



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR LA GESTION du département du VAR à compter de l'exercice 2009

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du département du Var à partir de 2009. Par lettre en date du 16 septembre 2014, le président de la chambre en a informé le président du conseil départemental, M. Horace Lanfranchi. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 16 avril 2015, avec M. Horace Lanfranchi, puis avec le nouvel ordonnateur, M. Marc Giraud.

Lors de sa séance du 2 juin 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires.

Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Lanfranchi, à M. Giraud et, pour les parties qui les concernaient, aux tiers mis en cause.

M. Lanfranchi a répondu par courrier du 2 octobre 2015. M. Giraud a également répondu par courrier du 2 octobre 2015.

Après avoir auditionné, à sa demande, M. Lanfranchi, et entendu le rapporteur, la chambre a, le 5 janvier 2016, arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 9 février 2016 à Monsieur Giraud, président en fonction ainsi qu'à son prédécesseur pour les passages qui le concernent.

Monsieur Giraud a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

À ce stade de la procédure, le rapport d'observations définitives conserve un caractère confidentiel et n'est donc pas communicable.

Sommaire

SYNTHESE.....	4
1. Présentation du département	8
2. Les suites de précédents contrôles : les inondations	8
3. La fiabilité des comptes et l'information financière	9
3.1. La qualité de l'information financière.....	9
3.2. Les opérations de fin d'exercice.....	9
3.2.1. Une comptabilité d'engagement à renforcer.....	9
3.2.2. Des rattachements des charges et produits appliqués	10
3.3. La connaissance de l'actif	11
3.3.1. Des efforts dans le suivi de l'actif à poursuivre.....	11
3.3.2. Un actif inexistant à corriger	12
4. La situation financière	12
4.1. La capacité d'autofinancement.....	12
4.1.1. Une augmentation contenue des recettes depuis 2012.....	13
4.1.2. Des dépenses de gestion structurellement en hausse	14
4.1.3. L'autofinancement fragilisé par l'effet de ciseaux	15
4.2. Le recours à l'emprunt	17
4.2.1. L'insuffisante inflexion des dépenses d'équipement.....	17
4.2.2. L'endettement, un levier sécurisé mais non maîtrisé.....	18
4.3. Le bilan.....	19
5. Le pilotage du budget et les perspectives financières	20
5.1. L'exécution budgétaire.....	20
5.2. La préparation du budget.....	20
5.2.1. Proposer des arbitrages plus objectivés	21
5.2.2. Améliorer l'information des élus	22
5.3. Le pilotage prospectif.....	26
5.3.1. Poursuivre la maîtrise des autorisations pluriannuelles d'engagement ...	26
5.3.2. Construire une prospective et définir une stratégie soutenable	27
6. La gestion des risques « hors bilan » et le suivi des partenaires	30
6.1. Les garanties d'emprunt et les participations au capital	30
6.2. Les subventions aux associations.....	30
6.2.1. Une amélioration insuffisante du respect des obligations réglementaires	31
6.2.2. Des efforts dans le suivi des associations à poursuivre	32
6.2.3. Des risques juridiques et financiers	33
6.3. Les subventions aux communes.....	40
7. L'organisation et le pilotage des ressources humaines	42

7.1.	L'évolution de la masse salariale et son information.....	42
7.1.1.	Un effectif en hausse porté, depuis 2011, par les emplois administratifs	43
7.1.2.	Une amélioration de l'information encore insuffisante	45
7.2.	L'organisation des services	47
7.2.1.	Des organisations hétérogènes et redondantes.....	47
7.2.2.	Un cabinet aux contours indéfinis	48
7.2.3.	Des emplois fonctionnels pourvus sans cohérence.....	51
7.2.4.	Des mises à disposition imparfaitement mises en œuvre	52
7.3.	L'optimisation des moyens humains.....	53
7.3.1.	Des marges de manœuvre dans la mutualisation des missions fonctionnelles	53
7.3.2.	La communication : un déficit d'évaluation et de mutualisation.....	54
7.3.3.	La mission « qualité du service public » : une production réduite depuis 2013	55
7.3.4.	Le protocole : quatre responsables pour une mission	56
7.3.5.	L'expertise technique pour les grands projets d'infrastructure	56
7.4.	Le pilotage des ressources humaines	58
7.4.1.	Des outils pertinents de gestion prévisionnelle des emplois.....	58
7.4.2.	Des affectations contestables et des procédures de recrutement perfectibles	59
7.4.3.	Une gestion discutable des carrières	65
8.	Les rémunérations et les avantages des agents.....	67
8.1.	Le temps de travail	67
8.1.1.	Une durée de travail inférieure à la durée légale	68
8.1.2.	Une mise en place tardive du compte épargne temps.....	69
8.1.3.	Un reliquat irrégulier d'environ 75 000 jours de congés	70
8.1.4.	Un absentéisme suivi	72
8.2.	Le régime indemnitaire	73
8.2.1.	Une attribution généreuse des primes	73
8.2.2.	Des primes irrégulières	74
8.2.3.	Les heures supplémentaires : un dispositif coûteux et irrégulier.....	76
8.3.	Les déplacements et les logements.....	80
8.3.1.	Une attribution mesurée des véhicules à partir de 2015	80
8.3.2.	Un recours perfectible aux frais de déplacement.....	81
8.3.3.	Une attribution peu rigoureuse des logements.....	83
8.4.	Les prestations sociales	86
8.4.1.	Une association du personnel dynamique.....	87
8.4.2.	Un soutien significatif du département	87

SYNTHESE

Après un premier rapport d'observations sur le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, le présent rapport concerne la situation financière du département, le suivi des subventions et la gestion des ressources humaines. La commande publique n'a pas été analysée.

Face à la situation financière difficile du département, les frais de personnel constituent un levier significatif. La participation du département à l'effort de redressement des finances publiques pourrait être, en partie, absorbée par une application plus rigoureuse de la réglementation et une meilleure allocation des moyens. La suppression d'avantages indus à certains agents, perçus comme inéquitables, constituerait un levier managérial pour faciliter l'acceptation des efforts à venir.

La situation financière

La situation financière du département est préoccupante. Depuis 2011, les recettes augmentent moins fortement que les dépenses (+ 0,6 % contre + 3,1 % par an). L'effet de ciseaux qui en résulte entraîne une diminution de la capacité d'autofinancement de 18 % par an. Celle-ci a été ramenée à 87 M€ en 2014, alors qu'elle dépassait 100 M€ de 2010 à 2013. La collectivité a pourtant utilisé le levier fiscal en fixant le taux des droits de mutation (235 M€) au maximum (4,5 %). Depuis 2009, la contraction des charges à caractère général de 13 M€ et celle des subventions versées aux associations de 11 M€, en dépit des efforts effectués, n'ont pas permis d'atténuer la hausse annuelle des dépenses sociales de 6,4 % durant la même période, soit 127 M€. Celles-ci représentent la moitié des charges de gestion (475 M€).

Le financement bancaire de l'investissement, les années précédentes, a obéré le recours à l'emprunt. L'encours de la dette atteignait 752 M€ au 31 décembre 2014. Son montant par habitant est largement supérieur au montant moyen par habitant de la dette des départements de la même strate (départements de plus de un million d'habitants), malgré l'effort notable réalisé par le département du Var pour réduire ses investissements.

L'exercice 2014 se caractérise par la mobilisation de la presque totalité du fonds de roulement, constitué des excédents précédents. Malgré le recours, en partie irrégulier, à la neutralisation des amortissements pour préserver l'autofinancement, la diminution de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État (- 9 M€) se traduit par un déficit de la section de fonctionnement (9 M€). Le déficit structurel de la section de fonctionnement pourrait entraîner la saisine de la chambre régionale des comptes.

Avec un panier fiscal dynamique de 523 M€, hors fiscalité liée aux transferts de compétences, la collectivité est néanmoins en mesure de faire face à ses dépenses portant sur ses compétences obligatoires.

Le conseil départemental dispose de plusieurs leviers pour mieux maîtriser ses dépenses :

- *Un pilotage pluriannuel, avec des objectifs financiers (niveau d'autofinancement, d'endettement...) et une programmation des investissements, permettraient de mieux anticiper la diminution des crédits pour préserver les équilibres budgétaires.*
- *Les subventions (39 M€) représentent un enjeu, notamment parce que certaines, relevant de la commande publique, sont irrégulières, ou du fait de rémunérations significatives des cadres dirigeants des associations qui en bénéficient. En dépit du contrôle opérant et efficace de la mission de contrôle de gestion externe (MCGE), le suivi des subventions allouées à l'association de séjours de vacances ODEL demeure insuffisant (4,6 M€). Le cadre dirigeant le mieux rétribué de cette association se situe dans le premier décile des cadres d'entreprises françaises bénéficiant des salaires les plus importants.*

- *Le contrôle de certaines dépenses s'avère insuffisant et constitue également un levier d'économies pour le département. Concernant les ateliers automobiles ou les frais de cérémonie, l'inexistence d'un suivi de stock ne garantit pas une utilisation régulière des deniers publics au sein de la direction des relations publiques.*

Les ressources humaines

D'un montant de 207 M€ en 2014, les dépenses de personnel constituent un autre levier d'économie auquel le conseil départemental ne devrait pas manquer de porter attention.

Depuis 2011, la direction des ressources humaines a formalisé les procédures et a favorisé le pilotage de la masse salariale. Le remplacement des agents fait l'objet d'un arbitrage et un effort d'harmonisation des primes a été réalisé. Le temps de travail et l'octroi des heures supplémentaires (1,7 M€) ont été mieux encadrés mais l'application de la réglementation reste insuffisante.

Pourtant, les dépenses de personnel, souvent considérées comme incompressibles, pourraient être diminuées par la simple application de la réglementation ou par une meilleure allocation des moyens. En effet :

1) *Les agents du département disposent d'au minimum neuf jours de congés supplémentaires, soit 284 000 heures non travaillées représentant 180 équivalents temps-plein. Le respect de la durée réglementaire de travail (1 607 heures au lieu de 1 544 heures) permettrait de supprimer des heures supplémentaires, en réalité indues, et d'économiser chaque année 0,5 M€.*

2) *Le compte épargne-temps a été mis en place neuf ans après sa création par le législateur, laissant perdurer un système irrégulier. Le département a conservé les 75 000 jours de congés comptabilisés dans le dispositif antérieur, en dépit du déficit de contrôle qui l'affectait. Toutes choses égales par ailleurs, le coût de ce reliquat est estimé à 14,6 M€. L'ancien directeur des relations publiques a ainsi été rémunéré durant une période d'une année précédant son départ à la retraite, sans aucun service fait, au titre du reliquat de congés cumulés, de manière irrégulière.*

3) *Certains cycles de travail, notamment celui des chauffeurs, des chargés d'opérations de communication et des agents du service fêtes et cérémonies, sont construits pour entraîner des heures supplémentaires. Le gain annuel net pour un agent peut atteindre plus de 10 000 €.*

4) *Le déficit de mutualisation entre les directions est onéreux. Ainsi, la volonté de créer un service de communication interne a entraîné plusieurs doublons, pour une activité réduite. Quatre agents, dont l'actuel directeur des relations publiques, l'ancien directeur des relations publiques nommé sur un emploi de « conseiller technique du protocole », le fils de ce dernier, ainsi qu'un responsable de « l'agenda institutionnel et du protocole », pilotent le protocole.*

5) *Le régime indemnitaire (34,3 M€) est généreux et la collectivité n'utilise pas les modulations possibles pour l'adapter en fonction de la manière de servir des agents ou favoriser les évolutions de carrière. Ainsi, presque tous les attachés disposent de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), par « coutume », alors que celle-ci est réservée aux missions nécessitant des responsabilités ou de la technicité.*

L'existence de « passe-droits » pour certains agents nuit à l'acceptabilité, par l'ensemble des acteurs de la collectivité, des économies à réaliser.

Certains agents ont bénéficié d'évolutions de carrière contestables. L'absence du rapport de titularisation et l'inexistence des fiches de notations pendant la presque totalité de la période sous contrôle, ne permettent pas de s'assurer de la régularité de la titularisation dont a bénéficié une chargée de communication, également conseillère municipale. En bénéficiant de six avancements de grade en dix ans, dont un sans remplir les conditions réglementaires, et alors que le taux de promotion n'est que d'environ 40 % dans la collectivité, une directrice adjointe a indubitablement vu sa carrière favorisée.

D'autres agents, exerçant leurs fonctions au sein des directions des relations publiques et de la communication, bénéficient d'avantages indus, du fait d'un contrôle déficient des absences, notamment par les managers de proximité. Le directeur général adjoint de la solidarité perçoit une prime irrégulière (420 € mensuels) et bénéficie d'un logement de fonction spacieux de 160 m² avec une piscine, sans réelle existence d'une nécessité de service. D'autres logements de fonction pour nécessité de service sont accordés de manière irrégulière ou servent à des gardiens rémunérés sans réelles activités formalisées.

La situation de certains agents présente des irrégularités dont l'originalité témoigne de la créativité de la collectivité. Ainsi, un ancien agent retraité a assuré pendant douze ans plus d'une vacation par jour ouvré en moyenne, alors que les vacations sont censées répondre à des besoins discontinus. Un autre agent s'est trouvé placé dans une double position statutaire alors qu'une seule position n'est possible.

Les logiques familiales sont prégnantes. Ainsi, l'ancien directeur des relations publiques a été le supérieur hiérarchique, directement ou non, de plusieurs membres de sa famille et des enfants des présidents successifs du conseil départemental de 1985 à 2015 figurent parmi les agents du département, parfois en toute irrégularité. La gestion de leur carrière au cours de la période sous revue a également présenté des anomalies. Ainsi, grâce à l'obtention antérieure d'un contrat à durée indéterminée, l'un d'entre eux a été nommé, sans aucune publicité, directeur du patrimoine et des affaires immobilières du fait de l'application irrégulière d'une directive européenne pourtant transposée en droit français quelques jours plus tard. La fille d'un ancien président occupe un emploi fonctionnel de directeur général adjoint, et bénéficie d'une des plus importantes rémunérations, alors qu'elle ne gère qu'un agent et que son activité est très réduite depuis 2013, du fait d'un portage hiérarchique insuffisant. Ses frais de représentation et l'octroi d'un véhicule de fonction sont manifestement inadaptés à la réalité de ses missions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre concernant ces pratiques, l'ordonnateur s'est « [interrogé] sur le risque de discrédit [qu'elles feraient porter] sur l'ensemble de l'institution ». La chambre souligne que ses observations ne préjugent pas des compétences des agents concernés et invite fermement le département à mettre un terme aux nombreuses pratiques irrégulières relevées et aux interférences familiales ou interpersonnelles constatées dans la gestion des ressources humaines de la collectivité.

La chambre formule dans ce cadre six recommandations :

Recommandation n°1 :

Fiabiliser le résultat en appliquant strictement la réglementation concernant la neutralisation des amortissements, les provisions, les transferts des immobilisations achevées et les travaux en régie.

Recommandation n°2 :

Construire une prospective triennale adossée à une programmation actualisée des investissements (PPI) et à des cibles financières.

Recommandation n°3 :

Etablir des pièces justificatives dématérialisées des dépenses de personnel conformes à la nomenclature comptable et compatibles avec des outils de contrôles automatisés.

Recommandation n°4 :

Supprimer les emplois inadaptés aux besoins et les rémunérations sans fondement juridique (communication, mission qualité du service public, conseiller technique du protocole...).

Recommandation n°5 :

Respecter la durée légale annuelle de travail, instaurer un moyen de contrôle automatisé des heures supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et adapter le cycle de travail en application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État pour supprimer les heures supplémentaires forfaitaires.

Recommandation n°6 :

Mettre fin aux très nombreuses irrégularités constatées en matière de primes, d'indemnités et d'avantages en nature.

1. PRESENTATION DU DEPARTEMENT

Le département du Var, dont la préfecture est Toulon, comprend 153 communes couvrant une superficie de 5 972 km² pour une population de 1 030 355 habitants, selon les données du recensement 2014 de l'INSEE. Vingt-deuxième département le plus peuplé, il a été réorganisé en vingt-trois cantons, répartis sur trois arrondissements (Brignoles, Draguignan et Toulon), par le décret n° 2014-270 du 27 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Var.

Le département est doté d'un littoral touristique densément peuplé, autour de Toulon et de Fréjus-Saint-Raphaël. Le solde migratoire annuel, de 0,5 %, est favorisé par l'héliotropisme. Cette attraction explique la présence d'une forte proportion de personnes retraitées, puisque 30 % de la population dépasse les 60 ans contre 24 % au niveau national. Le taux de chômage est de 11 % contre 10 % sur l'ensemble du territoire national.

2. LES SUITES DE PRECEDENTS CONTROLES : LES INONDATIONS

Les inondations meurtrières de janvier et novembre 2014 soulèvent la question de l'action du conseil départemental pour lutter contre ce risque, à la suite du précédent rapport de la chambre régionale des comptes portant sur les inondations entre 2003 et 2011.

Depuis les années 1990, le département s'est positionné comme un acteur technique et financier en matière de gestion des cours d'eau et de prévention des inondations, au titre de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Le département a d'abord piloté un programme d'études sur les actions de prévention des inondations (PAPI) à réaliser, concernant le territoire du bassin versant de l'Argens et de ses affluents, qui regroupe soixante-quatorze communes, soit près de la moitié des communes varoises. Son financement a atteint environ 1,1 M€. Une convention, labellisée le 19 décembre 2012, en application de la circulaire du 12 mai 2011 du ministère de l'écologie, puis approuvée par délibération du 12 avril 2013, a organisé la gouvernance et le cadre des premiers travaux. Le syndicat mixte de l'Argens (SMA), créé le 3 octobre 2014, coordonne la mise en œuvre concrète des actions inscrites dans le PAPI.

Le conseil départemental soutient les projets communaux de gestion des cours d'eau par des subventions d'un montant total de 2,2 M€ et par l'aménagement des 385 109 m² de zones d'expansion de crues, acquises depuis 2009.

Il contribue de manière secondaire à la police de l'eau, prérogative régaliennne. Ainsi, le précédent rapport d'observations définitives de la chambre soulignait-il que « la démarche du PAPI inclut la lutte contre les remblais sauvages, pour laquelle des mesures plus fermes doivent être mises en place ». Conscient de cet enjeu, le service des « rivières et milieux aquatiques » du département a informé les services de l'État des dépôts illégaux. Cette action s'avère réduite puisque seulement vingt-neuf remblais ont été identifiés au cours de la période examinée, principalement en 2013.

A la suite de l'attribution de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations au bloc communal, par l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le rôle du département nécessite d'être repositionné.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental souligne qu'un passage de relais a lieu avec le SMA dans la mise en œuvre opérationnelle des actions de prévention des inondations et qu'il n'exclut pas de mettre à disposition du bloc communal une assistance technique notamment dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau ou de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques. La chambre appelle néanmoins l'attention sur le risque d'enchevêtrement de compétences entre les acteurs publics.

3. LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIERE

La bonne tenue de la comptabilité conditionne l'exactitude du résultat de l'exercice ainsi que la qualité de l'évaluation de la performance mise en œuvre au sein du département.

La régularisation fréquente des comptes confirme la mise en œuvre d'une démarche de qualité comptable par un travail partenarial entre les services de l'ordonnateur et le payeur à travers une convention de service comptable et financier.

3.1. La qualité de l'information financière

La complétude et l'exactitude des états annexés au compte administratif peuvent être améliorées afin de garantir une information adéquate et exhaustive aux élus et aux citoyens.

Les informations portant sur les emprunts ne sont pas actualisées¹. L'ensemble des participations dans des sociétés n'est pas retracé². La liste des prêts ne recense pas toutes les immobilisations financières et l'encours est inexact³.

La liste des concours, attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions, n'indique pas la nature de l'engagement financier, en contradiction avec les articles L. 3313-1 et L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et diffère de 606 638 € (+1,1 %) des informations comptables. Il s'agirait, selon le département, d'erreurs d'imputation dues à des corrections concernant la qualité réelle du bénéficiaire.

Pour les exercices 2009 à 2011, les subventions aux comités des fêtes et aux syndicats d'initiative ayant un statut associatif, d'un montant consolidé triennal d'environ 100 000 €, ne sont pas comptabilisées au compte 6574 « Subventions de fonctionnement aux personnes, aux associations et aux autres organismes de droit privé » mais, par erreur, au compte 6573 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont fait valoir que les erreurs signalées par la chambre sont des erreurs matérielles de faibles montants qui ont été corrigées.

3.2. Les opérations de fin d'exercice

La sincérité du résultat impose un enregistrement rigoureux des opérations de fin d'exercice, notamment pour tenir compte des crédits engagés lors de l'exercice précédent.

3.2.1. Une comptabilité d'engagement à renforcer

La fiabilité de la comptabilité d'engagement est insuffisante, comme le soulignait déjà le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes a produit en 2006. La date d'engagement comptable doit être préalable ou concomitante à l'engagement juridique, en vertu de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement, comme cela est rappelé dans le règlement budgétaire et financier du département.

La date d'engagement des autorisations de programme n'apparaît pas dans le système d'information financière, qui n'offre pas de vision consolidée des engagements comptables. Ainsi, 66 % des crédits des deux cents plus importants mandats de l'exercice 2013, soit 27 M€ sur 39 M€, sont engagés à la même date que la réception de la facture dans le système d'information financière.

¹ Pour l'emprunt n° 0-34-2, le taux fixe est de 5,65 %, comme l'indiquent le contrat et les frais financiers réellement payés, et non de 5,42 %. Le contrôle de la chambre a permis d'identifier une petite dizaine d'erreurs similaires.

² Il manque Var Aménagement Développement.

³ Absence d'informations sur les comptes 278 « Autre prêts » (200 000 €) et 2741 « Prêts aux collectivités » (925 837,70 €) ; l'encours restant est de 532 311,46 € au 31 décembre 2013 et non de 522 791,33 €. La difficulté du département pour identifier l'actif de 925 837,70 € ne saurait l'exonérer de régulariser la situation en liaison avec le comptable (cf. *infra*).

Sur l'exercice 2014, la date d'engagement est identique à celle du service fait pour 4,7 M€ sur un échantillon de 22 M€, hors autorisations d'engagement⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que les dates d'engagement des autorisations de programme seraient bien visibles dans le système d'information. Cependant, la date de l'engagement comptable qui y est mentionnée est inexacte puisqu'elle est identique à celle de facturation. Hors autorisations de programme, la collectivité convient des incohérences concernant un quart des mandats de l'échantillon et s'engage à renforcer la procédure de contrôle.

En l'absence de réservation des crédits, formalisée par un engagement comptable, la créance envers un fournisseur, matérialisée par un engagement juridique, risque de ne pas être honorée. De surcroît, les restes à réaliser nécessaires au calcul du résultat comptable, qui doivent correspondre aux dépenses engagées non mandatées sur l'exercice conformément aux dispositions de l'article R. 3312-8 du CGCT, ne sont pas fiabilisés. Par exemple, en 2014, les primes d'assurance en matière de responsabilité civile et de flotte automobile, engagées le 18 décembre 2012 et le 11 juillet 2013, ont été mandatées pour 1 M€ sans figurer parmi les restes à réaliser⁵.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a mis en exergue le travail important de pointage réalisé pour valider les restes à réaliser. Il soutient ensuite que seuls les montants des primes d'assurance de l'année suivante seraient à inscrire en restes à réaliser. La chambre observe cependant que dès lors que la totalité des primes contractualisées a bien été engagée, cette pratique ne permet pas que les restes à réaliser soient cohérents avec les engagements juridiques.

En application de l'article L. 3341-1 du CGCT, la chambre recommande à nouveau au département de tenir une comptabilité d'engagement plus rigoureuse qui permette de suivre en permanence la disponibilité des crédits budgétaires.

3.2.2. Des rattachements des charges et produits appliqués

En application du principe d'indépendance des exercices et afin de garantir la sincérité du résultat, les charges et les produits doivent être rattachés à l'exercice auquel ils se rapportent.

Pour les dépenses, la procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisées en raison de l'absence de réception par l'ordonnateur de la pièce justificative.

Le département rattache environ 4 % de ses dépenses de fonctionnement (31,1 M€). Mais, jusqu'en 2012, les écritures de contrepassation des intérêts courus non échus ont été imparfaitement réalisées sur le compte 1688 (4,8 M€ en moyenne). La chambre relève également une insuffisance de rattachement pour certaines charges, dont le montant global est néanmoins peu significatif⁶.

La journée complémentaire pourrait être davantage utilisée pour « émettre, pour les seules opérations de la section de fonctionnement et de stocks ainsi que pour les opérations d'ordre, les mandats et les titres de recettes correspondant à des droits ou obligations constatés se rapportant à l'année qui s'est achevée », selon les prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M 52.

⁴ Echantillon composé de 300 mandats présentant les montants les plus importants. Les anomalies concernent les carburants, les contrats de prestation de service, les primes d'assurances, les locations, les entretiens et réparations, les avances sur immobilisations.

⁵ Il s'agit des mandats n° 3996 et 5392, dont le service fait serait du 4 et 13 février 2014 (c/616). Ils ne figurent pas dans l'arrêté du 13 février 2014 annexé au compte administratif 2013.

⁶ D'après un échantillon sur les comptes 203 et 606, ces erreurs concernent les fournitures imprimantes, outillage, fournitures électriques, travaux pôle social Draguignan pour un montant d'environ 0,1 M€.

3.3. La connaissance de l'actif

L'état de l'actif fait l'objet d'une démarche de fiabilisation afin qu'il représente une image fidèle du patrimoine. La concordance avec le système d'information financier et l'actif est presque achevée, sauf pour ce qui concerne le compte 27 « Autres immobilisations financières » (2,6 M€). Le montant cumulé des amortissements et la valeur nette comptable ont été complétés durant l'instruction, en décembre 2014.

3.3.1. Des efforts dans le suivi de l'actif à poursuivre

Une concertation entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable a permis une amélioration de l'état de l'actif. Les efforts notables ainsi réalisés par la collectivité pour connaître son actif pourraient lui permettre de payer une prime d'assurance (456 298,42 € en 2014) correspondant mieux à la réalité de son patrimoine. Les 2 000 m² de bâti détruits ou vendus, pourtant assurés, entraînent en effet un coût annuel inutile de 1 100 €. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a apporté la justification de la correction de ces erreurs.

En application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les transferts de compétences intervenus au bénéfice du département se sont accompagnés de la mise à disposition des biens et immeubles nécessaires à leur exercice.

L'identification de chaque immobilisation est assurée par un numéro d'inventaire. Certains libellés imprécis (« divers » pour 12 M€, « ajustement écart d'actif » pour 12,8 M€ et pour 14,9 M€) compliquent l'identification des biens et rendent impossible le suivi du patrimoine. Alors que l'instruction budgétaire et comptable M 52 souligne qu'il « apparaît opportun de traiter la voirie différemment des autres immobilisations en matière d'inventaire, en retenant un numéro unique pour l'ensemble du réseau départemental de voirie », le département attribue plus d'une cinquantaine de numéros à la voirie (« antériorité à 2004 du compte 23151 » pour 64 M€, « travaux voirie » pour 29,9 M€.). Contrairement à ce qu'a soutenu le nouveau président du conseil départemental en réponse aux observations provisoires de la chambre, de tels libellés ne permettent pas d'identifier toutes les immobilisations.

L'inventaire physique des biens immobiliers est insuffisamment articulé avec l'actif, notamment du fait de l'absence de numéros d'inventaire communs à ces deux documents. A titre d'exemple, le transfert de propriété des ports au Syndicat Mixte des Ports a été effectué sept ans après le transfert de la compétence correspondante, du fait, selon le département, d'informations lacunaires de l'État, initialement propriétaire. L'actif a été affecté au syndicat mixte *via* le compte 242, mais de manière non exhaustive, puisqu'il n'intègre pas le port de Toulon, du fait, selon la collectivité, d'un retard également imputable à l'État.

Le stock des immobilisations en cours (compte 23), correspondant principalement aux travaux non achevés, s'élèvent à 309 M€ au 31 décembre 2014 et n'est pas totalement apuré, même s'il a été réduit de 471 M€ depuis 2009, principalement en 2014. L'instruction budgétaire et comptable M 52 précise pourtant que, « dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23xx sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire ».

Des immobilisations sont inconnues. Elles sont imputées au compte 238, qui comptabilise les avances sur commandes d'immobilisations de la collectivité pour 26,8 M€. Crédité lors de l'avancement des travaux par le débit du compte 21, le compte 238 doit être apuré régulièrement. D'une valeur initiale de 25,7 M€⁷, les immobilisations inconnues ont pu, en partie, être identifiées en réponse aux observations provisoires de la chambre (à hauteur de 18,3 M€). A défaut de pouvoir identifier les 7,4 M€ d'immobilisations restantes, l'apurement du compte nécessitera la constatation d'une dépense de fonctionnement.

⁷ Information communiquée le 9 mars 2015 par la collectivité.

L'inexactitude dans la valorisation de l'actif et la pérennisation des immobilisations achevées au compte 23 rendent incertains les amortissements, préservant ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le résultat de fonctionnement.

La neutralisation des amortissements des bâtiments administratifs et scolaires, appliquée par le département, s'est élevée à 13,2 M€ en 2014, soit un quadruplement par rapport à l'année précédente (3,3 M€). La chambre relève que le département procède également à la neutralisation des autres bâtiments, pour un montant annuel estimé au minimum à 2 M€. Cette neutralisation n'est pas conforme au dispositif dérogatoire à l'obligation d'amortir, codifiée aux articles L. 3321-1 et D. 3321-1 du CGCT. Elle fausse le résultat de la section de fonctionnement.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a estimé que l'interprétation de la juridiction était trop restrictive. Il soutient en effet que la neutralisation des amortissements serait possible pour tous les bâtiments publics. Pourtant, l'article R. 3321-3 du CGCT⁸, dans sa rédaction issue du décret n° 2003-1004 du 21 octobre 2003, limite explicitement la neutralisation à la dotation aux amortissements des seuls « bâtiments administratifs et scolaires ».

3.3.2. Un actif inexistant à corriger

Au 31 décembre 2014, le compte 2741 « Prêts aux collectivités et groupement » est débiteur à hauteur de 925 837,70 €. Selon la collectivité, ce montant correspondrait à un dysfonctionnement comptable intervenu lors de la transposition des comptes, le 1^{er} janvier 2004, de la nomenclature M 51 à la nomenclature M 52, sans lien avec la réalité des engagements auprès du département.

Pour régulariser cette créance injustifiée, il n'est pas possible de se référer à l'arrêté budgétaire et comptable du 14 décembre 2012, qui prévoit que la correction d'une erreur concernant un exercice antérieur peut être effectuée, sans effet sur le résultat de l'exercice au cours duquel l'erreur est décelée.

Le nouveau président du conseil départemental a souligné dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que cette solution préserverait l'équilibre de la section de fonctionnement. Cependant, aucune erreur matérielle n'étant prouvée, la solution définie par cet arrêté n'est pas applicable.

Afin de régulariser cette créance injustifiée figurant à l'actif, la chambre invite donc le département à inscrire une dépense de fonctionnement à l'article 654 « Perte sur créances irrécouvrables » et une recette d'investissement à l'article 2741. L'ordonnateur a indiqué avoir pris bonne note de cette procédure de régularisation qui, contrairement à ce qu'il soutient, ne modifie pas l'équilibre global du budget.

4. LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière a été réalisée sur la période de 2009 à 2014. Elle porte sur le seul budget général, les budgets annexes représentant 7 % du budget consolidé.

4.1. La capacité d'autofinancement

Depuis 2009, le dynamisme des recettes est limité par la réforme de la fiscalité locale et par la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'effort national de redressement des finances publiques.

⁸ Article D. 3321-3, depuis le 29 décembre 2015.

4.1.1. Une augmentation contenue des recettes depuis 2012

Les **recettes de gestion se sont élevées à 1 027 M€ en 2014**. Elles ont progressé de +3 % par an depuis 2009 (soit +139 M€ sur la période). L'exercice 2012 a été marqué par une contraction due à la forte participation du département au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (26 M€).

En 2013, la hausse des recettes de gestion a été portée par une moindre participation au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (12,6 M€ soit 8 M€ de moins que l'année précédente) et des participations conjoncturelles (+6 M€). Le transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, prévu à l'article 42 de la loi de finances pour 2014, explique l'augmentation de 9,6 M€ constatée en 2014.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	634 666 502	720 141 274	730 434 212	730 173 591	727 523 792	744 858 464	3,3%
+ Fiscalité reversée	0	0	-3 236 487	-11 074 375	3 118 424	-929 332	N.C.
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	214 384 395	215 316 702	238 915 577	237 443 318	241 837 149	231 789 595	1,6%
+ Ressources d'exploitation	38 529 643	38 921 167	43 388 559	42 786 613	43 629 126	50 399 323	5,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	297 492	101 050	180 517	0	235 070	1 122 677	30,4%
= Produits de gestion (A)	887 878 032	974 480 194	1 009 682 377	999 329 147	1 016 343 561	1 027 240 727	3,0%

Source : comptes de gestion

Les **ressources fiscales du département ont atteint 745 M€ en 2014** Elles ont augmenté de 3,3 % par an soit 110 M€ depuis 2009. Les contributions directes (278 M€), regroupant notamment la taxe foncière et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), diminuent de 1,5 % par an (soit 21,8 M€), en dépit de l'utilisation par la collectivité du levier fiscal⁹.

La stabilité des produits fiscaux est assurée par la hausse des produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe d'urbanisme (70 M€ soit 7 % par an depuis 2009), grâce à une hausse du taux des DMTO de 3,8 % à 4,5 %, réalisée en vertu de l'article 77 de la loi de finances pour 2014. Cette augmentation alimente le second fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux institué par l'article 78 de la loi précitée.

Les autres produits de la fiscalité sont stables. Les recettes liées à la production et à la consommation énergétique et industrielle sont de 125 M€, en hausse de 1,3 % par an, et celles liées aux véhicules (TSCA) se stabilisent à 96 M€.

Alors que la fiscalité représente 72 % de son panier de recettes, le département dispose de marges de manœuvre limitées. Son pouvoir de taux est fortement encadré et le plafond est souvent atteint, notamment pour les droits de mutation (3,8% jusqu'en 2013, 4,5 % à partir de 2014). Ces derniers, qui représentent 24 % des recettes de gestion du département (235 M€), sont pro-cycliques, puisque le marché de l'immobilier dépend de la conjoncture économique. Depuis 2011, les recettes correspondantes se sont contractées de 33 M€, soit une diminution de 12 %. La pression fiscale apparaît toutefois moins forte que dans d'autres départements puisque le taux de taxe foncière est de 12,46 % contre 12,55 % pour les départements de la même strate. Toutes choses égales par ailleurs, l'alignement de ce taux sur le taux moyen des départements de la strate rapporterait 1,4 M€.

Les **recettes institutionnelles se sont élevées à 231,8 M€ en 2014** soit une hausse de 1,6 % par an depuis 2009 (17 M€), principalement du fait de la péréquation issue notamment de la réforme de la fiscalité locale¹⁰. Depuis 2013, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 9 M€ pour atteindre 144 M€ en 2014.

⁹ Hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 11,76 % à 12,46 %.

¹⁰ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, premier levier de compensation des pertes engendrées par la réforme de la taxe professionnelle et de la fiscalité locale. Cette dotation est complétée par le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour assurer une compensation à l'euro l'euro.

Les **ressources d'exploitation** se sont élevées à 50 M€ en 2014. Depuis 2009, elles ont augmenté de 5,5 % par an en moyenne (11,6 M€), principalement du fait des recouvrements sur bénéficiaires d'aides sociales, tiers payants et successions, qui ont atteint 40 M€ en 2014, soit une hausse de 6 M€ par rapport à 2013¹¹.

4.1.2. *Des dépenses de gestion structurellement en hausse*

Les **charges de gestion** ont atteint 917 M€ en 2014. Elles ont augmenté de 3,1 % par an depuis 2009, soit 131 M€.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	84 334 825	60 082 470	61 357 035	57 354 397	54 268 030	50 729 335	-9,7%
+ Charges de personnel	186 401 222	189 190 393	192 684 098	196 277 835	201 297 077	207 776 939	2,2%
+ Aides directes à la personne	218 466 883	236 832 715	243 286 478	258 689 325	278 888 526	296 937 325	6,3%
+ Aides indirectes à la personne	129 859 122	136 193 678	145 202 178	163 246 440	170 390 117	177 943 914	6,5%
+ Subventions de fonctionnement	89 417 302	104 262 101	108 685 903	109 756 245	100 273 156	95 594 423	1,3%
+ Autres charges de gestion	77 482 136	78 928 299	84 718 702	86 324 360	86 748 226	88 173 856	2,6%
= Charges de gestion (B)	785 961 489	805 489 655	835 934 394	871 648 601	891 865 131	917 155 793	3,1%

Source : *comptes de gestion*

Les **interventions sociales**, compétences essentielles du département, parmi lesquelles figurent le revenu de solidarité active (158 M€, en hausse de 10 % par an depuis 2010), ainsi que l'accueil familial et les frais de séjours relevant de l'aide sociale à l'enfance (172 M€), représentent 51 % des charges de gestion. Du fait d'une croissance économique atone et du vieillissement de la population, les dépenses sociales augmentent structurellement de 6,4 % chaque année (127 M€ depuis 2009).

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	218 466 883	236 832 715	243 286 478	258 689 325	278 888 526	296 937 325	6,3%
<i>Dont revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	48 495 966	41 468	44 654	324 838	46 484	54 255	-74,3%
<i>Dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	51 273 177	110 066 558	116 828 537	127 268 448	142 497 592	158 314 328	25,3%
<i>Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)</i>	93 963 740	97 075 890	93 826 267	93 318 803	95 276 828	94 169 318	0,0%
<i>Dont allocations personnes handicapées</i>	18 010 323	22 560 590	24 897 067	29 995 617	33 972 096	37 514 014	15,8%
<i>Dont famille et enfance</i>	3 385 048	3 364 152	3 407 785	3 487 319	3 610 627	3 556 465	1,0%
Aides indirectes à la personne (b)	129 859 122	136 193 678	145 202 178	163 246 440	170 390 117	177 943 914	6,5%
<i>Dont frais de scolarité</i>	53 755	49 708	33 219	47 407	54 217	37 340	-7,0%
<i>Dont accueil familial et frais de séjours</i>	129 765 172	136 067 960	145 106 809	157 904 812	165 039 827	172 791 385	5,9%
<i>Dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)</i>	40 195	76 009	62 150	5 294 220	5 296 074	5 115 189	163,6%
= Dépenses d'intervention (a+b)	348 326 004	373 026 393	388 488 656	421 935 764	449 278 643	474 881 239	6,4%

Source : *comptes de gestion*

Au cours de la période examinée, ces charges ont été financées à hauteur d'environ 45 % par des ressources dédiées, transférées par l'État, qui sont stables. Le reste du financement de ces compétences obligatoires est assuré par la collectivité, notamment par les recettes fiscales propres (523 M€) hors produits dus aux transferts. Le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013 a prévu la mise en place de plusieurs mesures afin d'assurer un meilleur financement des allocations individuelles de solidarité, dont le transfert aux départements des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Parmi les **contributions obligatoires**, la participation au service départemental d'incendie et de secours (48 M€) a progressé de 2,7 % par an et la participation aux fonds sociaux logement et aides aux jeunes (3,9 M€), de 11,1 % par an. Ces augmentations n'ont pas été compensées par l'évolution de la dotation de fonctionnement des collèges, qui est restée stable (11 M€).

¹¹ Le prêt de matériel à titre gratuit autorisé par délibération de 23 février 1995 constitue une perte de ressources de 61 245,54 € en 2014.

Pour faire face au dynamisme des dépenses sociales, **les charges à caractère général** (50,7 M€) ont été réduites de 13 M€ depuis 2009, hors modification de périmètre due aux modalités de gestion des transports départementaux (20 M€). Les principaux postes concernés sont les locations (4,9 M€), qui ont diminué de 10% par an (-3,3 M€ entre 2009 et 2014), et les prestations de services avec des entreprises (1,6 M€), marquées par une baisse annuelle de 24 % (-5,1 M€ entre 2009 et 2014).

Les dépenses d'entretien et les grosses réparations ont baissé de 37 % depuis 2009, soit 7 M€. La diminution constatée a concerné principalement l'entretien de la voirie (-6,6 M€), repoussant à moyen terme les travaux nécessaires. Le département souligne que cette baisse traduit une diminution de son niveau d'exigence compatible avec la préservation du patrimoine de la collectivité.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Entretien et réparations (c/615)	19 371 886,95	14 938 840,69	16 876 263,25	16 441 330,13	14 514 104,48	12 215 307,78
dont maintenance (c/6156)	2 305 530,88	2 487 051,49	3 793 589,01	2 125 696,15	2 333 089,33	2 245 446,57
dont voies et réseaux (c/61523)	11 650 750,75	6 637 005,54	8 544 894,20	8 356 674,54	5 949 796,27	5 064 491,09
dont bâtiments (c/61522)	3 768 102,57	3 869 380,17	2 253 109,16	3 906 417,16	4 489 932,44	3 012 242,60

Source : comptes de gestion

Le principe comptable de prudence impliquerait de provisionner sur plusieurs exercices les frais de gros entretien et de grandes révisions destinés à préserver le patrimoine, notamment pour les collèges (façades, couverture...), dans le cadre d'un plan pluriannuel d'entretien, imposé par l'arrêté du 9 décembre 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 52, applicable au 1^{er} janvier 2015.

La hausse du montant des achats (9,7 M€) de 4,5 % par an (+2 M€ depuis 2009) s'explique, selon l'ordonnateur, par l'évolution des dépenses de fluides. Les frais des élus (2,4 M€) augmentent de 5,7 % par an (+0,6 M€), en raison de l'application qui a été faite des dispositions du décret n° 2013-362 du 26 avril 2013 imposant l'assujettissement des indemnités des élus locaux aux cotisations sociales.

Bien que stables, les crédits alloués aux fêtes et cérémonies (0,7 M€) pourraient être optimisés. L'absence de bons de livraison et de comptabilité matière et les incohérences entre quantités commandées et facturées pour certaines dépenses, telles les boissons alcoolisées (68 716 €), ne permettent pas d'assurer une traçabilité des produits. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à réorganiser le service. La chambre l'invite également à mettre en place des procédures plus rigoureuses et un suivi des stocks.

Au cours de la période sous revue, **les charges de personnel** (207 M€) ont augmenté chaque année de 2,2 %, soit 3,5 M€ par an en moyenne.

Les **subventions de fonctionnement (95 M€ en 2014)** diminuent depuis 2013 grâce à une réduction annuelle de 5 % des subventions versées aux associations, qui ont atteint 38 M€ en 2014 (-11 M€ depuis 2009), et à une réduction de 13% des subventions versées aux structures publiques, dont les communes, qui se sont établies à 11 M€ en 2014 (-12 M€ depuis 2009). Ces efforts ont toutefois été atténués par un soutien renforcé à la politique de transport subventionnée (45 M€).

4.1.3. *L'autofinancement fragilisé par l'effet de ciseaux*

La situation financière est satisfaisante notamment lorsque le dynamisme des recettes est supérieur à celui des dépenses. Actuellement, pour de nombreux départements¹², dont celui du Var, la hausse des charges dépasse celle des produits, du fait, en partie, de la baisse des dotations de l'État, comme le souligne l'ordonnateur. Cette double évolution est constitutive d'un « effet de ciseaux ».

¹² Cour des comptes, rapports sur les finances publiques locales publiés en octobre 2014 et en octobre 2015 (www.ccomptes.fr).

Depuis 2011, les charges du département du Var augmentent plus vite que ses recettes puisque la variation annuelle moyenne des charges est de 3,1 % contre 0,6 % pour les recettes. Entre 2013 et 2014, les charges de gestion ont augmenté de 25 M€, soit deux fois plus que les recettes (11 M€). Cette situation s'explique par la contribution de la collectivité au dispositif de péréquation¹³ (26 M€) et le financement d'une partie des besoins sociaux, dans un contexte de crise économique et de vieillissement de la population.

Cet effet de ciseaux induit, depuis 2011, une contraction de 14,1 % par an de l'excédent brut de fonctionnement (110 M€) et, mécaniquement, de la capacité d'autofinancement (CAF) brute (87 M€) qui baisse chaque année de 17,6 %.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	887 878 032	974 480 194	1 009 682 377	999 329 147	1 016 343 561	1 027 240 727	3,0%
Charges de gestion (B)	785 961 489	805 489 655	835 934 394	871 648 601	891 865 131	917 155 793	3,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	101 916 544	168 990 539	173 747 983	127 680 546	124 478 429	110 084 933	1,6%
+/- Résultat financier	-20 740 078	-20 016 740	-21 961 212	-22 817 962	-23 665 878	-23 874 895	2,9%
+/- Autres produits et charges exceptionnels	-1 528 007	-72 006	4 504 199	2 588 532	1 927 050	1 132 376	N.C.
CAF brute	79 648 459	148 901 794	156 290 970	107 451 116	102 739 601	87 342 414	1,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	9,0%	15,3%	15,5%	10,8%	10,1%	8,5%	

Source : comptes de gestion

Le taux d'épargne brute atteint 8,5 %, ce qui signifie que moins d'un dixième des recettes de gestion, seuil minimum communément admis, sert au remboursement de l'annuité en capital de la dette et à l'investissement.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	79 648 459	148 901 794	156 290 970	107 451 116	102 739 601	87 342 414
- Dot. nettes aux amortissements	67 238 562	76 428 216	85 916 980	89 793 788	96 836 373	110 913 400
- Dot. nettes aux provisions	162 925	57 461	-519 014	404 736	142 733	4 777 357
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	5 630 689	6 438 142	6 055 579	5 866 581	6 036 058	6 094 682
+ Neutralisation des amortissements	416 996	1 705 832	2 036 517	2 204 536	3 363 754	13 268 401
= Résultat section de fonctionnement	18 294 658	80 560 090	78 985 099	25 323 710	15 160 308	-8 985 260

Source : comptes de gestion

A partir de 2014, la capacité d'autofinancement brute (87 M€) est insuffisante pour couvrir les amortissements (110 M€). En dépit d'une neutralisation des amortissements quadruplée (13 M€), et irrégulière pour 2 M€ (cf. le paragraphe 3.3.1), le résultat de fonctionnement est déficitaire de 9 M€. Avec la correction portant sur la neutralisation des amortissements, le déficit serait de 11 M€.

La collectivité a utilisé toutes les marges, régulières ou non, pour atténuer le déficit : neutralisation des amortissements, absence de provisions pour dépréciation des immobilisations ou pour grosses réparations, absence de provisions pour la mise en œuvre du compte épargne temps, et insuffisance d'apurement du compte 23. Bien que, comme l'a relevé l'ordonnateur, leur constitution ne soit obligatoire que depuis le 1^{er} janvier 2015, il aurait été de bonne gestion de mettre en place les provisions pour grosses réparations avant cette date. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a toutefois démenti toute tentative de minoration du déficit.

Pour préserver la capacité de financement du département, et atténuer son déficit de fonctionnement, les travaux en régie (1,2 M€) ont été quadruplés notamment par des rappels sur les exercices précédents, ce qui est contraire au principe d'annualité budgétaire. Le dispositif permet de transférer des dépenses de fonctionnement à la section d'investissement, et donc d'en assurer le financement par l'emprunt. L'utilisation de ce levier ne peut être que limité et strictement suivi dans le cadre d'états détaillés par nature de travaux et opérations et dans le respect de la circulaire n° NOR/INT/B/02/00059/C du 26 février 2002 sur les règles d'imputation des dépenses du secteur public local.

¹³ Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

Le département prévoit, dans le cadre d'un contrat de partenariat, la réalisation d'un collège à Carcès, la reconstruction d'un collège à Saint-Raphaël et la rénovation lourde d'un collège à la Seyne-sur-Mer. La réalisation de cette opération suscitera, dès 2017, une dépense supplémentaire, amplifiant le déficit du résultat de fonctionnement à hauteur de 3,5 M€ pendant 27 ans.

La pérennisation d'un déficit structurel de la section de fonctionnement renforcerait le risque d'une saisine à moyen terme de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	79 648 459	148 901 794	156 290 970	107 451 116	102 739 601	87 342 414	682 374 354
- Annuité en capital de la dette	33 488 745	36 838 117	41 265 351	65 296 292	47 606 100	51 305 031	275 799 636
= CAF nette ou disponible (C)	46 159 714	112 063 676	115 025 619	42 154 824	55 133 501	36 037 384	406 574 717

Source : comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) nette est dédiée aux investissements. La forte réduction constatée sur l'exercice 2012 s'explique par le remboursement d'un contrat de prêt passé avec Dexia, à la suite de sa révocation par la banque, pour 18 M€. La neutralisation de cette opération d'ordre permettrait de réévaluer la CAF nette à 60,3 M€ en 2012. Depuis 2011, la CAF nette a diminué de 32 % par an pour atteindre 36 M€ en 2014.

Recommandation n° 1: Fiabiliser le résultat en appliquant strictement la réglementation concernant la neutralisation des amortissements, les provisions, les transferts des immobilisations achevées et les travaux en régie.

4.2. Le recours à l'emprunt

Les dépenses demeurent structurellement haussières dans un contexte de gel durable des concours de l'État, qui représentent 15 % des ressources du département, et de marges fiscales réduites du fait des sollicitations antérieures du pouvoir de taux sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). La contraction de l'autofinancement induit, en dépit de moindres dépenses d'investissement, un recours à l'emprunt soutenu.

4.2.1. L'insuffisante inflexion des dépenses d'équipement

Les dépenses d'investissement sont caractérisées par une diminution linéaire depuis 2009. La chambre souligne les efforts réalisés en ce sens par la collectivité. Ainsi, les dépenses de travaux (553 M€ depuis 2009) ont été ramenés à 76 M€ en 2014. Au cours de la période examinée, elles ont été réduites de 8 %, soit 40 M€ par an en moyenne. L'évolution est similaire pour les subventions d'équipement attribuées, notamment aux communes, dont le montant total a atteint 517 M€ sur la période 2009-2014 : elles ont été réduites de 11%, soit 49 M€ par an en moyenne.

en €	Cumul sur les années 2009-2014
CAF brute	682 374 354
- Annuité en capital de la dette	275 799 636
= CAF nette ou disponible (C)	406 574 717
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	105 549 841
+ Subventions d'investissement reçues	90 714 419
+ Produits de cession	16 327 180
+ Autres recettes	599 675
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	213 191 115
= Financement propre disponible (C+D)	619 765 832
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	553 075 273
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	516 826 581

Source : comptes de gestion

Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, la capacité d'autofinancement nette (406 M€) et les ressources propres (213 M€) sont insuffisantes pour assurer le financement des dépenses d'investissement (1 070 M€) :

La **structure de financement de la section d'investissement est fragile**. Outre l'autofinancement, les produits des cessions, qui ont atteint 2,7 M€ par an en moyenne au cours de la période 2009-2014, sont en diminution (ils se sont élevés à 0,5 M€ en 2014). A moyen terme, les subventions reçues, bien que relativement stables depuis 2010 (15 à 10 M€), pourraient baisser du fait de la contraction des financements publics. L'inflexion des investissements va se traduire mécaniquement par un étiolement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). L'emprunt (409 M€) a donc été sollicité et le fonds de roulement diminué (41 M€) pour répondre à un besoin de financement de 450 M€ sur la période.

L'inflexion des dépenses d'équipements doit se conjuguer avec la maîtrise des charges de fonctionnement afin de préserver l'autofinancement.

4.2.2. L'endettement, un levier sécurisé mais non maîtrisé

L'encours de dette a augmenté de 59 M€, depuis le 1^{er} janvier 2009, pour atteindre 752 M€ au 31 décembre 2014. La diminution de l'encours en 2014 s'explique par le versement de deux années de FCTVA et la mobilisation de la totalité du fonds de roulement.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	705 606 064	736 767 946	745 220 008	759 424 587	764 818 487	752 484 651
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du BP)	8,9	4,9	4,8	7,1	7,4	8,6

Source : comptes de gestion

En 2014, la capacité de désendettement est de 8,6 ans et se dégrade, même si elle reste cohérente avec l'amortissement des équipements financés. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a expliqué la dégradation de la capacité de désendettement par la contraction de la capacité d'autofinancement. La chambre souligne que l'augmentation de 59 M€ de l'encours de dette sur la période 2009-2014 apparaît également comme un facteur d'explication de cette dégradation.

Le département du Var se situe, en effet, dans le dernier quart des départements ayant une capacité de désendettement parmi les plus élevées (les départements de la même strate affichant une capacité moyenne de désendettement de quatre années) et l'encours de dette par habitant est supérieur à la moyenne de sa strate (743 € par habitant contre 489 € pour les départements de la même strate en 2014). En 2014, l'encours de la dette représentait 73 % des recettes de fonctionnement, contre 50 % pour la strate. Contrairement à ce qu'a soutenu l'ancien ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre, la politique d'emprunt mise en œuvre par le département du Var au cours de la période examinée ne peut donc être qualifiée de « mesurée ».

Cette situation préoccupante va être amplifiée par deux projets. D'une part, entre 2014 et 2016, le département prévoit de regrouper les services de l'aire toulonnaise, répartis actuellement sur onze sites, en construisant un bâtiment en état futur d'achèvement. Cette opération générera une charge nette de 29,2 M€. D'autre part, dès 2017, le projet de reconstruction et de construction de collèges mentionné *supra* (cf. le paragraphe 4.1.3) va augmenter l'encours d'environ 80,7 M€, soit presque le double de l'amortissement du capital prévu à cette date.

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont toutefois fait valoir que le profil d'extinction de la dette afficherait une baisse significative à partir de 2019, en raison de l'arrivée à échéance de plusieurs emprunts importants. De surcroît, le nouveau président du conseil départemental a fait savoir qu'il envisageait de réduire fortement les dépenses d'investissement sur la période de 2016 à 2019.

Une absence de produits risqués

Au 31 décembre 2014, le taux d'intérêt moyen des emprunts souscrits par le département était de 3,8 %, soit un taux plus élevé que celui des départements de même strate, du fait de la part plus faible des emprunts à taux variables figurant dans son encours, en période de taux interbancaires de la zone euro réduits.

A la même date, l'encours de la dette de la collectivité ne comportait pas de produits risqués, au regard de la circulaire du 25 juin 2010.

Fin 2014, le département a renégocié six contrats à des conditions plus favorables, en l'absence à court terme de hausses significatives des taux, du fait de la baisse des marges bancaires. Selon la collectivité, cette action lui permet de bénéficier en 2015 d'un taux d'intérêt moyen de 2,88 %.

4.3. Le bilan

Le fonds de roulement a été ramené à 1 M€ à la suite de sa mobilisation en 2013 et 2014. La collectivité ne dispose plus de marges de manœuvre.

Les ressources et les emplois stables atteignent 4,7 Mds€. Au cours de la période examinée, les immobilisations corporelles, à l'actif, ont augmenté de 13 % par an, plus fortement que les dotations et réserves, au passif (+10 % par an).

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
=Ressources stables (E)	3 203 926 094	3 344 446 148	4 649 041 585	4 714 167 273	4 739 450 006	4 740 415 996
= Emplois immobilisés (F)	3 174 420 415	3 312 206 372	4 591 523 321	4 658 650 887	4 708 420 221	4 739 107 483
= Fonds de roulement net global (E-F)	29 505 679	32 239 776	57 518 265	55 516 386	31 029 784	1 308 514
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	13,4	14,3	24,5	22,7	12,4	0,5

Source : comptes de gestion

La trésorerie nette atteignait 45 M€ au 31 décembre 2014. Elle s'élevait à 27 M€ après retraitement des comptes fournisseurs et prise en compte de l'impact des budgets annexes rattachés¹⁴.

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	29 505 679	32 239 776	57 518 265	55 516 386	31 029 784	1 308 514	-46,4%
- Besoin en fonds de roulement global	-48 616 641	-60 354 950	-36 101 246	-45 702 959	-30 685 796	-43 937 926	-3,7%
=Trésorerie nette	78 122 319	92 594 725	93 619 511	101 219 345	61 715 580	45 246 439	-10,3%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	35	41	40	41	25	17	-13,2%

Source : comptes de gestion

Le département avait justifié l'importance de sa trésorerie (45 M€ fin 2014) par l'existence d'un « stock de la taxe des espaces naturels sensibles de près de 36 M€ dont le produit doit servir à financer l'acquisition et l'entretien de terrains avec un écosystème riche sur le plan de La Garde » et par la difficulté de prévoir le produit de cette taxe. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a convenu que le produit de cette taxe, affectée à l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels en vertu de l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme, ne devrait avoir aucun impact sur la trésorerie de la collectivité. Celle-ci pourrait donc être optimisée.

¹⁴ Compte 451 crédité à hauteur de 1 951 778 € au 31 décembre 2014 et comptes 404 et 401 crédités à hauteur de 19 M€.

5. LE PILOTAGE DU BUDGET ET LES PERSPECTIVES FINANCIERES

La raréfaction des ressources a impliqué un développement du dialogue de gestion, lors de la préparation et de l'exécution budgétaire.

La direction des finances, composée de vingt-deux personnes, est organisée entre quatre services : budget, dette et trésorerie, assistance informatique et pluri-annualité, exécution budgétaire. Cet effectif réduit s'explique par une large déconcentration de la fonction financière, jusqu'à l'émission des mandats, dans les directions opérationnelles.

Depuis 2009, un comité semestriel de programmation et de suivi budgétaire, qui regroupe le président du conseil départemental, le premier vice-président, le directeur de cabinet et l'administration, valide les hypothèses de construction budgétaire et contrôle la situation financière infra-annuelle.

5.1. L'exécution budgétaire

L'optimisation de l'exécution budgétaire constitue l'un des objectifs opérationnels de la démarche de performance portée par le département.

Depuis 2009, les taux de réalisation des dépenses du budget primitif sont élevés. Ils se situent au-delà de 86 %, du fait de la mise en place d'autorisations de programme et d'autorisations d'engagement. La volatilité des recettes, notamment les droits de mutation, explique que les réalisations soient supérieures, chaque année, en moyenne d'environ 8 % (70 M€) aux prévisions. Un suivi mensuel des réalisations, transmis à chaque direction, facilite le pilotage de l'exécution des crédits.

Le délai global de paiement s'établissait à vingt-trois jours en 2013, soit un délai inférieur au délai de trente jours prévu par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique. Sur l'exercice 2013, il apparaît néanmoins que 2 271 mandats ont dépassé le délai global de paiement sans que les intérêts moratoires, qui auraient dû être décomptés en vertu de l'article 7 du décret susmentionné du 29 mars 2013, n'aient été versés aux créanciers. Seuls 5 % des 177 000 € d'intérêts moratoires dus ont été payés. L'ordonnateur s'est engagé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, à ce que le département se mette sur ce point en conformité avec ses obligations réglementaires, même s'il juge « minime » le préjudice subi par les entreprises.

Les rejets et suspensions de paiement, qui concernent 2 % des mandats, sont contenus et font l'objet d'un suivi mensuel. En 2013, la paierie a rejeté 391 mandats et adressé 974 lettres d'observations aux services de l'ordonnateur.

5.2. La préparation du budget

Afin de préparer le budget, la direction des finances actualise ses hypothèses et transmet à chaque directeur, durant la période estivale, une lettre de cadrage budgétaire, avec des enveloppes plafonnant les dépenses. Les réunions d'arbitrage se déroulent à l'automne et opèrent les premiers choix, validés par les vice-présidents responsables de chaque politique départementale.

La phase publique et politique se déroule avec la tenue du débat d'orientation budgétaire en assemblée délibérante, lors des commissions puis du vote du budget, à la fin du premier trimestre.

Le vote fin décembre des lois de finances, perçues comme complexes et évolutives, ainsi que les notifications tardives des ressources allouées par l'État, ne permettraient pas, selon la collectivité, d'avancer la date du vote du budget.

5.2.1. Proposer des arbitrages plus objectivés

Le département a mis en place des dispositifs « d'évaluation et de pilotage de façon transversale, complémentaire et coordonnée¹⁵ », qui se concrétisent par un système d'informations décisionnelles et une nouvelle arborescence budgétaire à partir d'une segmentation politique de ses activités.

Un plan triennal d'engagement détermine les objectifs politiques pour les années 2013 à 2015. Chaque politique publique est constituée d'objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels puis en actions, avec une enveloppe financière dédiée. D'après les règles internes, les actions devraient préciser les besoins à satisfaire, les risques sociaux, juridiques ou politiques induits, les objectifs, les cibles, les indicateurs d'évaluation ainsi que les moyens humains et patrimoniaux à mettre en œuvre. La production d'une fiche d'opportunité a été imposée pour toute opération nouvelle¹⁶. Les résultats sont analysés dans un rapport annuel de performance, présenté lors de la même séance que celle au cours de laquelle est voté le compte administratif.

Cette application locale de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) illustre la préoccupation des responsables du département de tendre vers des « budgets de performance ». La démarche reste toutefois inaboutie.

Si les prévisions budgétaires sont fiables, puisque les décisions modificatives affectent peu le montant des crédits, les contraintes budgétaires auxquelles le département est soumis lui impose d'améliorer ses arbitrages budgétaires. Il dispose à ce titre de deux leviers.

D'une part, le plan d'engagement n'est pas adossé à une planification pluriannuelle des investissements construite selon la capacité financière du département. Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui était mis en œuvre au cours de la période précédant le contrôle de la chambre, n'a pas été reconduit du fait des incertitudes économiques récentes. Les programmations pluriannuelles de certaines directions, telle la direction des bâtiments et des collèges par exemple, sont insuffisantes pour permettre à la collectivité de disposer d'une vision consolidée des coûts de l'ensemble de ses projets.

Le lancement des projets est validé, au regard de leurs impacts budgétaires, par le comité de programmation, puis, à partir de 2012, par le comité de direction générale. Contrairement aux dispositions internes, les fiches d'opportunité par projet, garantes d'un dialogue de gestion efficient, ne sont réalisées que par les directions des routes et des collèges. Même dans ces cas, l'information sur les frais de fonctionnement induits par les nouveaux équipements, pesant sur la capacité d'autofinancement future, est déficiente.

Il est nécessaire pour le département d'adopter un plan pluriannuel des équipements, actualisé au moins à chaque préparation budgétaire, pour piloter ses choix. Il serait également de bonne gestion d'anticiper l'obligation de mesurer l'impact pluriannuel des opérations significatives d'investissement sur les dépenses de fonctionnement, prévue à l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

D'autre part, les arbitrages budgétaires pourraient être plus objectivés. Dans les faits, les budgets précédents sont diminués selon la minoration imposée par les lettres de cadrage, qui tiennent compte des spécificités de chaque politique, définies par l'ordonnateur. Le budget se construit ainsi de manière incrémentale, par la somme des budgets de chaque direction.

Quelques directions seulement utilisent la démarche de performance et les indicateurs opérationnels durant la préparation budgétaire. Ce n'est que depuis l'élaboration du budget primitif pour l'exercice 2014 que les élus réalisent des arbitrages détaillés. Ainsi, les subventions aux associations sont évaluées, dans le cadre d'une stratégie d'économies adaptée à chacune, selon les priorités politiques et les besoins de la population.

¹⁵ Rapport de performance 2013, p. 301.

¹⁶ Comités de programmation du 3 juin 2010 et du 22 juin 2011.

En dépit de la volonté affichée du département, le débat budgétaire utilise peu l'évaluation des politiques publiques. En l'absence de cibles pour la majorité des objectifs, leur efficacité (résultats au regard des objectifs) n'est pas mesurable. L'allocation des moyens étant imprécise, malgré la ventilation des crédits par fonctions (sécurité, enseignement, action sociale...) dans l'annexe budgétaire, l'efficacité (résultats au regard des moyens alloués et consommés) demeure souvent négligée dans les décisions.

Les avancées pour inscrire l'action publique départementale dans une logique de performance sont réelles. Le département souligne que cette démarche, commencée en 2010 et lentement appropriée, est itérative.

Cependant, ainsi que la Cour des comptes en avait souligné la nécessité dans son rapport public annuel de 2014¹⁷, le département est invité à recourir moins systématiquement à la réduction uniforme des dépenses mais à y substituer des réformes ciblées sur les politiques les moins performantes.

Il conviendrait, pour ce faire, de s'attacher à la définition « d'objectifs chiffrés et hiérarchisés, en offrant aux élus les éléments d'information leur permettant d'orienter l'action de la collectivité par la mise en œuvre des moyens budgétaires adaptés à l'élaboration de leur politique » et par des propositions d'arbitrages, selon les recommandations portant sur les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales formulées par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2008.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur relève que des taux de réalisations sont calculés et que « la mise en place d'un énième plan pluriannuel d'investissement nécessite de connaître préalablement les ressources du département du Var ou les dépenses générées par les politiques gouvernementales successives ». De fait, la chambre confirme que les taux de réalisation des dépenses sont insuffisants pour objectiver les choix réalisés, que le plan pluriannuel d'investissement doit être actualisé et qu'il ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une prospective.

5.2.2. Améliorer l'information des élus

Seuls les débats d'orientation budgétaire (DOB) pour les budgets primitifs de 2012 et 2013 ont précédé de deux mois le vote du budget primitif, en application de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le juge administratif a estimé que la tenue du débat d'orientation budgétaire ne pouvait avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget¹⁸. Il serait de bonne gestion d'anticiper davantage la tenue du débat afin de garantir un délai suffisant pour la réflexion des élus sur la trajectoire budgétaire de la collectivité.

Contrairement à ce qu'a soutenu l'ancien ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre, le contenu du rapport établi par le département pour le débat d'orientation budgétaire est imprécis. Le document ne présente pas « les engagements pluriannuels envisagés », en contradiction avec l'article L. 3312-1 du CGCT. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 93 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le débat doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement du département. Une information sur l'encours total et une comparaison avec les autres départements auraient permis de nuancer le caractère laudatif du DOB 2014 en soulignant le poids de la dette pour le Var.

Une présentation des enjeux financiers de la collectivité, avec une perspective triennale, faciliterait l'appropriation des arbitrages budgétaires par les élus. Il aurait ainsi été judicieux de mettre en perspective les engagements futurs et leurs moyens de financement, dont l'évolution souhaitable de la dette.

¹⁷ Rapport public produit en février 2014, accessible sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (www.ccomptes.fr).

¹⁸ TA Versailles 28 dec.1993 Commune de Fontenay-le-Fleury par exemple.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouvel ordonnateur s'est engagé à apporter les précisions nécessaires, notamment dans le cadre des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui imposent aux plus grandes collectivités territoriales, dont les départements, de présenter à leur assemblée délibérante, dans les deux mois précédant le vote de leur budget, un rapport d'orientation budgétaire portant notamment sur la structure et la gestion de la dette, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, les rémunérations, les avantages en nature et le temps de travail.

L'exemple du contrat de partenariat sur les collèges

Comme indiqué *supra* (cf. le paragraphe 4.1.3), le département a recours à la formule du contrat de partenariat dans le cadre d'un projet dit « Cologen » de construction d'un collège à Carcès et de reconstruction de deux collèges à Saint-Raphaël et à La-Seyne-sur-Mer. Le dispositif, codifié à l'article L. 1414-1 du CGCT, permet à la collectivité de choisir *intuitu personae* la société chargée des travaux, du financement, de la maintenance et de l'exploitation des collèges.

En application de l'article L. 1414-2 du CGCT, une évaluation préalable s'impose et doit « être présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité (...) qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat ». Cette évaluation fait le bilan des avantages et des inconvénients du contrat de partenariat en comparaison avec la réalisation des travaux en maîtrise d'ouvrage public (MOP) dans le cadre d'un marché public.

Au cas d'espèce, en application de l'arrêté du 2 mars 2009, relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat, le bilan des avantages et des inconvénients comprend les coûts des investissements, des charges financières, de l'exploitation sur toute la période, de l'avantage socio-économique (actualisation en fonction des décaissements, notamment du fait d'une construction plus rapide en contrat de partenariat qu'en maîtrise d'ouvrage public) et de la prise en compte du risque.

Le rapport du président du conseil départemental présenté à l'assemblée le 27 juin 2014 apporte comme seules informations financières que l'enveloppe opérationnelle est de 97 M€ TTC et que le « recours au contrat de partenariat permettrait une économie d'environ 7 % par rapport à la loi MOP, soit un gain d'environ 8,2 M€ ». L'information ainsi fournie aux élus est insuffisante pour trois raisons.

En premier lieu, il ressort des débats du 27 juin 2014 que **l'assemblée n'a pas été informée que la passation d'un marché (MOP) aurait en réalité été moins onéreuse de 10,5 M€ que le recours à un contrat de partenariat (CP)**, même en tenant compte de l'avantage socio-économique du contrat de partenariat du fait d'une mise en service anticipée d'un an (estimation de 6 M€), comme le précise l'étude préalable du projet :

Décomposition des VAN TTC hors ASE (en kEUR)				
	MOP	CP	Surcoût CP	Surcoût CP en %
VAN d'investissement	51 621	52 669	1 047	2,0%
VAN de financement	33 736	42 337	8 600	25,5%
VAN investissement, financement	85 358	95 006	9 648	11,3%
VAN des coûts de procédure pour le CG83 - Construction	3 964	2 959	(1 005)	(25,4%)
VAN des coûts de procédure pour le CG83 - Exploitation	4 156	1 597	(2 559)	(61,6%)
VAN du GER	10 170	9 228	(941)	(9,3%)
VAN de l'entretien-maintenance	6 118	5 551	(567)	(9,3%)
VAN taxes refacturées (non estimées)	-	-	-	n/a
VAN frais de SPV en exploitation et taxes (y/c IS)	-	8 260	8 260	n/a
VAN de la TVA récupérée via le FCTVA	(10 183)	(6 518)	3 665	(36,0%)
VAN du projet	99 583	116 083	16 500	16,6%

Le tableau ci-dessous présente les VAN TTC dans les deux schémas après prise en compte de l'avantage socio-économique.

Présentation des VAN TTC avec ASE (en kEUR)				
	MOP	CP	Surcoût CP	Surcoût CP en %
VAN du projet hors ASE	99 583	116 083	16 500	16,6%
VAN de l'avantage socio-économique	-	(5 946)	(5 946)	n/a
VAN du projet avec ASE	99 583	110 136	10 553	10,6%

Il ressort du tableau ci-dessus que, sans tenir compte des risques, le schéma en contrat de partenariat, avec prise en compte de l'avantage socio-économique, s'avère être plus onéreux que le schéma en maîtrise d'ouvrage publique de **10,6%**.

Source : Etude préalable (p. 84 et 85)

La synthèse de l'étude préalable, transmise aux élus, ne corrige pas cette imprécision.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a indiqué qu'il ne s'agirait que d'un montant intermédiaire¹⁹ ne reflétant donc pas l'économie globale du projet en l'absence d'évaluation financière du risque comparée entre la maîtrise d'ouvrage public et le contrat de partenariat. Il a précisé qu'une information complète avait été fournie aux élus lors de la réunion de l'assemblée départementale du 22 octobre 2015 au cours de laquelle a été autorisée la conclusion du contrat de partenariat. La chambre souligne au contraire que ce montant est objectivé et neutralise l'évaluation contestable du risque, bien que reprenant la méthode de la mission d'appui aux partenariats public-privé.

En effet, l'« efficacité économique » du contrat de partenariat, invoquée par la délibération du 7 juillet 2014 autorisant le recours à ce type de contrat, se fonde sur l'estimation de la survenance de risques jugés plus importants et plus fréquents, à hauteur de 80 %, pour une construction en maîtrise d'ouvrage public (MOP) plutôt que dans le cadre d'un contrat de partenariat.

Les risques de surdimensionnement, de modifications demandées par la personne publique, d'erreurs dans l'évaluation des besoins ou d'absence de respect des coûts et délais seraient prépondérants dans l'hypothèse de la réalisation des opérations dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique alors que la procédure de dialogue compétitif appliquée en cas de recours à la formule du contrat de partenariat, constituerait une garantie. Cependant, la collectivité peut également appliquer la procédure de dialogue compétitif dans le cadre de marchés de travaux, en lien avec la mission de maîtrise d'œuvre, et la supposition d'une meilleure compétence des entreprises en contrat de partenariat n'est pas démontrée.

La démarche retenue par le département revient à comparer un « scénario MOP » cristallisant tous les risques face à la formule du contrat de partenariat qui en serait préservée au motif que le partenaire serait contractuellement responsable des aléas. Or, la protection qu'apporte le contrat de partenariat dépend fortement des clauses contractuelles et il n'est pas certain qu'*in fine*, la collectivité ne porte pas les risques susmentionnés même avec ce mode de gestion.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental et son assistant financier ont justifié le recours à la formule du contrat de partenariat par les dérives rencontrées dans le cadre de marchés de construction d'autres collègues. L'absence d'allotissement en contrat de partenariat, le niveau avancé des études préalables, la plus grande autonomie du partenaire privé pour gérer le planning, la réduction des coûts fixes et notamment ceux du personnel d'encadrement du fait du nombre d'opérations, constitueraient autant d'avantages justifiant le recours à cette formule. La chambre observe que ces arguments, non étayés, sont également valables pour des entreprises concourant dans le cadre de marchés publics. Ils ne sont donc pas convaincants.

¹⁹ Car sans prise en compte des risques.

Ils montrent, au contraire, que les hypothèses *a priori* favorables au contrat de partenariat biaisent les évaluations préalables, comme l'a relevé la Cour des comptes dans le chapitre de son rapport public annuel de 2015 qu'elle a consacré aux partenariats public-privé des collectivités territoriales²⁰.

L'ancien ordonnateur considère pour sa part que le contrat de partenariat figerait la participation financière de la collectivité face à d'éventuels dérapages, la préserverait de l'utilisation abusive d'avenants et éviterait l'attribution des marchés à trois co-contractants différents. La chambre souligne que le département aurait la possibilité de limiter l'utilisation des avenants et que l'intérêt de regrouper les trois opérations n'apparaît pas clairement.

En deuxième lieu, une **étude sur la soutenabilité du projet** a été réalisée, en anticipant l'obligation prévue à compter du 1^{er} avril 2016 par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, mais elle n'a pas été transmise aux élus. Elle mettait pourtant en exergue « la situation financière dégradée » de la collectivité et invitait le département à assainir sa situation financière pour s'assurer de pouvoir réaliser le projet « Cologén ». Le principe du recours à un partenariat public-privé a ainsi été accepté, par délibération du 7 juillet 2014, sans que les élus ne disposent d'une analyse de son impact sur la situation financière du département alors que, toutes choses égales par ailleurs, la réalisation de l'opération aura pour conséquence d'augmenter de 40 % par rapport à 2014 le déficit de fonctionnement de la collectivité. L'ancien ordonnateur a fait valoir, dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, l'absence de caractère obligatoire de cette étude et le faible poids financier de l'opération (qui représente 0,3 % du budget du département).

La chambre observe au surplus que l'étude de soutenabilité financière du projet était orientée. Elle conclut à l'impossibilité pour le département de « mettre en œuvre un investissement de l'envergure du projet « Cologén » autrement qu'en contrat de partenariat » au motif que « contrairement au schéma en contrat de partenariat où la dette ne correspond qu'à la constatation comptable du patrimoine futur de la collectivité, le recours à un emprunt [dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage publique] aurait pour conséquence de dégrader la capacité d'endettement du département, et donc également *in-fine* sa notation bancaire ».

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a évoqué « l'interrogation très forte quant à la capacité du département à lever directement un nouvel emprunt » et l'ancien ordonnateur a souligné que le contrat de partenariat a « évit[é] à la collectivité de dépasser son seuil d'endettement ».

Pourtant, le financement du contrat de partenariat intègre un crédit bancaire de préfinancement en période de construction, payé par la collectivité qui devra inscrire la totalité du coût d'investissement dans l'encours de sa dette, en application de l'arrêté budgétaire et comptable du 16 décembre 2010. L'encours relatif au contrat de partenariat figure dans les états annexes du compte administratif et complète l'analyse des financeurs. De surcroît, l'utilisation de la formule du contrat de partenariat pour reporter des engagements financiers n'est pas de bonne gestion.

En troisième lieu, **les motivations du recours au contrat de partenariat soulèvent en l'espèce d'importantes questions.**

Aux termes de l'article L. 1414-2 du CGCT, les contrats de partenariat public-privé ne peuvent être conclus que si l'évaluation préalable montre soit que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, soit que le projet présente un caractère d'urgence, soit que le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorables que ceux d'autres contrats de la commande publique.

²⁰ Cour des comptes, rapport public annuel de 2015, « Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser », pages 147 à 217 (www.ccomptes.fr).

La chambre avait estimé que la notion d'urgence avait été appliquée de manière très extensive à la reconstruction d'infrastructures « construit[e]s il y a quarante ans », dont les travaux étaient prévisibles, d'après le rapport présenté en assemblée. En réponse à ces observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a réaffirmé que la hausse des effectifs sur les territoires concernés et l'état de vétusté avéré des collèges pouvaient justifier l'urgence de ce programme, en conformité avec la jurisprudence, le juge administratif admettant que « l'urgence de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général, affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public », peut justifier le recours au contrat de partenariat quand bien même « le retard constaté aurait été imputable à la collectivité »²¹. La chambre en déduit que tel a donc bien été le cas en l'occurrence, la collectivité ayant été conduite à invoquer ses propres défaillances pour justifier l'urgence.

La satisfaction du critère de la complexité technique du projet, également alléguée en réponse aux observations provisoires de la chambre, n'est pas non plus avérée puisqu'il n'était pas obligatoire de regrouper les trois opérations ensemble. La chambre considère dès lors que, sur ce point également, la collectivité est elle-même à l'origine de la complexité qu'elle invoque.

Enfin la complexité financière du programme, également invoquée, n'est pas sérieusement justifiée pour une collectivité de la taille du département du Var.

En définitive, le choix du contrat de partenariat, le plus coûteux, apparaît comme étant incohérent au regard de la situation financière du département, nonobstant le fait que l'offre finale soit moins onéreuse que l'offre initiale. Par ailleurs, à la lumière notamment de l'exemple du contrat de partenariat conclu dans le cadre de l'opération dite « Cologen », l'information des élus sur les enjeux financiers des programmes d'investissement de la collectivité mériterait d'être améliorée.

5.3. Le pilotage prospectif

Le rapport financier de la collectivité présente une analyse rétrospective. La seule étude prospective a été réalisée par la paierie départementale en 2010.

Les services du département soulignent qu'une communication prospective sur la situation financière de la collectivité, d'une part, serait délicate à réaliser du fait des incertitudes de la législation (réformes de la fiscalité locale, des dotations de l'Etat, des compétences dévolues aux départements...) et, d'autre part, constituerait un signal négatif pour le tissu économique local. Pourtant, seule une estimation des agrégats financiers soutenables pour la collectivité permettrait de définir un cadre de dépenses possibles dans l'avenir et de réaliser des arbitrages budgétaires raisonnés. Face aux évolutions de la législation, il est, de surcroît, toujours possible d'actualiser les prévisions et d'établir différents scénarii.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à mettre en place une prospective pour les années 2016 à 2019.

5.3.1. Poursuivre la maîtrise des autorisations pluriannuelles d'engagement

Le département s'est doté d'autorisations de programme (AP), en application de l'article L. 3312-4 du CGCT. Le règlement budgétaire et financier définit le programme avec précision, offrant une lisibilité et une traçabilité de l'utilisation de ces crédits²². Les AP sont votées lors du budget primitif, et font l'objet de modifications ponctuelles lors des décisions modificatives.

²¹ CE, 23 juillet 2010, n° 326544.

²² Règlement budgétaire et financier p. 21.

La collectivité a procédé à des apurements de son stock d'AP, qui a atteint 2 270 M€ au 1^{er} janvier 2009, grâce à un recensement par la direction des finances des AP devenues inutiles. Le stock d'AP au 31 décembre 2014 reste néanmoins de 924 M€, dont 775 M€ ont été affectées. Au regard des crédits de paiement mandatés sur l'exercice 2014 (108 M€), le stock d'AP serait apuré en 5,2 ans. Cette situation signifie que, même en refusant la création de nouvelles autorisations, soit 99 M€ en moyenne annuelle, le conseil départemental a programmé ses investissements jusqu'en 2020. En absence de clôture d'AP précédemment votées, la nouvelle mandature ne serait donc pas en mesure de programmer de manière réaliste de nouveaux équipements pour répondre aux besoins de la population.

Le conseil départemental a défini dans son règlement budgétaire et financier, voté le 16 février 2012, les règles de gestion des autorisations de programme permettant de supprimer les AP ou les crédits qui n'ont pas été mobilisés. Le nouvel ordonnateur a reconnu, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que le recours aux AP était encore perfectible.

La clôture des AP devrait avoir lieu la cinquième année après leur création. Dans les faits, les autorisations destinées à certains projets, à l'instar de l'AP relative aux « études archives de Toulon » de 32,8 M€ (2004) ou de l'AP concernant le « bâtiment Oméga » de 10 M€ (2007), n'ont été supprimées que le 25 juin 2014. Le conseil départemental conserve des obligations anciennes à l'égard de communes à hauteur de 223 983 € pour des dossiers datant de 2006 à 2008.

Les crédits non affectés devraient être annulés l'année suivant le vote de l'AP. Cette disposition n'a été appliquée que par délibération du 14 février 2013. Ainsi, l'AP concernant les « aides aux communes et EPCI » de 2007, prévue initialement à hauteur de 97 M€, n'a été affectée qu'à hauteur de 11 M €, et n'a fait l'objet d'aucune modification avant l'exercice 2013. L'AP relative aux « aides aux communes », mise en place en 2013 pour un montant de 180 M€, n'avait été affectée qu'à hauteur de 40 M€ au 31 décembre 2013, sans que la règle de caducité ne s'applique. En effet, le montant de l'AP aurait dû être réduit en 2014 à hauteur de celui des crédits affectés, ce qui n'a pas été fait. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuellement en fonctions s'est engagé à ramener le montant de cette autorisation de programme à celui des crédits affectés au 31 décembre 2015.

L'effort de maîtrise du stock d'autorisations de programme doit être poursuivi en application des règles de caducité fixées dans le règlement budgétaire et financier. L'autorisation de programme constitue un levier pour une gestion de la pluri-annualité et une vision prospective du budget. Elle ne peut être utilisée comme un outil de communication. Elle doit répondre à la programmation pluriannuelle des investissements, en préservant la soutenabilité de l'équilibre financier de la collectivité.

5.3.2. Construire une prospective et définir une stratégie soutenable

Dans un contexte de hausse des dépenses sociales, la contribution attendue des collectivités locales à l'effort national de redressement des comptes publics soulève la question de leur solvabilité et leur impose d'avoir une vision prospective de leur situation financière.

Le département du Var n'a pas défini de trajectoires pluriannuelles de ses équilibres financiers. Il ne s'est doté que de cibles concernant l'encours de sa dette, qui doit diminuer, et dont la durée de vie résiduelle des emprunts doit être inférieure à 15 ans.

La direction financière dispose d'un outil de prospective et de l'analyse d'un cabinet de consultants pour l'estimation de ses ressources financières. Ces moyens sont utilisés pour préparer le budget mais non pour alimenter, au travers de différents scénarii, les discussions conduites avec les élus pour valider une stratégie pluriannuelle de réduction des dépenses.

Seule une analyse financière mensuelle, dépourvue d'éléments prospectifs, est transmise de manière périodique à la direction générale ou à l'ordonnateur.

Une dégradation préoccupante des finances du département à moyen terme ?

Les marges de manœuvre dont il dispose ont déjà été utilisées par le département : cessions d'éléments du patrimoine, lissage des charges d'entretien, plafond fiscal atteint pour les droits de mutation, réduction des subventions aux associations, neutralisation d'une part des amortissements, mobilisation de la totalité du fonds de roulement, identification des travaux en régie, absence de provisions pour grosses réparations et mise en œuvre du compte épargne-temps. Ces leviers pourront difficilement être mobilisés pour affronter les nouvelles contraintes budgétaires et financières que va connaître la collectivité.

Une prospective a été construite par la chambre, sur la base d'hypothèses retenues par le département, relativement optimistes. Elle tient compte de l'augmentation du taux de la taxe foncière de 12,46 à 14,89 %, soit une hausse de presque un cinquième, intervenue en 2015. L'augmentation du produit des droits de mutation est estimée à 5 % par an.

Concernant les dépenses, le scénario retenu est volontariste, puisqu'il repose sur les hypothèses d'une stabilisation des dépenses à caractère général, soit une baisse en volume de 1 à 1,75 %, et d'une hausse des dépenses de personnel de 1 % en 2015 puis de 2 % les années suivantes, ce qui absorbe le glissement vieillesse-technicité et exclut toute possibilité de recrutements. Dans le scénario choisi avec la collectivité, les dépenses sociales sont contenues, avec une hausse de 5 % des dépenses réalisées au titre du revenu solidarité active (RSA), alors que la moyenne sur la période de 2010 à 2013 a été de 6,3 %, une augmentation de 1 % de dépenses concernant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et une progression de 1 %, à partir de 2016, des dépenses en faveur des personnes handicapées²³. Les subventions aux associations et aux communes sont maintenues en 2015 puis, selon le scénario retenu par la chambre, réduites de 25 % pour atteindre respectivement 8 M€ et 30 M€ en 2016.

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
=Produits de gestion (A)	1 055 044 032,84 €	1 061 607 105,23 €	1 069 793 203,81 €	1 101 135 157,08 €	1 133 787 854,65 €	1 167 808 714,36 €
=Charges de gestion (B)	936 769 128,26 €	946 412 964,32 €	973 335 208,68 €	997 230 922,25 €	1 022 388 310,0 €	1 048 086 295,51 €
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	118 274 904,58 €	115 194 140,91 €	96 457 995,13 €	103 904 234,83 €	11 399 544,65 €	119 722 418,85 €
<i>en % des produits de gestion</i>	11%	11%	9%	9%	10%	10%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-21 753 320,00 €	-20 678 080,00 €	-19 731 100,00 €	-18544 400,00 €	-17 225 250,00 €	-15 787 260,00 €
+/- frais financiers nouveaux emprunts	-750 000,00 €	-2 162 500,00 €	-3 731 807,47 €	-5 295 422,41 €	-6 469 037,34 €	-7 417 652,28 €
=CAF brute	95 771 584,58 €	92 353 560,91 €	72 995 087,66 €	80 064 412,43 €	87 705 257,31 €	96 517 506,57 €
<i>en % des produits de gestion</i>	9%	9%	7%	7%	8%	8%

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	95 771 584,58 €	92 353 560,91 €	72 995 087,66 €	80 064 412,43 €	87 705 257,31 €	96 517 506,57 €
- Dot. nettes aux amortissements	115 913 400,00 €	120 913 400,00 €	125 913 400,00 €	130 913 400,00 €	135 913 400,00 €	140 913 400,00 €
- Dot. nettes aux provisions	49 768,20 €	49 768,20 €	49 768,20 €	49 768,20 €	49 768,20 €	49 768,20 €
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	5 000 000,00 €	5 000 000,00 €	5 000 000,00 €	5 000 000,00 €	5 000 000,00 €	5 000 000,00 €
+ Neutralisation des amortissements	11 268 401,00 €	11 268 401,00 €	11 268 401,00 €	11 268 401,00 €	11 268 401,00 €	11 268 401,00 €
= Résultat de fonctionnement	-3 923 182,62 €	-12 341 206,29 €	-36 699 679,54 €	-34 630 354,77 €	-31 989 509,99 €	-28 177 260,63 €
= Résultat de fonctionnement cumulé	-3 923 182,62 €	-16 264 388,91 €	-52 964 068,45 €	-87 594 423,22 €	-19 583 933,12 €	-147 761 193,75 €

Source : CRC – exercice 2015 prévisionnel

Le principal risque pour la collectivité est de ne pas être en mesure d'assurer, par son autofinancement (95 M€), le financement de sa dotation aux amortissements (115 M€), dépense obligatoire au titre de l'article L. 3321-1 du CGCT, même après neutralisation des amortissements.

²³ C'est-à-dire la prestation de compensation du handicap (PCH), l'allocation compensatrice pour tierce personnes, les aides au titre du fonds départemental des personnes handicapées.

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	95 771 584,58 €	92 353 560,91 €	72 995 087,66 €	80 064 12,43 €	87 705 257,31 €	96 517 506,57 €
- Annuité en capital de la dette	-50 859 770,00 €	-54 873 580,00 €	-56 232 370,00 €	-57 103 380,00 €	-56 517 870,00 €	-51 646 590,00 €
- Annuité nouveaux emprunts	0,00 €	-3 750 000,00 €	-9 319 253,16 €	-14 319 253,16 €	-18 319 253,16 €	-21 819 253,16 €
= CAF nette ou disponible (C)	44 911 814,58 €	33 729 980,91 €	7 443 464,50 €	8 641 779,27 €	12 868 134,15 €	23 051 663,41 €
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	11 756 200,00 €	8 817 150,00 €	6 612 862,50 €	4 959 646,88 €	4 959 646,88 €	4 959 646,88 €
+ Subventions d'investissement reçues	14 620 000,00 €	10 965 000,00 €	8 223 750,00 €	6 167 82,50 €	6 167 812,50 €	6 167 812,50 €
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	26 376 200,00 €	19 782 150,00 €	14 836 612,50 €	11 127 459,38 €	11 127 49,38 €	11 127 459,38 €
= Financement propre disponible (C+D)	71 288 014,58 €	53 512 130,91 €	22 280 077,00 €	19 769 238,64 €	23 98 593,52 €	34 179 122,78 €
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	86 000 000,00 €	64 500 000,00 €	48 375 000,00 €	36 281 250,00 €	36 281 250,00 €	36 281 250,00 €
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	59 000 000,00 €	44 250 000,00 €	33 187 500,00 €	24 890 625,00 €	24 890 625,00 €	24 890 625,00 €
- contrat de partenariat collégé (à partir de 2017)			3 000 000,00 €	3 000 000,00 €	3 000 000,00 €	3 000 000,00 €
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-73 711 985,42 €	-55 237 869,09 €	-62 282 423,00 €	-44 402 636,66 €	-40 176 281,48 €	-29 992 752,22 €
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	75 000 000,00 €	70 000 000,00 €	100 000 000,00 €	80 000 000,00 €	70 000 000,00 €	65 000 000,00 €
Fonds de roulement de début d'exercice	1 308 517,05 €	-1 326 650,98 €	1 094 273,63 €	2 112 171,09 €	3 079 79,96 €	913 388,59 €
Fonds de roulement de fin d'exercice	-1 326 650,98 €	1 094 273,63 €	2 112 171,09 €	3 079 179,96 €	913 388,59 €	7 743 375,74 €
Encours de la dette à la fin de l'exercice	776 624 881,00 €	788 001 301,00 €	822 449 677,84 €	831 027 044,68 €	826 189 921,52 €	817 724 078,36 €
Encours avec le contrat de partenariat collégé (à partir de 2017)			903 149 677,84 €	911 727 044,68 €	906 889 921,52 €	898 424 078,36 €

Source : CRC – exercice 2015 prévisionnel

Selon des hypothèses retenues par la chambre, la contraction annuelle de 25 % des dépenses d'équipement en 2016, 2017 et 2018 serait insuffisante pour amortir le déficit structurel de la section de fonctionnement et imposerait un recours à l'emprunt d'en moyenne 75 M€ par an jusqu'en 2020. Le département se trouverait ainsi dans l'incapacité d'atteindre l'unique objectif financier, le désendettement, qu'il s'impose. Son encours de dette atteindrait presque 900 M€ en 2020, y compris la dette souscrite dans le cadre du contrat de partenariat conclu pour la réalisation de l'opération dite « Cologen ».

Le scénario ci-dessus décrit, pourtant optimiste et ambitieux, montre la persistance de la spirale déficitaire de la section de fonctionnement. La solvabilité du département n'étant plus assurée à terme, le préfet pourrait devoir saisir la chambre régionale des comptes, au titre de l'article L. 1612-5 du CGCT, au motif du déséquilibre du budget primitif de la collectivité.

Pour éviter la saisine du préfet, une augmentation à 16 % en 2016 puis 17 % en 2017 du taux de la taxe foncière serait nécessaire.

Même construit sur l'hypothèse d'une réfaction des charges, le scénario au fil de l'eau n'est plus crédible. Le levier fiscal ne peut durablement être utilisé pour préserver les ratios financiers de la collectivité. Des arbitrages portant sur la suppression de certains dispositifs relevant des compétences facultatives du département s'imposeraient alors aux nouveaux élus.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné que cette démarche de suppression de dispositifs relevant des compétences facultatives du département avait été enclenchée. Il a toutefois ajouté, à l'adresse de l'État, que seules « des mesures concrètes de compensation des dépenses sociales transférées permettraient à la spirale déficitaire de la section de fonctionnement d'être désamorcée ».

Afin de garantir les équilibres financiers à court et moyen terme, selon des agrégats financiers clairement définis, la chambre recommande à la collectivité de construire ses arbitrages sur la base d'une prospective triennale partagée avec les élus. Chaque préparation budgétaire devrait faire l'objet de scénarii chiffrés proposant, pour chaque direction, des arbitrages, c'est-à-dire la présentation de suppressions ou de créations d'activités chiffrées au regard d'évaluations objectives.

Recommandation n° 2 : Construire une prospective triennale adossée à une programmation actualisée des investissements (PPI) et à des cibles financières.

6. LA GESTION DES RISQUES « HORS BILAN » ET LE SUIVI DES PARTENAIRES

Les politiques publiques du département du Var se développent à travers un financement de partenaires privés ou publics. La collectivité est soumise indirectement aux risques, financiers ou juridiques, qui pèsent sur eux.

A la suite du précédent rapport de la chambre régionale des comptes, une inspection générale des services (IGS) a été constituée pour contrôler ces partenaires extérieurs et identifier leurs éventuels dysfonctionnements internes. Le suivi des associations, des sociétés privées ou des organismes de logement social bénéficiant du soutien du département est assuré par la mission de contrôle de gestion externe (MCGE). Il limite les risques susmentionnés pour le département.

Dans une démarche de gestion du risque, la collectivité provisionne, avec une actualisation annuelle, le risque contentieux au regard des demandes indemnitaires des requérants et de leur pertinence, hors risques assurés par un tiers. Au 31 décembre 2013, les provisions pour litiges et contentieux ainsi constituées en application de l'article D. 3321-2 du CGCT s'élevaient à 1,6 M€.

6.1. Les garanties d'emprunt et les participations au capital

A fin octobre 2014, le département garantissait 403 M€ d'emprunts, dont 89 % concernaient les organismes de logement social.

Il provisionnait, à hauteur de 0,4 M€, au 31 décembre 2013, les risques sur l'encours garanti, dans le cadre d'un contrôle précis et actualisé de la santé financière des organismes soutenus. Selon la collectivité, la dette non garantie est également analysée, ce qui relève d'une bonne pratique.

En 2013, le département était actionnaire, à hauteur de 3,5 M€, de six sociétés d'économie mixte, d'une société publique locale, d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, d'une coopérative et d'un organisme de logement social. L'inspection générale des services du département réalise un contrôle des risques opérationnels et financiers que ces dix organismes sont susceptibles de faire peser sur la collectivité. Par ailleurs, les administrateurs concernés présentent à l'assemblée délibérante le rapport prévu à l'article L. 1524-5 du CGCT.

Enfin les concessions de mandat en cours, portées par la société d'économie mixte « Var Aménagement Développement », font l'objet d'un suivi par les directions opérationnelles au titre de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Le stock d'avances disponibles était de 2,3 M€ au 31 décembre 2013.

6.2. Les subventions aux associations

Le montant total des subventions de fonctionnement allouées aux organismes privés, au nombre de près de deux mille, était de 31,8 M€²⁴ en 2014. Les dispositifs subventionnés sont en partie recensés dans le guide des aides départementales.

Le contrôle de la chambre a porté sur les subventions allouées pour un montant total de 16,3 M€ à trente-et-une associations au titre des politiques culturelles, sportives, d'insertion et de développement économique, que le département peut subventionner de façon discrétionnaire.

²⁴ Donnée provenant de l'article 6574 « Subvention de fonctionnement aux personnes privées », déduction faite des aides aux particuliers. Les associations perçoivent d'autres financements, du fait de dispositions réglementaires particulières, imputés à l'article 6556 (« Fonds de solidarité logement et fonds d'aide aux jeunes ») et à l'article 65512 (« Dotations aux établissements privés »). Ils n'ont pas été pris en compte, dans un souci de simplification.

Comptes (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 6574 - subvention de fonctionnement aux personnes de droit privé (hors aides aux particuliers)	48 735 374,22	45 572 671,49	46 799 996,86	47 563 375,53	39 829 702,82	31 840 857,00
Compte 2042 - subvention d'équipement aux personnes de droit privé (hors aides aux particuliers)	4 912 495,33	4 689 720,45	4 883 332,88	4 250 001,12	4 115 924,62	2 175 380,90

Source : comptes de gestion

Les demandes de subventions se matérialisent par un dossier regroupant les renseignements administratifs relatifs à l'association concernée, un budget prévisionnel et une fiche décrivant l'action en cause et son financement. Depuis 2013, le département demande les objectifs attendus et la méthode d'évaluation prévue.

Les demandes sont centralisées par la mission de contrôle de gestion externe afin de vérifier la complétude du dossier. Elles sont ensuite transmises aux dix-sept services gestionnaires. Si elle est incomplète, la demande de subvention est bloquée par la MCGE. Un même service peut gérer plusieurs dispositifs subventionnés et une association peut solliciter plusieurs services.

La commission thématique concernée décide l'octroi de la subvention au vu de l'avis technique apporté par les services. Les subventions dont bénéficient les associations soutenues sont presque automatiquement reconduites. L'évaluation des réalisations est rarement évoquée. L'absence de respect des engagements de l'association, notamment dans la transmission d'informations, est peu sanctionnée.

6.2.1. Une amélioration insuffisante du respect des obligations réglementaires

La complétude des dossiers, assurée par les directions opérationnelles dans le cadre de leur suivi, reste très inégale. La direction de l'insertion constitue notamment un exemple pour la qualité de ses dossiers.

L'obligation de conventionnement préalable, instituée par loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 000 €, est respectée. Il n'a été dérogé à ce principe que pour le comité départemental de randonnées pédestres, qui a été subventionné pour plusieurs actions à hauteur de 28 422 € en 2013 et de 24 037 € en 2014. La collectivité est invitée à s'assurer que, dans le cas de décisions d'attributions successives portées par plusieurs directions, la computation des montants soit suivie et qu'une convention soit signée.

Les copies certifiées des budgets et comptes de résultat ne complètent pas toujours les dossiers des structures subventionnées, en contradiction avec l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La difficulté d'obtention de ces informations se manifeste par la transmission tardive des dossiers par les associations.

Ce retard permet difficilement au département de joindre, à l'appui de son compte administratif, les derniers comptes certifiés des organismes ayant reçu une subvention supérieure à 75 000 €, en application de l'article L. 2313-1-1 du CGCT, qui s'applique aux départements en vertu de l'article L. 3313-1 du CGCT.

Le dépôt des comptes à la direction des journaux officiels, imposé par le décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels et l'arrêté du 4 juin 2009, est vérifié.

L'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif dispose que les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et qui reçoivent une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 €, doivent publier chaque année dans leur compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que les avantages en nature dont ils bénéficient. Le département s'assure du respect de cette obligation.

La chambre relève cependant que les rémunérations brutes annuelles des directeurs généraux d'au moins trois associations dépassent 100 000 €, alors que les subventions publiques dont elles bénéficient représentent entre un quart et trois quart de leurs recettes²⁵. Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, les intéressés ont fait valoir que ces rémunérations correspondaient à la réalité de leur travail. L'ordonnateur a fait de même, en ajoutant qu'il n'avait pas de pouvoir pour imposer le niveau de rémunération. La chambre rappelle qu'en revanche il est libre d'octroyer ou non une subvention dont une part significative servirait à la rémunération des cadres dirigeants de l'association concernée.

6.2.2. Des efforts dans le suivi des associations à poursuivre

La loi susmentionnée du 12 avril 2000 instaure l'obligation d'une traçabilité de l'utilisation des deniers publics versés.

Les comptes rendus d'exécution des subventions allouées sont de qualité variable. Alors que certaines associations précisent avec rigueur l'usage qu'elles ont fait des subventions qui leur ont été allouées, d'autres se contentent de transmettre la programmation réalisée, comme les associations « Théâtre en Dracénie » ou « Foot étoile Saint-Raphaël ». Une bonne pratique, appliquée pour les subventions les plus significatives allouées dans le cadre des politiques culturelles et des dispositifs d'insertion, consiste à réaliser un suivi infra-annuel. Depuis 2013, la déclinaison départementale de budgets de structures nationales, comme la société nationale des sauveteurs en mer ou la fédération des œuvres laïques, permet une amélioration notable de la lisibilité des comptes.

Dans le panel des dossiers examinés par la chambre, seule une association explique le décalage entre le financement prévisionnel et les dépenses réalisées. Les indicateurs prévus par la convention sont renseignés dans seulement la moitié des cas.

Selon le département, sur l'exercice 2013, la mission de contrôle de gestion externe a assuré l'analyse des ratios financiers de 57 % des associations (soit 126 structures) ayant reçu une subvention d'un montant compris entre 23 000 et 75 000 € ainsi qu'un suivi renforcé pour 78 % de celles (soit 41 organismes) qui ont été subventionnées entre 75 000 € et 153 000 €. Enfin la quasi-totalité des associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 153 000 € (95 % soit 57 associations) a fait l'objet d'un contrôle approfondi à partir de leurs comptes d'exploitation et de leur bilan.

Une cartographie des risques rationalise le pilotage des contrôles à réaliser sur les cent associations les plus significatives. La collectivité a établi une programmation pluriannuelle sur deux ans de ces contrôles à partir de 2014.

Une dizaine d'audits est réalisée chaque année soit en interne soit par un prestataire externe. Une grande partie des recommandations qui en sont issues est appliquée. Ainsi, des améliorations dans la lisibilité de la comptabilité analytique²⁶, une sécurisation du soutien départemental par des dotations ou le recours à des marchés publics²⁷, la suppression du soutien financier²⁸ en absence d'intérêt départemental ont été constatées.

²⁵ Salaires bruts annuels : deux dirigeants (131 700€ 123 663 €) de l'association Toulon Var Technologès subventionnée à hauteur de 67 % par les collectivités publiques (2011), un dirigeant (108 410 €) du Centre départemental pour l'insertion sociale subventionné à 86 % par les collectivités publiques (2012), trois dirigeants (371 604 €) de l'ODEL subventionné à hauteur de 25 %.

²⁶ Association Garrigues, VARSEF, ADSVF, ODEL.

²⁷ Association Yatch club, AMSLF.

²⁸ Association « institut méditerranéen de la qualité », association MODE.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a mis en exergue, à juste titre, le renforcement des contrôles, l'évaluation des résultats et la clarté dans les critères d'attribution qui caractérisent les relations du département avec les associations. Le dispositif, mis en place sous sa gestion permet, en effet, une identification des risques et l'application d'actions correctives grâce à la mission de contrôle de gestion externe. Néanmoins, les cas particuliers de deux associations illustrent les limites du contrôle réalisé.

6.2.3. Des risques juridiques et financiers

La chambre a examiné les relations du département avec deux associations dirigées par des conseillers départementaux durant la période sous revue.

Alors que des subventions ont déjà été annulées du fait de leur requalification par le juge administratif en aides au développement économique illégales²⁹, le conseil départemental persiste dans cette pratique, comme le révèlent ces deux exemples.

6.2.3.1. L'office départemental d'éducation et de loisirs (ODEL)

L'association a pour objet « l'organisation en France et à l'étranger, de loisirs éducatifs destinés aux enfants, adolescents et adultes, ainsi que l'organisation de séjours scolaires, de toutes autres activités complémentaires de l'école et toutes actions de formations ». Elle a été présidée par Mme Pons, 2^{ème} vice-présidente du conseil départemental jusqu'en mars 2015.

L'ancien ordonnateur a réduit la subvention allouée à l'ODEL de 5,2 % par an, soit une baisse de 1,3 M€, entre 2009 et 2014.

En 2014, le département a subventionné principalement l'organisation de séjours sportifs ou culturels (2,7 M€), dans le cadre de centres de vacances mis à disposition, et des sorties scolaires avec nuitées au bénéfice de jeunes scolarisés dans le Var (1,2 M€). De manière secondaire, la subvention porte sur la formation aux brevets d'animation (brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport, brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur...) et aux métiers du tourisme équestre (0,3 M€). La chambre prend note de la suppression, prévue en 2015, du soutien au tourisme équestre, qui est une activité structurellement déficitaire (112 316 € en 2013).

La dimension sociale du soutien apporté à l'association est limitée à la prise en charge d'une réduction pour les familles à revenu modeste, dont le quotient familial est inférieur à 590 €, pour un maximum de 90 000 €, soit 2 % de la subvention. Hors subventionnement, le département a versé à l'association 52 000 € au titre du dispositif « vacances loisirs jeunes », pour des jeunes en difficultés familiales ou sociales, et 94 272 € au titre des séjours de vacances des enfants confiés par le service de l'aide sociale à l'enfance à l'ODEL.

Les demandes de subventions sont succinctes et incomplètes. Le budget prévisionnel par action, la description, les objectifs et les indicateurs à mettre en place ne sont pas complétés par l'organisme.

Un intérêt local discutable

La compétence générale du département, codifiée à l'article L. 3211-1 du CGCT, implique un intérêt local pour subventionner une activité. Une subvention « sans lien particulier de nature à justifier la participation de subventionnement » est annulée par le juge administratif³⁰.

²⁹ CAA, 22 septembre 2008, n° 07MA01422.

³⁰ CE, 16 juin 1997, Département de l'Oise, n° 170069.

Or, seule l'organisation de sorties scolaires avec nuitées est circonscrite aux « jeunes scolarisés dans le département ». Ce n'est que depuis 2014 que la convention impose d'accorder les séjours de vacances « à des jeunes varois » ou d'exploiter les centres de vacances mis à disposition. Concernant les formations aux métiers d'animation ou équestres, aucune directive ne prévoit que les bénéficiaires soient varois ou que les actions se déroulent dans le Var.

Outre la dimension sociale réduite, qui relève des compétences obligatoires du département, la convention ne prévoit pas de diminution du prix des formations ou des activités de loisirs pour les bénéficiaires. De surcroît, aucune défaillance de l'initiative privée, pouvant justifier l'action du département, n'est avérée.

Entre 2009 et 2014, le département a donc versé 20 M€ à l'association sans s'assurer de la réalité de l'intérêt départemental de ses activités (public varois ou action dans le département...) ³¹.

Il ressort de la réponse de l'ancien ordonnateur aux observations provisoires de la chambre que les critères sociaux prédomineraient dans le choix des bénéficiaires et que seuls des enfants varois auraient été accueillis jusqu'en 2012. L'association a fait valoir pour sa part que l'accueil d'enfants non varois, qui serait secondaire, permettrait d'optimiser les coûts par un meilleur taux de remplissage. Cependant, le contrôle de la chambre n'a pas permis d'en avoir l'assurance, les données nécessaires ne figurant ni dans les rapports d'activité, avant 2013, ni dans les obligations conventionnelles de l'association.

Un suivi encore perfectible

L'ODEL fait l'objet d'un contrôle partenarial avec les services du département.

En 2011, un audit diligenté par la collectivité a mis en exergue certains dysfonctionnements, qui n'ont pas été corrigés.

La persévérance de la MCGE a permis d'améliorer notablement la précision de la comptabilité analytique et la qualité des restitutions de l'association depuis 2013 (mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement, détail de la comptabilité analytique par compte...). Les frais de structures sont répartis entre les activités ou imputés dans le cadre d'une répartition secondaire (2,6 M€). Les cent-trente-six emplois permanents sont en effet ventilés au prorata de chaque secteur d'activités, soit à 76 %, à partir de 2013, pour les domaines subventionnés. Ce dispositif appelle plusieurs observations :

- La clef de répartition secondaire n'est pas sécurisée, en l'absence d'organigrammes ou de fiches de poste, pour corriger d'éventuelles sous-évaluations des charges de personnel liées aux activités non subventionnées par le département. Ces données n'ont pas été fournies lors de l'audit réalisé en 2011. L'asymétrie d'information imposée par l'association ne permet pas « l'information des autorités administratives chargées d'en contrôler l'emploi », en contradiction avec l'arrêté du 24 mai 2005 portant application de l'article 10 de la loi susmentionnée du 12 avril 2000. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association a estimé qu'il ne pouvait y avoir de sous-évaluation et souligné qu'elle avait satisfait aux demandes d'information de la collectivité en matière d'indicateurs et de comptabilité analytique. Pourtant, l'absence de détails concernant les fiches de poste nominatives ne permet pas à la collectivité de vérifier l'allocation des moyens humains aux seules missions qu'elle subventionne.

³¹ Impact calculé entre 2009 et 2014, en neutralisant les sorties scolaires et, à partir de 2014, les séjours en centres de vacances.

- L'audit de 2011 a souligné que « la part des salariés identifiés comme cadres (18 à 19 %) [était] particulièrement élevée » et mis en exergue, « pour certains des salariés, un niveau de rémunération très supérieur aux pratiques constatées ». De fait, le salaire brut du plus haut cadre dirigeant de l'association a augmenté de 11 % entre 2009 et 2013 pour atteindre, y compris les gratifications et la rémunération des congés non pris, 177 625 €. Il s'agit de la plus haute rémunération de tous les cadres dirigeants d'associations subventionnées, dans le panel analysé par la chambre. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'association a indiqué que les cadres ne représenteraient que 9 % de ses emplois et, s'appuyant sur une étude produite en 2015 par l'Agence pour l'emploi des cadres (APCE), fait valoir que « le niveau de rémunérations des directeurs généraux, à l'ODEL, [serait] près de 80 % inférieur à la moyenne nationale ». Selon cette étude, la rémunération des directeurs généraux des entreprises n'ayant pas de dimension internationale les mieux payés atteint 132 000 € brut (hors congés payés). Ainsi, le plus haut cadre dirigeant de l'ODEL figure dans le premier décile des cadres d'entreprises françaises bénéficiant des salaires les plus importants. Le surcoût du management est ainsi répercuté à 76 % sur les activités subventionnées, les rendant mécaniquement déficitaires. A l'inverse, l'excédent de 947 497 € pour les activités d'accueil de loisirs, non subventionnées par le département, peut s'expliquer par cette répartition.

- Les objectifs sont presque inexistantes, notamment pour l'activité de formation. La convention ne prévoit aucun objectif en matière d'accueil d'un public varois, avant 2014, ou d'un public défavorisé. Seul un nombre de journées en sorties scolaires avec nuitées ou en centres de vacances est imposé. L'association a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'elle « a toujours donné priorité aux jeunes varois ».

- Les indicateurs d'activités ne sont renseignés presque intégralement qu'à compter de 2013. La liste des bénéficiaires n'est pas fournie sur la période. Le taux d'occupation des centres de vacances n'est pas non plus fourni alors qu'il permettrait de s'assurer de l'exacte répartition des loyers, notamment du centre de vacances de La Londe-les-Maures, ponctuellement utilisé pour les activités propres d'accueil de groupes.

Le rapport d'activité, de six pages, reste elliptique et très descriptif. L'analyse de l'impact de la subvention sur le coût de l'activité est déficiente. La mise en place de points intermédiaires en cours d'année faciliterait le suivi opérationnel des activités subventionnées.

Un déficit d'efficacité et d'efficience

L'évaluation de ce dispositif coûteux, destiné à la jeunesse, est lacunaire. Les analyses socio-professionnelles des territoires et des bénéficiaires, du public cible défavorisé, des synergies avec les autres dispositifs existants, comme les aides directes de la Caisse d'allocations familiales, n'ont pas été réalisées.

Ainsi, le directeur général de l'ODEL soulignait, lors de l'assemblée générale ordinaire de l'association organisée le 25 juin 2013, qu'avec un séjour à 92 € au logis du Pin, le dispositif de soutien aux familles à revenu modeste n'avait pas connu le succès escompté car le public visé « perçoit en fait de nombreuses aides financières lui permettant de choisir des séjours au coût plus élevé ». Ce n'est que par note de service du 9 juillet 2014 que les unités territoriales sociales du département ont été informées de l'existence du dispositif.

Les actions de l'ODEL, subventionnées par le département, sont déconnectées des politiques définies par la collectivité dans son plan d'engagement 2013-2015. Les trois enjeux majeurs pour la jeunesse identifiés dans ce document (apprentissage de l'autonomie et d'une citoyenneté active, ouverture sur le monde et sur les autres, intégration sociale et choix professionnels) ne figurent pas dans la convention conclue avec l'ODEL. Contrairement à ce qui est indiqué dans le plan d'engagement, le soutien à l'ODEL ne s'inscrit pas « dans la thématique développement durable » puisque cet aspect est absent de la convention.

L'ODEL ne répond pas avec efficacité à l'objectif stratégique du département qui est de « faciliter l'accès à tous les jeunes varois à des séjours de vacances et à des animations ». D'après ses bilans d'activités et ses conventions d'objectifs, en 2013, la Ligue de l'enseignement (FOL) a accueilli 2 044 enfants issus de familles à revenus modestes avec une subvention de 440 000 € alors qu'avec une subvention sept fois supérieure (3 216 000 €), l'ODEL n'en a accueilli que 548.

Avec au total 4 709 enfants reçus en 2013, le coût par enfant accueilli s'élève à 683 € pour l'ODEL, soit quatre fois plus que pour la Ligue de l'enseignement, qui a accueilli la même année 2 701 enfants au total, soit 163 € par enfant³². Si le décalage constaté s'explique en partie par le fait que les prestations proposées par les deux acteurs présentent des différences, notamment en ce qui concerne la durée des séjours, le pilotage de la politique en faveur de la jeunesse aurait impliqué une analyse plus rigoureuse du coût de séjour et du prix à la journée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ODEL a indiqué que la Ligue de l'enseignement percevrait d'autres subventions publiques nationales. Cependant, l'examen d'un budget départemental, propre à chaque action, établi par la Ligue de l'enseignement, montre l'inexistence de ces subventions³³. L'ODEL insiste également sur la qualité de ses services, tant en termes de sécurité que d'activités, et sur le haut niveau de satisfaction des enfants et des familles.

Un risque de requalification de la subvention

En 2011, le département a souhaité transformer la subvention en délégation de service public (DSP), pour l'exploitation des centres de vacances lui appartenant. Selon les services du département, le projet de mise en place d'une DSP n'a pas abouti, du fait de sa complexité et des lacunes de la comptabilité analytique pour définir une éventuelle subvention d'équilibre.

En tout état de cause, la subvention pourrait être requalifiée de marché public selon les critères cumulatifs définis par la jurisprudence, rappelés par la circulaire du Premier ministre portant nouvelles relations entre pouvoirs publics et association du 29 septembre 2015, et au regard de la nature juridique des liens en cause³⁴ :

- Une initiative publique : l'association est issue de la fusion, réalisée dans les années 1970 grâce au conseil départemental, du comité varois des classes de neige de l'enseignement public et de l'association des colonies et camps de vacances laïques varois. Le projet éducatif de l'ODEL précise que sa mission d'intérêt public à caractère social « lui a été confié par le Conseil général ». L'association apparaît explicitement comme une vitrine « permettant au Conseil général d'affirmer un peu plus fort son engagement en faveur de la jeunesse, engagement notamment matérialisé par le Plan jeunes, créé à l'initiative de l'assemblée générale ». L'association a affirmé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'elle serait à l'initiative de son projet associatif et déterminerait seule les activités qu'elle déciderait de mettre en œuvre, le projet éducatif n'étant qu'un document interne sans valeur contractuelle. Pourtant, la concision des demandes de subventions réalisées auprès du département ne permet d'identifier ni propositions, ni initiatives.

L'ODEL a également fait valoir qu'elle ne répondrait pas à un cahier des charges établi par le conseil départemental. Pourtant, les prestations qu'elle assure répondent aux objectifs de la collectivité, qui fixe les moyens (nombre de nuitées ou nombre d'enfants...) et diligente des contrôles y compris en matière qualitative.

³² Rapport de performance, 2013.

³³ D'après les dossiers de demandes de subventions adressées au département du Var.

³⁴ CE, 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence, n° 284732, CE, 23 mai 2011, commune de Six-Fours-les-Plages, n° 342520.

- L'existence de contreparties : le nombre de jours en centre de loisirs ou de sorties scolaires constitue une contrepartie directe à la subvention et une prestation de service individualisée, ce que ne contestent ni la collectivité ni l'ancien ordonnateur³⁵. Pour l'ODEL, le nombre de jours fixés ne serait qu'une proposition émise par l'association. La subvention ne pourrait être assimilée à la contre-valeur économique d'un service individualisé, d'autant que le prix unitaire serait nettement inférieur au prix de revient réel d'une journée. La chambre observe que la prestation de service réalisée, c'est-à-dire le nombre de jours, a un lien direct avec la subvention puisque l'absence de respect de cet objectif conduirait à la suppression du financement. En revanche, le fait que le prix soit inférieur au prix de revient porte atteinte au libre jeu de la concurrence.

- Des activités de nature concurrentielle : les possibilités de s'exonérer d'une mise en concurrence ne sont admissibles que « lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel³⁶ ». Les activités subventionnées (organisation de séjours de vacances sportifs et culturels, organisation de sorties scolaires, formations aux métiers équestres et d'animation) relèvent d'un champ concurrentiel, ce que ne contestent pas les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ODEL a fait valoir qu'une fondation gérant les œuvres sociales d'un ministère, et assurant des prestations similaires, avait été regardée par le Conseil d'État comme n'étant pas « un opérateur économique intervenant dans un cadre concurrentiel »³⁷. Cependant l'avis auquel l'association se réfère justifie explicitement cette analyse par la participation de la fondation à « la politique de gestion des ressources humaines de ce ministère » et par « les conditions [dans lesquelles les prestations en cause] sont mises en œuvre » (création à l'initiative du ministère, subvention d'équilibre...). Or, ces conditions ne sont pas toutes réunies pour ce qui concerne l'ODEL.

Dès lors, le subventionnement de l'association pourrait constituer un détournement des règles de la commande publique. Le risque de requalification est d'autant moins discutable que l'ODEL est le délégataire ou le co-contractant d'autres collectivités pour des prestations similaires³⁸.

Enfin, contrairement à ce qu'a affirmé l'ancien ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre, le subventionnement d'une activité, dans un cadre relevant de l'application du code des marchés publics, ne peut être considéré que comme faussant la concurrence.

Un risque de fausser la concurrence

La réglementation en matière d'aide d'État vise à s'assurer que les subventions ne dénaturent pas la concurrence à travers une surcompensation des obligations de service public.

La circulaire du 18 janvier 2010, relative aux « relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément », s'applique, dans le cadre des aides d'État, à toute entité recevant un financement public, dès lors qu'elle exerce une activité « économique » d'intérêt général, et ce, quel que soit son statut juridique (associatif ou autre).

³⁵ CE, 6 juillet 1990, CODIAC, n° 88224.

³⁶ CE, 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence, n° 284736.

³⁷ CE, avis, 23 octobre 2003, n° 36931.

³⁸ D'après les PV de l'assemblée générale ordinaire en 2012 et 2013 : les communes de Barjols, Belgentier, Cuers, Draguignan, Flayosc, Forcalquier et Fréjus (...) mais également Marseille, ont retenu l'ODEL pour un marché, une délégation de service public ou une convention concernant la gestion d'accueil de loisirs et/ou espace jeunes et de séjours scolaires et de vacances.

Au cas d'espèce, les actions d'accueil et de formation relèvent de domaines économiques concurrentiels et peuvent être qualifiées de services d'intérêt économique général (SIEG), ce qui n'est pas contesté par les deux ordonnateurs successifs. Le concours financier accordé à l'association est supérieur au seuil de 500 000 € sur une période de trois ans fixé par les règlements européens pour être qualifié d'aide d'État.

En revanche, son montant annuel est inférieur à 15 M€, ce qui l'exonère de notification à la Commission européenne.

L'octroi de l'aide n'est alors régulier qu'aux conditions suivantes :

- la mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise (ou l'association) concernée au moyen d'un mandat ;
- par principe, la durée du mandat ne doit pas dépasser dix ans, sauf investissement important devant être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis, notamment pour les organismes de logement social ou les hôpitaux ;
- le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y afférentes ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution de ces obligations de service public ;
- les États membres doivent s'assurer que les compensations accordées n'entraînent pas de surcompensation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ODEL a indiqué que la convention constituait selon elle un mandat suffisant.

La chambre observe que les obligations de service public de l'association ne sont ni définies ni justifiées dans ce document. L'aide n'a pas été notifiée à l'État pour vérifier que la compensation financière répond au critère de proportionnalité des coûts occasionnés par le service public.

Dans un contexte de renforcement des activités commerciales de l'association (animation de Noël, inauguration de supermarchés, évènement S'Pass évasion, formations diverses...) ³⁹ et alors que les trois quart des frais de structure correspondant au personnel permanent sont subventionnés, la subvention modifie le marché concurrentiel régional d'animation ou d'accueil des jeunes.

Il ressort de ce qui précède que le dispositif actuellement en vigueur est irrégulier, puisque la plus grande partie des prestations subventionnées relève de la commande publique, dans un cadre concurrentiel. La chambre recommande en conséquence au département de mettre un terme à ce dispositif.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a rappelé qu'il avait été mis fin au financement de certaines activités et que la subvention allouée à l'ODEL avait été réduite. Le nouvel ordonnateur a indiqué que l'hypothèse de la conclusion d'un marché public serait étudiée dans le cadre de la nouvelle politique du département en faveur de la jeunesse.

6.2.3.2. L'association des maires du Var

Le département subventionne l'association départementale des maires du Var, membre juridiquement indépendant de l'association des maires de France. Des locaux du département sont loués à l'association, qui bénéficie également de la mise à disposition contre remboursement d'un agent départemental. Une convention annuelle est signée avec le département.

³⁹ D'après l'assemblée générale ordinaire du 20 juin 2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
subvention annuelle consolidée	509 400,00	509 400,00	480 000,00	480 000,00	432 000,00	391 800,00
formation, information, conseil aux élus et action d'informatisation des données cadastrales	291 400,00	291 400,00	280 000,00	280 000,00	234 000,00	211 000,00
actions du bureau de protection des ressources en eau des collectivités	218 000,00	218 000,00	200 000,00	200 000,00	198 000,00	177 800,00
exceptionnelle (visuel dans le guide des maires)						3 000,00

Source : CRC

Les activités d'information et de communication aux maires font l'objet d'un suivi annuel illustrant le dynamisme de la déclinaison locale de l'association des maires de France.

Une évaluation déficiente

Le suivi de cette association est insuffisant, en dépit des efforts réalisés pour construire une comptabilité analytique.

Les indicateurs demeurent imprécis⁴⁰. En l'absence de cibles, la mesure de l'efficacité et de l'efficience des actions subventionnées est impossible.

Les comptes rendus financiers, notamment de l'action de protection des ressources en eau potable, et le rapport d'activité sont succincts. Le document d'une centaine de pages, évoqué par l'association en réponse aux observations provisoires de la chambre, recense la protection de captage des points d'eau potable, sans justifier le montant financé pour chaque action subventionnée.

La formation des élus : un dispositif inapproprié

Au regard des comptes pour l'exercice 2013, la formation, intégralement financée par le département, représentait 158 571 €. La formation des élus étant un droit individuel au titre de l'article L. 2123-12 du CGCT, ceux-ci ont la faculté de choisir leur formation et l'organisme la dispensant.

Le subventionnement de la formation des élus du bloc communal n'est cependant pas sécurisé. D'une part, ce dispositif, financé par le département, ne permet pas la traçabilité des formations des élus municipaux dans les comptes de leurs communes respectives. De ce fait, la limitation des dépenses de formation à 20 % du montant total des indemnités des élus municipaux, prévue à l'article L. 2123-14 du CGCT, ne peut être contrôlée. D'autre part, la loi autorise le transfert de la formation des élus municipaux aux intercommunalités et non aux départements.

Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, l'association a souligné qu'il s'agit d'une activité considérée comme d'intérêt public local par le département. La chambre, qui ne le conteste pas, invite néanmoins le département à modifier ce dispositif inapproprié.

La protection des ressources en eau : un dispositif irrégulier

La deuxième action subventionnée concerne le financement du bureau de protection des ressources en eau des collectivités du département.

La contribution du département ne finance pas une étude ponctuelle mais correspond principalement aux charges de personnel assurant la pérennisation de cette activité. Les trois salariés concernés étaient précédemment employés par l'association « Comité de valorisation agricole et rural » (COVAR).

Cette activité appelle plusieurs observations.

En premier lieu, elle concourt au service public local de distribution d'eau porté par le bloc communal, reconnu comme industriel et commercial. Les dépenses correspondantes devraient donc être financées par l'utilisateur et non par le contribuable départemental.

⁴⁰ Bilan peu détaillé de l'état d'avancement des programmes de protection des ressources en eau potable, état elliptique de l'avancement de la numérisation des données cadastrales, absence de mention du nombre d'élus ...

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur et l'association ont soutenu que les missions portées par l'association ne relèveraient pas du service public de production d'eau. Le nouveau président du conseil départemental estime, quant à lui, que « l'association avait un rôle de service public auprès des communes et que ces missions relevaient de la solidarité départementale ». Il ressort du rapport d'activité de l'association que le bureau de protection de la ressource en eau transmet des informations pour obtenir les autorisations administratives d'exploitation des ressources en eau et propose la mise à jour des zones de protection, le suivi des procédures d'expropriation, l'assistance au renouvellement des contrats de délégation de service public ainsi que l'aide à la réalisation du schéma d'alimentation en eau potable communal prévu à l'article L. 2224-7-1 du CGCT. Or, ces activités sont habituellement portées par les collectivités et établissements compétents pour gérer la production d'eau et l'assainissement.

En deuxième lieu, certaines prestations, comme l'inventaire départemental des périmètres de protection de captages publics, composé d'une base de données associée à une carte à l'échelle 100 000^{ème}, relèvent d'un besoin précis du département, qui tire une contrepartie directe de sa contribution, et auraient donc dû faire l'objet d'un marché⁴¹. Au cas d'espèce, il s'agit « d'une étude précisément déterminée » prévoyant une « rémunération spécifique » selon les termes de la jurisprudence⁴².

La gratuité et la libre diffusion des informations recueillies, dont l'association a fait état en réponse aux observations provisoires de la chambre, ne suffisent pas à considérer que ces activités ne dépendent pas du champ concurrentiel. Les activités concurrentielles, par leur nature, leur étendue ou la clientèle à laquelle elles s'adressent et les moyens mis en œuvre (publicité, tarifs pratiqués), s'exercent en concurrence directe avec des entreprises commerciales qui proposent des services similaires. Au cas d'espèce, l'association, par ses activités de conseils et d'aides à la réalisation de schémas d'alimentation en eau potable communal prévus à l'article L. 2224-7-1 du CGCT, se positionne en concurrence avec d'autres opérateurs économiques.

En troisième lieu, l'imprécision des obligations de service public définies dans la convention ne permet pas de s'assurer que la compensation financière soit proportionnelle aux coûts occasionnés par le service public. La réglementation précitée en matière d'aide d'État, rappelée par la circulaire susmentionnée du 18 janvier 2010, devrait s'appliquer.

Il résulte de ce qui précède que le subventionnement de la protection des ressources en eau mis en œuvre par le département par l'intermédiaire de l'association des maires du Var est entaché de nombreuses irrégularités, qu'il convient de corriger.

6.3. Les subventions aux communes

Les subventions versées par le département aux communes et à leurs groupements se sont élevées à 422 M€ sur la période 2009-2014, dont 367M€ de subventions d'investissement allouées au titre de l'article L. 1111-10 du CGCT.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions d'équipement (20414)	88 802 685	84 350 566	56 734 906	47 359 766	49 179 512	40 486 108
Subventions de fonctionnement (65734)	16 286 674	7 705 773	8 265 258	8 499 834	7 736 938	6 925 688
Total par année	105 089 359	92 056 338	65 000 164	55 859 601	56 916 450	56 916 450

Source : comptes de gestion

⁴¹ CAA Marseille, 12 juin 2001, n° 00MA02504.

⁴² CE, 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais, n° 88224.

Dans chacun des huit territoires définis par le département, des contrats triennaux définissent les orientations et, indirectement, les critères retenus par le conseil départemental pour l'attribution des subventions. Organisés en objectifs stratégiques, en objectifs opérationnels et en actions, ils recensent les opérations structurantes retenues et déterminent la gouvernance⁴³ ainsi que les modalités de suivi du dispositif. Une évaluation est réalisée par la mission éponyme. Ces outils constituent une réelle amélioration dans le suivi des deniers publics mais pourraient être optimisés.

Le conseil départemental verse des subventions aux communes (48,5 M€ entre 2009 et 2013), au titre de l'article L. 3233-1 du CGCT, qui n'apparaissent pas dans les contrats de territoire. Elles ont principalement pour objet de financer des politiques événementielles et touristiques, dont le périmètre diffère de celui des huit territoires départementaux. Le soutien apporté en matière événementielle et touristique concerne l'aide à l'organisation de manifestations et à la structuration touristique des territoires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a précisé que, par délibérations du 27 avril 2011 et du 14 février 2013, une offre événementielle génératrice de séjours touristiques, se déroulant sur un minimum de deux journées, et en dehors de la période estivale, a été encouragée. Il a indiqué que, sur la période de 2009 à 2013, quatre appels à projets ouverts tant aux acteurs publics que privés avaient été mis en œuvre. Pour chacun de ces appels à projets, les critères d'éligibilité ont concerné la durée, la période de réalisation de la manifestation, son contenu ainsi que des obligations spécifiques liées à l'environnement, au handicap, au patrimoine, à la logistique et à la sécurité.

Des dotations forfaitaires irrégulières

Entre 2009 et 2013, le département a versé 4,8 M€ au titre d'une « dotation petites communes » de 30 000 € pour celles de moins de 1 000 habitants, en application d'une délibération du 19 janvier 2009, modifiée par une délibération du 14 février 2012.

La forfaitisation de la subvention soulève deux difficultés. D'une part, elle rend caduque l'obligation en matière de financement croisé, codifiée à l'article L. 1111-10 du CGCT, imposant qu'un cinquième des dépenses subventionnées soit financé par les communes. D'autre part, elle est incompatible avec la notion de projet ou d'« opération », terme explicitement utilisé dans ce même article qui dispose que le département « peut contribuer au financement des opérations » dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes. L'absence de justification des réalisations ne permet pas au département de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics.

Le département souligne que ce dispositif limite les demandes de subventions pour des montants réduits et préserve la trésorerie des communes en prévoyant le versement de l'aide sans attendre la fin des travaux.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont fait valoir que ce dispositif n'avait jamais été contesté depuis 2002 et que le critère démographique sur lequel il repose serait objectif et égalitaire. Pourtant, l'évaluation qui en a été faite par les propres services du département a montré que le montant de l'aide par habitant devenait dégressif à mesure que la taille de la commune augmentait. Cette évaluation préconisait d'ailleurs la mise en place de subventions en « fonction de thématiques » fixées par le département. La collectivité convient néanmoins de la nécessité de mettre un terme à ce dispositif.

⁴³ Les commissions organiques du conseil général jouent un rôle d'instructeur des demandes. Les conseillers généraux (désormais départementaux) assurent la concertation avec les acteurs privés ou publics locaux (partenaires socio-économiques, chambres consulaires, associations...) et des conférences territoriales sont organisées annuellement.

Un risque de dispersion des financements pour les petites communes

La délibération du 14 février 2012 accorde une enveloppe de 120 000 € pour les communes de moins de 3 500 habitants (soit un montant total de 6,6 M€ entre 2009 et 2013), quels que soit les projets, afin, selon le département, de soutenir les communes rurales. Des enveloppes sont employées pour les communes jusqu'à 15 000 habitants et pour les établissements intercommunaux.

Ce « droit de tirage » favorise le saupoudrage des financements, attribués selon une logique de distribution, sans mise en adéquation avec la stratégie départementale.

Les enveloppes par zone, si elles assurent une équité entre territoires, ne répondent pas à une volonté d'allouer les moyens en fonction de critères hiérarchisés. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir qu'il s'agissait d'enveloppes maximum, corrélées aux politiques d'investissement des communes concernées et que les subventions n'étaient pas allouées automatiquement, puisque, en 2014, 30 % des demandes de subventions n'ont pas été acceptées.

L'ancien ordonnateur estime pour sa part que le dispositif mis en place ne relèverait pas d'une logique de saupoudrage car les projets financés répondraient à l'intérêt départemental selon des critères qui auraient été objectivement appréciés. Pourtant, l'évaluation à laquelle ont procédé en 2014 les services du département a souligné que le dispositif actuellement en vigueur était le « résultat d'une démarche de renouvellement d'enveloppes fixées en fonction de critères démographiques » et recommandé de passer d'une « logique de distribution à une stratégie ciblée de développement territorial ».

L'évaluation de l'impact des politiques subventionnées

La qualité de l'évaluation du dispositif est à souligner, du fait de sa précision. Elle concerne toutefois les modalités du subventionnement et non, comme cela est prévu dans les contrats, la mesure des « évolutions des caractéristiques des territoires et l'efficacité des contrats sur celles-ci ».

Ainsi, la voirie communale a été subventionnée à hauteur de 11 M€ en 2012 sans que l'évaluation permette de définir si les objectifs ont été réalisés (axes structurants est-ouest et nord-sud confortés, routes sécurisées et difficultés de circulation résorbées). La définition et le suivi d'indicateurs mesurables dotés d'une cible faciliteraient l'évaluation de l'efficacité de la politique subventionnée.

L'évaluation mise en œuvre ne permet donc pas de s'assurer que les objectifs fixés ont été atteints.

7. L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

Le pilotage des ressources humaines s'exerce à travers une remontée d'informations, encore perfectible, et de nombreux outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La collectivité dispose néanmoins d'importantes marges de progrès dans ce domaine.

7.1. L'évolution de la masse salariale et son information

Les charges du personnel se sont élevées à 207,7 M€ en 2014, dont 147 M€ pour la rémunération, portée à un cinquième par le régime indemnitaire, 56,5 M€ pour les charges sociales, 3 M€ pour la fiscalité et 1,1 M€ pour la rémunération du personnel extérieur. Elles ont augmenté de 2,2 % par an en moyenne depuis 2009.

Les titulaires sont concernés par 86 % des dépenses alors que les assistantes familiales et les agents non titulaires en représentent respectivement environ 6 % et 7 %. Le recours aux emplois d'insertion devient plus fréquent en 2014 (0,4 M€).

En 2014, la part des dépenses de personnel dans les dépenses de gestion est plus élevée que la moyenne des départements (21,97% contre 19,01 %). Le département du Var dépense 205 € par habitant, soit 20 % de plus que la moyenne des départements de la même strate (170 €).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuellement en fonctions explique ce décalage par le fait que l'âge moyen des agents est supérieur à la moyenne des départements (47 ans contre 44 ans) et par le poids plus élevé des agents de catégorie A (16 % contre 13 %). L'ordonnateur rappelle sa volonté d'assurer des services publics de proximité sur un vaste territoire, avec des besoins qui seraient plus importants (la part des personnes âgées représente 30 % de la population contre une moyenne nationale de 24 %). La chambre observe que les raisons ainsi invoquées par le département du Var pour justifier le niveau de ses dépenses de personnel sont liées pour partie aux spécificités de son territoire et de sa population et pour partie à des choix de la collectivité.

A la suite de la réunion du comité technique paritaire du 19 juin 2014 et par délibération du 27 juin 2014, le département a diminué le nombre de postes budgétaires, initialement de 7 247, à 4 633, en cohérence avec les postes occupés.

Le taux d'emploi de personnes handicapées s'élève à 7,25 %, au-delà du plancher de 6 % prévu par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

7.1.1. Un effectif en hausse porté, depuis 2011, par les emplois administratifs

Le département a limité l'augmentation des emplois permanents à 1 % (+ 45 agents) par an entre 2010 et 2014. Leur nombre est passé de 4 459 agents, hors assistants familiaux et saisonniers estivaux, à 4 638 agents. L'effectif total ci-dessous détaillé, et validé par la collectivité, diffère d'environ 0,5 % de celui présenté dans le bilan social. Il ressort de la réponse du département aux observations provisoires de la chambre que certains agents non titulaires, notamment les personnels en contrats aidés, ne seraient pas comptabilisés.

Catégories	2010				2011				2012				2013				2014				Evolution			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total																
Titulaires	597	1016	2502	4115	607	1043	2556	4206	639	1035	2500	4174	688	994	2512	4194	723	1030	2475	4228	126	14	-27	113
Non titulaires (hors hospitalier)	42	50	252	344	44	57	241	342	42	53	299	394	39	73	282	394	33	76	301	410	-9	26	49	66
dont :																								
Emplois de direction	5			5	4			4	4			4	3			3	nc			nc				
Collaborateurs cabinet	6			6	3			3	3			3	1			1	nc			nc				
Nombre total des agents	639	1066	2754	4459	651	1100	2797	4548	681	1088	2799	4568	727	1067	2794	4588	756	1106	2776	4638	117	40	22	179

Source : Conseil départemental 83

Les agents de catégorie C représentent 60 % des effectifs. La collectivité était directement concernée par la revalorisation statutaire des agents de catégorie C prévue par le décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 au 1^{er} janvier 2015, dont le coût est de 0,7 M€. Le nombre des agents de catégorie A a augmenté chaque année, depuis 2010, de 4,3 % en moyenne.

En revanche, la hausse du nombre des équivalents temps plein (ETP), titulaires et non-titulaires, est plus significative (2,6 %). Elle représente en moyenne quatre-vingt-quatorze ETP par an. Selon le département, cette évolution s'expliquerait par l'augmentation des remplacements des techniciens et ouvriers des collèges. Peu convaincue par cette justification, la chambre constate, comme elle l'a déjà fait dans le cadre de l'examen de la gestion du département réalisé en 2006, qu'en l'absence de système de contrôle de gestion, l'adéquation de cette expansion des effectifs aux besoins réels de la collectivité ne peut être établie » et recommande à nouveau au département de « développer [un] système d'information et [d'engager] une réflexion sur le nombre d'agents nécessaires à l'exercice de ses missions ». En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à poursuivre la démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) afin de mieux optimiser la cohérence entre les compétences détenues par les agents et les besoins.

Les effectifs sont répartis à 85 % sur des emplois à temps plein, de manière stable.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Equivalent temps-plein	4 078,80	4 283,00	4 371,20	4 444,90	4 543,60	4 647,20	2,6%

Source : Conseil départemental 83

Le conseil général devenu départemental affiche un gel des recrutements depuis 2009⁴⁴, hors domaines du médico-social, des routes et des collèges. Cependant ce principe n'a été respecté que jusqu'en 2011. Il n'est plus appliqué depuis lors, comme le montre le constat que 81 % des créations de poste réalisées au cours de la période sous revue relève de la filière administrative, en dehors des domaines préservés.

Nombre de fonctionnaires/Filière	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009/2011	Evolution 2011/2014
Administrative	1343	1338	1352	1354	1365	1387	9	35
Technique	1946	1932	1996	1975	1983	1982	50	-14
Animation	13	14	13	12	13	13	0	0
Culturelle	51	48	50	49	48	50	-1	0
Médico-sociale	190	186	182	179	191	186	-8	4
Médico-technique	16	25	23	21	7	18	7	-5
Sociale	564	568	587	581	585	591	23	4
Sportive	2	2	2	2	1	1	0	-1
Autres		2	1	1	1	1	1	0
Total (en effectif)	4125	4115	4206	4174	4194	4229	81	23

Source : Conseil départemental 83

La répartition des effectifs par délégations confirme le renforcement de la filière administrative, qui a bénéficié de la création de vingt-quatre postes concernant notamment la direction générale des services. Bien qu'il s'agisse, selon la réponse de l'ordonnateur actuellement en fonctions aux observations provisoires de la chambre, de « mobilités effectuées par redéploiement sur de nouvelles missions, de personnels majoritairement non remplacés dans leurs anciens postes », il n'en demeure pas moins que des créations de poste ont eu lieu.

Les cent-douze postes créés à la délégation générale au développement durable dépendent de la direction de l'architecture et des bâtiments et collèges. Selon le nouveau président du conseil départemental, ces postes combleraient le déficit laissé par l'État à la suite des transferts de compétences, réalisés en vertu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, c'est-à-dire il y a entre cinq et dix ans, et seraient nécessaires au bon fonctionnement des établissements scolaires. Les dix emplois créés à la délégation « solidarité » concernent, pour quatre d'entre eux, des missions fonctionnelles au sein de cette délégation, donc, *a priori*, des activités non opérationnelles.

Les flux annuels d'entrants et de sortants

L'évolution des effectifs n'est pas cohérente avec les entrées et sorties identifiées par la collectivité. Selon les explications apportées par les services du département, cette discordance s'expliquerait par le fait que les agents bénéficiant de réussites aux concours et les contractuels intervenant dans les collèges ne seraient pas comptabilisés.

L'âge moyen des agents du département est passé de 44 ans en 2009 à 47 ans fin 2013, avec une très faible proportion des moins de 30 ans. Cette pyramide des âges a comme conséquence un accroissement automatique de la masse salariale, à effectifs constants, par l'effet du glissement vieillesse-technicité, et la nécessité pour la collectivité d'anticiper la transmission des compétences et des savoirs. En facilitant les réorganisations, les départs à la retraite constituent un levier pour le pilotage de la masse salariale.

⁴⁴ Page 34 du bilan social 2012-2013.

Le recrutement de fonctionnaires assure le remplacement de 16 à 43 % des départs à la retraite et des mobilités selon les années. Les agents partant en disponibilité et en fin de contrat sont remplacés par des agents contractuels dans une proportion de 65 à 87 %, sauf en 2010 où le nombre de contractuels est supérieur. Une part des agents contractuels est titularisée.

Flux de sortie						
Départ à la retraite	78	82	54	68	71	-7
Mutation	11	13	20	11	12	1
Disponibilité, congé parental	72	74	79	73	89	17
Départ en détachement	2	6	5	2	10	8
Fin de détachement (réintégration entité d'origine)	17	18	18	13	9	-8
Démission, abandon de poste	2	3	2	9	7	5
Fin de contrat	64	68	72	98	77	13
Décès	4	11	12	11	10	6
Licenciement	0	1	0	0	0	0
Autre cas (non réintégration...)	1	1	0	1	1	0
Total sorties	251	277	262	286	286	35
Flux d'entrée						
Concours	15	28	32	13	28	13
Recrutement direct des agents de catégorie C	0	1	0	0	0	0
Recrutement de contractuels	89	163	129	149	131	42
Mutation	3	2	8	7	12	9
Réintégration après mise en disponibilité ou détachement	0	0	1	0	0	0
Détachement	8	7	14	1	11	3
Autre cas (titularisation...)	92	178	59	94	113	21
Total entrées	207	379	243	264	295	88
Solde entrées – sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	-44	102	-19	-22	9	53

Source : Conseil départemental 83

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à renforcer la cohérence et la fiabilité des différentes sources de données.

7.1.2. Une amélioration de l'information encore insuffisante

Les données sont issues principalement des annexes budgétaires (tableau des emplois budgétaires et des emplois pourvus, liste des contractuels...), de la paye et du rapport sur l'état de la collectivité (REC), dit « bilan social ».

Le précédent rapport de la chambre, portant sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines (2011), avait souligné l'inexactitude de certaines informations figurant dans les comptes administratifs et le caractère incomplet des REC.

Les fichiers de paye

La paye est dématérialisée dans le cadre d'une convention du 29 novembre 2005 entre la collectivité et son comptable public. En l'absence de lien avec la nomenclature comptable, les intitulés des fichiers de paye ne permettent pas de s'assurer de la cohérence entre les composantes des rémunérations et les comptes. La table de concordance fournie par la collectivité montre que le code « rémunération principale » est décliné en sept comptes et le code « cotisation URSSAF ouvrier » en quatre comptes. Cette situation ne permet pas de vérifier l'intégralité et l'intégrité du fichier dématérialisé par un rapprochement avec le compte de gestion. En l'état actuel, il serait impossible de certifier les comptes relatifs aux dépenses de personnel.

Les informations relatives à certaines composantes de la paye, dont la nouvelle bonification indiciaire, sont défaillantes. Le statut de l'agent (titulaire, non titulaire, emploi fonctionnel...) est ainsi erroné. De nombreux agents figurent dans la catégorie « emploi fonctionnel » sans justification alors que certains directeurs généraux adjoints ne sont pas référencés. L'absence d'homogénéisation des pratiques des gestionnaires de paye nuit à la fiabilité de l'information.

La situation ainsi constatée ne permet pas à la collectivité de réaliser de manière efficiente le contrôle interne de la paye. Celle-ci fait cependant l'objet de vérifications mensuelles, par les gestionnaires, pour détecter des anomalies, qui ont permis, sur l'exercice 2014, d'identifier des trop-perçus d'un montant total de 217 313,59 € au bénéfice de quatre-vingt-seize agents⁴⁵.

Les capacités de contrôle de la collectivité sont néanmoins limitées du fait de l'absence de champs bloquants dans le logiciel de gestion de la paye, pour les coefficients applicables au montant annuel moyen ou en matière de cumul des primes. A titre d'exemple, seul un contrôle manuel a permis d'identifier qu'un agent de la filière administrative avait bénéficié indûment, entre mars 2013 et février 2014, de l'indemnité spécifique de service (23 040 €). Sa situation a été régularisée en 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que des états supplémentaires de contrôle de la paie avaient été produits, qu'une homogénéisation des pratiques des gestionnaires de paie était en cours et qu'un blocage des taux réglementaires applicables aux primes avait été demandé à l'éditeur du logiciel.

Le rapport sur l'état de la collectivité

Le conseil départemental établit chaque année, soit plus fréquemment que l'obligation imposée à l'article 33 de la loi modifiée n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, un rapport sur l'état de la collectivité.

Cependant, le dernier rapport a été présenté au comité technique paritaire du 20 novembre 2014, soit cinq mois après la date fixée au 30 juin de chaque année paire par le décret modifié n° 97-443 du 25 avril 1997. La collectivité invoque des difficultés techniques pour justifier ce retard.

L'arrêté du 24 juillet 2013, modifié par l'arrêté du 28 septembre 2015, précise la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité. Pour l'établissement du prochain rapport, la collectivité devra l'appliquer en produisant davantage d'informations et d'analyses sur les thèmes suivants :

- Le temps de travail n'avait fait l'objet que d'une ligne dans le dernier rapport, ce qui est manifestement insuffisant au regard des enjeux concernant cette thématique (cf. *infra*).
- Les informations relatives au compte épargne temps (ou au dispositif antérieur du fait de son instauration tardive par la collectivité), au télétravail, à la participation aux mutuelles n'étaient pas mentionnées.
- Les conditions de recrutement et les conditions d'accès à la formation des agents non titulaires n'y étaient pas évoquées (cf. *infra*).
- Les informations relatives aux agents, sortants ou entrants, mis à disposition et détachés, étaient également déficientes. Les agents en détachement au sein du département (sur des emplois fonctionnels et des emplois de cabinet) doivent être recensés et les statuts d'origine précisés, attestant ainsi du respect réglementaire des conditions d'accès à ces emplois.

Inexactitude plus significative, les collaborateurs des groupes d'élus ne sont pas mentionnés et un seul collaborateur de cabinet est identifié.

⁴⁵ Des titres de recette ont été émis pour recouvrer ces trop-perçus.

Le plan pluriannuel pour la parité entre hommes et femmes

L'article 33 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984 impose l'élaboration d'« un plan pluriannuel pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois d'encadrement supérieur de la fonction publique territoriale ». Cette obligation n'a pas été satisfaite.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à compléter les rapports prévus par la réglementation.

Recommandation n° 3 : Etablir des pièces justificatives dématérialisées des dépenses de personnel conformes à la nomenclature comptable et compatibles avec des outils de contrôles automatisés

7.2. L'organisation des services

Le conseil départemental est organisé en cinq délégations, pilotée chacune par un délégué général et un délégué général adjoint, regroupant vingt-sept directions.

L'organisation des services apparaît, en partie, segmentée, comme l'a reconnu l'ordonnateur, ce qui peut engendrer des doublons et des dysfonctionnements. Ainsi la direction « médicale santé au travail » est détachée de celle des ressources humaines et le patrimoine relève à la fois de la direction de l'architecture et du bâtiment durable et de celle du patrimoine et des affaires immobilières.

Quatre des cinq délégations sont opérationnelles : 1° « développement et vie locale » (tourisme, agriculture et développement rural, affaires culturelles, communes et territoires, sport et jeunesse, archives départementales), 2° « routes – transports - forêts et affaires maritimes », 3° « solidarités » et 4° « développement durable et bâtiments » (architecture et bâtiment durable, collèges et éducation, habitat, patrimoine et affaires immobilières, environnement). Une délégation fonctionnelle regroupe les directions « ressources ».

Enfin, dépendent directement du directeur général des services la communication, l'inspection générale des services, trois missions (développement territorial ; qualité du service public ; évaluation, conseil, études et qualité) ainsi que plusieurs conseillers techniques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait savoir qu'il allait mettre en place une nouvelle organisation.

7.2.1. Des organisations hétérogènes et redondantes

Selon les directions, l'organigramme est inégalement détaillé, avec des terminologies variées et peu actualisées.

Les directions sont organisées en départements ou sous-directions, assurant la coordination et la transversalité des activités dans leur périmètre respectif. Le service est constitué d'un ensemble d'agents dédiés à la mise en œuvre opérationnelle d'une ou plusieurs activités. Une mission est centrée autour de l'expertise, de l'évaluation, de la prospective et de l'innovation, mais est également chargée de l'animation de dispositifs, transversaux ou non, impliquant des partenariats externes.

Une consultation du comité technique paritaire à renforcer

Les modifications d'organisation ne font pas systématiquement l'objet d'une présentation en comité technique paritaire (CTP). La collectivité souligne, à juste titre, que le comité technique paritaire a été consulté fréquemment, soit trente-trois fois durant la période sous contrôle. Le nombre minimum de deux convocations annuelles, fixé par l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985, est donc dépassé, ce qui illustre la volonté de l'ancien ordonnateur de favoriser le dialogue syndical.

Cependant, les créations fin 2014 des postes d'adjoint au directeur général des services et de conseiller technique pour le protocole n'ont pas été présentées au CTP, en contradiction avec l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, aux termes duquel « les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : 1° A l'organisation et au fonctionnement des services (...) ». Les deux ordonnateurs successifs récusent l'obligation de consulter le CTP pour une création de poste. S'il est vrai que les créations de postes relèvent de la compétence de l'autorité territoriale, il convient cependant que celles modifiant le fonctionnement et l'organisation des services dont, par exemple, la création d'un adjoint au directeur général des services, soient présentées en CTP.

L'un des agents auditionnés, à sa demande, par la chambre a d'ailleurs indiqué que la création de son service n'aurait pas fait l'objet d'un avis du CTP.

Un enchevêtrement des missions des délégués et des directeurs généraux adjoints

Pas moins de cinq appellations différentes sont utilisées pour le niveau supérieur du management : 1° directeur général des services, 2° adjoint au directeur général, 3° directeurs généraux adjoints, 4° délégués généraux et 5° délégués généraux adjoints. La collectivité a choisi de distinguer les directeurs généraux adjoints et les délégués généraux car « les agents compétents pour exercer le poste de délégué n'avaient pas le grade pour être nommé directeur général adjoint ». Néanmoins, la fonction de délégué n'a aucun fondement réglementaire. Par simplification, il conviendrait d'utiliser uniquement les termes de directeur général et de directeurs généraux adjoints, seuls reconnus dans la fonction publique territoriale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à rendre plus lisible l'organigramme des services. Il a précisé en ce qui concerne les délégués que, dans la mesure où ils étaient tous devenus directeurs généraux adjoints depuis 2014, la distinction n'avait plus lieu d'être.

L'ancien ordonnateur estime pour sa part que les observations « en matière d'organisation managériale des ressources humaines (...) ne [relèveraient] pas des prérogatives de la chambre » car elles seraient « sans impact financier ». L'article L. 211-8 du code des juridictions financières, qui définit la substance et les limites de la mission dévolue aux chambres régionales des comptes (CRC) d'examiner la gestion des collectivités territoriales et établissements publics de leur ressort, précise que ce contrôle porte notamment sur « l'économie des moyens mis en œuvre » par ces collectivités et établissements. Il ne fait aucun doute que, dans une logique d'évaluation de la performance ou de recherche de leviers d'efficience ou d'efficacité, ces dispositions autorisent les CRC à vérifier la lisibilité de l'organigramme et de la chaîne hiérarchique des organismes dont elles examinent la gestion. Les observations correspondantes sont d'ailleurs fréquentes.

7.2.2. Un cabinet aux contours indéfinis

Les collaborateurs de cabinet sont chargés d'accompagner les élus locaux dans l'ensemble de leurs activités (conseil, préparation des décisions à partir des analyses réalisées par les services de la collectivité...). Le Conseil d'État souligne, en effet, que l'emploi de cabinet requiert nécessairement un engagement personnel ou une relation de confiance personnelle entre le collaborateur et l' élu concernés⁴⁶. Leur proximité avec les élus et leur implication politique imposent un contrat ou un arrêté spécifique de l'autorité territoriale, qui « détermine les fonctions exercées par l'intéressé, le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer », selon l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet.

⁴⁶ CE, 26 janv. 2011, n° 329237.

Une position statutaire contraire à la réglementation

Alors que l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit que « la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale », la plupart des collaborateurs de cabinet en fonctions au cours de la période examinée sont des agents titulaires restés en position d'activité au sein de l'administration départementale.

Les fonctionnaires nommés sur des missions de collaborateur de cabinet doivent soit être mis en disponibilité soit être détachés. Cette analyse était partagée par la direction des ressources humaines du département en 2005. Au cas d'espèce, les agents concernés, dont le « directeur » et le « chef » de cabinet, auraient dû être détachés, la mise en disponibilité au sein de leur propre collectivité étant irrégulière. C'est donc en toute connaissance de cause que la collectivité n'a pas appliqué la réglementation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont rappelé qu'avant l'entrée en vigueur du décret n° 2011-541 du 17 mai 2011, les fonctionnaires ne pouvaient être détachés au sein de leur collectivité. Il revenait alors à l'ordonnateur d'en tirer les conséquences et, en tout état de cause, de détacher à compter de 2011 ceux de ses collaborateurs de cabinet qui étaient auparavant fonctionnaires au sein de la collectivité.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le directeur de cabinet a, pour sa part, reconnu cette irrégularité.

Un nombre incertain de collaborateurs de cabinet

L'article 11 du décret susmentionné du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales en limite le nombre à dix pour les départements de la taille de celui du Var. L'absence de détachement des fonctionnaires concernés sur des emplois de cabinet ne permet pas en l'espèce de s'assurer du respect de ce plafond et impose une analyse de l'organigramme et des fiches de poste des agents ayant des fonctions proches de celles de collaborateurs de cabinet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a soutenu que le nombre de collaborateurs s'élèverait seulement à six. Les autres agents travaillant au sein du cabinet n'exerceraient selon lui que des fonctions d'exécution administrative. Trois situations posent néanmoins questions :

1) Un agent assistant le président est en position d'activité bien qu'il exerce des fonctions de collaborateur de cabinet. Sa fiche de poste indique en effet qu'il est « collaborateur de cabinet », renvoyant à un statut juridique précis ci-dessus rappelé, et qu'au-delà des missions habituellement dévolues au secrétariat, cet agent « suit des interventions du président en matière d'emploi, de subventions, d'actions particulières sur son canton ainsi que sur son département, les "emplois président", les emplois saisonniers ».

Contrairement à ce que soutient le nouveau président du conseil départemental, ses prérogatives ne se limitent donc pas à celles d'un assistant de direction. Les missions précitées apparaissent, même s'il s'agit d'une activité annexe, comme « une participation (...) indirecte à [l'] activité politique, exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit », selon la définition jurisprudentielle du collaborateur de cabinet⁴⁷.

Pour l'ancien ordonnateur, la référence à la fiche de poste de l'agent concerné serait inopérante, ce document n'ayant pas de portée juridique. Il soutient que les missions de cet « assistant de direction » seraient « en parfaite congruence avec les missions statutaires des attachés territoriaux », ce que la chambre estime contestable.

⁴⁷ CE, 26 janvier 2011, n° 329237.

2) Un autre membre du cabinet a également un rôle administratif. L'intéressé a en effet disposé d'une délégation de signature pour les actes préparant la création de la société publique locale (SPL), « Ingénierie départementale 83 », jusqu'à son immatriculation, le 1^{er} novembre 2011. A ce titre, il a signé, le 3 octobre 2011, la convention d'avances en compte courant d'associés entre le département et la SPL, ce qui est irrégulier.

En effet, l'article L. 3221-3 du CGCT réserve l'octroi d'une délégation de signature « aux responsables » des services départementaux, qui ne peuvent, par définition, être collaborateurs de cabinet. Ce collaborateur de cabinet ne pouvait donc pas recevoir de délégation de signature et signer la convention.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont signalé que le directeur de cabinet du maire de Paris étant regardé comme un responsable de services communaux, l'adjoint au directeur du cabinet du président du conseil départemental du Var pourrait, par analogie, être considéré comme l'étant également⁴⁸. Toutefois, en l'absence de mention des fonctions d'adjoint du cabinet dans le contrat de l'intéressé, la comparaison invoquée est inopérante. Au surplus les dispositions auxquelles l'actuel ordonnateur et son prédécesseur se réfèrent ne s'applique qu'aux communes de Paris, Lyon et Marseille.

3) A l'inverse, certains agents départementaux ont des activités relevant du cabinet. Un parent d'un ancien président, ancien collaborateur de cabinet, est « référent emploi » auprès du président ainsi que directeur du patrimoine au sein de la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a contesté l'appartenance au cabinet de l'intéressé. Pourtant, par avenant à son contrat du 4 juillet 2005, l'agent a été, à partir du 1^{er} juillet 2008, chargé auprès du cabinet du « traitement des dossiers relatifs aux ressources humaines (ce qui implique notamment l'instruction et le suivi des demandes de recrutements, de mobilité interne, emplois saisonniers) ». Par arrêté du 20 mai 2014, il a également été nommé régisseur de la régie d'avances du cabinet du président.

En dépit du caractère régulier de sa nomination en tant que régisseur, argué par les ordonnateurs successifs en réponse aux observations provisoires de la chambre, le fait d'être « référent emploi » au sein du cabinet implique une relation de confiance et une implication personnelle qui paraît peu conciliable avec la neutralité qui s'impose à un agent de l'administration départementale.

Une absence de crédits ouverts

La circulaire du 23 juillet 2001 précise « qu'au regard de l'article 110 précité de la loi du 26 janvier 1984, il appartient au seul organe exécutif (...) de définir le nombre et la nature des emplois de collaborateurs affectés auprès de son cabinet, dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur (...). Toutefois, pour permettre à l'organe délibérant de délibérer sur un montant des crédits suffisants pour couvrir l'effectif de collaborateurs de cabinet que l'autorité territoriale souhaite recruter, cette dernière précise le nombre d'agents concernés. »

Les collaborateurs de cabinet devraient notamment apparaître dans les états du personnel annexés au budget et les crédits idoines être inscrits à l'article 6413 « Personnel non titulaire ». Au cas d'espèce, selon la collectivité, les crédits seraient bien inscrits, mais l'état du personnel non titulaire C.1 mentionne six collaborateurs de cabinet en 2010, puis trois en 2011 et 2012 et finalement un seul en 2013. Dès lors, une incohérence apparaît entre le nombre de collaborateurs de cabinet financé par le budget et ceux identifiés au sein de la collectivité.

⁴⁸ CE, 16 septembre 2005, n° 280202.

7.2.3. Des emplois fonctionnels pourvus sans cohérence

La direction de l'ensemble des services et leur coordination est assurée par un directeur général des services et des directeurs généraux adjoints, relevant des emplois fonctionnels en application de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Le décret imposant un nombre maximal d'emplois fonctionnels, prévu à l'article 121 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, n'a pas été pris.

Le département affiche six emplois fonctionnels, notamment dans les états du personnel annexés au compte administratif mais en rémunèrerait sept au 31 décembre 2013.

En 2014, deux directeurs généraux adjoints ont été recrutés. Il convient de rappeler que la loi susmentionnée du 12 mars 2012 a instauré un quota imposant, pour les prochaines nominations, des recrutements féminins.

Une confusion entre fonction et emploi

L'organigramme fait mention des délégués généraux mais pas des directeurs généraux adjoints, entraînant une confusion entre fonction hiérarchique et emploi fonctionnel.

Le répertoire des métiers du Centre national de la fonction publique territoriale prévoit que le directeur général adjoint « participe au collectif de direction générale (...) représente son secteur au sein de la collectivité et coordonne les directions et services de son secteur et, par délégation, met en œuvre, régule, contrôle et évalue l'activité des services »⁴⁹. Dans les services du département du Var, ces missions sont celles des délégués généraux. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que « le directeur général adjoint détient bien une fonction hiérarchique ». Ce constat, partagé par la chambre, plaide pour la suppression de la terminologie de délégués généraux et l'apparition des directeurs généraux adjoints dans l'organigramme.

De 2009 à 2014, la délégation générale aux solidarités, compétence essentielle du département, n'a pas été dirigée par un directeur général adjoint. Selon le département, la situation de l'agent concerné ne lui permettait pas d'être nommé sur un emploi fonctionnel. Comme indiqué *supra*, ce n'est que depuis 2014 que tous les délégués généraux sont directeurs généraux adjoints.

Un emploi fonctionnel détourné

A l'inverse, un directeur général adjoint anime la mission compétente pour la « qualité du service public », composée de trois puis deux agents, au sein de la direction générale des services. Pourtant, ses fonctions sont explicitement celles d'un chef de projet, comme le confirme la collectivité.

L'agent en cause ne bénéficie d'aucune délégation de signature, à l'inverse des autres directeurs généraux adjoints, et n'exerce pas les missions d'un emploi fonctionnel. L'intéressé a d'ailleurs signalé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il ne participait pas aux réunions de direction générale et considère avoir été mis à l'écart depuis 1994.

Enfant d'un ancien président du département, cet agent bénéficie d'un salaire moyen brut, y compris les charges, de 7 600 €, dont une prime annuelle de représentation de 7 054 €. Il bénéficie également de l'une des dix voitures de fonction du département en 2014.

Son affectation sur un emploi fonctionnel et les avantages qu'il en retire sont manifestement disproportionnés.

⁴⁹ Répertoire des métiers, CNFPT, 2014.

La collectivité est invitée à réserver les emplois fonctionnels aux postes de direction stratégiques, dans la transparence et dans le respect du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des communes et des établissements publics locaux assimilés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à mettre fin à cette situation. Il conviendrait donc d'affecter cet agent sur un poste en rapport avec son grade.

L'ancien ordonnateur soutient pour sa part que la chambre ferait « acte d'ingérence dans les choix du département s'agissant de l'administration de ses services ». Les observations ci-dessus de la juridiction relèvent cependant de l'analyse de la régularité de la gestion du département et de l'économie des moyens mis en œuvre par la collectivité. Elles s'inscrivent donc bien dans le cadre défini par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. L'ancien ordonnateur soutient par ailleurs, mais sans étayer cette affirmation, que les « nombreux rapports et évolutions résultant du travail accompli [par cet agent] (...) ont permis au département d'accroître ses performances en matière de dématérialisation ». Sa production illustrerait par ailleurs l'expertise de l'intéressé, ce qui n'est pas non plus démontré.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agent concerné a reconnu et déploré la particularité de sa situation au regard de celle des autres directeurs généraux adjoints.

7.2.4. Des mises à disposition imparfaitement mises en œuvre

Le département met à disposition une soixantaine d'agents et en accueille une cinquantaine, principalement les ouvriers des parcs automobiles et ateliers, qui sont en voie d'intégration. Les informations erronées et parfois contradictoires concernant ces agents illustrent les insuffisances du système d'information des ressources humaines⁵⁰.

La pérennisation de mises à disposition anciennes, depuis parfois plus de quinze ans⁵¹, relève davantage du maintien d'acquis historiques que de la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs le remboursement des dépenses de personnel correspondantes est imputé à l'article 6419 « Remboursement sur rémunérations du personnel » au lieu de l'article 70848 « Mise à disposition de personnel facturée aux autres organismes ».

Des mises à disposition imprécises et peu lisibles

Sur le fondement de conventions annuelles, la collectivité met des agents à disposition du syndicat mixte Ports Toulon Provence. Leur nombre a fortement diminué, passant de trente-huit en 2009 à dix en 2014, du fait de l'intégration progressive des agents concernés au syndicat mixte. Les dépenses de personnel correspondantes font l'objet d'un remboursement de la part du syndicat mixte.

Dans le cadre d'une convention conclue le 23 décembre 2005 avec la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), le département met également des agents à la disposition de ce groupement d'intérêt public. Une convention du 13 juin 2007 précise les relations financières du GIP avec le département. Celui-ci met à sa disposition du personnel et assure un soutien « logistique, humain et matériel ». Cependant les modalités de valorisation et de remboursement des prestations correspondantes sont complexes et incertaines.

⁵⁰ Liste demandée dans le questionnaire n° 1, question 16 mais incohérente avec la paye et la liste des actes.

⁵¹ ODEL, convention du 26 novembre 1996 d'après le commissaire aux comptes de l'association.

Pourtant, l'article L. 146-4-1 du code de l'action sociale et des familles, créé par la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap, impose un remboursement du personnel mis à la disposition de ces organismes. Cette imprécision ne permet pas à la collectivité de retracer les concours attribués, prévus à l'article L. 3313-1 et L. 2313-1 du CGCT.

Des absences de missions de service public et de remboursements

Concernant les associations, seules les mises à disposition à des « organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes » sont possibles en vertu de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La mise à disposition entraîne un remboursement des dépenses de personnel correspondantes, sauf dans les cas exclusivement prévus par le même article. Dans plusieurs cas, le comptable a dû corriger les erreurs dans la liquidation des recettes correspondantes. Des cas d'absence de remboursement, parfois sans validation de l'assemblée délibérante, en dépit du rappel de la réglementation auquel la direction des ressources humaines a procédé par note du 18 février 2009, ont été identifiés :

- L'association « laboratoire d'anthropologie de Draguignan et du Var » bénéficie d'une mise à disposition à titre gratuit.
- Un agent a été mis à disposition de l'association les amis de l'espace Peiresc, jusqu'en avril 2011, date à laquelle il a réintégré le conseil départemental, sans aucun remboursement.
- L'association des maires du Var a disposé, en 2009 et 2010, d'une mise à disposition semi-gratuite avant de la rembourser en totalité à partir de 2012.
- L'association la Ligue de l'Enseignement a bénéficié d'une mise à disposition semi-gratuite jusqu'en 2011, date de la fin de la convention.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a annoncé que « s'agissant des sommes non remboursées par les organismes ayant eu recours à ses agents, le département émettr[ait] les titres de recettes correspondants, pour les périodes concernées ».

En conclusion, cette organisation, peu lisible, alourdit les circuits de décision et les procédures. L'organigramme apparaît comme une stratification de situations historiques, procurant parfois des avantages personnels, et non comme le fruit d'une réflexion conduite dans l'intérêt du service public.

7.3. L'optimisation des moyens humains

L'organisation des services relève de l'ordonnateur, agissant en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales. Les moyens mis en œuvre demeurent néanmoins coûteux compte tenu de certains doublons.

7.3.1. Des marges de manœuvre dans la mutualisation des missions fonctionnelles

La mutualisation avec d'autres collectivités est rare, sauf en matière de formation.

Le fait que le siège du département soit réparti à la fois sur Toulon et sur Draguignan, du fait d'un héritage historique, participe au déficit de mutualisation interne. Deux directeurs généraux adjoints, ayant par ailleurs d'autres missions, ainsi que la collectivité l'a souligné en réponse aux observations provisoires de la chambre, assurent les fonctions de directeurs administratifs, et sont dotés de quatre assistantes et d'un adjoint. A titre d'illustration de la complexité du dispositif, la gestion du courrier est pilotée par un secrétaire général et l'un des deux directeurs administratifs, avec le soutien d'une « chargée de gestion des parapheurs »,

d'une « responsable de l'affranchissement et de l'enregistrement des courriers » et d'un « chef de service vaguemestre ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a précisé que le secrétaire général détenait le rôle fonctionnel de répartition et de distribution du courrier entre les différentes entités de la collectivité. La responsable de l'affranchissement et de l'enregistrement matériel des courriers est chargée de la réception physique du courrier, le chef de service des vaguemestres ayant pour mission d'organiser la transmission physique des courriers « papier » vers l'ensemble des sites départementaux et entre ceux-ci. La chargée de gestion des parapheurs n'interviendrait que très peu dans le circuit du courrier, car elle cumule cette fonction avec celle d'assistante du directeur général des services.

Le cloisonnement des missions transversales affecte les activités comptables, qui sont assurées par quelque cent-cinquante agents répartis dans presque toutes les directions et ayant parfois plusieurs autres tâches. Un regroupement de ces missions par délégations ou directions importantes permettrait de diminuer le nombre d'interlocuteurs de la direction des finances et de la paie tout en favorisant une spécialisation et une application homogène des procédures financières. Cet émiettement explique en partie les lacunes de la comptabilité d'engagement et l'insuffisante fiabilité des comptes du département. Le département souligne qu'une réflexion est en cours, dans le cadre de la dématérialisation des échanges avec la paie.

Certains des soixante-et-onze agents rattachés à la direction générale des services ont des missions complémentaires voire redondantes : un secrétariat de la commission permanente est ainsi rattaché à un directeur administratif alors qu'il existe une direction des finances et des assemblées, et le maillage territorial est assuré à la fois par la mission « développement territorial, politiques contractuelles, maisons des territoires », par la direction des communes et des territoires, par la direction des pôles techniques et par la direction territoriale sociale. Le nouveau président du conseil départemental a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que, dans le cadre d'un projet de territorialisation, les « directions territorialisées polyvalentes » devraient être regroupées.

7.3.2. La communication : un déficit d'évaluation et de mutualisation

La communication, pilotée par la direction générale, est assurée par un service de communication interne, composé de six agents, et une direction de la communication externe, comptant vingt-huit agents. Avec trente-quatre agents, les ressources humaines affectées à la communication, qui représentent des dépenses annuelles de personnel, y compris les charges patronales, de 1,6 M €, sont supérieures à celles des services des finances, alors même que certains pôles ou directions assurent leur propre communication. Le renforcement de la stratégie de communication du département amène plusieurs observations.

1) Ces missions n'apparaissent pas dans le plan d'engagement pour la période de 2013 à 2015 de la collectivité et ne font l'objet d'aucun objectif, à l'exception de la mise en place du site internet en 2013. Selon la collectivité, les objectifs auraient été fixés directement par le directeur général des services. L'efficacité du dispositif, mesurée par la bonne allocation des moyens au regard des résultats, n'est pas objectivée.

Les charges de personnel de la mission communication interne, qui assure la production, chaque année, de dix numéros d'une publication interne de vingt pages, de quatre films, de cinq reportages et d'une dizaine de créations graphiques, se sont élevées à 267 706 € par an en moyenne au cours de la période examinée.

Cette organisation entraîne des doublons. Les deux services disposent chacun de photographes, d'infographistes et d'un service administratif dédié. L'expertise en publication assistée par ordinateur (PAO) se retrouve à la fois dans les deux organes de communication et à la direction des relations publiques, qui dispose d'une imprimerie.

2) Une chargée de mission « communication financière », conseillère municipale à Toulon, assure « l'élaboration et la diffusion des documents d'orientation budgétaires et fiscaux », activité redondante avec celle de la direction des finances. Ses missions sont incertaines, en l'absence de fiche de poste dans son dossier, de fiches de notations depuis 2007 - sauf en 2013 - et du rapport de stage pourtant nécessaire à sa titularisation comme attachée. Elle apparaît dans l'organigramme en tant que « chargée de rédaction web ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressée a précisé que ces activités financières ne lui avaient incombé qu'entre 2001, date de son recrutement comme contractuelle, et 2006, date de son élection au conseil municipal. Depuis cette date, elle aurait été affectée à la direction de la communication en tant que rédactrice en chef de la revue départementale Varmag et aurait participé à la rédaction d'articles pour le site internet du département.

L'inexistence de fiches d'évaluation pendant six ans s'expliquerait, selon elle et la collectivité, par l'absence d'obligation en la matière pour les contractuels. Pourtant, le décret n° 86-473 du 14 mars 1986, applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2015, et concernant les agents non titulaires recrutés dans les conditions fixées à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, imposait en son article 2 et 3 qu'une notation soit établie chaque année au cours du dernier trimestre, avec une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent. Le rapport de titularisation n'a été produit ni par l'intéressée, ni par l'ordonnateur, à l'appui de leurs réponses aux observations provisoires de la chambre. En l'absence de ces documents, il est impossible de vérifier la régularité de la titularisation de l'intéressée.

3) Le service « communication événementielle », relevant de la communication externe, assure la mise en place d'un car servant de podium pour des animations et la distribution du magazine départemental Varmag dans des points de retrait. Pourtant, la direction des relations publiques dispose d'un service logistique adapté et de vagemestres.

En dépit de la réduction des dépenses constatée depuis 2006, que souligne le directeur de la communication, des leviers d'économies existent encore. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a informé la juridiction qu'un terme avait été mis à ces activités de « communication événementielle ».

7.3.3. La mission « qualité du service public » : une production réduite depuis 2013

Comme indiqué *supra*, la mission chargée de la « qualité du service public », créée en janvier 2009, a regroupé trois puis deux agents. Elle vise à évaluer les prestations apportées aux usagers.

En cinq ans, la mission a évalué le site internet du département (2009), l'accueil du public dans les centres de solidarité et les unités territoriales sociales (2010), l'accessibilité aux maisons départementales de territoire (2009 à 2010) et a mené à bien la rédaction d'une charte de communication écrite en direction du public (2011 à 2013). La mission assure la transmission aux directions concernées des presque deux mille messages reçus par la boîte contact du site internet de la collectivité (2012 à 2013).

Ces activités relèvent à la fois du domaine de la communication, auquel le département consacre de nombreux moyens, et de l'évaluation, portée par la mission « évaluation, conseil, études et qualité », qui regroupe sept agents.

La production de la mission chargée de la « qualité du service public » est réduite depuis 2013. Les charges de personnel de cette mission, y compris les charges patronales, s'élèvent à environ 236 000 € pour trois agents, jusqu'en 2013, et à 175 000 € depuis lors, dont 137 000 € pour la seule chef de projet.

En 2014, l'activité de la mission s'est presque exclusivement limitée à la transmission des courriels et le traitement direct de 115 messages. Le coût en frais de personnel d'un courriel traité, impliquant dans 94 % des cas une simple retransmission, s'élève à 90 €.

L'économie des moyens mis en œuvre est manifestement disproportionnée. De surcroît, cette activité ne nécessite pas les compétences d'un administrateur hors classe, sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a soutenu que cette mission présentait un aspect stratégique pour la réorganisation de l'administration et pour répondre aux besoins des usagers. L'ancien ordonnateur a souligné pour sa part que « c'est toute l'expérience et les compétences d'un administrateur hors classe que nécessitait la mise en œuvre de ladite mission ». Cette position n'est toutefois pas partagée par l'intéressée qui, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a déploré au contraire le faible portage hiérarchique de ses activités.

7.3.4. Le protocole : quatre responsables pour une mission

Le protocole est piloté par quatre agents, dont trois de la direction des relations publiques.

L'ancien directeur a été le chef du protocole jusqu'à son remplacement par un nouveau directeur nommé en mars 2015. Il a été, à partir du 12 janvier 2015, désigné comme « conseiller technique expert en protocole » au sein de la délégation générale « ressources ». Dans les faits, il utilise son reliquat de congés avant son départ à la retraite. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé a précisé que le département n'avait pas fait appel à lui depuis cette date, du fait d'un nombre réduit de manifestations.

Un agent, fils de l'ancien directeur, est chargé d'une unité de quatre membres assurant le protocole en tant que maître d'hôtel, en dépit de l'existence d'un service « fêtes et cérémonies », et un autre agent est le responsable du département « agenda institutionnel-protocole », en liaison avec le cabinet du président.

L'économie des moyens mis en œuvre en matière d'organisation et de fonctionnement du protocole est particulièrement contestable, notamment du fait d'une forte prépondérance familiale.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancien ordonnateur a fait valoir que le service du protocole assurait également la coordination des missions des agents d'accueil et de sécurité mais également du garage. Les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée soutiennent par ailleurs qu'en raison de la taille du département et du nombre de ses compétences, les effectifs des services du protocole ne seraient pas pléthoriques. Il apparaît néanmoins qu'un seul responsable paraît suffisant pour le bon pilotage de l'activité protocolaire. De surcroît, la collectivité n'explique pas la plus-value apportée par le responsable des maîtres d'hôtel, qui est le fils de l'ancien directeur, au sein du service des « fêtes et cérémonies ».

7.3.5. L'expertise technique pour les grands projets d'infrastructure

Par délibération du 22 décembre 2003, un vacataire a été recruté pour une mission d'assistance et d'expertise technique auprès du directeur des infrastructures et des transports. La vacation était limitée à huit demi-journées. Par délibération du 12 janvier 2004, une voiture a été attribuée à l'intéressé, sans précision sur la possibilité de remisage à domicile de ce véhicule. Par délibération du 2 juillet 2007, les vacations ont été portées à douze par mois, sur la base de 98 €.

L'intéressé a été mis à la retraite par arrêté du 1^{er} juillet 2003 après avoir été nommé, six mois avant, directeur général adjoint. Les arrêtés du 24 décembre 2003 et du 14 août 2007 l'ont nommé vacataire. Le contrat a été tacitement reconduit pendant la période sous contrôle, pour un coût annuel moyen pour la collectivité de 45 000 €, y compris les charges patronales, entre 2010 et 2014.

L'agent bénéficie d'une C4 avec remisage à domicile. Il figure dans l'annuaire de la collectivité qui indique qu'il disposerait d'un bureau dans l'immeuble Omega, ce que contestent l'intéressé et l'ordonnateur.

Selon le nouveau président du conseil départemental, la limite des douze vacations par mois a été supprimée par une délibération du 15 décembre 2008 et un arrêté modificatif du 9 janvier 2009. Cette modification est toutefois sibylline puisque la délibération impose la production d'un état des vacations sans évoquer explicitement la suppression du plafond du nombre de vacation. Entre 2009 et 2013, le vacataire a ainsi été rémunéré entre 256 et 347 vacations par an, soit plus d'une par jour ouvré en moyenne.

La collectivité a justifié avoir déclaré le cumul de rémunération et de pension de l'intéressé à la caisse de retraite, en application des dispositions de l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui ont notamment pour objet de s'assurer que le montant brut de ses revenus d'activité n'excède pas le tiers du montant brut de sa pension, conformément à l'article L. 85 du même code. Cependant il ressort des pièces produites que les déclarations correspondantes n'auraient été effectuées que pour 2009 et 2010.

Une vacation se définit, selon la jurisprudence, comme l'exécution d'un acte déterminé et rémunéré, sans continuité dans le temps et sans subordination directe à l'autorité administrative. Ces conditions cumulatives ne sont pas remplies en l'espèce puisque les fonctions qu'occupe l'agent en cause correspondent à un besoin permanent du conseil départemental. La collectivité a d'ailleurs fait appel au même agent, durant toute la période. Le rapport annuel fait état « d'une mise à disposition auprès du DGA délégué aux routes, transports, forêts et affaires maritimes », impliquant une subordination juridique. Le lien contractuel entre l'intéressé et la collectivité présente les caractéristiques contractuelles énoncées à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁵².

La requalification de ce vacataire en agent non titulaire a comme conséquence de lui rendre opposable la limite d'âge de 65 ans en vigueur avant la réforme des retraites de 2010. La reconduction pendant douze ans du contrat conclu avec cet agent de plus de 70 ans est donc intervenue en violation des dispositions de l'article 6-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

Dès lors, c'est en toute irrégularité que cet ancien agent du département a été rémunéré pour les missions susmentionnées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé a apporté les pièces justifiant la réalité d'un service fait (suivi du contrat de projet 2007 et 2013 entre l'État et la région en matière de transport, suivi des liaisons TGV ou des dessertes en TER...).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont fait état de besoins spécifiques et ponctuels, pour une durée qui ne serait pas prévisible, afin de justifier le recours à un vacataire. Le caractère temporaire d'une mission réalisée de manière récurrente pendant douze années s'avère cependant très contestable. Le nouveau président du conseil départemental en fonction a indiqué qu'un terme avait été mis à ce dispositif.

Recommandation n° 4 : Supprimer les emplois inadaptés aux besoins et les rémunérations sans fondement juridique (communication, mission qualité du service public, conseiller technique du protocole...).

⁵² CE, 4 mai 2011, commune de Fourmies, requête n° 318644 et CE, 15 janvier 1997, Commune d'Harfleur, requête n° 141737.

7.4. Le pilotage des ressources humaines

Le taux de réalisation des dépenses de personnel, par rapport au budget primitif, varie entre 97 et 100 %.

Les prévisions budgétaires sont élaborées à partir des crédits inscrits l'année précédente, en tenant compte de « l'effet noria », c'est-à-dire en neutralisant les départs et en intégrant les nouveaux recrutements. Les impacts positifs du glissement vieillesse technicité, retraçant l'incidence sur la masse salariale des avancements (environ 1 M€), des dispositions réglementaires (reclassements statutaires, hausse des cotisations patronales, revalorisation des agents de la catégorie C et B en 2014 estimée à 900 000 €⁵³...) et les arbitrages de l'autorité territoriale (pilotage des heures supplémentaires, des frais de déplacements, des régimes indemnitaires...) sont ensuite évalués.

7.4.1. Des outils pertinents de gestion prévisionnelle des emplois

La gestion prévisionnelle des compétences et des emplois se décline selon plusieurs axes dans le dispositif « Compétences et ressources Var 2012 » puis à travers la mise en place, actuellement en cours, d'un projet d'administration.

A la suite du rapport produit par la chambre en 2011, une équipe de six agents, la Mission Emploi et Perspectives (MEP), dédiée à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, a été créée. Sa mission consiste à établir un diagnostic et à accompagner le changement organisationnel par le biais de différents outils.

Le premier outil a consisté à renforcer le pilotage des ressources humaines au niveau des entités administratives par l'élaboration de projets de direction et de service. L'objectif était d'identifier les missions, obligatoires et facultatives, les compétences associées, les perspectives et de définir les ressources nécessaires à leur évolution. Douze directions ont finalisé leurs projets. L'évaluation de la démarche, par le service des ressources humaines, souligne que ces documents traduisent davantage un état des lieux qu'ils ne reflètent de véritables projections de gestion des ressources et des compétences. Afin d'y remédier, la collectivité a mis en place des contrats d'équipe pour permettre « à chacun d'identifier son cadre d'intervention, les modalités d'organisation et de gestion, et les interactions et articulations nécessaires avec d'autres équipes ».

Le deuxième outil concerne les agents : les fiches de poste sont utilisées comme un outil managérial, notamment lors de l'entretien annuel d'évaluation. La MEP a initié un répertoire des cent-vingt-deux métiers de la collectivité. Cet outil facilite le pilotage des compétences et des besoins de formation, l'évaluation des besoins humains et l'orientation des parcours professionnels. La collectivité estime que « l'ensemble du personnel permanent de la collectif est aujourd'hui associé à une fonction repère ». Les missions ainsi définies pourraient être utilisées plus systématiquement dans le fichier paye et dans les organigrammes.

Le troisième levier est la gestion des postes faisant suite à l'établissement d'une cartographie des départs à la retraite. Le remplacement des départs à la retraite est conditionné par l'absence de possibilité de mutualisation et soumis à une validation du délégué concerné et du directeur général des services.

Le taux de vacances, indiquant le nombre de postes à pourvoir, et la durée frictionnelle de vacances, c'est-à-dire la durée moyenne de vacance des postes, constitueraient des indicateurs complémentaires utiles pour le pilotage de la masse salariale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a annoncé l'intégration prochaine de ces nouveaux indicateurs dans le dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

⁵³ Estimation exacte à 0,05 %.

7.4.2. Des affectations contestables et des procédures de recrutement perfectibles

Dans le cadre du contrôle, la chambre a analysé les conséquences au cours de la période examinée des recrutements réalisés antérieurement.

La procédure de recrutement en vigueur dans les services du département a été présentée lors d'une réunion du CTP du 28 novembre 2006.

Lors d'une vacance de poste, le besoin et les missions sont matérialisés par une fiche de poste. Les possibilités de reclassement, de résorption des agents en surnombre et de mobilité interne sont examinées en priorité depuis que le principe d'absence de renouvellement automatique des départs à la retraite a été posé par une note du directeur général des services du 5 janvier 2009. La demande est validée par le délégué concerné, sans que cette étape ne soit systématiquement formalisée⁵⁴. Selon l'ordonnateur, depuis 2013, un arbitrage par le comité de direction générale a lieu.

Un jury, auquel participe la direction des ressources humaines, sélectionne les candidats à partir d'une grille de critères. La candidature retenue est transmise au directeur général des services avec un avis justifiant son adéquation au poste. Le contrôle de la chambre a toutefois montré que, pour environ un quart des recrutements internes ayant concerné des chefs de service ou des responsables, la grille d'entretien n'avait pas été remplie.

En 2014, la moitié des postes vacants (119 postes) a été pourvue dans le cadre de la mobilité interne et l'autre moitié (118 postes) par des recrutements externes. Le recours à la mobilité interne favorise la bonne utilisation des compétences et facilite une réelle évolution des carrières.

Une publication tardive ou inexistante des emplois vacants

En vertu de l'article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, chaque nomination impose que l'emploi soit déclaré vacant. Une publicité est nécessaire, sous peine d'illégalité de la nomination, conformément aux dispositions de l'article 23-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'article 41 de cette même loi dispose que « lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade ». Cette disposition concerne tous les emplois vacants, y compris ceux pourvus par une mobilité interne.

L'archivage des arrêtés de vacances d'emploi par la collectivité est déficient, la simple conservation des références de l'arrêté étant insuffisante. Le recensement des agents recrutés est incomplet⁵⁵.

Sur les vingt-huit recrutements d'agents de catégorie A réalisés en 2014, la moitié soulève une difficulté. Dans deux cas (7 %), aucune publication n'a eu lieu. Dans douze cas (43 %), la publication a eu lieu quelques jours avant la date de la prise de poste alors que la jurisprudence administrative considère qu'un délai de vingt jours est insuffisant⁵⁶. Selon la collectivité, des offres d'emploi auraient été publiées sur son site internet avant ces dates.

⁵⁴ Sur l'exercice 2011, l'absence d'autorisation concerne quatre dossiers sur un échantillon de dix-neuf. Selon la collectivité, il s'agirait des seuls cas sur les 373 dossiers concernant cette année.

⁵⁵ La liste des agents recrutés transmise le 27 mars 2015 est incomplète : elle n'intègre pas deux agents. La liste des mobilités internes ne contient pas deux autres agents, appartenant à la famille d'un ancien président.

⁵⁶ CE, 16 juin 1997, n° 149088 et 157666.

Le département n'assure aucune publication pour les recrutements internes, en dépit des obligations législatives rappelées par le juge administratif⁵⁷. Alors que les agents non titulaires ne peuvent être recrutés sur des emplois permanents sans publication de vacances⁵⁸, un contractuel a été nommé au poste de directeur des affaires immobilières et du patrimoine. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné la cohérence de cette nomination eu égard à la connaissance des dossiers par cet agent. Il s'est néanmoins engagé à déclarer dorénavant vacant tout emploi à pourvoir, y compris pour les mobilités internes, et à régulariser la traçabilité de la publication des emplois.

En revanche, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a souligné le caractère inédit selon lui de la jurisprudence, datant de 2009, à laquelle se réfère la chambre, et contesté son interprétation. Le Conseil d'État considère pourtant explicitement qu'une mutation interne réalisée sans publicité préalable est affectée d'une « irrégularité de procédure ».

Des recommandations nombreuses

Durant l'exercice 2014, 676 candidatures ont été « recommandées⁵⁹ » par des élus ou des directeurs généraux. Selon le département, ces recommandations concerneraient 15 % des candidatures reçues.

Les recommandations des élus sont parfois décisives pour obtenir un poste⁶⁰. Ainsi, en 2014, une infirmière, placée pourtant dernière par un jury, a finalement été recrutée grâce à l'entremise du cabinet du président, ce dernier ayant transmis sa candidature. Le département fait valoir qu'à l'inverse, certaines candidatures recommandées n'ont pas été retenues.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur, qui se félicite de « l'attractivité » du département, et le nouveau président du conseil départemental, ont estimé que les recrutements de personnes recommandées seraient minoritaires.

Une prépondérance familiale

La présence de trois enfants des prédécesseurs de l'actuel président du conseil départemental (Maurice Arreckx, président de 1985 à 1994, Hubert Falco, président de 1994 à 2002 et Horace Lanfranchi, président de 2002 à 2015) dans les effectifs du département, durant la période sous contrôle, justifie que la chambre ait contrôlé leur carrière, y compris leurs différentes affectations et leur recrutement.

L'évaluation de la compétence de ces agents ne relève pas des missions de la chambre, qui ne formule donc sur ce point aucune observation. Elle rappelle toutefois que les recrutements doivent répondre aux principes fondamentaux posés par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen sur l'accès des citoyens aux emplois publics selon « leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les trois derniers ordonnateurs successivement en fonctions ont estimé que le recrutement familial serait un « constat sociologique général et intemporel » et que le refus de recruter tout individu apparenté à un élu méconnaîtrait également l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Selon eux, les recrutements des agents concernés n'auraient pas été réalisés au détriment « du mérite et de l'intérêt général ».

⁵⁷ CE, 11 août 2009, n° 309132.

⁵⁸ CE, 14 mars 1997, n° 143800.

⁵⁹ Selon la collectivité, le terme « recommandé » correspondrait seulement à une classification informatique.

⁶⁰ Dans le cadre d'un sondage, trois cas sur quarante-deux recrutements (pour les cadres A) et deux cas sur cinquante (pour les cadres C) ont été relevés.

La chambre souligne que le fait, pour un élu, de recruter des proches constitue une irrégularité grave. En réponse à une question parlementaire, le ministre de l'intérieur a ainsi rappelé que « s'agissant du cas où un maire souhaiterait recruter un parent, la voie contractuelle et celle du recrutement direct sans concours sont indissociables d'un risque pénal résultant de l'intérêt moral qu'aurait ce maire à recruter un membre de sa famille. En effet, il convient de faire une lecture combinée des dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale et celles résultant, d'une part, de l'article 432-12 du code pénal définissant la prise illégale d'intérêt et, d'autre part, de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales⁶¹, lesquelles tendent à écarter ce type de recrutement⁶² ». Cette analyse s'applique évidemment à toutes les catégories de collectivités locales, y compris les départements.

Or, force est de constater que les trois agents concernés ont rejoint les services du département du Var alors que leur père présidait cette collectivité. Deux d'entre eux ont bénéficié d'un recrutement direct sans concours et occupaient durant la période contrôlée par la chambre des emplois figurant parmi les plus élevés de la collectivité (directeur du patrimoine et des affaires immobilières pour l'un et DGA responsable de la mission chargée de la qualité du service public pour l'autre). Le troisième agent, qui a été recruté en 2006 en tant que fonctionnaire, a été chargé de mission de coordination du Pôle Provence Verte, chef de service de l'administration générale puis a été détaché en 2014 pour l'exercice d'un mandat électif.

Ces pratiques sont également éloignées des dispositions de l'article 2 de la nouvelle charte des élus, codifiée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, qui rappellent que « dans l'exercice impartial de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, direct ou indirect, ou tout autre intérêt particulier ». Le recrutement de ses enfants, par un élu, dans les services de la collectivité dont il est le président, constitue pour l'intéressé un intérêt personnel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux anciens ordonnateurs mis en cause se sont interrogés sur la compétence de la chambre, officiant dans le cadre d'un contrôle de gestion, pour formuler des observations sur les recrutements réalisés par la collectivité concernée. Il ne fait toutefois aucun doute que les dispositions précitées de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, aux termes desquelles « l'examen de la gestion [des collectivités territoriales et les établissements publics locaux relevant de la compétence des CRC] 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 », sont susceptibles de concerner la gestion des ressources humaines de ces collectivités et établissements, dans toutes ses dimensions, notamment les recrutements. Le même article fait certes interdiction aux chambres régionales des comptes de formuler des observations sur l'opportunité des objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné, mais en l'espèce, une observation concernant le choix des recrutements par l'autorité territoriale ne saurait être assimilée à une observation sur l'opportunité des objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

Cette situation, suffisamment rare pour que la chambre décide de la signaler, l'a également conduite à vérifier l'existence éventuelle de liens familiaux concernant les autres agents du département.

⁶¹ Aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

⁶² Question n° 75550 au Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée au JO, le 17 août 2010.

De fait, parmi les agents départementaux, hors assistantes familiales, le taux d'homonymie est de 36 %⁶³. Presque un cinquième des agents ont au moins deux autres homonymes dans la collectivité.

La collectivité souligne à juste titre que ce taux significatif d'homonymie peut s'expliquer par la taille de la collectivité, la prépondérance de patronymes régionaux ou les mariages entre agents déjà présents au sein de l'institution départementale.

Il s'avère cependant que certaines familles sont fortement représentées dans les effectifs du département. A titre d'illustration, l'ancien directeur des relations publiques a été, directement ou non, durant la période sous contrôle, le supérieur hiérarchique de son fils, de son beau-frère, de sa compagne et de la fille de celle-ci. Sa sœur est formellement rattachée à la direction générale des services mais est affectée à un équipement dont les autres agents relèvent de la direction de son frère. L'intéressée a contesté, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, tout lien hiérarchique avec celui-ci.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien directeur et le nouveau président du conseil départemental soutiennent que les recrutements, internes ou non, relèveraient seulement de l'autorité territoriale et de la direction des ressources humaines. En l'espèce, ils auraient été réalisés avant que le directeur ne soit nommé à son poste en 2010. Pourtant, la procédure de recrutement du département prévoit expressément que la direction se positionne sur un candidat. Or, l'intéressé était directeur adjoint, et responsable du protocole, dès le 4 juillet 2007, soit avant ou au moment de la quasi-totalité de ces mobilités.

Ainsi que l'ont également soutenu, dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée, le refus de recruter une personne apparentée à un fonctionnaire déjà en poste dans la collectivité est irrégulier. Pour d'évidentes raisons de déontologie, il convient toutefois d'éviter que la personne recrutée soit placée sous l'autorité directe ou indirecte de l'un de ses parents. C'est d'ailleurs pour cette raison que la mobilité de la sœur de l'ancien directeur des relations publiques, au sein de cette direction, a été refusée, au dernier moment, en 2011.

En dépit des compétences alléguées par les intéressés, que la chambre ne met pas en cause, ce regroupement familial est également suffisamment rare pour être signalé. Bien que les intéressés aient affirmé n'avoir tiré aucun avantage des liens familiaux qui les unissaient à leur supérieur hiérarchique, elle relève en effet d'une gestion contestable des ressources humaines de la collectivité.

Des nominations contestables

Outre des montages ingénieux permettant de contourner la réglementation, le contrôle de la chambre a mis en lumière plusieurs irrégularités ayant affecté des recrutements familiaux ou de fonctionnaires d'État.

1) La nomination en qualité de directeur du fils d'un ancien président grâce à l'octroi irrégulier d'un contrat à durée indéterminée

Le remplacement du directeur du patrimoine et des affaires immobilières, par son adjoint, le 16 septembre 2014, n'a fait l'objet d'aucune publication de vacance de poste. L'intéressé était préalablement adjoint au sein de cette direction depuis le 1^{er} juillet 2011, après avoir exercé des missions, entre le 1^{er} octobre 2007 et le 30 juin 2011, au sein de la délégation aux affaires juridiques, à la commande publique, au patrimoine et à la qualité, en charge des dossiers patrimoniaux. La situation actuelle de ce directeur a résulté d'irrégularités antérieures.

⁶³ A partir des bulletins de paye de décembre 2014, y compris les non-titulaires et les élus mais hors assistants familiaux.

Agent non titulaire sur emploi permanent, l'intéressé, fils d'un ancien président du conseil départemental, a en effet bénéficié de l'octroi irrégulier d'un contrat à durée indéterminée (CDI). Après avoir occupé dans les services du département des emplois saisonniers de 1996 à 2000, il est devenu collaborateur de cabinet en 2003, puis juriste en 2004, avant de signer un contrat à durée indéterminée le 4 juillet 2005.

La conclusion de ce contrat a été rendue possible par « le défaut de transposition de la directive⁶⁴ » n° 1999/70/CE du 28 juin 1999 facilitant la transformation en CDI des contrats à durée déterminée, alors même que la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique l'a retranscrite dans le droit français trois semaines après. Les conditions d'occupation à titre permanent d'un emploi permanent, fixées par les articles 13 et suivants de la loi du 26 juillet 2005, n'étaient pas réunies en l'espèce, comme l'a d'ailleurs confirmé le nouveau président du conseil départemental en réponse aux observations provisoires de la chambre. De surcroît, en dépit de l'affirmation contraire de la collectivité, qui n'est étayée par aucune pièce, le cursus universitaire en droit de l'intéressé ne le prédisposait pas à l'exercice de « compétences liées dans les domaines du tourisme et de l'aménagement du territoire » et ne répondait pas à l'exigence d'avoir passé des « diplômes d'études hautement spécialisées » qu'imposait la délibération du 6 avril 1995 pour recourir à un contractuel sur le poste de chargé de mission dans l'aménagement du territoire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que le principe de primauté des normes communautaires et d'effet direct des directives avait été appliqué en l'espèce. La chambre maintient pour sa part que l'application d'une directive qui n'avait pas été transposée depuis 2001 aux fins d'éviter d'avoir à respecter les dispositions contraignantes de la loi la transposant qui a été publiée quelques jours plus tard, apparaît comme un contournement de procédure.

L'ordonnateur a également relevé que le contrat avait été établi après avoir été « [transmis] de manière régulière au contrôle de légalité de la Préfecture » et alors qu'il n'avait « pas été déféré devant la justice administrative par le Préfet ». Pourtant, par courrier du 20 juillet 2005, le préfet a considéré que ce contrat était « entaché d'illégalité ».

2) La double position statutaire d'un agent

Le directeur général adjoint chargé de l'inspection générale des services a été détaché du ministère de l'intérieur, où il était directeur départemental des renseignements généraux, par arrêté du 3 avril 2006, jusqu'au 31 juillet 2013, date à laquelle il a fait valoir ses droits à la retraite. A l'arrêté portant fin de détachement du 20 juin 2013, a fait suite un contrat d'engagement sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint (DGA) daté du même jour.

Son corps d'origine ne permettait pas à l'agent concerné de bénéficier d'un détachement sur un poste de DGA d'un département de la strate du département du Var, en vertu de l'article 18 du décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, comme l'avait rappelé à l'intéressé et au département, la direction de l'administration de la police nationale du ministère de l'intérieur. Il pouvait y prétendre en qualité de contractuel, à condition toutefois d'avoir été préalablement placé en position de mise en disponibilité.

Cet agent a néanmoins été recruté comme directeur général adjoint contractuel, par contrat du 1^{er} mars 2006, au titre de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en position de détachement et non pas de disponibilité, comme l'a reconnu le ministère de l'intérieur⁶⁵.

⁶⁴ D'après un considérant du contrat d'engagement à durée indéterminée du 4 juillet 2005.

⁶⁵ En réponse à une communication adressée dans le cadre du présent contrôle par le Procureur général près la Cour des comptes au ministère de l'intérieur.

La position de détachement a permis à l'intéressé de bénéficier de l'évolution de sa carrière dans son corps d'origine.

Consciente de cette irrégularité et pour éviter tout recours, la direction des ressources humaines n'avait transmis au contrôle de légalité qu'une partie des pièces, à savoir le contrat mais pas l'arrêté de détachement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé et l'ordonnateur ont indiqué qu'ils n'avaient fait que suivre les instructions du ministère de l'intérieur et nié le caractère intentionnel de l'irrégularité constatée. Pourtant, le directeur de l'administration de la police nationale n'a donné son accord que pour un détachement et non pour un recrutement de l'intéressé sur un emploi fonctionnel et les consignes données aux services des ressources humaines du département, par courriel du 28 mars 2006, montrent sans ambiguïté le caractère intentionnel de la manœuvre.

C'est donc en toute connaissance de cause que la collectivité a manœuvré pour que l'agent bénéficie, dans des conditions irrégulières, des avantages des deux positions administratives susmentionnées.

De plus, la collectivité n'a pas justifié avoir déclaré au service des pensions le cumul de rémunération et de pension de l'intéressé, en application du dispositif prévu à l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour vérifier que conformément à l'article L. 85 du même code, le montant brut de ses revenus d'activité, par année civile, n'excédait pas le tiers du montant brut de sa pension. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à procéder à cette déclaration.

3) La nomination inadaptée de l'ancien payeur départemental

Ayant atteint l'âge de la retraite, le comptable en fonctions auprès de la collectivité du 7 juillet 2008 au 19 décembre 2010, a été embauché le 7 février 2011 pour trois mois dans le cadre d'un contrat d'engagement à durée déterminée. Il a été recruté « dans l'attente de la mise en place de la SPL⁶⁶ », dont il est ensuite devenu le directeur général. Le montant de sa rémunération, y compris les charges patronales, s'est élevé à 45 740 €. Selon l'intéressé, une partie en aurait été remboursée par la société publique.

Le département n'a pas non plus justifié avoir déclaré le cumul de rémunération et de pension de cet agent au service des pensions en application de l'article L. 86-1 du code des pensions civiles et militaires de retraite, pour s'assurer que conformément à l'article L. 85 du même code, le montant brut de ses revenus d'activité n'excédait pas le tiers du montant brut de sa pension⁶⁷.

Ce dispositif appelle trois observations :

- L'imprécision du contrat ne permet pas de s'assurer qu'ainsi que le juge administratif en rappelle l'obligation, l'emploi a été préalablement créé par l'assemblée délibérante en vertu de l'article 34 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984⁶⁸. Il est, de surcroît, difficile de vérifier que le niveau de la rémunération prévue par le contrat n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

- L'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 dispose qu'une collectivité peut « conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel ». Au cas d'espèce, trois contrats successifs ont été conclus avec l'ancien payeur départemental entre le 7 février et le 31 octobre 2011.

⁶⁶ Société publique locale.

⁶⁷ L'intéressé a toutefois apporté la preuve qu'il avait lui-même procédé à cette déclaration.

⁶⁸ CE, 14 juin 1993, commune de Sainte-Marie de la Réunion, n° 127692, CAA de Marseille, 22 février 2005, SAN Nord ouest de l'Etang de Berre, n° 03MA02246.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressé a fait valoir que seul le premier contrat relèverait de la collectivité, les deux autres ayant été réalisés au nom de la SPL. Pourtant, le département est bien le co-contractant des trois actes synallagmatiques.

- La commission de déontologie n'a pas été saisie, en contradiction avec l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, au motif, selon la collectivité, que, pour un agent du conseil départemental recruté par la SPL, la commission se serait déclarée incompétente. L'avis de la commission de déontologie n° TO/2012-178, produit par le département en réponse aux observations provisoires de la chambre à l'appui de ce raisonnement, apparaît toutefois difficilement transposable au cas d'espèce. En effet, l'incompétence alléguée dans l'avis invoqué résulte d'une confusion sur le statut juridique des sociétés publiques locales : il ne s'agit pas d'établissements publics ou de collectivités, comme évoqué dans l'avis, mais bien de sociétés privées relevant de l'article 1^{er} du décret modifié n° 2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie. Une lecture juridique de l'avis aurait donc permis à la collectivité de déduire qu'elle devait solliciter la commission de déontologie.

Le recrutement d'un agent par une société créée par le département qu'il avait la charge de contrôler en vertu du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, ne peut que susciter des interrogations sur l'application par le département des règles déontologiques.

En définitive, concernant la gestion des carrières et des recrutements, il conviendrait d'appliquer la réglementation et les procédures en vigueur, de mettre un terme aux interférences familiales ou interpersonnelles, et de respecter la réglementation sur le cumul des rémunérations d'activité et des pensions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, un ancien ordonnateur concerné a récusé l'existence d'interférences familiales ou interpersonnelles dans la gestion des ressources humaines de la collectivité en faisant valoir l'absence sur ce point de « démonstration reposant sur des preuves objectives ». Le nouveau président du conseil départemental a également récusé cette « appréciation subjective ». La chambre constate pourtant l'existence de ces interférences au regard de ce qui précède. Elle insiste en particulier sur la nécessité qu'il soit mis un terme définitif au recrutement, par la voie contractuelle ou par celle du recrutement direct sans concours, de personnes apparentées à des élus départementaux, compte tenu notamment des risques pénaux qui s'attachent à ces pratiques népotiques.

7.4.3. Une gestion discutable des carrières

La gestion des avancements est assurée dans des conditions relativement favorables aux intérêts des agents du département.

Les avancements de grade

L'avancement de grade s'effectue selon des critères d'ancienneté et par l'exercice de fonctions particulières, en prenant en compte la manière de servir de l'agent.

La nécessité de maîtriser sa masse salariale impose au département d'avoir un taux de promotion inférieur à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions exigées pour bénéficier d'une promotion. La collectivité a ainsi fait le choix de sélectionner les agents promouvables et donc de ne pas porter le taux de promotion à 100 %. Ce taux s'établit à 30 % pour les agents de catégorie A, 45 % pour les agents de catégorie B, 50 % pour certains agents

de catégorie C et 100 % pour les autres. Le taux moyen d'avancement s'est établi à 41,77 % en 2013⁶⁹.

Au sein des catégories C et B, respectivement 75 % et 50 % des postes sont pourvus en fonction de l'ancienneté dans le grade immédiatement inférieur, le reste relevant des propositions des directeurs et des délégués au regard, selon la collectivité, d'un argumentaire étayé. Les agents de catégorie A sont promus en fonction des missions réalisées. La totalité des agents lauréats des examens professionnels est promue.

La promotion interne a été très favorable à certains agents, dont l'actuelle directrice adjointe de l'association du personnel (Assovar), nommée attachée en 2010. En effet, à la suite de ses inscriptions successives sur la liste d'aptitude, elle a bénéficié d'avancements de grade comme adjoint administrative principal de 2^{ème} classe en 2000, adjoint administratif de 1^{ère} classe en 2001, rédacteur en 2004, rédacteur principal en 2007, rédacteur en chef en 2008, puis attaché en 2010. Cette évolution de carrière remarquable a résulté d'une application erronée de la réglementation.

L'inscription de l'intéressée sur la liste d'aptitude au grade de rédacteur, arrêtée au 3 novembre 2004, nécessitait qu'elle justifie de quinze ans de services effectifs, en position d'activité ou de détachement dans un emploi d'une collectivité territoriale, en vertu de l'article 5 du décret n° 95-25 du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, applicable à l'époque. Au cas d'espèce, l'agent n'avait été détaché (en 1997), avant d'être intégré (en 1999) en collectivité territoriale, que sept ans avant son inscription sur la liste d'aptitude (2004).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont contesté cette irrégularité au motif que quinze années en tant que fonctionnaire suffiraient pour être éligible. Toutefois, contrairement à ce qu'a indiqué l'ordonnateur en fonction, les services antérieurs de l'intéressé ne peuvent être assimilés à des services effectifs dans la collectivité. En effet l'article 5 du décret susvisé prévoit expressément que ces quinze années doivent être passées « dans un emploi d'une collectivité territoriale ». Les années passées au sein de la fonction publique d'État ne peuvent donc être comptabilisées.

L'ancien ordonnateur soutient également que le reste de la carrière de l'intéressée ne saurait faire l'objet d'observations critiques. En bénéficiant de six avancements en dix ans, alors que le taux d'avancement est de 45 % pour les agents de catégories B et de 50 % pour certains agents de catégorie C, la carrière de l'agent concerné a pourtant indubitablement été favorisée.

Les avancements d'échelon

Le contrôle de la chambre a montré que les ingénieurs et les attachés en fonctions dans les services du département bénéficiaient d'un avancement d'échelon à la durée minimum, ce qui représente un gain de six ans sur une carrière par rapport à un avancement à la durée maximum.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que l'avancement d'échelon à la durée maximale était appliqué de manière exceptionnelle.

En considérant que chaque agent effectue sa carrière au département, à partir du 1^{er} janvier 2010, le surcoût de l'avancement minimal pour les 158 ingénieurs de la collectivité est de 152 622 €, lissé sur environ quarante ans⁷⁰. Pour les 277 attachés, ce coût, lissé sur environ quarante ans, est de 393 556 €.

⁶⁹ CTP du 4 février 2014.

⁷⁰ Calcul réalisé avec l'indice en vigueur au 1^{er} janvier 2010, hors modification du point d'indice au 1^{er} juillet 2010 de 4,61 à 4,63, par le décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010. Le traitement annuel moyen des ingénieurs est de 26 758 €. Le gain cumulé de l'avancement minimum sur toute la carrière représente 3,61 % de leur rémunération. $152\,622 = 26\,758 \times 3,61 \% \times 158$. Pour les attachés, le traitement annuel moyen est de 27 588 € et le gain cumulé de 5,15 %.

La titularisation des contractuels

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, fixe les conditions de résorption de l'emploi précaire. Vingt-trois agents ont obtenu un contrat à durée indéterminée en remplissant les conditions d'ancienneté requises⁷¹.

Le décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application du chapitre II du titre I de la loi du 12 mars 2012 a concerné cinquante-six agents contractuels. Quatorze contractuels relevant de la catégorie C ont été titularisés, à juste titre, sans sélection professionnelle. Sur les quarante-deux agents de catégorie B ou A, éligibles au dispositif, vingt-trois ont été retenus, à la suite de leur réussite à l'examen professionnel.

La chambre rappelle que le dispositif de résorption de l'emploi précaire n'est opérant qu'en limitant le recours aux contractuels à durée déterminée. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que le taux d'agents non-titulaires était de 10 % et qu'il se situait à un niveau inférieur à la moyenne constatée au sein de la fonction publique territoriale.

8. LES REMUNERATIONS ET LES AVANTAGES DES AGENTS

Depuis le dernier rapport d'observations de la chambre, produit en 2011, la direction des ressources humaines s'est efforcée d'harmoniser l'octroi des primes, de limiter le recours aux heures supplémentaires et d'améliorer l'encadrement du temps de travail.

Durant l'instruction, cent-quarante-neuf dossiers individuels ont été consultés, concernant des agents répartis dans toutes les directions et relevant de tous les cadres d'emploi. Les investigations réalisées ont toutefois été plus particulièrement ciblées sur les agents ayant une rémunération mensuelle supérieure à 4 000 € nets.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a indiqué que les constats et analyses ci-après présentés à la suite de ces vérifications ne relèveraient « aucunement de la période de contrôle » retenue par la chambre (exercices 2009 et suivants) et que la juridiction serait donc non fondée à les formuler. La chambre souligne que les observations correspondantes, concernant notamment le temps de travail et le régime indemnitaire des agents départementaux, portent sur des faits constatés durant la période examinée, et que la circonstance que les origines des anomalies et irrégularités constatées soient anciennes n'interdit en rien à la chambre de les signaler et de recommander qu'il y soit mis fin.

8.1. Le temps de travail

Aux termes de la délibération du 26 octobre 2001, la durée de travail est de 35 heures hebdomadaires réparties sur quatre jours et demi de travail ou, selon la charge de travail, alternativement une semaine de quatre jours et une de cinq jours. La journée ou demi-journée prise doit être fixe et notée sur le planning horaire.

Les agents travaillant en unité territoriale sociale et au centre départemental de l'enfance bénéficient de trois jours supplémentaires de congés au titre des « sujétions spéciales liées au travail dans le secteur social », en application de l'article 2 de décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁷¹ Six ans sur les huit dernières années pour les agents âgés de moins de 55 ans et 4 ans sur les 6 dernières années pour les agents âgés de plus de 55 ans.

8.1.1. Une durée de travail inférieure à la durée légale

Le temps travaillé, de 1 544 heures, est annualisé mais reste irrégulier au regard des 1 607 heures de travail effectif imposées par le décret modifié n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État. Cette durée correspond à un plancher, ainsi que l'a précisé la jurisprudence du Conseil d'État⁷².

Conformément à une note de service du 19 décembre 2013, les agents du département bénéficient de vingt-neuf jours de congés. Le décret modifié n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose que la durée des congés annuels s'élève à cinq fois les obligations hebdomadaires de service, auxquels s'ajoutent deux jours supplémentaires lorsque huit jours de congés sont pris entre le 1^{er} mai et le 31 octobre. Il résulte de ces dispositions qu'alors que les congés annuels devraient s'élever à vingt-sept jours, la collectivité accorde à ses agents deux jours non réglementaires. Au regard du salaire journalier moyen constaté au sein de la collectivité, le coût pour le département de cette irrégularité peut être estimé à 1,7 M€ par an⁷³.

Par ailleurs, des jours d'anciennetés sont alloués à hauteur d'un jour au bout de dix ans puis d'un jour tous les cinq ans, soit sept jours supplémentaires pour un agent ayant effectué toute sa carrière dans les services du département. Au regard de l'ancienneté moyenne et du salaire journalier moyen des agents, le coût pour le département de cet avantage également irrégulier peut être estimé à 0,8 M€ par an⁷⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a fait valoir que ces avantages correspondent à des acquis sociaux. Cette position est cependant contraire à la jurisprudence. Il n'existe en effet aucun droit acquis au maintien d'une attribution de congés supplémentaires fondée sur un usage de l'administration⁷⁵.

Le président du conseil départemental accorde en outre chaque année aux agents de la collectivité sept jours de congés supplémentaires, réduisant encore davantage la durée de travail. Le coût pour la collectivité de cet avantage également irrégulier peut être estimé à 6,1 M€ par an⁷⁶.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que les jours ainsi accordés ne seraient pas strictement des congés puisqu'ils sont imposés aux agents par l'autorité territoriale et non récupérables. Il n'en reste pas moins que leur octroi a pour effet de réduire encore davantage la durée annuelle de travail des agents départementaux. La chambre prend bonne note de l'intention manifestée par l'ordonnateur de limiter ces « jours de fermeture » aux seules journées de « pont » (soit 3 à 4 jours) en 2016, mais l'invite à supprimer l'intégralité des jours de congés dont le département fait irrégulièrement bénéficier ses agents.

⁷² CE, Fédération nationale Interco CFDT – Syndicat CFDT Interco des Pyrénées Atlantiques, 9 octobre 2002.

⁷³ Le laboratoire, le centre départemental de l'enfance et les assistants familiaux sont exclus du périmètre. Les saisonniers, représentant 4 % des effectifs, sont comptabilisés. Le salaire moyen annuel brut et les charges patronales s'élève en 2014 à 41 927 € pour 215 jours de travail. Le coût journalier moyen s'élève à 195 € et la collectivité compte environ 4 500 ETP, qui bénéficient de 9 000 jours de congés indus.

⁷⁴ Il ressort du rapport sur l'état de la collectivité de 2013 que 26 % de ses agents ont une ancienneté entre 9 et 14 ans et disposeraient d'un jour de congés supplémentaires, que 16,85 % ayant une ancienneté comprise entre 15 et 24 ans bénéficieraient d'au moins deux jours de congés supplémentaires et que 7,82 % ayant une ancienneté de plus de 25 ans bénéficieraient d'au moins quatre jours de congés supplémentaires. Le département comptant 4 500 ETP, 1 170 jours supplémentaires seraient accordés aux agents entre 9 et 14 ans d'ancienneté, 1 520 jours supplémentaires seraient accordés aux agents ayant entre 15 et 24 ans d'ancienneté et 1 410 jours supplémentaires seraient accordés aux agents de plus de 24 ans d'ancienneté, soit au total 4 100 jours de congés indus.

⁷⁵ CAA Bordeaux, 11 oct. 1999, n° 96BX01945.

⁷⁶ Coût journalier moyen de 195 € pour 4 500 ETP. Concerne 31 500 jours de congés indus.

D'autres autorisations d'absences sont accordées pour évènements familiaux, fêtes religieuses... Certains agents disposent de congés supplémentaires au-delà de la durée prévue dans la note du 19 décembre 2013. Ainsi, six jours et demi ont été accordés à un agent de la direction des relations publiques pour des concours et examens au lieu des cinq possibles⁷⁷.

Toutes choses égales par ailleurs, le coût structurel annuel pour la collectivité de cet ensemble d'avantages irréguliers s'élève à 8,6 M€. La chambre avait observé en 2006 qu'au minimum 230 000 heures de travail, représentant quelque 150 emplois à temps plein, étaient non effectuées. En 2014, les agents ont travaillé 215 jours au lieu des 224 jours ouvrés⁷⁸, ce qui représente un minimum de 284 000 heures de travail non effectuées, en hausse de 24 % par rapport à 2006, soit l'équivalent de près de 180 emplois à temps plein.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné le caractère théorique du calcul de la chambre dans la mesure où de nombreux cadres travaillent plus de 35 heures par semaine. La chambre relève cependant que ce temps de travail supplémentaire a été neutralisé par l'octroi aux intéressés, jusqu'au 31 décembre 2013, de 23 journées d'« aménagement et réduction du temps de travail » (ARTT).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur s'est dit « surpris des divergences de points de vue entre le présent rapport et les rapports précédents ». Pourtant, le rapport sur la situation financière et la gestion prévisionnelle des ressources humaines du département du Var, pour les exercices 2003 à 2011, que la chambre a rendu public en 2011, avait déjà souligné que la durée annuelle de travail des agents de la collectivité était « nettement inférieure aux 1 607 heures requis par les textes ».

8.1.2. Une mise en place tardive du compte épargne temps

Le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels du fonctionnaire territorial dispose que les congés dus pour une année de service accomplie ne peuvent se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle accordée par l'autorité territoriale. En ce qui concerne le département du Var, l'exception est devenue la règle, comme l'avait déjà relevé la chambre dans son rapport de 2006.

Par délibération du 13 décembre 2013, le département a mis en place très tardivement, le 1^{er} janvier 2014, le compte épargne temps (CET) pourtant de droit en vertu du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps modifié par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010. La collectivité justifie ce délai de mise en œuvre par l'absence, à l'époque, d'informatisation des congés et par des difficultés réglementaires. Au 31 décembre 2014, le nombre de journées intégrées dans le CET était de 9 454 jours.

Le compte épargne-temps est alimenté par le report des congés sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année ne puisse être inférieur à vingt en vertu de l'article 3 du décret susmentionné du 26 août 2004. Sur l'année 2014, cent vingt-et-un agents ont pris un nombre de congés inférieur à ce seuil, sans que cette situation ne puisse s'expliquer par des congés de maladie. Le nouveau président du conseil départemental a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que ces anomalies résulteraient d'erreurs « de manipulation humaine », ce qui met en lumière le manque de fiabilité de la comptabilisation des congés.

⁷⁷ En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité évoque 5 jours (les 18, 20, 23, 24 et 26 juin 2014) mais omet d'ajouter le 30 juin et une demi-journée le 1^{er} juillet 2014, selon le fichier constitué par le département le 5 mars 2015. Il s'agit d'un membre de la famille de l'ancien directeur des relations publiques.

⁷⁸ 104 week-ends, 10 jours fériés, 27 jours de congés légaux, y compris le fractionnement et 9 jours de congés indus, sans prendre en compte les jours d'ancienneté. ETP : 4 500. Un jour de congés est comptabilisé pour 7 heures.

Des agents mis à disposition ont vu leur CET alimenté par le département alors que leur position implique une gestion de leurs congés par leur organisme d'accueil, en vertu de l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

La chambre rappelle que l'instruction budgétaire et comptable M 52, complétée par l'arrêté du 9 décembre 2014, imposent de comptabiliser des provisions pour la mise en œuvre du compte épargne-temps afin de « couvrir le coût que la collectivité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...) ».

Un report jusqu'au 31 mars

Par note du 19 décembre 2013 du directeur général des services, les agents sont autorisés à utiliser leurs congés de l'année précédente jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Sur l'exercice 2014, cette facilité a porté sur 25 267 jours, soit l'équivalent de 267 % du CET, qui n'ont pas été comptabilisés.

Ce dispositif aurait pour objectif d'éviter de conserver des CET pléthoriques. Il contrevient toutefois au principe d'annualité des congés et en complexifie le contrôle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir qu'au-delà de la date du 31 mars, les congés restant de l'année précédente sont supprimés. La chambre observe cependant que ce dispositif institutionnalise un report que la réglementation n'autorise qu'à titre exceptionnel.

Une incertitude sur la réalité des congés comptabilisés

Il apparaît que, sur l'exercice 2014, 137 agents, dont 78 relèvent de la direction des relations publiques, et notamment les gardiens, n'auraient pris aucun congé. Le nouveau président du conseil départemental a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les gardiens notamment disposent d'un cycle de travail spécifique qui ne permet pas de saisir leurs congés dans le logiciel dédié. La chambre n'est pas convaincue par une explication signifiant, au mieux, que la collectivité n'a pas de vision consolidée et n'assure pas la traçabilité des congés pris.

Cette absence de congés soulève la question de la réalité de leur suivi. Selon le département, les récupérations justifieraient cette absence de congés. La collectivité ajoute que depuis 2014, à défaut d'être inscrits au CET, les jours non pris seraient perdus pour les agents.

8.1.3. Un reliquat irrégulier d'environ 75 000 jours de congés

Le CET est limité à soixante jours de congés. Pour contourner ce plafond, la collectivité conserve un reliquat de congés issu du dispositif antérieur. Il représente 74 616 jours concernant 2 859 agents au 31 décembre 2014. La collectivité souligne, à juste titre, qu'une partie de ces agents bénéficient d'un report de congés du fait de leur congés de maladie, en application de la jurisprudence européenne⁷⁹. Cette situation ne peut cependant expliquer la totalité des reports. Compte tenu du montant moyen du salaire journalier brut, y compris les charges patronales, des agents de la collectivité, le montant de ces engagements hors bilan peut être estimé à 14,6 M€.

⁷⁹ CJCE, 20 janvier 2009, n° C-520/06 et C-350/06.

Il apparaît que 286 agents disposent d'un reliquat supérieur à soixante jours. De surcroît, avec plus de 215 jours de congés conservés, quatorze agents, dont la moitié relève de la direction des relations publiques, pourraient être rémunérés presque une année sans assurer aucun travail. Pour le département, les reclassements nombreux ou les reports de congés suite à des maladies expliquent la prépondérance de cette direction dans les bénéficiaires des reliquats de congés. Une organisation plus adaptée du travail des agents concernés, notamment des chauffeurs, aurait cependant permis d'éviter un cumul de congés sans nécessité de service.

Contrairement à ce qu'ont soutenu les ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, le maintien de ce reliquat ne peut être considéré comme un droit acquis. En effet leurs réponses n'en apportent pas la démonstration juridique.

Il ne s'agit pas d'un « droit collectivement acquis », au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, puisque le dispositif, datant de 1999, est postérieur à ladite-loi. Le Conseil d'État rappelle de surcroît « qu'un fonctionnaire n'a aucun droit au report des congés annuels qu'il n'aurait pas pris au cours d'une année ; qu'il peut seulement y être autorisé exceptionnellement par le chef de service lorsque ce dernier l'estime nécessaire et que l'intérêt du service n'y fait pas obstacle⁸⁰ » et que la prise en compte, dans le calcul des droits à jours de congés supplémentaires, des congés de l'année précédente qui ont pu être reportés, ne s'impose pas⁸¹. L'usage de l'administration ne saurait fonder un droit acquis⁸², d'autant, qu'au cas d'espèce, ce droit se fonde sur des congés irréguliers, parfois anciens, sans certitude sur l'effectivité du contrôle réalisé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a indiqué vouloir résorber ce reliquat sur une période de trois à cinq ans. La chambre note que cet objectif sera difficile à atteindre dans le respect des dispositions de l'article 4 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux qui, sauf exceptions, interdisent la prise de congés sur une durée excédant trente et un jours consécutifs. Le maintien de ce reliquat est d'autant plus discutable que les agents disposent déjà d'un nombre supplémentaire de congés au regard de la réglementation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a fait valoir que le département aurait été en quelque sorte « un précurseur en matière de compte épargne temps », le dispositif de reliquat qu'il a mis en place garantissant selon lui souplesse et « efficacité du service public ». Si la chambre ne conteste pas que le dispositif mis en place est particulièrement souple, elle doute en revanche de son efficacité du point de vue du service public.

Un départ à la retraite irrégulier

A compter du 12 janvier 2015, l'ancien directeur des relations publiques a été nommé « conseiller technique expert en protocole » au sein de la délégation générale « ressources ». Dans les faits, il utilise son reliquat de congés. Cette situation est irrégulière puisqu'elle revient à rémunérer un agent sans service fait.

Le report automatique des congés sur plusieurs années est irrégulier. Le décret susmentionné du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précise que « le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale ». La reconduction ne saurait donc être systématique.

⁸⁰ CE, 30 décembre 2009, n° 306297.

⁸¹ CE, 19 novembre 2008, n° 299192.

⁸² CAA Bordeaux, 11 octobre 1999, n°96BX01945.

De surcroît, seuls les « congés dus pour une année de service » peuvent être reportés, soit au maximum les vingt-sept jours légaux. Enfin, les reports ne peuvent se cumuler au-delà du plafond de soixante jours prévu par l'arrêté ministériel du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps.

Comme le rappelle le juge administratif, dans l'hypothèse d'un départ à la retraite, l'interdiction de report automatique de congés annuels « non pris d'une année sur l'autre ne peut être écartée qu'à condition de démontrer que l'agent concerné s'est trouvé dans l'impossibilité de solder ses congés avant son départ à la retraite en raison d'une décision illégale ou d'un comportement fautif de l'administration »⁸³. Au cas d'espèce, aucune décision illégale ou comportement fautif de l'administration n'est démontrée. Le départ anticipé à la retraite de l'agent concerné par le cumul de ses reliquats de congés non soldé durant sa carrière est donc irrégulier.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a soutenu que cet agent « effectu[ait] certaines expertises en matière de protocole et produit à ce titre des documents », ce qui est discutable. En effet, un agent ne peut être à la fois en congés et réaliser des expertises, dont l'ordonnateur n'a par ailleurs pas produit de preuves de l'existence à l'appui de sa réponse. Au demeurant, en sens inverse, l'intéressé a signalé que « le besoin de faire appel à [ses] connaissances [n'était] pas apparu depuis [sa nomination comme conseiller technique] à [sa] hiérarchie ». Un doute persiste donc sur la réalité du service fait par cet agent.

8.1.4. *Un absentéisme suivi*

Le taux d'absentéisme du département, portant sur les congés maladie et parentaux, s'élevait à 12,33 % en 2013.

	2011			2012			2013			Evolution		
	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T
Maladie	110 084	3 965	114 049	106 968	3 715	110 683	107 998	4 454	112 452	-2086	489	-1597
dont :												
<i>Maladie ordinaire</i>	40 740	2 323	43 063	39 299	2 743	42 042	39 615	2 738	42 353	-1 125	415	-710
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	59 808	892	60 700	57 472	686	58 158	56 641	338	56 979	-3 167	-554	-3 721
<i>Accidents du travail</i>	9 536	750	10 286	10 197	286	10 483	11 742	1 378	13 120	2 206	628	2 834
Maternité, paternité, adoption	10 153	410	10 563	8 491	326	8 817	7 627	405	8 032	-2526	-5	-2531
Autres formes absences	6 946	423	7 369	7 077	473	7 550	7 728	410	8 138	782	-13	769
Total jours d'absence	127 183	4 798	131 981	122 536	4 514	127 050	123 353	5 269	128 622	-3 830	471	-3 359
Total effectif équivalents temps plein	4 371,20			4 444,90			4 543,60					
Nombre de jours ouverts, hors congés	214			214			215					
Taux global	13,60	0,51	14,11	12,88	0,47	13,36	12,63	0,54	13,17			
Taux d'absentéisme	12,85	0,47	13,32	12,14	0,42	12,56	11,84	0,50	12,33			
<i>Tit : titulaires ; NT : non titulaires ; T : total.</i>												
<i>Sources : rapports sur l'état de la collectivité et CRC</i>												

D'après le département, l'absentéisme est marqué par une augmentation de la gravité des absences de travail pour raison de santé.

La gestion de l'absentéisme, par la promotion des actions de santé au travail, est un enjeu identifié par la collectivité dans un contexte de vieillissement de ses agents, employés sur des métiers principalement techniques et à forte pénibilité.

⁸³ CAA Paris, 17 juin 2014, n° 10PA06021.

8.2. Le régime indemnitaire

Les dépenses indemnitaires se sont élevées à 34,3 M€ en 2014. Elles ont progressé de 0,9% par an en moyenne depuis 2009.

Selon la collectivité, l'attribution du régime indemnitaire se fait en fonction des missions exercées et de l'expertise des agents. Le nouveau président du conseil départemental indique qu'elle constituerait un levier managérial. Seule l'indemnité de fonction et de résultat est soumise à une évaluation de la performance des agents.

8.2.1. Une attribution généreuse des primes

Un effort a été réalisé pour harmoniser les conditions d'attribution des indemnités selon les fonctions dévolues aux agents⁸⁴. A ce titre, la direction des relations publiques a établi une homogénéisation des taux d'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de la nouvelle bonification indiciaire, avec toutefois une cohérence perfectible et sans mettre en cause les situations acquises.

Ainsi, alors que les soixante-huit agents de sécurité disposent d'un taux d'IAT fixé à 7, quatorze agents disposent d'un taux de 8. Selon la collectivité, il s'agit d'agents ayant des responsabilités particulières ou disposant d'une compensation du fait d'un régime antérieur plus favorable, mais cette dernière catégorie serait « en voie d'extinction ». A l'inverse, les trente-quatre hôtes d'accueil ont obtenu un taux d'IAT de 8, harmonisé avec celui des deux seuls agents bénéficiant déjà de ce niveau.

L'indemnité d'administration et de technicité (IAT)

En vertu d'une délibération du 19 avril 2004, l'IAT est attribuée selon un montant de référence annuel fixé par cadre d'emploi et un coefficient multiplicateur de 0 à 8.

Au sein des services du département, le coefficient minimum est de 5, ce qui limite la modulation selon « la manière de servir de l'agent » et les fonctions qu'il exerce prévue par l'article 5 du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité.

Pour un adjoint administratif de 2^{ème} classe, passer d'un coefficient de 0 à 5 entraîne un gain annuel de 2 348,35 € et de 5 à 8 un gain annuel de 1 409,01 €. Pour le département, l'amplitude potentielle n'est donc pas de 3 757,36 € mais de seulement 1 409,01 €.

Ainsi la collectivité n'utilise pas pleinement le levier managérial que constitue la modulation de cette prime.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI, instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 modifiée, s'applique aux emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière, et se traduit par l'attribution à leurs titulaires de points d'indices majorés. En vertu du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire, celle-ci cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit.

En l'attribuant à 2 579 agents en 2014, soit 54 % de ses agents titulaires, le département a retenu une lecture extensive des missions impliquant une technicité ou une responsabilité, pourtant listées de manière restrictive par le décret susmentionné du 3 juillet 2006. Le coût annuel pour la collectivité de cette lecture extensive du dispositif est de 2,1 M€, soit 2 % du montant total des charges du personnel titulaire.

⁸⁴ Exemple : dans la filière technique pour l'indemnité spécifique de service et la prime de service et de rendement.

Pour la collectivité, il est habituel d'attribuer la NBI aux attachés puisque 96 %, soit 264 agents sur 277, la perçoivent. Les agents mis à disposition auprès de l'association du personnel bénéficient tous de la NBI. Quatre contractuels la perçoivent alors qu'ils ne sont pas éligibles. Le constat figurant déjà dans le rapport d'observations définitives sur la gestion du département que la CRC a produit en 2006 n'a donc pas permis de changer les pratiques de la collectivité sur ce point.

La gestion de la NBI s'avère laxiste, comme en atteste le nombre important de rattrapages accordés. A titre d'exemple, un agent a perçu, sur un mois, une NBI de 990 points au lieu de 10 points, soit 99 mois de régularisation, c'est-à-dire plus de 8 ans. Les points de NBI prévus dans l'arrêté diffèrent parfois du montant attribué. Dans de nombreux cas, le nombre de points de NBI varie d'un mois sur l'autre, ce qui manifeste un défaut de contrôle de la paye.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que les erreurs ou variations constatés relèveraient de difficultés informatiques. Pourtant, une assistante de direction, nommée attachée, bénéficie d'une NBI sans disposer de technicité particulière ou exercer des fonctions d'encadrement. Selon une annotation figurant dans le dossier de l'intéressée, elle bénéficie de cette indemnité « comme tous les attachés de la collectivité » et parce qu'il « s'agit d'une coutume ».

L'actualisation, par la direction des ressources humaines, de l'attribution de la NBI, au regard des missions effectuées, s'avère donc insuffisante. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a manifesté son intention de corriger les situations irrégulières et d'instituer des blocages informatiques empêchant l'octroi de la NBI dans des situations incompatibles. A ce jour, le contrôle réalisé ne peut donc être qualifié de réellement effectif.

8.2.2. Des primes irrégulières

Plusieurs primes attribuées aux agents départementaux n'ont pas de fondements juridiques, en contradiction avec l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui impose que les indemnités soient « instituées par un texte législatif ou réglementaire ».

La prime de fin d'année

L'attribution d'un complément forfaitaire de rémunération, de 3 500 à 6 000 francs, anciennement appelé « prime du conseil général », a été décidée par une délibération du 24 juin 1982 au bénéfice des fonctionnaires de l'État mis à disposition du département. Par délibération du 6 décembre 1999, cette prime a été revalorisée pour s'inscrire dans une échelle de 7 600 à 11 000 francs. Les dépenses correspondantes ont atteint 1 M€ en 2014. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à ne plus la revaloriser.

Depuis une délibération du 23 novembre 1998, ces compléments de rémunération constituent la « prime de fin d'année » des agents dont les grades et filières (filière technique, administrateurs territoriaux...) n'ouvrent pas droit à l'octroi de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuellement en fonctions a confirmé que cette prime avait été instituée « par équivalence à l'indemnité d'exercice de missions des préfectures », au profit des agents non éligibles à l'IEMP. Cette pratique conduit la collectivité à s'exonérer des conditions réglementaires d'octroi de l'IEMP.

De surcroît, la revalorisation et l'extension du bénéfice de la prime aux agents de certains cadres d'emploi (notamment les administrateurs) ont été réalisées dans des conditions irrégulières. Aux termes de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de ce texte sont maintenus au profit de l'ensemble des agents concernés. Bien que l'ordonnateur le conteste, le département a supprimé l'antériorité prévue par la réglementation et rendu la prime irrégulière lorsqu'il a procédé à sa revalorisation et étendu son champ d'application.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successivement en fonctions au cours de la période examinée ont fait valoir que les précédents rapports de la juridiction n'avaient pas invalidé le dispositif. Pourtant, le rapport concernant la gestion du département pour les exercices 1986 à 1994 avait souligné que la prime n'était « pas conforme aux textes », du fait d'un montant excessif. Sans tenir compte de cette observation, le département en a par la suite irrégulièrement étendu le champ d'application, puis l'a revalorisée dans des conditions également irrégulières par délibération du 6 décembre 1999. La circonstance, soulignée par les ordonnateurs, que la prime n'ait plus fait l'objet de modification depuis lors ne la rend pas pour autant régulière. Ainsi, la prime n'est fondée sur aucun texte réglementaire et ne constitue plus un avantage collectivement acquis au sens de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984.

La prime informatique

Le département dispose d'un centre automatisé de traitement de l'information et accorde, par délibération du 3 avril 2002, une prime informatique « aux agents dont la qualification informatique a été reconnue par concours à options informatiques ou par voie d'examens professionnels ».

Le décret modifié n° 71-343 du 29 avril 1971 relatif aux fonctions et au régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État et des établissements publics affectés au traitement de l'information étant ancien, le département a entrepris, par délibération du 28 juillet 2014, de clarifier les missions dont l'exercice rend ceux qui les réalisent éligibles à cette prime.

Soixante-et-onze agents bénéficient de la prime informatique dont trente-deux dépendent de la direction des collèges et de l'éducation et vingt-six de la direction des technologies et des systèmes d'information. Les dépenses correspondantes se sont élevées à environ 210 000 € en 2014.

En vertu de l'article 2 du décret susmentionné du 29 avril 1971, un chef de projet participant « à l'élaboration du cahier des charges des applications dans le cadre d'un système informatique », animant, coordonnant et suivant « les travaux relatifs à sa mise en œuvre et à son actualisation » peut en être bénéficiaire.

Le département se fonde sur cette disposition pour justifier l'octroi de la prime informatique à certains chefs de projets, dont le directeur général adjoint aux solidarités, qui a bénéficié d'une prime de 420 € par mois. Cette attribution est toutefois irrégulière. En effet, d'une part, l'intéressé n'a participé de manière effective à l'élaboration d'aucun cahier des charges et il n'exerce pas ses fonctions au sein d'un centre de traitement de l'information. D'autre part, aucune pièce ne confirme la qualification informatique de l'agent concerné.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné que la fin du développement de l'application informatique relative aux compétences sociales avait entraîné « l'interruption du versement de cette prime » au directeur général adjoint concerné. Il n'en demeure pas moins que l'octroi à cet agent de la prime informatique était irrégulier.

Les frais de représentation

Par délibérations du 2 mai 2005 et du 19 mai 2014 prises en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, le département accorde au directeur général des services et à sept directeurs adjoints une indemnité forfaitaire de frais de représentation correspondant à 12 % de leur traitement brut indiciaire.

Dans le respect du principe de parité, le niveau de remboursement des frais des directeurs départementaux correspond à celui des sous-préfets affectés en poste territorial⁸⁵. En vertu de l'arrêté ministériel du 18 octobre 2004, le montant annuel du remboursement est plafonné à 6 840 €. En 2013, la moitié des huit bénéficiaires ont dépassé ce plafond de 154,32 à 1 627,92 € suivant les cas. En 2014, trois directeurs généraux l'ont dépassé de 214,02 € à 401,04 €. Le département a justifié le remboursement des versements indus, par les tiers concernés, à la suite des observations provisoires de la chambre.

A compter du 1^{er} novembre 2014, l'adjoint au directeur général des services a bénéficié de cette prime, d'un montant mensuel de 535,08 €. En l'absence de délibération, ces versements sont irréguliers. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait savoir que ces versements avaient été autorisés par délibération du 14 septembre 2015.

La circulaire du 20 décembre 1999⁸⁶ précise que « le bénéfice d'avantages en nature ne peut se concevoir que dans des conditions absolues de rigueur, de transparence et de mesure ». Un déficit de rigueur apparaît lorsque la collectivité alloue à la directrice générale adjointe chargée de la mission qualité des services publics, des frais de représentation à hauteur de 7 054,32 € par an alors que ses responsabilités et les activités de représentation qui lui incombent ne sont pas de nature à justifier cet avantage (cf. *supra*, le paragraphe 7.2.3). A l'inverse, son homologue chargé des ressources a refusé, à juste titre, le bénéfice de cette indemnité du fait de son inadéquation avec ses missions.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à faire mettre en place un blocage informatique permettant d'appliquer le plafonnement de son montant prévu par la réglementation.

8.2.3. Les heures supplémentaires : un dispositif coûteux et irrégulier

En 2014, le département a financé 97 429,25 heures supplémentaires, soit l'équivalent de 60 emplois à temps plein, pour un montant de 1,7 M€ Le nombre d'heures supplémentaire a toutefois diminué de 38 % entre 2010 et 2014, soit de 59 000 heures.

Dès lors que, comme indiqué *supra* (cf. le paragraphe 8.1.1), chaque agent travaille au minimum soixante-trois heures de moins que la durée légale de travail, l'indemnisation des soixante-trois premières heures supplémentaires, soit 0,5 M€, pourrait être économisée chaque année.

Les dysfonctionnements déjà relevés par la chambre dans son rapport de 2006 n'ont pas été corrigés. La situation constatée dans les services du département du Var illustre celle que la Cour des comptes a dénoncée dans le rapport sur les finances publiques locales qu'elle a publié en octobre 2013: « [l'] augmentation mal maîtrisée [des heures supplémentaires] est source de dépenses accrues dans de nombreuses collectivités locales. (...) De plus, alors que la réglementation subordonne leur paiement à un contrôle automatisé des horaires effectués, nombreuses sont les collectivités où un tel système fait défaut⁸⁷ ».

⁸⁵ CE, 27 juin 2007, n° 292946 et avis CE n°287656 du 1^{er} février 2006.

⁸⁶ Circulaire du Ministère de l'intérieur relative aux avantages en nature attribués aux titulaires de certains emplois fonctionnels des collectivités locales (Nor : INTB9900261C).

⁸⁷ <http://www.ccomptes.fr/fr./Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales>.

Un dispositif irrégulier

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, modifié par le décret n° 2008-1451 du 22 décembre 2008, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, le département a mis en place l'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires par délibération du 6 octobre 2003 modifiée le 6 octobre 2008. Le dispositif ainsi instauré est irrégulier sur deux points.

D'une part la délibération en vigueur liste les cadres d'emploi mais ne précise pas les emplois et missions impliquant la réalisation de travaux supplémentaires pour des raisons de service.

D'autre part la collectivité n'a pas mis en place des « moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires » et ne respecte donc pas la condition posée par le décret modifié n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Le décompte déclaratif, autorisé pour les agents hors de leurs locaux de rattachement, ne peut être généralisé à l'ensemble des agents. La chambre observe que, depuis 2006, ses précédentes recommandations sur ce point n'ont toujours pas été mises en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental fait valoir que de nombreuses autres collectivités seraient dans cette situation et qu'un contrôle automatisé serait difficile du fait du grand nombre de sites d'affectation des agents. Pourtant, en absence d'automatisation, le contrôle, assuré manuellement par les gestionnaires de paye, est chronophage et insatisfaisant, ainsi qu'en témoignent les constatations suivantes :

- Des agents relevant de cadres d'emploi non éligibles au dispositif perçoivent une indemnisation des heures supplémentaires.
- Des agents bénéficient à la fois des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (I.F.T.S.) et des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (I.H.T.S.) alors que, bien que le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 prévoie la possibilité de les cumuler, la délibération ne l'autorise pas explicitement.
- L'octroi de frais de déplacement, dont le remboursement des repas, se cumule avec le paiement des heures supplémentaires, en violation des dispositions figurant au premier alinéa de l'article 9 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, aux termes desquelles « ces indemnités ne peuvent être attribuées à un agent pendant les périodes ouvrant droit à remboursement des frais de déplacement ». Ce cumul irrégulier bénéficie aux chauffeurs du département. Ainsi, l'un d'eux, mis à disposition auprès de la communauté d'agglomération de Toulon, a cumulé sur l'exercice 2014 l'indemnisation de 240 repas, pour un montant total de 3 660 €, et de 491 heures supplémentaires, pour un montant total de 11 564,41 €. Selon le département, la communauté d'agglomération aurait remboursé l'ensemble des frais de déplacement.

A la suite de la production d'un rapport interne en 2012, la collectivité a décidé de ne plus honorer les demandes de remboursement des heures supplémentaires qui ne respectent pas la durée maximale de travail.

Une demande préalable doit être faite auprès du directeur concerné et transmise, avec l'état récapitulatif mensuel, aux gestionnaires de paye. Les vérifications réalisées par la chambre sur un échantillon de quatorze dossiers a toutefois montré que les pièces fournies, notamment l'état récapitulatif mensuel, n'étaient pas complètes dans les trois quart des cas. Selon la collectivité, cet échantillon ne serait pas représentatif des 430 états d'heures supplémentaires traités chaque mois. Le département n'a cependant pas transmis les pièces manquantes à la juridiction. Une gestion informatisée de ces états faciliterait la conservation des pièces et la réalisation des contrôles.

Une incertitude sur la réalité des heures effectuées

Au sein des directions chargées de la communication et des relations publiques, cinq agents, sur un échantillon de dix agents dont les dossiers ont été vérifiés par la chambre, auraient réalisé des heures supplémentaires alors qu'ils étaient absents :

- M. A était en congés du 9 au 25 juillet 2013, alors qu'il a été rémunéré pour douze heures supplémentaires le 21 juillet 2013, puis du 23 décembre 2013 au 3 janvier 2014, alors qu'il a travaillé douze heures le dimanche 29 décembre 2013.
- M. B était en « récupération du temps de travail » du 23 décembre 2013 au 3 janvier 2014 alors qu'il a été rémunéré pour avoir effectué douze heures supplémentaires le dimanche 29 décembre 2013.
- M. C était absent pour préparer des concours les 3, 4 et 9 avril 2014 alors qu'il a été rémunéré pour avoir effectué sept heures supplémentaires ces trois jours. Les 15, 25 et 28 avril et le 17 novembre 2014, il était en congés mais a pourtant bénéficié du paiement d'heures supplémentaires, tout comme le 25 septembre, le 7 octobre et le 30 décembre 2013.
- M. D était en congés les 23, 24 et 26 juin 2014 pour des examens et concours mais a réalisé quatre heures supplémentaires, tout comme le 1^{er} mars 2013, où il en a assuré trois.
- M. E était en congés les 25 et 26 septembre 2014 mais a réalisé sa journée de travail et trois heures supplémentaires le 25 septembre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a expliqué qu'en réalité les agents n'auraient pas été en congés ou auraient répondu à des urgences, mais sans en apporter la preuve. La chambre en déduit que la collectivité n'a pas été en mesure d'identifier et corriger les incohérences concernant des agents qui étaient identifiés comme étant à la fois absents et présents.

L'ordonnateur s'est toutefois engagé à demander le remboursement des indemnités indûment perçues et à renforcer les contrôles de la paye.

Des organisations inadaptées qui favorisent les heures supplémentaires

Alors qu'une note du directeur général des services du 12 avril 2013 a rappelé que « l'attribution des heures supplémentaires [n'était] pas la norme mais rest[ait] une exception », certains agents bénéficient du remboursement systématique de quotas d'heures supplémentaires fixé à des niveaux significatifs. Ainsi, en 2013 et 2014, M. D a perçu des indemnités correspondant à respectivement 360 et 359 heures supplémentaires et M. C a bénéficié d'indemnités correspondant à respectivement 300 et 299,5 heures supplémentaires. De la même façon, M. F a perçu des indemnités correspondant à 276,5 heures supplémentaires les deux années et M. G a bénéficié d'indemnités correspondant à 252 heures supplémentaires en 2013 et 253 heures supplémentaires en 2014.

Une délibération du 25 août 2003 a prévu que le contingent mensuel de vingt-cinq heures supplémentaires ne pouvait être dépassé. Or, soixante-six agents ont réalisé de plus de vingt-cinq heures supplémentaires en moyenne au cours de l'année 2014, alors même qu'en application de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, un tel dépassement doit être exceptionnel.

Le nombre d'heures supplémentaires réalisées pourrait être réduit par une adaptation du cycle de travail dans les conditions prévues à l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail. Les disponibilités nécessaires le week-end, pour les déplacements du « car podium », la restauration ou le nettoyage des bâtiments départementaux, doivent notamment être prise en compte dans l'organisation du travail.

Ainsi, au sein de la direction des relations publiques, M. H et M. I disposent depuis le mois de mai 2013 d'un forfait de vingt-quatre heures supplémentaires pour l'entretien industriel des bâtiments. De la même façon, MM. A et B, au sein de la direction communication, bénéficient depuis le mois d'avril 2013 d'un forfait mensuel de trente-six à quarante heures supplémentaires pour la diffusion du magazine Varmag et la gestion du car podium. D'autres agents bénéficient depuis 2013 de forfaits mensuels de vingt-quatre, trente-six voire ou quarante heures supplémentaires selon les cas.

Alors que le décret susmentionné du 25 août 2000 prévoit que « la durée quotidienne du travail ne peut excéder dix heures », certains agents de la direction de la communication auraient travaillé au-delà de ce seuil pendant cinquante-six jours en 2014. Ils réalisent chacun plus de huit cents heures supplémentaires, bien que toutes ne soient pas payées. La dérogation exceptionnelle ou la nécessité de service public, notamment la sécurité des biens et des personnes, ne peuvent être valablement invoquées compte tenu de la fréquence et de la récurrence des dépassements constatés.

Selon le directeur de la communication, « pour rester dans le cadre légal, les heures payées sont limitées à 36 h mensuelles, soit 9 h hebdomadaires. Au total, et conformément à la réglementation en vigueur, rappelée par la note de notre directeur général des services du 19 décembre 2013, la durée hebdomadaire de travail ne doit pas dépasser les 44 h », comme en dispose l'article 3 du décret susmentionné du 25 août 2000. En réalité, le seuil de trente-six heures a été dépassé sept et six fois depuis 2013, pour MM. A et B.

Le fait de ne pas rémunérer les heures supplémentaires n'exonère pas la collectivité du respect de la durée réglementaire du temps de travail.

L'octroi récurrent d'heures supplémentaires, qui sont parfois forfaitisées, montre que l'allocation des moyens et l'organisation de certaines directions sont perfectibles. L'effectivité des contrôles assurés par la hiérarchie directe des agents concernés paraît incertaine. Les efforts réalisés depuis 2012 par la direction des ressources humaines pour mettre fin aux abus constatés doivent être poursuivis.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à réorganiser le temps de travail pour éviter la réalisation récurrente d'heures supplémentaires sur certaines missions.

L'ancien ordonnateur a fait valoir pour sa part que les cas relevés par la chambre étaient peu nombreux et qu'ils ne seraient pas représentatifs au regard du nombre d'agents du département. Il apparaît pourtant que trois quart des dossiers consultés étaient incomplets et que, dans la moitié des cas, les agents concernés ont bénéficié de l'indemnisation d'heures supplémentaires effectuées durant leurs congés. Si ces proportions ne peuvent être généralisées à l'ensemble de la collectivité, la chambre ne peut en conclure, pour autant, qu'il ne s'agirait que de situations marginales.

Recommandation n° 5 : Respecter la durée légale annuelle de travail, instaurer un moyen de contrôle automatisé des heures supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et adapter le cycle de travail en application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État pour supprimer les heures supplémentaires forfaitaires.

8.3. Les déplacements et les logements

La collectivité s'inscrit depuis 2015 dans une démarche de rationalisation des véhicules attribués aux agents.

8.3.1. Une attribution mesurée des véhicules à partir de 2015

En 2014, les dépenses de la flotte automobile se sont élevées à 1,8 M€ dont 0,8 M€ pour le carburant et 0,5 M€ pour les acquisitions.

Un déficit de contrôle des ateliers automobiles ne garantit pas l'économie des moyens mis en œuvre. Il est illustré par l'inexistence de comptabilité matérielle et par des incohérences entre l'inventaire et la liste des acquisitions de véhicules, établie dans le cadre du marché correspondant. A titre d'exemple, dans le cadre du marché de maintenance des véhicules Renault, la voiture immatriculée 870 ATH 83 a fait l'objet d'une réparation (129,98 €) alors qu'elle n'appartient pas à la collectivité. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a apporté des informations sur un autre véhicule.

Une démarche de professionnalisation des activités relevant du parc automobile a été impulsée par le nouveau directeur des relations publiques.

Certaines dépenses semblent inadaptées aux besoins d'une collectivité dont la situation financière apparaît particulièrement dégradée, comme l'utilisation par le département de treize véhicules de classe supérieure (C4 à C8) et l'emploi de quinze chauffeurs pour les élus ou la direction générale. Selon la collectivité, le nombre de chauffeurs serait lié à l'existence de deux sites départementaux et à l'étendu du département.

La chambre a relevé que sept élus et fonctionnaires du département s'étaient rendus en voiture à Strasbourg pour participer les 3 et 5 décembre aux « Entretiens Territoriaux de Strasbourg ». La chambre s'étant interrogée sur le coût de ce voyage, qui a mobilisé deux des chauffeurs de la collectivité, l'ordonnateur a soutenu, en réponse à ses observations provisoires, que le recours au train aurait été plus onéreux. Il a également confirmé que les élus et fonctionnaires concernés s'étaient rendus à Strasbourg pour participer à une réunion de travail dans le cadre de l'organisation des « Entretiens Territoriaux de Strasbourg », alors qu'en 2013 cette manifestation s'est tenue à Lyon, les 4 et 5 décembre.

Les véhicules de service avec remisage à domicile

La flotte automobile, comprenant 871 véhicules, répond d'avantage aux besoins de déplacement des agents entre leur domicile et leur travail qu'à des nécessités de service public. Ainsi, les chauffeurs disposent d'un véhicule avec remisage à domicile en plus des berlines de service. En 2014, l'ordonnateur a autorisé 426 agents à utiliser, pour les trajets entre leur domicile et leur travail, les véhicules de service, soit une hausse de 5 % par rapport à 2009.

Durant l'instruction, par délibération du 17 novembre 2014 et note du 16 décembre 2014, la collectivité a limité cet octroi à soixante-quinze postes.

Les véhicules de fonction

Conformément à une délibération du 1^{er} décembre 2014, le directeur général des services, les huit autres directeurs généraux et le directeur de cabinet disposent chacun d'un véhicule de fonction, en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

L'attribution d'un véhicule de fonctions à la directrice générale adjointe chargée de la mission compétente pour la qualité du service, n'est pas justifiée par une nécessité absolue de service, en contradiction avec l'article 21 de la loi susmentionnée du 28 novembre 1990. L'article L. 3123-19-3 du CGCT, créé par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, précise d'ailleurs que le conseil départemental peut mettre un véhicule à la disposition de ses membres ou de ses agents du département « lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie ».

Le contrôle de la chambre a également montré que l'attribution d'un véhicule au président et au vice-président n'était justifiée par aucune délibération, en contradiction avec l'article L. 3123-19-3 précité du CGCT, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à poursuivre ses efforts de rationalisation et d'optimisation du parc de véhicules et à mieux appliquer les dispositions précitées de la loi du 11 octobre 2013.

8.3.2. Un recours perfectible aux frais de déplacement

Le département rembourse leurs frais de déplacement aux agents bénéficiant d'un ordre de mission permanent ou temporaire dans le cadre du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, modifié en 2007, et de l'arrêté du 26 août 2008 fixant les taux des indemnités kilométriques.

Une indemnité de changement de résidence a été accordée à douze agents depuis 2009, pour un montant consolidé d'environ 20 000 €, en application du décret modifié n° 90-437 du 28 mai 1990.

Le remboursement des frais de transport

Une convention de contrôle allégé de dépenses en partenariat a été signée le 28 octobre 2013 par l'ordonnateur et le comptable public.

Le contrôle annuel du comptable, prévu à l'article 4 de la convention, a montré que dix dossiers sur soixante, soit 17 %, présentaient une anomalie, en général non substantielle. Quelques états sont imprécis voire erronés ou incomplets. La collectivité a apporté des explications concernant la dizaine d'agents bénéficiant d'un remboursement kilométrique et d'un véhicule avec remisage à domicile.

Il convient de rappeler que les déplacements doivent répondre à un intérêt du service.

Les frais de repas

Les agents en déplacement bénéficient d'un « remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas », à hauteur de 15,25 € par jour, conformément au décret n° 2006-781 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État et à l'arrêté du 3 juillet 2006. Une délibération du 30 avril 1998 a prévu la participation du département au financement de la moitié du montant des tickets restaurants de 6 €.

Les remboursements récurrents des frais de repas correspondent à une prime supplémentaire de 255 € par an en moyenne au bénéfice des agents exerçant certaines activités (distribution, entretien forestier, chauffeur...).

Par ailleurs, le remboursement des frais de repas est dû pour chaque déplacement effectué hors de la résidence administrative et familiale au titre d'une mission, d'une tournée ou d'un intérim, en vertu de l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006. En conséquence, tout déplacement réalisé sur le territoire de l'agglomération de Toulon⁸⁸ ne devrait pas donner lieu au versement des indemnités correspondantes dès lors que ce territoire correspond à celui de la résidence familiale de l'agent.

La mise en œuvre de ce dispositif est affectée de plusieurs irrégularités :

1) Plusieurs agents disposent systématiquement, du fait de leurs activités, du remboursement forfaitaire de leurs repas tout en bénéficiant chaque année de 165 tickets restaurants. Le nombre de tickets restaurant octroyés tient compte des périodes de congés annuels. La collectivité ne peut donc s'en prévaloir, comme elle l'a fait en réponse aux observations provisoires de la chambre, pour justifier avoir à la fois attribué des tickets de restaurant et remboursé les frais de repas exposés par les agents concernés lors de leurs déplacements. Sur la base légale du temps de travail, le financement indu par la collectivité des frais des tickets restaurants peut être estimé à environ 100 000 € par an. Le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à mener une réflexion sur ce point.

A la suite d'un contrôle de l'URSSAF, ce cumul, qui a modifié l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale, a entraîné une régularisation de 60 377 € en 2013 à la charge du département.

2) Plusieurs agents bénéficient de remboursements de leurs frais de repas alors qu'ils sont en congés. Sur dix-huit dossiers examinés par la chambre, dont plus de la moitié étaient incomplets, huit ont révélé des anomalies à cet égard, concernant des agents des directions de la communication ou des relations publiques.

- M. A était en congés les 14 et 25 janvier, les 1^{er} et 22 février, du 4 au 7 mars, du 23 au 30 décembre 2013 mais s'est fait rembourser douze repas. De même, il a bénéficié du remboursement de sept repas pris les 21 et 22 août, le 26 septembre, les 13 et 14 novembre 2014 alors qu'il était en congés.

- M. B était en congés le 1^{er} mars et les 28 et 29 décembre 2013 mais s'est fait rembourser trois repas pris ces jours-là. Il a été en congés du 16 au 20 juin, du 23 au 27 juin puis du 12 au 14 novembre 2014 tout en bénéficiant de la prise en charge de huit repas pris aux mêmes moments.

- M. E était en congés du 28 janvier au 1^{er} février, puis du 11 au 13 février 2013, mais a été indemnisé de sept repas pris ces jours-là.

- M. H était en congés le 23 décembre 2013 et le 1^{er} août 2014 mais s'est fait rembourser deux repas pris ces jours-là.

- M. J était en congés le 17 mai, les 23, 24 et 29 juillet, puis du 2 au 5 septembre 2013 mais a bénéficié de huit remboursements de repas pris durant ces périodes.

- M. K, qui était absent les 19 et 20 septembre 2013, du 24 au 28 mars, puis du 1^{er} au 4 juillet 2014, a bénéficié du remboursement de dix repas pris durant ces périodes.

- M. L était absent du 31 janvier au 4 février, le 14 février, du 17 au 19 avril, du 2 au 6 mai, le 20 juin, du 6 au 14 août, du 4 au 18 octobre 2013 mais a bénéficié de la prise en charge de vingt-cinq repas pris durant ces périodes. Il était absent du 22 au 23 janvier mais a été indemnisé de deux repas pris ces jours-là.

⁸⁸ Conformément à l'article 4 du décret modifié n° 2001-654 du 19 juillet 2001, le terme « commune » s'entend explicitement comme le territoire regroupant « toute commune et les communes limitrophes, desservies par des moyens de transports publics de voyageurs pour les frais de déplacement temporaire ». Il convient donc bien de raisonner en termes « d'agglomération », contrairement à ce qu'a soutenu la collectivité en réponse aux observations provisoires de la chambre.

- M. M était absent du 3 au 6 et du 10 au 11 janvier, le 17 mai, le 3 septembre, du 9 au 12 décembre 2013 mais a bénéficié du remboursement de treize repas pris durant ces périodes.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental s'est engagé à faire preuve d'« une plus grande vigilance sur l'exactitude des dates mentionnées et les mobiles du déplacement pour justifier le paiement des indemnités » et, en cas de paiements indus, à demander le remboursement aux agents concernés des sommes correspondantes.

8.3.3. Une attribution peu rigoureuse des logements

Le département a fait preuve d'ingéniosité pour accorder un logement à certains de ses agents, soit à titre gratuit soit pour un loyer modique. Malgré les dénégations du nouveau président du conseil départemental, la collectivité n'a pas été en mesure de fournir une liste actualisée et exhaustive des logements alloués à ses agents.

8.3.3.1. Des logements de fonction irréguliers

En 2014, la collectivité attribue soixante-dix-sept logements de fonction à cent-douze agents, par nécessité absolue de service, et, dans un cas, sur le fondement d'une convention d'occupation précaire pour astreintes.

La direction des collèges et de l'éducation est concernée par 87 % des concessions, le reste relevant de la direction des relations publiques au titre du gardiennage.

La collectivité n'applique pas le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, qui dispose que les « arrêtés sont nominatifs et indiquent la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à la disposition des intéressés, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement ainsi que les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession ».

De même, elle s'exonère de l'application de l'article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques, qui impose que le bénéficiaire « d'une concession de logement par nécessité absolue de service (...) supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a indiqué que ces obligations réglementaires seraient dorénavant respectées.

Des occupations sans droit ni titre

Six agents ne figurent pas dans les listes transmises à la chambre par la direction des ressources humaines.

- Trois agents de la direction des pôles techniques disposent d'un logement sans payer aucun loyer et en l'absence de convention de mise à disposition et de délibération l'autorisant. Le fait que certains logements relèvent de l'État ne saurait exonérer le département de ses obligations.

Durant le contrôle de la chambre, un terme a été mis, par courrier du 27 mars 2015, à la concession de logement dont bénéficiait l'un de ces agents, les précédentes demandes de régularisation, datant de 2008, n'ayant pas abouti.

- Deux gardiens des sites départementaux du Jas des Marquands à Signes et de la maison des Quatre Frères au Beausset, bénéficient également de logements en l'absence de convention de mise à disposition et, pour le second, de l'arrêté dont la production est prévue par le décret susmentionné du 9 mai 2012. La collectivité a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que cet arrêté avait été pris.

- De la même façon, l'attribution d'un logement au gardien du parc des Incapis n'a fait l'objet d'aucun arrêté de concession et la collectivité n'a transmis aucune délibération l'autorisant.

Pour ces six agents, les avantages en nature correspondants n'apparaissent pas dans la déclaration annuelle des données sociales. La cotisation de sécurité sociale prévue par arrêté du 10 décembre 2002 n'a pas été appliquée et aucun revenu imposable n'a été décompté.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a fait valoir que certaines de ces situations relèveraient de l'État. Il s'est toutefois engagé à les régulariser.

Le manque d'optimisation du gardiennage

Dans le cadre d'une politique d'acquisition, notamment d'espaces naturels sensibles, le département possède plusieurs demeures, dont la villa Massilone et le château de la Ripelle. Ces bâtiments sont attribués à des gardiens, à titre de logement de fonction, et sont utilisés par plusieurs services départementaux (dépôts de véhicules du parc auto, bureau du service nettoyage, stockage et bureau du service archéologique, entrepôt du service des espaces verts).

L'article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques dispose qu'une concession de logement « peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ».

La notion de sûreté et de sécurité pourrait s'appliquer à la villa Massilone, située à proximité directe de la cité HLM La Marquisanne, et soumise, d'après les gardiens, à de nombreuses intrusions. Elle paraît en revanche incertaine pour le château la Ripelle, les services « archéologie » et « espaces verts » accédant chaque jour au domaine. D'après la gardienne, le site ne ferait plus l'objet d'intrusions depuis l'aménagement d'un centre équestre en amont de l'entrée. Ses fonctions se limiteraient à assurer l'ouverture et la fermeture du site, au contrôle des accès, à signaler les dysfonctionnements techniques, à effectuer des rondes de surveillance et à réceptionner les appels téléphoniques. Dans la mesure où le nettoyage des locaux et du domaine n'est pas assuré par la gardienne, qui a été pourtant préalablement recrutée comme agent d'entretien, son activité effective paraît réduite. En 2014, cet agent a pourtant bénéficié de la rétribution de quarante-cinq heures supplémentaires. Le département a indiqué vouloir mettre en vente le domaine de La Ripelle.

L'occupation d'un bâtiment par un gardien dont l'activité se résume à être présent révèle une allocation contestable des ressources humaines.

Une transparence tardive pour un logement de fonction

Une villa de 160 m² est attribuée au directeur général adjoint chargé du social, depuis son recrutement le 1^{er} juin 2014, en vertu de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990.

La délibération du 19 mai 2014 autorisant le logement d'« un agent bénéficiant d'une concession de logement par nécessité absolue de service », est imprécise. En vertu de l'article L. 3123-19-3 du CGCT, elle aurait dû être nominative. Ce n'est qu'à la fin du contrôle de la chambre que la réglementation a été appliquée, avec la production d'une nouvelle délibération et d'un arrêté pris les 9 mars et 27 mars 2015 respectivement. Le conseil départemental a ainsi financé de manière irrégulière l'hébergement de ce fonctionnaire, pendant neuf mois, pour un coût de 18 000 €.

L'octroi d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service est apprécié *in concreto* par le juge administratif⁸⁹. Au cas d'espèce, cet avantage est insuffisamment objectivé. Les « caractéristiques souhaitées » (1 200 m² de terrain, huit chambres⁹⁰, piscine), qui justifient la location de cette villa auprès de la commission permanente, ne sont pas corrélées aux obligations de service de l'agent concerné.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a estimé qu'il s'agirait d'une erreur matérielle. La chambre retient néanmoins le caractère discutable de l'allocation des moyens mis en œuvre.

Une villa octroyée dans des conditions irrégulières

Un agent du centre départemental de l'enfance (CDE) occupe une villa de 150 m², comportant quatre chambres, située sur un terrain de 8 723 m² donnant sur la plage de Monaco, au Pradet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a souligné que le terrain était grevé d'une servitude de passage permettant l'accès à la plage et réduisant à 525 m² la superficie de la parcelle sur laquelle est construite la villa.

L'arrêté d'attribution de ce logement se fonde, par erreur selon le département, sur une délibération du 12 mai 2003. L'ordonnateur souligne en effet qu'une délibération du 22 février 1999 a prévu d'affecter un logement de fonction aux chauffeurs du centre départemental de l'enfance. Pourtant, en vertu de l'article L. 3123-19-3 précité du CGCT, une délibération annuelle est désormais nécessaire.

Ayant le grade d'agent d'entretien qualifié hospitalier, l'agent concerné est « ponctuellement⁹¹ » chauffeur. Sa fiche de poste, sur laquelle figurent ces informations, ne fait pas mention d'activités de gardiennage. Selon ce même document, la nécessité absolue de service est justifiée par des « astreintes techniques de sécurité générale et de chauffeur ». Selon l'arrêté de concession, elle se justifie par « l'accompagnement des mineurs et le gardiennage des locaux ». Cependant ces missions d'astreinte n'impliquent pas l'affectation d'un logement à un agent dont l'activité de chauffeur est discontinuée.

De surcroît, le logement et le terrain sont considérés comme faisant partie d'un espace naturel sensible et ont été financés par le produit d'une taxe affectée. Leur affectation à un agent du CDE est donc inadaptée.

C'est donc dans le cadre d'une allocation discutable des moyens publics que l'agent concerné bénéficie d'un logement à titre gratuit.

⁸⁹ CE, 12 décembre 2014, Département du Val-de-Marne c/ Mme Krief, n° 367974.

⁹⁰ La collectivité estime qu'il n'y a que six chambres, mais le bail indique qu'il y en a « cinq au rez-de-chaussée et trois à l'étage ».

⁹¹ D'après la fiche de poste de l'agent.

8.3.3.2. Les conventions précaires, une alternative aux logements de fonction

Dans le cadre des opérations de voirie ou d'aménagements futures, le département a acquis des biens immobiliers. Ces biens peuvent faire l'objet d'une mise à disposition à titre précaire et révocable. La précarité du droit de l'occupant, du fait de la démolition du bien lors de la réalisation des travaux programmés, a pour contrepartie la modicité de la redevance mise à sa charge.

En 2006, cinq logements ont été attribués à des agents du département dans le cadre de baux précaires conclus pour une durée allant jusqu'à près de 10 ans :

- Sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, un agent bénéficie d'un logement de 165 m² situé à La Garde sur un terrain de 383 m², moyennant une redevance fixée à 300 € par mois.
- Un agent de la direction des relations publiques occupe, sur le fondement d'une délibération du 29 juillet 2006, un logement de 120 m² également situé à La Garde, sur un terrain de 480 m², moyennant une redevance de 300 € par mois.
- Un agent de la direction de la communication occupe, sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, un appartement de 93 m² situé à Hyères, pour 150 € par mois. En l'absence de paiement des loyers depuis 2012, il est redevable de 2 362,04 €, alors qu'une compensation légale sur salaire aurait été possible.
- Un agent de la direction architecture et bâtiment durable dispose, sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, d'un appartement de 65 m² situé à Hyères, pour 150 € par mois.
- Un agent du centre départemental de l'enfance occupe, sur le fondement d'une délibération du 24 juillet 2006, un appartement de 130 m² également situé à Hyères, pour 150 € par mois.

L'utilisation de ces logements comme alternative à l'attribution de logements de fonction est discutable. Le département a manifesté sa volonté de les céder dans le courant de l'année 2015.

Recommandation n° 6 : Mettre fin aux très nombreuses irrégularités constatées en matière de primes, d'indemnités et d'avantages en nature.

8.4. Les prestations sociales

Les prestations sociales visent « à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles⁹² » et ne sont pas assimilées à une rémunération.

Elles sont gérées par le département et par une association, en application de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

La participation correspondante du département s'est élevée à 4,7 M€ en 2013, en diminution de 2,1 % par rapport à l'année précédente. Un cinquième de ce montant correspond à la subvention allouée à l'association du personnel.

⁹² Article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Dépenses d'action sociale (M€) et montant moyen par agent (€)	2010		2011		2012		2013		2014	
	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent
Subventions à l'association du personnel	790 000	3 561	800 867	3 859	807 169	3 773	714 000	3 289	nc	nc
Autres aides sociales servies par l'association du personnel (rentrées scolaire, naissances...)	229 360	1 232	248 521	1 240	227 891	1 242	160 805	1 363	nc	nc
Protection sociale complémentaire			889 561	3 131	799 600	3 159	847 526	3 176	nc	nc
Chèques-déjeuner	2 571 321	3 791	2 791 753	3 885	2 985 648	3 994	2 998 416	4 030		
Total action sociale	3 590 681	8 584	4 730 702	12 115	4 820 308	12 168	4 720 747	11 858	-	-

Sources : rapports sur l'état de la collectivité et CRC

8.4.1. Une association du personnel dynamique

Par délibération du 17 décembre 2007, le conseil départemental a transféré la gestion de certaines prestations sociales à l'association sociale des personnels du département du Var (Assovar).

Selon ses statuts, cette association a pour objet « de mettre en place des actions à caractère social », « d'instaurer, de développer et/ou d'améliorer les liens sociaux par la mise en place d'actions et d'animations », « de proposer des services et de la vente de divers produits », « de gérer les prestations d'action sociale (en espèce et en nature) transférées par le département ».

Des actions variées

Les actions sociales de l'Assovar sont financées par le département à hauteur de 208 000 €. Elles constituent une dépense obligatoire au titre de l'article L. 3321-1 du CGCT.

Des prestations sociales complémentaires (allocation pour les enfants handicapés, garde d'enfants de moins de 3 ans, séjours enfants), une participation aux séjours de vacances et l'organisation de l'arbre de Noël sont assurées par l'association et remboursées par le département. Les dépenses correspondantes ont atteint 143 000 €, 244 000 € et 111 000 € respectivement en 2014.

Les primes d'aides aux études supérieures, mariages et naissances, qui s'inscrivent dans une échelle de 120 € à 200 € selon le quotient familial sont constituées de bons d'achat. Les primes retraite (d'un montant maximum de 400 €), aide à la rentrée (de 60 à 142 €) et médaille du travail (de 60 à 80 €) dépendent du revenu fiscal. Les aides aux frais d'obsèques s'élèvent à 1 000 €.

Par le biais d'une convention conclue avec un partenaire, l'association propose également des prêts à taux préférentiels. Seuls les prêts alloués avant la mise en place de ce dispositif, concernant dix-neuf agents et 38 147,27 € au 31 décembre 2014, sont suivis par la structure.

Les prestations sociales et la tarification des activités du comité dépendent des ressources de leurs bénéficiaires. Cette modulation des prestations en fonction de la situation individuelle de ses membres correspond à la finalité d'une association gérant des œuvres sociales.

Les prestations transférées par le département concernent environ 3 000 agents de la collectivité, ainsi que leur ayants-droit.

Les bénéficiaires des autres prestations (manifestations culturelles ou sportives) sont les adhérents de l'Assovar. Sont concernées environ 1 500 personnes, y compris les retraités et les conjoints des agents du département.

8.4.2. Un soutien significatif du département

Le service des assistantes sociales du travail et des personnels se compose de six agents, dont trois assistantes sociales et une conseillère en économie sociale et familiale.

Le département met à disposition des agents une salle de sport, ouverte aux horaires de la pause méridienne.

La halte-garderie

Le département a créé une halte-garderie par délibération du 22 février 1996. Elle compte quinze places accueillant entre cinquante-cinq et soixante enfants de trois mois à cinq ans, au maximum deux jours par semaine.

Une commission sélectionne les dossiers en fonction, selon le département, des revenus et de critères sociaux, sans que ces derniers ne soient définis. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau président du conseil départemental a précisé que les couples d'agents seraient prioritaires. Cependant, en l'absence de motivation et de critères formalisés, l'instruction n'a pas permis de s'assurer du respect de l'égalité entre les demandeurs.

Le département a fait le choix de ne pas transférer cette mission à l'Assovar afin d'éviter les coûts de fonctionnement induits par le portage de la structure.

Cette prestation qui, selon le département, lui coûte environ 400 000 € par an, toutes charges comprises, est proposée à titre gratuit. Le coût du dispositif est estimé à 37 € par jour et par enfant. Au regard du nombre de bénéficiaires, le coût annuel par enfant s'élève à 6 000 €, ce qui pose la question de l'efficacité du dispositif par rapport à d'autres solutions, comme l'achat de places en crèche ou le financement de la garde d'enfants de moins de trois ans dans le cadre de chèques « emploi-service universel ». L'Assovar utilise d'ailleurs ce dernier dispositif au profit de cent-quatre-vingt-onze bénéficiaires, pour un coût de 61 460 € en 2013.

La halte-garderie constitue un avantage en nature pour ses bénéficiaires, qui a fait l'objet d'une régularisation par l'URSSAF en 2013.

Les prêts et les secours d'urgence

Deux délibérations des 17 décembre 2007 et 21 janvier 2008 ont prévu la possibilité d'octroyer aux agents départementaux des prêts dans les cas de surendettement, des aides non remboursables et des secours d'urgence. Ces dispositifs font l'objet d'un rapport d'activités et les versements correspondants sont effectués par le payeur départemental. Les dépenses réalisées à ce titre ont atteint 90 500 € en 2014.

Sur le fondement d'une délibération du 21 janvier 2008, des prêts départementaux à taux zéro, dont le montant varie entre 100 € et 5 500 € et qui sont remboursables sur cinq ans maximum, sont également proposés aux agents. Leur montant total s'est élevé à 35 300 € en 2014. Les bénéficiaires sont les agents titulaires ou stagiaires en situation de déséquilibre budgétaire exceptionnel.

Le contingent départemental de logements

Le département dispose d'un contingent de logements relevant des bailleurs sociaux. Ces logements sont destinés aux agents de la collectivité ou d'un public identifié par le conseil départemental ou ses partenaires.

Selon la collectivité, cent-soixante-quinze logements ont été attribués dans ce cadre depuis 2009 par les bailleurs sociaux à des agents du département, titulaires ou non. Un logement d'urgence est également mis à disposition des agents en grande difficulté, pour une période de 3 à 12 mois.



Le Président

Marseille, le 11 MARS 2016

Référence à rappeler : Greffe/BM/SR n° 942

Par porteur

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du département du Var à partir de l'exercice 2009.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien confirmer auprès du greffe de la chambre que le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante du 24 mars 2016 prochain et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département du Var.

Enfin, je crois utile de vous préciser que, conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 et suivants du code des juridictions financières, le rapport d'observations traduit la position de la chambre régionale des comptes et non pas celle du rapporteur. Vous n'étiez donc pas fondé à indiquer répondre « aux questions soulevées par le rapporteur », qui n'aurait d'ailleurs pas dû non plus être mis en cause, comme il l'est par certaines de vos remarques.

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

Pour le président empêché,
La vice-présidente,



Catherine RENONDIN

Monsieur Marc GIRAUD
Président du conseil départemental
du Var
BP 1303
83076 TOULON CEDEX