation de l'offre disponible. Pour autant, le conseil départemental, chef de file de la protection de l'enfance de par la loi, ne dispose pas d'un suivi instantané des places disponibles, il doit interroger les maisons d'enfants à caractère social ou les opérateurs en fonction des demandes. Cela complexifie le placement. Par ailleurs, il ne s'inscrit pas dans une logique de contractualisation pluriannuelle, autour d'objectifs, avec les différents intervenants privés. Son pilotage doit être sensiblement amélioré. Enfin, le CDEF ne remplit que très partiellement son rôle d'accueil des situations d'urgence.

Les refus d'admission de mineurs, en dehors de toute problématique de places vacantes, traduisent la difficulté du CDEF à gérer sa mission d'accueil d'urgence, en particulier lors des périodes d'astreinte. L'instabilité croissante des équipes socio-éducatives au sein du foyer d'hébergement du service d'accueil des mineurs et jeunes majeurs (SAMM) illustre les difficultés de travail dues à l'augmentation des actes de violence. L'absence d'un plan de formation commun aux personnels de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et du CDEF ne favorise pas l'émergence d'une culture commune aux personnels de la protection de l'enfance. Le projet de construction d'un nouveau bâtiment tarde à se concrétiser, ce qui a un impact non négligeable sur l'organisation du centre (exiguïté, manque d'espaces, éloignement des sites) et sur le fonctionnement de l'espace visite. Ce projet d'envergure n'inclut pas, de surcroît, le SAMM, qui est au cœur des missions du CDEF dans le dispositif d'accueil d'urgence des mineurs du département.

Dans le Tarn-et-Garonne, le nombre de demandeurs en tant que mineurs non accompagnés (MNA) a été multiplié par cinq entre 2014 et 2018. À compter de 2018, le département ne met plus à l'abri tous les jeunes se présentant à lui, il recourt à une procédure interne de « départ volontaire ». En appliquant cette procédure, il montre son incapacité à assurer l'accueil de l'ensemble des MNA. En revanche, l'évaluation de la minorité, confiée à deux agents administratifs, est réalisée dans des délais convenables. Les MNA sont, après la reconnaissance de leur minorité, accueillis dans les mêmes conditions que les autres enfants de l'ASE, principalement par l'accueil familial. Le coût de la prise en charge globale s'élève à 3,5 M€ en 2018, soit près de 12 % des dépenses de l'ASE. Les compensations, majoritairement de l'État, ne couvrent que 12 % du coût.

## RECOMMANDATIONS

1. Enrichir les informations transmises à l'assemblée délibérante dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, notamment sur la dette et les rémunérations, conformément aux dispositions de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

2. Adopter une politique de provisionnement conformément aux dispositions en vigueur. *Non mise en œuvre.*

3. Se conformer aux règles de recrutement de la fonction publique territoriale pour pourvoir aux emplois fonctionnels. *Non mise en œuvre.*

4. Respecter les textes relatifs à la durée annuelle du temps de travail. *Non mise en œuvre.*

5. Poursuivre une réflexion sur les mesures organisationnelles susceptibles de réduire le coût lié aux personnels de remplacement. *Mise en œuvre en cours.*

6. Rendre la contractualisation systématique avec les bénéficiaires du revenu de solidarité active. *Non mise en œuvre.*

7. Rédiger un règlement de l'aide sociale incluant l'aide sociale à l'enfance et un projet de service de l'aide sociale à l'enfance. *Non mise en œuvre.*

8. Mettre en place un dispositif permettant au conseil départemental d'être informé en temps réel du nombre de places disponibles, en matière de placement des enfants, par organisme. *Totalement mise en œuvre.*

9. Adopter une contractualisation de type contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec les établissements et services d'accueil et l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 ». *Non mise en œuvre.*

10. Assurer une mise à l'abri des mineurs non accompagnés conformément à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles. *Totalement mise en œuvre.*

11. Reconsidérer l'organisation du centre départemental de l'enfance et de la famille en vue d'assurer un accueil d'urgence des mineurs dans de meilleures conditions, y compris des plus jeunes. *Non mise en œuvre.*

12. Améliorer l'activité de l'espace visite du centre départemental de l'enfance et de la famille, par une meilleure utilisation du temps des professionnels et une collaboration avec le secteur associatif. *Mise en œuvre en cours.*

13. Redéfinir le périmètre des activités du centre départemental de l'enfance et de la famille, en réorganisant les missions des différents services autour des secteurs d'activité exclusifs. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

## INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Tarn-et-Garonne a été ouvert le 9 janvier 2019 par lettre du président de section adressée à M. Christian Astruc, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 9 janvier 2019 à M. Jean-Michel Baylet, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 13 et 17 juin 2019.

Lors de ses séances des 6 et 13 septembre 2019, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Christian Astruc. M. Jean-Michel Baylet, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 8 avril 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Rappel : ce contrôle a été réalisé avant l'épidémie liée au Covid-19.
---

# 1. PRÉSENTATION DU TARN-ET-GARONNE ET DE SON CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Le conseil départemental est présidé depuis 2015 par M. Christian Astruc, qui a pris la suite de M. Jean-Michel Baylet<sup>1</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale est passé de 15 à 10, dont une communauté d'agglomération, autour de Montauban, et 9 communautés de communes. Toutefois, le poids économique et démographique des intercommunalités demeure limité, à l'exception de celle du grand Montauban, de celle de grand sud Tarn-et-Garonne et de celle de Terres des confluences. Sur les 9 communautés de communes, 4 comptent moins de 15 000 habitants.

## 1.1. Une situation géographique favorisée par la proximité avec la métropole toulousaine

Le Tarn-et-Garonne est un département français appartenant à la région Occitanie. C'est l'un des plus petits départements de métropole, avec seulement 3 718 km<sup>2</sup> (84<sup>ème</sup> rang sur 88).

carte 1 : le Tarn-et-Garonne



Source : France - carte France département

Malgré sa faible superficie, il dispose d'incontestables atouts qui favorisent son développement. Il est au carrefour des grands axes de communication Bordeaux - Toulouse - Montpellier et Paris - Limoges - Toulouse : axes routiers (RD820 et 813) et autoroutiers (A62 et A20), infrastructures ferroviaires et voies d'eau (canal latéral à la Garonne).

Enfin, une grande partie du territoire est située à moins de 30 minutes de Toulouse. Cette situation géographique privilégiée à proximité de la métropole toulousaine contribue à son essor démographique, au moins pour les bassins de vie de Montauban et du sud du département.

<sup>1</sup> Président du conseil départemental depuis 1985.

## 1.2. Le contexte socio-économique

### 1.2.1. Un fort dynamisme démographique

#### 1.2.1.1. Le dynamisme démographique de Montauban

La population départementale en forte croissance a dépassé les 250 000 habitants (256 897 habitants en 2016<sup>2</sup>), contre 200 220 habitants en 1990, soit + 50 000 habitants en un peu plus de 20 ans.

Cette progression va se poursuivre et s'explique essentiellement par le solde migratoire. D'après les projections de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), il est le département de métropole qui connaîtra la plus forte évolution de population d'ici 2040 ; la population devrait alors atteindre 325 000 habitants.

**tableau 1 : évolution de la population**

	1982	1990	1999	2009	2010	2014	2015	Evolution 1982-2015
Montauban	50 682	51 224	51 855	56 126	56 271	58 826	59 982	18,35%
CAGM	58563	60575	62231	68742	69927	72243	74536	27,27%
département du Tarn et Garonne	190 485	200 220	206 034	239 291	241 698	252 578	255 274	34,01%

Source : Insee

Toutefois, cette évolution démographique est contrastée. Particulièrement vraie pour le sud et le centre du département, cette hausse concerne moins les communes situées au nord-ouest et au nord-est qui connaissent un vieillissement de leur population.

#### 1.2.1.2. Un indice de vieillissement mesuré

La part des moins de 25 ans dans la population départementale (28,41 %) reste globalement supérieure à celle des 65 ans et plus (22,14 %), contrairement à d'autres départements d'Occitanie.

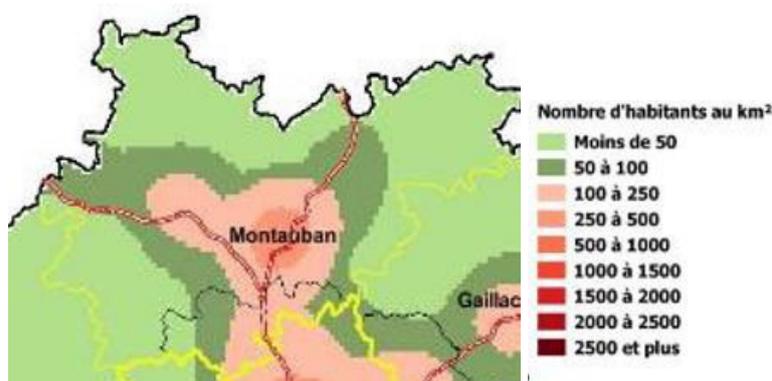
La part des jeunes de moins de 20 ans progresse au même rythme que la population tandis que celle des 20/29 ans, tranche d'âge des étudiants ou des premiers emplois, est sous représentée et affiche une diminution relative (9 % en 2019 contre 14 % de la population en 1982).

#### 1.2.1.3. Un département principalement rural

La communauté d'agglomération du grand Montauban a un poids démographique très significatif dans le département ; elle concentre plus de 29 % de la population totale. En dehors de la zone urbaine de Montauban affichant une densité supérieure à 250 habitants/km<sup>2</sup>, le reste du département est à dominante rurale.

<sup>2</sup> Données Insee 2016.

carte 2 : densité lissée de la population en 2015



Source : CRC Occitanie d'après recensement de la population 2015 - Insee

## 1.2.2. Une progression de l'emploi mais aussi du chômage

### 1.2.2.1. Une forte progression de l'emploi

Depuis fin 2010, le Tarn-et-Garonne gagne, en moyenne, près de 1 000 emplois chaque année. La croissance de l'emploi s'effectue à un rythme équivalent à celui de la population<sup>3</sup> et est supérieure à celle de la France métropolitaine. Cette progression repose sur le développement du secteur tertiaire marchand ou non qui compense la perte d'emploi dans l'agriculture et la construction.

L'industrie conserve sur le territoire un rôle moteur avec la centrale nucléaire de Golfech qui génère, en comptant les prestataires, près de 1 000 emplois et des produits fiscaux conséquents soutenant les finances du département. Comme il est indiqué dans le rapport, son apport est évalué à 13,1 M€ de ressources fiscales annuelles, soit près de 15 % de l'ensemble des contributions directes du conseil départemental.

Le taux de chômage reste néanmoins élevé, atteignant 10,5 % au troisième trimestre 2018, contre 10,7 % pour la région Occitanie et 8,8 % pour France métropolitaine, soit + 1,7 point au-dessus de la moyenne de la métropole. Ce taux situe le département au 81<sup>ème</sup> rang sur les 96 départements métropolitains. La progression de l'emploi n'a pas permis de réduire le chômage.

## 1.2.3. Le niveau de vie soutenu par les prestations sociales

Le revenu fiscal médian des ménages dans le Tarn-et-Garonne est de 19 007 € contre 20 566 €<sup>4</sup> par ménage au niveau national. Il le situe parmi les 15 départements métropolitains dont le revenu médian est le plus faible.

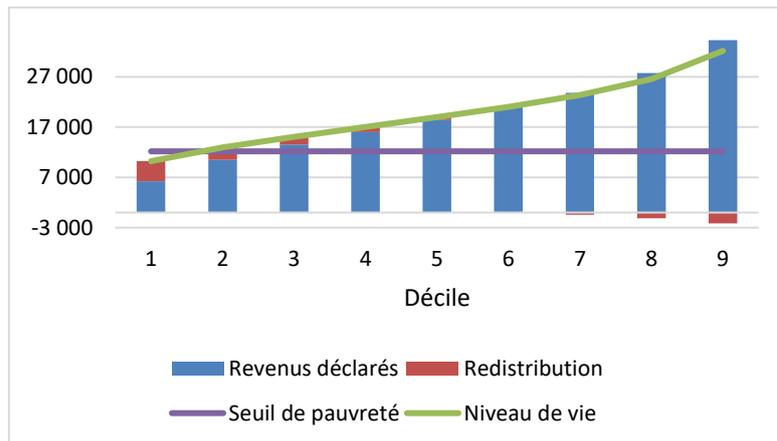
Cet indicateur central dissimule de fortes disparités au sein de la population du département car les 10 % des personnes les plus démunies disposent, au plus, de 10 230 € par unité de consommation alors que ce montant s'élève à au moins 32 169 € pour les 10 % les plus aisées. Ces écarts appellent, notamment de la part du conseil départemental, des mesures de redistribution de revenus, *via* les allocations sociales et les impôts locaux.

<sup>3</sup> 6,3 % pour la population de 2010 à 2016, contre 6,9 % pour l'emploi.

<sup>4</sup> Données Insee 2015.

La redistribution, par les prestations sociales et la fiscalité, qu'elle soit nationale ou locale, atténue les inégalités puisque, en 2015, le rapport inter décile (9<sup>ème</sup> décile/1<sup>er</sup> décile) passe pour les revenus déclarés de 5,5 à 3,1 pour le niveau de vie dans le département, au lieu de 5,7 à 3,5 pour la France métropolitaine. Pour autant, 17,2 % de la population du Tarn-et-Garonne, soit 44 300 personnes, vit en dessous du seuil de pauvreté<sup>5</sup>. Cette proportion est plus élevée que pour la France métropolitaine (14,9 %).

**graphique 1 : niveau de vie par décile en 2015**



Source : CRC Occitanie d'après Insee - dispositif fichier localisé social et fiscal  
 NB : Le niveau de vie est égal au revenu disponible (revenus déclarés + prestations - impôts) par unité de consommation. Le seuil de pauvreté est égal à 60 % du niveau de vie médian de la France métropolitaine.

D'après les dernières données départementales publiées par le ministère de la solidarité et de la santé, en 2016, le département du Tarn-et-Garonne a dépensé 162,9 M€ pour l'action sociale, soit 625,80 € par habitant. Cet indicateur place le Tarn-et-Garonne au 28<sup>ème</sup> rang des départements métropolitains qui dépensent le plus par habitant et ce pour des raisons liées à la structure par âge de la population et à la situation économique.

## 2. FIABILITÉ DES COMPTES

L'inventaire de la collectivité a été fiabilisé depuis le dernier contrôle de la chambre, tant en terme de présentation que de mode de comptabilisation des amortissements. Au 31 décembre 2017, la valeur brute des actifs détenus par la collectivité s'élève à 1 417 369 676 € et la valeur nette à 1 263 136 980 €. Les montants sont concordants entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable.

Le présent contrôle n'a pas révélé également d'anomalie sur les points suivants :

- la production complète des documents budgétaires et de leurs annexes ;
- l'équilibre des opérations d'ordre ;
- la bonne imputation des opérations d'investissement ;
- le rattachement des produits et des charges à l'exercice ;
- l'intégration des immobilisations en cours dans les comptes de classe 23 à 21 ;

<sup>5</sup> 12 340 € par unité de consommation et par an.

- la comptabilisation des opérations patrimoniales, notamment les cessions d'immobilisations ;
- l'intégration des études ;
- la comptabilisation des opérations à classer et à régulariser ;
- l'amortissement des subventions.

## 2.1. Les décisions budgétaires

### 2.1.1. Les rapports d'orientation budgétaire : un contenu à améliorer

Sur la période 2013-2018, le délai de deux mois entre le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget est respecté par la collectivité.

Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) ne présentaient aucune analyse ni rétrospective ni prospective de la situation financière de la collectivité. À partir de 2016, l'information communiquée aux élus apparaît plus complète. Elle respecte les dispositions de la loi du 22 janvier 2018 sur l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. Toutefois, plusieurs items sont insuffisamment développés.

La partie dédiée à l'investissement est lacunaire. Les ROB se limitent à présenter la proportion des investissements liés à la voirie et aux collèges sans détailler les principaux investissements programmés, ni indiquer l'avancée des projets en cours. En l'absence de plan pluriannuel d'investissement, ces informations ne permettent pas d'avoir une vision claire des principaux projets d'investissements du département.

Concernant les subventions d'investissement versées aux collectivités territoriales, les ROB ne détaillent pas le montant de ces dernières, ni par fonction ni par bénéficiaire.

Pour les dépenses de personnel, la collectivité n'inclut aucune analyse prévisionnelle, ni des effectifs ni de la masse salariale. En outre, les dépenses de personnel des budgets annexes ne sont pas mentionnées dans les rapports d'orientation. Contrairement à ce que soutient l'ordonnateur, le ROB 2019 ne fournit pas une analyse complète des dépenses de personnel et d'investissement.

Enfin, sur l'état de la dette, aucun des ROB de 2015 à 2018 ne présente les projets de refinancement. Ces derniers sont pourtant significatifs et impactent la structure de la dette et les charges d'intérêt.

Les budgets annexes ne font l'objet d'aucune présentation détaillée dans les ROB.

Pour toutes ces raisons, la chambre recommande à l'ordonnateur de produire une information complète à l'occasion des débats d'orientation budgétaire à venir.

### **Recommandation**

**1. Enrichir les informations transmises à l'assemblée délibérante dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, notamment sur la dette et les rémunérations, conformément aux dispositions de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.***

## 2.1.2. Les autorisations budgétaires

2.1.2.1. Le taux de réalisation des prévisions budgétaires est affecté par la redéfinition des projets d'investissement

Sur l'ensemble de la période, la collectivité présente un niveau de prévision très satisfaisant pour la section de fonctionnement. Les prévisions en matière de recettes sont légèrement sous-évaluées, avec un taux de réalisation de 100,2 % en moyenne. Selon la même logique de prudence, les dépenses réelles de fonctionnement sont légèrement sous-exécutées, soit 97,4 % en moyenne. À partir de 2015, l'approche prévisionnelle prudentielle est renforcée tant en dépenses qu'en recettes.

En revanche, les taux d'exécution en section d'investissement s'écartent significativement et régulièrement des prévisions et autorisations budgétaires, soit en moyenne 58 % pour les dépenses et 63 % pour les recettes.

Les taux de réalisation sont particulièrement faibles sur les exercices 2015 et 2016. Cette faiblesse s'explique par le refinancement des emprunts à taux structurés intervenu en définitive en 2017 et par des réorientations dans les choix de la collectivité.

**tableau 2 : taux d'exécution des dépenses et des recettes**

		2013	2014	2015	2016	2017
<b>Section de fonctionnement</b>	Dépenses réelles prévues	259 113 229	264 746 758	271 510 110	269 964 491	273 725 791
	Dépenses réelles réalisées	254 860 434	260 454 909	266 166 116	259 691 224	263 381 053
	Taux de réalisation	98,36 %	98,38 %	98,03 %	96,19 %	96,22 %
	Recettes réelles prévues	281 604 114	295 561 214	297 912 347	295 532 700	300 339 211
	Recettes réelles réalisées	279 901 281	295 130 048	298 916 038	296 804 167	303 517 905
	Taux de réalisation	99,40 %	99,85 %	100,34 %	100,43 %	101,06 %
<b>Section d'investissement</b>	Dépenses réelles prévues	80 792 729	80 919 699	130 295 794	132 961 129	145 672 309
	Dépenses réelles réalisées	54 544 583	55 237 777	53 109 836	59 909 660	99 272 767
	Taux de réalisation	67,51 %	68,26 %	40,76 %	45,06 %	68,15 %
	Montant et part des réalisations gérées dans le cadre d'une AP/CP	37 971 792	37 446 317	34 559 209	32 330 402	33 104 354
		69,62 %	67,79 %	65,07 %	53,97 %	33,35 %
	Recettes réelles prévues	59 887 190	47 632 381	107 847 318	99 344 079	105 185 803
	Recettes réelles réalisées	47 607 971	33 761 393	43 982 034	44 260 122	86 861 829
Taux de réalisation	79,50 %	70,88 %	40,78 %	44,55 %	82,58 %	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

### 2.1.2.2. Les restes à réaliser : des crédits de paiement non engagés

La chambre constate une augmentation du volume des restes à réaliser (RAR) en dépenses. Les reports des AP/CP relatives au collège de Verdun-sur-Garonne et aux archives

départementales sont inscrits en RAR en dépenses à compter de 2015. Les RAR en recettes sont, de la même manière, accrus par les subventions allouées à ces projets et non versées<sup>6</sup>.

Or, les crédits de paiement reportés ne constituent pas des RAR au sens de l'article R. 3312-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui définit les RAR comme des dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice et comme des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Les autorisations de programme, de même que les crédits de paiement, constituent des limites budgétaires d'engagement pour les premières ou de paiement pour les secondes.

Ainsi, sur 35,7 M€ de dépenses en RAR en 2017, 13,4 M€<sup>7</sup> ne répondent pas à la définition des RAR et ont irrégulièrement été inscrits. Il en va de même pour les RAR en recettes, sur 13,8 M€ de RAR inscrits en 2017, 2,9 M€<sup>8</sup> ne répondent pas à la définition des RAR.

Ces imputations erronées des crédits de paiement non engagés en RAR affectent la fiabilité des documents budgétaires. L'ordonnateur, tout en rappelant l'absence de caractère prioritaire de ces corrections, annonce une amélioration de la comptabilisation des RAR à compter du budget primitif 2021.

## 2.2. Examen de la fiabilité du bilan

### 2.2.1. Les opérations patrimoniales : des modes de comptabilisation modifiés en cours de période

#### 2.2.1.1. Les travaux en régie : un changement de mode d'évaluation

Le montant des travaux en régie comptabilisés par la collectivité varie selon les années, pour représenter 727 k€ en 2018.

**tableau 3 : détail des travaux en régie**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Travaux en régie (compte 722)	687 390	727 946	572 399	92 121	187 619	726 785
<i>dont travaux de voirie</i>	67 390	727 946	572 399	-	149 543	
<i>dont études et maîtrise d'œuvre sur voirie</i>	-	-	-	-	-	568 093
<i>dont collèges</i>	-	-	-	70 146	4 279	109 253
<i>dont autres</i>	-	-	-	21 975	33 797	49 440

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Jusqu'en 2015, leur montant est sous-estimé car leur évaluation n'incluait que les achats affectés aux travaux de voirie et ne prenait pas en compte les frais de personnel. À compter de 2018, le mode d'évaluation est substantiellement modifié. Le département intègre les études et la maîtrise d'œuvre dans la valorisation de ces travaux, ce qui représente près de 80 % du montant des travaux en régie immobilisés en 2018 (568 k€).

<sup>6</sup> La communauté de communes des pays de Garonne et Gascogne s'est engagée à financer le collège de Verdun-sur-Garonne à hauteur de 25 % et l'État doit verser 1,6 M€ de subvention pour les archives départementales.

<sup>7</sup> Collège de Verdun 8,9 M€ / archives 4,5 M€.

<sup>8</sup> Collège de Verdun 2,5 M€ / archives 0,4 M€.

### 2.2.1.2. Les amortissements : une modification du mode de comptabilisation

#### La durée d'amortissement

Par délibération du 29 juin 2015, la collectivité a décidé d'allonger la durée d'amortissement des biens nouvellement acquis à compter de 2016 afin de préserver sa capacité d'autofinancement.

Les nouvelles durées d'amortissement, qui restent globalement conformes aux préconisations de l'instruction comptable, atteignent le plafond fixé. Pour les logiciels, la durée d'amortissement dépasse même significativement les préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M52 : cinq ans au lieu des deux ans préconisés.

#### La neutralisation des amortissements

Le décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 permet au département de procéder à la neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées et des bâtiments administratifs et scolaires. Ce dispositif budgétaire facultatif permet ainsi aux collectivités de dégager des marges de manœuvre financières sans dégrader leur section de fonctionnement.

Le département a mis en place ce mécanisme à partir de 2016. Si son traitement comptable respecte l'instruction budgétaire et comptable M52, ce changement de méthode accroît le résultat de la section de fonctionnement de manière artificielle.

**tableau 4 : neutralisation des amortissements**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dot. nettes aux amortissements	17 381 821	19 179 681	20 767 331	21 618 194	22 032 241	23 170 659
Neutralisation des amortissements	0	0	0	3 169 471	7 132 977	11 848 734

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

### 2.2.2. Les provisions : des dotations ne couvrant pas tous les risques

Sur la période, le département du Tarn-et-Garonne n'a provisionné que pour des créances détenues dans une société d'économie mixte. Aucun autre risque identifié n'a donné lieu à provision.

La chambre rappelle que les provisions représentent des dépenses obligatoires pour le département (articles L. 3321-1 21° et D. 3321-2 du CGCT), contrainte légale dont la collectivité ne saurait s'exonérer.

**tableau 5 : provisions constatées**

Provisions	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotations aux provisions	0	0	0	0	375 140	100 000
Provisions	0	0	0	0	375 140	375 140
Dotation aux provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	0

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

#### 2.2.2.1. Les restes à recouvrer : un risque non provisionné

Les restes à recouvrer ont fortement augmenté sur la période, passant de 6,1 M€ en 2013 à 8,9 M€ en 2018. Le volume des créances de plus de trois ans progresse aussi en fin de période sous revue, même si ces dernières ne représentent que 0,3 % des recettes réelles de fonctionnement.

Or, les créances anciennes, pour lesquelles le risque de non-recouvrement est probable, ne font l'objet d'aucun provisionnement.

**tableau 6 : montant des restes à recouvrer**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant des RAR	6 117 160	7 264 115	7 365 466	12 742 711	10 395 913	8 944 787
Dont créances de plus de 3 ans	703 190	633 524	796 145	726 149	829 074	838 782

Source : CRC, d'après comptes de gestion

#### 2.2.2.2. De nombreux contentieux non provisionnés

Sur la période 2013-2018, le conseil départemental a introduit ou défendu ses intérêts dans plus de 40 contentieux par an. Or, aucun de ces contentieux n'a donné lieu à constatation d'une provision, certains étant pourtant accompagnés de demandes indemnitaires.

#### 2.2.2.3. Une absence de provision puis de sortie d'actif des titres de la Semateg

Le conseil départemental détenait 69,96 % des parts de la Semateg, société d'économie mixte d'aménagement dont la dissolution a été actée lors de l'assemblée générale extraordinaire du 14 février 2017.

Les parts détenues dans la société dissoute, à hauteur de 368 487 €, doivent être sorties de l'actif, en concertation avec le comptable public.

La sortie de ces parts du bilan du département a vocation à être couverte par une provision pour dépréciation de l'actif. L'ordonnateur s'engage à la comptabiliser dès cette année.

### **Recommandation**

**2. Adopter une politique de provisionnement conformément aux dispositions en vigueur. Non mise en œuvre.**

### 2.2.3. Les opérations relatives à la dette

#### 2.2.3.1. Un état de la dette fiabilisé mais avantageux

Le rapprochement entre le compte de gestion et l'état de la dette présenté dans le compte administratif n'a pas révélé de discordance.

#### 2.2.3.2. Les opérations de refinancement correctement comptabilisées

Le département du Tarn-et-Garonne a procédé à deux opérations de refinancement en 2016 et 2017 pour des montants respectivement de 9 340 400 € et de 47 142 408 €.

**tableau 7 : refinancement des emprunts**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
En cours de dettes du BP au 1 <sup>er</sup> janvier	213 263 596	211 513 098	208 335 451	207 628 112	207 793 699	210 446 248
En cours de dettes du BP au 31 décembre	211 513 098	208 335 451	207 628 112	207 793 699	210 446 248	208 213 520
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0	0	0	9 340 400	47 142 408	0

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La comptabilisation des opérations respecte le schéma d'écriture comptable de la nomenclature M52.

#### 2.2.3.3. L'intégration du partenariat public-privé dans l'encours de dette

L'arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M52 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2011, impose aux départements de comptabiliser dans l'encours de la dette, les investissements réalisés en partenariat public-privé (PPP).

Le PPP conclu par le département et relatif au pont de Verdun-sur-Garonne est inclus dans l'état de la dette depuis 2012, au lieu de 2011, pour un montant de 20 058 823 €. Cette intégration participe à l'encours de dette de la collectivité.

## 3. LA SITUATION FINANCIÈRE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

La situation financière du département a été réalisée avant l'épidémie liée au Covid-19.

### 3.1. Les différents budgets du conseil départemental

Le conseil départemental compte sept budgets annexes en sus du budget principal. Cinq budgets relèvent de la nomenclature M52 relative aux départements et deux de la nomenclature budgétaire et comptable M22 applicable aux établissements sociaux et médicaux, à savoir le centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) et l'institut médico-éducatif et professionnel (IMEP) de Mimizan.

**tableau 8 : poids des différents budgets au sein du conseil départemental en 2018**

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
				2017 (en €)	%
22820001000012	Budget principal	Département du Tarn-et-Garonne	M52	<b>301 721 691</b>	<b>96,75 %</b>
22820001000087	Budget annexe	Laboratoire vétérinaire Dép. Tarn-et-Garonne	M52	2 806 524	0,90 %
22820001000319	Budget annexe	IMEP Mimizan - Tarn-et-Garonne	M22	2 500 621	0,80 %
22820001000681	Budget annexe	Base plein air et loisirs Dép. Tarn-et-Garonne	M52	1 545 862	0,50 %
22820001000699	Budget annexe	SATESE – Dép. Tarn-et-Garonne	M52	634 899	0,20 %
22820001000715	Budget annexe	CDEF - Tarn-et-Garonne	M22	1 778 659	0,57 %
22820001000723	Budget annexe	Restaurant universitaire Dép. Tarn-et-Garonne	M52	451 283	0,14 %
22820001000749	Budget annexe	Conseil collectivités Tarn-et-Garonne	M52	416 825	0,13 %
<b>TOTAL</b>				<b>311 856 363</b>	<b>100 %</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

L'analyse financière porte sur le budget principal de la collectivité dans la mesure où il représente près de 97 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Elle tient compte du transfert de la compétence « transports interurbains et scolaires » à la région à compter de 2017.

La chambre rappelle, à titre liminaire, que l'allongement de la durée d'amortissement et la neutralisation de certains amortissements, précédemment décrits, participent à une amélioration des résultats sans traduire pour autant une évolution réelle positive de la situation financière de la collectivité.

## 3.2. La constitution de l'autofinancement

### 3.2.1. Une épargne dégagée par la section de fonctionnement en progression jusqu'en 2017

De 2013 à 2017, la progression des produits de gestion (+ 19,4 M€, soit + 7 %) est près de deux fois plus rapide que celle des charges (+ 8,7 M€, soit + 3,6 %).

Le niveau d'épargne (excédent brut de fonctionnement – EBF) que la collectivité dégage de sa gestion courante, hors opérations financières et exceptionnelles, progresse ainsi de 10,7 M€ entre 2013 et 2017. L'année 2013 ayant été marquée par une baisse forte de l'EBF, ce dernier retrouve en 2017 un niveau proche de celui de 2012, à hauteur de 46,7 M€. Pour autant, il ne représente qu'un peu plus de 15 % des produits de gestion. Or, il est généralement admis par les juridictions financières qu'en dessous de 20 %, l'EBF est faible.

**tableau 9 : évolution du niveau des produits et des charges de gestion**

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion	280 031	291 477	294 733	294 135	299 391	289 251
		+ 11,4 M€	+ 3,2 M€	- 0,5 M€	+ 5,2 M€	- 10,1 M€
Charges de gestion	243 967	247 783	252 564	247 770	252 661	248 832
		3,8 M€	4,7 M€	- 4,7 M€	4,8 M€	- 3,8 M€
EBF	36 063	43 694	42 168	46 365	46 730	40 419
		7,6 M€	- 1,5 M€	4,1 M€	0,3 M€	- 6,3 M€

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui mesure la capacité de la collectivité à dégager des ressources pour financer ses investissements, progresse de 14,7 M€ sur la période 2013-2017.

En 2016 et 2017, le département a refinancé des emprunts. Le résultat financier ressortant des comptes de gestion a été retraité pour extourner les charges financières correspondant aux IRA capitalisées. Ces dernières s'élèvent à 1 270 000 € en 2016 et 4 800 000 € en 2017. Ces retraitements ont un impact positif sur la CAF brute, les charges de gestion courante, et le financement propre disponible.

**tableau 10 : la capacité d'autofinancement brute**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion (A)	280 031 551	291 477 926	294 733 411	294 135 850	299 391 956	289 251 322
Charges de gestion (B)	243 967 906	247 783 172	252 564 914	247 770 182	252 661 477	248 832 019
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>36 063 645</b>	<b>43 694 754</b>	<b>42 168 497</b>	<b>46 365 668</b>	<b>46 730 479</b>	<b>40 419 303</b>
en % des produits de gestion	12,9 %	15,0 %	14,3 %	15,8 %	15,6 %	14,0 %
+/- Résultat financier*	- 9 213 438	- 8 938 656	- 8 470 512	- 7 745 598	- 6 774 546	- 6 345 065
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 1 225 055	552 286	- 696 124	- 1 477 537	348 037	- 722 583
<b>CAF brute*</b>	<b>25 625 153</b>	<b>35 308 384</b>	<b>33 001 861</b>	<b>37 142 533</b>	<b>40 303 970</b>	<b>33 351 655</b>
en % des produits de gestion	9,2 %	12,1 %	11,2 %	12,6 %	13,4 %	11,5 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

\* Données retraitées en 2016 et 2017

L'année 2018 marque une inversion de cette dynamique. La baisse des produits consécutive au transfert de la compétence « transports » n'est pas répercutée dans les mêmes proportions sur les charges. L'EBF se rétracte nettement (- 6,3 M€) et la CAF suit la même courbe décroissante.

Le taux d'épargne brute<sup>9</sup> est toutefois supérieur, depuis 2015, au taux moyen d'épargne brute des départements de strate équivalente<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Le taux d'épargne brute = épargne brute / recettes réelles de fonctionnement.

<sup>10</sup> Strate de comparaison : départements de 250 000 à 499 999 habitants.

tableau 11 : évolution des ratios d'épargne

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CD82 : taux épargne brute	9,2 %	12,1 %	11,2 %	12,6 %	13,4 %	11,5 %
Taux épargne brute moyen des départements de même strate	10,6 %	10,1 %	9,9 %	11,8 %	10,9 %	-
CAF nette / recettes réelles de fonctionnement*	4,95 %	7,59 %	6,52 %	11 %	12 %	6,26 %

Source : comptes de gestion

\* données retraitées en 2016 et 2017

### 3.2.2. Les produits de gestion

#### 3.2.2.1. Une évolution dynamique

Les produits de gestion ont progressé de 19,3 M€ entre 2013 et 2017. La baisse des produits de gestion de 10,1 M€ en 2018 s'explique par le transfert de la compétence transport à la région, qui a entraîné le transfert de 25 points de CVAE<sup>11</sup>.

Ils sont constitués, en 2018, pour 64,4 % de recettes fiscales, pour 5,6 % de la fiscalité reversée, pour 23,9 % des dotations et participations, pour 5,8 % de ressources d'exploitation et, marginalement, de la production immobilisée.

La progression des ressources fiscales, portée par la croissance de la population, par le dynamisme du marché immobilier et par la présence de la centrale nucléaire de Golfech, ainsi que l'existence de dispositifs de fiscalité reversée favorables à la collectivité, ont permis d'atténuer l'impact de la baisse des ressources institutionnelles.

tableau 12 : détail des produits de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	171 359 243	180 548 225	182 005 828	183 917 382	181 898 811	186 265 630	1,7 %
+ Fiscalité reversée	8 934 587	13 313 138	19 292 068	18 679 901	27 778 781	16 183 397	12,6 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	82 124 379	80 281 742	75 614 571	74 520 397	72 427 770	69 181 901	- 3,4 %
+ Ressources d'exploitation	16 925 952	16 606 875	17 248 545	16 926 050	17 098 975	16 893 608	0,0 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	687 390	727 946	572 399	92 121	187 619	726 786	1,1 %
produits de gestion	280 031 551	291 477 926	294 733 411	294 135 850	299 391 956	289 251 322	0,6 %
Variation		+ 11,4 M€	+ 3,2 M€	- 0,5 M€	+ 5,2 M€	- 10,1 M€	
En %		4,09 %	1,12 %	- 0,20 %	1,79 %	- 3,39 %	

Source : logiciel Anafi, CRC

#### 3.2.2.2. Les ressources fiscales

Le département a perçu 186 M€ de ressources fiscales en 2018, soit 89 M€ de contributions directes et 97 M€ de contributions indirectes. Elles représentent 65 % des produits de gestion de l'exercice.

<sup>11</sup> Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La progression des ressources fiscales propres provient de la fiscalité indirecte (+ 3,4 % en moyenne annuelle), dont la part devient prépondérante à compter de 2017.

**tableau 13 : détail des produits fiscaux directs et indirects**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
= Contributions directes nettes	89 005 428	90 860 765	94 288 399	95 534 539	86 918 839	88 951 429	0,0 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	66 244 714	68 163 643	70 009 654	70 957 443	72 512 133	74 238 597	2,3 %
+ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	18 386 889	18 220 042	19 715 531	19 984 998	9 700 759	9 940 718	- 11,6 %
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	4 373 825	4 477 080	4 563 214	4 592 098	4 705 947	4 772 114	1,8 %
= Contributions indirectes	82 353 815	89 687 460	87 717 429	88 382 843	94 979 972	97 314 201	3,39 %
<i>Dont autres impôts locaux ou assimilés</i>	<i>259 723</i>	<i>28 495</i>	<i>11 329</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>640 804</i>	<i>19,8 %</i>
<i>Dont droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme</i>	<i>21 538 737</i>	<i>29 593 390</i>	<i>27 178 711</i>	<i>27 457 010</i>	<i>32 406 643</i>	<i>33 420 924</i>	<i>9,2 %</i>
<i>Dont taxes liées aux véhicules (y c. taxes sur conventions d'assurance TSCA)</i>	<i>33 859 834</i>	<i>33 825 059</i>	<i>34 517 403</i>	<i>34 650 486</i>	<i>35 944 683</i>	<i>36 935 324</i>	<i>1,8 %</i>
<i>Dont impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y c. taxe intérieure sur les produits pétroliers TIPP et la taxe int. de consommation sur les produits énergétiques à p. de 2014)</i>	<i>26 810 413</i>	<i>26 511 849</i>	<i>26 287 285</i>	<i>26 398 954</i>	<i>26 628 660</i>	<i>26 787 759</i>	<i>0,0 %</i>
<i>Dont autres impôts et taxes (dont fraction de TVA à/c 2018)</i>	<i>- 114 892</i>	<i>- 271 332</i>	<i>- 277 299</i>	<i>- 123 606</i>	<i>- 14</i>	<i>- 470 610</i>	<i>32,6 %</i>
= Ressources fiscales propres	171 359 243	180 548 225	182 005 828	183 917 382	181 898 811	186 265 630	1,7 %

Source : logiciel Anafî, CRC

Une fiscalité directe portée par la croissance démographique et par la présence de la centrale nucléaire de Golfech

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a augmenté de 8 M€ entre 2013 et 2018 grâce au dynamisme des bases fiscales, ce qui a permis d'atténuer la baisse du produit de la CVAE, impacté par le transfert de fiscalité issue de la loi de finances 2016<sup>12</sup>. Avec un montant de 74 M€ en 2018, la TFPB représente près de 40 % des produits de gestion de l'exercice.

Le département bénéficie d'une situation favorable en matière de bases de TFPB.

En effet, la part de TFPB relative aux établissements industriels est plus significative en Tarn-et-Garonne (17 %) que dans les départements de strate équivalente (12 %). L'implantation de la centrale nucléaire de Golfech, d'une superficie de 200 hectares, explique cette situation. Cette dernière génère 11 % du produit de la TFPB, soit 8 M€.

Par ailleurs, l'évolution des bases de TFPB est portée par la poussée démographique du département, qui a vu sa population croître de 11 000 habitants entre 2013 et 2017.

<sup>12</sup> Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016. La part CVAE dévolue au département a été réduite passant de 48,5 % à 23,5 % à compter de 2017.

**tableau 14 : bases imposables à la taxe foncière, taux d'imposition et produit par habitant**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Population (DGCL)	241 698	244 545	246 971	250 342	252 578	-	1,11 %
Bases imposables à la taxe foncière	228 176 442	234 255 063	240 736 438	244 849 444	250 416 508	255 961 000	2,32 %
Taux	28,93 %	28,93 %	28,93 %	28,93 %	28,93 %	28,93 %	
Taux moyens de la strate	21,96 %	21,47 %	21,47 %	20,31 %	20,67 %	-	
Produit par habitant, en €	273	277	282	283	287	-	1,26 %
Produit moyen de la strate par hab., en €	216	210	216	220	228	-	1,36 %

Source : DGFIP

En revanche, le département a une marge de manœuvre limitée en matière de taux dans la mesure où le taux est supérieur de près de huit points au taux moyen de la strate en 2017. Au sein de la région Occitanie, le département du Tarn-et-Garonne se place au quatrième rang des départements ayant les taux les plus élevés.

Ainsi, le taux de TFPB, qui avait fortement augmenté entre 2006 et 2012, passant de 19,09 % à 28,93 %, est depuis resté stable.

**tableau 15 : comparaison des taux de foncier bâti en Occitanie en 2017**

Département	Taux
32	33,85 %
11	30,69 %
81	29,47 %
82	28,93 %
65	24,69 %
30	24,65 %
46	23,46 %
31	21,90 %
34	21,45 %
09	21,15 %
12	20,69 %
66	20,10 %
48	19,94 %
Moyenne Occitanie	24,69 %

Source : DGCL

En ce qui concerne la CVAE, avant transfert de 25 points à la région, le produit a augmenté de 1,5 M€ sur quatre ans (soit + 8 %), passant de 18,4 M€ en 2013 à 19,9 M€ en 2016. Il représentait 11 % des produits de gestion en 2016.

La collectivité n'a pas de levier sur le taux, le produit attendu est donc tributaire de l'activité économique. Comme le département du Tarn-et-Garonne possède une forte proportion d'exploitations agricoles, bénéficiant d'une exonération de CVAE de plein droit, il ne bénéficie pas d'un produit élevé (38 € par habitant en 2017) comparativement aux autres départements de la strate (46 € par habitant pour la moyenne de la strate). Le transfert d'une part de la CVAE vers la région, bien que significatif, a donc eu moins d'impact pour le Tarn-et-Garonne.

L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) représente un montant de 4,8 M€ en 2018, soit près de 3 % des produits de gestion de l'exercice. Comparées à la moyenne des

départements de la même strate, les recettes apparaissent importantes. Cet écart trouve son origine dans l'apport fiscal de la centrale nucléaire de Golfech, qui représente à elle seule 85 % de l'IFER, soit 4 M€ en 2018.

La chambre constate que la centrale nucléaire procure au département une ressource fiscale conséquente évaluée à 13,1 M€ par an, soit près de 15 % de l'ensemble des contributions directes ou 7 % de l'ensemble des produits de gestion de l'exercice 2018.

### Une fiscalité indirecte portée par le dynamisme du marché immobilier

La fiscalité indirecte est très dynamique, portée par les droits d'enregistrement (droits de mutation à titre onéreux – DMTO). Ces droits ont augmenté de 9,16 % en variation annuelle moyenne entre 2013 et 2018, soit + 10,6 M€, et représente 16 % des produits de gestion de l'exercice 2018.

**tableau 16 : détail et évolution des contributions indirectes du département**

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Droits d'enregistrement (DMTO) et taxe additionnelle aux DMTO	19 340 931	20 754 448	24 200 138	25 015 435	29 662 380	29 976 963	9,16 %
Taxes d'urbanisme	2 197 806	2 619 470	2 978 572	2 441 575	2 744 264	3 443 962	9,40 %
Taxes sur les conventions d'assurance (TSCA)	33 859 834	33 825 059	34 517 403	34 650 486	35 944 683	36 935 324	1,75 %
Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles	26 810 413	26 511 849	26 287 285	26 398 954	26 628 660	26 787 759	- 0,02 %
<i>Dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</i>	<i>23 582 662</i>	<i>23 317 479</i>	<i>23 350 458</i>	<i>23 386 268</i>	<i>23 405 877</i>	<i>23 363 249</i>	<i>- 0,19 %</i>
<i>Dont taxe sur la consommation finale d'électricité (TFCE)</i>	<i>3 227 751</i>	<i>3 194 370</i>	<i>2 936 827</i>	<i>3 012 686</i>	<i>3 222 783</i>	<i>3 424 510</i>	<i>1,19 %</i>
Contributions indirectes	82 208 984	83 710 826	87 983 399	88 506 449	94 979 986	97 144 008	3,39 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Sur la période sous revue, l'accroissement des DMTO comme celui du produit des taxes d'urbanisme sont liés à deux facteurs : le dynamisme démographique portant le marché immobilier et le relèvement au taux plafond de 4,50 %<sup>13</sup> des droits de mutation à compter de 2014. Les DMTO ont permis d'accroître les ressources du département, mais ils sont par nature fortement volatiles et peu prévisibles à moyen terme car liés au volume et au montant des transactions immobilières. Le département profite indirectement de la poussée démographique de la métropole toulousaine.

La taxe sur les conventions d'assurance constitue la première ressource indirecte du département en 2018. Elle est composée de plusieurs fractions, dont une fraction destinée à soutenir les transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation, une fraction relative au financement du service départemental d'incendie et de secours, et une fraction venant en substitution de la suppression de la taxe professionnelle. Elle augmente de manière constante sur la période, passant de 33,8 M€ à 36,9 M€ (+ 3,1 M€). Le département ne dispose, toutefois, d'aucun levier sur l'assiette ou sur les taux de cette taxe.

Les taxes et impôts spécifiques liés à la production et à la consommation énergétique et industrielles sont composés de la TICPE et de la TFCE. La TICPE est une ressource très peu

<sup>13</sup> Article 116 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014.

dynamique Elle est composée de trois fractions dont une seule n'est pas affectée. C'est une ressource contrainte pour le département, dans son montant et dans son objet. La part non affectée aux dépenses sociales ne représente que 12,6 % de la TICPE dévolue au département, soit 2,9 M€ en 2017.

La TCFE est une contribution peu dynamique subissant les aléas de consommation des particuliers et des entreprises, notamment dans un contexte d'économies d'énergie. Elle représente 3,4 M€ en 2018.

En conclusion, les contributions indirectes ont augmenté de presque 15 M€ entre 2013 et 2018. Pour autant, le dynamisme de la fiscalité indirecte, principalement exogène, est particulièrement fragile et sujet notamment aux variations conjoncturelles du marché immobilier. La collectivité ne peut que subir les aléas sur ces produits, qu'ils soient institutionnels ou liés à la conjoncture économique.

### 3.2.2.3. La fiscalité reversée : des ressources dynamiques mais fluctuantes

Le produit de la fiscalité reversée a fortement augmenté sur la période, passant de 8,9 M€ en 2013 à 16 M€ en 2018. Le département est, en effet, bénéficiaire des mécanismes de péréquation horizontale comme des mécanismes de compensation des réformes fiscales.

**tableau 17 : détail de la fiscalité reversée du département**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	6 134 357	6 134 357	6 134 357	6 134 357	6 134 357	6 134 357	0,0 %
+ Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	601 917	593 772	831 544	835 304	891 594	579 330	- 0,8 %
+ Attributions de compensation CVAE	0	0	0	0	9 301 635	- 207 329	N.C.
+ Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à p. 2014)	0	6 527 162	6 504 165	6 576 346	6 506 234	6 336 100	N.C.
+ Autres fiscalité reversée	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2 198 313	57 847*	5 822 002	5 133 894	4 944 961	3 340 939	19,0 %
= Fiscalité reversée	8 934 587	13 313 138	19 292 068	18 679 901	27 778 781	16 183 397	12,6 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

\* Le montant de 57 847 € correspond à la contraction du montant perçu au titre du fonds de péréquation des DMTO et de la contribution nette effectuée au titre de la mise en place du fonds de solidarité en faveur des départements pour 2014, soit 1 653 534 € - 1 595 687 € = 57 847 €.

Cependant, ces recettes sont liées à des changements de périmètre de compétences ou à des évolutions conjoncturelles sans qu'il soit possible pour la collectivité de les considérer comme des ressources reconductibles.

Les allocations issues des mécanismes de compensation des réformes fiscales, c'est à dire le FNGIR et les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (dispositif de compensation péréquée dit DCP), portent sur des montants qui restent stables.

Le FNGIR est figé sur la période à un montant de 6,1 M€. Le produit du DCP représente peu ou prou un montant de 6,5 M€ par an depuis 2014.

En ce qui concerne l'attribution de compensation CVAE, il s'agit du reversement par la région d'un montant de 9,3 M€ pour compenser le transfert de fiscalité non suivi du transfert concomitant de la compétence « transports ». Cette attribution disparaît en 2018 avec le transfert effectif de la compétence.

Les contributions versées par le fonds de péréquation de la CVAE et par le fonds de péréquation des droits de mutation représentent des ressources dynamiques, mais volatiles, avec une tendance plutôt à la baisse sur les derniers exercices.

Le département du Tarn-et-Garonne est éligible au fonds de péréquation CVAE sur l'ensemble de la période, en raison de la faiblesse de la CVAE départementale conjuguée à des revenus par habitant inférieurs à la médiane nationale. Le montant perçu a ainsi continuellement augmenté pour s'élever à 891 k€ en 2017. Cependant, en 2018, le montant reversé a diminué de 35 % (579 k€) en raison de la baisse du fonds.

Le département ne dispose pas non plus de marge de manœuvre sur les ressources issues du fonds de péréquation des DMTO, dont le montant varie significativement sur la période pour diminuer de 32 % en 2018. Ces variations sont difficiles à anticiper, l'alimentation du fonds variant suivant les années. De surcroît, le département devient contributeur net du fonds de solidarité des DMTO en 2018 (cf. tableau *infra*).

**tableau 18 : détail de la péréquation des DMTO**

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de péréquation des DMTO	2 198 313	1 653 534	1 760 635	3 689 546	4 057 437	4 107 493
Prélèvement au titre du fonds de solidarité des DMTO	-	1 595 687	3 236 870	1 749 926	1 804 513	2 104 289
Versement au titre du fonds de solidarité des DMTO	-	-	7 298 237	3 194 274	2 692 037	1 337 735
Total de la péréquation des DMTO	2 198 313	57 847	5 822 002	5 133 894	4 944 961	3 340 939

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les documents financiers de la collectivité

#### 3.2.2.4. Les ressources d'exploitation : une stabilité du produit

Les ressources d'exploitation, stables sur la période, représentent presque 17 M€ en 2018, soit 7 % des produits de gestion de l'exercice.

La principale ressource d'exploitation du département est constituée, pour 90 %, du recouvrement des dépenses d'aides sociales par exemple avec les remboursements opérés sur succession.

Il s'agit, dans la plupart des cas, de recouvrements sur bénéficiaires, tiers payants ou succession (93 % des cas en 2017), mais aussi sur la sécurité sociale et les organismes mutualistes (2,4 % des cas), ou encore sur d'autres départements et collectivités publiques (4,1 % des cas). Ces recouvrements sont très stables sur les exercices sous revue, oscillant entre 12,9 M€ et 12,2 M€.

**tableau 19 : produits d'exploitation**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes (dont redevances de stationnement et forfait de post-stationnement à/c de 2018)	218 109	220 077	218 122	250 344	203 954	227 069	0,8 %
+ Travaux, études et prestations de services	639 652	712 983	712 832	706 406	911 888	315 555	- 13,2 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	700 548	819 966	888 768	895 935	990 132	721 328	0,6 %
+ Remboursement de frais	344 906	371 185	357 456	131 281	475 093	444 185	5,2 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	1 903 215	2 124 212	2 177 177	1 983 965	2 581 067	1 708 137	- 2,1 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	1 133 058	1 149 778	1 166 386	1 169 395	1 109 648	1 228 510	1,6 %
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale	1 224 170	1 081 643	1 082 888	1 089 324	1 201 157	991 978	- 4,1 %
+ Recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé	12 665 509	12 251 242	12 822 094	12 683 365	12 207 104	12 964 983	0,5 %
= Autres produits de gestion courante	15 022 737	14 482 663	15 071 368	14 942 084	14 517 908	15 185 472	0,2 %
Production stockée	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources d'exploitation	16 925 952	16 606 875	17 248 545	16 926 050	17 098 975	16 893 608	0 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

3.2.2.5. Les ressources institutionnelles : une diminution significative de la dotation globale de fonctionnement

Les ressources institutionnelles représentent 69 M€ en 2018, soit 24 % des produits de gestion de l'exercice. Il s'agit du deuxième poste de recettes pour le département.

Elles ont fortement diminué – de près de 13 M€ – au cours de la période sous revue.

**tableau 20 : ressources institutionnelles**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	50 083 486	48 997 754	46 016 867	43 072 071	39 843 362	40 151 649	-4,30%
dotation générale de décentralisation	1 665 594	1 665 594	1 642 594	1 652 594	1 652 594	1 652 594	-0,20%
FCTVA	0	0	0	0	268 240	290 326	N.C.
Participations	17 636 463	17 179 696	16 292 370	18 230 011	20 418 470	16 759 672	-1,00%
+ Autres attributions, participations et compensations	12 738 836	12 438 698	11 662 740	11 565 721	10 245 104	10 327 660	-4,10%
<b>ressources institutionnelles</b>	<b>82 124 379</b>	<b>80 281 742</b>	<b>75 614 571</b>	<b>74 520 397</b>	<b>72 427 770</b>	<b>69 181 901</b>	<b>-3,40%</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de 10 M€ en six ans, en est la principale explication. Avec un montant de 40 M€ en 2018, elle ne représente plus que 14 % des produits de gestion de l'exercice. Cette baisse s'explique par la contribution des départements au redressement des finances publiques. Comme il est indiqué dans la suite du rapport, le conseil départemental est entré, en avril 2018, dans une logique de contractualisation avec l'État, comme 45 % des départements français.

Les participations publiques représentent 16,7 M€ en 2018, elles sont composées à 90 % de ressources fléchées versées par l'État pour le financement de l'aide sociale départementale.

La dernière composante des ressources institutionnelles comprend les dispositifs de compensation versés par l'État aux collectivités, suite à la suppression d'une taxe ou à des exonérations obligatoires de certaines contributions directes locales (taxe foncière notamment). Ces compensations, en forte baisse sur la période, passent de 12,7 M€ en 2013 à 9,4 M€ en 2018.

La principale compensation versée par l'État est la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Elle représente plus de 70 %. Son montant a diminué de près de 900 k€ en 2017 en raison des nouvelles dispositions de la loi de finances. La diminution des compensations d'exonération de contribution économique territoriale et de TFPB par l'État est un autre facteur explicatif.

**tableau 21 : évolution des compensations fiscales versées par l'État au département**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Compensations versées par l'État	12 104 194	11 568 363	10 896 797	10 772 929	9 471 646	9 448 271	- 4,8 %
Dont DCRTP	7 909 921	7 909 921	7 909 921	7 909 921	7 079 361	7 061 048	- 2,24 %
Dont compensation d'exonération de FDL	3 114 702	3 216 713	2 700 246	2 547 474	2 279 984	2 279 984	- 6,05 %
Dont autres compensations	1 079 571	441 729	286 630	315 534	112 301	107 239	- 36,99 %

Source : CRC, d'après documents budgétaires et financiers de la collectivité

3.2.2.6. Le ratio d'autonomie financière : un renforcement apparent en raison de la perte du pouvoir de taux

Le ratio d'autonomie financière est passé de 68,4 %<sup>14</sup> en 2012 à 73 % en 2017. Ce ratio traduit un renforcement de l'autonomie financière mais qui n'est qu'apparent, le département ne disposant que de peu de leviers sur les recettes à l'origine de cette progression.

Le département a, en effet, perdu (à l'exclusion de la TFPB) son pouvoir de taux au profit de ressources volatiles (DMTO dépendant de la conjoncture du marché immobilier) ou de ressources fiscales aux taux et à l'assiette définis par l'État (la TICPE, la TSA<sup>15</sup>) ou encore de mécanismes de compensation de suppression d'impôts directs locaux figés (FNGIR).

Les impôts locaux répondant pleinement au principe d'autonomie financière, voire d'autonomie fiscale des collectivités territoriales, ont été remplacés en partie par des transferts de fiscalité nationale qui sont, en réalité, assimilables à des dotations.

<sup>14</sup> 58,6 % pour l'ensemble des départements en 2003.

<sup>15</sup> Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques.

tableau 22 : ratio d'autonomie financière

En k€	CA 2003	CA 2012	CA 2017
Recettes fiscales	87 466	181 128	209 677
+ Recettes non fiscales	9 695	17 210	19 581
+ Dons et legs	-	-	1 058
+ Immobilisations financières	109	102	89
<b>TOTAL RESSOURCES PROPRES (A)</b>	<b>97 270</b>	<b>198 440</b>	<b>230 405</b>
Dotations et participations	60 898	82 170	73 122
+ Dotations et fonds divers	4 350	3 242	3 332
+ Subventions d'investissement	2 983	6 035	8 435
+ Recettes pour le compte de tiers	31	293	210
<b>TOTAL AUTRES RESSOURCES (B)</b>	<b>68 262</b>	<b>91 740</b>	<b>85 099</b>
<b>TOTAL C = (A) + (B)</b>	<b>165 532</b>	<b>290 180</b>	<b>315 504</b>
<b>Ratio d'autonomie financière = (A) / (C)</b>	<b>58,80 %</b>	<b>68,40 %</b>	<b>73,03 %</b>

Source : données comptables de la collectivité

### 3.2.3. L'évolution des charges de gestion courante

#### 3.2.3.1. Un niveau général de charges supérieur à celui de la strate

Les charges de gestion courante du Tarn-et-Garonne évoluent selon un rythme contenu sur la période passant de 253,1 M€ à 255,1 M€ entre 2013 et 2018 (soit + 2 M€).

tableau 23 : charges courantes

en €	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018	Variation sur la période	Variation annuelle nette moyenne
Charges à caractère général	29 518 947	28 975 633	28 473 512	26 415 443	26 618 137	15 742 075	- 46,7 %	- 11,8 %
+ Charges de personnel	58 349 958	60 113 769	61 732 687	62 526 364	63 782 311	64 032 528	9,7 %	1,9 %
+ Charges d'intervention (aides directes et indirectes à la personne)	127 954 221	130 381 105	134 143 338	130 234 953	131 699 557	136 506 909	6,7 %	1,3 %
+ Subventions de fonctionnement	6 956 803	6 740 914	6 844 337	6 672 336	8 021 792	7 711 860	10,9 %	2,1 %
+ Autres charges de gestion	21 187 976	21 571 751	21 371 040	21 921 086	22 539 679	24 838 647	17,2 %	3,2 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	9 213 533	8 938 663	8 470 518	7 745 602	7 174 975	6 345 069	- 31,1 %	- 7,2 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>253 181 439</b>	<b>256 721 835</b>	<b>261 035 432</b>	<b>255 515 784</b>	<b>259 836 451</b>	<b>255 177 088</b>	<b>0,8 %</b>	<b>0,2 %</b>
Charges personnel / charges courantes	23,0 %	23,4 %	23,6 %	24,5 %	24,5 %	25,1 %		
Intérêt et pertes de change / charges courantes	3,6 %	3,5 %	3,2 %	3 %	2,7 %	2,5 %		

\* données retraitées des IRA sur les exercices 2016 et 2017

Après une augmentation nette de 8,59 M€ entre 2013 et 2015, les charges courantes ont engagé un mouvement de baisse (- 6 M€ entre 2015 et 2018). Toutefois, les charges suivent une évolution différenciée : alors que celles à caractère général et les charges financières diminuent, celles de personnel et les subventions de fonctionnement progressent. Toutefois, la part des charges de personnel dans les charges courantes de gestion est à peu près la même au cours de la période (entre 23 % et 25 %), et leur évolution s'explique en grand partie par le poids des assistants familiaux dans les effectifs.

Des efforts restent à réaliser si l'on rapporte les charges courantes du département à celles de la moyenne de la strate correspondante<sup>16</sup> (1 076 €/habitant en 2017 pour le CD82 contre 951 €/habitant pour la moyenne de la strate). Les charges financières notamment sont importantes, représentant 28 € par habitant, soit presque deux fois plus que la moyenne de la strate.

**tableau 24 : comparaison des charges de fonctionnement du département avec la strate en 2017**

En € par habitant	Tarn-et-Garonne	Strate
Charges à caractère général	105	74
Charges de personnel	253	217
Charges d'intervention (aides)	658	602
Subventions de fonctionnement	32	42
Charges financières	28*	16

\* données retraitées des IRA

### 3.2.3.2. Le ratio de rigidité des charges : le poids des charges difficilement compressibles

Le ratio de rigidité des charges permet de mesurer le poids, dans la section de fonctionnement, des charges difficilement compressibles. Il s'établit à 75 % des recettes réelles de fonctionnement en 2018, soit deux points de plus qu'en 2012.

Malgré une évolution significative des produits, le poids des charges difficilement compressibles s'accroît, réduisant les marges de manœuvre du département.

**tableau 25 : le ratio de rigidité**

En k€	CA 2012	CG 2017	CG 2018
Total des charges difficilement compressibles	205 043	227 637	228 502
Recettes réelles de fonctionnement	280 729	303 518	304 660
Ratio de rigidité	73 %	75 %	75 %

Source : balance réglementaire des comptes du grand livre

### 3.2.3.3. Les charges à caractère général : une baisse significative

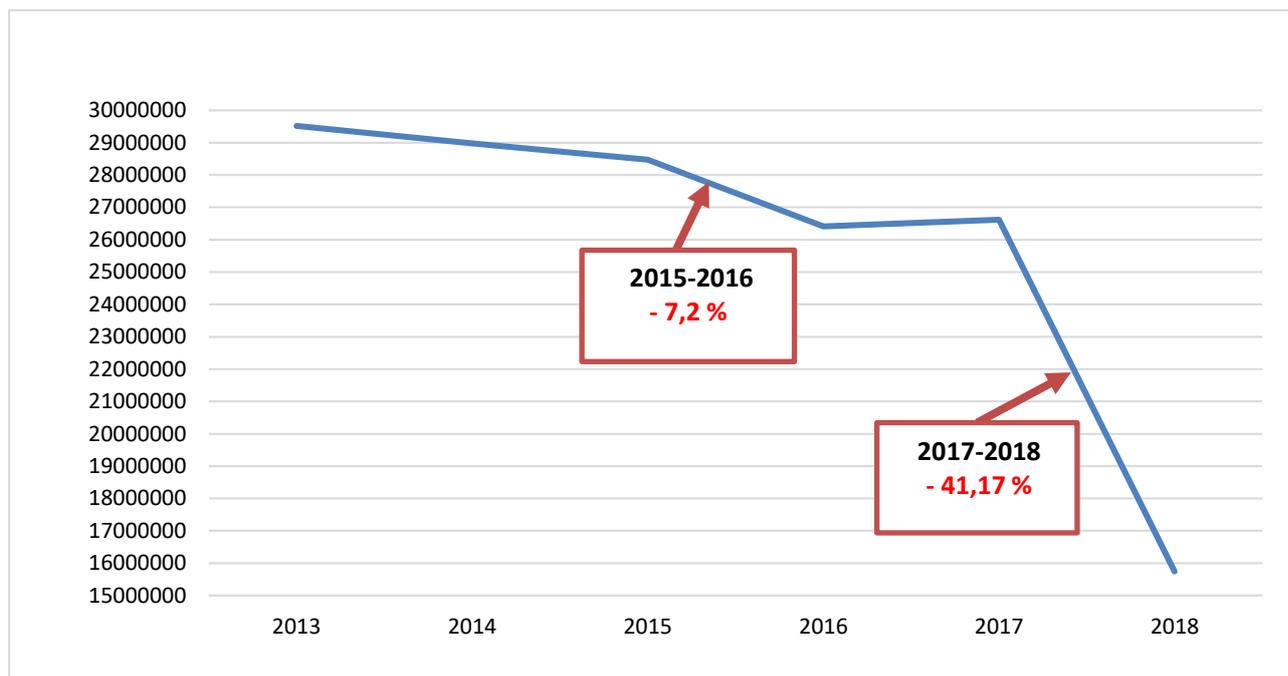
#### La baisse des charges à caractère général

Les charges à caractère général ont décru continûment de près de 3 M€ entre 2013 et 2017, la forte diminution constatée en 2018 s'expliquant par le transfert de la compétence « transport scolaire ».

L'exercice 2016, en particulier, est marqué par une baisse significative des charges à caractère général à hauteur de 2 M€. La collectivité a, en effet, opté pour la fin des locations de longue durée des véhicules et des équipements, réduisant ainsi significativement le montant des locations et du crédit-bail.

<sup>16</sup> Dont la population est comprise entre 250 000 habitants et 499 999 habitants.

**graphique 2 : courbe d'évolution des charges à caractère général**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

De même, les frais engagés par les élus pour les frais de déplacement ont significativement été réduits, passant de 310 k€ en 2013 à 106 k€ en 2018. Le nombre de voitures affectées aux élus et utilisant des cartes de péage et de carburant a été réduit de sept à deux véhicules et le nombre de chauffeurs a été réduit de quatre à deux. Le département disposait d'un marché avec le groupe Fram pour les frais de déplacement et avait recours aux billets d'avion pour les trajets Toulouse - Paris. À compter de 2016, les déplacements vers Paris sont réalisés en train.

**tableau 26 : frais engagés pour les élus**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Frais de chauffeur	153 177	155 915	96 369	87 042	89 817	89 430	671 750
Location de voiture	92 496	85 568	45 325	12 060	11 560	-	247 009
Carte essence	41 203	35 385	15 110	8 621	7 410	7 479	115 208
Frais de péages ( ASF, Vinci Autoroute et Tota	20 143	20 869	10 102	7 930	9 249	9 760	78 053
Autres frais ( FRAM voyage et Agence touristique de Vienne)	3 745	8 333	4 045	2 243	-	-	18 366
<b>Total</b>	<b>310 764</b>	<b>306 070</b>	<b>170 951</b>	<b>117 896</b>	<b>118 036</b>	<b>106 669</b>	<b>1 130 386</b>

Source : données comptes de gestion

### Les indemnités des élus

Les indemnités et frais des élus et groupes d'élus sont restés globalement stables, autour de 1 M€.

**tableau 27 : indemnités et frais des élus**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus</b>	<b>1 010 321</b>	<b>1 019 347</b>	<b>984 211</b>	<b>998 253</b>	<b>999 807</b>	<b>1 008 037</b>
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	832 824	833 993	900 872	942 019	956 925	968 449
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	78 215	78 009	47 757	56 234	42 882	39 588
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	99 282	107 345	35 582	0	0	0

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Cependant, dans le détail, les indemnités des élus ont augmenté de 136 k€ sur la période (+ 16 %) suite à une délibération du 28 avril 2015 qui adopte, pour leur calcul, des taux proches du maximum légal.

Le montant des salaires et charges des trois secrétaires affectées aux groupes d'élus (107 k€ en 2014) a été imputé sur le compte 65861 « Frais de personnel pour le fonctionnement des groupes d'élus » jusqu'en 2015. Cependant, à compter de mi-2015, ce compte n'est plus utilisé et les salaires sont imputés sur les frais généraux de personnel. Ce nouvel affichage permet de contenir les indemnités et frais des élus malgré une augmentation de 100 k€.

#### 3.2.3.4. Les charges de personnel : le poids financier des assistants familiaux

##### Évolution des charges de personnel : un poids en augmentation constante

Les charges brutes de personnel ont augmenté en moyenne de 1,9 % par an, passant de 58 M€ en 2013 à 64 M€ en 2018, soit + 6 M€ en six ans.

La quasi intégralité des personnels mis à disposition (MAD) par la collectivité concerne la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Les charges sont intégralement refacturées.

**tableau 28 : charges totales de personnel**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges totales de personnel	58 349 958	60 113 769	61 732 687	62 526 364	63 782 311	64 032 528	1,9 %
Remboursement de personnel mis à disposition	700 548	819 966	888 768	895 935	990 132	721 328	0,6 %
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	57 649 410	59 293 803	60 843 919	61 630 429	62 792 179	63 311 200	1,9 %
en % des produits de gestion	20,59 %	20,34 %	20,64 %	20,95 %	20,97 %	21,89 %	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les charges brutes de personnel représentent 24 % du total des charges courantes en 2017, soit près de deux points au-dessus de la moyenne de la strate correspondante. Le poids des charges de personnel rapporté aux produits de gestion de la collectivité a augmenté malgré la hausse de ces derniers, passant de 20,6 % en 2013 à presque 22 % en fin de période.

**tableau 29 : poids des charges de personnel**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges de personnel	58 349 958	60 113 769	61 732 687	62 526 364	63 782 311	64 032 528
Charges courantes	253 181 439	256 721 835	261 035 432	256 785 784	264 236 026	255 177 088
Charges personnel / charges courantes	23,0 %	23,4 %	23,6 %	24,3 %	24,1 %	25,1 %
Moyenne de la strate	26,4 %	26,4 %	26,7 %	21,7 %	22,2 %	-

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La collectivité compte 1 480 agents au 31 décembre 2018. Hors assistants familiaux, les effectifs de la collectivité sont stables entre 2013 et 2017. La baisse du nombre d'emplois constatée en 2018 (- 30 agents titulaires) n'est due qu'au transfert de la compétence « transports ».

### Rémunération et régime indemnitaire

La hausse des rémunérations a pour principale origine celle des rémunérations des assistants familiaux.

En charge de l'accueil à domicile des mineurs et jeunes majeurs, ils interviennent dans le cadre du dispositif de protection de l'enfance du département. Leur nombre a augmenté sur la période, passant de 212 en 2013 à 226 agents en 2018, soit + 6,6 %. Ils représentent ainsi près de 16 % des effectifs du conseil départemental en 2018.

Leur poids au sein des charges de personnel s'est accru, passant de 19,4 % en 2013 à 24,3 % en 2018. Leurs rémunérations ont globalement augmenté de 3,1 M€ entre 2013 et 2018, soit + 41 % sur la période. Cette hausse a pour origine l'augmentation du nombre d'enfants placés.

**tableau 30 : évolution des effectifs de la collectivité**

Années	Titulaires	Non titulaires	Total hors assistants familiaux	Assistants familiaux	Total général
2013	1 156	88	1 244	212	1 456
2014	1 160	85	1 245	219	1 464
2015	1 178	72	1 250	235	1 485
2016	1 177	77	1 254	226	1 480
2017	1 168	79	1 247	227	1 474
2018	1 138	87	1 225	226	1 451
Évolution	- 1,56 %	- 1,14 %	- 1,53 %	6,60 %	- 0,34 %

Source : bilan social de la collectivité

La hausse des rémunérations jusqu'en 2017 résulte aussi de deux autres facteurs : une augmentation globale du nombre de titulaires ainsi qu'une plus forte proportion d'agents de catégorie A et B (+ 17 agents).

Le transfert des agents en charge de la compétence « transports » a permis mécaniquement de diminuer la masse salariale des agents titulaires en 2018 (- 550 k€), sans que cela traduise une véritable maîtrise de la masse salariale.

Les emplois fonctionnels et les collaborateurs de cabinet : une certaine confusion

L'organigramme du département comprend quatre pôles rattachés au directeur général des services (DGS) et à une DGS adjointe.

Deux pôles, celui de la coordination et des ressources, et celui du développement et de l'équilibre des territoires ne disposent plus de directeur général adjoint des services (DGA). Ces postes ne sont plus occupés depuis 2016. Les directions relevant de ces pôles sont rattachées directement au DGS et à la DGS adjointe. La présence d'un poste de DGS adjointe constitue une spécificité du département du Tarn-et-Garonne.

Le DGS dirige l'ensemble des services dont il coordonne l'organisation sous l'autorité du président du département. Il est secondé, le cas échéant, par un ou plusieurs directeur(s) général(aux) adjoint(s) des services (DGAS)<sup>17</sup>.

Sur le tableau des emplois figurent un emploi de DGS et quatre emplois de DGAS. Selon ce même tableau, l'emploi de DGS a été pourvu par voie contractuelle et seuls deux emplois de DGAS sont effectivement occupés. Le poste de DGS adjointe n'y figure pas.

**tableau 31 : emplois au 1<sup>er</sup> janvier 2019**

Catégorie	Cadres d'emplois	Effectif théorique	Effectif réel
<u>A</u>	<u>FILIERE ADMINISTRATIVE</u>		
	<b>Emplois de direction</b>		
	Directeur général des services	1	( 1 contractuel pour mémoire)
	Directeur général adjoint des services	4	2
	<b>Cadre d'emplois des administrateurs</b>	4	0

Source : données de la collectivité

Le poste de DGS adjointe est pourtant pourvu par un agent, qui est collaborateur de cabinet. En effet, Mme X... a été recrutée par le conseil départemental par arrêté du 26 juin 2015 pour assurer, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, des fonctions de chargée de mission, conseillère du président.

Elle apparaît pour la première fois dans l'organigramme de juin 2016 sur la fonction de DGS. À compter d'octobre 2017, elle devient DGS adjointe, position qu'elle occupe toujours à ce jour. Elle réalise l'intérim du DGS, en son absence, et participe à l'encadrement des pôles.

Or, la fonction de collaborateur de cabinet renvoie aux seules fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale. Le cabinet n'a pas vocation à gérer les services administratifs de la collectivité locale. Ce rôle est dévolu au DGS, un emploi fonctionnel, recruté selon les règles applicables à cet emploi<sup>18</sup>.

Ainsi, l'affectation réelle de Mme X... ne respecte pas les termes de son arrêté portant recrutement d'un collaborateur de cabinet, sur un poste de chargée de mission. En procédant de la sorte, le département a contrevenu aux règles de recrutement des directeurs généraux adjoints ou

<sup>17</sup> Les emplois administratifs de direction relèvent des décrets n° 87-1101 et n° 87-1102 du 30 décembre 1987 pour les DGAS et DGS et n° 90-128 et n° 90-129 du 9 février 1990 pour les emplois de DGST et de DST.

<sup>18</sup> CAA Nantes, 9 avril 2010, *Mme Florence X*, n° 09NT01817 ; CAA Lyon, 2 juin 2009, *Mme Houria X*, n° 07LY01994.

des DGS, pour la positionner sur un poste de DGS adjointe. La qualité de collaborateur de cabinet est au demeurant incompatible avec l'affectation sur un emploi permanent (article 2 décret n° 87-1004).

La déclaration de vacance de poste (ou d'emploi) est une procédure obligatoire et préalable à tout recrutement dans la fonction publique territoriale. Il revient à l'autorité territoriale de s'assurer que la procédure est mise en œuvre dans des conditions permettant, sauf urgence pour les besoins du service, de respecter un délai raisonnable entre la publicité effective et le recrutement. Dans le cas présent, aucune déclaration de vacance de poste n'a été publiée pour pourvoir le poste de DGS, lors de son attribution à Mme X..., ni pour pourvoir le poste de DGS adjoint.

Enfin, l'emploi de DGS adjoint, s'il s'assimile à un poste de directeur général adjoint des services d'un département de par la nature des fonctions dévolues, constitue un emploi fonctionnel. Or, seuls les fonctionnaires du grade d'administrateur territorial ou titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois, dont l'indice terminal est au moins égal au hors-échelle A, peuvent être détachés dans un emploi de DGS d'un département ou de DGA des services d'un département. Mme X..., attachée territorial de catégorie A, ne répond pas à ces conditions.

Selon son contrat, Mme X... perçoit une rémunération correspondant à 90 % de la rémunération de l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction (soit hors échelle C), et 90 % du régime indemnitaire associé à cet emploi. Sa rémunération brute s'élève à 88 700 € en 2018, ce qui correspond à 90 % de la rémunération du DGS dont le montant a été porté contractuellement à 99 110 €, c'est-à-dire à l'échelon maximal de la grille indiciaire des DGS de département de moins de 900 000 habitants.

Pour constituer son équipe de direction, le département a contourné les règles de recrutement de la fonction publique territoriale. La chambre constate que le niveau de rémunération de l'intéressée est particulièrement élevé compte tenu de son grade d'origine et de la rémunération maximale attachée à un DGA des services d'un département de moins de 900 000 habitants (hors échelle A).

### **Recommandation**

**3. Se conformer aux règles de recrutement de la fonction publique territoriale pour pourvoir aux emplois fonctionnels. *Non mise en œuvre.***

#### *Le suivi des recommandations RH : une mise en œuvre partielle*

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées avait émis un certain nombre de recommandations relatives à la gestion du personnel départemental :

- 3- Appliquer strictement les textes relatifs à la durée annuelle du temps de travail ;
- 4- Poursuivre une réflexion sur les mesures organisationnelles susceptibles de réduire le coût lié aux remplacements ;
- 5- Se conformer au texte statutaire sur les avancements d'échelon ;
- 6- Reprendre l'ensemble du régime indemnitaire applicable dans une délibération cadre ;
- 7- Renforcer le rôle de l'assemblée départementale dans la fixation de l'enveloppe annuelle des primes.

La collectivité a fait évoluer la durée annuelle de temps de travail par une délibération du 15 mars 2017. Le nouveau régime réduit le nombre de jours de congés exceptionnels de six à deux. Toutefois, la collectivité ne respecte toujours pas la durée annuelle légale du temps de travail de 1 607 heures.

Dans la délibération présentant les actions mises en œuvre suite au précédent rapport de la chambre, la collectivité indique que les règles de remplacement en cas d'absence temporaire d'un agent sont strictement limitées et qu'il paraît difficile d'aller au-delà sans diminuer la qualité du service public.

La chambre avait pourtant mis en évidence la forte augmentation du coût des remplacements sur la période 2010-2012, passant de 1 M€ en 2010 à 1,25 M€ en 2012. Le coût a encore fortement augmenté, avec un pic à 1,9 M€ et 19 267 jours de remplacement sur l'exercice 2014. En 2018, le nombre de jours remplacés s'élève à 12 600 pour un coût 1,26 M€.

L'ordonnateur indique avoir limité sous sa mandature le recours aux remplacements et avoir réduit leur coût de 35 % entre 2014 et 2018. La chambre constate, malgré tout, le maintien en 2018 d'un coût élevé des remplacements, équivalent à celui de 2012. La recommandation est par conséquent considérée comme étant en cours de mise œuvre.

Concernant la recommandation n° 5, la collectivité a mis en application le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), entraînant de fait la suppression de l'avancement à l'ancienneté minimale pour l'ensemble des agents à compter du 16 mai 2016. La recommandation est devenue sans objet.

Par délibération du 28 janvier 2015, la collectivité retrace, dans des tableaux par filière, l'ensemble des régimes applicables aux agents du Tarn-et-Garonne. La recommandation n° 6 a été mise en œuvre.

Enfin, les délibérations relatives à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) répondent à la recommandation formulée par la chambre quant au rôle de l'assemblée départementale. La recommandation n° 7 a ainsi été mise en œuvre.

### **Recommandations**

**4. Respecter les textes relatifs à la durée annuelle du temps de travail. *Non mise en œuvre.***

**5. Poursuivre une réflexion sur les mesures organisationnelles susceptibles de réduire le coût lié aux personnels de remplacement. *Mise en œuvre en cours.***

3.2.3.5. Les dépenses d'aide sociale : le reste à charge en hausse

#### **Le poids croissant des dépenses sociales**

Les dépenses d'aide sociale constituent le premier poste de charges courantes de la collectivité et augmentent de 1,3 % par an en moyenne. Elles représentent une charge globale de 136,5 M€ en 2018, comprenant des aides directes à la personne pour 79,6 M€ (58 %) et des aides indirectes pour 56,9 M€ (42 %).

Alors qu'elles constituaient 50,5 % des charges courantes en 2013, elles représentent 53,5 % en 2018, traduisant une évolution marquée des dépenses sociales au cours de la période sous revue.

**tableau 32 : détail des dépenses d'aide sociale**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	74 288 656	76 390 035	78 085 690	75 883 237	76 984 108	79 606 686	1,4 %
<i>Dont RMI</i>	23 330	0	13 354	0	0	0	- 100,0 %
<i>Dont RSA</i>	34 207 064	36 560 000	38 740 613	36 632 195	37 561 607	38 853 662	2,6 %
<i>Dont APA</i>	29 681 244	29 441 270	28 851 495	28 545 017	28 387 911	29 476 183	- 0,1 %
<i>Dont allocations personnes handicapées</i>	8 159 120	8 094 515	7 990 305	8 289 068	8 439 993	8 903 579	1,8 %
<i>Dont famille et enfance</i>	1 282 438	1 337 171	1 425 780	1 396 915	1 561 031	1 487 206	3,0 %
Aides indirectes à la personne (b)	53 665 565	53 991 069	56 057 648	54 351 716	54 715 449	56 900 223	1,2 %
<i>Dont frais de scolarité</i>	112 453	123 310	126 067	145 624	164 232	177 814	9,6 %
<i>Dont accueil familial et frais de séjours</i>	53 543 564	53 827 846	55 903 638	54 203 544	54 540 353	56 706 597	1,2 %
<i>Dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)</i>	9 547	39 913	27 943	2 548	10 865	15 812	10,6 %
= Dépenses d'intervention (a+b)	127 954 221	130 381 105	134 143 338	130 234 953	131 699 557	136 506 909	1,3 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Avec 658 € de dépenses sociales par habitant<sup>19</sup>, le département se situe au-dessus de la moyenne des autres départements français (hors DOM).

**tableau 33 : dépenses sociales par habitant**

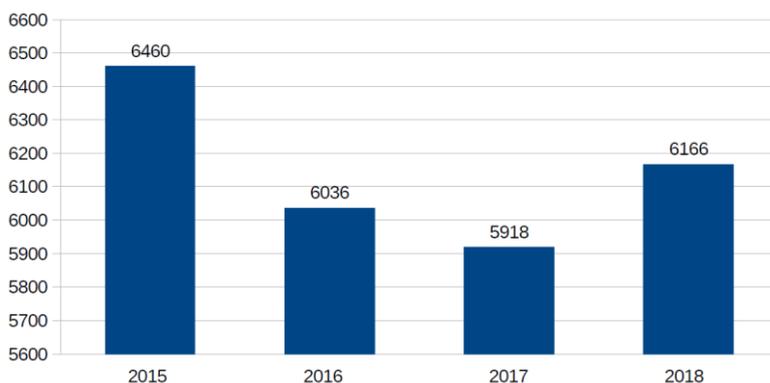
	CA 2016	CA 2017	BP 2018
Dépenses totales par habitant	647,00 €	658,00 €	684,00 €
Moyenne nationale (hors Métropole de Lyon-Corse-Martinique-Guyane)	592,00 €	602,00 €	610,00 €

Source DGCL

### Les aides directes : le rebond du RSA et de l'APA en 2018

Directement lié à la conjoncture économique, le revenu de solidarité active (RSA) est la plus importante et la plus dynamique des dépenses. Le département a versé à ce titre 38,8 M€ en 2018, soit une progression annuelle moyenne de 2,6 %. La progression de 1,3 M€ en 2018 résulte des deux revalorisations effectuées en 2017 au titre de l'inflation (+ 0,4 % en avril) et du plan pauvreté (+ 1,62 % en septembre), mais aussi de la hausse du nombre des bénéficiaires (+ 4 %).

<sup>19</sup> D'après les données 2017 de la DGCL.

**graphique 3 : nombre de bénéficiaires du RSA au 31 décembre**

Source : données CD82

L'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) est la deuxième aide en volume versée par la collectivité, avec un montant de 29,5 M€ en 2018. Elle est corrélée à la structure démographique du département. Orientée à la baisse jusqu'en 2017, elle augmente significativement à compter de 2018 (+ 1,1 M€). Cette augmentation est la conséquence de l'application de la loi du 28 décembre 2015 sur l'adaptation de la société au vieillissement, élargissant le périmètre des prises en charge et les montants alloués. Le département compte 6 382 bénéficiaires (soit + 2 % par rapport à 2017).

Les allocations au profit des personnes handicapées, d'un montant de 8,9 M€ en 2018, sont constituées essentiellement de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de l'allocation compensatrice tierce personne. La dépense connaît une augmentation annuelle de 1,8 % en moyenne. Le nombre de bénéficiaires croît de plus de 5 % par an depuis 2015 pour s'élever à 1 546 personnes.

Le secteur enfance-famille bénéficie de peu d'aides directes à la personne : 1,5 M€ en 2018. Cette politique publique est essentiellement constituée d'aides indirectes.

Le département finance ainsi trois allocations individuelles de solidarité, partiellement compensées par l'État. Le poids brut restant à charge de la collectivité s'est accru au cours des dernières années atteignant 42,8 M€ en 2018.

**tableau 34 : évolution du taux de couverture des dépenses sociales**

	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018 anticipé
<b>Recettes AIS versées par l'État</b>	34 542 552 €	36 668 417 €	37 462 298 €	35 243 368 €
<b>Dépenses totales AIS</b>	75 868 676 €	73 433 428 €	75 100 114 €	78 050 891 €
<b>Reste à charge</b>	41 326 124 €	36 765 011 €	37 637 816 €	42 807 523 €
<b>Taux de couverture</b>	45,53 %	49,93 %	49,88 %	45,15 %

Source : données CD82

L'État a transféré, depuis 2012, différentes recettes pour réduire le reste à charge. Malgré ces transferts, le reste à charge net du département s'élève à 31,1 M€ en 2018.

**tableau 35 : reste à charge net 2018**

	A.P.A.	R.S.A.	P.C.H.
Taux de couverture en 2018	35%	54%	39%
Taux de couverture initial *	50 %	100 %	100 %
Différentiel à la charge du Conseil Départemental	19,3 M€	19,2 M€	4,3 M€
<b>Total à charge</b>	<b>42,8 M€</b>		
Passage DMTO de 3,8 à 4,5%	4,6 M€		
Fonds de solidarité net de revers.	0,8 M€		
Fonds de compensation péréqué	6,3 M€		
<b>Reste à charge</b>	<b>31,1 M€</b>		

Source : données CD82

### Les aides indirectes : l'accueil familial

Le département dispense également des aides indirectes, à hauteur de 56,9 M€ en 2018. Leur évolution est comparable aux aides directes : + 1,2 % par an<sup>20</sup>.

L'essentiel est dévolu à l'accueil familial et aux frais de séjour (56,7 M€ en 2018). Ce poste affiche une hausse de 4 % en 2018 et représente 21,2 % des dépenses réelles de fonctionnement. Le département finance ainsi l'accueil en établissement d'enfants en difficulté, de personnes âgées aux ressources insuffisantes, et de personnes handicapées.

### Le suivi des recommandations

Dans son précédent rapport, la chambre avait émis plusieurs recommandations relatives au dispositif RSA du département :

8- Veiller à rendre la contractualisation systématique avec les bénéficiaires du RSA.

Conformément aux articles L. 262-35 et L. 262-36 du code de l'action sociale et des familles (CASF), un contrat d'engagements réciproques doit être signé par toute personne bénéficiaire du RSA orientée vers un organisme autre que Pôle emploi. Or, sur les 1 707 bénéficiaires du RSA orientés à titre social vers le conseil départemental au 31 décembre 2016, seuls 849 ont signé un contrat d'engagements réciproques, soit près de 50 % des bénéficiaires pris en charge. En 2017, ce taux est de 53 %, soit un point au-dessus de la moyenne nationale. La recommandation n° 8 est considérée comme non mise en œuvre et peut être renouvelée.

9- Se doter d'indicateurs automatisés et globaux, permettant de connaître la typologie des profils des bénéficiaires, par territoire et à l'échelle du département, afin d'orienter en conséquence le contenu du pacte départemental d'insertion (PDI).

La collectivité a répondu à cette recommandation en mettant en place le module d'insertion Genesis à compter de 2014. Ce dernier permet de connaître la typologie des bénéficiaires du RSA. La recommandation n° 9 est totalement mise en œuvre.

10- Engager une réflexion sur le principe et sur les modalités d'une évaluation de nature qualitative du PDI.

<sup>20</sup> Pour la moyenne des départements + 2,1 %.

La collectivité a mis en place un suivi des parcours de personnes accompagnées à partir de 2015. Dans le cadre du PDI, la collectivité a produit des fiches synthétiques de suivi des insertions professionnelles par territoire. La recommandation n° 10 est mise en œuvre par la collectivité.

11- Rechercher la mise en place d'une interface avec le logiciel DUDE de Pôle emploi.

La mise en place d'une interface partagée avec le logiciel utilisé par Pôle emploi est en cours d'expérimentation au niveau national. Une fois l'expérimentation réalisée, le département a prévu de s'insérer dans ce dispositif. La recommandation n° 11 est en cours de mise en œuvre par la collectivité.

12- Favoriser l'élaboration du pacte territorial pour l'insertion (PTI) dans les meilleurs délais pour y développer notamment des évaluations communes de dispositifs partagés.

Par une délibération du 27 juin 2014, le conseil départemental a voté la mise en place d'un PTI au niveau du département. La recommandation n° 12 est mise en œuvre par la collectivité.

### **Recommandation**

**6. Rendre la contractualisation systématique avec les bénéficiaires du revenu de solidarité active. *Non mise en œuvre.***

## **3.3. L'investissement du conseil général**

### **3.3.1. Le financement propre disponible : un niveau confortable**

Le ratio de financement propre disponible rapporté aux dépenses d'investissement directes apparaît confortable sur la période, oscillant entre 95 % et 206 %, selon l'exercice. En intégrant dans le calcul les subventions d'équipement versées, le ratio demeure toujours supérieur à 75 % depuis 2014. Il permet de soutenir la politique d'investissement départementale.

Le poids de la CAF nette (66 % du financement propre en moyenne), couplé à des recettes d'investissement propres stables (10 M€ par an en moyenne) expliquent cette situation.

Or, malgré un financement propre disponible confortable et des marges de manœuvre importantes en 2016 et 2017, le volume d'investissement de la collectivité a décru, passant de 45,5 M€ en 2013 à 35,8 M€ en 2017.

tableau 36 : financement propre disponible

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
<b>CAF brute*</b>	<b>25 625 153</b>	<b>35 308 384</b>	<b>33 001 861</b>	<b>37 142 533</b>	<b>40 303 970</b>	<b>33 351 655</b>	<b>204 733 556</b>
- Annuité en capital de la dette	11 751 097	13 177 647	13 775 754	14 104 414	15 147 451	15 232 728	83 189 091
<b>= CAF nette ou disponible (C)*</b>	<b>13 874 055</b>	<b>22 130 737</b>	<b>19 226 107</b>	<b>23 038 119</b>	<b>25 156 519</b>	<b>18 118 928</b>	<b>121 544 465</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 040 288	3 959 732	3 683 813	3 292 167	3 332 515	2 966 657	20 275 172
+ Subventions d'investissement reçues	6 407 297	5 610 351	6 777 608	6 059 751	7 208 108	7 869 888	39 933 003
+ Produits de cession	103 084	94 700	320 460	62 531	395 640	25 176	1 001 591
+ Autres recettes	59 642	0	0	0	0	0	59 642
<b>Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>9 610 311</b>	<b>9 664 783</b>	<b>10 781 882</b>	<b>9 414 449</b>	<b>10 936 263</b>	<b>10 861 721</b>	<b>61 269 409</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)*</b>	<b>23 484 367</b>	<b>31 795 520</b>	<b>30 007 988</b>	<b>32 452 568</b>	<b>36 092 782</b>	<b>28 980 648</b>	<b>182 813 873</b>
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)*	95,38 %	135,27 %	153,92 %	181,96 %	206,53 %	133,09 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	24 621 598	23 504 594	19 495 311	17 835 169	17 476 028	21 775 110	124 707 810
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	20 864 963	18 380 517	19 370 904	18 718 182	18 367 771	18 816 508	114 518 845
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	16 500	0	0	- 26 800	0	- 5 910	- 16 210
- Participations et investissements financiers nets	- 255 832	- 5 620	1 331	- 8 734	9 849	- 18 373	- 277 379
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 600	0	600	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) capacité (+) de financement propre*</b>	<b>- 21 762 263</b>	<b>- 10 083 971</b>	<b>- 8 860 157</b>	<b>- 406 5249</b>	<b>239 134</b>	<b>- 11 586 687</b>	<b>- 56 119 193</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	2 351 655	- 763 302	- 143 099	909 135	- 777 242	- 63 056	1 514 091
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement*</b>	<b>- 19 410 608</b>	<b>- 10 847 273</b>	<b>- 9 003 257</b>	<b>- 3 156 114</b>	<b>- 538 108</b>	<b>- 11 649 743</b>	<b>- 54 605 103</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	10 000 000	10 000 000	13 000 000	14 270 000	17 800 000	13 000 000	78 070 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement*	- 9 410 608	- 847 273	3 996 743	11 113 886	17 261 892	1 350 257	23 464 897

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion  
 \* données retraitées en 2016 et 2017

En 2013, plus de 9 M€ du besoin de financement de l'exercice n'étaient pas couverts par l'emprunt, obligeant la collectivité à mobiliser son fonds de roulement. À partir de 2015, la collectivité reconstitue son fonds de roulement : les 78 M€ de nouveaux emprunts permettent de le reconstituer à hauteur de 23,4 M€.

La politique de souscription de nouveaux emprunts pour un montant de 13 M€ par an à partir de 2015<sup>21</sup>, déconnectée surtout en 2016 et en 2017 des projets d'investissement et par conséquent du besoin de financement, a eu pour seul objectif de faire bénéficier la collectivité des taux attractifs proposés<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Les nouveaux emprunts de l'année, tels qu'ils figurent dans le tableau 36, pour les exercices 2016 et 2017, comprennent les indemnités de remboursement anticipé pour un montant respectif de 1,27 et 4,8 M€.

<sup>22</sup> Sur chacun des exercices la collectivité emprunte 13 M€ au taux de 1 % auprès du Crédit agricole Nord-Midi-Pyrénées (cf. annexes IV B1-2 État de la dette sur les comptes administratifs 2016, 2017 et sur le budget primitif 2018).

Ces nouveaux emprunts ne font qu'alimenter le fonds de roulement et accroître l'endettement du département du Tarn-et-Garonne, au demeurant déjà élevé (taux d'endettement de 66,56 % en 2017).

### 3.3.2. Évolution des dépenses réelles d'investissement : des projets mis en attente

Comme évoqué précédemment, le volume d'investissement a décliné, passant de 45,5 M€ en 2013 à 35,8 M€ en 2017. La baisse ressort globalement à 7,1 M€ pour les dépenses d'équipement et à 2,5 M€ pour les subventions d'équipement.

Ainsi, les dépenses d'équipement directes, avec un montant de 88 € par habitant en 2017, sont inférieures de 38 % à la moyenne de la strate de comparaison (143 € par habitant).

**tableau 37 : dépenses d'équipement**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	24 621 598	23 504 594	19 495 311	17 835 169	17 476 028	21 775 110	124 707 810
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	20 864 963	18 380 517	19 370 904	18 718 182	18 367 771	18 816 508	114 518 845

Source : logiciel Anafi, CRC

L'investissement repart cependant en 2018, dans la mesure où le volume des dépenses d'équipement augmente à nouveau de 4,3 M€. En 2019, les investissements s'élèvent à 54 M€.

La baisse constatée au cours de la période est principalement due à une réorientation des choix de la collectivité la conduisant à reporter et à redimensionner des projets importants comme la construction du collège de Verdun-sur-Garonne, prévu initialement pour 2014, et celle des archives départementales, prévue pour 2016.

En 2018, le projet de construction du collège a été réajusté pour un montant total de 12 M€ au lieu des 16 M€ prévus initialement. De même, le projet des archives départementales, gelé en 2015, a été réajusté, passant de 10 M€ à 4 M€.

Le département intervient principalement dans deux secteurs, la voirie départementale et les collèges. Les travaux de voirie représentent globalement près de 63 % de ses dépenses d'investissement sur la période. Le deuxième poste, consacré aux collèges, représente 22 % de ses investissements directs.

**tableau 38 : dépenses d'investissement du Tarn-et-Garonne**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total en %
Dépenses de voirie	15 740 947	13 281 120	12 096 447	13 005 829	11 112 850	13 706 251	<b>62,88 %</b>
Dépenses sur les collèges	4 800 004	6 602 894	5 220 480	3 377 169	3 363 197	4 529 617	<b>22,22 %</b>
Autres programmes	3 659 978	3 699 973	2 534 199	2 086 651	3 817 120	2 913 345	<b>14,90 %</b>

Source : CRC, d'après documents budgétaires de la collectivité

Il intervient aussi dans les secteurs de l'aménagement et du développement rural par le versement de subventions d'équipement.

Il est un des rares départements à verser des subventions en annuités ce qui le conduit à s'endetter pour les communes. En effet, depuis une délibération du 19 octobre 1984, il procède au remboursement des annuités de l'emprunt contracté par la commune pour financer son projet, ce qui revient à prendre en charge les intérêts de la dette communale.

Ainsi, sur les 18,8 M€ de subventions d'équipement mandatées par le conseil départemental en 2018, un quart sont des subventions en annuités (4,043 M€).

Cette observation avait déjà été formulée dans le précédent rapport de la chambre.

**tableau 39 : détail des subventions par type**

(En euros)	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018 anticipé
Subventions en capital	14 708 084	13 332 197	14 026 166	14 774 489
Subventions en annuités	4 682 563	4 588 865	4 354 230	4 043 739
<b>TOTAL</b>	<b>19 390 647</b>	<b>17 921 062</b>	<b>18 380 396</b>	<b>18 818 228</b>

### 3.4. La situation bilancielle

#### 3.4.1. Le fonds de roulement : un niveau élevé

Au cours de la période, le fonds de roulement net global (FRNG) progresse fortement, passant de 16,5 M€ en 2013 à 43,3 M€ en 2018. Les ressources stables couvrent les emplois immobilisés de la collectivité, générant un fonds de roulement représentant 62 jours de charges courantes en 2018.

**tableau 40 : évolution du fonds de roulement**

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	annuelle moye.
Dotations, réserves et affectations	956 061 329	971 179 562	994 364 563	1 013 504 376	1 038 176 303	1 062 135 255	2,1%
- Neutralisation des amortissements	0	0	0	3 169 471	7 132 977	11 848 734	N.C.
+/- Différences sur réalisations	-16 722 793	-17 285 771	-17 107 105	-17 060 197	-17 175 831	-17 172 075	0,5%
+/- Résultat (fonctionnement)	11 158 501	19 501 188	15 847 646	21 339 412	20 992 295	18 697 571	10,9%
+ Subventions	51 680 744	53 918 611	57 083 103	59 227 251	62 503 161	66 472 232	5,2%
<i>dont subventions transférables</i>	30 134 526	31 795 155	33 759 925	34 290 787	36 836 953	39 937 347	5,8%
<i>dont subventions non transférables</i>	21 546 218	22 123 456	23 323 178	24 936 464	25 666 208	26 534 884	4,3%
+ Provisions pour risques et charges nettes des neutralisations pour R&C sur emprunts	0	0	0	0	375 140	475 140	N.C.
<b>=Ressources propres élargies</b>	<b>1 002 177 781</b>	<b>1 027 313 589</b>	<b>1 050 188 207</b>	<b>1 073 841 371</b>	<b>1 097 738 091</b>	<b>1 118 759 388</b>	
+ Dettes financières (hors obligations)	211 513 098	208 335 451	207 628 112	207 793 699	210 446 248	208 213 520	-0,3%
<b>=Ressources stables (E)</b>	<b>1 213 690 879</b>	<b>1 235 649 041</b>	<b>1 257 816 320</b>	<b>1 281 635 070</b>	<b>1 308 184 339</b>	<b>1 326 972 909</b>	
Immobilisations propres nettes (hors encours)	1 139 244 346	1 158 306 878	1 174 968 826	1 192 321 743	1 205 840 796	1 221 304 825	1,4%
<i>Dont subventions d'équipement versées</i>	116 134 578	122 842 283	129 420 895	134 878 644	139 769 601	144 570 600	4,5%
<i>Dont autres immobilisations incorporelles</i>	1 954 135	1 677 675	1 695 901	1 894 424	1 578 068	1 808 175	-1,5%
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	1 019 181 185	1 031 818 093	1 041 881 872	1 053 587 250	1 062 521 853	1 072 973 149	1,0%
<i>Dont immobilisations financières</i>	1 974 447	1 968 828	1 970 159	1 961 425	1 971 274	1 952 901	-0,2%
+ Immobilisations en cours	6 913 748	6 677 075	7 547 590	3 241 821	2 443 441	4 043 957	-10,2%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	2 652 749	2 652 749	2 652 749	2 652 749	2 652 749	3 027 992	2,7%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	48 350 991	51 567 264	52 062 238	53 899 090	54 488 550	54 424 018	2,4%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	10 155	773 458	916 557	7 422	784 665	847 720	142,3%
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>1 197 171 990</b>	<b>1 219 977 425</b>	<b>1 238 147 961</b>	<b>1 252 122 825</b>	<b>1 266 210 200</b>	<b>1 283 648 513</b>	
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>16 518 889</b>	<b>15 671 616</b>	<b>19 668 359</b>	<b>29 512 245</b>	<b>41 974 139</b>	<b>43 324 396</b>	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	23,8	22,3	27,5	41,9	58,0	62,0	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Comme déjà indiqué, les emprunts anticipés ont accru, en l'absence d'un besoin particulier, le FRNG, ce qui contribue à alimenter la trésorerie de la collectivité.

### 3.4.2. Besoin en fonds de roulement et trésorerie

#### 3.4.2.1. Une couverture suffisante du besoin en fonds de roulement

Le besoin de fonds de roulement est largement couvert par le fonds de roulement sur la période. Le différentiel positif constitue la trésorerie du conseil départemental.

**tableau 41 : état de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	16 518 889	15 671 616	19 668 359	29 512 245	41 974 139	43 324 396	21,3%
- Besoin en fonds de roulement global	4 730 085	4 826 393	4 652 442	7 963 954	7 999 165	5 542 317	3,2%
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>11 788 805</b>	<b>10 845 223</b>	<b>15 015 917</b>	<b>21 548 291</b>	<b>33 974 974</b>	<b>37 782 079</b>	<b>26,2%</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>17</i>	<i>15</i>	<i>21</i>	<i>31</i>	<i>47</i>	<i>54</i>	<i>26,0%</i>
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	<i>-851 885</i>	<i>-1 596 745</i>	<i>-1 838 910</i>	<i>-2 182 213</i>	<i>-1 865 356</i>	<i>-2 422 223</i>	<i>23,2%</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>11 788 857</i>	<i>10 845 275</i>	<i>15 015 969</i>	<i>21 548 343</i>	<i>33 975 026</i>	<i>37 782 131</i>	<i>26,2%</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

#### 3.4.2.2. La trésorerie portée par les emprunts anticipés

La trésorerie nette représente 54 jours de charges courantes en 2018.

Le niveau de trésorerie s'est fortement amélioré sur la période. Les comptes de rattachement des budgets annexes contribuent peu au besoin en fonds de roulement et à la trésorerie de la collectivité puisqu'ils ne représentent qu'un peu plus de 8 M€ sur l'ensemble de la période.

La collectivité assure un suivi quotidien de sa trésorerie. Son niveau global, à compter de 2017, n'impose plus de recourir, même ponctuellement, à des lignes de trésorerie, étant porté par l'emprunt.

## 3.5. La contractualisation : un objectif atteint la première année

### 3.5.1. Rappel des modalités de contractualisation financière avec l'État

Le 4 avril 2018, le conseil départemental a approuvé le contrat pluriannuel avec l'État fixant l'objectif d'évolution des dépenses et du besoin de financement pour une durée de trois ans, de 2018 à 2020. Le taux de croissance annuel maximal des dépenses réelles de fonctionnement du département est fixé à 1,2 %, à périmètre constant sans modulation à la hausse ou à la baisse.

Seuls 45 % des départements ont signé ce type de contrat. Dans le Tarn-et-Garonne, le processus de contractualisation et la négociation se sont déroulés sans difficulté, l'ordonnateur souhaitant porter une politique de maîtrise des charges en cohérence avec le dispositif.

### 3.5.2. Le respect de l'objectif de croissance des dépenses en 2018

Le taux constaté de progression des dépenses réelles de fonctionnement, après correction, est de 0,98 %, ce qui respecte, au terme de la première année, l'objectif de 1,20 % fixé par le contrat.

La collectivité a retraité, après un examen partagé avec le préfet, un certain nombre d'éléments pour déterminer ses dépenses réelles de fonctionnement « nettes » :

- les dépenses liées à la compétence « transports » transférée en 2018 ont été réintégrées fictivement dans les dépenses réelles de fonctionnement pour maintenir un périmètre constant entre 2017 et 2018 ;
- les dépenses concernant les mineurs non accompagnés sont déduites des dépenses réelles de fonctionnement conformément à l'engagement pris par l'État sur ce sujet ;
- les charges relatives aux évènements exceptionnels, notamment ceux liés aux manifestations d'agriculteurs en 2018, ont été déduites ;
- enfin, le département a procédé à une déduction sur le chapitre 67 de charges exceptionnelles liées à la MDPH.

Le total des retraitements a finalement conduit à majorer les dépenses réelles exécutées de 8,3 M€ (réintégration des dépenses « transports »).

Les dépenses réelles de fonctionnement ainsi retraitées restent inférieures de 562 828 € au plafond autorisé par le dispositif, ce qui doit conduire le département à rester vigilant pour 2019 et 2020.

**tableau 42 : éléments financiers retenus pour le calcul de la progression des dépenses réelles de fonctionnement entre 2017 et 2018 dans le cadre de la contractualisation avec l'État**

Chapitre budgétaire	DRF 2017	DRF 2018 exécutée	Taux d'évolution	Transfert de compétence transports	Transfert de compétence planification des déchets	MNA	Éléments exceptionnels manifestations	MDPH	Total retraitements	DRF 2018 après retraitements*
011	26 540 073	15 682 452	- 40,91 %	11 314 091			- 644 500		10 669 591	26 352 043
012	62 974 874	63 328 979	0,56 %	546 861	23 858		- 267 061		303 658	63 632 637
65	93 956 118	97 871 912	4,17 %	- 2 009 034	- 23 858	- 480 000			- 2 512 892	95 359 020
013	- 27 055	- 59 803	121,05 %						0	- 59 803
015	19 189	1 725	- 91,01 %						0	1 725
016	28 406 526	28 969 446	1,98 %						0	28 969 446
017	40 811 768	41 602 129	1,94 %						0	41 602 129
66	7 174 976	6 745 494	- 5,99 %						0	6 745 494
67	1 317 829	1 293 056	- 1,88 %	- 25 646				- 124 540	- 150 186	1 142 870
TOTAL	261 174 298	255 435 390	- 2,20 %	9 826 272	0	- 480 000	- 911 561	- 124 540	8 310 171	263 745 561
Taux de progression des dépenses réelles de fonctionnement										0,98 %

Source : données fournies par la collectivité

Le dispositif de contractualisation État-collectivités est suspendu compte tenu du contexte de crise sanitaire du printemps 2020. Cette dernière aura inévitablement des conséquences financières pour le département, tant sur le niveau des charges que des produits, qu'il est impossible d'évaluer précisément à ce jour.

Il en va de même pour la partie 4 de ce rapport sur l'analyse de la dette.

## 4. L'ANALYSE DE LA DETTE

### 4.1. La dette du budget principal

#### 4.1.1. Le poids de la dette et son évolution : une politique d'emprunt découplée des investissements

##### 4.1.1.1. Un département historiquement très endetté

L'encours de la dette du budget principal s'élève à 208 M€ au 31 décembre 2018. Il représente 97 % de la dette consolidée et s'est légèrement contracté, à hauteur de 2,8 M€, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2018.

**tableau 43 : évolution du poids de la dette du budget principal**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	annuelle moye	variation sur la période
En cours de dettes du BP au 1er janvier	213 263 596	211 513 098	208 335 451	207 628 112	207 793 699	210 446 248	-0,3%	-1%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	11 751 097	13 177 647	13 775 754	14 104 414	15 147 451	15 232 728	5,3%	30%
- Var des autres dettes non financières (hors remboursement temporaires d'emprunts)	-600	0	600	0	0	0	-100,0%	-100%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	69 015	0	0	0	N.C.	
+ Nouveaux emprunts	10 000 000	10 000 000	13 000 000	14 270 000	17 800 000	13 000 000	5,4%	30%
<b>= Encours de dettes du BP au 31 décembre</b>	<b>211 513 098</b>	<b>208 335 451</b>	<b>207 628 112</b>	<b>207 793 699</b>	<b>210 446 248</b>	<b>208 213 520</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-2%</b>
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0	0	0	9 340 400	47 142 408	0		

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Rapporté à la population, l'encours de dette s'élève à 813 € par habitant en 2017 (la moyenne nationale des départements étant de 567 € par habitant, soit un écart de 43 %). Le département du Tarn-et-Garonne demeure, en 2017, un des départements les plus endettés de France (11<sup>ème</sup> rang).

**tableau 44 : comparaison de l'encours de dette**

DÉPARTEMENT	En cours de dette en € par habitant au 31/12/2017
19 Corrèze	1 377
05 Hautes-Alpes	1 266
15 Cantal	1 177
24 Dordogne	1 033
58 Nièvre	950
93 Seine-Saint-Denis	946
69 Rhône	924
76 Seine-Maritime	883
02 Aisne	855
04 Alpes-de-Haute-Provence	823
82 Tarn-et-Garonne	813

Source : [www.collectivites-locales.gouv.fr/cgd\\_2017.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/cgd_2017.pdf)

Le taux d'endettement<sup>23</sup> demeure très élevé sur la période. Il est 15 points au-dessus de la moyenne nationale des départements en 2017.

tableau 45 : taux d'endettement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dettes du BP au 31/12	211 513 098	208 335 451	207 628 112	207 793 699	210 446 248	208 213 520
Produits de gestion	280 031 551	291 477 926	294 733 411	294 135 850	299 391 956	289 251 322
Taux d'endettement	75,53 %	71,48 %	70,45 %	70,65 %	70,29 %	71,98 %
Moyenne nationale des départements (hors DOM-TOM)	52,10 %	50,70 %	54,90 %	53,90 %	55,90 %*	-

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

\* DGCL, d'après BP 2017

La capacité de désendettement de la collectivité est de 6,2 années en 2018 contre plus de 8 années en 2013 ; l'amélioration de ce ratio est portée par le redressement de la CAF brute.

tableau 46 : capacité de désendettement du BP

	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018	Variation annuelle moyenne
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	9 213 533	8 938 663	8 470 518	7 745 598	6 774 546	6 345 069	- 7,2 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,4 %	4,3 %	4,1 %	4,3 %	5,5 %	3,0 %	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement	200 576 179	199 086 973	194 451 105	188 427 621	178 336 630	172 853 664	- 2,9 %
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette budget principal net de la trésorerie* / CAF brute du BP)	7,8	5,6	5,9	5,0	4,4	5,2	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	211 513 098	208 335 451	207 628 112	207 793 699	210 446 248	208 213 520	- 0,3 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	8,3	5,9	6,3	5,6	5,2	6,2	

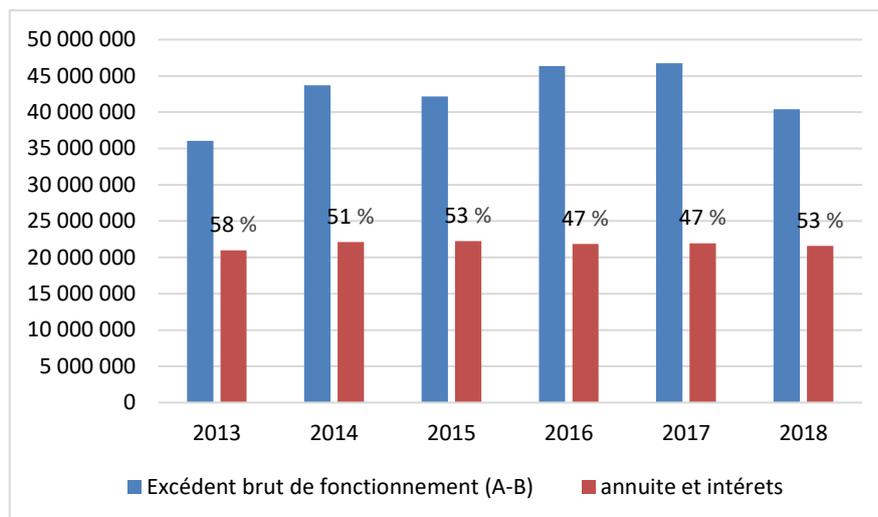
Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

\* données retraitées des indemnités de remboursement anticipé sur les exercices 2016 et 2017

#### 4.1.1.2. Un renouvellement des emprunts à hauteur au minimum de 13 M€ annuels

Le montant des annuités (intérêt + capital) est passé de 11,8 M€ en 2013 à 15,2 M€ en 2018. La charge de la dette absorbe 53 % de l'EBF en 2018. Elle limite les capacités d'autofinancement du département de manière significative.

<sup>23</sup> Encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement.

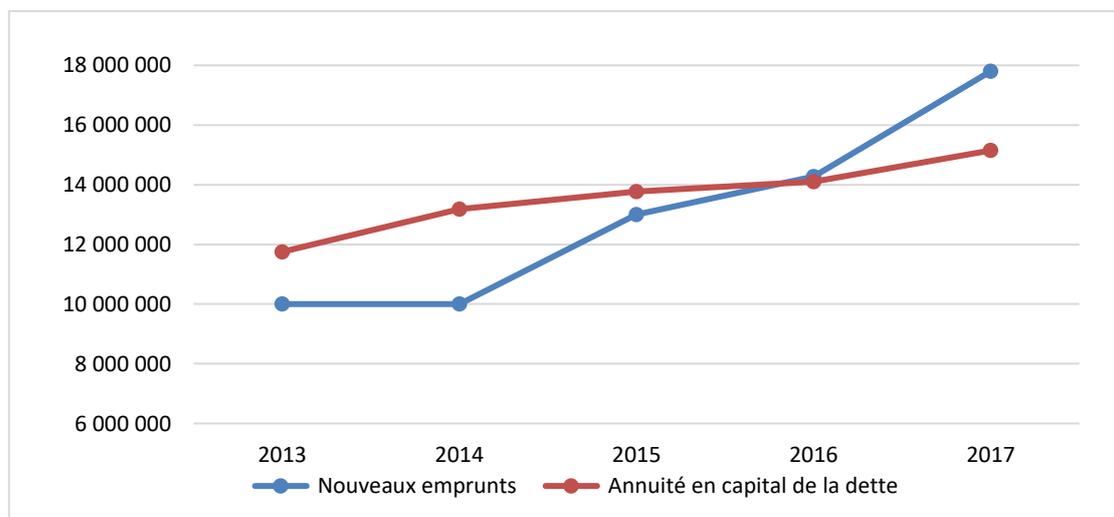
**graphique 4 : part de l'EBF consacrée à la charge de la dette**

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Le département doit dans ce contexte maîtriser son stock de dettes pour stabiliser le montant de l'annuité, ce qui n'est pas son orientation.

À compter de 2015, la collectivité s'endette à nouveau. L'accroissement de l'endettement en fin de période découle de deux phénomènes : d'une part, les renégociations d'emprunts en 2016 et 2017 majorant les nouveaux emprunts des IRA capitalisées, à hauteur respectivement de 1 270 000 € et de 4 800 000 €, d'autre part, la mise en place, déjà décrite, d'une politique d'emprunts systématisée pour un seuil minimal de 13 M€ annuel, déconnectée du besoin de financement. L'ordonnateur la justifie par sa volonté de profiter de taux très avantageux.

Ainsi, les emprunts souscrits au budget principal depuis 2015 ont été réalisés à 100 % alors qu'ils devraient être ajustés au taux d'exécution des dépenses d'équipement. En dépit d'une CAF nette très positive, le recours à l'emprunt pour un montant minimum de 13 M€ n'est pas budgétairement justifié.

**graphique 5 : évolution du stock de dettes**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

#### 4.1.2. Structure de la dette : une stratégie générale de sécurisation des taux

##### 4.1.2.1. Les opérations de renégociation et de refinancement

###### Les renégociations d'emprunts en 2015 et 2016 : une opération bénéfique pour le département

Le département a procédé à plusieurs renégociations d'emprunts en 2015 et 2016.

En 2015, la renégociation portant sur quatre emprunts contractés auprès de la Banque populaire a dégagé un gain net d'intérêts de 1 548 194 €, sans pénalités et sans étalement de l'emprunt. En 2016, la collectivité a procédé de la même manière en renégociant trois emprunts du budget principal pour un gain net d'intérêts de 1 015 088 €.

Le département a ainsi profité d'une forte baisse des taux d'emprunt sur le marché bancaire pour renégocier ses emprunts de manière opportune.

###### Le refinancement des emprunts à taux fixe : des marges budgétaires non utilisées

Le département a mis en place une gestion active de la dette en procédant à plusieurs refinancements d'emprunts sur la période. Ces derniers avaient, dans un contexte de fort endettement, deux objectifs : d'une part étaler la dette en négociant des taux plus favorables sur les emprunts à taux fixe et, d'autre part, désensibiliser certains emprunts à taux structuré avec l'appui du fonds de soutien de l'État.

Deux importantes opérations de refinancement ont ainsi été menées en 2016 et en 2017.

La première a concerné trois emprunts du Crédit agricole à taux fixe que la collectivité a étalé sur une durée plus longue en diminuant le taux d'intérêt apparent. La seconde opération a consisté à désensibiliser deux emprunts de la Caisse française de financement local (Caffil, anciennement Dexia).

Le premier refinancement des trois emprunts initiaux à taux fixe souscrits auprès du Crédit agricole a entraîné un allongement de la durée entre sept et quatre ans selon les emprunts. En dépit d'un nouveau taux d'emprunt favorable (1 %), les IRA (13,6 % du capital restant dû en 2016, soit 1,27 M€) annulent quasi intégralement le bénéfice financier global de l'opération.

De surcroît, l'allongement de la durée résiduelle de l'emprunt n'est pas en cohérence avec la politique de réduction des investissements du département sur la même période.

tableau 47 : refinancement d'emprunts du Crédit agricole en 2016

Emprunts refinancés						
Emprunt	Capital restant dû	Durée résiduelle	Taux d'emprunt	Intérêts restant au 01/10/2016	Coût total des emprunts avant refinancement	
CO7328	4 000 000	9	4,80 %	820 600	11 522 843	
CO3989	1 340 400	14	3,73 %	452 751		
CO7606	4 000 000	12	3,72 %	909 092		
Total	9 340 400			2 125 897		
Nouvel emprunt						
Emprunt	Montant total refinancé (capital restant dû + IRA)	Montant des indemnités de remboursement anticipé (IRA)	Durée du nouvel emprunt	Taux d'emprunt	Intérêts d'emprunt	Coût total du nouvel emprunt
CO9232	10 610 400	370 000	16	1,00 %	897 929	11 508 329
		400 000				
		500 000				
		1 270 000				
Bénéfice net de l'opération de refinancement						5 042 € 79

Source : CRC, d'après les données fournies par la collectivité

### Le refinancement des emprunts à taux structuré : une opération sécurisante

Le refinancement de deux emprunts SFIL à taux structuré dont le capital restant dû s'élevait à 47 142 408 € en 2017 a permis à la collectivité de solder des emprunts sensibles. Les indices de risque ont évolué du 3E et 4E vers un emprunt A1.

Il s'agit respectivement d'un emprunt de type barrière basé sur l'évolution du Libor USD 12 mois pour le premier et d'un emprunt de type produit de pente (indexé sur l'écart entre le CMS<sup>24</sup> 30 ans et le CMS 1 an).

tableau 48 : refinancement d'emprunts SFIL à taux structuré en 2017

Emprunts refinancés									
	Indice de risque	Capital restant dû	Durée résiduelle	Taux d'emprunt sans franchise de la barrière	Intérêts restant au 01/07/2017	Coût total des emprunts avant refinancement			
MPH272115EUR	4 <sup>E</sup>	24 972 955	17	4,40 %	10 987 588	66 591 431			
MON272129EUR	3 <sup>E</sup>	22 169 453	17	4,18 %	8 461 435				
TOTAL		47 142 408			19 449 023				
Nouvel emprunt									
Emprunt	Indice de risque	Montant total refinancé (capital restant dû + IRA capitalisées)	Dont Montant des indemnités capitalisées	Dont montant de l'indemnité compris dans les intérêts d'emprunts	Montant total des indemnités de remboursement anticipé	Durée du nouvel emprunt	taux d'emprunt*	Intérêts d'emprunt (incluant un part des indemnités dans le taux d'intérêt)	Coût total du nouvel emprunt
51 942 408	A1	51 942 408	4 800 000	14 675 000	19 475 000	20	3,89 %	22 789 148	74 731 557
Coût de l'opération de refinancement avant aide du fonds de soutien									8 140 125
Montant de l'aide attribué par le fonds de soutien									4 805 110
Coût net de l'opération de refinancement, aide du fonds de soutien déduite									3 335 016

Source : CRC, d'après les données fournies par la collectivité

<sup>24</sup> Constant Maturity Swap.

Pour le refinancement de ces emprunts, la collectivité a bénéficié d'une aide du fonds de soutien. La collectivité a refinancé ces emprunts sensibles en allongeant leur durée de trois ans, diminuant ainsi ses échéances. Le coût brut de l'opération, 8,1 M€, a été partiellement absorbé par l'aide du fonds de soutien, laissant à la charge de la collectivité un montant de 3,3 M€ étalé sur la durée de l'emprunt.

La chambre indiquait dans son précédent rapport que « ces prêts structurés n'ont pas été perturbés par la crise financière et bancaire du deuxième semestre 2008, ni même par celle du quatrième trimestre 2011. Au regard des conditions actuelles des marchés, le risque apparaît faible à court et moyen termes. Il semble donc difficile, en l'état actuel, de les inciter à sécuriser ces contrats mais simplement leur recommander la plus grande vigilance ».

Le refinancement de ces deux produits n'apparaissait pas indispensable en 2017, la politique de la Banque centrale européenne favorisant une maîtrise des taux. La décision de la collectivité de désensibiliser ces emprunts se fonde, semble-t-il, sur une stratégie de sécurisation de la dette favorisée par l'opportunité de bénéficier de l'aide du fonds de soutien. Cette stratégie de sécurisation a néanmoins un coût net de 3,3 M€.

4.1.2.2. Une structure de dette désensibilisée au 31 décembre 2017 mais au taux peu favorable

*Un taux fixe peu favorable ne présentant pas de marge de négociation*

Au 31 décembre 2017, la structure de la dette du budget principal est composée de 41 emprunts au taux moyen de 3,34 %. Sa durée résiduelle est de 14 ans et 3 mois.

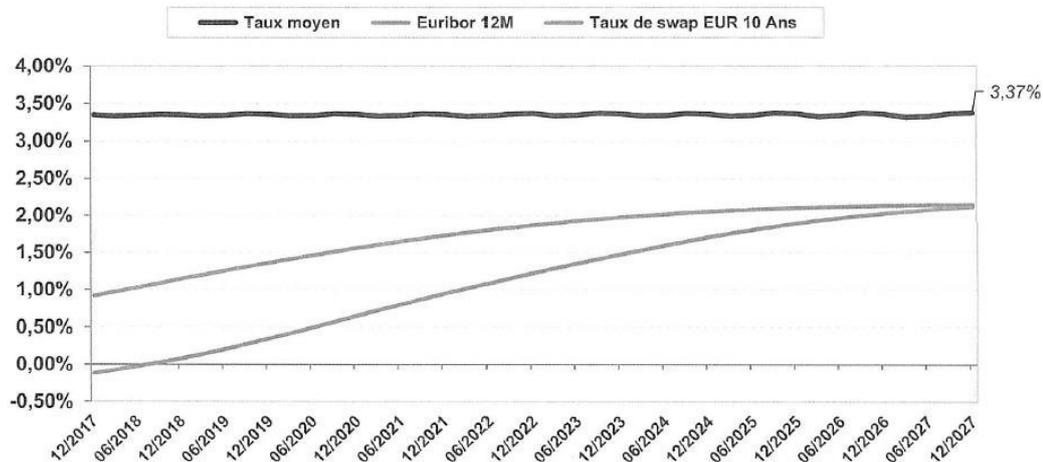
Les restructurations de dettes effectuées par la collectivité sur la période ont permis de désensibiliser la plus grande partie de ses emprunts à risque. Au 31 décembre 2013, 43,5 % de l'encours était encore composé d'emprunts présentant des risques potentiels de dégradation de leur taux. En fin de période, plus de 90 % de la dette est à taux fixe simple et 6,45 % seulement de l'encours présente un risque de multiplicateur de taux jusqu'à cinq.

Le taux moyen est supérieur au taux d'emprunt sur 15 ans (3,34 % / 1,56 %). La dette à taux fixe ne présente, par ailleurs, aucune opportunité de renégociation en raison de trop fortes pénalités actuarielles. La dette du PPP augmente le taux moyen de dette de la collectivité.

Pour une structure importante ayant recours à l'emprunt de manière récurrente tel un département, il est d'usage dans un objectif de performance de conseiller un partage « 50/50 » entre la dette à taux fixe et celle à taux variable. Le département a ainsi opté pour une politique de sécurisation des taux ne lui permettant pas de bénéficier des opportunités du marché.

graphique 6 : taux fixe de la dette

Date	31/12/2017	31/12/2016
Taux moyen de la dette (taux annuel, base 30/360)	3,34%	3,58%



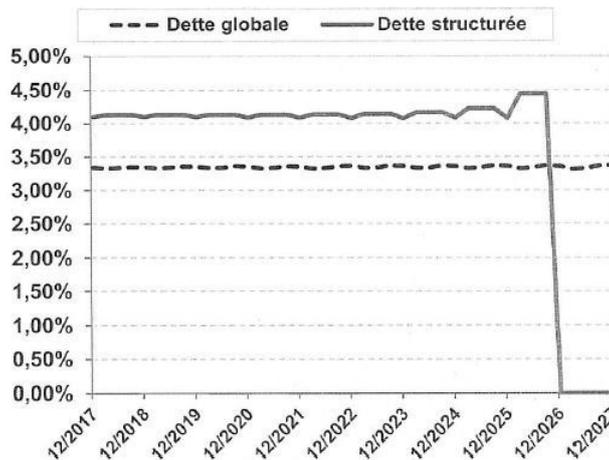
Source : Finance active du 19 septembre 2017

Dans ce contexte, le département pourrait s'orienter, en cas de remontée des taux, vers des emprunts à taux variable dans le cadre de ses prochaines consultations pour bénéficier de taux très faibles et réduire ses frais financiers à court terme, pour gagner en souplesse de gestion par l'absence d'IRA.

### Un solde de dette structurée à surveiller

Le département du Tarn-et-Garonne gère trois produits structurés dont le taux est supérieur au taux moyen de la dette globale de 75 points. Ces emprunts peuvent basculer sur des indexations défavorables et générer des surcoûts de frais financiers.

graphique 7 : taux de la dette structurée



Source : Finance active du 19 septembre 2017

En particulier, la désensibilisation de l'emprunt Dexia n° 210102, basé sur un Euribor 12M et affecté d'un coefficient de 5, pourrait être envisagée.

## **4.2. La dette du partenariat public-privé : un mode de financement onéreux**

### **4.2.1. Présentation**

Le 15 novembre 2005, le conseil général du Tarn-et-Garonne a décidé de construire un nouveau pont suspendu à Verdun-sur-Garonne pour remplacer l'ancien construit en 1931. Le contrat de PPP a été signé le 30 avril 2010 avec Vinci construction France, seule offre remise. La durée totale d'exécution du contrat est de 28 ans<sup>25</sup>, la prise de possession par Vinci ayant eu lieu, par avenant, le 31 octobre 2012.

### **4.2.2. Le recours au contrat de partenariat public-privé : une efficience économique non avérée**

La performance constitue un des critères décisifs dans le choix de la procédure du contrat de partenariat public-privé. Or, le contrat retenu ne permet pas de vérifier cet objectif.

#### **4.2.2.1. Un coût du PPP supérieur à celui du MOP**

Le département du Tarn-et-Garonne a réalisé, lors de la signature du contrat, une comparaison des coûts entre le PPP et la maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Si la collectivité en conclut que le PPP présente de nombreux avantages, cette comparaison met pourtant en évidence un coût supérieur de cette formule, à hauteur de 3,2 M€ par rapport à une MOP sur la durée globale d'exécution du contrat.

Ce montant est de surcroît minoré. Il est au minimum de 5,76 M€, la comparaison ajoutant aux coûts de la MOP des frais liés à l'abandon du PPP pour 2,56 M€. Elle n'inclut pas dans le coût du PPP certains frais générés en amont<sup>26</sup>. Enfin, elle ne tire pas les conséquences des règles de déduction de TVA favorables en matière de MOP, le PPP ne donnant pas lieu à déduction de la TVA sur les dépenses de loyer rattachées à des charges de fonctionnement.

---

<sup>25</sup> Article 4 du contrat.

<sup>26</sup> Frais de réalisation d'un rapport d'évaluation pour 21 450 €, frais d'assistance à la passation d'un PPP de 10 100 €.

**tableau 49 : comparaison MOP / PPP**

ANALYSE DES PROCÉDURES					
PPP	HT	TTC	LOI MOP	HT	TTC
Coût de la construction (base février 2010)	12 318 000	14 732 328	Coût de la construction (base février 2010)	14 199 833	16 983 000
Étude conception	805 000	962 780	- Démolition	700 000	837 200
<b>TOTAL CONSTRUCTION</b>	<b>13 123 000</b>	<b>15 695 108</b>	Avenant aléas prévisibles 5 %	744 991	891 010
<b>FRAIS FINANCIERS :</b>			<b>TOTAL CONSTRUCTION</b>	<b>15 644 824</b>	<b>18 711 210</b>
- Structure + MO + Assurance construction			<b>COÛTS ANNEXES :</b>		
+ frais financiers	3 083 000	3 687 268	à ajouter conséquences abandon PPP		
			indemnité groupement + indemnité AMO	261 145	312 330
			équipe projet 1 ingénieur + 1 CE temps plein	250 836	300 000
			75 000 € TTC x 4 ans	1 506 000	1 801 176
			frais intérêts intercalaires construction		
			Provision pour réparation ancien OA		
			Travaux retardés	125 418	150 000
<b>TOTAL À FINANCER</b>	<b>16 206 000</b>	<b>19 382 376</b>	<b>TOTAL À FINANCER</b>	<b>17 788 223</b>	<b>21 274 716</b>
<b>ANNUITÉ :</b>			Annuité 4,6 % 25 ans		1 449 551
<b>LOYER INVESTISSEMENT</b>			- Maintenance/an	45 000	53 820
- LM (loyer maintenance)	1 194 400	1 428 502	- Exploitation/an	17 000	20 332
- LRE (loyer redevance exploitation)	45 000	53 820			
	57 000	68 172			
<b>TOTAL ANNUITÉ</b>	<b>1 296 400</b>	<b>1 550 495</b>	<b>ANNUITÉ TOTALE</b>		<b>1 523 703</b>
<b>COÛT TOTAL : 1 550 495 € TTC x 25 ans</b>	<b>32 410 000</b>	<b>38 762 360</b>	<b>MONTANT TOTAL : 1 523 703 € TTC x 25 ans =</b>	<b>31 849 979</b>	<b>38 092 575</b>
- Démolition	700 000	837 200	Renouvellement peinture, accessoires	741 000	886 236
- Loyer avancé	1 000 000	1 196 000			
- assurances (refacturées l'euro/l'euro)	1 162 000	1 389 752			
<b>MONTANT TOTAL</b>	<b>35 272 000</b>	<b>42 185 312</b>	<b>MONTANT TOTAL</b>	<b>32 590 979</b>	<b>38 978 811</b>

Δ 3 206 501 soit 128 260/an

Source : ordonnateur

#### 4.2.2.2. Un taux de financement défavorable

Le 19 novembre 2010, le taux du PPP est cristallisé à hauteur de 4,81 %. Or, selon les états de dette de la collectivité, les taux obtenus étaient inférieurs (3,92 % en moyenne). De plus, avec la cristallisation des taux d'intérêt dans le cadre de ce PPP, les possibilités de renégociation sont réduites, voire impossibles, alors même que pour des emprunts de même nature et de même durée contractés directement auprès des établissements bancaires, la collectivité a pu renégocier les taux sur la période sous revue, ces derniers étant, depuis 2012, dans une dynamique baissière.

Le taux élevé du PPP s'explique aussi par le montage juridique dit de type « SPV<sup>27</sup> » retenu par la société Vinci. Ce montage s'articule autour du contrat principal et de sous-contrats dont deux contrats de financement. Il permet à la société Vinci construction France, seul actionnaire de la société de projet (SPV G), de limiter les risques à hauteur des fonds propres engagés, soit 6 % du financement (912 000 €). En contrepartie, ce montage est coûteux pour le département. En effet les emprunts que contracte la SPV G sont garantis uniquement par le projet, ce qui accentue le risque supporté par la banque comparativement à un prêt garanti par le groupe Vinci dans son ensemble. Cette situation entraîne une hausse du taux d'intérêt proposé. Si la société de projet emprunte à des taux élevés, cela se répercute alors mécaniquement sur le montant des loyers payés par la collectivité.

Le recours au PPP a uniquement permis au département, et ce jusqu'au changement de réglementation en 2012, d'externaliser une partie de sa dette dans un contexte de fort endettement. Ce contrat n'avait pas, pour autant, une efficacité supérieure, voire égale, à d'autres modes de gestion du projet.

<sup>27</sup> Special purpose vehicul.

### 4.2.3. Le contrat

#### 4.2.3.1. Le financement du projet : une avance sur loyer du département au démarrage

Le contrat prévoit, en son article 2, que le titulaire, c'est-à-dire la SPV G<sup>28</sup>, assure à ses risques et périls « la mission globale de financement, conception, construction, surveillance, entretien et maintenance de l'ouvrage objet du contrat. En outre, il est aussi chargé de construire les équipements et installations nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage et de démolir l'ancien pont. L'ouvrage comprend également les terrassements, la route d'accès, les deux carrefours sécurisés au droit des raccordements, les raccordements aux chaussées existantes ».

Le contrat prévoit que le financement du projet, d'un montant initial de 16 206 k€, est assuré par son titulaire<sup>29</sup>. Or le département verse au démarrage un loyer exceptionnel de 1 M€. Alors que le recours au PPP était motivé par l'absence de mobilisation de capital lors du lancement du projet, cette avance sur loyer entraîne une participation du département dès l'origine.

**tableau 50 : détail du plan de financement**

en k€	Montant
Capital social	912
Dette subordonnée d'actionnaire	
Cession-escompte	12 195
<b>Loyer exceptionnel A1</b>	<b>1 000</b>
Dette projet	2 099
Total ressource	16 206

Source : annexe 13

#### 4.2.3.2. La rémunération du titulaire lors de la mise en service de l'ouvrage : un loyer d'exploitation couvrant des frais de gestion

L'article 30 du contrat prévoit que le département verse des loyers au titulaire du contrat à compter de la mise en service de l'ouvrage. Ces loyers doivent couvrir les dépenses d'investissement, de maintenance, et d'exploitation.

**tableau 51 : montants prévisionnels des loyers dus par le département**

Composition des loyers	En k€ hors taxe
Loyer d'investissement	1 194,7
Loyer gros entretien renouvellement	
Loyer maintenance	45
<b>Loyer d'exploitation</b>	<b>57</b>
Total	1 296,4

Source : annexe 13 du contrat

Le loyer d'investissement couvre le financement de la conception et de la construction. Son montant est stable.

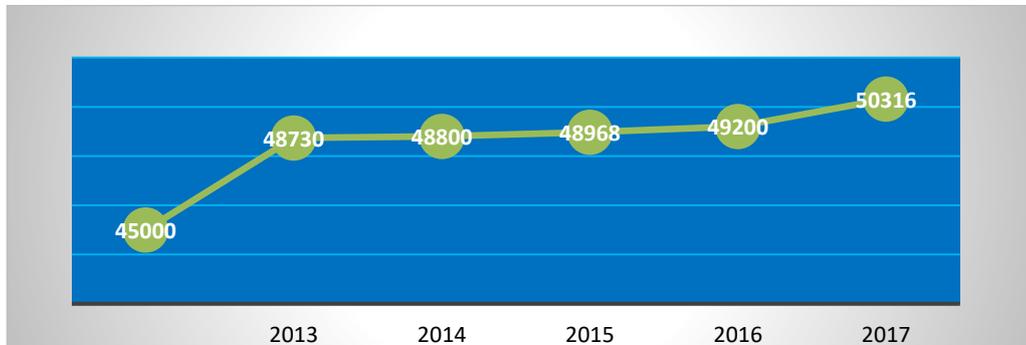
Le loyer de maintenance couvre les différentes prestations du titulaire liées à des réparations de dommages de l'ouvrage, des prestations de surveillance et d'entretien portant sur le

<sup>28</sup> La SPV G est une entité spécialement créé par la société Vinci construction France pour la réalisation du projet de construction du pont.

<sup>29</sup> Article 28 du contrat.

tablier, les pylônes, le système de suspension et ses massifs d'ancrage, etc. Son montant est indexé sur l'ICHT-F<sup>30</sup>, à partir d'une base de référence 2010 de 45 000 €. Depuis 2010, ce loyer est en augmentation constante, soit + 10,56 %.

**graphique 8 : évolution du loyer de maintenance**



Source : rapports financiers SPVG

Une redevance d'exploitation est prévue à l'article 30.2 du contrat, pour un montant total de 57 000 €. Toutefois, le titulaire du contrat n'assure pas l'exploitation de l'ouvrage. L'annexe 10 du contrat prévoit en effet : « Dès la mise en service, le conseil général assure l'exploitation du nouvel ouvrage, y compris l'entretien des voiries et des surfaces à faucher. Il conserve l'astreinte pour intervention et mise en sécurité suite à un accident »<sup>31</sup>. En pratique, l'exploitation du pont suspendu est bien réalisée par les services du département.

Cette redevance d'exploitation couvrirait, selon l'article 30 du contrat, des frais de gestion et serait plafonnée à 35 000 €. Le terme de redevance d'exploitation est impropre et entretient une confusion sur la répartition des charges entre le titulaire du PPP et le département. L'annexe 12 du contrat ajoute des charges complémentaires liées aux frais d'agent bancaire (5 000 €) et à des provisions (17 000 €) non clairement identifiées. En définitive, ce loyer couvre des frais de gestion du titulaire, dont le montant n'est pas expressément défini au contrat.

#### 4.2.3.3. Le transfert des risques non pris en charge financièrement

Le recours au contrat de partenariat permet de transférer certains risques au cocontractant privé.

Si les risques techniques et environnementaux sont bien transférés au titulaire, le coût de la police d'assurance du cocontractant privé souscrite pour chaque risque est refacturé au département, pour un montant de 1 162 000 €.

#### 4.2.3.4. Une absence de redevance du domaine public

L'occupation du domaine public donne normalement lieu au paiement d'une redevance<sup>32</sup>. Le contrat de PPP ne prévoit dans son article 8 qu'une redevance symbolique d'un euro. Or, la redevance doit être calculée en fonction de l'avantage procuré par l'occupation privative du

<sup>30</sup> Indice du coût horaire du travail dans la construction.

<sup>31</sup> Page 5 de l'annexe 10.

<sup>32</sup> Article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques. CE, *Ville de Paris*, 1998 ; CAA de Marseille, *Commune de Nice*, 2003.

domaine public<sup>33</sup>. La loi<sup>34</sup> n'admet les redevances symboliques que pour des associations, les syndicats ou les partis politiques qui ne tirent pas un avantage économique de l'occupation du domaine public.

S'agissant d'une exploitation lucrative, l'absence de redevance du domaine public apparaît non justifiée.

#### 4.2.4. La qualité de l'ouvrage

Depuis 2013, l'ouvrage fait l'objet d'inspections détaillées. Les rapports font état d'un fonctionnement « correct » de celui-ci, mais soulignent des désordres de plus en plus nombreux<sup>35</sup>.

Si le département avait mis en exergue la possibilité de bénéficier d'une nouvelle technologie en matière de protection anticorrosion, les rapports mettent en évidence la présence de rouille de manière significative sur des pièces métalliques de l'ouvrage.

L'ordonnateur regrette de ne pouvoir mettre un terme à ce contrat, et ses services s'assurent de la prise en charge par le cocontractant des désordres relevés.

## 5. LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'inscrit dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur la protection de l'enfant. Un développement spécifique sur l'organisation et le fonctionnement du centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) du Tarn-et-Garonne figure ainsi dans le chapitre 6 du présent rapport.

L'article L. 112-3 du CASF, dans sa rédaction issue de la loi de 2016, la définit ainsi : « La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. Une permanence téléphonique est assurée au sein des services compétents ».

<sup>33</sup> CE, *SIPPEREC*, 21 mars 2003.

<sup>34</sup> Article L. 2144-3 du CGCT.

<sup>35</sup> Une évolution notable de l'écaillage de la peinture sur les pièces de pont au niveau ; des larmiers de la dalle affectés par un décollement et une forte présence de rouille ; de nombreux défauts de fixations sur les capots métalliques des câbles porteurs au droit des suspentes ; une gaine fissurée sur le câble de retenue rive gauche amont ; apparition des coulures de graisse sur de nombreuses suspentes ; corrosion de la boulonnerie sur gaine PVC des câbles porteurs en partie basse avec humidité ; nombreuses zones d'écaillage de la peinture avec corrosion sur l'ensemble de la structure (poutres, pièces de pont, raidisseurs).

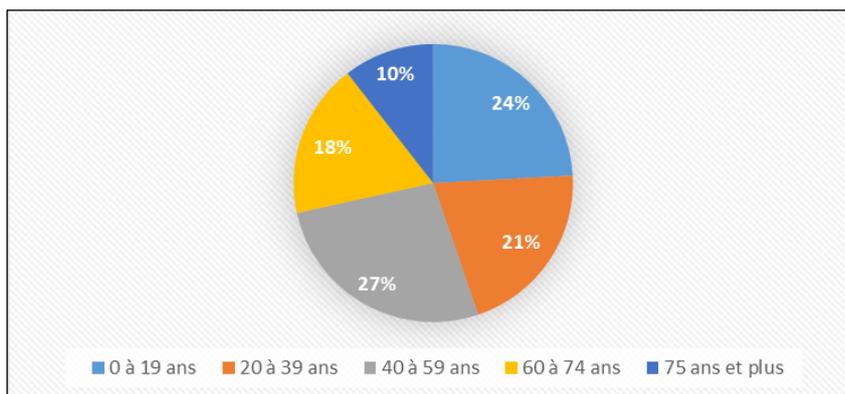
## 5.1. Un enjeu important mais une place qui reste secondaire

### 5.1.1. Le Tarn-et-Garonne : un territoire jeune, des besoins de protection infantile en augmentation

#### 5.1.1.1. La part des moins de 20 ans est en augmentation

La population devrait atteindre 325 000 habitants en 2040, selon les estimations de l'Insee.

graphique 9 : population du Tarn-et-Garonne au 1<sup>er</sup> janvier 2019



Source : Insee

En 2019, la part des moins de 20 ans dans la population du Tarn-et-Garonne est de 24,13 % contre 23,83 % au niveau national. De 2008 à 2019, cette part a légèrement progressé, de 0,18 %, alors qu'elle diminue de 0,85 % au niveau national.

Entre 2008 et 2015, la part des enfants ayant moins de six ans augmente plus fortement dans le Tarn-et-Garonne (+ 5,27 %) que dans la région Occitanie (+ 4,05 %) et qu'en France métropolitaine (+ 0,15 %).

#### 5.1.1.2. Les enfants en difficulté sur le territoire : une situation préoccupante

En 2017, le département comptait 822 enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance (ASE), soit 2 % de la tranche des moins de 20 ans. Ce taux est proche de la moyenne nationale (1,9 %).

Entre 2008 et 2017, le nombre d'enfants accueillis a augmenté de plus de 95 %, soit une progression nettement supérieure à celle constatée au niveau national (+ 20 %) ou au niveau régional (+ 38 %). Leur nombre a presque doublé en 10 ans. Parmi les enfants accueillis par l'ASE, la part des mineurs non accompagnés est en forte progression.

**tableau 52 : nombre d'enfants accueillis<sup>36</sup> à l'ASE au 31 décembre**

Nombre d'enfants accueillis à l'ASE	2008	2017	Évolution	Rang régional taux évolution
Tarn-et-Garonne	420	822	95,71 %	1
Ariège	373	427	14,48 %	11
Aude	896	1 272	41,96 %	5
Aveyron	637	701	10,05 %	13
Gard	1 777	2 463	38,60 %	9
Haute-Garonne	2 069	2 897	40,02 %	7
Gers	347	605	74,35 %	2
Hérault	2 032	2 825	39,03 %	8
Lot	252	364	44,44 %	4
Lozère	104	153	47,12 %	3
Tarn	911	1 149	26,13 %	10
Hautes-Pyrénées	541	609	12,57 %	12
Pyrénées Orientales	898	1 267	41,09 %	6
Occitanie	11 257	15 554	38,17 %	
France Métropolitaine	142 404	171 119	20,16 %	

Source : DREES

Le nombre d'enfants placés<sup>37</sup> et gérés directement par le service de l'ASE du département a crû de 118 % entre 2008 (238 enfants) et 2018 (519 enfants)<sup>38</sup>. Une part significative présente des troubles du comportement : 20 % de ceux placés en famille d'accueil et 30 % de ceux placés en établissement font, en effet, l'objet d'une orientation MDPH pour troubles du comportement.

Le département doit ainsi faire face à une augmentation rapide et forte d'enfants ayant de surcroît des besoins spécifiques.

## 5.1.2. La stratégie et les priorités du conseil départemental

### 5.1.2.1. La protection de l'enfant dans la stratégie départementale

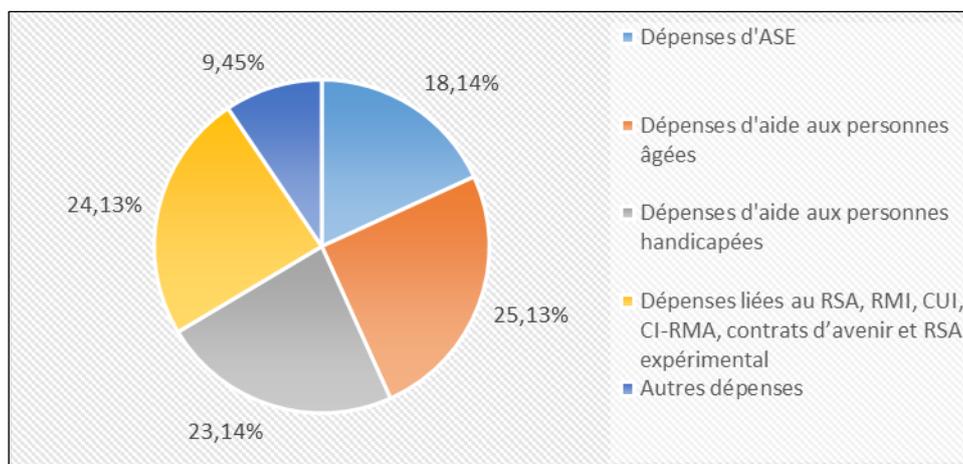
#### Le poids de l'aide sociale à l'enfance

Le poids de l'aide sociale à l'enfance dans l'ensemble des dépenses d'aide sociale du département s'élève à 18 % environ depuis 2013, à comparer à une moyenne métropolitaine de 20 %.

<sup>36</sup> Le nombre d'enfants accueillis à l'ASE regroupe les enfants placés, les jeunes majeurs et les mineurs non accompagnés en phase d'évaluation, le placement familial spécialisé géré par « La sauvegarde de l'enfance 82 », les tiers dignes de confiance, les dessaisissements au profit du juge des enfants du Tarn-et-Garonne et les accueils provisoires administratifs.

<sup>37</sup> Enfants faisant l'objet d'une mesure de placement, en établissement ou en famille d'accueil.

<sup>38</sup> Données issues du schéma départemental enfance-famille 2017-2021 (p. 90) Ces données ne concernent pas les enfants confiés à l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 », un organisme qui fournit des prestations en matière de protection de l'enfance.

**graphique 10 : les dépenses de l'aide sociale du Tarn-et-Garonne en 2016**

Source : DREES

Sur la période 2012-2016, les dépenses départementales de l'ASE connaissent un taux d'évolution de près de + 11 %, ce qui est significativement supérieur au taux d'évolution de + 4,75 % constaté au niveau national mais reste nettement dé-corrélé du taux d'évolution du nombre d'enfants accueillis (+ 95,7 %).

De la même manière, les dépenses d'investissement dans les bâtiments du secteur de l'ASE ont été résiduelles. À titre d'exemple, la construction des nouveaux locaux du CDEF n'a pas débuté alors que le projet date de 2010 (cf. chapitre 6 du rapport). Sa livraison est toutefois projetée, selon l'ordonnateur, pour le début de l'année 2021.

### Un effort de cohérence avec les autres politiques sociales

Les schémas relatifs à la protection maternelle et infantile (PMI) et à l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont réunis dans un schéma enfance-famille. Ces deux politiques sont pensées conjointement :

- l'axe stratégique n° 4 « Reconsidérer les AEMO<sup>39</sup>, consolider leurs articulations avec les AED<sup>40</sup> et accentuer le travail de prévention précoce » prévoit la mise en place d'une formation réalisée par la PMI s'adressant aux personnels de la direction de la solidarité départementale (DSD) ;
- la fiche action n° 5-1 prévoit la « réorganisation de la prise en charge de la mission agrément assistant maternel et familial », notamment au moyen d'un groupe de travail réunissant les différents professionnels concernés.

La collaboration entre la PMI et l'ASE est organisée par la mise en relation des différents services.

Les dispositifs croisés sont très limités, ce qui s'explique en partie par les périmètres des différents schémas d'organisation sociale et médico-sociale qui ne sont pas perméables. Toutefois, le schéma relatif à l'enfance et la famille intègre, dans quatre fiches actions, des problématiques liées au handicap et à l'insertion. Une équipe psycho-mobile va être mise en place, ainsi qu'une commission chargée d'évoquer les situations complexes.

<sup>39</sup> Action éducative en milieu ouvert.

<sup>40</sup> Action éducative à domicile.

Un effort de cohérence a été réalisé dans la construction des différents schémas.

5.1.2.2. Le schéma départemental sur la protection de l'enfance : une évolution bénéfique

*Le précédent schéma<sup>41</sup> 2011-2015 : un décalage avec les objectifs définis par la loi de 2007*

Le conseil départemental du Tarn-et-Garonne disposait d'un schéma d'aide sociale à l'enfance pour la période 2011-2015. Il ne comprenait que deux orientations :

- orientation n° 1 : interroger les modes d'accueils traditionnels, les nouveaux modes d'accueils et les besoins ;
- orientation n° 2 : articulation du champ socio-éducatif avec le secteur de pédopsychiatrie et le centre médico-psycho-pédagogique.

Les actions étaient limitées et avaient peu de portée opérationnelle. En effet, aucun indicateur de suivi n'était mis en place. Les actions prévues n'ont d'ailleurs été mises en œuvre que partiellement.

Au regard des priorités définies par la loi de 2007, seule la coordination des acteurs était abordée dans le schéma. Aucune autre des priorités de la loi n'était reprise, tant la déjudiciarisation des mesures que la place des actions de prévention et la diversification des modes de prise en charge.

*Le schéma départemental enfance-famille 2017-2021 : une reprise des objectifs de la loi de 2016, un schéma plus solide en bonne voie de réalisation*

Le nouveau schéma départemental enfance-famille 2017-2021 intègre l'ensemble des problématiques de la PMI et de l'ASE, qui faisaient l'objet jusqu'alors de deux schémas distincts.

Les différents acteurs de l'ASE (protection judiciaire de la jeunesse, autorités judiciaires, direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, caisse d'allocations familiales, agence régionale de santé) ont participé à sa réalisation.

Il se décompose comme suit : un bilan du schéma précédent, un diagnostic du territoire et de l'action du département, un bilan de l'offre en matière de PMI et d'ASE reliant les besoins aux actions à mener et la présentation de 11 axes stratégiques déclinés en 15 fiches actions.

Les 11 axes stratégiques sont les suivants :

- consolider le fonctionnement du centre de planification et d'éducation familiale (CPEF) sur le secteur ouest du département ;
- consolider les missions exercées par la PMI ;
- améliorer les liens entre les équipes de terrain de la DSD, les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), le soin et l'accompagnement pédopsychiatrique ;
- reconsidérer les AEMO, consolider leurs articulations avec les AED et accentuer le travail de prévention précoce ;

<sup>41</sup> Les schémas de l'enfance sont prévus aux articles L. 312-4 et L. 312-5 du CASF.

- adapter l'organisation des services de la DSD à l'évolution des exigences, notamment en ce qui concerne l'agrément des assistants maternels et familiaux ;
- adéquation de l'offre et de la demande concernant la prévention et le placement ;
- organiser et optimiser l'accueil départemental d'urgence ;
- optimiser la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) avec les partenaires concernés ;
- réactiver l'observatoire conformément aux dispositions de la loi du 14 mars 2016 ;
- éducation / insertion ;
- développer les actions de prévention.

Les fiches actions intègrent de nombreux enjeux et objectifs de la loi du 16 mars 2016.

Ainsi, l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), inactif depuis 2012, est réactivé à compter de 2018. Formellement, la collectivité prévoit pour chaque enfant la rédaction d'un « projet pour l'enfant » (PPE) respectant la trame prévue par les dispositions légales<sup>42</sup>. La commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle est installée depuis 2017 et s'est réunie trois fois au cours de l'année 2018. Le nouveau schéma intègre également le sujet de la prévention ainsi que celui de la diversification de l'offre.

En revanche, l'objectif de déjudiciarisation des mesures éducatives est indirectement et très subsidiairement abordé.

Le nouveau schéma est plus complet que le précédent en ce qu'il fixe des objectifs chiffrés et évaluables. Les fiches actions mentionnent les modalités de mise en œuvre, le public visé, le calendrier de réalisation ainsi que des indicateurs de suivi diversifiés. Certaines actions sont déjà réalisées<sup>43</sup>. Toutefois, l'absence de chiffrage financier des actions projetées est une lacune du schéma qui ne peut être compensée par la seule intégration des objectifs de ce dernier au budget principal.

## 5.2. L'organisation du conseil départemental

### 5.2.1. Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance

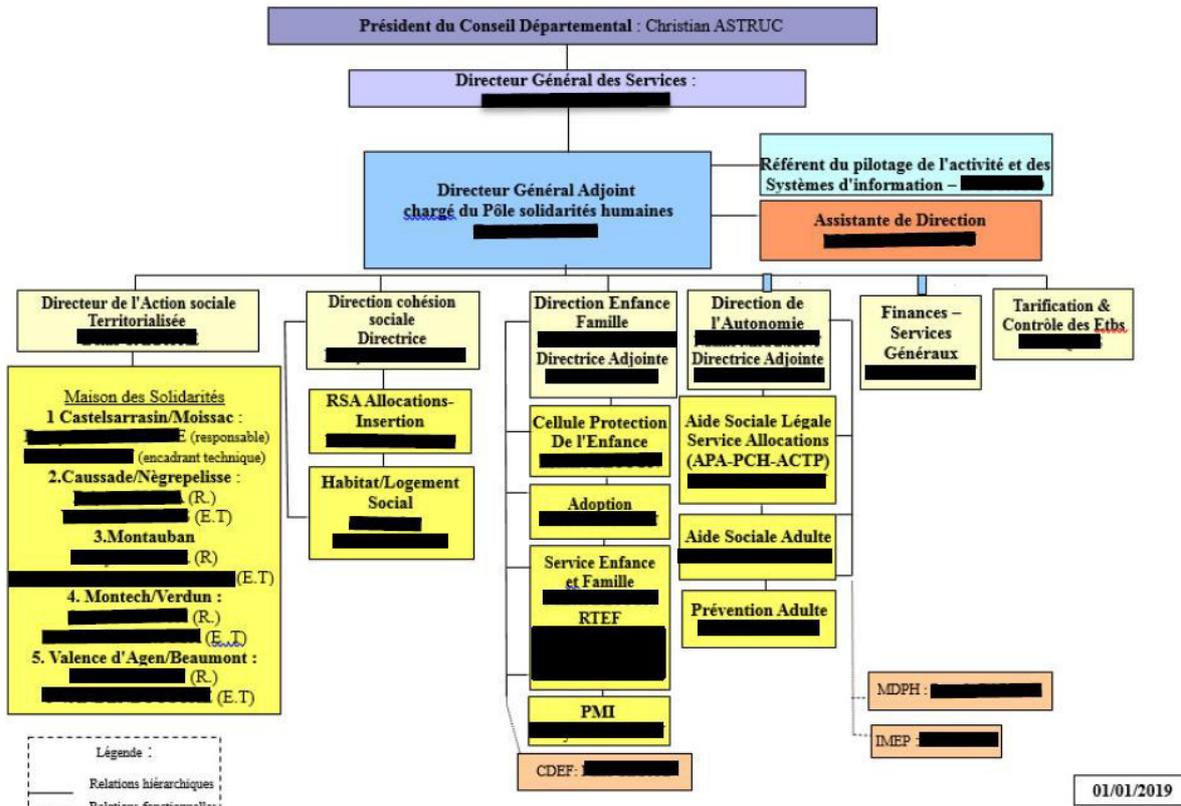
#### 5.2.1.1. Une organisation à consolider

La protection de l'enfance est confiée au pôle des solidarités humaines regroupant la gestion des différentes politiques sociales du département. La direction « enfance-famille » est dirigée par une directrice et une directrice adjointe.

<sup>42</sup> Décret n° 2016-1283 du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du CASF.

<sup>43</sup> À cette heure, la fiche 1-1 est réalisée ; la mise en service de l'équipe mobile devrait bientôt être une réalité ; la commission départementale autour des situations complexes n'est pas encore installée, ceci était prévu avant la fin 2019 ; mise en œuvre de stages croisés pour la fiche 4-1 ; l'action de la fiche 5-1 a été menée ; la fiche action 6-1 est réalisée en ce qui concerne le développement du « placement hébergement à domicile » ; la fiche action 8-1 sur les MNA est aboutie ; la fiche action 10-1 en *stand-by* ; la dernière fiche action est réalisée.

schéma 1 : organigramme du département du Tarn-et-Garonne, pôle des solidarités humaines



Source : département 82

La direction « enfance-famille » regroupe plusieurs services :

- la cellule de protection de l'enfance (CDPE), chargée du recueil, de l'enregistrement, de l'analyse et la transmission de l'information relative à la protection d'un enfant (il s'agit de la cellule de recueil des informations préoccupantes – CRIP – locale), composée de quatre agents et d'un secrétariat ;
- le service de l'adoption ;
- le service enfance et famille divisé en équipes pilotées par trois responsables techniques enfance-famille (RTEF) chargés de l'encadrement des référents placement. La création des RTEF est récente et vise à améliorer le pilotage des équipes, et à renforcer le lien avec les familles, les établissements et les autorités judiciaires. À partir de 2013, les missions de prévention et de protection ont été regroupées au sein de ce service ;
- le service chargé de la PMI et des agréments. Le médecin référent de la protection de l'enfance<sup>44</sup> est le médecin chef de la PMI. Cette mutualisation favorise la prise en charge médicale des enfants protégés, et la détection des situations de risque. Le recrutement de médecins s'avère difficile, et par suite le respect de l'obligation légale ;
- un centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF), chargé de l'accueil d'urgence.

Le CDEF a une place particulière dans l'organisation de la protection de l'enfance tirée de son histoire et du statut de la directrice relevant de la fonction publique hospitalière. Il n'est rattaché que par un lien qualifié de fonctionnel à la direction. Pourtant, le CDEF, service du département, n'a aucune autonomie juridique et financière. Cette « indépendance » n'est pas sans

<sup>44</sup> Obligation imposée par l'article 7 de la loi du 14 mars 2016. Le rôle de ce médecin est précisé dans le décret n° 2016-1503 du 7 novembre 2016 relatif au médecin référent « protection de l'enfance » pris en application de l'article L. 221-2 du CASF.

conséquence sur la conduite de la politique de l'ASE. Le positionnement du CDEF et le lien l'unissant au département doivent être clarifiés afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de la politique départementale de protection de l'enfance, et notamment la gestion de l'urgence (cf. chapitre 6 du rapport).

Le maillage territorial est organisé autour de cinq maisons départementales des solidarités qui couvrent des périmètres respectant globalement le tracé des établissements publics de coopération intercommunale. Les référents AED sont rattachés à ces maisons départementales des solidarités.

La chambre relève une difficulté d'accès au centre de planification et d'éducation familiale (CPEF) pour les populations du secteur ouest du département. En effet, le CPEF n'est présent que sur quatre sites (Montauban, Caussade, Moissac et Castelsarrasin), situés au centre et à l'est du département. Cette partie du territoire concentre pourtant de multiples problématiques sociales autour de la pauvreté, de l'isolement, et de la radicalisation<sup>45</sup>. Cette problématique a été identifiée dans le schéma de l'enfance et fait l'objet d'une fiche action<sup>46</sup>.

#### 5.2.1.2. Un règlement départemental de l'aide sociale n'incluant pas l'ASE

Le règlement départemental d'aide sociale est un document obligatoire<sup>47</sup> posant les règles d'attribution des prestations sociales relevant de la compétence de la collectivité. Le département en dispose depuis 2018 « en faveur des personnes âgées et des adultes en situation de handicap » mais il ne mentionne pas l'ASE. Cette insuffisance nuit à la transparence de la politique d'aide sociale.

#### 5.2.1.3. L'absence de projet de service de l'ASE

Le département ne dispose que de deux projets de service en matière de protection de l'enfance : l'un concerne les MNA et les jeunes majeurs<sup>48</sup> et l'autre la procédure d'agrément<sup>49</sup>. Malgré l'obligation légale, il n'y a pas de projet de service de l'ASE<sup>50</sup>. Cette lacune nuit à la coordination des politiques de protection de l'enfance et traduit un manque de vision transversale.

L'ordonnateur prévoit la rédaction d'un règlement de l'ASE et d'un projet du service de l'ASE à la fin du premier semestre 2020.

### **Recommandation**

**7. Rédiger un règlement de l'aide sociale incluant l'aide sociale à l'enfance et un projet de service de l'aide sociale à l'enfance. *Non mise en œuvre.***

<sup>45</sup> D'après l'ensemble des acteurs rencontrés.

<sup>46</sup> Fiche action 1-1 « Consolidation d'un CPEF sur le secteur ouest ».

<sup>47</sup> D'après l'article L. 121-3 du CASF : « Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département ».

<sup>48</sup> Datant de juin 2018 et couvrant la période 2019-2021, dénommé « Projet de service mission jeunesse - MNA et contrats jeunes majeurs ».

<sup>49</sup> Du 24 septembre 2018, qui concerne un service spécialisé pour l'agrément assistant maternel et assistant familial installé le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

<sup>50</sup> L'article L. 221-5 du CASF impose l'établissement d'un projet de service de l'ASE dans chaque département, et ce, depuis la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.

## 5.2.2. Les moyens de gestion de l'aide sociale à l'enfance

5.2.2.1. Les effectifs de l'aide sociale à l'enfance : le poids important des assistants familiaux

Le département a recours, en matière d'ASE, à la gestion directe et à la gestion déléguée<sup>51</sup>.

Les effectifs affectés pour la gestion directe représentent 27 % environ des agents de la collectivité en 2018.

La place des assistants familiaux y est prépondérante tant à l'ASE (plus de 70 % des effectifs) que dans l'ensemble de la collectivité départementale (près de 16 % du total des effectifs). Cette forte proportion s'explique à la fois par l'augmentation du nombre d'enfants placés et par la volonté du département de prioriser ce mode de placement. Des crédits supplémentaires ont ainsi été votés pour le recrutement de 10 nouveaux assistants familiaux en 2019. Enfin, le département doit faire face au vieillissement de ces personnels et à un besoin de renouvellement<sup>52</sup>.

En revanche, la chambre relevait la perte de 1,2 équivalent temps plein (ETP) de psychologues entre 2014 et 2017. Le suivi psychologique des enfants s'est semble-t-il affaibli, malgré le constat dressé par le département de la présence de troubles psychologiques chez de nombreux enfants. L'ordonnateur, tout en rappelant que le soin ne constitue pas une compétence du département, a créé en octobre 2019 un poste de psychologue supplémentaire.

Malgré la réactivation de l'ODPE le 19 septembre 2018, aucun personnel n'y est affecté alors que la mission de l'observatoire a été renforcée par la loi de 2016.

La CRIP a compté cinq postes jusqu'en 2018. Rapportés à 546 informations de cette nature en 2017, moins d'une information par personne et par jour est traitée<sup>53</sup>. Le nombre de postes a été porté à six.

Le département dispose de 14 travailleurs sociaux en charge des aides éducatives à domicile. En 2017, une moyenne de 50 mesures par éducateur est observée. Ce ratio est élevé. Il limite significativement le temps réellement consacré à chaque enfant<sup>54</sup> et peut constituer une des causes du recours accru aux mesures judiciaires.

<sup>51</sup> En passant par une association : La sauvegarde de l'enfance 82.

<sup>52</sup> En 2015, 30 % d'entre eux ont plus de 55 ans.

<sup>53</sup> Soit en 2017 : 546 IP / 365 jours / 5 postes = 0,3 IP à traiter par jour et par personne.

<sup>54</sup> Les associations CNAEMO, CNAPE et les fédérations des associations de protection de l'enfance estiment, en juin 2016 dans leur publication intitulée *Regards critiques sur l'AED et l'AEMO : une réponse de professionnels*, aux pages 27 et 28, qu'« une charge qui avoisine les 40 enfants rend la tâche du professionnel complexe et le conduit à des choix ». Ces associations préconisent un taux entre 20 et 30 mesures par éducateur.

tableau 53 : effectifs de la gestion directe de l'ASE au sein du Tarn-et-Garonne

Effectifs en ETP au 31 décembre (1)	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018 %
<b>Missions de pilotage protection de l'enfance</b>						
Direction	2	2	2	2	2	0,00%
ODPE (2)	-	-	-	-	-	-%
Gestion/ service support	1	1	1	1	1	0,00%
Autres	0	0	0	0	0	-%
Sous-total	3	3	3	3	3	0,00%
<b>Service ASE</b>						
Gestion administrative	7	11	11	11	12	71,43%
CRIP	5	5	5	5	6	20,00%
Cadres techniques	3	3	3	3	3	0,00%
Référents/coordonnateurs	21	21	21	21	21	0,00%
Autres (psychologues)	5	5	5	5	5	0,00%
Sous-total	41	45	45	45	47	14,63%
<b>Accueil/accompagnement en gestion directe</b>						
Assistants familiaux	219	235	225	228	224	2,28%
TS en charge des AED	14	14	14	14	14	0,00%
Effectif CDEF	30	30	30	30	30	0,00%
Autres	-	-	-	-	-	-%
Sous-total	263	279	269	272	268	1,90%
<b>1. TOTAL EFFECTIFS</b>	<b>307</b>	<b>327</b>	<b>317</b>	<b>320</b>	<b>318</b>	<b>3,58%</b>
<b>2 MASSE SALARIALE/€</b>	<b>12 180 757,78 €</b>	<b>12 990 342,26 €</b>	<b>13 568 905,01 €</b>	<b>14 121 515,84 €</b>	<b>14 144 392,79 €</b>	<b>16,12%</b>
TOTAL EFFECTIF DE LA DIRECTION ACTION SOCIALE /SOLIDARITE	ND	ND	ND	52,72%	52,82%	-%
TOTAL EFFECTIFS DU CD	1230	1235	1240	1228	1197	-2,68%

(1) Les chiffres indiqués ne correspondent pas aux ETP. Il s'agit des données en postes constants qui ne tiennent pas compte des différents remplacements dans une même année sur un poste donné.

(2) Les missions ODPE sont exercées par la direction et la gestion/service support.

Source : services du département

#### 5.2.2.2. Des dépenses en hausse avec des marges de manœuvre possibles

Les crédits mobilisés pour l'ASE augmentent de près de 3 % entre 2014 et 2018, s'établissant à 30,3 M€ en 2018.

La progression des crédits de gestion directe est de 25 % quand, inversement, les crédits de gestion externe diminuent de 13 %. Cette évolution différenciée traduit la volonté de la collectivité de renforcer le placement des enfants auprès des assistants familiaux. Le nombre de places en établissements extérieurs, dans le même temps, stagne.

La gestion directe

Elle regroupe les dépenses relatives aux allocations mensuelles, aux aides éducatives à domicile, aux assistants familiaux salariés du département, au CDEF, aux frais de gestion et de transports.

La rémunération des assistants familiaux est calculée sur la base d'une part fixe complétée d'une part variable selon le nombre d'enfants accueillis. Une sujétion exceptionnelle dans certains cas et une indemnité d'entretien complètent cette rémunération.

**tableau 54 : dépenses de l'aide sociale à l'enfance dans le Tarn-et-Garonne**

En milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018 %
Allocations mensuelles	1 384,38	1 474,04	1 448,38	1 617,44	1 549,02	11,89%
Actions Educatives à domicile (1)	16,25	13,14	5,99	10,00	5,37	-66,98%
Rémunération assistants familiaux	10 778,97	11 619,08	12 339,18	12 865,59	14 201,19	31,75%
CDEF	1 622,59	1 690,08	1 660,33	1 654,03	1 719,07	5,95%
Frais de gestion	816,72	768,23	742,17	909,95	824,72	0,98%
Frais de transport	396,24	426,61	451,94	443,24	482,43	21,75%
Contentieux	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-%
<b>Sous-Total gestion directe</b>	<b>15 015,14</b>	<b>15 991,18</b>	<b>16 647,99</b>	<b>17 500,25</b>	<b>18 781,80</b>	<b>25,09%</b>
6522 Accueil familial	267,72	278,58	221,00	319,60	269,42	0,63%
6523 Frais d'hospitalisation	39,91	27,68	2,55	8,08	15,81	-60,38%
652411 Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels (2)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-%
652412 Maisons d'enfants à caractère social	6 649,04	6 314,04	5 347,63	4 814,33	5 038,58	-24,22%
652413 Lieux de vie et d'accueil	725,11	637,76	567,88	558,00	514,04	-29,11%
652414 Foyers de jeunes travailleurs	2,07	1,19	0,47	0,85	0,66	-68,12%
652415 Etablissements scolaires	217,56	217,53	201,37	241,01	322,09	48,05%
652416 Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile	1 472,24	1 261,34	1 182,14	1 133,10	1 244,01	-15,50%
652418 Autres	5 661,19	5 765,17	5 380,39	5 364,65	5 665,70	0,08%
<b>Sous-Total gestion externe</b>	<b>15 034,85</b>	<b>14 503,30</b>	<b>12 903,44</b>	<b>12 439,62</b>	<b>13 070,32</b>	<b>-13,07%</b>
<b>Total des dépenses nettes d'ASE</b>	<b>29 468,11</b>	<b>29 521,45</b>	<b>28 447,91</b>	<b>29 099,82</b>	<b>30 340,83</b>	<b>2,96%</b>
<b>Dépenses totales d'aide sociale</b>	<b>160 718,71</b>	<b>165 534,32</b>	<b>162 884,06</b>	<b>166 667,29</b>	<b>172 912,69</b>	<b>7,59%</b>
<b>Poids dépenses ASE // dépenses totales d'aide sociale</b>	<b>18,70%</b>	<b>18,42%</b>	<b>18,14%</b>	<b>17,96%</b>	<b>18,42%</b>	<b>-1,50%</b>

(1) Il convient de préciser que le travail d'isolation des dépenses des AED dans la régie d'avances est en cours d'élaboration.  
 (2) Cf dépenses du CDEF

Source : services du département

La rémunération des assistants familiaux augmente de 3,422 M€ sur la période (soit + 32 %). Elle constitue le premier poste de dépenses de l'ASE en 2018 (plus de 46 %).

Elle est plus élevée que la rémunération moyenne accordée au niveau régional aux assistants familiaux. Il en va de même pour l'indemnité d'entretien. La délibération du 12 janvier

2017 n'a eu que peu d'effets<sup>55</sup> puisque le département n'a pas proposé de modification significative de son calcul. Les frais de transports (en hausse de 22 %) s'ajoutent à la rémunération et expliquent aussi la progression constatée.

**tableau 55 : rémunération régionale des assistants familiaux en 2016**

		Tarn-et-Garonne	Lot	Midi-Pyrénées
Accueil continu par mois	1 enfant	1 295,78 €	1 160,40 €	1 186,65 €
	2 enfants	2 050,04 €	1 837,30 €	1 992,28 €
	3 enfants	2 804,30 €	2 600,75 €	2 837,51 €
Accueil intermittent journalier	1 enfant	43,52 €	38,68 €	38,75 €
Indemnité journalière d'entretien*	Enfant de moins de 10 ans	19,34 €	13,20 €	15,60 €
	Enfant de plus de 10 ans	22,24 €	13,55 €	14,08 €
	Minimum légal**		12,32 €	

Source : données de la collectivité

\* L'indemnité journalière a été réévaluée dans le Tarn-et-Garonne en 2017 pour être portée à 5,5 SMIC horaire, soit 19,47 € pour un enfant de moins de 10 ans (22,39 € pour un enfant de plus de 10 ans).

\*\* Le minimum légal est fixé à 3,5 SMIC.

Calcul du surcoût du montant de l'indemnité journalière d'entretien vis-à-vis du minimum légal en 2018 :

19,64 € par enfant et par jour dans le Tarn-et-Garonne contre un montant minimum légal de 12,50 €

Soit + 7,14 € par enfant et par jour

Soit + 2 606,1 € par enfant et par an

Soit + 1 399 475,7 € sur l'année pour 537 places auprès d'un assistant familial

Des pratiques contribuent à augmenter le coût des assistants familiaux sans améliorer pour autant la prise en charge de l'enfant.

Ainsi, lorsque les assistants familiaux ont plusieurs employeurs, ce qui est le cas de 25 %<sup>56</sup> des assistants familiaux du département du Tarn-et-Garonne, ils perçoivent autant de parts fixes qu'il y a d'employeurs.

Chaque membre d'un couple peut exercer la profession d'assistant familial, dès lors que le logement permet d'accueillir les enfants. Les agréments sont attribués, en effet, à chaque membre du couple *intuitu personae*. L'existence de couples d'assistants familiaux est générateur d'un coût supplémentaire<sup>57</sup>, chaque assistant recevant une part fixe par employeur.

Calcul du surcoût des doubles employeurs :

2 parts fixes soit 2 591,56 €/mois en 2016, contre une seule pour 2 enfants soit 2 050,04 €

Soit + 541,52 €/mois

Soit 31 949 €/mois de salaires supplémentaires

Soit 383 396 € par an de rémunérations supplémentaires à la charge du département sur la seule base de 25 % des assistants familiaux à double employeur

Malgré tout, le placement en famille d'accueil demeure, selon les chiffres fournis par le département, d'un coût inférieur (40 € de moins par jour) au placement en établissement.

<sup>55</sup> L'indemnité passant en 2017 de 2 SMIC horaire, soit 19,52 € par enfant de moins de 10 ans (+ 15 % pour les enfants de plus de 10 ans) et par jour, à 5,5 SMIC horaire, soit 19,47 € par enfant de moins de 10 ans (+ 15 % pour les plus de 10 ans) et par jour.

<sup>56</sup> 42 assistants familiaux reçoivent au moins un enfant de deux employeurs.

<sup>57</sup> Trois couples employés en avril 2019.

Le département peut aussi recourir à des tiers dignes de confiance pour l'accueil d'enfants à protéger<sup>58</sup>. Les dépenses liées à ce mode de placement s'élèvent à 269 416 € en 2018 pour 39 tiers dignes de confiance, soit environ 19 € par journée. Cette solution de placement, la moins onéreuse, demeure toutefois marginale.

### La gestion externe

Le département fait aussi appel à des opérateurs comme des associations ou établissements extérieurs (MECS, lieux de vie). L'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » est le principal intervenant.

Les coûts de la gestion externe diminuent sur la période. Les frais d'hébergement dans les structures collectives baissent de 24 % pour les maisons d'enfants à caractère social (MECS) et de 29 % pour les lieux de vie<sup>59</sup>, les prix moyens de journée ayant diminué. Le prix de journée est d'ailleurs plus faible dans les lieux de vie<sup>60</sup>, l'encadrement y étant moins important.

Les dépenses liées aux actions éducatives en milieu ouvert diminuent de 15 %, s'établissant en 2018 à 1 244 k€<sup>61</sup>. Leur nombre reste stable.

Le département dispose d'une marge de manœuvre financière. Le prix de journée versé à l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » pour une place chez un assistant familial (123,86 €) est supérieur de plus de 30 €/jour à celui des assistants familiaux employés directement (90 €). Le mode de placement *via* cette association génère en effet des frais de gestion externe élevés (près de 11 000 € de plus par enfant et par an), intégrant les frais de structure.

#### Calcul du surcoût sur une année :

Nbre AF de La sauvegarde x 30 € par jour = 57 AF de La sauvegarde au 31 décembre 2018 x 30 €  
= 1 710 € supplémentaires par jour, soit 624 150 €\* supplémentaires par an.

\* montant minimum supposant qu'un assistant familial (AF) ne reçoit qu'un seul enfant.

Concernant le centre d'accueil et d'orientation de l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 », cette MECS particulière<sup>62</sup> génère un prix de journée (237,45 € en 2018) supérieur à la moyenne des MECS classiques (160,93 €), soit une différence de près de 28 000 € par enfant et par an. Ce surcoût est réparti sur l'ensemble des prestations fournies par l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » auprès du département par le biais d'une majoration de la tarification.

#### 5.2.2.3. L'absence d'un plan de formation unique

Il existe plusieurs plans de formation. Le CDEF dispose de son propre plan de formation, qui n'est pas articulé avec celui du département. Cette situation rend l'intervention et la

<sup>58</sup> Selon le décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole d'un enfant par un tiers.

<sup>59</sup> Les lieux de vie sont de petits établissements sociaux ou médicosociaux qui accueillent des enfants ou jeunes adultes en difficulté. Apparus à la fin des années 60, ils accueillent ces jeunes dans des conditions particulières, à petite échelle. Il s'agit d'un moyen privilégié de placement pour les cas les plus difficiles (problèmes de comportement).

<sup>60</sup> En 2018, le prix de journée moyen dans les MECS s'établissait à 160,93 € contre 130,15 € pour les lieux de vie.

<sup>61</sup> Soit en 2018 un coût de 2 042,7 € par enfant et par an pour les AEMO (1 244 010 € pour 609 AEMO suivis sur l'année).

<sup>62</sup> Si l'établissement est enregistré administrativement comme une MECS, il centre son activité autour d'un travail d'évaluation et d'orientation éducative.

coopération des acteurs complexes et peut se révéler préjudiciable pour faire émerger une « culture » commune.

Conscient du manque d'uniformisation des pratiques entre les professionnels des maisons des solidarités et ceux de l'AEMO, le département a engagé une action correctrice, en organisant des stages croisés.

Le nombre de jours de formation ASE par agent et par an est significatif sur la période ; il est de quatre à cinq jours par an, avec une offre variée<sup>63</sup>.

La chambre relève qu'aucune formation actualisée sur le PPE et sur les apports de la loi de 2016 n'a été significativement suivie par les agents (seulement trois agents formés). Ce constat peut être relié à l'absence de rédaction uniformisée des PPE par les services.

Le département respecte ses obligations légales en matière de formation des assistants familiaux<sup>64</sup>. Il dispense lui-même un stage préparatoire à l'accueil d'enfant, d'une durée de 60 heures. Le département fait appel à une association<sup>65</sup> pour la formation adaptée aux besoins spécifiques des enfants accueillis. Les assistants familiaux bénéficient aussi d'une offre de formation complémentaire<sup>66</sup>.

128 assistants familiaux salariés de l'ASE 82 sont titulaires du diplôme d'État d'assistant familial, soit seulement 57 % des effectifs au 31 décembre 2016.

#### 5.2.2.4. L'informatisation des services est inaboutie

L'informatisation des services est inaboutie ; seule celle du service de placement a été réalisée<sup>67</sup>.

Un logiciel de suivi des places disponibles ou de suivi des enfants pris en charge serait disponible depuis fin 2019, selon l'ordonnateur. Son absence conduisait à un pilotage très empirique du dispositif de protection de l'enfance.

La mise en service d'un système d'information permettant la transmission des données à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) est seulement à l'étude, en dépit de son obligation légale<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Elle oscille entre 23 formations en 2018 et 43 en 2017.

<sup>64</sup> L'article L. 421-15 du CASF dispose que « dans les deux mois qui précèdent l'accueil du premier enfant confié à un assistant familial au titre du premier contrat de travail suivant son agrément, l'assistant familial bénéficie d'un stage préparatoire à l'accueil d'enfants (d'une durée de 60 heures selon l'article D. 421-27 du CASF), organisé par son employeur, d'une durée définie par décret. Dans le délai de trois ans après le premier contrat de travail suivant son agrément, tout assistant familial doit suivre une formation adaptée aux besoins spécifiques des enfants accueillis (d'une durée de 240 heures selon l'article D. 421-27 du CASF).

<sup>65</sup> L'association régionale de santé de la sauvegarde de l'enfant, l'adolescent et l'adulte au travers de son pôle de formation « Institut Saint-Simon ».

<sup>66</sup> Ils peuvent « avoir accès à des actions de formation continue pour parfaire leur qualification professionnelle, dans les limites fixées par le décret du 9 octobre 1985, relatif à l'exercice du droit à la formation des agents non titulaires de la fonction publique territoriale ; bénéficier de stages et de préparations aux concours et examens professionnels organisés par le CNFPT ; bénéficier de formations inscrites au plan de formation de la collectivité dédié aux assistants familiaux ; et participer à des groupes de parole ».

<sup>67</sup> Avec la solution Genesis ASE, portée à la connaissance du délégué à la protection des données.

<sup>68</sup> La transmission des informations à l'ONPE et à l'ODPE étant organisée par le décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016.

**tableau 56 : schéma d'informatisation**

Services	Calendrier prévisionnel
Enfance Famille (hors placement)	Paye assistants familiaux : 2019 - 2021
Tarifification	Analyse des offres en cours Déploiement 1 <sup>er</sup> semestre 2019
Direction de la cohésion sociale (2 <sup>ème</sup> tranche Genesis)	1 <sup>er</sup> trimestre 2019
Allocation personnalisée d'autonomie & aide sociale adultes	Étude des besoins 2018 réalisée AO début 2019
MDPH	En cours, sera terminé février 2019
Placement	Terminé
PMI	2020

Source : services du département

#### 5.2.2.5. Les procédures internes à la protection de l'enfance

Des procédures internes au contrôle des missions de protection de l'enfance existent. Une procédure concerne l'activité de la cellule départementale de protection de l'enfance. Une autre concerne la phase d'observation, l'aide éducative à domicile, le contrat jeune majeur ainsi que le placement familial issu d'une mesure judiciaire. Le groupe de suivi des procédures internes de l'ASE se réunit entre deux et trois fois par an pour évaluer et actualiser les procédures. Il s'agit d'un groupe mixte incluant des agents de terrain.

#### 5.2.3. L'évaluation et le suivi de la politique de protection de l'enfance : un dispositif à améliorer

L'évaluation et le suivi de cette politique sont réalisés à l'aide de différents outils.

Les tableaux de bords retraçant l'activité de l'ASE sont incomplets. La situation des enfants confiés à l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » (environ 30 % des enfants accueillis), par exemple, n'est pas retracée dans ces documents.

Le suivi du PPE est confié au RTEF pour les enfants pris en charge par l'ASE. Pour ceux confiés à l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 », le département n'assure pas ce suivi.

Concernant la tarification, des réunions annuelles sont réalisées, favorisant la réévaluation de l'offre. La conséquence a été la baisse du prix de journée, notamment pour les MECS. Un tableau de bord de toutes les évaluations externes a également été mis en place par le service tarification et suivi des ESMS.

Le CDEF publie chaque année un rapport d'activité. Un tel rapport pourrait être étendu à l'ensemble de l'activité de la DSD. Il faciliterait la transparence et le suivi des actions en matière de protection de l'enfance.

Enfin, le département a mis en place dès 2008 un observatoire. Les missions qui lui sont confiées correspondent, formellement, aux exigences légales. Il s'agit d'établir un diagnostic départemental en protection de l'enfance, de mieux articuler les différents schémas dont notamment le schéma départemental des services aux familles de la caisse d'allocations familiales, et de suivre la mise en œuvre du schéma départemental enfance-famille 2017-2021.

Or, le rapport du 19 septembre 2018 ne porte pas sur le suivi du schéma départemental. Il se contente d'actualiser les données de la protection de l'enfance. Aucun point n'est réalisé sur la formation, aucune proposition n'est formulée, aucun avis n'est détaillé.

Selon le département, « l'absence de moyens humains et/ou financiers émanant de l'État pour la mise en service de l'ODPE a pu poser des difficultés ». Cette difficulté est réelle : aucun effectif, aucun moyen financier ne sont réellement affectés à la structure.

### 5.3. Les partenariats

#### 5.3.1. L'articulation de l'aide sociale à l'enfance avec l'autorité judiciaire : une déjudiciarisation non aboutie

##### 5.3.1.1. Les relations avec les services judiciaires

Dans le Tarn-et-Garonne, deux organismes tiennent une place essentielle dans la politique de la protection de l'enfance : le département et l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 ». Cette originalité a des conséquences sur les relations entre les services du département et les autorités judiciaires. Le département n'est pas, pour les services judiciaires, l'unique interlocuteur. Ainsi, la maîtrise de cette politique lui échappe partiellement alors même qu'il en est le chef de file.

Sur le plan stratégique, les autorités judiciaires sont associées à l'ODPE. Elles participent aux réunions de la CDPE (la CRIP locale), ce qui favorise la coordination des acteurs. Toutefois, elles n'ont pas été associées à l'établissement du schéma départemental enfance-famille.

Sur le plan opérationnel, aucune information actualisée sur les places disponibles n'est adressée systématiquement aux autorités judiciaires<sup>69</sup>. Il est vrai que le département ne dispose pas d'un suivi en temps réel du nombre de places disponibles en matière de placement<sup>70</sup>. Le partage de l'information reste encore très empirique et gagnerait à être automatisé.

L'article L. 223-1 du CASF impose la création d'une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE. Dans le Tarn-et-Garonne, elle a été installée le 13 décembre 2017. Cette commission s'est ensuite réunie trois fois en 2018 et a examiné la situation de 38 enfants<sup>71</sup>. Le département respecte ses obligations légales en la matière et les autorités judiciaires participent activement à cette commission.

Le département doit examiner, tous les deux ans, l'opportunité d'autres mesures que le placement en assistance éducative. L'examen est réalisé un an après leur placement pour les

<sup>69</sup> Propos de l'ordonnateur.

<sup>70</sup> C'est une cellule de recherche au sein de la direction « enfance famille » qui est chargée d'identifier le nombre de places disponibles à un instant T. Les MECS adressent au département un état de présence hebdomadaire mais aucun logiciel de réseau ne permet de connaître précisément le nombre de places disponibles. L'association de la sauvegarde 82 a pour projet la mise en place d'un logiciel permettant la création d'un dossier numérique relatif au suivi des usagers. Le département gagnerait à s'impliquer dans ce projet qui peut être un moyen, pour lui, de reprendre la main sur la politique de l'enfant.

<sup>71</sup> 9 de plus de 2 ans et pour lesquels il existait un risque de délaissement parental, 29 de moins de 2 ans.

enfants de moins de deux ans<sup>72</sup>. Cette dimension n'est pas encore traitée dans le département. L'opportunité d'instaurer d'autres mesures que le placement est étudiée uniquement à la fin des mesures.

Enfin, l'activité contentieuse du département est nulle en matière d'ASE.

### 5.3.1.2. La progression des mesures judiciaires

Les lois des 5 mars 2007 et 14 mars 2016 ont fixé un objectif de réduction de la part des mesures judiciaires de protection des enfants par rapport aux mesures administratives. En 2018, elles représentent néanmoins plus de 75 % du total des mesures prises.

De surcroît, le nombre de mesures judiciaires prononcées progresse sur la période (+ 6,31 %) alors que le nombre de mesures administratives régresse fortement (- 28 %).

**tableau 57 : évolution des mesures judiciaires et administratives dans le Tarn-et-Garonne**

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018 %
Nombre de mesures issues d'une décision de justice	983	1 000	970	1 070	1 045	6,31%
Nombre de mesures issues d'une décision administrative	467	327	350	341	337	-27,84%
TOTAL	1 450	1 327	1 320	1 411	1 382	-4,69%

Source : services du département

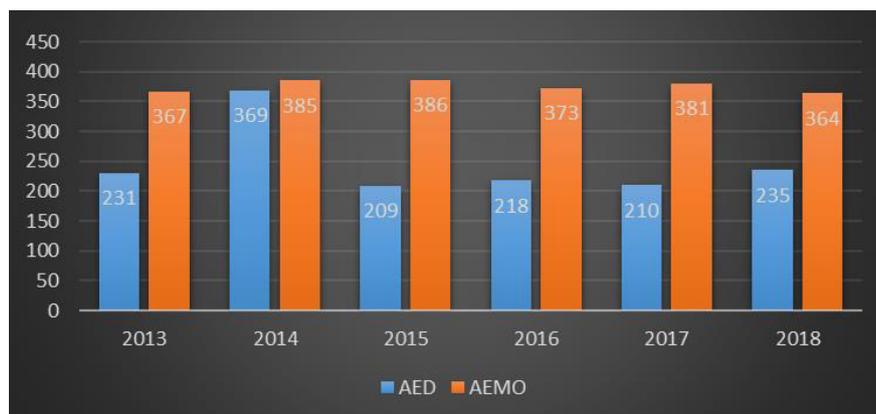
Le département explique cette situation par l'existence d'une « culture du placement »<sup>73</sup> chez les éducateurs.

Si l'on examine les mesures selon leur nature, la répartition entre les administratives (AED) et judiciaires (AEMO) est de 39 % / 61 % pour les mesures éducatives en 2018. Cette répartition est stable depuis 2013.

<sup>72</sup> Le décret du 30 novembre 2016 relatif au délai de placement prévu à l'article L. 227-2-1 du CASF prévoit : « Tous les deux ans, le service départemental de l'aide sociale à l'enfance examine l'opportunité de mettre en œuvre d'autres mesures que le placement en assistance éducative pour tout enfant qui lui a été confié en application de l'article 375-3 du code civil depuis deux ans.

Pour les enfants âgés de moins de deux ans à la date à laquelle ils ont été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance, l'examen prévu à l'alinéa précédent a lieu un an après qu'ils ont été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 375-3 du code civil puis un an après ».

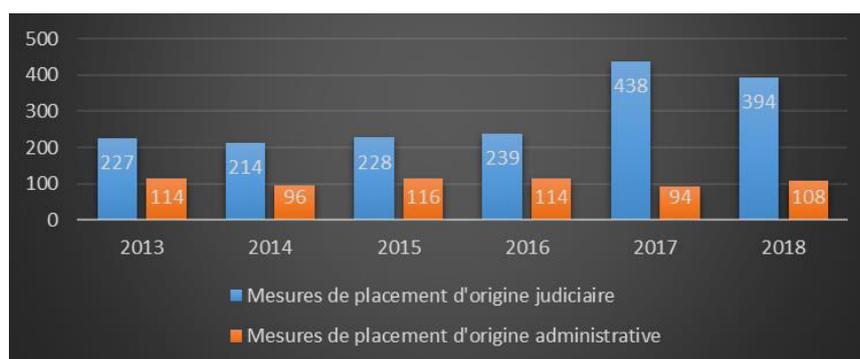
<sup>73</sup> « Historiquement et notamment depuis un évènement dramatique (décès d'un mineur) intervenu en 2004, les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux tendent vers un recours au placement dominant. Partant de ce constat, et dans le cadre du schéma départemental 2017-2021 dont le volet prévention a été étoffé par rapport aux précédents schémas, la volonté de la collectivité est clairement de renverser la tendance en mettant l'accent sur les volets administratif et prévention. Toutefois, cela prend du temps car cela passe par un changement de culture dans les pratiques des travailleurs sociaux. L'avancement de la mise en œuvre de la fiche action 4-1 du schéma départemental, portant sur AEMO-AED et travail de prévention précoce, vient illustrer ce changement de culture en cours ».

**graphique 11 : évolution de la part des différentes mesures éducatives de 2013 à 2018\***

Source : CRC selon les données de l'ordonnateur

\* au 31/12

Elle est de 22 % / 78 % pour les mesures de placement en 2018, qui sont majoritairement judiciaires. La part des mesures judiciaires a même augmenté de près de 12 points depuis 2013 (66 %).

**graphique 12 : évolution du nombre de mesures de placement en fonction de leur origine au 31 décembre**

Source : CRC selon les données de l'ordonnateur

### 5.3.2. L'articulation de l'aide sociale à l'enfance avec l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » : un partenaire autonome

L'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » est une association relevant de la loi de 1901.

Elle intervient en matière de protection de l'enfance, principalement dans le département du Tarn-et-Garonne, au travers de la gestion d'établissements ou de services sociaux et médicaux-sociaux :

- un service d'investigation éducative, habilité à réaliser des mesures judiciaires d'investigation éducative. Il s'agit, pour ce service, de transmettre au magistrat les informations relatives à l'enfant inscrit dans une procédure d'assistance éducative afin que le juge estime au mieux l'opportunité d'une intervention judiciaire ;
- un service d'action éducative en milieu ouvert ;
- un centre d'accueil et d'orientation, qui est une MECS particulière, chargé de construire un projet d'orientation pour le jeune concerné ;

- un service d'accueil familial, d'une capacité de 100 places<sup>74</sup>. Il est doté d'un dispositif spécifique de visites médiatisées depuis 2013<sup>75</sup> ;
- un centre éducatif fermé qui constitue une alternative à l'emprisonnement des jeunes ;
- un espace médiation-famille, chargé de mettre en place des mesures de médiation judiciaire ou conventionnelle, dans lesquelles un tiers intervient afin d'instaurer une communication au sein de la famille et d'aider à la gestion des conflits ;
- un service point-rencontre point-échange, chargé d'organiser les modalités d'exercice du droit de visite telles que fixées par le juge aux affaires familiales ;
- un institut de formation enfance-famille.

L'association jouit d'une certaine autonomie en tant qu'opérateur. Or, le département est légalement le chef de file de la politique de protection de l'enfance. Il ne s'inscrit pas avec l'association dans une logique de contractualisation pluriannuelle autour d'objectifs, de type CPOM<sup>76</sup>. L'ordonnateur précise que cette contractualisation est envisageable à l'horizon de 2021.

Les relations avec l'association sont encadrées uniquement par des protocoles d'application, comme celui passé le 12 octobre 2018 définissant les relations entre le pôle solidarités humaines du département et le service d'AEMO de l'association<sup>77</sup>.

Bien que cela fasse partie de ses prérogatives, il ne supervise pas les mesures d'AEMO, directement traitées par le magistrat avec le service de l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 ». Cette mesure échappe au suivi du PPE par le département.

Ce protocole d'octobre 2018 articule les relations de ce service avec les maisons départementales des solidarités mais omet la question des informations préoccupantes<sup>78</sup>. Leur traitement n'est donc pas organisé.

L'association effectue des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) pour lesquelles elle recommande une orientation. 50 % des MJIE aboutissent à une AEMO. Le risque que l'opérateur, seul chargé des AEMO, s'autoalimente est réel, même si chacun considère, qu'en pratique, l'association ne propose que des mesures fondées. Ce risque doit néanmoins être examiné par le département.

Les enfants confiés au service de l'accueil familial de l'association le sont à l'issue d'une mesure judiciaire de placement direct. Le département est alors informé du placement, mais il n'assure aucun suivi. Sa prise en charge est exclusivement financière. L'association prévoit la création d'un logiciel permettant le suivi du parcours des enfants, sans associer le département à cette initiative.

<sup>74</sup> 92 pour des mineurs, 8 pour de jeunes majeurs.

<sup>75</sup> Selon l'article 375-7 du code civil, le juge peut, « par décision spécialement motivée, imposer que le droit de visite du ou des parents ne peut être exercé qu'en présence d'un tiers qu'il désigne lorsque l'enfant est confié à une personne ou qui est désigné par l'établissement ou le service à qui l'enfant est confié ».

<sup>76</sup> Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens est un contrat administratif par lequel un organisme gestionnaire d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux s'engage auprès d'une autorité de tarification sur une période pluriannuelle pour, en fonction des objectifs d'activité poursuivis par ses établissements, bénéficier d'allocations budgétaires correspondantes.

<sup>77</sup> Le « protocole relatif aux articulations partenariales entre les services du pôle solidarités humaines et l'association de sauvegarde de l'enfance de Tarn-et-Garonne, service AEMO », d'octobre 2018, précise que « le directeur du service d'AEMO est garant de la mise en œuvre de la décision judiciaire ».

<sup>78</sup> Seule la mention « À retravailler » apparaît dans cette partie du protocole.

Lorsque l'enfant est placé auprès du centre d'accueil et d'orientation<sup>79</sup>, service de l'association, le projet d'orientation futur est géré en interne par l'association, sans intervention du département.

L'association est dotée d'un dispositif de visites médiatisées, d'un espace enfance-famille et d'un service point-rencontre point-échange. Il s'agit de services exerçant des missions similaires à celles du CDEF qui rencontre des difficultés pour leur réalisation (cf. chapitre 6 du présent rapport). Des échanges en la matière seraient opportuns dans une logique de complémentarité et de mutualisation.

Le Tarn-et-Garonne dispose d'un protocole de développement de la médiation familiale et des espaces de rencontre, actualisé le 13 décembre 2016. L'objet de ce dispositif est d'élaborer un référentiel commun, de favoriser le cofinancement et d'articuler l'action de chacun. L'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » devrait y être associée.

### 5.3.3. Les autres partenariats

#### 5.3.3.1. Le schéma stratégique : une large mobilisation des acteurs

Le schéma départemental enfance-famille 2017-2021 a été construit avec la participation de la protection judiciaire de la jeunesse (la PJJ, service déconcentré), de l'agence régionale de santé et de la caisse d'allocations familiales.

Le département a conclu des partenariats en matière de prévention spécialisée, contribuant au développement d'actions menées en milieu ouvert par des éducateurs de rue<sup>80</sup>.

La coopération avec les MDPH n'est pas formalisée<sup>81</sup> et la commission sur les situations complexes n'existe pas encore. Son installation prévue dans le schéma départemental a été repoussée à fin 2019<sup>82</sup>.

#### 5.3.3.2. Les partenariats formalisés

##### Les relations avec les services de l'État : un partenariat à renouveler et à renforcer

Si le conseil départemental du Tarn-et-Garonne s'est engagé en signant plusieurs protocoles avec l'État, les plus anciens n'intègrent toutefois pas les modifications apportées par la loi de 2016, ou sont arrivés à échéance sans être reconduits.

Le 15 décembre 2008, un protocole d'accord partenarial relatif à la protection de l'enfance est signé par le département, l'État, les autorités judiciaires, l'éducation nationale, la protection judiciaire de la jeunesse, l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 », et la directrice

<sup>79</sup> Le 23 mars 2015, la DSD et le centre d'accueil et d'orientation dirigé par l'association La Sauvegarde de l'enfance 82 ont signé un protocole dit « d'articulation ».

<sup>80</sup> Une action prévue dans les contrats de ville de Moissac Terres de Confluences et du Grand Montauban. Des partenariats sur la prévention spécialisée sont prévus par la loi (article L. 121-2 du CASF).

<sup>81</sup> Absence d'action en lien avec les MDPH dans le cadre du dispositif « réponse accompagnée pour tous » et aucun protocole ne lie ces structures au département. Il s'agit d'une démarche nationale visant à proposer une réponse individualisée à chaque personne handicapée dont la situation le nécessite.

<sup>82</sup> Aucun dispositif particulier de concertation pour les situations « complexes » n'est actuellement installé. Cela fait l'objet d'une fiche action 3-2, qui prévoyait l'installation d'une commission dès l'adoption du schéma. Les services du département la prévoyaient plutôt fin 2019. La signature d'un protocole était prévue.

départementale de l'enseignement catholique. Il encadre la répartition des compétences entre le département et les autorités judiciaires, les conditions de saisine de ces dernières, le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes, les missions, l'organisation et la composition de la CRIP, de l'ODPE. Ce protocole doit être réactualisé en incluant les changements apportés par la loi de 2016.

En 2011, le département et l'État<sup>83</sup> ont conclu une convention pluriannuelle de cinq ans visant à harmoniser les audits réalisés sur les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Cette convention étant arrivée à échéance, son renouvellement serait nécessaire.

Plus récemment, le 15 novembre 2018, le département, l'État et les autorités judiciaires ont signé un protocole visant à articuler leur action vis-à-vis des mineurs non accompagnés.

Enfin, quatre contrats locaux de santé<sup>84</sup> ont été conclus avec l'agence régionale de santé. L'ouest du département n'est pas concerné, cette absence étant à rapprocher des difficultés observées sur ce territoire en matière de prévention.

### Les relations avec les autres acteurs

Un protocole a été signé en 2015 entre le CDEF et la direction des solidarités du département. L'existence de ce document révèle la particularité du CDEF, service du département, pourtant perçu comme un partenaire extérieur (cf. chapitre 6 du rapport).

Un protocole de partenariat entre le service « enfance-famille » et les MECS datant de 2015, a été modifié en 2018<sup>85</sup>. Le nouveau protocole est plus complet et institue des échanges plus systématiques. Le contrôle du RTEF sur l'évolution du PPE est renforcé ; il est désormais responsable de l'orientation en établissement et du PPE. Toutefois, la synthèse réalisée à la fin du placement disparaît. Or, un bilan du placement permettrait un meilleur accompagnement.

### Recommandations

**8. Mettre en place un dispositif permettant au conseil départemental d'être informé en temps réel du nombre de places disponibles, en matière de placement des enfants, par organisme. *Totalement mise en œuvre.***

**9. Adopter une contractualisation de type contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec les établissements et services d'accueil et l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 ». *Non mise en œuvre.***

<sup>83</sup> Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse sud.

<sup>84</sup> Le contrat territorial de santé définit l'action assurée par ses signataires, leurs missions et leurs engagements, les moyens qu'ils y consacrent et les modalités de financement, de suivi et d'évaluation. Cet instrument n'est pas obligatoire mais permet l'articulation des actions de chacun et une concertation favorisant l'efficacité des politiques de santé.

<sup>85</sup> Il mentionne explicitement des délais à respecter, place le RTEF comme responsable de l'orientation en établissement et du PPE, mentionne explicitement le document individuel de prise en charge et le projet personnalisé qui doivent être réalisés par l'établissement. Il contient également les modalités d'exercice et d'évolution du droit de visite et d'hébergement, ainsi que la question des évaluations. La question de la fin de l'accueil disparaît dans la nouvelle version du protocole. L'obligation d'information des événements majeurs concernant l'enfant est renforcée.

## 5.4. La structuration de l'offre : un dispositif sous tension

### 5.4.1. L'état et l'évolution de l'offre : Un dispositif sous tension évoluant à la marge

Le département est confronté à une forte augmentation du nombre d'enfants relevant d'une mesure de protection, ce qui a provoqué une saturation de l'offre disponible et l'a conduit à renouveler et à ajuster son offre de protection.

L'action du département a d'abord consisté en une augmentation des capacités d'accueil : en matière d'AEMO, les capacités de l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 » ont été augmentées de 60 mesures supplémentaires en 2015 ; 91 assistants familiaux ont été recrutés depuis 2014 et 10 étaient prévus en 2019.

L'ensemble des dispositifs d'accueil sont en tension, avec un taux d'occupation supérieur à 100 % pour la plupart.

**tableau 58 : taux de mesures éducatives ou de placement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (2016)**

	Mesures d'ASE (placements et actions éducatives) En % des 0-20 ans		Part des mesures de placement dans le total des mesures d'ASE		Part des actions éducatives à domicile dans l'ensemble des actions éducatives		Part des mesures administratives dans les mesures de placement		Part des placements directs dans les mesures de placement	
	En %	Rang	En %	Rang	En %	Rang	En %	Rang	En %	Rang
Tarn-et-Garonne	2,0	44	55,9	79	38,0	64	19,9	56	16,6	91
Occitanie	2,0		52,8		41,4		22,3		8,6	
France métropolitaine	1,9		50,8		31,4		20,3		9,0	

Source : DREES

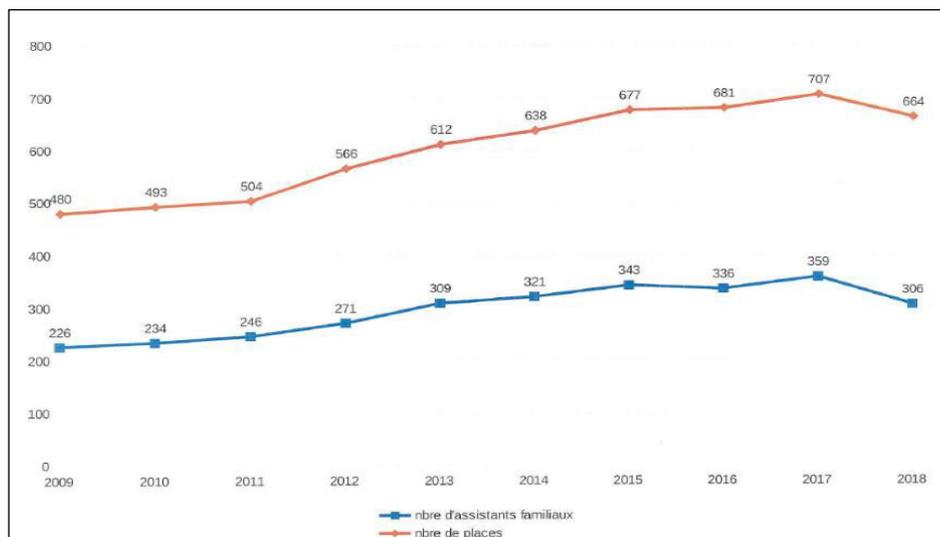
Le département favorise plus fortement les mesures de placement. L'accueil familial est le mode de placement privilégié. Plus de 75 % des enfants placés le sont ainsi auprès de familles d'accueil. Les MECS<sup>86</sup> concentrent pour leur part 20 % des enfants placés et les lieux de vie<sup>87</sup> moins de 2 % desdits enfants.

La répartition des enfants au sein des familles d'accueil n'est pas optimale. Près de 14 % des assistants familiaux n'atteignent pas leur capacité d'accueil quand, dans le même temps, plus de 20 % d'entre eux accueillent plus d'enfants que ne le permet leur agrément. Cette situation s'explique en partie par la volonté de garder ensemble les fratries.

Le nombre de places potentielles chez les assistants familiaux augmente sur la période. Cela traduit des difficultés de recrutement que le département tente de compenser en augmentant le nombre de places par assistant. Il est observé que si le nombre d'assistants familiaux agréés a augmenté de 16 % entre 2013 et 2017, il a chuté de 15 % en 2018.

<sup>86</sup> L'orientation vers l'établissement est privilégiée lorsque le recours au plateau technique de l'établissement est incontournable pour des mineurs âgés de plus de 12 ans notamment.

<sup>87</sup> Les lieux de vie peuvent constituer une solution de placement pour les mineurs qui posent des problèmes en établissement et en famille d'accueil.

**graphique 13 : évolution du nombre d'assistants familiaux agréés et du nombre de places d'accueil potentielles (2009-2017)**

Source : ordonnateur

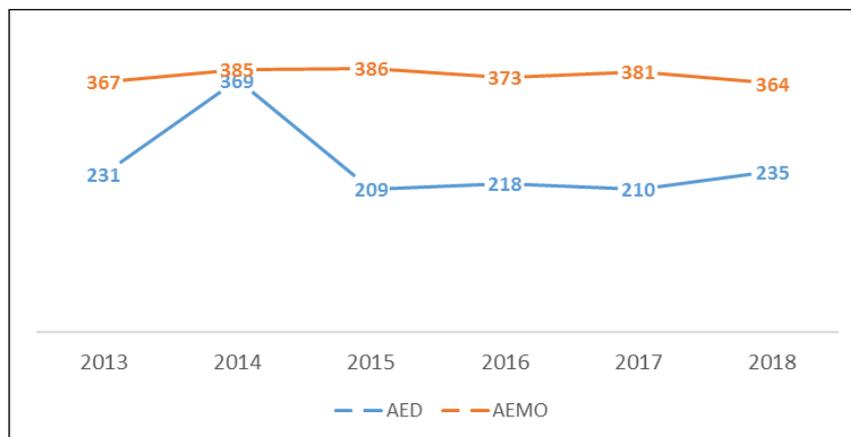
Les familles d'accueil mais aussi les MECS et lieux de vie du département accueillent des enfants originaires d'autres départements. Les MECS accueillent 30 % d'enfants originaires d'autres départements dont 25 % venant de la Haute-Garonne. Les lieux de vie accueillent 62 % d'enfants issus d'autres départements dont 31 % de la Haute-Garonne.

Seul le CDEF connaît une sous-occupation avec une moyenne de 76 % entre 2013 et 2018 pour les mineurs et de 63 % pour les jeunes majeurs. Cette situation apparaît paradoxale au regard de la vocation d'accueil d'urgence de cette structure (cf. chapitre 6 du rapport).

Le placement auprès d'un tiers digne de confiance représente moins de 2 % des mesures de protection. Peu utilisé, il ne constitue pas à ce stade une alternative au manque de places.

En ce qui concerne les mesures éducatives, la répartition entre les AEMO et les AED au sein des mesures éducatives reste globalement la même sur la période, avec la prédominance des premières<sup>88</sup>. La nouvelle capacité de réalisation des AEMO ne suffit pas à absorber les besoins, le dispositif étant sous tension constante. Les AEMO sont pourtant réalisées à partir d'un nombre réduit de visites à domicile, augmentant ainsi le nombre d'enfants pris en charge au détriment de la qualité de leur suivi.

<sup>88</sup> Pour plus de 60 % de l'ensemble des mesures éducatives.

**graphique 14 : évolution du nombre d'AED et d'AEMO au 31 décembre**


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

La collectivité a voulu ensuite diversifier son offre pour répondre aux problématiques rencontrées par les publics accueillis, notamment de troubles du comportement. À cet effet, la mise en place d'une équipe mobile pédopsychiatrique est prévue par le schéma départemental enfance-famille.

Dans ce même schéma est organisé le développement du « placement hébergement à domicile » (PHD), un mode qui prépare l'enfant à l'entrée et à la sortie du dispositif de protection. Le PHD est aussi utilisé par les juges des enfants en substitut des AEMO renforcées<sup>89</sup>, dont ils déplorent l'absence. Le PHD est plus coûteux puisqu'il suppose des places en MECS. En matière de prévention, le département essaie aussi d'optimiser l'intervention des techniciennes en intervention sociale et familiale.

#### 5.4.2. L'accueil d'urgence : un dispositif à renforcer

Le département a l'obligation de répondre à toute situation d'urgence concernant un mineur. Il rencontre des difficultés à remplir cette obligation.

Avec 16 places, le CDEF est l'acteur majeur du traitement des situations d'urgence. Or, en 2018, le département a refusé 91 mises à l'abri dont près de 75 % pour cause de saturation des places au sein des dispositifs d'accueil. Le CDEF ne remplit que partiellement son rôle, malgré un taux d'occupation laissant des marges de manœuvre (cf. chapitre 6 du rapport).

#### 5.4.3. Le contrôle et l'accompagnement des établissements d'accueil et des assistants familiaux

En vertu des articles L. 313-13 et L. 313-20 du CASF, le département contrôle, conjointement avec la protection judiciaire de la jeunesse, les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Or, sur la période sous revue, seulement deux MECS et deux lieux de vie ont été contrôlés, ce qui apparaît très insuffisant. Toutes les autorisations ont été néanmoins renouvelées.

<sup>89</sup> Une AEMO correspond à une visite dans la famille de l'enfant toutes les 3 semaines quand une AEMO renforcée multiplie ces passages (1 ou 2 visites par semaine).

Concernant les assistants familiaux, le département a mis en place un service spécialisé pour la délivrance des agréments, le 1<sup>er</sup> octobre 2018. Cette centralisation évite de multiplier les interlocuteurs. La procédure est conforme à la réglementation. La reconduction de l'agrément est automatique lorsque l'assistant familial obtient le diplôme d'État. Dans le cas contraire, le renouvellement se fait tous les cinq ans.

Le contrat de travail signé par l'assistant familial ne mentionne pas de modalité de contrôle de l'activité. Dans les faits, la fréquence des contrôles est limitée et ceux effectués n'ont pas révélé d'anomalie majeure dans l'exécution des missions. Sur la période, le licenciement d'un assistant familial n'a jamais résulté d'une sanction disciplinaire.

**tableau 59 : nombre et motifs des licenciements d'assistants familiaux dans le Tarn-et-Garonne**

MOTIFS	2014	2015	2016	2017	2018
<b>LICENCIEMENTS</b>					
Invalidité et absence de reclassement		2		1	2
Hors département - éloignement géographique	4	4	3	4	1
Absence d'enfant à confier au vue des possibilités d'accueils	2	1	1	12	9
Absence de places d'accueils disponibles	4	1		3	
Absence d'agrément		1			2

Source : ordonnateur

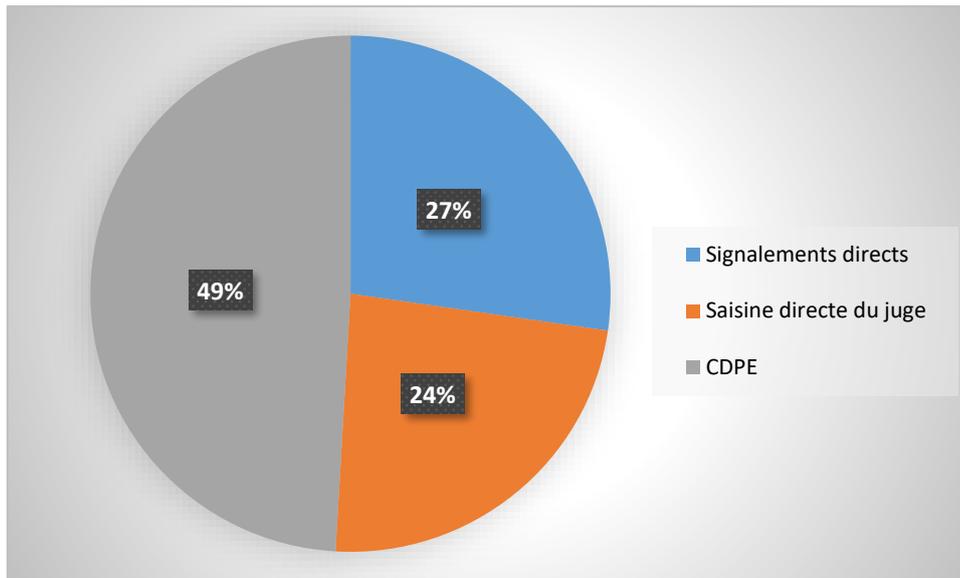
## 5.5. L'intervention du conseil départemental dans les parcours de protection de l'enfance

### 5.5.1. L'entrée dans le dispositif : une prédominance du judiciaire

#### 5.5.1.1. La première porte d'entrée dans le dispositif : les services judiciaires

L'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance provient soit du traitement d'une information préoccupante relevée par la CDPE, soit d'une saisine directe du procureur de la République, sans passer par la CDPE, soit d'une saisine directe du juge des enfants.

Au cours de la période sous revue, 51 % des entrées dans le dispositif sont issues d'une saisine directe d'un acteur judiciaire, 27 % de signalements opérés directement auprès du procureur, et pour 24 % de saisines directes du juge des enfants.

**graphique 15 : l'entrée dans le dispositif de protection du Tarn-et-Garonne en 2017**

Source : CRC selon les données de la CDPE

Les signalements opérés directement auprès du procureur proviennent, pour presque la moitié des cas, de l'éducation nationale.

La part des placements directs par le juge des enfants dans le total des mesures de placement est supérieure à celle observée au niveau national (16,6 % en 2016 dans le Tarn-et-Garonne contre 9 % en France métropolitaine).

#### 5.5.1.2. L'entrée dans le dispositif par la CDPE : un tri nécessaire des informations

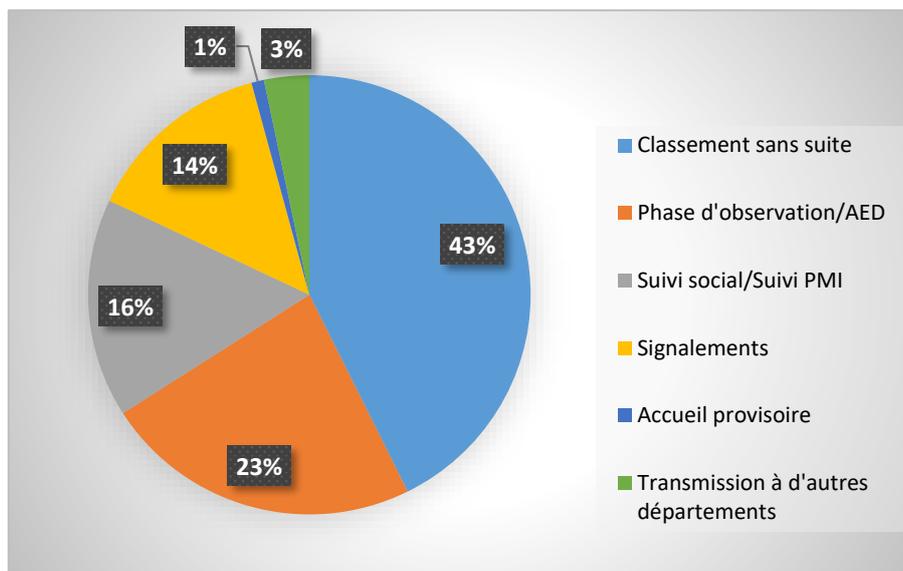
La loi de 2007 a retenu la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP, CDPE dans le département) pour coordonner l'identification des situations de risque et de danger. Son rôle a été renforcé en 2016. La cellule gère le numéro vert « enfance en danger ».

La CDPE est active et des réunions régulières élargies aux partenaires sont organisées. Le protocole de traitement des informations préoccupantes prévoit son implication systématique, excepté pour l'inspection académique traitant certaines situations en interne.

Pourtant, de 2013 à 2017, le nombre d'informations préoccupantes diminue dans le Tarn-et-Garonne<sup>90</sup>, passant de 640 en 2013 à 546 en 2017. Cette baisse peut s'expliquer par une connaissance encore insuffisante de la cellule par la population et les acteurs locaux.

Près de 43 % des informations préoccupantes sont classées sans suite par la CDPE après évaluation, près d'un quart débouchent sur une phase d'observation.

<sup>90</sup> Une diminution de 14,7 % pour les informations préoccupantes et de 6,6 % pour les signalements entre 2013 et 2017.

**graphique 16 : les suites données aux informations préoccupantes en 2017**

Source : CRC selon les données de la CDPE

### 5.5.2. Le suivi de la prise en charge des mineurs protégés : un projet pour l'enfant non uniformisé

Le projet pour l'enfant (PPE) est une obligation légale posée à l'article L. 223-1-1 du CASF, pour chaque enfant bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance ou d'une mesure de protection judiciaire. Dans le Tarn-et-Garonne, seuls 70 % des enfants placés sont couverts par un PPE.

Trois trames du PPE sont aujourd'hui utilisées. Selon la zone d'intervention, le contenu effectif du PPE diffère<sup>91</sup>. Les RTEF élaborent et suivent les PPE des enfants placés, la directrice adjointe « enfance-famille » fait de même pour les MNA, et le responsable des maisons départementales des solidarités pour les enfants bénéficiant de mesures d'AED.

Le suivi n'est pas uniformisé. Or, l'uniformisation de la trame et du suivi des PPE permettraient un diagnostic global de la situation des enfants protégés. La version 2018 prend en compte les éléments sanitaires et la scolarité de l'enfant. La signature de l'enfant n'apparaît toujours pas ; elle permettrait pourtant de confirmer son adhésion.

### 5.5.3. Les délégations de l'autorité parentale et le délaissement : des procédures exceptionnelles

La mesure d'accueil doit permettre l'exercice de l'autorité parentale, qui est parfois remise en cause à la demande du service ASE ou sur initiative du magistrat. En 2018, seulement quatre délégations<sup>92</sup> sont intervenues dans le département.

<sup>91</sup> En effet, les PPE ne se ressemblent pas ; les mentions sont parfois lacunaires ; la zone 1 (Castelsarrasin/Moissac) semble ne pas avoir recours à la nouvelle version du PPE et des PPE concernent plusieurs enfants.

<sup>92</sup> Une délégation de l'autorité parentale consiste à confier tout ou partie de l'autorité parentale à un tiers ou un organisme spécialisé. Il s'agit d'une mesure provisoire.

Avant de pouvoir transmettre une demande en déclaration de délaissement<sup>93</sup>, le département du Tarn-et-Garonne propose aux parents des mesures de soutien. Malgré ces mesures, quelques délaissements sont prononcés par le juge. Leur nombre reste toutefois modéré hormis la situation exceptionnelle de 2017. Il augmente toutefois en 2019.

**tableau 60 : nombre de délaissements parentaux dans le Tarn-et-Garonne**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de délaissements parentaux	2	1	4	18	2	8 en cours

Source : ordonnateur

Les services départementaux sont inquiets des placements de très jeunes enfants qui perdurent parfois jusqu'à leur majorité, suite au maintien d'un lien irrégulier et espacé avec les parents.

#### 5.5.4. La fin des mesures de protection de l'enfance : une sortie difficile

Les jeunes faisant l'objet d'une mesure de protection sortent difficilement du dispositif.

La structure responsable du placement prépare et accompagne le jeune dès l'âge de 16 ans vers un retour en famille ou vers un projet d'autonomisation. Ce projet est retranscrit dans le PPE. Depuis trois ans, le conseil départemental organise des journées de préparation à la majorité pour les mineurs placés.

Les mesures d'action éducative semblent faciliter le maintien du jeune dans sa famille : près de 78 % des enfants sortant de cette mesure restent, en effet, dans leur famille.

En ce qui concerne les mesures de placement, les enfants placés en famille d'accueil réintègrent plus aisément leur famille en sortie de dispositif que les enfants des MECS ou des lieux de vie. Le recours à l'hébergement à domicile facilite la sortie définitive. Mais là encore, le public concerné par chaque placement est différent et influe sur l'issue du placement.

L'objectif affiché est de sortir au plus vite le jeune du dispositif de protection. La sortie du dispositif d'hébergement doit s'effectuer avant l'âge de 19 ans<sup>94</sup>.

Le suivi des mineurs protégés accédant à la majorité se réalise dans le cadre du contrat jeune majeur (CJM), d'une durée de six mois renouvelable. Le montant des aides associées à ce contrat est plafonné à 1,3 fois le montant du RSA. Cette allocation jeune majeur augmente de près de 42,5 % entre 2014 et 2018 quand, sur cette période, le nombre de CJM croît de plus de 78 %. L'augmentation du nombre d'enfants accueillis à l'ASE, et notamment les MNA, expliquent cette forte progression. À la sortie du CJM, 40 % des jeunes majeurs accèdent à l'autonomie quand 30 % des sorties sont dues à des ruptures de contrat, ce qui traduit un échec. La durée moyenne des CJM est d'un an et trois mois.

<sup>93</sup> Pourra être considéré comme délaissé un enfant dont les « parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit », article 381-1 du code civil.

<sup>94</sup> Sauf handicap. Dans ce cas l'âge limite est porté à 21 ans.

## **5.6. L'accueil des mineurs non accompagnés : un dispositif en tension depuis 2018**

### **5.6.1. Les règles d'accueil et les enjeux liés aux mineurs non accompagnés**

Un mineur non accompagné (MNA) est un mineur étranger isolé de sa famille. L'exigence de détention d'un titre de séjour ne s'applique pas au mineur. Le département est chargé de mettre à l'abri un jeune se présentant comme MNA, le temps d'en évaluer la minorité et l'isolement.

La phase d'évaluation n'entre pas dans le cadre de l'ASE. Dans le cas où la minorité est établie, l'autorité judiciaire saisit la cellule MNA du ministère de la justice chargée de proposer une affectation géographique pour le placement, sur la base d'une clé nationale de répartition géographique. À ce titre, le Tarn-et-Garonne doit prendre en charge 0,41 % des MNA accueillis en France.

Lorsque la personne concernée est reconnue comme MNA, elle intègre le dispositif de protection de l'enfance du département, au même titre que les mineurs nationaux. Si le jeune n'est pas reconnu comme MNA, le juge des enfants prend une décision de non-lieu à assistance éducative, mettant fin aux mesures provisoires.

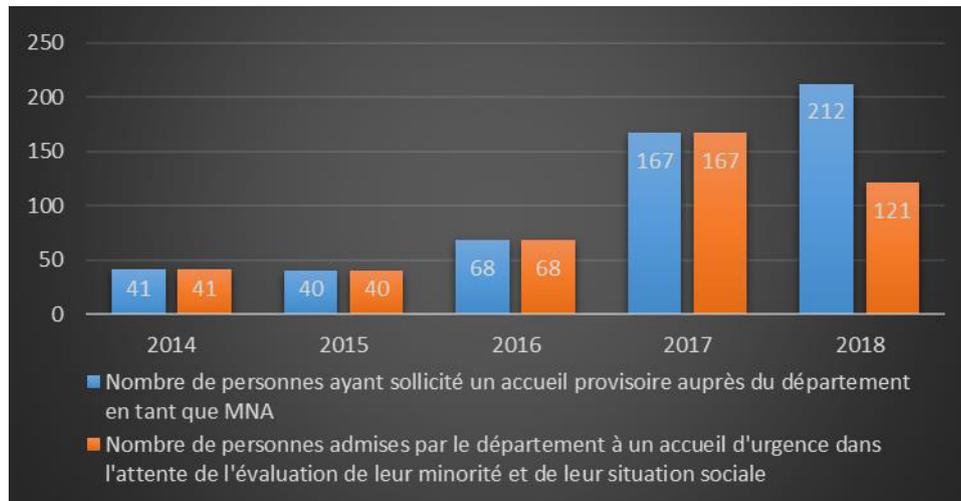
### **5.6.2. La forte hausse du nombre de demandes de prises en charge**

Dans le Tarn-et-Garonne, le nombre de demandeurs d'une prise en charge en tant que MNA a été multiplié par 5 entre 2014 et 2018, passant de 41 demandes à 212 demandes.

Le département a répondu aux besoins de mise à l'abri jusqu'en 2018. Puis, jusqu'en juin 2019, il n'a plus mis à l'abri tous les jeunes se présentant à lui et a eu recours à une procédure interne, définie dans le projet de service mission jeunesse (2019-2021) sous l'intitulé « départ volontaire ». Cette dernière consistait à inviter le jeune à quitter le département. En appliquant cette procédure, le département ne remplissait pas sa mission et montrait son incapacité à assurer l'accueil de l'ensemble des MNA. Selon l'ordonnateur, depuis juin 2019, tous les jeunes se déclarant spontanément MNA sont mis à l'abri.

Outre les départs volontaires, le département a refusé 91 mises à l'abri en 2018, dont 75 % pour cause de saturation des dispositifs d'accueil et 25 % pour cause de « majorité manifeste ».

**graphique 17 : évolution de la demande de prise en charge des personnes se présentant comme MNA dans le Tarn-et-Garonne**



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

### **Recommandation**

**10. Assurer une mise à l'abri des mineurs non accompagnés conformément à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles. *Totalement mise en œuvre.***

#### **5.6.3. Les phases de mise à l'abri et d'évaluation**

5.6.3.1. Les modalités de prise en charge lors de la phase de mise à l'abri : le recours aux hôtels

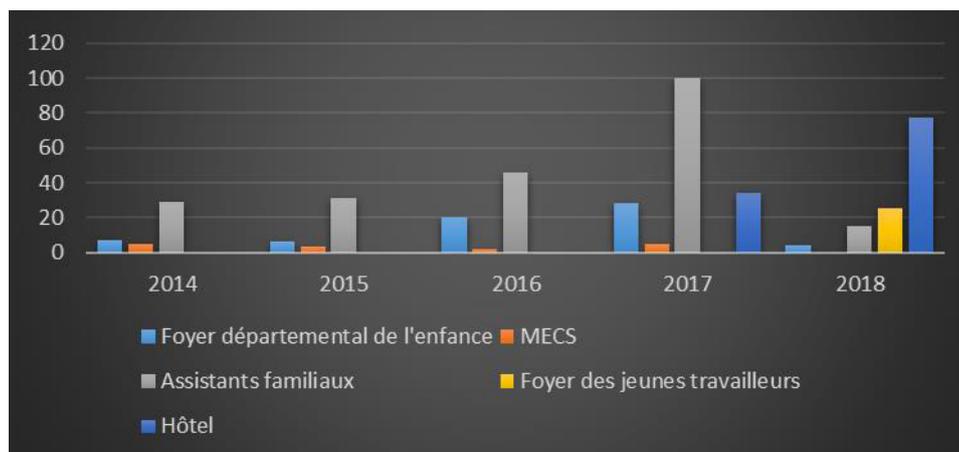
Les jeunes étrangers se présentent pour les deux tiers de manière spontanée au pôle solidarités humaines du conseil départemental ; pour le tiers restant, ils sont orientés par les services de police.

Une première évaluation de la minorité est effectuée par deux agents administratifs de la direction « enfance-famille ». L'accueil ne fait pas toujours l'objet d'une ordonnance de placement provisoire, les autorités judiciaires n'étant informées que par la transmission des évaluations réalisées par la direction « enfance-famille ».

Le département n'a pas créé de dispositif spécifique d'accueil d'urgence pour les MNA en cours d'évaluation. À compter de 2018, le recours aux hôtels, auberges de jeunesse ainsi qu'aux foyers de jeunes travailleurs est privilégié. La collectivité réserve, en effet, les places chez les assistants familiaux pour la phase postérieure à l'évaluation.

La qualité de la prise en charge durant cette période d'évaluation s'est donc affaiblie. Le coût d'une nuit d'hôtel est par ailleurs moindre qu'une nuit chez un assistant familial<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> L'hôtel coûte en moyenne 78 € par jour et par jeune quand un assistant familial coûte environ 93,50 € par jour et par jeune.

**graphique 18 : les modalités de l'accueil d'urgence des MNA dans le Tarn-et-Garonne**

Source : CRC selon les données de l'ordonnateur

Le suivi et l'accompagnement des personnes mises à l'abri sont effectués par une équipe de cinq éducateurs, sous la responsabilité de la directrice adjointe « enfance-famille ». Chaque éducateur prend en charge 30 mesures éducatives et l'accompagnement physique de 30 départs dits volontaires. Le suivi psychologique est assuré par un poste de psychologue équivalent à 0,25 ETP.

En matière de santé, lorsque le jeune est placé à l'ASE, un bilan de santé est réalisé<sup>96</sup>. Lors de la période d'évaluation, il est présenté à l'unité de prévention et de dépistage<sup>97</sup>, et si nécessaire à la permanence d'accès aux soins de santé.

Pour leurs besoins fondamentaux, les jeunes MNA bénéficient de 50 € pour leur tenue vestimentaire, et de tickets repas.

### 5.6.3.2. L'évaluation de minorité : une procédure rapide

#### La procédure d'évaluation réalisée par deux agents administratifs

La part d'évaluation positive de minorité est passée de 49 % en 2014 à 64,5 % en 2018. Ces données sont toutefois tronquées par la procédure dite des « départs volontaires ».

L'évaluation de la minorité est confiée à deux agents administratifs du département, sous l'autorité de la directrice adjointe « enfance-famille »<sup>98</sup>.

Le projet de service mission jeunesse prévoit une nouvelle organisation pluridisciplinaire avec l'intervention soit d'un éducateur, soit d'un psychologue. Une séparation existait entre les agents chargés de la mise à l'abri et les agents évaluateurs. Or, le projet de service applicable à compter de juillet 2019 prévoit que le même agent évalue et suit la mise à l'abri du jeune. Le cumul de ces deux missions est susceptible de nuire à l'objectivité de l'évaluation.

Le protocole de coopération entre les services de l'État, les autorités judiciaires et le département met en place une procédure d'évaluation respectant le référentiel national. Le

<sup>96</sup> Un bilan de santé : bilan clinique et dentaire, prise de sang, électrocardiogramme, examen de la vue et de l'audition, biométrie.

<sup>97</sup> Pour le dépistage de la tuberculose, des IST, et une mise à jour vaccinale.

<sup>98</sup> Qui dispose de la délégation de signature du président du conseil départemental. Le procureur a souhaité et validé cette organisation afin que l'agent évaluateur s'engage formellement.

département a ajouté une indication quant à la religion du jeune pour préparer son intégration dans une famille d'accueil.

L'évaluation débute par l'exposé des enjeux et des objectifs de la procédure. L'entretien est traduit grâce à une plateforme téléphonique d'interprétariat. Le jeune doit présenter des documents d'identité. En cas de doute, une vérification documentaire est réalisée avec l'appui de la police aux frontières et des services de l'État. La mise en service du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité n'est pas encore effective dans le département<sup>99</sup>. Le service évaluateur transmet la trame d'évaluation dématérialisée au procureur de la République.

Si le doute persiste, et en l'absence de documents d'état civil, la réalisation d'examens médicaux est prononcée par décision judiciaire avec l'accord explicite du jeune<sup>100</sup>. Entre 2014 et 2018, 130 examens osseux ont été réalisés dans le département, concluant pour plus de 98 % des cas à une absence de minorité.

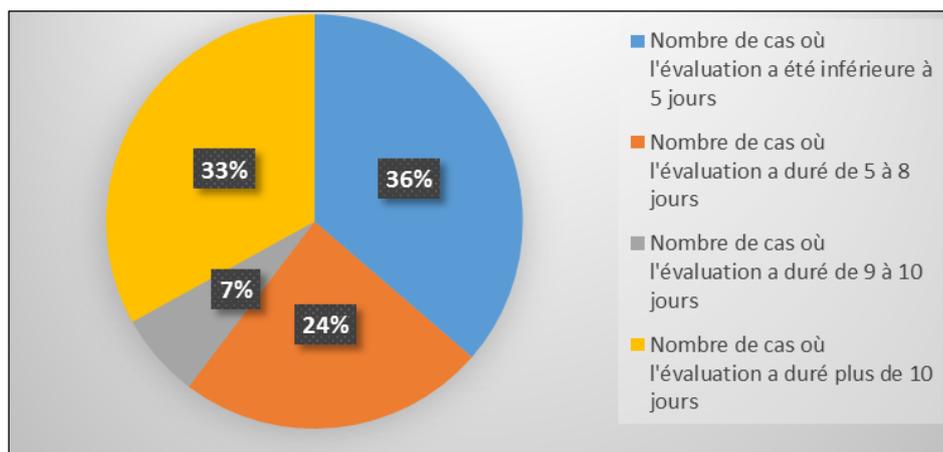
Si les entretiens sont retranscrits de manière complète, les conclusions quant à la reconnaissance de la minorité sont parfois lacunaires.

### La rapidité de l'évaluation

Dans le Tarn-et-Garonne, la durée moyenne des évaluations est de 10,50 jours en 2018<sup>101</sup>. Si elle dépasse la durée règlementaire, elle reste nettement inférieure à la durée moyenne nationale (40 jours).

L'évaluation est réalisée rapidement par le département, généralement en un seul jour. Ce sont les délais exogènes nécessaires pour obtenir des informations auprès de la police des frontières<sup>102</sup>, ou auprès de l'institut médico-légal en cas de tests osseux, qui augmentent la durée d'évaluation moyenne.

**graphique 19 : les évaluations de la minorité et de la situation sociale du jeune se présentant comme MNA selon leur durée en 2018**



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

<sup>99</sup> Ce fichier permet de faciliter l'évaluation et d'accélérer la procédure de vérification documentaire.

<sup>100</sup> Article 388 du code civil : « Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable, ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé ».

<sup>101</sup> La durée moyenne des évaluations de la minorité est de 11,55 jours sur la période 2014-2018.

<sup>102</sup> En l'absence de fichier d'appui à l'évaluation de minorité.

Le Tarn-et-Garonne respecte le délai de cinq jours pour plus d'un tiers des évaluations en 2018 (36 %), la situation s'améliore depuis 2014<sup>103</sup>.

Seuls trois recours ont été formés, en 2017, à la suite d'une décision de refus de prise en charge de l'intéressé en tant que MNA. Le juge des enfants, dans ces trois cas, a fait droit à la demande du jeune concerné. Aucun cas de réévaluation n'a été réalisé à la suite d'un accueil issu d'un autre département ou d'une décision négative d'un autre département<sup>104</sup>.

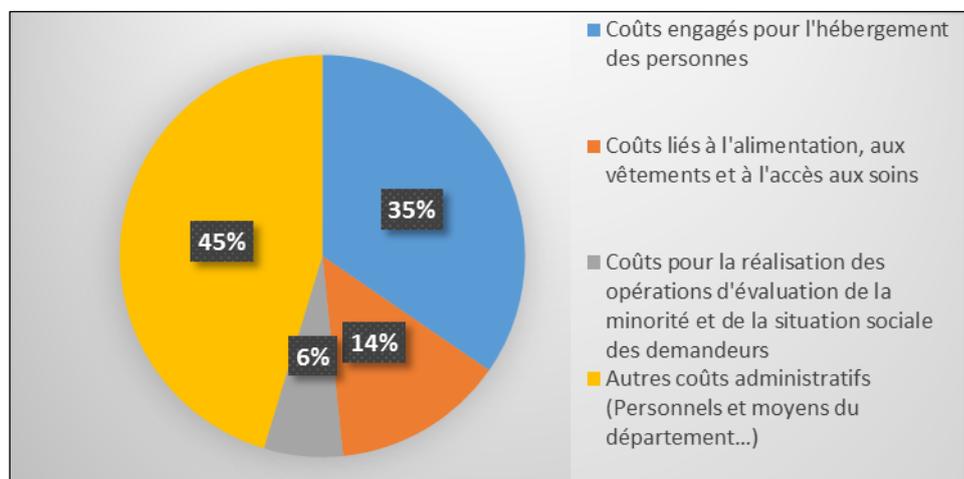
La durée entre une décision positive du département et la décision de placement prise par le juge des enfants n'excède pas, dans la majorité des cas, un mois.

### 5.6.3.3. Des dépenses couvertes partiellement par l'État

La mise à l'abri des jeunes représente un coût global de 204 070 € en 2018. Il n'était pas isolé pour les exercices précédents.

Les coûts administratifs représentent 45 % des dépenses soit 92 495 €. Les coûts liés à l'hébergement durant la phase de mise à l'abri sont majoritairement dus à l'hébergement hôtelier (84 % des coûts d'hébergement).

**graphique 20 : les coûts de la phase de mise à l'abri en 2018\***



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

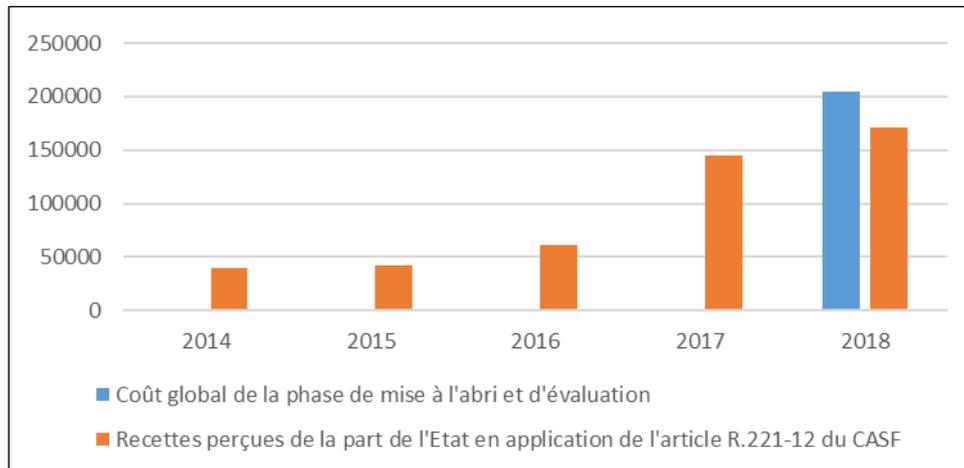
\* L'isolation de ces coûts n'est réalisée qu'à compter de l'exercice 2018.

Entre 2014 et 2018, la compensation financière de l'État a été multipliée par quatre, passant de 39 250 € en 2014 à 171 250 € en 2018. Cette compensation financière ne couvre néanmoins que 84 % du montant des dépenses engagées, malgré la rapidité de la procédure d'évaluation soulignée.

<sup>103</sup> Le délai de 5 jours était respecté pour 17 % des cas en 2014.

<sup>104</sup> Le Tarn-et-Garonne n'a pas réévalué des jeunes venant d'autres départements pour lesquels la minorité a été reconnue ou refusée par ledit département d'origine.

**graphique 21 : coûts et recettes de la mise à l'abri et de l'évaluation pour le Tarn-et-Garonne\***



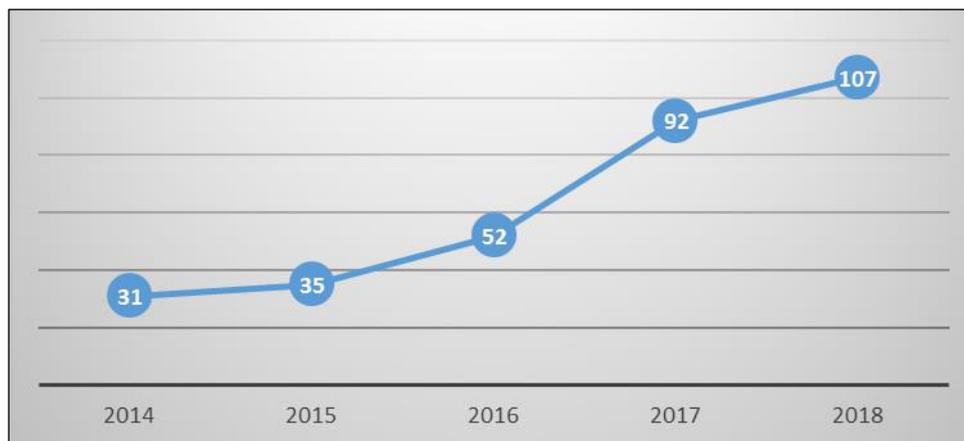
Source : CRC d'après les données du département  
 \* Pas de données sur le coût global des phases visées avant 2018

#### 5.6.4. La prise en charge des mineurs non accompagnés identique à celle des autres mineurs protégés

Une fois le jeune étranger reconnu mineur et orienté vers la collectivité, il intègre le dispositif de protection de l'enfance du département, au même titre que tout autre mineur.

##### 5.6.4.1. Un nombre de MNA hébergés par le département supérieur à la clé de répartition

**graphique 22 : nombre total de MNA pris en charge par le département au 31 décembre**



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

Entre 2014 et 2018, le département a pris en charge trois fois plus de MNA, leur nombre passant de 31 en 2014 à 107 en 2018. Cette forte progression participe à la saturation des dispositifs d'accueil.

Une fois évalué comme mineur isolé, les jeunes sont orientés dans un département par la cellule nationale d'orientation des MNA, selon une clé de répartition. Le Tarn-et-Garonne doit

prendre en charge 0,41 % des MNA accueillis en France. Dans les faits, le département dépasse cette clé de répartition en ayant reçu 37 MNA supplémentaires en 2018<sup>105</sup>.

L'orientation de jeunes reconnus comme MNA provenant d'autres départements est minoritaire. Les jeunes évalués dans le département restent dans celui-ci dans 73 % des cas (en 2018)<sup>106</sup> : 21 MNA ont été envoyés dans d'autres collectivités, quand le Tarn-et-Garonne en a reçu 4.

Le dispositif est complexe, le département ayant peu de visibilité sur les décisions d'affectation de la cellule nationale. Les mouvements de MNA entrants et sortants sur une même année sont peu compréhensibles.

Le profil des MNA pris en charge par le département est celui de jeunes garçons (96 %), âgés entre 15 et 17 ans (94 %).

#### 5.6.4.2. Des modalités d'accueil des MNA identiques à celles des autres enfants de l'ASE

##### Les spécificités de l'accueil des MNA

Les MNA bénéficient jusque début 2019 des mêmes conditions d'accueil que les autres enfants accueillis par l'ASE, favorisant ainsi leur intégration sociale.

Ils présentent toutefois quelques spécificités tirées d'une maîtrise imparfaite de la langue française, de besoins de scolarisation adaptés et de relations interculturelles à nouer.

La collectivité souligne la volonté de ces jeunes de réussir. Un service spécifique MNA gère depuis 2015 leurs dossiers et leur suivi est assuré par un référent spécialisé de l'ASE. Quatre référents occupent cette fonction.

Un PPE sur les mêmes bases que celui des autres enfants est rédigé avec une annexe contenant l'identité du jeune, les documents d'identification, les démarches en cours, la date et l'âge lors de la prise en charge, le détail du suivi de la procédure et les motifs de départs du pays d'origine.

La durée moyenne de prise en charge des MNA est d'environ deux ans. Quelques MNA quittent le dispositif prématurément. 19 fugues ont été recensées depuis 2014, dont 6 en 2018, soit 5 % des jeunes concernés.

##### Les modalités d'hébergement des MNA

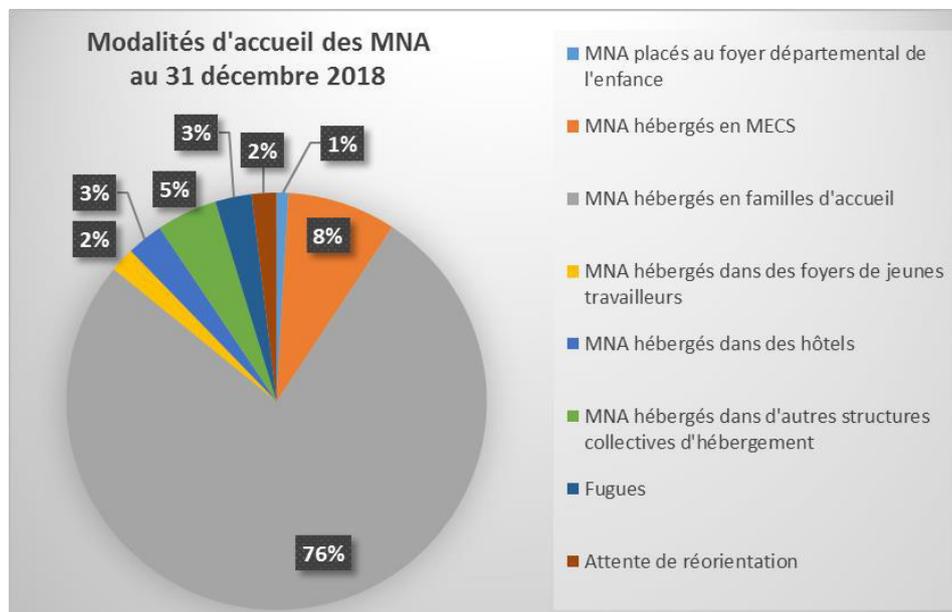
Les MNA, lorsque leur minorité a été reconnue, bénéficient globalement des mêmes modalités d'hébergement que les autres mineurs protégés. L'accueil familial est prédominant. L'orientation vers les différents modes de placement s'effectue selon le nombre de places disponibles.

<sup>105</sup> Selon la page 5 du rapport annuel d'activité 2018 de la mission des MNA de juin 2019, 17 022 MNA ont été recensés par la cellule en 2018. 0,41 % de ce chiffre correspond à 70 MNA devant être accueillis par le Tarn-et-Garonne qui en accueille réellement 107.

<sup>106</sup> L'année 2017 n'est pas significative en raison de l'accueil exceptionnel et temporaire de jeunes venant du camp démantelé de Calais.

Le placement familial réduit les risques de délinquance, les jeunes étant encadrés dans un milieu familial. Les MNA ne sont pas, dans le département, concernés par des procédures pénales.

**graphique 23 : l'accueil des MNA selon le type d'hébergement au 31 décembre 2018 après l'évaluation de minorité**



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

#### 5.6.4.3. L'exercice de la tutelle juridique sur les MNA

Les parents des MNA étant soit décédés, soit éloignés géographiquement, le juge des tutelles, en plus du juge des enfants ordonnant le placement, intervient pour déclarer la vacance de la tutelle et la confier à la collectivité.

En 2018<sup>107</sup>, 60 MNA sont placés sous la tutelle du département (soit 56 % des MNA). Le délai de six mois observé entre la demande de tutelle et la prise de décision est jugé trop long par la collectivité.

#### 5.6.4.4. L'accès aux soins, à l'éducation et à la formation des MNA

Une fois le jeune confié à l'ASE, un bilan de santé est réalisé. Si des traumatismes spécifiques liés au parcours migratoire ont été repérés, ils font l'objet d'une prise en charge adaptée.

Les MNA sont orientés vers le centre d'information et d'orientation pour procéder à l'évaluation de leur niveau scolaire. Pour les moins de 16 ans, la scolarisation avec le français en langue étrangère est systématique. Pour les plus de 16 ans, l'apprentissage et la formation professionnelle associés à des cours de français sont privilégiés<sup>108</sup>.

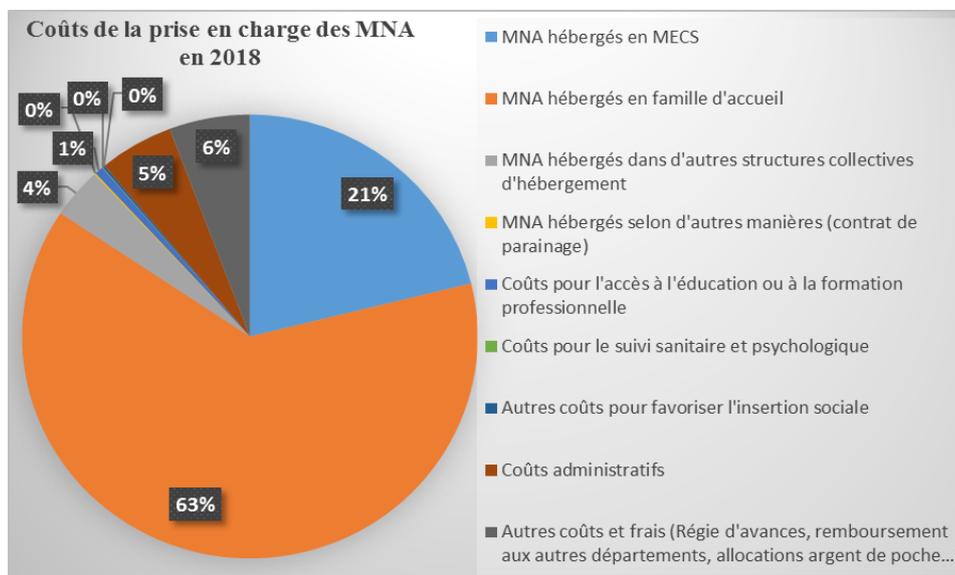
<sup>107</sup> Aucune donnée n'est disponible avant 2018.

<sup>108</sup> Aucune difficulté n'apparaît quant à l'obtention des autorisations de travail pour les MNA souhaitant suivre un apprentissage ou une formation en alternance.

5.6.4.5. La prise en charge financière incombant au département

Les dépenses liées aux MNA ne sont isolées qu'à partir de 2018. Le coût de la prise en charge globale des MNA s'élève à 3 518 940 € en 2018, soit près de 12 % des dépenses de l'ASE.

**graphique 24 : coût global de la prise en charge des MNA en 2018\***

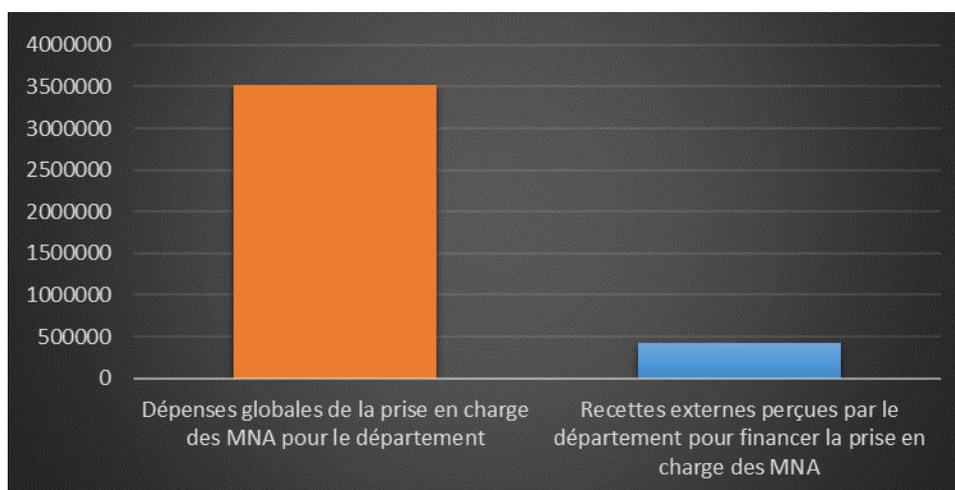


Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur  
 \* Aucune donnée n'est disponible pour les années antérieures

Les dépenses liées à l'hébergement des MNA représentent plus de 88 % des dépenses relatives à leur prise en charge. Les coûts administratifs restent limités à 5 % des charges globales.

Le département perçoit des recettes externes pour financer la prise en charge des MNA, de la part de l'État et d'autres départements. Ces recettes s'établissaient à 430 466 € en 2018, couvrant 12 % du coût de la prise en charge. L'État représente la quasi-totalité de ces financements en 2018 (98 %) <sup>109</sup>.

**graphique 25 : coûts et recettes pour la prise en charge des MNA en 2018\***



Source : CRC d'après les données de l'ordonnateur  
 \* Absence de données avant 2018

<sup>109</sup> Selon l'arrêté du 23 juillet 2018 : dotation exceptionnelle pour les départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de MNA au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016.

Le département n'a pas fait appel au fonds européen asile migration intégration (FAMI) pour l'accueil des MNA. Un dossier est néanmoins en cours d'élaboration.

#### 5.6.4.6. La sortie du dispositif par le contrat jeune majeur et l'accès au titre de séjour

Les MNA, quittant le dispositif de protection prématurément, avant leur 18 ans, sont minoritaires<sup>110</sup>. Il s'agit généralement de fugues.

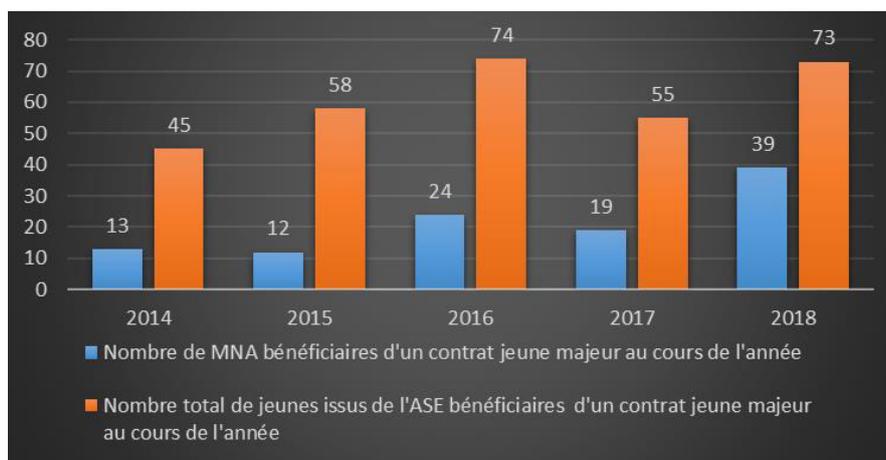
#### Les contrats jeunes majeurs : un octroi systématique

Chaque année, l'ensemble des MNA atteignant la majorité signent un contrat jeune majeur. Ils représentent 58 % de ces contrats en 2018.

La majorité de ces jeunes majeurs sont placés en famille d'accueil ou en MECS (seuls 20 disposaient d'un logement autonome en 2017). Ils sont suivis par la mission jeunesse MNA du département de la même manière que les autres jeunes.

Le coût de cette prise en charge n'est pas identifiée par le département.

**graphique 26 : évolution du nombre de jeunes issus de l'ASE bénéficiaires d'un contrat jeune majeur**



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

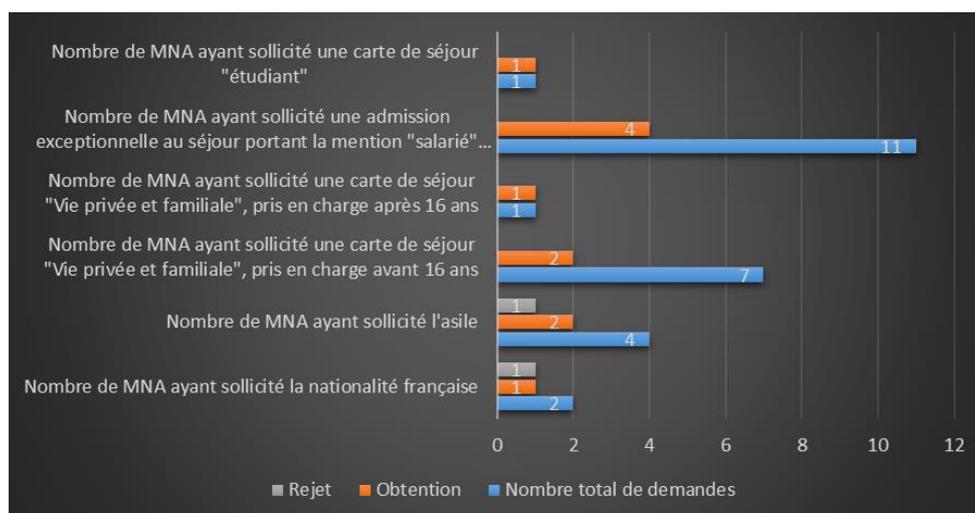
Après leurs 21 ans, comme pour les autres jeunes, le département ne les suit plus.

#### La situation juridique des MNA au regard du droit au séjour

L'aide aux MNA pour constituer leur demande de titre de séjour, d'asile et/ou de nationalité est assurée par les éducateurs référents en charge de leur suivi, en lien avec la préfecture, sans consultation d'avocats spécialisés. Les formalités sont engagées un an avant la majorité.

Sur les 39 MNA ayant atteint la majorité au cours de l'année 2018, 26 ont engagé une demande de régularisation auprès de la préfecture, et toutes ont été acceptées. Le département ne dispose de données que depuis 2018.

<sup>110</sup> 6 en 2018, 2 en 2014 et 2016, 8 en 2015 et 4 en 2017.

**graphique 27 : la situation des ex-MNA au regard de leur droit au séjour en France en 2018\***

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

\* Le suivi des ex-MNA en la matière ne date que de cette année.

## 6. LE CENTRE DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

Le centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) du Tarn-et-Garonne, selon le schéma départemental de l'enfance, tient un rôle central dans le dispositif d'accueil d'urgence des mineurs du département.

### 6.1. L'organisation du CDEF

#### 6.1.1. Les statuts

Le CDEF a été créé en application de l'article 66 du CASF, par le préfet. Il était géré par le centre hospitalier jusqu'au 31 décembre 1981. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1982<sup>111</sup>, il est intégré dans les services du conseil départemental, et suivi dans un budget annexe dédié.

Le CDEF est un établissement social, sans personnalité juridique, relevant du conseil départemental. Il est placé sous la compétence tarifaire et administrative de l'assemblée délibérante et reçoit une dotation globale de fonctionnement.

Un protocole d'articulation entre le CDEF et la direction de la solidarité départementale, signé le 23 mars 2015, formalise les liens entre ces deux entités. Ce protocole prévoit les modalités d'accueil des mineurs et des jeunes majeurs, les modalités d'échange d'information ainsi que les modalités d'admission dans les différents services du CDEF.

<sup>111</sup> Règlement intérieur du CDEF.

### 6.1.2. La gouvernance

Le CDEF est doté d'un directeur nommé par l'État, après avis du président du conseil départemental, et d'une commission de surveillance nommée par le président du conseil départemental<sup>112</sup>. Le directeur agit par délégation du président du conseil départemental<sup>113</sup>.

La commission de surveillance, organe consultatif, donne un avis sur le règlement intérieur, les budgets et les comptes, les actes relatifs à l'administration des biens. Elle peut également faire des propositions sur tout ce qui paraît utile aux intérêts de l'établissement. Au cours de la période sous revue, elle a débattu du projet architectural, des budgets prévisionnels et comptes administratifs, des rapports d'activité ainsi que des problématiques de ressources humaines spécifiques au CDEF. Elle se réunit trois fois par an.

### 6.1.3. Les services et missions du CDEF

Le CDEF gère à la fois des services d'accueil avec hébergement (articles L. 221-1, L. 221-2 et L. 222-5 du CASF) et des services d'accueil sans hébergement.

Deux services assurent l'accueil avec hébergement, le SAMM qui dispose de ses propres locaux, et le service hébergement parents enfants (SHPE).

Le SAMM reçoit les enfants ou adolescents en difficulté socio-familiale orientés par l'ASE<sup>114</sup> dans le cadre, soit d'un accueil provisoire avec accord des détenteurs de l'autorité parentale (article L. 222-5 du CASF), soit d'une ordonnance de placement provisoire prise par le juge (article 375-5 du code civil), soit d'un accueil de 72 heures (article L. 223-2 du CASF<sup>115</sup>). Ces mesures d'accueil peuvent s'effectuer en urgence ou être anticipées en lien avec les travailleurs sociaux et les parents. Les durées de séjour ne doivent pas dépasser trois mois pour maintenir la capacité d'accueil d'urgence et d'orientation dévolue au CDEF.

Le SHPE intervient plus particulièrement dans le cadre de difficultés diverses rencontrées par des femmes enceintes et/ou avec enfants, de pères avec enfants, de jeunes couples, au titre du soutien à la parentalité. Cet accueil peut s'effectuer soit en urgence (cas de violences conjugales par exemple) soit être anticipé, en lien avec les personnes concernées et les travailleurs sociaux.

Par ailleurs, trois services du CDEF interviennent pour des missions d'accueil dites « sans hébergement », ce sont les services accueil, écoute et orientation (SAEO), l'espace visite/parents, et le service d'accompagnement à la famille (SAF).

Le SAEO est un service « généraliste » et transversal répondant aux sollicitations de familles (communications téléphoniques, visites, entretiens) et des partenaires.

<sup>112</sup> Article L. 315-8 du CASF prévoit que les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, lorsqu'ils n'ont pas la personnalité morale, sont dotés d'une commission de surveillance nommée par le président du conseil départemental et d'un directeur nommé, après avis du président du conseil départemental, par l'autorité compétente de l'État.

<sup>113</sup> Tel que prévu par l'article 2 du décret n° 2001-1345 du 28 décembre 2001 portant statut particulier du corps des directeurs d'ESMS de la fonction publique hospitalière.

<sup>114</sup> Toutes les décisions d'orientation au CDEF transitent systématiquement par l'ASE qui est l'interlocuteur du juge.

<sup>115</sup> En cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat concernant un mineur ayant abandonné le domicile familial, le service peut, dans le cadre des actions de prévention, pendant une durée maximale de 72 heures, accueillir le mineur, sous réserve d'en informer sans délai les parents, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur, ainsi que le procureur de la République. Si au terme de ce délai le retour de l'enfant dans sa famille n'a pas pu être organisé, une procédure d'admission à l'aide sociale à l'enfance ou, à défaut d'accord des parents ou du représentant légal, une saisine de l'autorité judiciaire est engagée.

L'espace visite parents/enfants est un lieu de rencontre « neutre » pour des personnes adressées par l'aide sociale à l'enfance. Ce service intervient lorsque les situations familiales ne permettent pas d'organiser les visites au domicile familial.

Le SAF réalise des prestations d'accompagnement et de soutien auprès des familles des mineurs et des jeunes majeurs accueillis au CDEF.

Le CDEF exerce ainsi son activité sur trois sites différents, ce qui, depuis de nombreuses années, la rend plus complexe.

## 6.2. La situation financière du CDEF

### 6.2.1. La section de fonctionnement

#### 6.2.1.1. Le poids de la dotation globale du budget principal du département

Le budget du CDEF relève de l'instruction budgétaire et comptable M22 applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux. Son périmètre n'a pas évolué au cours de la période sous revue.

L'établissement ne dispose pas d'une comptabilité analytique lui permettant de suivre le coût de chacun des services précités.

**tableau 61 : produits de gestion**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Dotations et produits de tarification	1 533 745	1 622 585	1 690 084	1 660 326	1 654 031	1 719 065	2,3 %
+ Produits et prestations	18 000	0	16 290	0	0	3 094	- 58,5 %
<b>= Produits d'activité</b>	<b>1 551 745</b>	<b>1 622 585</b>	<b>1 706 374</b>	<b>1 660 326</b>	<b>1 654 031</b>	<b>1 722 159</b>	<b>2,1 %</b>
+ Subventions d'exploitation	8 920	14 926	19 514	18 149	15 465	16 406	13,0 %
+ Autres produits de gestion courante	27 403	31 304	22 179	32 260	31 520	22 366	- 4,0 %
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>1 588 068</b>	<b>1 668 815</b>	<b>1 748 067</b>	<b>1 710 736</b>	<b>1 701 016</b>	<b>1 760 931</b>	<b>2,1 %</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Le CDEF dépend de la dotation versée par le budget principal du département pour financer son activité (97 % des produits de gestion). Le montant de la dotation globale a augmenté de 185 k€ sur la période, passant de 1,53 M€ à 1,72 M€.

Le CDEF réalise aussi ponctuellement des prestations d'hébergement à la demande d'autres départements<sup>116</sup>. Il perçoit également des versements de la caisse d'allocations familiales au titre de la politique de soutien à la parentalité et aux espaces de rencontre, ainsi que des aides personnalisées au logement pour la location de logements. Ces produits ne constituent cependant qu'une ressource accessoire.

<sup>116</sup> En 2013 : accueil d'une mère et de son enfant pour le compte du département de l'Hérault ayant rapporté 18 000 € de recettes à ce titre.

### 6.2.1.2. La stabilité des charges de gestion

Les charges de gestion évoluent légèrement à la hausse sur la période, passant de 1,51 M€ en 2013 à 1,69 M€ en 2018, (soit + 182 k€). Elles évoluent au même rythme que les produits.

**tableau 62 : charges de gestion**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Achats	88 304	84 296	75 226	76 670	80 421	74 113	-3,4 %
+ Services extérieurs	126 345	136 869	131 227	125 740	134 864	127 072	0,1 %
+ Autres services extérieurs	43 079	42 201	40 082	56 476	41 947	46 639	1,6 %
+ Charges de personnel	1 249 381	1 264 427	1 268 089	1 309 973	1 352 685	1 441 431	2,9 %
+ Autres charges de gestion courante	6 546	6 731	6 063	7 207	6 925	6 477	-0,2 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>1 513 656</b>	<b>1 534 524</b>	<b>1 520 687</b>	<b>1 576 066</b>	<b>1 616 842</b>	<b>1 695 732</b>	<b>2,3 %</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses du CDEF, représentant 83 % des charges de gestion. Elles augmentent de 2 % en variation annuelle moyenne (soit + 100 k€ sur la période). Les effectifs sont stables sur la période.

Les charges de personnel ont subi des augmentations successives d'un peu plus de 40 k€ en 2016 et en 2017 et de 88 k€ en 2018. En 2016, la hausse a pour cause principale l'augmentation des taux de cotisations retraites (+ 5,14 % soit + 18 000 €), le passage à temps plein d'un éducateur et le recours à plusieurs remplacements. La hausse constatée en 2017 est la conséquence de la mise en place du PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) modifiant les grilles indiciaires (+ 16 728 €), de la prise en compte tardive de changements d'échelon (+ 12 000 €), et de la hausse des cotisations sociales (+ 8 000 €). En 2018, la hausse s'explique par un recours accru aux remplacements.

Les achats ont globalement diminué, passant de 88 k€ en 2013 à 80 k€ en 2017 grâce aux économies réalisées sur les fluides (- 7 000 € entre 2013 et 2017). Les frais d'alimentation ont par contre augmenté, passant de 13 k€ à 20 k€ entre 2013 et 2017, en corrélation avec la hausse des taux d'occupation du CDEF.

Les services extérieurs, deuxième poste de dépenses, sont constitués des loyers et des charges locatives (96 k€).

### 6.2.1.3. La capacité d'autofinancement

La CAF suit l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement, le budget annexe ne supportant aucun emprunt jusqu'en 2018. Elle s'élève à 54 k€ en 2018, soit 3 % des produits de gestion.

tableau 63 : la capacité d'autofinancement brute

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion - (A)	1 588 068	1 668 815	1 748 067	1 710 736	1 701 016	1 760 931	2,1 %
= Charges de gestion - (B)	1 513 656	1 534 524	1 520 687	1 576 066	1 616 842	1 695 732	2,3 %
<b>Excédent brut d'exploitation - hors rembt. de frais entre budgets (A-B)</b>	<b>74 412</b>	<b>134 291</b>	<b>227 380</b>	<b>134 670</b>	<b>84 174</b>	<b>65 199</b>	<b>- 2,6 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>4,7 %</i>	<i>8,0 %</i>	<i>13,0 %</i>	<i>7,9 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>3,7 %</i>	<i>- 4,6 %</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	0	0	0	0	0	- 11 161	0,0 %
+/- Résultat exceptionnel *	125	0	4 563	6 488	14 666	- 90	- 7,9 %
+/- Remboursement de frais entre budgets	0	0	20	0	36	0	83,4 %
<b>= CAF brute</b>	<b>74 538</b>	<b>134 291</b>	<b>231 963</b>	<b>141 158</b>	<b>98 877</b>	<b>53 948</b>	<b>- 6,3 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>4,7 %</i>	<i>8,0 %</i>	<i>13,3 %</i>	<i>8,3 %</i>	<i>5,8 %</i>	<i>3,1 %</i>	<i>- 8,2 %</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

\* Remboursement d'assurance suite à dégât des eaux

## 6.2.2. L'investissement du CDEF

6.2.2.1. Financement de l'investissement : une capacité de financement supérieure aux besoins

La CAF représente plus de 90 % du financement propre disponible, en cumulé, au cours de la période sous revue. Les autres recettes d'investissement proviennent des ressources issues du fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

De 2013 à 2016, le CDEF dégage un excédent de financement compris entre 34 528 € et 187 278 €. En 2018, il souscrit un emprunt de 1 M€ pour financer le nouvel investissement projeté. Cet emprunt est anticipé, les investissements n'étant pas engagés, et il est très supérieur au besoin de financement de l'année 2018.

tableau 64 : le financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
<b>= CAF brute</b>	<b>74 538</b>	<b>134 291</b>	<b>231 963</b>	<b>141 158</b>	<b>98 877</b>	<b>53 948</b>	<b>734 774</b>
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	0
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>74 538</b>	<b>134 291</b>	<b>231 963</b>	<b>141 158</b>	<b>98 877</b>	<b>53 948</b>	<b>734 774</b>
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	11 337	7 949	6 291	8 308	4 092	22 506	60 483
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>11 337</b>	<b>7 949</b>	<b>6 291</b>	<b>8 308</b>	<b>4 092</b>	<b>22 506</b>	<b>60 483</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>85 875</b>	<b>142 240</b>	<b>238 254</b>	<b>149 467</b>	<b>102 969</b>	<b>76 454</b>	<b>795 258</b>
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>167,2 %</i>	<i>348,9 %</i>	<i>467,4 %</i>	<i>336,6 %</i>	<i>72,1 %</i>	<i>14,5 %</i>	<i>14</i>
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	51 346	40 763	50 976	44 411	142 807	527 807	858 110
- Biens reçus en apport, dons et legs en capital, subventions en nature reçus	0	0	0	0	413	0	413
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de fin. propre</b>	<b>34 528</b>	<b>101 478</b>	<b>187 278</b>	<b>105 056</b>	<b>- 40 252</b>	<b>- 451 353</b>	<b>- 63 265</b>
+/- Solde des affectations d'immobilisations.	0	0	0	0	0	375 243	375 243
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>34 528</b>	<b>101 478</b>	<b>187 278</b>	<b>105 056</b>	<b>- 40 252</b>	<b>- 76 110</b>	<b>311 978</b>
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	1 000 000	1 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	34 528	101 478	187 278	105 056	- 40 252	923 890	1 311 978

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

### 6.2.2.2. Les investissements : une situation d'attente

#### Un patrimoine mobilier et immobilier vétuste

Le CDEF est dans une situation provisoire depuis 10 ans. Le renouvellement de son patrimoine mobilier et immobilier est particulièrement faible. Le degré de vétusté a augmenté sur la période, passant de 64 % en 2013 à presque 71 % en 2017.

**tableau 65 : renouvellement du patrimoine propre**

en %	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Degré d'amortissement cumulé des immobilisations corporelles propres	64,1 %	66,3 %	69,1 %	70,5 %	70,7 %	57,7 %
<i>Dont constructions sur sol propre</i>	64,8 %	67,9 %	70,6 %	71,5 %	72,4 %	52,1 %
<i>Dont installations, matériel et outillage techniques</i>	83,2 %	77,9 %	82,5 %	84,6 %	85,9 %	81,3 %
<i>Dont matériel de transport</i>	65,9 %	75,5 %	72,9 %	82,4 %	88,0 %	89,9 %
<i>Dont mobilier, bureau, informatique</i>	74,7 %	77,3 %	78,8 %	80,4 %	74,8 %	77,7 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Le CDEF n'a réalisé aucun investissement significatif sur la période. Les dépenses se réduisent aux travaux de réfection du bâtiment accueillant le SAMM, notamment le remplacement de certains équipements vandalisés ou vétustes, et à la mise aux normes en matière de sécurité incendie. Le CDEF a aussi déployé un plan d'équipement informatique.

Le centre a privilégié les travaux de réfection immédiatement nécessaires, en l'absence de concrétisation du projet de construction d'un nouveau site.

#### La problématique des locaux du CDEF : une installation provisoire qui perdure

Le CDEF dispose de trois sites hébergeant ses services sur la commune de Montauban. Il n'est cependant propriétaire que des locaux hébergeant le SAMM, les autres bâtiments sont loués.

En 2010, le conseil départemental a acté le principe de regrouper, sous trois ans, les services dans un seul bâtiment, à l'exception du SAMM. Des mesures transitoires ont été mises en place.

Le bâtiment devait initialement être construit par « Tarn-et-Garonne habitat » (TGH 82) et loué au département pour un montant de 100 000 € pour une surface utile de 675 m<sup>2</sup>. Le projet devait être achevé en septembre 2013.

Devant le coût locatif important, un nouveau projet a été retenu, en juin 2017, de construction cette fois en propre d'un bâtiment sur un terrain du département. Ce projet est estimé à 1,6 M€, financé pour 1 M€ par un emprunt, pour 200 k€ par l'autofinancement et pour le complément par des subventions (fonds européen de développement régional, région notamment).

Les hésitations sur la nature du projet ont allongé les délais de construction. La construction n'était toujours pas entamée en 2019. Le retard a un impact non négligeable sur l'organisation du CDEF (exiguïté, manque d'espaces, éloignement des sites) et sur le fonctionnement de l'espace visite.

De surcroît, ce projet d'envergure n'inclut pas le SAMM, qui est pourtant au cœur des missions du CDEF.

### 6.2.3. La situation bilancielle

En l'absence d'investissement, l'emprunt accroît le fonds de roulement qui alimente une trésorerie dont le niveau est largement supérieur aux besoins de la structure. Elle représente 144 jours de charges courantes en 2018. La dotation du budget principal est ainsi thésaurisée au sein du budget annexe.

**tableau 66 : évolution de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	539 679	641 156	828 434	933 451	893 612	2 192 259	32,4%
- Besoin en fonds de roulement global	231 656	333 517	519 903	626 150	584 904	1 507 137	45,4%
= Trésorerie nette	308 022	307 639	308 531	307 301	308 708	685 122	17,3%
en nombre de jours de charges courantes	73	73	73	70	69	144	14,6%

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

## 6.3. Le personnel du CDEF

### 6.3.1. Le statut du directeur du CDEF : une action sous délégation du président du conseil départemental

Le directeur de l'établissement agit uniquement dans le cadre de la délégation octroyée par le président du conseil départemental et sous l'autorité de la direction générale des services. Il dispose en revanche de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des personnels du CDEF. Malgré son statut de directeur d'établissements médico-sociaux, il ne dispose pas d'un pouvoir de décision autonome dans la gestion de la structure. Au niveau départemental, il est convié depuis septembre 2019 au comité de direction du pôle des solidarités humaines de façon à favoriser la cohérence du pilotage.

Le recrutement des éducateurs et autres personnels du CDEF est géré conjointement entre le directeur du CDEF et la direction des ressources humaines du conseil départemental.

### 6.3.2. Un nombre d'emplois stable

Le personnel du CDEF relève du statut de la fonction publique hospitalière.

**tableau 67 : évolution des effectifs titulaires et contractuels du CDEF**

	Titulaires		Contractuels		Total	
	Physique	ETP	Physique	ETP	Physique	ETP
2014	22	21,6	9	7,2	31	28,8
2015	21	20,7	12	10,5	33	31,2
2016	22	21,8	8	6,9	30	28,7
2017	23	22,8	7	5,9	30	28,7
2018	24	23,6	10	9,5	34	33,1

Source : tableau des effectifs du CDEF

Le nombre d'ETP réel varie assez peu entre 2014 et 2018. Il est constitué en moyenne de 28,4 ETP.

Plusieurs évènements impactent toutefois les effectifs. En 2014, un assistant socio-éducatif est placé en position de longue maladie ainsi que son remplaçant, portant l'effectif à 31. En 2015, une éducatrice spécialisée, en position de congé maternité, ainsi que deux agents partants, sont remplacés après une période de doublon pour assurer la continuité du service, portant l'effectif à 33. En 2018, la hausse des effectifs physiques est principalement due au recours à des remplacements.

### 6.3.3. L'absentéisme : un taux d'absentéisme en forte baisse

Le nombre de jours d'absence au sein du CDEF a très fortement chuté sur la période, y compris pour les absences pour maladie ordinaire passant de 365 en 2014 à 167 en 2017. Le taux d'absentéisme de la structure est ainsi significativement inférieur au taux moyen constaté au niveau national. En effet, selon les données du cabinet Sofaxis, le taux d'absentéisme au sein des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux s'élève en moyenne à 13 % en 2017, contre 2 % constaté au CDEF du Tarn-et-Garonne.

La rotation du personnel contractuel constitue un facteur d'explication.

**tableau 68 : évolution du nombre de jours d'absence et du taux d'absentéisme**

	2014	2015	2016	2017
Nombre de jours d'absence	1 566	1 067	440,5	188
<i>dont maladie ordinaire</i>	365	270	199,5	167
Taux d'absentéisme	17,19 %	11,71 %	4,83 %	2,06 %

*Source : CRC, d'après les bilans sociaux du CDEF*

Parallèlement à la diminution du nombre de jours d'absence, le coût des remplacements diminue de manière constante entre 2014 et 2017, passant de 4 129 € en 2014 à 2 740 € en 2017, soit une évolution de - 39,5 %.

### 6.3.4. L'ancienneté des agents : des personnels éducatifs non stabilisés

#### 6.3.4.1. Une équipe centrale stable

Le CDEF dispose d'une équipe stable et expérimentée d'une vingtaine d'agents. Le nombre de titulaires en poste depuis 10 ans et plus a augmenté, passant de 10 à 14 entre 2014 et 2018. Deux recrutements de titulaires sont intervenus en 2018.

**tableau 69 : répartition par ancienneté des agents**

Année	Statut de l'Agent	- d'un an	entre 1 et 4 ans	entre 5 et 9 ans	10 ans et +	Total
2014	Non Titulaire	6	1	2		9
	Titulaire		4	8	10	22
	<b>Total 2014</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>31</b>
2015	Non Titulaire	5	5	2		12
	Titulaire		2	6	13	21
	<b>Total 2015</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>33</b>
2016	Non Titulaire	5	3	1		9
	Titulaire	2	4	3	12	21
	<b>Total 2016</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>30</b>
2017	Non Titulaire	1	5	1		7
	Titulaire		8	3	12	23
	<b>Total 2017</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>30</b>
2018	Non Titulaire	4	2	2	1	9
	Titulaire	1	6	5	13	25
	<b>Total 2018</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>34</b>
<b>Total 2014-2018</b>		<b>24</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	<b>61</b>	<b>158</b>

Source : données fournies par la collectivité

#### 6.3.4.2. Un renouvellement fréquent du personnel éducatif

Malgré cette stabilité d'une partie de l'équipe, la rotation du personnel socio-éducatif en contact avec les usagers est de plus en plus rapide. Cette rotation constitue un facteur d'explication du faible taux d'absentéisme précédemment décrit.

Le nombre d'agents de la filière socio-éducative ayant quitté le CDEF est ainsi élevé, s'établissant à 10 départs en cumulé sur quatre ans. Ces départs témoignent de la difficulté de stabiliser les équipes socio-éducatives sur le long terme.

**tableau 70 : agents titulaires du secteur socio-éducatif ayant obtenu un détachement ou en disponibilité**

	2014	2015	2016	2017
Agents ayant obtenu un détachement	1	2	3	1
Agents en disponibilité sans traitement	-	1	2	-
<b>Total des agents</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>1</b>

Source : données fournies par la collectivité

Le SAMM se caractérise par une rotation accélérée des contractuels en contrat à durée déterminée. Un nombre croissant d'agents mettent fin à leur contrat, avant même le terme. Leur nombre est passé de quatre en 2014 à neuf en 2017.

**tableau 71 : agents contractuels du secteur socio-éducatif ayant mis fin à leur CDD**

	2014	2015	2016	2017
Fin de CDD des agents contractuels	4	7	7	9

Source : CRC, d'après rapports d'activité du CDEF

Cette instabilité croissante des équipes socio-éducatives, en particulier au sein du foyer d'hébergement du SAMM, illustre les difficultés de travail dues à l'augmentation des actes de violence. Le CDEF devrait renforcer ses bilans sociaux en y incluant une analyse de l'ancienneté du personnel afin d'assurer un meilleur suivi des risques psycho-sociaux.

### 6.3.4.3. Des difficultés de recrutement des familles relais

Le CDEF rencontre des difficultés pour pourvoir les deux postes d'assistants relais assurant depuis 2006 l'accueil des jeunes hébergés au SAMM, accueil nécessitant une prise en charge individualisée. En 2014, jusqu'au mois de juillet, le CDEF ne disposait plus d'aucune famille relais. De juillet 2014 à 2016, un seul poste a été pourvu. Sur le dernier semestre 2017, un poste était encore vacant.

Le recrutement et la stabilité des assistants familiaux relais constituent, dans un contexte d'augmentation du nombre de journées d'accueil, une préoccupation majeure du CDEF.

### 6.3.4.4. Des conditions de travail dégradées

#### Un constat d'aggravation des faits de violence

Les différents organismes intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, et les personnels socio-éducatifs en particulier, sont confrontés à des faits de violence de plus en plus nombreux de la part des usagers (famille, mineurs ou jeunes majeurs).

Les faits de violence, principalement au sein de l'espace visite et du SAMM, ont augmenté, passant de 7 signalements en 2014 à 23 en 2017. L'année 2016 présente un pic avec 49 signalements.

**tableau 72 : détail des faits de violence ayant fait l'objet d'une fiche de signalement**

	2014	2015	2016	2017
<b>Nombre de fiches de signalement d'une violence sur l'année</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>49</b>	<b>23</b>
Violences verbales	6	11	40	19
Violences physiques sur autrui	4	9	12	10
Non-respect du règlement ou mise en danger	/	/	/	7
Dégradations	2	3	10	11
Intrusion avec effraction et vol	/	/	/	1
<b>Total des violences signalées dans l'année*</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>62</b>	<b>48</b>

Source : rapports d'activité CDEF

\* Plusieurs faits peuvent être signalés sur une fiche de signalement

Les agents peuvent rédiger une fiche de signalement en cas d'épisode de violence, sans que ces dernières n'aient, pour autant, un caractère obligatoire. Le CDEF a aussi mis en place depuis 2013 un dispositif de veille de crise, déclenché entre deux et cinq fois par an.

Plusieurs plaintes ont été déposées sur la période. Leur nombre est en augmentation (11 en 2019) mais il reste très inférieur au nombre de violences. Ce constat mis en perspective avec la rotation rapide du personnel conduit à s'interroger sur le traitement des actes de violence au sein du CDEF.

**tableau 73 : nombre et type de plaintes déposées par le CDEF**

	2015	2016	2017
<b>Nombres de plaintes déposées</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Dégradations	1	3	-
Vols		1	3
Violences sur personnes	2	-	1

Source : CRC, d'après rapports d'activité du CDEF

### Des projets ayant vocation à réduire les tensions en cours de mise en œuvre

Le conseil départemental a inclus un axe stratégique, « Améliorer les liens entre les équipes de terrain de la DSD, les ESMS, le soin et l'accompagnement pédopsychiatrique », dans le schéma départemental enfance et famille 2017-2021.

Cet axe a pour objectif de répondre aux problématiques de violence des mineurs souffrant de troubles du comportement et se décline en deux fiches actions, la mise en service d'une équipe mobile et la mise en place d'une commission départementale autour des situations « complexes »<sup>117</sup>.

L'équipe mobile prendra la forme d'une équipe pluridisciplinaire, co-pilotée par l'agence régionale de santé, le département et les ESMS concernés. Le conseil départemental mettra à disposition un infirmier. Quel que soit leur lieu de vie, cette équipe interviendra auprès des mineurs relevant de la protection de l'enfance souffrant de troubles du comportement et dont la situation médico-sociale nécessite un appui (soin éducatif). Elle viendra en complément des dispositifs de droit commun afin de prévenir toute situation de décompensation et/ou de crise. Son intervention auprès du CDEF devrait contribuer à apaiser les conflits aigus.

La commission départementale autour des situations « complexes », en complément, doit permettre d'éviter les ruptures de prise en charge pour les jeunes ayant les profils les plus difficiles. Cette approche multi partenariale (MDPH, éducation nationale, pédopsychiatrie, association « La sauvegarde de l'enfance 82 », MECS, CDEF et représentants de familles) a pour objectif d'assurer un meilleur suivi et de faciliter la prise en charge des jeunes en rupture. Elle se réunit trimestriellement.

### **6.3.5. Un plan de formation spécifique aux agents du CDEF**

Le CDEF dispose réglementairement de son propre plan de formation : ses agents relèvent de l'agence nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) et non du CNFPT comme les autres agents de l'ASE.

L'absence d'un plan de formation commun aux personnels ASE et CDEF ne favorise pas la naissance d'une culture commune aux personnels de la protection de l'enfance. Cette séparation des formations renforce de surcroît le sentiment d'autonomie des agents du CDEF vis à vis du conseil départemental.

Pour faire face à ce besoin, en 2016 et 2017, des stages croisés entre référents de l'ASE et éducateurs du SAMM ont été organisés.

<sup>117</sup> Schéma départemental enfance et famille, fiches actions 3-1 et 3-2 p. 166 et 167.

## 6.4. L'exercice des missions

Le CDEF exerce deux types d'activités : celles avec hébergement et celles sans hébergement.

### 6.4.1. Les activités avec hébergement

#### 6.4.1.1. L'activité du SAMM

##### Le périmètre d'activité

Le SAMM est en lien permanent avec les services de l'ASE.

En ce qui concerne les mineurs, le protocole d'articulation départemental entre le CDEF et la direction des solidarités signé le 23 mars 2015 prévoit trois cas de demandes d'admission. L'ensemble des demandes émanent de l'ASE.

Le premier cas concerne les demandes dites de droit commun. Elles se fondent soit sur une décision judiciaire (ordonnance de placement provisoire du juge des enfants ou du procureur de la République), soit sur une décision administrative (contrat d'accueil provisoire<sup>118</sup>). La demande est examinée par le chef de service du SAMM et le directeur du CDEF, et les refus doivent être motivés.

Le deuxième cas concerne les demandes d'accueil en urgence (article L. 223-2 du CASF). Le conseil départemental doit accueillir les mineurs ayant abandonné le domicile familial en cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat et les mineurs qui ne peuvent provisoirement être maintenus dans leur milieu de vie habituel. Le CDEF doit assurer l'accueil conformément à ses possibilités. Dans le cas où ce dernier estime ne pas pouvoir poursuivre la prise en charge, le service « enfance-famille » de la direction des solidarités doit orienter l'utilisateur dans un délai de 48 heures et au plus tard 7 jours après l'admission dans un autre lieu.

Le troisième cas concerne l'accueil d'un mineur placé, proche de la majorité, dans le cadre d'un projet d'autonomie proposé par le service « enfance-famille ». Il constituera une phase d'évaluation avant une éventuelle mise en autonomie dans un des logements autonomes du SAMM.

Enfin, le service assure l'accueil et l'accompagnement dans des studios externes de jeunes majeurs de moins de 21 ans éprouvant des difficultés à l'insertion sociale, faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> Lorsque l'accueil provisoire est fondé sur la demande des parents ou du représentant légal de l'enfant (article L. 223-2 du CASF), le contrat est passé entre le demandeur et le service de l'aide sociale à l'enfance qui organise le placement. Les parents ou le représentant légal de l'enfant peuvent mettre fin, à tout moment, à la mesure d'accueil provisoire ; cette mesure ne peut excéder un an.

<sup>119</sup> L'article L. 2225-5-4° du CASF.

### Caractéristiques d'activité sur la période

#### *Un taux d'activité insuffisant même s'il progresse*

En 2017, le SAMM dispose de 10 places d'accueil pour les mineurs et de 2 places pour les majeurs.

Le taux d'activité du service<sup>120</sup>, en ce qui concerne les mineurs, est peu satisfaisant, comparé au taux moyen d'activité de 93 % au niveau national en 2015. Il est pour autant en progression sur la période, passant de 77 % en 2014 à 84 % en 2017.

Cette évolution est la conséquence indirecte de la hausse des demandes d'accueil des MNA. Globalement, le nombre de MNA progresse fortement dans le département, passant de 41 en 2014 à 212 en 2018. Le CDEF a été sollicité pour assurer leur prise en charge. L'accueil des MNA a ainsi pris une place importante au sein du SAMM, dont le nombre au sein de la structure est passé de 7 jeunes en 2014 à 46 jeunes en 2017. Leur présence contribue donc à renforcer le taux d'activité du SAMM.

**tableau 74 : taux d'activité pour les mineurs**

	2014	2015	2016	2017
Journées théoriques	3 650	3 650	3 650	3 650
Journées réalisés	2 823	2 517	2 857	3 053
Taux d'activité	77 %	69 %	78 %	84 %

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

Le taux d'activité constaté traduit aussi une politique de refus d'accueil de certains jeunes (cf. développements *infra*).

En ce qui concerne les majeurs, le nombre de journées d'accueil a fortement progressé en 2017. Or, le conseil départemental avait décidé de supprimer deux places au 31 décembre 2015<sup>121</sup> afin de mettre en cohérence l'offre et le taux d'occupation (27 % en 2015).

**tableau 75 : taux d'activité pour les jeunes majeurs**

	2014	2015	2016	2017
Journées théoriques	730	730	730	730
Journées réalisés	354	198	340	531
Taux d'activité	48 %	27 %	47 %	73 %

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

#### *Un dispositif d'accueil tourné vers les plus de 13 ans*

Le CDEF a pour mission d'accueillir les mineurs de 6 à 18 ans tel que prévu dans son règlement intérieur.

Le SAMM s'est, en fait, spécialisé dans l'accueil des mineurs de plus de 13 ans. Ils représentent 90 % de l'ensemble des mineurs hébergés en 2017. Les enfants de moins de 10 ans

<sup>120</sup> Nombres de journées réalisées / nombre de journées théoriques.

<sup>121</sup> Schéma départemental enfance et famille 2017-2021, p. 111.

accueillis sont très rares. Cette tendance est contraire à celle observée au niveau national où, en 2015, 45 % des mineurs au sein des foyers de l'enfance<sup>122</sup> avaient moins de 13 ans.

**tableau 76 : répartition des mineurs accueillis au SAMM par tranche d'âge**

Tranche d'âge des mineurs accueillis	2014	2015	2016	2017
6-10 ans	0	0	1	1
11-13 ans	6	7	4	8
14-16 ans	42	46	45	58
17 ans	12	9	16	15
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>66</b>	<b>82</b>

Source : d'après les rapports d'activité du CDEF

L'établissement est régulièrement confronté à des faits de violence par et entre les usagers, rendant impossible la cohabitation dans les mêmes locaux des jeunes enfants et des adolescents. Le CDEF héberge ainsi très peu de mineurs de moins de 11 ans malgré son agrément lui permettant d'accueillir des enfants dès l'âge de 6 ans.

L'ASE oriente les jeunes enfants, même en situation d'urgence, vers des familles d'accueil du département. L'organisation de l'accueil d'urgence des jeunes enfants doit être manifestement repensée.

*Les durées de séjour : un meilleur respect du caractère provisoire*

Le projet d'établissement ainsi que le protocole entre le CDEF et la direction des solidarités prévoient que l'accueil des mineurs doit être limité à une durée de trois mois.

La durée moyenne globale de séjour varie de 36 jours à 56 jours. Le nombre de mineurs accueillis pendant plus de 3 mois a diminué sur la période, passant de 23 % à 11 %. Ces données traduisent une meilleure prise en compte de la vocation d'accueil provisoire du CDEF.

L'allongement ponctuel des durées d'accueil au-delà de trois mois résulte en fait de facteurs exogènes. Il est difficile de trouver une place en MECS adaptée pour des enfants ayant souvent des profils complexes et des troubles psychologiques.

**tableau 77 : durée moyenne globale de séjour et part des séjours de plus de 3 mois dans les accueils**

	2014	2015	2016	2017
<b>Durée moyenne globale de séjour</b>	<b>56</b>	<b>36</b>	<b>44</b>	<b>50</b>
Nombre de mineurs accueillis	60	62	66	82
Nombre de mineurs ayant été accueillis plus de 3 mois	14	14	11	9
<b>Part des mineurs ayant été accueillis plus de 3 mois</b>	<b>23 %</b>	<b>23 %</b>	<b>17 %</b>	<b>11 %</b>
<i>Dont pour manque de place en MECS</i>	4	6	6	3
<i>Dont difficultés à trouver un lieu d'accueil au regard du profil</i>	3	3	4	5
<i>Dont préparation pour un retour au domicile familial</i>	4	1	-	-
<i>Dont demande du département</i>	2	-	-	-
<i>Dont autre</i>	1	4	1	1

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

<sup>122</sup> Schéma départemental enfance et famille du Tarn-et-Garonne 2017-2021, p. 126.

*Typologie des mineurs accueillis au SAMM : des garçons majoritairement*

Pour les mineurs, le CDEF a théoriquement cinq places d'accueil pour les filles et cinq places pour les garçons. Le nombre de garçons accueillis a fortement progressé au détriment de celui des filles, passant de 48 % en 2014 à 74 % en 2017.

**tableau 78 : évolution des accueils de mineurs et jeunes majeurs par sexe**

	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Garçons	29	41	43	64	30,19 %
Filles	32	22	26	23	- 10,42 %

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

Cette évolution est une conséquence de l'augmentation du nombre de MNA pris en charge, qui sont quasi exclusivement des garçons.

*La prise en charge des mineurs non accompagnés : les hébergés majoritaires depuis 2017*

Sur la période, l'accueil des MNA a pris une place importante au sein du SAMM. La proportion de MNA au sein de la structure est passée de 7 jeunes en 2014 à 46 en 2017. Ils absorbent plus de la moitié des moyens d'accueil du SAMM et conduisent à une augmentation du taux d'activité.

Cette augmentation du taux d'activité ne traduisait pas pour autant une meilleure prise en charge des situations d'urgence hors MNA. À compter de 2018, le SAMM a été moins sollicité pour accueillir des MNA (16 MNA).

**tableau 79 : part de MNA accueillis sur l'ensemble des mineurs**

	2014	2015	2016	2017
Nombre de MNA accueillis	7	11	26	46
Nombre total de mineurs accueillis	60	62	66	82
Part des MNA	11,7 %	17,7 %	39,4 %	56,1 %

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

*L'accueil d'urgence : une mission imparfaitement réalisée*

L'article L. 221-2 du CASF prévoit que « le département organise, sur une base territoriale, les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service. Un projet de service de l'ASE est élaboré dans chaque département. Il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence [...] ». « Pour l'application de l'alinéa précédent, le département peut conclure des conventions avec d'autres collectivités territoriales ou recourir à des établissements et services habilités ».

Dans le Tarn-et-Garonne, la mission d'accueil d'urgence a été confiée au CDEF par le département. Le schéma départemental 2017-2021 rappelle que « conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, le CDEF joue un rôle essentiel dans l'accueil d'urgence mis en place au niveau départemental ».

Sur 14 places disponibles pour l'accueil d'urgence dans le département, le CDEF en gère 12, une autre place est confiée à une MECS, et une à une famille d'accueil.

Le bilan du précédent schéma départemental 2011-2015 précisait que le CDEF avait été conforté dans sa mission première de l'accueil d'urgence<sup>123</sup>. Ce bilan était optimiste dans sa conclusion au vu du faible taux d'activité de la structure d'hébergement d'urgence.

En effet, le nombre de demandes d'admission présentées par le département et non abouties est en augmentation entre 2014 (16) et 2017 (20). Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2018 et le 14 avril 2019, le CDEF a opposé 14 refus à des demandes de placement pour des problèmes d'équilibre des relations au sein de la structure<sup>124</sup>.

Le protocole d'articulation entre le département et le CDEF signé conjointement le 23 mars 2015 définit les modalités de l'accueil d'urgence par ce dernier. Ce protocole prévoit que le CDEF, conformément à ses missions de service public, s'engage à assurer les accueils d'urgence dans le respect de ses possibilités.

Or, le manque de place ne constitue qu'un motif secondaire de refus.

Des demandes d'admission reçoivent, en effet, une réponse défavorable du CDEF pour « contre-indication ». Le nombre de « contre-indications » augmente sur la période. Le SAMM argue qu'un nouvel arrivant pourrait perturber le groupe et mettre en danger son équilibre ou sa propre intégrité. Ces refus ne sont pas compris par le département<sup>125</sup>.

Les refus d'admission d'un mineur au CDEF, en dehors de toute problématique de place vacante, traduisent la difficulté de la structure à gérer sa mission d'accueil d'urgence. Les problématiques relationnelles des groupes, voire de violence et d'organisation des locaux, doivent être traitées entre le CDEF et le département, pour ne pas entraver les capacités d'accueil.

**tableau 80 : nombre et motif des demandes de placement non abouties**

	2014	2015	2016	2017
Manque de place	2	3	3	2
Demande hors ASE	0	1	2	0
Réponse favorable sans concrétisation	6	14	7	6
Autre orientation	1	-	-	-
Contre-indication	7	3	7	12
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>20</b>

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

Par ailleurs, le CDEF doit, dans le cadre de l'accueil d'urgence, assurer des astreintes. Le règlement intérieur en définit le périmètre : « entre 17h00 le soir et 9h00 le lendemain matin pendant la semaine, et 24h/24h durant le week-end et les jours fériés, un cadre de l'établissement (exceptionnellement une autre personne compétente identifiée) est d'astreinte et doit être joignable à tout moment (cf. protocole d'astreinte validé par le CTE du 11 juillet 2013). Le cadre d'astreinte évaluera avec vous le caractère d'urgence et les besoins. Il prendra les décisions opportunes et se déplacera si cela est particulièrement nécessaire ».

<sup>123</sup> Schéma départemental enfance et famille 2017-2021, bilan du schéma départemental 2011-2015 p. 11.

<sup>124</sup> L'analyse des demandes d'admission en urgence en journée réalisée, fournie par le département entre le 1<sup>er</sup> septembre 2018 et le 14 avril 2019, fait état de 14 refus par le CDEF : 3 refus liés à la présence d'un seul jeune ; 2 refus liés à la composition du groupe (groupe plutôt stable, avec la crainte qu'un jeune au comportement violent déstabilise et entraîne le reste du collectif) ; 7 refus liés à la présence de 2 jeunes posant des difficultés de comportement ; 2 refus sans justification écrite.

<sup>125</sup> Cf. rapport d'activité 2017, les demandes d'admission non abouties, p. 15.

Or, sur la période du 1<sup>er</sup> septembre 2018 au 4 août 2019, le CDEF n'a assuré aucune admission dans le cadre de l'astreinte. Par ailleurs, sur la période du 1<sup>er</sup> février 2019 au 18 avril 2019, la directrice du CDEF a demandé au service « enfance-famille » de ne plus orienter de mineurs vers le CDEF dans les périodes d'astreinte<sup>126</sup>. Selon l'ordonnateur, cette pratique a cessé et était la conséquence d'une phase d'intérim de direction.

L'équipe du CDEF ne se déplace pas pour prendre en charge les mineurs, par exemple auprès du commissariat de police, et ce dernier ne véhicule plus les mineurs vers le site d'accueil. Selon le protocole, l'enfant doit être déposé par l'ASE auprès du CDEF. Ce sont en pratique des éducateurs de l'ASE ou des familles d'accueil qui se rendent sur place au commissariat pour prendre en charge le mineur et l'accueillir. Ce dispositif marque ses limites. Il doit être revu pour replacer le CDEF au cœur de la mission.

### **Recommandation**

**11. Reconsidérer l'organisation du centre départemental de l'enfance et de la famille en vue d'assurer un accueil d'urgence des mineurs dans de meilleures conditions, y compris des plus jeunes. *Non mise en œuvre.***

#### 6.4.1.2. Le service d'hébergement parents enfants (SHPE)

##### Présentation

Le SHPE, service du CDEF, a vocation à accueillir et à héberger des femmes enceintes, des familles avec enfants connaissant des difficultés familiales, sociales ou psychologiques. La mission de ce service s'inscrit dans le cadre de la politique de soutien à la parentalité.

Le soutien à la parentalité a été réaffirmé par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de protection de l'enfance. L'article L. 112-3 du CASF indique que la protection de l'enfance « comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents ».

Les orientations vers le SHPE émanent essentiellement des travailleurs sociaux des pôles des solidarités du département. Le directeur du CDEF ou le chef de service du SHPE valide ou non les admissions, après évaluation du service.

Le service dispose, sur l'ensemble de la période, de neuf appartements en location à Montauban, d'une capacité totale de 19 places, ce qui représente 6 935 journées sur une année.

En terme de personnel, le SHPE est doté de trois éducateurs spécialisés dédiés et de deux psychologues en temps partagé avec d'autres services.

##### Une activité hébergement en hausse et un dispositif sous tension

Le SHPE a une activité soutenue sur l'ensemble de la période. Son taux d'occupation a augmenté sur la période et s'élève à 105 % en 2017. Le creux d'activité constaté sur l'année 2015 résulte principalement de l'indisponibilité subie de deux logements.

<sup>126</sup> Réponse du conseil départemental sur la prise en charge des mineurs en urgence du 3 mai 2019.

**tableau 81 : activité du SHPE et taux d'occupation**

	2014	2015	2016	2017
Nombres de journées réalisées	6 312	4 858	6 433	7 291
Taux d'occupation	91 %	70 %	93 %	105 %

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

Le nombre de refus par manque de disponibilité était très exceptionnel entre 2014 et 2016. En revanche, en 2017, le SHPE a fait face à trois pics de demandes, en mars, juin et octobre, ce qui l'a conduit à refuser 20 demandes d'admission.

### Typologie des accueils au SHPE

Si la population accueillie au sein de SHPE a augmenté sur la période, passant de 49 à 57 personnes entre 2014 et 2017, la typologie des usagers reste en revanche la même. Il s'agit principalement de mères avec leurs enfants.

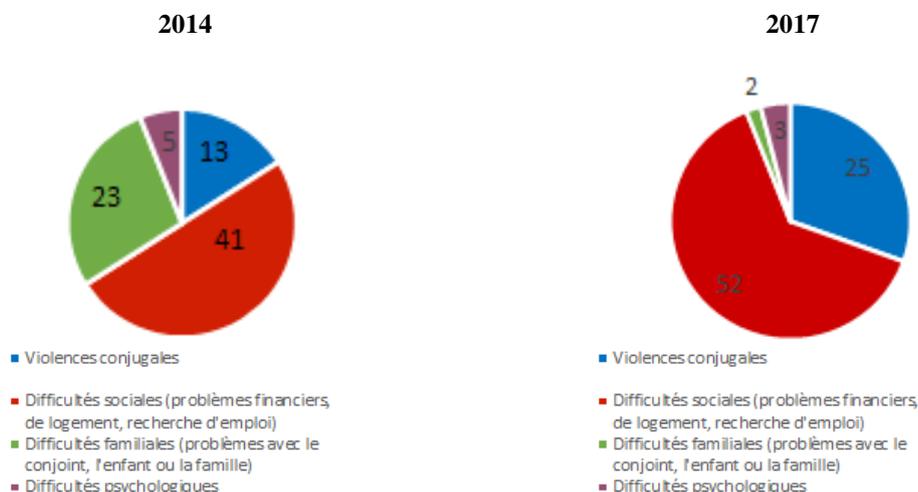
**tableau 82 : population accueillie au SHPE**

	2014	2015	2016	2017	Évolution
Mères	16	12	12	20	25 %
Femmes enceintes	1	1	0	0	-
Pères	0	0	0	0	-
Couples	2	3	3	0	-
Enfants	28	19	24	37	32 %
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>57</b>	<b>16 %</b>

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

La principale motivation des demandes d'hébergement repose sur des problèmes financiers, de recherche d'emploi ou de logement. Cette cause prééminente en 2014 s'est accentuée en 2017. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'il s'agit dans la majorité des cas de mères seules avec des enfants.

Les demandes d'hébergement fondées sur des violences conjugales augmentent.

**graphique 28 : évolution des difficultés rencontrées par les familles formulant une demande**

Source : d'après les rapports d'activité du CDEF

\* plusieurs difficultés peuvent se conjuguer pour une demande

La durée moyenne de séjour des usagers est de 141 jours en 2017, soit un niveau relativement stable sur la période. Le CDEF assure également un accompagnement éducatif et social de transition pour les familles sortant du dispositif. Ce suivi s'étale en moyenne sur 8 mois en 2017.

Le SHPE n'a pas de seuil maximum sur la durée d'hébergement. À titre d'exemple, une famille a quitté le dispositif d'hébergement en 2017 après 17 mois. Le service a également été conduit à exclure des familles du dispositif<sup>127</sup>.

### Des prestations « nuits d'hôtel » en baisse

Le CDEF propose ce dispositif d'hébergement d'urgence en dernier recours lorsqu'il ne dispose d'aucun hébergement vacant et que la demande présente une urgence. Il s'agit principalement de sollicitations de mise à l'abri par des familles contactant le numéro d'urgence 115. Le CDEF, bien qu'assurant le financement des nuits d'hôtel, ne suit pas les personnes accueillies à l'hôtel.

Si le nombre d'usagers accueillis en nuits d'hôtel a chuté entre 2014 et 2017, passant de 36 familles accueillies en 2014 à 13 en 2017, cette tendance s'est inversée en 2018 avec 32 familles recueillies. Le nombre de nuitées avait aussi concomitamment baissé mais de manière moins importante, la durée des séjours en hôtel ayant tendance à s'allonger.

**tableau 83 : familles accueillies à l'hôtel et nombre de nuitées comptabilisées**

	2014	2015	2016	2017	Évolution
Familles accueillies en nuit d'hôtel	36	34	15	13	- 64 %
Nombre de nuitées	57	54	24	41	- 28 %

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

La chambre invite le CDEF à assurer un suivi des familles logées à l'hôtel au même titre que celles hébergées en appartement.

## **6.4.2. L'activité sans hébergement du CDEF**

### 6.4.2.1. Espace visite : une activité répondant imparfaitement aux besoins

#### Présentation du service

L'espace visite est un lieu de rencontre dit « neutre ». Il est principalement utilisé pour les visites médiatisées<sup>128</sup>, ordonnées par le juge des enfants. Cet espace est plus largement dédié aux situations ne permettant pas une visite des enfants au domicile familial.

Le service dispose de trois éducateurs spécialisés à plein temps, de deux maîtresses de maison à temps partiel partagé et d'un psychologue en temps partagé. Les enfants concernés sont quasi exclusivement des enfants placés par l'ASE par ordonnance de placement provisoire. Seules

<sup>127</sup> Une famille a ainsi perdu son logement en 2017 suite à l'exercice d'activités illicites et au saccage de l'appartement.

<sup>128</sup> Dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, le juge des enfants a la possibilité d'ordonner que le droit de visite de l'enfant soit exercé en présence d'un tiers. L'objectif de ces visites médiatisées est de protéger, accompagner et évaluer la relation entre l'enfant et ses parents (décret n° 2017-1572 du 15 novembre 2017 relatif aux modalités d'organisation de la visite en présence d'un tiers prévue à l'article 375-7 du code civil).

deux situations concernent une ordonnance du juge des affaires familiales dans le cadre d'un conflit conjugal.

*L'activité : un dispositif sous tension*

*Le nombre de familles et d'enfants en hausse depuis 2014*

Le nombre d'enfants pris en charge par les services de l'espace visite a augmenté sur la période, passant de 76 enfants en 2014 à 97 enfants en 2017. Il convient de souligner l'augmentation constante de la file active.

**tableau 84 : activité de l'espace visites**

	2014	2015	2016	2017	Évolution
Nombre de rencontres organisées	1168	976	990	1136	-2,7 %
Taux d'annulation	20,1 %	17,9 %	19,4 %	20,5 %	1,9 %
Nombre de rencontres effectives	993	796	798	903	-9,1 %
Nombre de familles concernées	50	51	60	66	32,0 %
Nombre d'enfants concernés	76	76	86	97	27,6 %
File active mensuelle	49	50	53	60	22,4 %

*CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF*

Le volume des visites organisées a baissé sur 2015 et sur 2016. Elle est due à trois facteurs :

- un nombre élevé de suspension de visites (huit en 2015 et sept en 2016) ;
- une régulation du rythme des visites par le service. Cette régulation tend à leur espacement au profit de visites mensuelles ou bimensuelles et au détriment de celles hebdomadaires ;
- une durée d'intégration dans le dispositif en hausse<sup>129</sup> ; jusqu'à quatre mois dans certains cas en 2016.

La baisse du volume des visites est provoquée par le service pour limiter la liste d'attente, mais elle se fait au détriment de la qualité du service rendu.

La part des très jeunes enfants (moins de quatre ans) augmente de manière constante.

**tableau 85 : évolution de la part des enfants de moins de 4 ans pris en charge**

	2014	2015	2016	2017
Part des enfants de moins de 4 ans dans le dispositif de visites	6 %	9 %	12 %	19 %

*Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF*

*Des visites demandant un encadrement important*

Les visites médiatisées sont pratiquées par les services de protection de l'enfance. L'article 375-7 du code civil prévoit en effet la possibilité pour le juge des enfants d'ordonner des droits de visite en présence d'un tiers. Le décret n° 2017-1572 du 15 novembre 2017 a précisé les modalités d'organisation ainsi que le statut et le rôle des tiers professionnels.

<sup>129</sup> La durée d'intégration correspond à la durée entre le moment où une famille est admise dans le dispositif de visite et le moment où les visites commencent. Cette durée peut s'allonger en cas de procédures administratives incomplètes, si les parents ne viennent pas aux rendez-vous fixés ou en cas de difficultés à trouver des créneaux horaires convenant aux parents.

Le nombre de visites médiatisées représente une part essentielle de l'activité du service (82 % des situations en 2017). Elle est consommatrice de moyens humains. Près de la moitié des visites exigent, depuis 2015, la présence de deux professionnels<sup>130</sup>.

L'espace visite dispose de locaux et du personnel dédié mais cet encadrement renforcé a un impact important sur les moyens consacrés aux prises en charge et augmente le délai global d'attente du dispositif.

**tableau 86 : part des visites médiatisées**

	2014	2015	2016	2017
Part des visites médiatisées sur l'ensemble des situations	78 %	79 %	85 %	82 %
Part des visites médiatisées requérant la présence de 2 professionnels	-	45 %	47 %	59 %

*CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF*

### *Une liste d'attente élevée*

La file d'attente a fortement augmenté entre 2014 et 2017, que ce soit rapporté au nombre de familles (25 familles en 2017 contre 16 familles en 2014) ou au nombre d'enfants (45 enfants en 2017 contre 27 enfants en 2014).

La durée globale d'attente s'est également allongée sur la période. En 2017, elle atteignait jusqu'à un an, faute de disponibilité.

La liste d'attente de l'espace visite concerne 15 familles en 2019 (dont 3 situations de 2017, 8 de 2018, 4 de 2019). Des critères d'éligibilité ont été validés par la direction du CDEF et la direction « enfance-famille » afin de prioriser l'organisation de visites médiatisées :

- 1/ critère d'âge : 0 - 6 ans ;
- 2/ risque d'enlèvement ;
- 3/ profil des parents ne permettant en aucune façon la mise en œuvre de visites accompagnées par l'ASE.

Pour pallier ce problème de saturation, les services de l'ASE du département ont mis en place des visites accompagnées des maisons des solidarités. Il s'agit d'un mode dégradé de réalisation des mesures ordonnées par le juge. Ces visites ne bénéficient pas du même encadrement que les visites médiatisées mais elles se réalisent au plus près du foyer familial, avec le référent, et sont plus souples et plus simples à organiser.

La chambre relève que le département ne connaît pas les modalités d'exécution des visites médiatisées confiées par le juge à l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 », pour des enfants relevant pourtant de l'ASE. Par sa méconnaissance des activités de son principal partenaire associatif, la collectivité se prive d'une solution de collaboration pouvant améliorer le délai et la qualité du traitement des demandes de visites médiatisées.

<sup>130</sup> La présence de deux professionnels est en effet requise quand les parents souffrent de pathologies psychiatriques ou qu'ils sont particulièrement agressifs.

Si la construction du nouveau bâtiment devrait améliorer la situation matérielle des visites (insonorisation), elle n'aura en revanche aucun impact sur la problématique de la file d'attente. Celle-ci découle d'un problème de moyens humains et non d'un problème de locaux. Ainsi, la reconstruction du bâtiment ne répond que partiellement à la problématique d'origine organisationnelle.

**tableau 87 : évolution de la liste d'attente de l'espace visite**

	2014	2015	2016	2017
Familles en attente	16	11	13	25
Nombres d'enfants concernés	27	13	18	45

Source : rapports d'activité du CDEF

### *Un taux d'annulation élevé*

Le taux d'annulation des visites est important. En 2017, sur 1 136 rencontres organisées par l'espace, le taux d'annulation représente 20,5 %, soit 233 visites.

L'ASE et le CDEF doivent renforcer leur concertation pour limiter significativement ce taux d'annulation, en analysant leurs causes dans un contexte de pénurie de créneaux de visites. En 2018, suite à l'amorce d'une meilleure concertation, ce taux a diminué, même s'il reste de 16,2 %.

**tableau 88 : taux d'annulation et motifs**

	2014	2015	2016	2017
<b>Taux d'annulation</b>	<b>20,1 %</b>	<b>17,9 %</b>	<b>19,4 %</b>	<b>20,5 %</b>
<i>Indisponibilité des parents</i>	133	69	100	114
<i>Décision du service placement</i>	78	68	83	118
<i>Impossibilité de l'espace visite</i>	21	37	9	1
<i>Autres</i>	2	1	-	-

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

En conclusion, le CDEF est dans l'incapacité de faire face dans des délais raisonnables aux ordonnances de visites médiatisées décidées par les juges. L'organisation de ce service mérite d'être revue. Les solutions apportées ne doivent pas être uniquement recherchées dans un espacement des visites mais plutôt dans une articulation revue des moyens de chaque service du CDEF. Le temps de travail des professionnels consacré aux visites doit être optimisé et une mutualisation doit être recherchée avec l'association « La sauvegarde de l'enfance 82 ». L'ordonnateur annonce avoir entrepris différentes actions, à poursuivre, pour améliorer l'activité de cet espace visite.

### **Recommandation**

**12. Améliorer l'activité de l'espace visite du centre départemental de l'enfance et de la famille, par une meilleure utilisation du temps des professionnels et une collaboration avec le secteur associatif. Mise en œuvre en cours.**

6.4.2.2. Le service d'accueil, d'écoute et d'orientation (SAEO) : un service généraliste excédant le périmètre de compétence de l'établissement

### Une activité généraliste

Créé en 1996 sous la dénomination « point accueil écoute orientation », ce service est chargé d'une mission d'accueil, de conseil et d'orientation, soit par téléphone, soit en direct dans le cadre d'entretiens. Il s'adresse au public mais aussi aux partenaires (travailleurs sociaux, association).

Son activité est stable sur la période. Il répond en moyenne à 82 demandes annuelles.

Le SAEO ne tient pas de statistique sur l'objet des consultations. Selon le service, plusieurs thématiques reviennent dans les diverses sollicitations :

- des renseignements sur les démarches d'hébergement en cas de départ du domicile (cas de violences conjugales) ;
- les démarches à faire en cas de violences conjugales ;
- des recherches de logements ;
- des demandes d'aide dans le cadre de difficultés avec les enfants ;
- les problématiques liées à la vie de couple ;
- des demandes d'écoute ;
- de l'aide dans la constitution des dossiers administratifs.

**tableau 89 : activité du SAEO**

Appels	2014	2015	2016	2017	Évolution
Hommes	2	2	3	6	
Femmes	31	32	37	23	
Couples	0	0	0	0	
Partenaires	2	13	9	5	
Mineurs et jeunes majeurs	0	0	2	9	
<b>Total des appels</b>	<b>35</b>	<b>47</b>	<b>51</b>	<b>43</b>	<b>22,9 %</b>
<b>Entretiens directs</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	
Hommes	7	1	4	2	
Femmes	25	22	18	21	
Couples	1	1	0	0	
Partenaires	0	0	3	1	
Mineurs et jeunes majeurs	4	25	1	17	
<b>Total des entretiens directs</b>	<b>37</b>	<b>49</b>	<b>26</b>	<b>41</b>	<b>10,8 %</b>
<b>Total des prises en charge du SAEO</b>	<b>72</b>	<b>96</b>	<b>77</b>	<b>84</b>	<b>16,7 %</b>

Source : d'après les rapports d'activité du CDEF

Le SAEO a un rôle très généraliste qui déborde du champ de la protection de l'enfance.

### Une activité non exclusive

Le SAEO utilise les ressources des autres services et n'a pas de personnel dédié. Les éducateurs et psychologues affectés aux autres services sont amenés à y intervenir pour une partie de leur temps de travail. Le temps de travail consacré par ces agents n'est ni évalué ni précisé par le CDEF, tant dans les rapports d'activité que dans les bilans sociaux de la structure.

Or, les missions d'écoute et d'orientation ne sont pas exclusives au CDEF. Plusieurs services du département interviennent dans des domaines similaires ou connexes. Les maisons départementales des solidarités implantées sur le territoire assurent un accueil, une orientation et un accompagnement des usagers et disposent de personnel dédié à proximité du public rural. Le département a aussi créé la cellule départementale de protection de l'enfance (CDPE), qui dispose d'un accueil physique et d'un numéro vert accessible 24h/24.

La mission du SAEO paraît se recouper avec les missions d'autres services de l'ASE. L'ordonnateur reconnaît que ce service ne constitue pas une priorité. Le personnel socioéducatif pourrait alors être recentré sur des missions exclusives au centre départemental, telles l'organisation des visites médiatisées.

#### 6.4.2.3. Le service d'accompagnement de la famille : un service aux contours mal définis

##### Un service aux missions transversales limitées

En 2017, le service, encadré par un chef de service, est composé d'un éducateur spécialisé à plein temps et de deux psychologues en temps partagé.

Le service d'accompagnement de la famille (SAF) exerce une mission transversale vis-à-vis des autres services du CDEF. Il réalise des prestations d'accompagnement et de soutien auprès des familles des mineurs et des jeunes majeurs accueillis au CDEF dans le cadre d'un placement, auprès des parents accueillis au sein du SHPE, ainsi qu'auprès des familles orientées directement par le service des solidarités du département.

Le SAF mène ainsi des actions complémentaires aux autres services en faveur du lien parent-enfant ainsi que des actions de prévention.

Il intervient principalement auprès du SAMM. Sur 27 situations traitées par ce service en 2017, 24 l'ont été avec le SAMM. La transversalité du service est donc, dans les faits, limitée.

**tableau 90 : accompagnements réalisés au sein du SAF**

En nombre de mineurs	2014	2015	2016	2017	Évolution
<b>Accompagnement des mineurs non hébergés au CDEF et de leur famille</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>-</b>
<i>dont suite à une sollicitation du SAEO</i>	2	2	1	-	
<i>dont suite à une prise en charge au SAMM</i>	5	2	1	4	
<i>dont suite à une prise en charge au SHPE</i>	-	1	2	3	
<b>Accompagnement des mineurs hébergés au SAMM et de leur famille</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>- 14,29 %</b>
<b>Total des accompagnements effectués</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>- 11,43 %</b>

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

Les prestations d'accompagnement ont légèrement diminué entre 2014 et 2017 mais leur nombre croît en 2018 (30 familles concernées). Cette baisse d'activité s'expliquait partiellement par la typologie des mineurs accueillis : les MNA représentaient en 2017 une part plus importante des usagers du SAMM et ils ont moins eu recours aux prestations du SAF.

### Une activité d'entretiens familiaux centrée sur les mineurs du SAMM

Le SAF organise des entretiens familiaux entre les parents et les jeunes placés au SAMM. Ces entretiens ont pour objectif de rétablir la communication entre les mineurs et leur famille.

La part des familles bénéficiant du dispositif est en hausse sur la période, passant de 64 % en 2014 à 79 % en 2017, étant précisé que le CDEF ne dispose pas de données pour les années antérieures.

**tableau 91 : familles bénéficiant des entretiens familiaux et évolution du nombre d'entretiens**

	Familles bénéficiant d'un accompagnement et des entretiens familiaux			Entretiens réalisés*			
	Familles de jeunes accueillis au CDEF bénéficiant d'un accompagnement	Familles bénéficiant du dispositif d'entretiens familiaux	Part des familles bénéficiaires	Entretiens familiaux parents/enfants	Entretiens avec parents	Entretiens avec enfants	Total des entretiens
2014	28	18	64,3 %	-	-	-	-
2015	31	7	22,6 %	-	-	-	-
2016	23	16	69,6 %	11	29	24	<b>64</b>
2017	24	19	79,2 %	54	33	27	<b>114</b>

Source : CRC, d'après les rapports d'activité du CDEF

\* Le suivi du nombre d'entretiens réalisés n'est assuré que depuis 2016.

Le CDEF met en avant la capacité des entretiens familiaux à apaiser les mineurs les plus difficiles (troubles du comportement, agressivité, violence, mise en danger), mais l'augmentation des signalements de faits de violence au sein du SAMM en contredit l'analyse.

Il explique la forte baisse en 2015 des familles concernées par les entretiens familiaux par leur orientation vers le service « espace visite » de l'établissement ou vers le centre de thérapie familiale et conjugale de l'hôpital de Montauban, plus adapté à un travail thérapeutique, sans étayer pour autant cette affirmation par des données chiffrées. Cette explication confirme que cette mission annexe du CDEF est exercée, à Montauban, par d'autres structures.

Il existe ainsi plusieurs interlocuteurs pour des missions proches et, dans le même temps, un réel besoin de recentrer le CDEF sur ses missions propres en redéfinissant son périmètre d'activités.

La chambre recommande au département de redéfinir les missions du CDEF par rapport aux besoins en repensant l'organisation autour des secteurs d'activité exclusifs au centre.

### Recommandation

**13. Redéfinir le périmètre des activités du centre départemental de l'enfance et de la famille, en réorganisant les missions des différents services autour des secteurs d'activité exclusifs. *Non mise en œuvre.***

## GLOSSAIRE

AED	aide éducative à domicile
AEMO	action éducative en milieu ouvert
AIS	allocation individuelle de solidarité
AP/CP	autorisation de programme et crédit de paiement
APA	allocation personnalisée d'autonomie
ASE	aide sociale à l'enfance
BP	budget principal
CA	compte administratif
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CASF	code de l'action sociale et des familles
CD82	conseil départemental du Tarn-et-Garonne
CDD	contrat à durée déterminée
CDEF	centre départemental de l'enfance et de la famille
CDPE	cellule de protection de l'enfance
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CPEF	centre de planification et d'éducation familiale
CRC	chambre régionale des comptes
CRIP	cellule de recueil des informations préoccupantes
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGS	directeur général des services
DGST	directeur général des services techniques
DMTO	droits de mutation à titre onéreux
DOM	département d'outre-mer
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRF	dépenses réelles de fonctionnement
DSD	direction de la solidarité départementale
DST	directeur des services techniques
EBF	excédent brut de fonctionnement
ESMS	établissements sociaux et médico-sociaux
ETP	équivalent temps plein
FDL	fiscalité directe locale
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
IFER	imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IP	information préoccupante
IRA	indemnités de remboursement anticipé
IST	infection sexuellement transmissible
k€	kilo euros = millier d'euros
km <sup>2</sup>	kilomètre carré
M€	million d'euros

MAD	mise à disposition
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
MECS	maison d'enfants à caractère social
MNA	mineur non accompagné
MOP	maîtrise d'ouvrage publique
ODPE	observatoire départemental de la protection de l'enfance
PCH	prestation de compensation du handicap
PMI	protection maternelle et infantile
PPE	projet pour l'enfant
PPP	partenariat public-privé
PVC	polychlorure de vinyle
RAR	restes à réaliser
RH	ressources humaines
ROB	rapport d'orientation budgétaire
RRF	recettes réelles de fonctionnement
RSA	revenu de solidarité active
RTEF	responsable technique enfance-famille
SAEO	service accueil, écoute et orientation
SAF	service d'accompagnement à la famille
SAMM	service d'accueil des mineurs et jeunes majeurs
SFIL	société de financement local
SHPE	service hébergement parents enfants
SMIC	salaire minimum interprofessionnel de croissance
TFCE	taxe sur la consommation finale d'électricité
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TICPE	taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
USD	dollar américain

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

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 13 juillet 2020 de M. Christian Astruc, président du département du Tarn-et-Garonne ;
- Réponse du 3 juillet 2020 de M. Jean-Michel Baylet, précédent président du département du Tarn-et-Garonne.

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

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



Envoyé en préfecture le 12/11/2020

Reçu en préfecture le 12/11/2020

Affiché le 12/11/2020

**SLOW**

ID : 082-228200010-20201021-CD20201021\_51-DE

Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

**occitanie@crtc.ccomptes.fr**

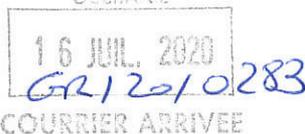
 **@crococcitanie**



**TARN-ET-GARONNE**  
LE DÉPARTEMENT.fr

Le Président

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
OCCITANIE



Montauban,

Envoyé en préfecture le 12/11/2020  
Reçu en préfecture le 12/11/2020  
Affiché le 12/11/2020  
ID : 082-228200010-20201021-CD20201021\_51-DE

**Monsieur André PEZZIARDI**  
**Président de la Chambre Régionale**  
**des Comptes d'Occitanie**  
500 avenue des Etats du Languedoc  
CS70755  
34064 MONTPELLIER CEDEX

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions des articles L.243-5 et R. 243-13 et R. 243-10 du code des juridictions financières, et faisant suite au rapport confidentiel d'observations définitif de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie (séance du 8 avril 2020) que vous m'avez transmis en date du 14 mai 2020, je vous propose ma réponse écrite que je vous propose de joindre au rapport d'observation.

Comme vous l'avez souligné dans votre rapport, le département de Tarn et Garonne connaît une situation contrastée : son attractivité constitue à la fois une opportunité en termes de ressources, mais aussi un vecteur de dépenses, dans la mesure où, comme vous le constatez également, la population de notre département rencontre des difficultés certaines, impactant directement les budgets d'aide sociale du Département. C'est dans ce contexte que le conseil départemental a établi ses politiques et ses choix de gestion.

En ce qui concerne les ressources, si les produits de gestion ont sensiblement progressé entre 2013 et 2017, portés par la croissance de la population ainsi que par la très bonne tenue du marché immobilier, il convient de souligner plusieurs points de vigilance :

- pour l'instant les dispositifs de péréquation restent favorables au conseil départemental, mais les projections sont très difficiles à établir ne serait-ce qu'à court terme,
- de nombreuses recettes sont soumises au volume des enveloppes votées au niveau national et aux diverses lois de finances,
- nos principales ressources dynamiques sont soumises à des variations conjoncturelles.

Ainsi, si la dynamique globale de ces ressources a pour l'instant compensé la diminution de nos recettes institutionnelles, un retournement de conjoncture, tel que nous vivons actuellement avec la crise sanitaire, peut lourdement inverser cette tendance.

Dans ce contexte, le conseil départemental a priorisé ses engagements de gestion selon les éléments suivants.

En termes d'investissement, le conseil départemental a souhaité accompagner de façon significative les communes et leurs groupements à se développer et lutter ainsi contre une fracture territoriale trop prégnante. Le choix du conseil départemental a été de mettre à disposition des communes et EPCI un large panel de subventions d'équipement afin de rendre possible la réalisation d'infrastructures nécessaires à l'accueil de nouvelles populations et au maintien de la population en secteur rural. Cette volonté a été renouvelée en 2020 avec la mise en œuvre de plafonds d'aides augmentés et des taux de subventions plus élevés. Afin de lisser cette charge conséquente, le choix a été fait, compte tenu du niveau actuel des taux, de renforcer l'octroi de subventions en annuités.

Cette politique est couplée à la volonté de doter les Tarn-et-garonnais d'équipements départementaux de qualité, qu'il s'agisse des collèges, de la médiathèque, des archives ou de projets touristiques tels que la réhabilitation du site de la pente d'eau à Montech.

Si cet engagement s'est peu traduit budgétairement sur les exercices 2015 et 2016, avec de faibles taux de réalisation, le temps pour la nouvelle équipe départementale de réorienter les projets, 40M€ ont été mis en œuvre en 2018 et 54 M€ en 2019, conformément aux orientations de la collectivité. Ce cycle a été financé, comme il est précisé dans le rapport de la Chambre, par des emprunts, certes lissés sur la période, mais nécessaires pour financer l'intégralité des investissements du mandat.

En termes de fonctionnement, et dans ce contexte, l'aide sociale constitue un enjeu majeur du conseil départemental, représentant le premier poste de charges courantes (53 %), en constante augmentation (1,3 % par an en moyenne); ainsi le Tarn-et-Garonne se situe dans les 15 départements au revenu médian le plus faible, et parmi les départements qui dépensent le plus à ce titre par habitant, comme indiqué dans le rapport de la Chambre.

Cette situation sociodémographique impacte l'ensemble des secteurs de l'aide sociale.

En ce qui concerne le RSA, le conseil départemental a souhaité mener une politique active d'insertion par l'emploi et de suivi strict. Après une croissance sensible des dépenses liées au RSA entre 2013 et 2015, la tendance s'est inversée sur 2016 et 2017. Toutefois, ces efforts n'ont pu neutraliser les revalorisations du RSA sur 2017. Le Département prend note de la recommandation n°6 et veillera à améliorer son taux de contractualisation, mais rappelle que celui-ci se situe en Tarn et Garonne à 1 point au-dessus de la moyenne nationale sans tenir compte des contrats réalisés en cours d'année et depuis lors réorientés vers l'emploi, que le taux d'orientation est le plus fort de l'hexagone à 92% en 2017, et souligne le faible délai entre la primo orientation et la signature d'un contrat (48 jours pour une moyenne nationale à 58 en 2017).

En ce qui concerne les charges d'APA et de PCH, elles sont peu flexibles, dépendant fortement de facteurs externes (structure de la population, adaptation de la société au vieillissement ...), et progressent régulièrement malgré la vigilance du conseil départemental. Il convient de souligner la charge résiduelle dans ces domaines (RSA, APA, PCH), de plus de 30M€.

En corollaire, les difficultés liées à la population en Tarn-et-Garonne impacte également fortement l'aide sociale à l'enfance ASE, secteur particulièrement étudié lors du présent contrôle, et se reflètent dans les chiffres tant en ce qui concerne l'augmentation significative des MNA, dont le nombre a été multiplié par 5 entre 2014 et 2018, comme le souligne la Chambre, tant en ce qui concerne l'augmentation du nombre d'enfants devant bénéficier d'une mesure de protection : entre

2008 et 2017, le nombre d'enfants accueillis, a progressé de plus de 95%. De plus, nos enfants nécessitent dans bien des cas des suivis spécifiques.

Face à ce constat, le conseil départemental s'est attaché à maintenir une protection nécessaire, et un accueil de qualité et uniforme pour l'ensemble des enfants, quel que soit leur parcours. Toutefois, force est de constater que cette situation a généré une saturation de l'offre d'accueil, et des tensions dans les dispositifs. Afin de contenir ces effets, et d'améliorer sa politique de protection de l'enfance, le conseil départemental est intervenu sur plusieurs points.

Ainsi, le conseil départemental a choisi de prioriser comme mode d'accueil le recours aux assistants familiaux, solution à la fois moins onéreuse et garante d'une meilleure insertion. Ce dispositif a été mis de fait sous tension, certains assistants dépassant momentanément leur capacité d'accueil, dans la mesure où d'une part le conseil départemental est confronté à difficultés de recrutement, et d'autre part il a maintenu sa volonté de garder ensemble les fratries.

Dans ce domaine, pour plus d'efficacité, il convient de préciser qu'il a été mis en place en 2018 un service dédié à la délivrance d'agrèments. Il est renforcé la prise en charge du handicap, de l'insertion et des situations complexes avec la création d'une équipe psycho-mobile et une commission des situations complexes. Depuis 3 ans, des journées de préparation à la majorité sont réalisées.

Le schéma sur la protection de l'enfance 2011-2015 '*en décalage avec les objectifs de la Loi de 2007*' a été transformé par un nouveau schéma 2017-2021 répondant désormais à ces objectifs ; celui-ci intègre des objectifs chiffrés et évaluables. En revanche le conseil départemental a pris note de la nécessité d'inclure précisément une partie ASE dans le règlement départemental d'aide sociale et d'un projet de service de l'ASE, travail déjà entrepris depuis plusieurs mois, qui doit se concrétiser courant 2020 (recommandation n°7). Ces éléments figurent clairement dans la feuille de route du nouveau directeur adjoint enfance/famille.

S'agissant de la recommandation relative à l'adoption d'une contractualisation de type contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les établissements et services d'accueil et l'association « la Sauvegarde de l'Enfance 82 » (recommandation n° 9), il convient de souligner le fait que les modalités de travail mises en œuvre avec ces structures depuis plusieurs mois (dans le cadre notamment de l'exécution du schéma départemental enfance-famille 2017-2021) correspondent à l'esprit du CPOM. Les mois qui viennent vont être consacrés à la formalisation de cette démarche.

En termes de gestion et de pilotage, une amélioration des systèmes de gestion est en cours globalement au niveau du Pôle des Solidarités Humaines (PSH) et le travail dans certains secteurs a d'ores et déjà abouti, en particulier, comme le souligne la Chambre, l'évolution du système de gestion des places disponibles pour le placement (recommandation n°8).

En ce qui concerne plus particulièrement la gestion des MNA, face à l'augmentation considérable du nombre de demandeurs, le conseil départemental s'est particulièrement mobilisé pour d'une part réaliser les évaluations dans un temps minimal : plus d'un tiers sont réalisées en moins de 5 jours, avec une moyenne de 10 jours, durée très inférieure à la moyenne nationale comme le souligne la Chambre ; et d'autre part pour accueillir post évaluation les enfants chez les assistants familiaux, sans dispositif spécifique. Cet accueil permet une meilleure intégration sociale, réduit les actes de délinquance, et présente un coût inférieur à un placement dans un organisme extérieur. Le conseil départemental souligne que la recommandation dans ce domaine (recommandation n° 10) d'assurer une mise à l'abri des MNA a totalement été mise en œuvre.

En ce qui concerne plus particulièrement le CDEF, si le travail de cet peu plus difficile dans l'attente de la finalisation du projet immobilier, il convient de souligner que ce bâtiment sera livré en 2021. Le conseil départemental a, en concertation avec les équipes du CDEF redessiné le projet de construction de nouveaux locaux, pour enfin livrer ce bâtiment, en gestation depuis 2010. Il est actuellement en cours de travaux. Ces nouveaux espaces permettront une organisation optimale du travail et amélioreront les diverses prises en charges des enfants et leurs parents.

A la recommandation relative à la reconsidération de l'organisation du CDEF en vue d'assurer un accueil d'urgence des mineurs dans de meilleures conditions (recommandation n° 11), y compris les plus jeunes, il convient de souligner le fait que ce travail est à l'œuvre, notamment dans le cadre de l'exécution du schéma départemental enfance-famille 2017-2021, à la faveur de changements substantiels intervenus dans l'encadrement intermédiaire du CDEF.

Le conseil départemental travaille à la mise en œuvre d'une meilleure coordination et à l'émergence d'une culture commune avec les services du PSH. Cette démarche sera renforcée, notamment :

- en continuant de veiller à améliorer l'activité de l'espace visite avec une meilleure utilisation du temps des professionnels et une collaboration avec le secteur associatif (mise en œuvre en cours de la recommandation n°12),
- en reconsidérant le périmètre des activités du CDEF ainsi que la réorganisation des missions des différents services autour des secteurs d'activité exclusifs (recommandation n°13).

En note d'actualité, il est utile de porter à votre connaissance le fait que le conseil départemental de Tarn-et-Garonne fait partie des 30 départements retenus au plan national pour préfigurer la démarche de contractualisation avec l'État dans le domaine de la protection de l'enfance. Cette démarche innovante va certainement aider à accélérer la mise en œuvre des principales recommandations contenues dans ce rapport définitif.

Malgré les charges induites par le contexte ci-dessus évoqué, la gestion budgétaire prudentielle menée depuis 2015 a permis de faire face avec de meilleures marges de manœuvre. Le conseil départemental s'est ainsi engagé sur une politique de rigueur, basée sur plusieurs points de vigilance, à la fois d'un point de vue formel et d'un point de vue financier :

- D'un point de vue formel : en s'engageant dans une fiabilisation des comptes, avec
  - la fiabilisation de l'inventaire, qui avait fait l'objet d'une remarque lors du dernier contrôle de la CRC,
  - la présentation à l'assemblée depuis 2016 d'un ROB (rapport d'orientation budgétaire) présentant désormais, comme le souligne la Chambre, une analyse rétrospective et prospective dont les informations respectent les dispositions de la loi du 22 janvier 2018. Sur ce point, préciser que ce ROB s'enrichit chaque année d'éléments d'analyse, mais qu'il a bien été noté de la nécessité d'aller encore plus loin sur certains sujets dans le prochain document (recommandation n°1),
  - le retour à une utilisation stricte des RAR conformément au CGCT entre 2020 et 2021,
  - la constitution à partir de 2017 de provisions, même si ce travail reste à compléter, sachant que lors du BP 2020, la constitution de provision relative aux titres de la SEMATEG a été faite, cette société n'étant à ce stade pas dissoute ; une attention supplémentaire sera portée aux autres risques éventuels (recommandation n°2).

- D'un point de vue financier :

L'encadrement des charges de fonctionnement courantes a permis une progression contenue sur la période, après une nette augmentation entre 2013 et 2015 soulignée dans le rapport de la Chambre. A cet égard, le conseil départemental s'est appliqué :

- à réduire les charges à caractère général par diverses dispositions, avec un impact significatif dès 2016,
- à réduire les frais engagés par les élus, avec des gains réels, comme la Chambre le constate, entre 2013 et 2018,
- à réduire les coûts financiers.

A ce titre, avec une dette historiquement élevée, le conseil départemental a veillé, comme précisé dans le rapport de la Chambre, à réduire l'encours de la dette, et améliorer la capacité désendettement. Une gestion active de la dette a permis d'une part de dégager des marges de manœuvre par des renégociations opportunes comme l'indique la Chambre, et d'autre part de désensibiliser les emprunts les plus à risque.

Dès lors, il est curieux de lire au rapport un regret quant au coût de la stratégie de sécurisation de la dette en apparence contradiction avec le conseil de surveiller la dette structurée et notamment la désensibilisation d'un emprunt Dexia.

Il est également regretté que l'analyse de la Chambre sur la dette ait été réalisée sur la dette brute et non la dette nette, conformément aux dispositions réglementaires.

- à contenir la masse salariale.

Sur ce point, si les charges brutes ont augmenté, il convient d'isoler le coût croissant des assistants familiaux, dont l'analyse doit être traitée avec la politique d'aide sociale. Hors assistants familiaux, il est souligné que les effectifs ont pu être stabilisés sur la période et que le conseil départemental a, dès 2017, supprimé 4 jours de congés exceptionnels des agents, afin d'approcher le temps de travail réglementaire. (recommandation n°4)

Une attention a par ailleurs été portée aux remplacements, et continuera de l'être (recommandation n° 5), mais à ce stade, il semble difficile d'aller plus loin en maintenant une même qualité de service public.

En ce qui concerne les autres recommandations relatives à la gestion du personnel (recommandation n° 3), le conseil départemental a bien pris note des améliorations à apporter dans les recrutements d'emplois fonctionnels, et y veillera. Sur la situation particulière développée, il est précisé que la base de rémunération est en référence avec l'emploi fonctionnel le plus élevé de la collectivité occupé par un fonctionnaire au moment de la signature du contrat, soit au 26 juin 2015 le directeur général des services avec un traitement annuel de 119 875 €. Le plafond autorisé à 90% se situait à 107 887 €.

En conclusion, comme la Chambre le constate, le conseil départemental a connu une évolution financière favorable depuis 2015, avec une CAF brute en augmentation sensible sur la période, un taux d'épargne brute supérieur depuis 2015 à la moyenne des départements, un fonds de roulement reconstitué à partir de 2015, et un respect de l'objectif de croissance des dépenses de fonctionnement sur 2018 (0.98%) ; le chiffre définitif sur 2019, favorable également, est en cours de calcul par les services de l'Etat.

Enfin, il est vérifié que le Partenariat Public Privé signé en 2010 pour la construction du pont de Verdun-sur-Garonne a été passé selon des dispositions défavorables à la collectivité et continuera de peser dans la dette.

Ce document constitue ma réponse qui sera transmise, par nos soins, avec votre rapport final à l'assemblée délibérante.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments respectueux.

Christian ASTRUC



Jean-Michel BAYLET  
Ancien Ministre

Valence d'Agen, le 3 juillet 2020

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
OCCITANIE



Monsieur André PEZZIARDI  
Président de la Chambre Régionale  
des Comptes Occitanie  
500 avenue des Etats du Languedoc  
CS 70755  
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Monsieur le Président,

Par courrier recommandé du 14 mai 2020, vous m'avez fait part des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion du Département de Tarn et Garonne sur la période de 2013 et suivantes.

Conformément aux articles L 243-5 et R 243-13 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous apporter divers compléments d'information.

### PRESENTATION DU TARN ET GARONNE

Je tiens à souligner que la proximité de la métropole toulousaine **n'est pas la seule explication** au dynamisme démographique qui caractérise ce département sur la période 1990 – 2015 (+ 55 000 habitants).

Ce dynamisme s'explique aussi par **la volonté politique** tant des Communes que du Département, de doter le territoire des **équipements structurants** nécessaires à son développement.

L'action du Conseil Départemental s'est traduite autour de deux axes :

- **soit directement** avec la construction de 5 collèges et le lancement d'un 6<sup>ième</sup>, l'ouverture d'un centre universitaire à Montauban, le désenclavement routier, la sécurisation de la ressource en eau...

- **soit indirectement** par le soutien massif apporté aux Communes et Syndicats pour l'accueil de nouvelles populations ou aux établissements accueillants des personnes âgées ou handicapées.

Proximité de Toulouse : OUI, **mais aussi** VOLONTE POLITIQUE pour impulser le développement du territoire départemental.

## **DECISIONS BUDGETAIRES**

S'agissant des rapports d'orientations budgétaires, si à compter de 2016 ils sont plus complets, **à l'inverse** jusqu'en 2015, les rapports relatifs aux budgets primitifs retraçaient l'avancée des projets d'investissements directs et le détail des subventions versées aux collectivités territoriales, politique par politique.

## **SITUATION FINANCIERE**

### **Les produits de gestion**

Leur évolution dynamique est la conséquence, d'une part de **l'évolution démographique** de ces vingt dernières années et, d'autre part, de la **volonté unanime d'optimiser au mieux les retombées fiscales** de la centrale nucléaire de Golfech en faisant varier les divers taux d'imposition pour amener, avant sa suppression au 01/01/2010, le taux de la taxe professionnelle **au niveau du taux moyen régional** : taux 2008 du Tarn et Garonne 13,85 %, moyenne régionale : 14,26 %.

S'agissant **du taux du F.B.** qui est passé de 19,09 % en 2006 à 28,93 % en 2012, il y a lieu de tenir compte des 4,72 % de la **part régionale** transférée aux départements en 2011. Cette part neutralisée, le taux du F.B. n'a varié que de **+ 2,11 % en moyenne annuelle** sur 2006 – 2012. Il est resté **constant depuis.**

## LES CHARGES A CARACTERE GENERAL

Sur 2013 – 2017, si la baisse des charges à caractère général, au-delà du transfert de la compétence transports à la Région, a décri de près de 3 M€, c'est dû pour l'essentiel à l'**effet conjugué** :

- d'une part, du **transfert** en section d'investissement, financée pour partie par l'emprunt, de dépenses de crédit-bail (véhicules, équipements informatiques aujourd'hui achetés) :

- 2,7 M€ en 2013 pour 1,2 M€ en 2017 ;

- d'autre part, d'une **baisse** des crédits consommés sur l'entretien, la maintenance et la voirie :

- entretien-maintenance : 2 M€ en moyenne annuelle sur 2013 – 2014 pour 1,6 M€ sur 2016 – 2017,
- voirie : 3,1 M€ en moyenne annuelle sur 2013 – 2014 pour 2,5 M€ sur 2016 – 2017.

## LES ELUS

**Concernant le tableau 26 « frais engagés pour les élus »** trois précisions :

- concernant le nombre de véhicules en location affectés aux élus et incluant cartes de péage et de carburant, il ne s'agit pas de 7 véhicules mais de 6, ce qui atténue quelque peu les postes location – essence – péage ;

- l'achat de véhicules s'étant substitué à leur location, il semble que leur amortissement devrait figurer sur le tableau des frais engagés en lieu et place des locations, ou en supplément, suivant les années concernées ;

- enfin s'agissant de la rubrique « autres frais » il apparaît que ceux résultant, depuis 2016, des déplacements réalisés en train n'aient pas été intégrés, tout au moins sur 2017 et 2018.

Il y a lieu de noter, globalement, sur l'article 606-22 carburants, un niveau relativement stable :

- 778 307 € en 2014 avec un prix moyen du gas-oil sur l'année de 1,3608 €/L,
- 721 535 € en 2017 avec un prix moyen de 1,2341 €/L.

**S'agissant du tableau 27 « indemnités et frais des élus »** le transfert des frais de fonctionnement des groupes d'élus sur les frais généraux de personnel fausse la vision de leur évolution. La neutralisation de ces frais sur 2013, 2014 et 2015 conduit à observer, par exemple :

- sur le global indemnités + autres frais (+10%)

- 2014 : 912 002 €
- 2018 : 1 008 037 €

- sur les indemnités proprement dites (+16%)

- 2014 : 833 993 €
- 2018 : 968 449 €

## **LA DETTE**

Le niveau élevé de l'endettement du département est le reflet de la **volonté politique unanime des élus** d'avoir voulu, à compter de 1990 :

- **doter** le Tarn et Garonne des **équipements structurants** nécessaires à son développement pour l'accueil de nouvelles populations ;

- **gommer les déséquilibres territoriaux** générés par l'implantation de la centrale nucléaire de Golfech et le **programme Grand Chantier** qui en a découlé de 1980 à 1990 impactant principalement les axes Castelsarrasin – Moissac – Malause – Valence d'Agen – Golfech – Lamagistère et Saint Aignan – Saint Nicolas – Auvillar – Donzac – Dunes.

La politique d'emprunt mise en œuvre **à compter de 1990** a été assise et calée sur les **retombées fiscales** de cet établissement exceptionnel avec pour règle que **l'annuité globale** de la dette (emprunts propres – subvention en annuités – P.P.P.) devait rester **inférieure** au **produit fiscal** généré par la centrale de Golfech.

Cela a **toujours été le cas** (produit fiscal 2012 arrêté par la Chambre Régionale des Comptes : 28,86 M€ - annuité globale 2012 : 24,2 M€).

Sur 2012, 2013 et 2014, le volume d'emprunt a été **stabilisé à 10 M€** annuel, **2012** étant la **première année** où le capital emprunté est devenu **inférieur** au capital remboursé (emprunts + P.P.P.) :

2012	capital remboursé :	11,7 M€
	capital souscrit :	10 M€
2013	capital remboursé :	11,8 M€

	capital souscrit :	10 M€
2014	capital remboursé :	13,2 M€
	capital souscrit :	10 M€

### **LE P.P.P.**

La formule du P.P.P. (Partenariat Public Privé) a été choisie afin d'apporter une **solution technique sécurisée** sur un ouvrage exceptionnel.

9 ponts suspendus avaient déjà été entièrement rénovés dans le cadre « d'un **marché à garantie de résultat** », formule qui en 1996 s'apparentait au P.P.P. d'aujourd'hui, avec un loyer annuel de 1,1 M€, dont le dernier terme était en 2006.

En 2006, dans le cadre de la liaison Quercy-Garonne a été réalisé, en **maîtrise d'ouvrage publique**, un pont classique sur le Tarn pour près de 8,5 M€, les solutions techniques de cet ouvrage ne présentant aucune difficulté particulière.

Comme pour les 9 ponts suspendus déjà réalisés, le nouveau pont suspendu de Verdun présentait lui, **trop de difficultés techniques** pour être géré en M.O.P.

Le **surcoût induit**, 3,2 M€, par le recours au P.P.P., soit 130 000 € annuel pendant la durée de vie du contrat, présentait **plusieurs avantages** :

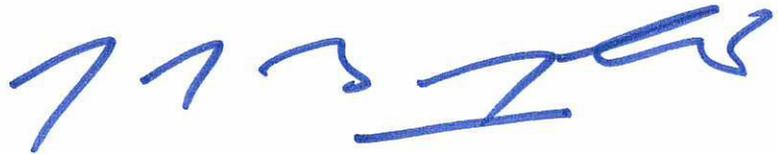
- gain de temps ;
- qualité accrue de l'ouvrage due au fait que le partenaire est maître d'ouvrage de l'opération,

- certitude de récupérer l'équipement en bon état à la fin du contrat,

- prix et délais sécurisés : surcoûts éventuels à la charge de l'entreprise (mauvaise estimation ou variation du prix des matériaux), qui ont parus supérieurs pour la Collectivité aux inconvénients relevés.

Telles sont les réponses que je souhaitais apporter à la Chambre.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleures salutations.



Jean-Michel BAYLET