



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DEPARTEMENT DU JURA

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 décembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE.....	10
1.1 La gestion des ressources humaines	11
1.1.1 Des charges de personnel maîtrisées	11
1.1.2 La mise en œuvre des précédentes observations de la chambre	13
1.2 La délégation de service public de l'aéroport Dole-Jura	13
1.2.1 L'évolution du contexte local suite à la réorientation de l'aéroport Dijon Longvic.....	14
1.2.2 Le dérapage financier de la DSP.....	14
1.2.3 Une délégation de service public juridiquement fragile	17
1.2.4 Les incertitudes pesant sur la nouvelle concession de services	20
1.3 Les relations avec les tiers hors DSP	22
1.3.1 Les subventions de fonctionnement versées à des tiers en diminution.....	22
1.3.2 Les suites données à la recommandation de réaliser des audits sur les établissements sociaux et médico-sociaux.....	22
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE.....	23
2.1 La qualité de l'information financière en matière de garanties d'emprunts	24
2.1.1 Sur le détail des garanties d'emprunt.....	24
2.1.2 Sur le calcul et la communication des ratios dits prudentiels	25
2.2 Une évaluation des restes à réaliser à améliorer	25
2.2.1 En dépenses d'investissement.....	26
2.2.2 En recettes d'investissement.....	27
2.3 La constitution de provisions pour risques	28
2.4 La qualité de l'information financière délivrée à l'occasion du débat d'orientations budgétaires	29
2.4.1 Le contenu des rapports d'orientations budgétaires.....	29
2.4.2 L'accessibilité des orientations budgétaires pour les citoyens	30
2.5 Une information délivrée en matière de gestion des AP/CP perfectible	31
3 L'ANALYSE FINANCIÈRE DU DÉPARTEMENT DU JURA	32
3.1 La présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes	32
3.2 La réduction de la prise en charge du déficit du laboratoire départemental d'analyses par le budget principal.....	33
3.3 Les principales composantes du budget annexe relatif au foyer départemental de l'enfance.....	34
3.4 L'analyse financière du budget principal.....	34

3.4.1	La capacité d'autofinancement du département et ses ressources	35
3.4.2	Les charges de fonctionnement du département.....	41
3.4.3	La diminution des dépenses d'investissement.....	46
3.4.4	La gestion de la dette	49
3.5	La contractualisation avec l'État des dépenses locales de fonctionnement.....	51
3.5.1	Le respect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement pour 2018	51
3.5.2	L'examen de la trajectoire du besoin de financement 2018	52
4	LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE MISE EN ŒUVRE PAR LE DÉPARTEMENT.....	53
4.1	Le contexte de l'enquête commune aux juridictions financières.....	53
4.1.1	La notion de protection de l'enfant	53
4.1.2	Le contexte juridique de la protection de l'enfant.....	54
4.2	La stratégie du département du Jura en matière de protection de l'enfant	55
4.2.1	Les caractéristiques du territoire et les enjeux de la protection de l'enfant dans le Jura.....	55
4.2.2	Le schéma départemental de l'enfant 2014-2018.....	57
4.2.3	L'observatoire départemental de la protection de l'enfant (ODPE).....	59
4.3	L'organisation du département du Jura en matière d'aide sociale à l'enfant	61
4.3.1	Les moyens de l'ASE	61
4.3.2	Les services de l'ASE.....	63
4.3.3	Le foyer départemental de l'enfant	64
4.4	Les relations du département avec les autres acteurs de la protection de l'enfant	68
4.4.1	La collaboration avec l'autorité judiciaire	68
4.4.2	Les partenariats avec le secteur médico-social et le secteur sanitaire.....	69
4.4.3	La diversité des dispositifs d'accompagnement	70
4.4.4	Une tarification hétérogène.....	74
4.4.5	Le suivi et l'évaluation des lieux d'accueil	76
4.5	Le parcours de l'enfant protégé	76
4.5.1	L'entrée dans le dispositif.....	76
4.5.2	La prise en charge des enfants bénéficiant d'une mesure de protection.....	79
4.5.3	La sortie du dispositif	81
4.6	Les mineurs non accompagnés	82
4.6.1	La phase de mise à l'abri et d'évaluation	83
4.6.2	L'accueil des MNA dans le cadre de la protection de l'enfant	87
4.6.3	Le coût de la prise en charge des MNA.....	89
4.6.4	La sortie du dispositif	90
	ANNEXES.....	93

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Jura a porté sur les exercices 2013 et suivants. Il aborde la situation financière de l'organisme, la fiabilité de ses comptes, et, dans le cadre des suites données aux observations et recommandations faites à la collectivité à l'occasion du précédent contrôle de la chambre, la délégation de service public de l'aéroport Dole-Jura. Enfin, dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières, le présent rapport examine la politique départementale en matière d'aide sociale à l'enfance.

Une situation financière saine

Les contrôles réalisés en matière de fiabilité des comptes n'ont pas révélé d'anomalie majeure. Néanmoins, la fiabilité des restes à réaliser demeure perfectible, aussi bien en dépenses qu'en recettes d'investissement alors même que cette fragilité avait déjà été relevée par la chambre à l'occasion de son précédent contrôle, afin de garantir la sincérité du résultat de la collectivité.

Sur le plan strictement financier, jusqu'en 2015, la capacité d'autofinancement brute diminue (- 6 M€ entre 2013 et 2015), malgré l'augmentation des produits de gestion (+ 7 M€ dans le même temps), en raison d'une forte augmentation des charges de gestion (+ 13,6 M€ sur ces deux exercices).

La réduction des charges de gestion initiée à partir de 2016 (- 2,2 M€ par rapport à 2015) et confirmée en 2017 (- 2,7 M€ par rapport à l'exercice précédent, après neutralisation de l'impact du transfert de la compétence transport à la région) et 2018 (- 2,7 M€ par rapport à 2017) a permis à la collectivité de rétablir dès 2016 le niveau de CAF brute constaté en début de période (32,6 M€), et d'améliorer cet indicateur en fin de période (37,8 M€ en 2017, puis 43 M€ en 2018).

Globalement, à l'exception des aides directes et indirectes à la personne, sur lesquelles les collectivités ont peu de marge de manœuvre, les charges du département sont maîtrisées depuis 2016. Cette maîtrise des charges de gestion a permis au département du Jura de respecter l'objectif de 1,2 % d'évolution du montant de ses dépenses réelles de fonctionnement fixé pour 2018 dans le contrat conclu avec l'État pour la maîtrise de la dépense publique locale de fonctionnement (dit contrat Cahors). Cet objectif a été atteint malgré une tendance à la baisse des produits de gestion depuis 2016.

Cette évolution des produits de gestion s'explique principalement par la diminution des ressources institutionnelles, qui passent de 85 M€ en 2013 à 74 M€ en 2018 (- 11 M€). Elle est toutefois largement compensée par le dynamisme des ressources fiscales propres, qui augmentent de 12 M€ dans le même temps. La structure et le niveau de ces ressources fiscales propres, qui représente environ 60 % des produits de gestion du département, et sont composées à près de 50 % de contributions directes nettes, vont toutefois être amenés à évoluer significativement à compter de 2021, avec le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, particulièrement dynamique dans le Jura, par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée, en application des dispositions de la loi de finances pour 2020.

S'agissant du financement de ses investissements, la collectivité a sensiblement réduit le niveau de ses dépenses d'équipement (- 17 M€ entre 2013 et 2018) et des subventions versées (- 10 M€ sur la même période). Ces diminutions ont fortement influencé - à la baisse - le besoin de financement en fin de période contrôlée. Parallèlement, la diminution de l'encours de dette, conjuguée à l'augmentation de la CAF brute de la collectivité, a permis de réduire significativement la durée de désendettement, qui après un pic à 7,5 années en 2015, se situait à 3,8 années fin 2018.

Un dérapage juridique et financier : la délégation de service public de l'aéroport Dole-Jura

Sur la totalité de sa durée (2010-2019), l'exécution de la DSP a coûté au département, en additionnant les contributions d'exploitation versées et les investissements supplémentaires réalisés, 5,75 M€ de plus que ce qui était prévu au contrat. À cela s'ajoute une aide aux compagnies aériennes, dont le montant total sur la durée d'exécution de la DSP approche les 13 M€, soit près de deux fois le montant des prévisions initiales telles qu'elles ressortent du rapport d'analyse des offres des candidats à la DSP.

Ce dérapage financier s'explique par un changement de stratégie commerciale en cours d'exécution de la DSP. En effet, alors que les documents contractuels validaient une stratégie de connexion vers un grand hub européen avec un trafic escompté de 16 500 passagers en 2011, puis jusqu'à 33 000 passagers en 2019, l'aéroport a engagé dès 2012 une nouvelle stratégie de développement « low-cost », avec l'arrivée de la compagnie Ryanair et la mise en place de vols réguliers vers des destinations touristiques. Dès 2014, la fréquentation dépassait les 110 000 passagers annuels, avec un pic à plus de 135 000 en 2015 ayant engendré des surcoûts importants au niveau de la contribution d'exploitation et des aides aux lignes, qui ont alors atteint leur plus haut niveau, tandis que les recettes diminuaient.

Pendant quasiment toute la durée de son exécution, la DSP n'a pas été conforme à ce qui était prévu par les documents contractuels. Cela est vrai en termes de stratégie commerciale, de volume de passagers et de coût pour la collectivité. Juridiquement, ce virage dans la stratégie de développement de l'aéroport a également fragilisé la délégation de service public. Les modifications substantielles à la convention auraient en effet dû être soumises à une nouvelle procédure de mise en concurrence afin d'assurer le respect des principes généraux du droit de la commande publique. Au final, la convention s'est apparentée à un marché public en raison de la faiblesse du risque commercial pesant sur l'exploitant, et les aides versées tant à l'exploitant qu'aux compagnies aériennes n'ont par ailleurs pas été notifiées à la commission européenne.

La nouvelle concession de service conclue pour la période 2020-2027 avec Edeis représente un coût annuel prévisionnel de 2,4 M€ pour le département. Toutefois, à défaut d'accord pérenne entre le département et la région Bourgogne-Franche-Comté, le maintien de la stratégie « low cost » jusqu'à l'issue de la concession et, à terme, l'avenir de la plateforme sont incertains.

INTRODUCTION

La procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Jura, pour les exercices 2013 et suivants, a été inscrit au programme 2019 de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté. L'instruction a été menée avec l'ordonnateur en fonctions, M. Clément Pernot, ainsi qu'avec le précédent président du conseil départemental, en fonctions jusqu'au 29 mars 2015, M. Christophe Perny. Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières sur le thème de la protection de l'enfance et de la prise en charge des mineurs non accompagnés.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 10 février 2020, a été transmis au département du Jura le 11 mars 2020 et reçu le 12 mars 2020 par la collectivité. Les réponses de l'ordonnateur en fonction, M. Clément Pernot, sont parvenues au siège de la juridiction le 13 mai 2020. Le présent rapport a été délibéré par la chambre le 10 décembre 2020.

Les principales caractéristiques socio-démographiques du département du Jura

Limitrophe des départements de la Haute-Saône au nord, du Doubs et du canton de Vaud (Suisse) à l'est, de l'Ain au sud, de Saône-et-Loire et de la Côte-d'Or à l'ouest, le Jura est un département rural, qui ne compte que deux communes de plus de 10 000 habitants : Dole (24 592 habitants) et Lons-le-Saunier (18 149 habitants). Viennent ensuite Saint-Claude (9 875 habitants) et Champagnole (8 325 habitants). Les arrondissements de Dole et de Lons-le-Saunier regroupent chacun 40 % de la population du département, et celui de Saint-Claude les 20 % restant. Le département compte 506 communes¹, 17 EPCI à fiscalité propre, dont 2 communautés d'agglomération (Grand Dole Communauté d'agglomération et ECLA – Lons Agglomération) et 15 communautés de communes².

La population du département du Jura est stable depuis une dizaine d'années : sa population légale, qui était de 260 740 habitants en 2008, est passée à 260 517 habitants en 2016³, après avoir culminé à 261 534 habitants en 2010.

Tableau n° 1 : Évolution démographique du département du Jura

	1968	1975	1982	1990	1999	2010	2015
<i>Population</i>	233 441	238 856	242 925	248 759	250 857	261 534	260 587
<i>Densité moyenne (hab./km²)</i>	46,7	47,8	48,6	49,8	50,2	52,3	52,1

Source INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-39#chiffre-cle-1>

¹ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/cog/departement/DEP39-jura>

² <http://www.jura.gouv.fr/content/download/6988/52355/file/EPCI%202017.pdf>

³ [file:///C:/Users/mdesseix/Downloads/dep39%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mdesseix/Downloads/dep39%20(1).pdf)

Nonobstant cette stabilité démographique, le Jura est concerné par le phénomène du vieillissement de sa population. Si le vieillissement de la population constitue une tendance lourde au niveau national, due à l'arrivée aux grands âges de la génération du baby-boom et des gains d'espérance de vie, le phénomène est particulièrement marqué dans le Jura. Ainsi, le pourcentage de la population jurassienne âgée de plus de 60 ans⁴ est passé de 25,5 en 2010 (contre 22,8 au niveau national⁵) à 28,6 en 2015 (contre 24,8 au niveau national).

Une étude réalisée en 2014 par le conseil général du Jura⁶, dans le cadre de l'agenda territorial 21, avait d'ailleurs déjà mis en évidence le vieillissement rapide de la population, avec un taux de retraités et préretraités supérieur à la moyenne nationale (30,4 % contre 26,4 % en France métropolitaine), accompagné d'un exode des jeunes, à la recherche d'une formation ou d'un emploi (déficit de population dans les classes d'âge 18-24 ans). Cette étude relevait également une précarisation importante de la population, notamment les retraités et les jeunes adultes.

Toutefois, le taux de chômage du Jura, de 6,5 % au 3^{ème} trimestre 2018, le place en dessous de la moyenne nationale (9,1 %) et régionale (7,9 %)⁷, et parmi les départements les moins touchés de France.

L'économie jurassienne (établissements inscrits au Registre du Commerce et des Sociétés) est à dominante industrielle en termes d'emploi : en 2014⁸, 54 % des salariés travaillaient dans le secteur de l'industrie, pour 25 % dans le commerce, et 21 % dans le domaine des services.

Les principaux secteurs d'activité du département sont le BTP, la métallurgie, la filière bois, ainsi que les industries diverses (textile, papier, carton, traitement des déchets...), qui représentaient, en 2014, 81 % du parc d'établissements jurassien total. Parmi les entreprises emblématiques implantées dans le département, et qui comptent parmi les principaux employeurs, on trouve la fromagerie Bel, Solvay (fabriquant de produits chimiques et matières plastiques), V33 (vernis et peintures), Smoby (jeux et jouets), C&K (composants électroniques), et SKF aérospace (composants pour l'aéronautique).

Les principales compétences du département

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a désigné le département comme "chef de file" en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, qui instaure une plus grande spécialisation des départements et des régions (revenant sur la clause générale de compétence mise en place en 1982), a énuméré limitativement les compétences du département, qui a cédé certaines d'entre elles au profit de la région.

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-39>

⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906664?sommaire=1906743>

⁶ <http://www.jura.fr/wp-content/uploads/downloads/2014/04/agenda21/Societe/Population.pdf>

⁷ https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012804#graphique-TCRD_025_tab1_departements

⁸ <https://www.jura.cci.fr/economie-du-territoire/donnees-economiques/industrie#onglet-0>

Au regard de ces évolutions, les départements exercent leurs compétences dans 3 champs principaux⁹ :

1) Solidarité, action sociale et santé

Le département intervient dans le champ de l'enfance (PMI, ASE, adoption, soutien aux familles en difficulté), du handicap (hébergement, insertion sociale et aides financières aux personnes handicapées), des personnes âgées et de la dépendance (création et gestion des maisons de retraite, aides), de la gestion des prestations légales d'aide sociale (RSA, APA, PCH), de l'insertion et de l'emploi.

Le coût financier de l'action sociale des départements représente en moyenne plus de la moitié de leur budget de fonctionnement.

2) Éducation, culture et sport

Le département assure la construction, l'entretien et l'équipement des collèges et la gestion des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS).

Le département crée et gère les bibliothèques départementales de prêt, les services d'archives départementales. Il est en charge de la conservation du patrimoine et des musées, et soutient l'organisation des manifestations culturelles. Il accompagne et développe la pratique du sport, notamment en soutenant les associations et des manifestations sportives.

3) Développement des territoires et infrastructures

L'action du département concerne principalement les domaines suivants :

- la gestion de la voirie départementale ;
- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes (lois de 1983) ;
- les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

En revanche, **sont transférés du département à la région tous les autres transports** (transports scolaires, transports routiers non urbains, lignes ferroviaires d'intérêt local, desserte des îles...).

⁹ Sources : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/> et <http://www.departements.fr/missions-des-departements/>

1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre a été notifié par lettre du 16 avril 2015, pour les exercices 2009 à 2013. Le contrôle de la chambre avait porté sur le fonctionnement administratif général, la situation comptable et financière, les relations avec les tiers, la gestion des ressources humaines, l'aéroport Dole-Jura, le réseau public haut débit jurassien, et les transports de voyageurs.

La chambre avait notamment formulé les observations et recommandations suivantes :

- La chambre avait observé que la situation financière, bien que comparativement meilleure que celle de nombreuses collectivités comparables, s'était tendue en fin de période sous contrôle, et a appelé le département à envisager des économies sur les dépenses de fonctionnement ou une priorisation accrue des investissements à venir.
- Dans le cadre de l'examen des relations avec les tiers, la chambre a recommandé au département de réaliser des audits ciblés sur certains établissements sociaux et médico-sociaux.
- S'agissant des ressources humaines, la chambre avait noté une augmentation significative des charges de personnel, liée à des hausses d'effectifs et à l'effet du GVT, mais aussi à une politique d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale systématique et à un ratio élevé d'agents promus/promouvables. Elle a également observé que les modalités de recrutement et de renouvellement des agents non titulaires étaient critiquables. Enfin, elle a recommandé à la collectivité de centraliser les données sur l'évaluation des agents au sein de la DRH, en intégrant les comptes rendus d'entretien dans les dossiers des fonctionnaires et en faisant valider ces entretiens conformément aux textes en vigueur.
- En ce qui concerne la **DSP de l'aéroport Dole-Jura**, la chambre avait noté que le risque d'exploitation reposait principalement sur la collectivité et non sur le délégataire, situation qui induit un risque contentieux de requalification en marché public. Elle a en outre mis en évidence le dérapage financier de la délégation, tant en ce qui concerne les contributions d'exploitation versées au délégataire que les investissements pris en charge par le département, et a émis des réserves sur la régularité de la mise en œuvre de la délégation (la réalisation d'investissements plus de deux fois supérieurs aux prévisions pouvant être qualifiée de bouleversement de l'économie par rapport aux clauses contractuelles). La chambre avait émis des doutes sur l'impact de cet équipement en tant que facteur de développement économique du territoire et avait mis en avant l'écart très substantiel entre la durée d'amortissement des investissements financés par le département et la durée d'engagement contractuelle des compagnies aériennes. Enfin, elle avait invité la collectivité à envisager un rapprochement avec l'aéroport de Dijon Longvic, afin d'optimiser l'offre aéroportuaire au niveau régional.

Dans le cadre du présent contrôle, l'équipe de contrôle a choisi de suivre les deux recommandations précédemment formulées par la chambre (audit des ESMS et gestion des compte rendu d'entretiens professionnels), et d'apporter une attention particulière à la gestion des ressources humaines (évolution des effectifs et de la masse salariale) et à l'exécution de la DSP de l'aéroport Dole-Jura.

1.2 La délégation de service public de l'aéroport Dole-Jura

À l'occasion du précédent contrôle du département du Jura, portant sur la période 2009-2013, la chambre avait examiné la gestion de l'aéroport Dole-Jura.

La chambre avait en outre mis en évidence le dérapage financier de la délégation, tant en ce qui concerne les contributions d'exploitation versées au délégataire que les investissements pris en charge par le département, et émis des réserves sur la régularité de la mise en œuvre de la délégation, la réalisation d'investissements plus de deux fois supérieurs aux prévisions pouvant être qualifiée de bouleversement de l'économie par rapport aux clauses contractuelles. S'agissant de l'exécution de la délégation de service public conclue pour l'exploitation de cet équipement, elle avait noté que le risque d'exploitation reposait principalement sur la collectivité et non sur le délégataire, situation emportant un risque contentieux de requalification en marché public.

En terme stratégique, la chambre émettait des doutes sur l'impact de cet équipement en tant que facteur de développement économique du territoire et mettait en avant l'écart très substantiel entre la durée d'amortissement des investissements financés par le département et la durée d'engagement contractuelle des compagnies aériennes. Enfin, elle invitait la collectivité à envisager un rapprochement avec l'aéroport de Dijon, afin d'optimiser l'offre aéroportuaire au niveau régional.

1.2.1 L'évolution du contexte local suite à la réorientation de l'aéroport Dijon Longvic

Le constat de l'existence de stratégies concurrentes entre l'aéroport Dole-Jura et l'aéroport Dijon Bourgogne, faute de concertation entre les gestionnaires et les financeurs de ces deux structures, était repris au rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes.

Dans une partie intitulée « un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon », la Cour estimait que « Faute de concertation entre les gestionnaires et les financeurs des deux aéroports distants de moins de cinquante kilomètres, s'est instaurée une concurrence due à des objectifs stratégiques très proches. Il en est résulté des aides à l'investissement et au fonctionnement, et des aides aux compagnies aériennes élevées au regard du trafic des aéroports. Ce dernier est resté faible en comparaison des équipements concurrents. La prédominance de vols départ (vols de vacances pour Bourguignons et Franc-comtois) contribue peu au développement économique local. L'offre aéroportuaire interrégionale doit donc être rationalisée au plus tôt : à ce jour, la viabilité économique d'un aéroport unique n'est pas démontrée, et celle de deux aéroports l'est encore moins ».

Depuis lors, l'aéroport Dijon Bourgogne a réorienté ses activités sur l'aviation d'affaires et les loisirs aériens, et l'aéroport Dole-Jura est désormais le seul de la région Bourgogne-Franche-Comté à proposer une activité commerciale.

1.2.2 Le dérapage financier de la DSP

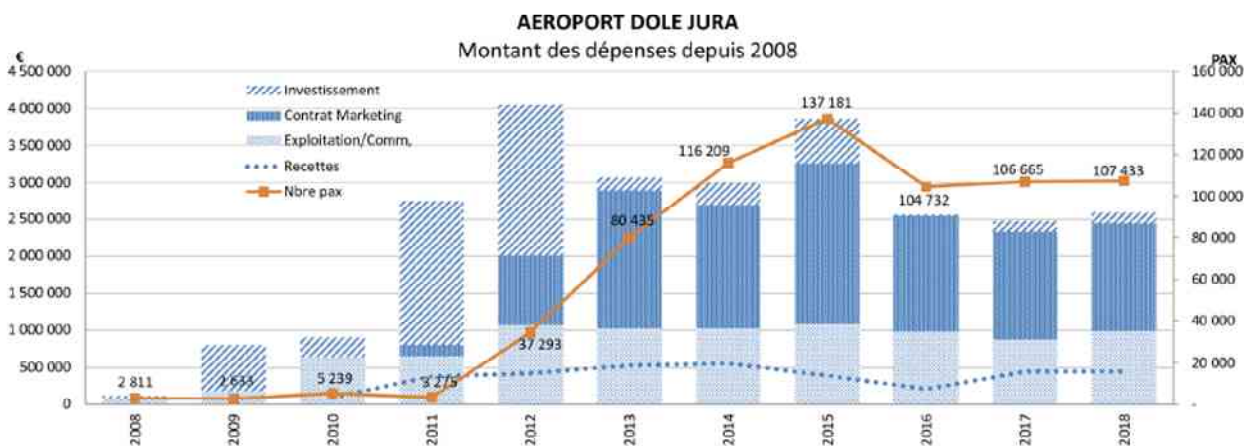
Du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2019, l'aéroport Dole-Jura a été géré par la Société d'Exploitation de l'Aéroport de Dole-Jura (SEADJ), société par actions simplifiée (SAS) composée entre la Chambre de Commerce et d'Industrie du Jura et la société KEOLIS AIRPORT, dans le cadre d'une convention de délégation de service public.

L'annexe III à cette convention présentait un plan de développement des activités et un plan de promotion de l'aéroport. Ce plan validait une stratégie de connexion vers un grand hub européen (Francfort, ou à défaut Zürich envisagé comme une « cible potentiellement viable »). Le lancement de la liaison vers ce hub était envisagé pour 2011, avec deux rotations par jour, cinq fois par semaine. Le trafic escompté était de 16 500 passagers en 2011, pour atteindre 33 000 passagers en 2019. La ligne visait principalement une clientèle d'affaires, 60 % du nombre d'utilisateurs estimé relevant de cette clientèle.

Toutefois dès 2012, l'aéroport a engagé une nouvelle stratégie de développement, avec l'arrivée de la compagnie « low cost » Ryanair sur la plateforme et la mise en place de vols réguliers vers des destinations touristiques. Un premier avenant à la convention de DSP a été signé en ce sens, convenant de l'ouverture de nouvelles lignes et engageant le délégataire pour un nombre minimum de passagers compris entre 15 et 20 000 passagers.

Par la suite, l'objectif a été porté à 75 000 passagers en 2013, et à 110 000 passagers en 2014, en dehors de tout cadre juridique. En 2015, l'augmentation du trafic (137 000 passagers) a engendré des surcoûts importants : la contribution d'exploitation et les aides aux lignes atteignent leur plus haut niveau, tandis que les recettes diminuent. La collectivité a alors décidé de limiter à 100 000 le nombre de passagers annuels (+/- 10 %), et à 1 M€ le montant annuel de la contribution financière d'exploitation.

Graphique n° 2 : Évolution comparée des dépenses, des recettes et du nombre de passagers



Source : département du Jura, DM1 2019

Sur la totalité de la durée de la délégation de service public, le département du Jura a versé 8,6 M€ au titre de la contribution d'exploitation, soit 3,5 M€ de plus que les 5,1 M€ prévus au contrat, ce qui représente un delta de 41 % (voir tableau n° 5 ci-dessous). En ce qui concerne les investissements, ils ont représenté 6,2 M€, soit 2,2 M€ de plus que les 4 M€ prévus au contrat, ce qui représente un delta de 36 % (voir tableau n° 7 ci-dessous).

Tableau n° 5 : Écart entre la contribution d'exploitation prévisionnelle et celle réellement versée

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Prévision</i>	643 637	591 029	566 388	533 507	512 903	495 158	469 271	448 379	423 799	409 182	5 093 253
<i>Réel</i>	643 637	593 810	871 782	539 843	827 568	1 312 044	979 751	873 869	994 326	1 000 000	8 636 630
<i>Écart</i>	0	2 781	305 394	6 336	314 665	816 886	510 480	425 490	570 527	590 818	3 543 377

Source : article 47 de la convention de DSP et suivi flux fonctionnement, département du Jura mis à jours au 31/12/2019.

Au total, en additionnant les contributions d'exploitation versées et les investissements supplémentaires réalisés (voir tableau n° 6 ci-dessous), l'exécution de la DSP a coûté au département 5,75 M€ de plus que ce qui était prévu au contrat (hors participations financières de la région et de la communauté d'agglomération du Grand Dole, qui se sont respectivement élevées à 1,32 M€ et 1,12 M€ sur la durée de la DSP, voir tableau en annexe 1).

Tableau n° 6 : Écart entre les investissements prévisionnels et les investissements réalisés

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Prévus au contrat</i>	170 000	1 138 000	100 000	740 000	530 000	1 300 000	0	0	0	0	3 978 000
<i>Réalisés</i>	242 623	1 945 870	2 045 577	176 099	854 849	589 130	997	131 244	144 054	56 016	6 168 458
Écart	72 623	807 870	1 945 577	-563 901	324 849	-710 870	997	131 244	144 054	56 016	2 208 458

Source : annexe VII à la convention de DSP et suivi flux investissements, département du Jura mis à jour au 31/12/2019

À cela s'ajoute une aide massive aux compagnies aériennes, dont le montant total sur la durée d'exécution de la DSP approche les 13 M€ (voir tableau 7 ci-dessous), à la charge exclusive du département.

Tableau n° 7 : Montant des aides aux compagnies aériennes

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Accompagnement commercial</i>	0	150 000	1 123 193	1 865 900	1 676 630	2 174 652	1 564 648	1 466 013	1 454 389	1 516 788	12 992 213

Source : département du Jura, suivi des flux de fonctionnement

Le principe de cet accompagnement commercial, également appelé « aide aux lignes » ou « aides aux compagnies aériennes » était prévu à l'article 48 de la convention de délégation de service public. Cet accompagnement, destiné à financer le coût des actions de promotion commerciale négociées par le délégataire avec les compagnies aériennes, constituait une faculté et non une obligation pour le département, et son montant n'était pas fixé dans la convention de DSP.

Il ressort toutefois du rapport d'analyse des offres des candidats à la DSP de 2010 que l'offre du délégataire pour le scénario effectivement mis en œuvre à Dole (c'est-à-dire le scénario volontariste, qui n'a pas été retenu pour la passation de la DSP) prévoyait un montant de 6,8 M€ au titre de l'accompagnement commercial, sur la durée de la délégation, pour un nombre de passagers estimé à 80 000 en fin d'exploitation, inférieur à la fréquentation moyenne réelle de la plateforme. Le coût de l'aide au développement des lignes aériennes a donc été près de deux fois supérieur aux prévisions initiales.

Au final, pendant quasiment toute la durée de son exécution, la DSP n'a pas été conforme à ce qui était prévu par les documents contractuels, que ce soit en termes de stratégie commerciale, de volume de passager ou de coût pour la collectivité. Le virage dans la stratégie de développement de l'aéroport, à l'origine de ce dérapage financier, a également fragilisé juridiquement la délégation de service public.

1.2.3 Une délégation de service public juridiquement fragile

1.2.3.1 La modification substantielle des conditions d'exécution sans mise en concurrence préalable

Ainsi qu'il l'a été précédemment exposé, la stratégie commerciale mise en œuvre à compter de 2012 ne correspondait pas aux choix faits par le département lors de la passation de la délégation de service public. Ce changement de stratégie a entraîné des modifications qui ont totalement bouleversé l'économie du contrat, sans qu'aucune régularisation juridique n'intervienne.

Ces modifications substantielles au contrat initial ont introduit des conditions (notamment en terme de nombre de passagers, de coût d'exploitation, de volume d'investissement) qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient pu conduire à admettre d'autres candidats ou à retenir une autre offre que celle de l'attributaire. Elle auraient par conséquent dû être soumises à une nouvelle procédure de mise en concurrence, afin d'assurer le respect des principes généraux du droit de la commande publique : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures¹⁰.

À défaut, le département s'est exposé au risque de voir tout opérateur qui aurait eu intérêt à conclure le contrat à en contester la validité devant le juge, sur le fondement de la jurisprudence administrative (CE, assemblée, 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, n° 291545), avec notamment à la clé un risque d'annulation totale ou partielle du contrat, mais également un risque de condamnation à réparer le préjudice financier subi par le concurrent évincé, cette qualité pouvant être reconnue à « tout requérant qui aurait eu intérêt à conclure le contrat, alors même qu'il n'aurait pas présenté sa candidature, qu'il n'aurait pas été admis à présenter une offre ou qu'il aurait présenté une offre inappropriée, irrégulière ou inacceptable »¹¹.

1.2.3.2 La faiblesse du risque d'exploitation assumé par le délégataire

Ainsi que la chambre l'avait noté dans son précédent rapport d'observations définitives, les conditions financières de la DSP font qu'en pratique, c'est principalement la collectivité, et non l'exploitant, qui a assumé les risques financiers de l'exploitation : en effet depuis 2012, le montant de la contribution forfaitaire versée chaque année par la collectivité ne correspond pas à celui initialement fixé par la convention de DSP, mais il est déterminé au regard du montant sollicité par le délégataire pour assurer l'équilibre financier de l'exploitation.

Toutefois, à compter de 2017, le renforcement des contraintes réglementaires d'exploitation (accueil, traitement et filtrage des passagers et des bagages) en termes de sécurité et de sûreté, a entraîné une augmentation significative des coûts d'exploitation. Cela s'est traduit par un déficit d'exploitation de 204 000 euros en 2017, que le département a refusé de couvrir en allouant des crédits supplémentaires, comme la CCI du Jura l'y invitait à le faire.

¹⁰ Voir en ce sens CE, 9 mars 2018, *Compagnie des parcs et passeurs du Mont Saint Michel*, n° 409972, (disponible en ligne sur la base de données du Conseil d'État Ariane Web)

¹¹ CE, avis, 11 avril 2012, *Sté Gouelle*, n° 355446, au recueil sur ce point.

On constate cependant que suite au déficit exceptionnel subi par la SEADJ en 2017, le montant de la contribution financière du département, qui s'établissait à 874 k€, a augmenté pour atteindre 994 k€ en 2018 et 1 M€ en 2019. Ainsi, si la collectivité n'a pas absorbé le déficit de 2017, elle a abondé la contribution financière afin d'assurer l'équilibre de l'exploitation pour les années suivantes¹².

Ainsi, hormis 2017 qui constitue de ce point de vue une année atypique, sur l'ensemble de la durée de la DSP, la SEADJ n'est parvenue à équilibrer son budget ou à contenir son déficit d'exploitation que grâce à la contribution financière du département.

Le rapport présenté à la commission permanente à l'occasion du renouvellement de la DSP mentionne d'ailleurs explicitement que « L'équilibre d'exploitation dépend (...) du versement par l'État de subventions au titre des missions régaliennes mais nécessite également une contribution apportée par le Département. »

Aussi l'économie du contrat de DSP était-elle contraire, non seulement aux dispositions de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en vigueur lors de sa signature, d'après lequel « la rémunération [du délégataire] est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service », mais également aux jurisprudences tant française¹³ qu'européenne¹⁴, qui font du transfert au délégataire d'un « risque lié à l'exploitation du service »¹⁵ un critère de distinction entre une DSP et un marché public. Faute de respecter ces principes, le département s'est exposé à un risque de requalification de sa convention de DSP en marché public.

1.2.3.3 L'absence de notification à la commission européenne de subventions susceptibles d'être qualifiées d'aides d'État

À l'occasion de son précédent rapport, la chambre avait noté que les sommes versées au titre de l'accompagnement commercial, tout comme les subventions d'exploitation, étaient susceptibles d'être qualifiées d'aides d'État au sens des articles 107 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En 2014, la Commission européenne a adopté de nouvelles lignes directrices sur les aides publiques en faveur des aéroports et des compagnies aériennes, autorisant les aides d'État en faveur des investissements dans les infrastructures aéroportuaires lorsqu'existe un réel besoin en matière de transport et que l'octroi d'une aide publique est nécessaire pour garantir l'accessibilité d'une région. Les nouvelles lignes directrices fixent les intensités d'aide maximales autorisées afin d'assurer un juste équilibre entre les investissements publics et privés ; ces intensités sont établies en fonction de la taille des aéroports. Il existe donc plus de possibilités d'octroi d'aides pour les petits aéroports qu'il n'en existe pour les grands.

¹² Voir par exemple la DM2 2019 : « Afin d'assumer le programme marketing 2019 (impacté par la ligne Dole – Londres) et de se conformer, d'ici la fin de l'année, aux exigences de la certification UE via la mise en conformité réglementaire de la rampe d'approche de la plateforme, il s'avère nécessaire d'ajuster les inscriptions budgétaires dédiées à hauteur de 50 000 € en fonctionnement et de 150 000 € en investissement. »

¹³ Sont des délégations de service public les contrats dans lesquels existe pour l'exploitant une incertitude ou si l'on préfère un risque sur l'existence ou le niveau de sa « rémunération », incertitude ou risque engendrés par la gestion du service : Conclusions N. Boulouis sur CE 7 novembre 2008, *département de la Vendée*, n° 291794

¹⁴ Par exemple, CJUE, 21 mai 2015, aff. C-269/14, *Kansaneläkelaitos*, point 33.

¹⁵ Cette notion a été intégrée dans l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et reprise dans la rédaction en vigueur à compter du 1^{er} avril 2016 de l'article L. 1411-1 du CGCT.

Conformément au paragraphe 3 de l'article 108 de ce traité, et en conformité avec le cadre fixé par ces lignes directrices, les autorités françaises ont notifié à la Commission européenne la mise en place d'un dispositif d'aide au démarrage pour les compagnies aériennes au départ des aéroports français. Ce régime cadre national a été approuvé par décision de la Commission européenne du 8 avril 2015.

Nonobstant l'assouplissement du dispositif, le point 149 des lignes directrices rappelle que tout projet d'aide au démarrage mis en œuvre sans autorisation après la parution des nouvelles lignes directrices sera considéré comme incompatible avec le marché intérieur et donc susceptible de faire l'objet d'une demande de remboursement. Autrement dit, même compatible avec les critères fixés par la Commission européenne, un mécanisme d'aide est susceptible d'être dénoncé par la Commission européenne et de faire l'objet d'une demande de remboursement dès lors qu'il n'a pas fait l'objet d'une notification et d'une autorisation de la commission.

Toutefois, le règlement (UE) 2017/1084 de la commission du 14 juin 2017 a assoupli l'obligation de notification des aides publiques pour les aéroports accueillant moins de 200 000 passagers par an, ces aides ayant, selon la Commission, « peu de chance d'entraîner des distorsions de concurrence significatives ». Le nouveau texte maintient néanmoins certaines conditions afin de bénéficier de l'exemption de l'obligation de notification de ces aides.

Ainsi, pour les aides à l'investissement en faveur des très petits aéroports accueillant un maximum de 200 000 passagers par an, il convient soit que l'intensité d'aide n'excède pas une intensité d'aide maximale autorisée, variant en fonction de la taille de l'aéroport, soit que le montant de l'aide n'excède pas la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation de l'investissement.

Pour les aides au fonctionnement, il convient que le montant d'aide n'excède pas les pertes d'exploitation et un bénéfice raisonnable et que l'accès aux infrastructures soit ouvert et non discriminatoire. En outre, il convient de ne pas conditionner l'octroi d'aides à la conclusion d'accords entre l'exploitant de l'aéroport et une ou plusieurs compagnies aériennes en ce qui concerne les redevances aéroportuaires, les paiements liés au marketing ou d'autres aspects financiers des activités de la compagnie aérienne dans cet aéroport.

Le département, qui n'a notifié aucune des aides versées depuis le début de l'exploitation de l'aéroport, a ainsi fait peser un risque sur l'exécution de la délégation de service public : en effet, d'une part la Commission européenne était susceptible d'ordonner le remboursement des aides par leurs bénéficiaires, et d'autre part le moyen tiré de l'existence d'aides d'État versées illégalement est susceptible d'être invoqué devant les juridictions nationales à l'appui d'un recours dirigé contre les contrats de marketing conclus entre le délégataire et les compagnies aériennes.

L'article 35 de la nouvelle convention de concession de services, conclue avec EDEIS, prévoit expressément que les contributions financières d'exploitation versées au concessionnaire comme les aides versées aux compagnies aériennes pour le développement du trafic passager devront être conformes à la réglementation applicable en matière d'aides d'État. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le département reconnaît que les paiements liés au marketing sont susceptibles d'être qualifiés d'aides d'Etat et dans ce cas devraient donner lieu à notification à la Commission européenne.

La chambre invite le département à s'assurer du strict respect de la réglementation en la matière.

1.2.4 Les incertitudes pesant sur la nouvelle concession de services

La préparation du renouvellement de la DSP de l'aéroport Dole-Jura, arrivée à son terme au 31 décembre 2019, a permis d'initier une réflexion sur « la possibilité de développer des actions de synergies de coopération avec l'aéroport de Dijon-Bourgogne »¹⁶. Dans cette optique, la durée de la nouvelle concession de services a été volontairement réduite, afin de la faire coïncider avec celle de la DSP de l'aéroport Dijon-Bourgogne.

Par ailleurs, dès avant le lancement de la procédure de renouvellement de la DSP début 2017, le président du conseil départemental a souhaité associer la région Bourgogne-Franche-Comté à la gestion et au financement de cet équipement (voir par exemple le débat d'orientation budgétaire 2017). Celle-ci a ainsi été impliquée dans la préparation de la nouvelle concession de service, notamment par le biais des comités de pilotage, auxquels elle était représentée par son vice-président en charge des transports.

Par une délibération de sa commission permanente du 20 novembre 2020, la Région Bourgogne-Franche-Comté a validé le principe d'une « convention de soutien au fonctionnement de l'aéroport Dole Jura pour l'année 2020 », qui serait conclue entre les deux collectivités. Aux termes de cette convention, la région participerait au financement de l'aéroport de Dole-Jura, pour l'année 2020, par une subvention de 484 170 €, soit 50 % du déficit d'exploitation prévisionnel, et par une subvention de 245 042 € en crédits d'investissements, « hors aides aux lignes aériennes » ; or ce poste a représenté pour le département, sur la durée totale d'exécution de la précédente DSP, plus du double des coûts de fonctionnement et d'investissement cumulés (voir tableaux 5, 6 et 7 ci-dessus).

Le 13 août 2019, le département a signé un contrat de concession de services¹⁷ pour la gestion de l'aéroport Dole-Jura, pour une durée de huit années à compter de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Le concessionnaire retenu au terme de la procédure de mise en concurrence est la société EDEIS, également concessionnaire de l'aéroport Dijon-Bourgogne.

Cette convention envisage, en son article 30, six scénarii d'exploitation possibles. Elle retient le scénario « fil de l'eau 2 », qui prévoit le maintien des activités aériennes dans leur périmètre à la date de signature du contrat¹⁸, notamment en termes d'accompagnement financier de l'Autorité concédante, avec constitution d'un fond de réserve par le concessionnaire pour le financement d'une ligne aérienne supplémentaire à partir de 2023. Elle prévoit en outre divers

¹⁶ Selon les termes du rapport de présentation à la commission permanente présenté lors de la séance du 15 octobre 2018, à l'occasion de la décision de renouveler la concession de services pour la gestion et l'exploitation de l'aéroport.

¹⁷ Soumise aux dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, désormais reprises dans la partie législative du code de la commande publique.

¹⁸ En 2019, l'aéroport de Dole Jura proposait les vols réguliers suivants :
 *compagnie Ryanair : liaison Dole – Porto, liaison Dole – Marrakech, liaison Dole – Fès, liaison hivernale Dole – Londres ; *compagnie Air Corsica : liaison estivale Dole – Bastia.
 De plus, dans le cadre de vols charters, les agences de tourisme telles que Top of Travel, Voyages Girardot, proposent, entre autres, des vols à destination du Portugal (Porto, Madère / Funchal), de la Laponie, de la Croatie (Dubrovnik, Zagreb), de l'Irlande (Dublin).

investissements permettant une augmentation de la capacité de la structure (réalisation d'un parking (557 520 € HT), travaux d'optimisation des flux de passagers (96 000 € HT), extension du hall de départ (220 000 € HT), intégralement financés par le concessionnaire. Les investissements de maintenance, réparation et renouvellement, dont le montant prévisionnel global s'élève à 1,1 M€, sont en revanche à la charge de la collectivité.

Tableau n° 8 : Coût prévisionnel total de la nouvelle concession de services, selon l'offre du concessionnaire

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Contribution de fonctionnement	951 188	825 352	807 158	813 882	807 288	795 730	783 573	764 316	6 549 487
Subv. Invest - GER									0
Subv. Invest - Non régalién									0
VNC - Fin de contrat (exploitation)								440 344	440 344
Aides aux lignes	1 473 000	1 473 000	1 473 000	1 473 000	1 473 000	1 473 000	1 473 000	1 473 000	11 784 000
Coût total CD39	2 424 188	2 299 352	2 280 158	2 286 882	2 280 288	2 268 730	2 256 573	2 677 660	18 773 831

Source : département du Jura, rapport sur le choix du concessionnaire

Au final, à périmètre constant, le coût annuel pour la collectivité apparaît équivalent à celui de la précédente DSP : il représente en effet 2,3 M€ par an, contre 2,4 M€ (coût annuel hors investissements) sur la période 2012-2019 (depuis la mise en place de la stratégie « low cost »).

Toutefois, comme la précédente convention, le contrat de concession ne fixe pas le montant des aides aux lignes : en effet, alors que l'article 35 stipule que « Le versement de [la] contribution [aux compagnies aériennes] s'effectuera selon l'échéancier et pour les montants plafonds détaillés à l'annexe VIII. », cette annexe ne présente en réalité que des prévisions sur le développement du trafic, mais ne contient pas l'échéancier de versement et ne fixe pas les plafonds prévus. Ainsi, si le coût prévisionnel des aides aux lignes est évalué dans l'offre du concessionnaire, ni son montant ni aucun plafond de versement n'est contractuellement fixé entre les parties, quels que soient les différents scénarii retenus.

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la gouvernance de cet équipement, le nouveau contrat de concession comporte une clause permettant, à tout moment de l'exécution du contrat, de basculer sur un scénario « de repli », correspondant à l'arrêt du financement des compagnies aériennes. Seule la contribution financière d'exploitation resterait ainsi à la charge du département, pour des montants inférieurs à ceux du scénario principal (voir tableau 9 ci-dessous).

Dans un tel cas, prévu pour laisser la possibilité au département de limiter son implication financière dans la gestion de l'équipement à défaut d'accord avec la région, un délai minimum de douze mois sera laissé au concessionnaire pour mettre en œuvre le nouveau scénario, et aucune indemnité ne sera due par la collectivité, qui devra uniquement compenser un éventuel surcoût pour le concessionnaire (lié par exemple à la rupture des contrats de travail). Le coût de ce scénario repli représenterait néanmoins pour la collectivité, s'il devait être mis en œuvre, une charge annuelle de 590 000 euros.

Tableau n° 9 : Montant des contributions financières d'exploitation, en euros – scénario de repli

En €	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Scénario principal	951 188	826 352	807 158	813 882	807 288	795 730	783 573	764 316	6 549 487
Scénario de repli	606 061	592 141	593 075	591 769	591 128	587 511	586 278	572 929	4 720 892

Tableau n° 10 : *Source : annexe VII à la concession de services*

Tableau n° 41 : Évolution des décisions rendues à la suite des évaluations et des recours juridictionnels

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation</i>	7	20	45	133	92	44
<i>Nombre total de décisions rendues à l'issue du processus d'évaluation</i>	7	20	45	119	61	38
<i>a. Dont décision positive</i>	7	16	39	59	30	14
<i>b. Dont décision négative</i>	0	4	6	60	31	24
<i>Nombre de décisions négatives ayant fait l'objet d'une saisine du juge des enfants</i>	0	0	0	11	8	2
<i>Nombre de décisions d'admissions prises par le juge des enfants</i>	0	0	0	4	4	2

Source : département du Jura

Les recours judiciaires contre les décisions de refus de la qualité de MNA à l'issue de l'évaluation se situe autour de 10 % du total des décisions rendues (9 % en 2017, 13 % en 2018, et 8 % en 2019). En 2017, 36 % de ces recours ont abouti à une remise en cause de la décision du président du conseil départemental et donné lieu à une admission à l'ASE. Ce chiffre s'élève à 50 % en 2018 et 100 % en 2019, mais doit être relativisé dans la mesure où il correspond à 4 dossiers la première année, et 2 la seconde.

4.6.1.3 Les coûts induits pour le département

La mise à l'abri et l'évaluation des personnes se présentant comme MNA sont des missions qui relèvent de la compétence et du financement de l'État, qui en a délégué la mise en œuvre aux départements. En application des dispositions de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles, les charges induites pour les départements par l'exercice de ces missions font l'objet d'une contribution forfaitaire de l'État, correspondant à l'évaluation et à l'accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours⁵⁵. Ainsi, jusqu'au 1^{er} juillet 2019, toute mise à l'abri dont la durée excédait cinq jours constituait une charge pour le département, non compensée par l'État.

Toutefois, jusqu'en 2018, le département du Jura ne disposait pas de comptabilité analytique lui permettant de suivre le coût de la prise en charge des MNA. La mise en place de cet outil a eu lieu courant 2018 et a donné lieu à un travail rétrospectif permettant

⁵⁵ Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 28 juin 2019, qui a revalorisé le montant de la participation de l'État, qui comprend désormais une part forfaitaire de 500 € par personne évaluée, à laquelle s'ajoute 90 € par personne et par jour dans la limite de 14 jours puis 20 € dans la limite de 9 jours supplémentaires.

d'individualiser le coût de l'exercice de cette compétence à compter de l'exercice 2015. Toutefois cet outil ne distingue pas, au sein des charges engagées par le département, celles qui sont relatives à la phase de mise à l'abri et d'évaluation, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer le coût net réellement supporté à ce titre par la collectivité.

Une évaluation du coût total (phase de mise à l'abri et évaluation + accueil au titre de l'ASE sera faite infra, au point 4.6.4)

4.6.2 L'accueil des MNA dans le cadre de la protection de l'enfance

4.6.2.1 Les différents modes d'accueils des MNA

Fin 2018, le département du Jura prenait en charge 98 MNA, dont 71 accueillis en MECS et 26 en structure dédiée. Ce nombre a doublé depuis 2016, année au 31 décembre de laquelle 49 MNA étaient accueillis à l'ASE, et a été multiplié par 3,5 depuis 2014. Toutefois en 2019, sous l'effet du tassement du flux de primo-arrivants, le nombre de MNA pris en charge au titre de l'ASE retrouve un niveau comparable à celui de 2016.

Tableau n° 42 : Modalités de prise en charge des MNA par le département

<i>Nombre de mineurs au 31/12 par type d'hébergement</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Structure dédiée à l'accueil des MNA</i>	0	1	6	25	26	42
<i>Foyer départemental de l'enfance</i>	0	0	0	0	0	0
<i>MECS</i>	28	33	43	56	71	4
<i>Assistants familiaux</i>	0	1	0	0	0	0
<i>Hôtels</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Autres (accueil bénévoles, ...)</i>	0	0	0	0	1	1
Total	28	35	49	81	98	47

Source : département du Jura

En 2013 et 2014, afin de tenir compte des spécificités des MNA (jeunes approchant de la majorité, et disposant le plus souvent d'un degré d'autonomie élevé), le département a créé 23 places d'accueil en appartements semi-autonomes, rattachés à des MECS et gérés par les mêmes opérateurs.

En juillet 2018, pour faire face à l'augmentation du nombre de MNA accueillis à l'ASE, le département a créé 22 nouvelles places en appartements semi-autonomes, plus 14 places en foyer spécifique. Au total, le département dispose, au 31 décembre 2019, de 84 places spécifiquement dédiées à l'accueil des MNA (les places en MECS n'étant pas comptabilisées), avec des prix de journée inférieurs à ceux de l'internat classique en MECS (voir supra 4.4.4).

Le département estime que la procédure d'appel à projet, instituée par les dispositions de l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles, constitue un cadre trop contraignant pour répondre aux besoins croissants d'hébergement pour les MNA, eu égard à leur évolution sur la période récente. Il a contourné cette problématique en mettant en place des dispositifs qu'il qualifie de « provisoires et expérimentaux », mais qui auront nécessairement vocation à perdurer dans le temps.

Deux opérateurs sont autorisés pour les accueils spécifiques de MNA ; il s'agit de Juralliance et des PEP 39, qui gèrent également la quasi-totalité des MECS du département. Les jeunes ne pouvant bénéficier d'une place dans l'une de ces structures dédiées sont accueillis en MECS, ce qui impacte d'autant le nombre de places d'accueil disponibles.

Par ailleurs, le département a mis en place un dispositif de parrainage, qui permettait initialement à des familles d'accueillir un jeune à leur domicile pour une période limitée à 30 jours par an. Depuis janvier 2019, cet accueil peut se faire sans limite, ni en quantité de jours d'accueil, ni en durée d'accueil. La famille est indemnisée à hauteur de 12,67 € par jour, le jeune bénéficiant par ailleurs d'allocations pour la vêtue et l'argent de poche. Les frais de scolarité et autres défraiements médicaux non remboursés sont à la charge du département. Ce dispositif reste toutefois très marginal, puisqu'il a concerné un jeune en 2018 et 2019.

L'orientation des MNA vers les différentes solutions d'hébergement prend en compte différents critères tels que leur âge, leur disposition à l'autonomie, et leur parcours d'insertion (lieu de scolarité).

4.6.2.2 L'accompagnement des MNA pris en charge à l'ASE

Selon le département, la durée moyenne de prise en charge des MNA se situe autour de 24 mois ; ce chiffre ne résulte toutefois pas d'un suivi précis mais d'une approximation basée sur l'âge d'entrée dans le dispositif, la plupart des MNA étant âgés de 16 ans lors de leur prise en charge.

Durant leur accueil par le département, les jeunes MNA ont un référent éducatif au sein de la structure d'accueil, et sont également suivis par un cadre de l'ASE au sein des UTAS. La chargée de mission de la cellule MNA vient en soutien dans les situations particulières.

Lors de l'entrée dans le dispositif, une consultation médicale est systématiquement réalisée par le médecin référent de la CRIP. En 2018, 55 consultations médicales ont ainsi été réalisées : 8 cas de tuberculoses et 7 d'hépatite B chronique ont été diagnostiqués, et 22 consultations spécialisées ont été demandées.

S'agissant de la formation, l'évaluation des acquis et des besoins des MNA est réalisé par le SAIO (service académique d'information et d'orientation) ou le CIO (centre d'information et d'orientation), qui détermine avec le jeune et son référent le parcours le plus approprié. Généralement, les MNA sont inscrits en UP2A (unité pédagogique pour élèves allophones arrivants), avant de s'orienter vers des apprentissages. Le nombre de places en UP2A pouvant s'avérer insuffisant, notamment pour les arrivées en cours d'année, des cours de français sont également donnés par des bénévoles intervenant dans les structures d'accueil.

L'accent est mis sur un parcours scolaire qualifiant, jugé plus favorable pour l'obtention d'un droit au séjour à l'acquisition de la majorité, et permettant un accès plus rapide à l'indépendance sociale et financière.

Le département ne réalise pas de suivi précis des formations suivies et des diplômes obtenus par les jeunes pendant la période de prise en charge par l'ASE ; toutefois le ressenti est que les cursus suivis le sont majoritairement avec succès et débouchent sur l'obtention du diplôme correspondant par le MNA.

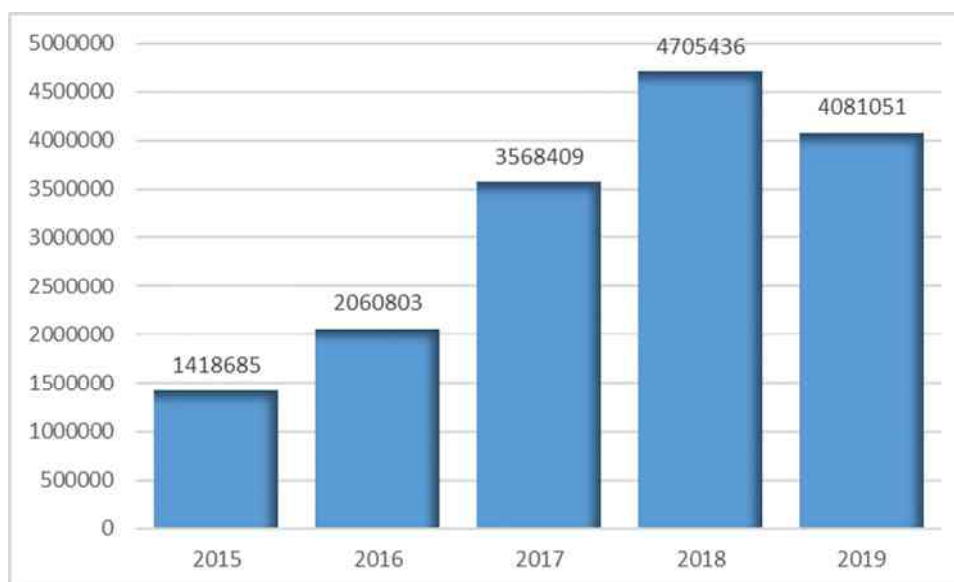
Selon le département, de nombreux retours font état d'un taux de réussite aux examens professionnalisant au-delà des 90 %, et les recherches d'emplois sont rapidement concluantes, conduisant à des CDD ou CDI dans les quelques mois suivants la réussite aux examens. Pour autant il semblerait que des difficultés nouvelles apparaissent depuis 2019 : dispositifs d'apprentissages arrivant à saturation, tout comme le marché de l'emploi et parc de logement.

4.6.3 Le coût de la prise en charge des MNA

La nomenclature M52 ne permet pas d'individualiser les coûts de prise en charge des mineurs non accompagnés, notamment au sein du compte 65241 « frais de séjour en établissements et services de l'aide sociale à l'enfance ». Cependant, le département du Jura a mis en place une comptabilité analytique lui permettant de connaître les coûts liés à la prise en charge des mineurs non accompagnés.

Toutefois, la comptabilité analytique mise en place par le département ne permettant pas d'isoler les dépenses engagées au titre de la mise à l'abri des primo-arrivants de celles engagées pour l'accueil des MNA au titre de l'ASE, seul un coût global a pu être mis en évidence.

Graphique n° 19 : Total des coûts liés à la prise en charge des MNA



Source : CRC, d'après la comptabilité analytique du département

En prenant en compte l'ensemble des coûts supportés par le département, y compris pour la phase de mise à l'abri et d'évaluation, on constate que la part que représente la prise en charge des MNA évolue considérablement sur la période : elle passe de 5 % en 2015 à 17 % en 2018, avant de diminuer légèrement en 2019 (14 %).

Tableau n° 43 : Dépenses de prise en charge des MNA

<i>Dépenses en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Coût annuel de l'accueil des MNA en MECS</i>	1 122 706	1 596 230	2 955 323	3 101 857	2 371 714
<i>Coût annuel de l'accueil des MNA en structure dédiée</i>	295 979	459 026	593 715	1 290 357	1 457 682
<i>Autres dépenses MNA*</i>	0	5 547	19 371	313 222	251 655
<i>Coût global MNA</i>	1 418 685	2 060 803	3 568 409	4 705 436	4 081 051
<i>Budget total protection de l'enfance</i>	26 205 046	26 847 776	27 123 234	28 114 283	30 439 334
<i>Part de l'accueil des MNA / total des dépenses de protection de l'enfance</i>	5%	8%	13%	17%	14%

Source : département du Jura (d'après comptabilité analytique et recueil d'information FIJ)

Le montant total des dépenses liées à la prise en charge des MNA, comme leur proportion dans le total des dépenses de protection de l'enfance, augmente entre 2017 et 2018, alors même que le nombre de primo-arrivants a stagné, et que le nombre de mises à l'abri comme le nombre de MNA entrés dans le dispositif de l'ASE a dans le même temps diminué. Cela s'explique notamment par l'ouverture de places d'accueil dédiées, que ce soit pour la mise à l'abri provisoire ou pour les MNA confiés, qui a permis de libérer des places en MECS pour des jeunes nécessitant un encadrement plus étroit.

4.6.4 La sortie du dispositif

4.6.4.1 Les jeunes majeurs MNA

Des contrats jeune majeur sont proposés aux MNA dans les mêmes conditions que pour les autres jeunes accueillis à l'ASE. Entre 2014 et 2017, la totalité des MNA a bénéficié d'un contrat jeune majeur, à l'exception d'un jeune en 2015, qui a bénéficié d'un accueil en CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile). En 2018 en revanche, 7 jeunes sur les 41 MNA ayant atteint leur majorité n'ont pas bénéficié d'un contrat jeune majeur.

Tableau n° 44 : Nombre de MNA bénéficiant d'un contrat jeune majeur

	2014	2015	2016	2017	2018
A- MNA ayant atteint la majorité au cours de l'année	4	12	21	21	41
B- MNA ayant signé un CJM au cours de l'année	4	11	21	21	34
Ratio B / A en %	100%	92%	100%	100%	83%
C- Jeunes issus de l'ASE (MNA inclus) ayant signé un CJM au cours de l'année	56	57	61	65	64
Ratio B / C en %	7%	19%	34%	31%	53%

Source : département du Jura

Les contrats jeunes majeurs s'échelonnent de quelques mois à 3 ans, selon les objectifs fixés, les capacités du jeune et ses conditions de vie. Les CJM conclus avec les MNA comportent les mêmes conditions et principes que ceux proposés aux autres jeunes de l'ASE : outre le suivi éducatif, peuvent être mis en place une aide financière ou un hébergement en fonction de la situation du jeune. La particularité par rapport aux non-MNA réside dans le suivi et l'aide apportée en matière d'obtention du droit au séjour, et le cas échéant au travail, qui prend une place importante dans le projet et le conditionne.

Par ailleurs, le département a indiqué pouvoir être amené à poursuivre ponctuellement, pour certains jeunes au-delà de leurs 21 ans, un accompagnement spécifique pour des problématiques liées au droit des étrangers et à l'obtention d'un droit au séjour.

4.6.4.2 Le droit au séjour

Globalement les MNA sont perçus comme des jeunes ne posant pas de difficulté de comportement, et ayant un degré d'autonomie satisfaisant, et la problématique du droit au séjour est considérée par le département comme l'un des enjeux cruciaux de leur accompagnement en protection de l'enfance.

Les MNA arrivant généralement sur le territoire vers l'âge de 16 ans, ils sont souvent scolarisés ou en fin d'apprentissage lorsqu'ils atteignent la majorité, ce qui rend complexe l'obtention d'un titre de séjour, et nécessite un suivi régulier en fonction des changements pouvant intervenir dans leur statut (étudiant, travail temporaire, etc.). Or, tout changement de situation nécessite un nouvel examen par la préfecture, pendant lequel le jeune majeur bénéficie d'un simple récépissé de demande de titre de séjour n'ouvrant pas droit aux dispositifs d'aide de droit commun (APL, CAF, accès à l'emploi, etc.), ce qui fragilise leur situation.

L'une des principales difficultés identifiées par les services départementaux consiste à obtenir des papiers d'identité validés par les autorités françaises, ce qui peut prendre beaucoup de retard selon les pays d'origines (par exemple en 2018, aucune délivrance de passeport Guinéen). Le département essaie, dans la mesure du possible, d'anticiper ces situations en adressant à la préfecture, 6 mois avant l'âge de la majorité, le dossier complet du MNA, afin de faciliter l'obtention du titre de séjour et d'éviter ainsi une rupture dans l'accès aux dispositifs sociaux de droit commun lors de la majorité.

Les refus de titre de séjour sont principalement liés au caractère irrégulier ou frauduleux des papiers présentés par le jeune. Pour éviter ce phénomène de plus en plus prégnant, au jour du placement, la chargée de mission expose la nécessité absolue d'obtenir des documents d'états civils validés par la législation française, et de les remettre le plus rapidement possible au département pour étude par la répression des fraudes de la préfecture puis la PAF en amont de la majorité.

Malgré les mesures mises en œuvre par le département pour s'assurer de l'identité du jeune avant cette échéance, l'examen de la demande de titre de séjour révèle dans certains cas des informations erronées fournies lors de l'arrivée sur le territoire quant à l'identité, l'origine et/ou l'âge du jeune, justifiant le rejet de la demande de titre de séjour. Toutefois jusqu'à présent, les cas de fraude avérés n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales et les MNA concernés ayant pu régulariser leur situation avec les autorités administratives de leur pays ont pu déposer une nouvelle demande de titre de séjour.

Le département déplore toutefois que les plaintes pour fraude, notamment à l'identité, soient classées sans suite par le parquet, ce qui implique la poursuite de la prise en charge par le département, alors qu'à la majorité l'obtention des papiers est fortement compromise. Des démarches ont été entreprises auprès du procureur de la République pour faire évoluer cette position.

BO CR

ANNEXES

Annexe n° 1. Participations de la région Bourgogne-Franche-Comté et de la communauté d'agglomération du Grand Dole à l'exploitation de l'aéroport Dole-Jura.....	94
Annexe n° 2. Évolution des produits de gestion	95
Annexe n° 3. Détail des ressources fiscales propres	96
Annexe n° 4. Ressources institutionnelles	97
Annexe n° 5. Ressources d'exploitation	98
Annexe n° 6. Détail de la fiscalité reversée	99
Annexe n° 7. Détail des charges à caractère général	100
Annexe n° 8. Glossaire	101

**Annexe n° 1. Participations de la région Bourgogne-Franche-Comté
et de la communauté d'agglomération du Grand Dole
à l'exploitation de l'aéroport Dole-Jura**

<i>En €</i>	Région	CAGD
2010	-	25 000
2011	-	25 000
2012	150 000	75 000
2013	150 000	125 000
2014	300 000	125 000
2015	-	150 000
2016	-	150 000
2017	240 000	150 000
2018	240 000	150 000
2019	240 000	150 000
Total	1 320 000	1 125 000

Source : département du Jura