REPONSE

AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES

DE MONSIEUR MARC GIRAUD

PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DU VAR

Chambre Régionale des Comptes
Provence - Alpes - Côte d'Azur
du 09 MARS 2016
N° 0965
Courrier Arrivée

VAR
LE DÉPARTEMENT

Toulon, le 08 MARS 2016

Le Président

Monsieur Louis VALLERNAUD
Président de la Chambre Régionale
des Comptes
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex 8

MG/BG

Objet : Réponse du conseil départemental du Var au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

P.J. : Une annexe

Monsieur le Président,

Par lettre du 9 février 2016, la Chambre Régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur a formulé des observations définitives sur la gestion du conseil départemental du Var de 2009 à 2014.

Le contrôle opéré par votre juridiction a porté sur la situation financière du département du Var et sur son endettement, dans un contexte marqué par la baisse de nombreuses dotations d'État et par la hausse continue mais non compensée des aides individuelles de solidarité (Revenu de Solidarité Active, Allocation Personnalisée d'Autonomie, Prestation de Compensation du Handicap). Les subventions aux organismes privés et publics puis l'organisation, le pilotage et la gestion des ressources humaines ont ensuite été abordés.

Je souhaiterais apporter quelques précisions de nature à bien éclairer le contenu de ces observations définitives, avant leur présentation devant l'assemblée plénière, pour qu'une complète information soit donnée aux administrés et à la Chambre Régionale des Comptes.

Par ailleurs, je précise que la présente lettre et le document joint constituent la réponse du Conseil départemental du Var à ce rapport d'observations définitives. Dans le souci de répondre au mieux aux questions soulevées par le rapporteur, ce document plus détaillé répond point par point à la structure du rapport.

S'agissant de la gestion financière du département du Var, il convient de noter tout d'abord que la Chambre Régionale des Comptes note plusieurs aspects positifs concernant la gestion financière de la collectivité.

En premier lieu, il est indiqué que la régularisation fréquente des comptes confirme la démarche de qualité comptable mise en place par un travail partenarial entre les services de l'ordonnateur et le payeur, à travers une convention de service comptable et financier.

.../...

La Chambre Régionale des Comptes remarque également, à cette occasion, qu'une concertation entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable a permis une amélioration de l'état de l'actif qui a fait l'objet d'une démarche de fiabilisation, afin de présenter une image fidèle du patrimoine départemental.

L'existence d'un règlement financier qui explicite clairement les règles comptables en vigueur au sein de la collectivité est également un point positif cité à plusieurs reprises dans le rapport.

Le travail important mené depuis 2009 par la direction des finances pour apurer le stock d'autorisations de programme est également relevé.

En matière de dette, la Chambre constate que les produits risqués sont inexistants dans l'encours de dette. Il est également indiqué qu'en 2014, la collectivité a renégocié six contrats à des conditions plus favorables, permettant ainsi de réaliser des économies sur les frais financiers à venir.

Concernant le pilotage du budget, la Chambre Régionale des Comptes estime que la raréfaction des ressources a entraîné un développement du dialogue de gestion lors de la préparation et de l'exécution budgétaire. Il est également noté qu'un suivi mensuel des réalisations transmis, à chaque direction, facilite le pilotage de l'exécution des crédits.

En matière d'exécution budgétaire, le respect du délai global de paiement ainsi que le faible taux de rejet des mandats, sont évoqués également comme des éléments favorables à l'échelle de la collectivité.

S'agissant de la situation financière du département du Var, la Chambre Régionale des Comptes a réalisé une rétrospective sur les années 2009 à 2014 et conclu à un effet de ciseaux durable puisque les dépenses de fonctionnement ne cessent d'augmenter alors que dans le même temps les recettes diminuent.

Cette situation est facilement explicable compte tenu des éléments intervenus depuis 2010 à savoir :

- réforme de la fiscalité locale,
- mise en place d'une péréquation sur les droits de mutation,
- participation des collectivités locales à la résorption du déficit public,
- tassement du marché de l'immobilier induisant une baisse de l'encaissement des droits de mutation à titre onéreux,
- conséquences sociales liées aux effets de la crise économique de 2009,
- mauvaises compensations des dépenses transférées par l'État

.../...

La Chambre Régionale des Comptes a d'ailleurs constaté, à différentes reprises dans le rapport, que les marges de manœuvre de la collectivité ont été obérées depuis quelques années, malgré des efforts de réduction des seules dépenses qu'il lui est possible de maîtriser. À ce titre, la Chambre Régionale des Comptes souligne les économies conséquentes réalisées sur les charges à caractère général entre 2009 et 2014. L'effort de diminution des subventions de fonctionnement est également relevé par la Chambre Régionale des Comptes .

Un bref historique des décisions intervenues au niveau national, depuis 2009, permet de mieux cerner les causes des difficultés financières rencontrées actuellement par la collectivité.

En premier lieu, la réforme de la fiscalité locale a marqué une perte d'autonomie considérable quant à la détermination des recettes de fonctionnement. La Chambre Régionale des Comptes note d'ailleurs dans son rapport que le pouvoir de taux de la collectivité est fortement encadré et le plafond est souvent atteint, comme pour les droits de mutation.

En effet, alors que le Département disposait auparavant de quatre taxes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle), il doit se contenter aujourd'hui de la seule taxe sur le foncier bâti.

En lieu et place de la taxe professionnelle, lui a été accordée une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui ne couvre pas la totalité du montant antérieur de la taxe professionnelle.

En conclusion, la réforme de la fiscalité locale a abouti à la cristallisation d'une partie des recettes du Département qui étaient auparavant dynamiques.

En second lieu, le Département est pénalisé du fait de la mise en place de la péréquation sur les droits de mutation. Cette participation obligatoire versée chaque année par le Département du Var au titre du fonds de péréquation (97 M€ versés sur 2001/2015) a été augmentée de manière importante par la création de la contribution de solidarité initiée par la loi de finances 2014 (15,3 M€ pour l'année 2015).

Enfin, la participation des collectivités locales à la résorption du déficit public induit depuis 2014 une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui se poursuivra jusqu'en 2017. La DGF va diminuer de moitié, passant de 154 millions d'euros à 77 millions d'euros, en quatre exercices budgétaires.

.../...

Mais, il est un domaine pour lequel la collectivité subit une dégradation de l'état de ses finances depuis maintenant 10 ans. Il s'agit des allocations individuelles de solidarité (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) qui ne sont financées que partiellement par l'État alors même qu'il s'agit de compétences transférées. La Chambre Régionale des Comptes note que ces charges sont financées à hauteur d'environ 45 % sur la période, par des ressources dédiées, transférées par l'État et précise que ces ressources stagnent.

Évolution du reste à charge par le Département du Var sur les allocations individuelles de solidarité (en M€)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
65	78	83	97	115	132	146

Cette situation avait déjà été relevée lors de l'enquête menée en 2010 par la Chambre Régionale des Comptes sur l'impact des transferts de compétences. La conclusion du rapport de la CRC du 25 mai 2011 est la suivante : *« la situation financière du département se trouve ainsi dégradée essentiellement pour des raisons exogènes, indépendantes de la qualité de sa gestion ».*

Le reste à charge pour le budget départemental sur les allocations individuelles de solidarité, ne fait que s'accroître et la différence entre les allocations versées depuis 2004 et le montant des compensations accordées par l'État s'élève à 958 millions d'euros à ce jour. Cette somme est supérieure au montant de l'encours de dette du Département qui s'élève à 752 millions d'euros. Cela signifie que si les transferts de compétences avaient été intégralement compensés, le Département n'aurait pas eu besoin de recourir à l'emprunt depuis 2004.

Par ailleurs, la Chambre Régionale des Comptes conclut son étude prospective par cette phrase « pour éviter la saisine du préfet, une augmentation à 16 % en 2016 puis 17 % en 2017 du taux de la taxe foncière serait nécessaire ». Cette analyse est absolument inexacte puisque le budget 2016, qui sera voté en équilibre à la fin du mois de mars, ne prévoit qu'une augmentation de 2,5 % de la taxe sur le foncier bâti. Parmi les départements français, celui du Var est certainement l'un de ceux dont la santé financière en 2016 est l'une des moins critiques.

L'analyse financière de la Chambre Régionale des Comptes portant sur 2015 est erronée, au regard des chiffres qui sont maintenant définitifs concernant l'exercice 2015 qui se termine par un excédent de fonctionnement satisfaisant, contrairement à ce qu'écrit la Chambre Régionale des Comptes. De la même façon, la prévision d'une hausse de 16 % de la fiscalité sur le foncier bâti en 2016 est démentie par la réalité du budget prévisionnel qui sera voté à la fin du mois de mars avec une hausse de la fiscalité de 2,5 %. La Chambre Régionale des Comptes n'est donc pas fondée à écrire que la situation financière du Département pourrait conduire à la saisine du Préfet.

.../...

Les observations négatives contenues dans le rapport de la Chambre en matière de finances, concernent des points techniques précis pour lesquels les explications relèvent, la plupart du temps, d'erreurs matérielles qui ont été régularisées ou sont en voie de l'être.

Pour ce qui concerne les subventions, le département a enregistré le constat fait par la chambre que le contrôle et le suivi des financements des organismes publics et privés avaient été nettement améliorés. S'agissant des quelques points particuliers soulevés par votre juridiction (ODEL-Var, association des maires du Var, aides aux communes), les mesures appropriées ont été (ou vont très prochainement être) adoptées par la collectivité.

Enfin, s'agissant de la partie relative à l'organisation, au pilotage et à la gestion des ressources humaines, je vous fais part de mon étonnement à la lecture de ce document

Certes, il est naturel que la collectivité ait à procéder à des améliorations liées à des erreurs, à des dysfonctionnements liés à sa taille et la complexité des sujets traités et que la Chambre pointe les améliorations à entreprendre pour mieux gérer les fonds publics dans le cadre de la légalité républicaine.

Néanmoins, je constate et regrette que ce document procède à des amalgames en généralisant à l'organisation générale du département, un certain nombre de cas minoritaires.

Le fait que quasiment aucune des réponses argumentées fournies par la collectivité ne soit prise en compte, ou alors soit résumée d'une manière édulcorée afin d'apparaître de manière disproportionnée en rapport aux questions soulevées par la Chambre, relève d'une vision subjective et parfois partiale de la situation.

Les conclusions de la Chambre Régionale des Comptes mettent en cause certains élus et fonctionnaires facilement identifiables par la définition précise de leurs fonctions alors que les rapports précédents de 1996, 2006 et 2011, qui étaient loin d'être complaisants, n'avaient jamais atteint ce niveau de mise en cause des élus qui ont dirigé et redressé le département du Var depuis plus de 20 ans, ainsi que des fonctionnaires sur lesquels ils se sont appuyés pour mener leur mission à bien.

Malgré le contexte que certains pourront juger sévère de la publication de ce rapport, la collectivité que je préside mettra tout en œuvre pour que certaines observations (celles qui reposent sur une démonstration étayée et objective) puissent être suivies d'effet afin d'améliorer le fonctionnement de la collectivité au service des varoises et des varois.

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

Marc GIRAUD

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DU DÉPARTEMENT DU VAR à compter de l'exercice 2009

Réponse de Monsieur Marc GIRAUD Président du Conseil Départemental du Var

SOMMAIRE

SYNTHESE 4
1. **PRESENTATION DU DEPARTEMENT** 10

2. **LES SUITES DE PRECEDENTS CONTROLES : LES INONDATIONS** 10

3. **LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIERE** 12
   3.1. La qualité de l'information financière 12
   3.2. Les opérations de fin d'exercice 14
      3.2.1. Une comptabilité d'engagement à renforcer 14
      3.2.2. Des rattachements des charges et produits appliqués 16
   3.3. La connaissance de l'actif 17
      3.3.1. Des efforts dans le suivi de l'actif à poursuivre 17
      3.3.2. Un actif inexistant à corriger 19

4. **LA SITUATION FINANCIERE** 20
   4.1. La capacité d'autofinancement 20
      4.1.1. Une augmentation contenue des recettes depuis 2012 20
      4.1.2. Des dépenses de gestion structurellement en hausse 21
      4.1.3. L'autofinancemenf fragilisé par l'effet de ciseau 26
   4.2. Le recours à l'emprunt 28
      4.2.1. L'insuffisante inflexion des dépenses d'équipement 28
      4.2.2. L'endettement, un levier sécurisé mais non maîtrisé 29
   4.3. Le bilan 32

5. **LE PILOTAGE DU BUDGET ET LES PERSPECTIVES FINANCIERES** 33
   5.1. L'exécution budgétaire 33
   5.2. La préparation du budget 34
      5.2.1. Proposer des arbitrages plus objectivés 34
      5.2.2. Améliorer l'information des élus 36
   5.3. Le pilotage prospectif 45
      5.3.1. Poursuivre la maîtrise des autorisations pluriannuelles d'engagement 46
      5.3.2. Construire une prospective et définir une stratégie soutenable 47

6. **LA GESTION DES RISQUES "HORS BILAN" ET LE SUIVI DES PARTENAIRES** 51
   6.1. Les garanties d'emprunt et les participations au capital 52
   6.2. Les subventions aux associations 52
      6.2.1. Une amélioration insuffisante du respect des obligations réglementaires 53
      6.2.2. Des efforts dans le suivi des associations à poursuivre 54
      6.2.3. Des risques juridiques et financiers 56
   6.3. Les subventions aux communes 65

7. **L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES** 69
   7.1. L'évolution de la masse salariale et son information 69
      7.1.1. Un effectif en hausse porté, depuis 2011, par les emplois administratifs 70
      7.1.2. Une amélioration de l'information encore insuffisante 74

7.2. L'organisation des services....77
7.2.1. Des organisations hétérogènes et redondantes....78
7.2.2. Un cabinet aux contours indéfinis....80
7.2.3. Des emplois fonctionnels pourvus sans cohérence....84
7.2.4. Des mises à disposition imparfaitement mises en oeuvre....87
7.3. L'optimisation des moyens humains....88
7.3.1. Des marges de manœuvre dans la mutualisation des missions fonctionnelles. 88
7.3.2. La communication : un déficit d'évaluation et de mutualisation....90
7.3.3. La mission « qualité du service au public » : une production réduite depuis 2013....93
7.3.4. Le protocole : quatre responsables pour une mission....95
7.3.5. L'expertise technique pour les grands projets d'infrastructure....97
7.4. Le pilotage des ressources humaines....99
7.4.1. Des outils pertinents de gestion prévisionnelle des emplois....99
7.4.2. Des affectations contestables et des procédures de recrutement perfectibles. 100
7.4.3. Une gestion discutable des carrières....117

8. LES REMUNERATIONS ET LES AVANTAGES DES AGENTS....120
8.1. Le temps de travail....120
8.1.1. Une durée de travail inférieure à la durée légale....121
8.1.2. Une mise en place tardive du compte épargne temps....123
8.1.3. Un reliquat irrégulier d'environ 75 000 jours de congés....125
8.1.4. Un absentéisme suivi....128
8.2. Le régime indemnitaire....128
8.2.1. Une attribution généreuse des primes....129
8.2.2. Des primes irrégulières....131
8.2.3. Les heures supplémentaires : un dispositif coûteux et irrégulier....135
8.3. Les déplacements et les logements....141
8.3.1. Une attribution mesurée des véhicules à partir de 2015....141
8.3.2. Un recours perfectible aux frais de déplacements....143
8.3.3. Une attribution peu rigoureuse des logements....145
8.4. Les prestations sociales....152
8.4.1. Une association du personnel dynamique....153
8.4.2. Un soutien significatif du département....153

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 ciseau 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 mieux préserver les les équilibres budgétaires.

- Les subventions (39M€) 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 :

l) 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 1544 heures) permettrait de supprimer des heures supplémentaires, en réalité indues, et d'économiser chaque année 0,5 M€.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Les neufs jours supplémentaires se composent des sept jours de fermeture des services accordés par le Président chaque année, qui ne peuvent être assimilés à des congés annuels au sens du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985, car imposés et non récupérables, et des deux jours attribués dans le cadre d'un acquis social remontant à plus de 20 ans.
Cependant, afin de poursuivre son effort de respect de la durée réglementaire de travail la collectivité adaptera à compter de 2016, ses jours de fermeture de service aux seules journées de pont.
Cette disposition aura pour effet de réduire de 7 à 4 jours en 2016, et de 7 à 3 jours en 2017, les journées de fermeture de service. Soit un gain total de 61 ETP en 2016 et 81 ETP en 2017 (selon la base de calcul de la CRC).

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 précédent son départ à la retraite, sans aucun service fait, au titre du reliquat de congés cumulés, de manière irrégulière.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le décret n°2004-878 du 26 août posait aux collectivités territoriales un certain nombre d'obligations dans la mise en œuvre du CET. Celles-ci induisaient pour le département du Var beaucoup de difficultés de fonctionnement.
En effet, du fait de la non informatisation des congés, le contrôle du dispositif tel que prévu dans le décret de 2004 aurait dû être réalisé de manière manuelle, ce qui aurait été source d'erreur, et aurait engendré un coût fonctionnel en raison des moyens humains à déployer autour de cette tâche.

C'est pour cela que la collectivité a engagé dès 2005, une réflexion sur l'informatisation des congés, mise en œuvre en 2010 (groupe de travail, benchmarking, procédure marché public, développement et déploiement du logiciel, formation interne des acteurs, présentation aux instances paritaires, ...).

Par ailleurs, la rigidité de certaines dispositions du texte (délai de péremption des jours, nombre minimum de jours à accumuler pour pouvoir utiliser le CET, délai de préavis pour l'utilisation du CET...) relevée à l'occasion de discussions parlementaires a conduit le Gouvernement à opérer des modifications substantielles du texte par la rédaction du décret du 20 mai 2010.
Suite à cette parution et à la mise en place de l'informatisation des congés en 2010, le département a engagé un dialogue avec les partenaires sociaux qui a abouti a une présentation en CTP en 2013, pour une effectivité au 1er janvier 2014.

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 €.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Bien que le nombre d'heures supplémentaires ait diminué de 38% entre 2010 et 2014 à la suite de mesures prises par la collectivité, celle-ci va poursuivre son effort en proposant, après avis du comité technique, une modification du cycle de travail de certaines catégories de personnel.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La collectivité répond dans les développements à suivre aux points concernant la communication et le protocole dans la partie concernée par cette problématique. Sur le fond, il est démontré que les quatre agents concernés par l'activité du protocole ne sont pas en doublon mais exercent bien des missions complémentaires et distinctes. La filiation entre deux agents est un argument peu recevable puisque l'un n'est pas placé sous l'autorité directe de l'autre et qu'il est le détenteur de diplômes correspondant à son activité et a été placé à ce poste avant que son père n'accède à ses fonctions de direction.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

L'existence de procédures internes mises en place par le département, et transmises à la Chambre lors de son contrôle, témoigne de sa volonté d'assurer une égalité de traitement entre les agents.

L'utilisation du régime indemnitaire répond à une volonté managériale de la collectivité, et il est inexact d'indiquer que toute modulation est impossible car l'ensemble du régime indemnitaire n'est pas fixé à son maximum.

S'agissant des attachés territoriaux bénéficiant de l'attribution de la NBI, **ils remplissent pour 96% d'entre eux les conditions réglementaires** prévues par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

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 160m' 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 présentée 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 inter personnelles constatées dans la gestion des ressources humaines de la collectivité.

Réponse du Conseil départemental du Var :

S'agissant de la chargée de la communication financière, la chambre **n'a pas tenu compte** des explications fournies par la collectivité **sur la régularité et la légalité de sa titularisation** suite, **preuves à l'appui**, à son passage devant la commission d'intégration siégeant au Centre de Gestion de la Fonction Publique territoriale du Var (**organisme indépendant** du conseil départemental) et à l'acceptation de son dossier de candidature par cette **instance autonome.**

La chambre réduit le mode de fonctionnement de la collectivité à ce cas et à un autre pour exciper d' « évolutions de carrière » contestables. Résumer l'activité des services du département en la matière à ces deux cas (alors que plus de 5 000 agents composent celui-ci) **apparaît pour le moins réducteur.**

De même, la chambre cite une vingtaine (soit 0,4% des effectifs) de cas d'agents qui auraient bénéficié d'avantages indus alors que le département démontre (preuves à l'appui) que les affirmations du magistrat instructeur sont erronées ou qu'il s'agit dans quelques cas minoritaires, d'erreurs de procédures ou de traitement, dont le département s'est engagé à faire cesser les effets.

Pour ce qui concerne les logiques familiales soi-disant « prégnantes », la chambre s'appuie sur quatre cas, pour lesquels le département conteste totalement la présentation partisane afin d'en tirer une règle générale. Cette méthode s'appuyant sur l'amalgame apparaît critiquable au regard des examens de gestion pratiqués par la chambre régionale des comptes lors de ses précédents rapports définitifs liés au contrôle de 1996, 2006 et 2011.

De nouveau, la collectivité conteste le terme de « nombreuses pratiques irrégulières » alors que les cas pour la plupart, cités par la chambre ne représente qu'une extrême minorité des effectifs du département du Var.

La chambre formule dans ce cadre six recommandations :

Recommandation n°l :

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 :

Établir 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département prend acte des recommandations de la chambre régionale des comptes et mettra en œuvre toutes les mesures nécessaires afin de répondre aux observations qui s'avèrent fondées.

Toutefois des réponses circonstanciées sont fournies tout au long du rapport sur chacun des points abordés en précisant celles sur lesquelles la collectivité s'engage à procéder à des rectifications et celles pour lesquelles elle ne partage pas l'analyse de la chambre, après vérifications factuelles des cas signalés.

S'agissant de la recommandation n°6, le Département **s'inscrit en faux par rapport au terme « nombreuses irrégularités »** car elles ont, dans la plupart des cas, fait l'objet d'un constat qui n'est pas établi sur des faits avérés, et qu'elles ne concernent qu'une portion ultra minoritaire des effectifs de la collectivité.

1. Présentation du département

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 précédents contrôles : 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) a réalisé, 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 1,1M€. 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 régalienne. 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 enchevêtrement de compétences entre les acteurs publics.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations s'inscrivent dans le processus de préservation des milieux aquatiques entrepris depuis de longues années par le Département (dès 1990), au titre d'une compétence choisie en parfaite cohérence avec les enjeux de son territoire. Ainsi, le Département du Var s'est investi techniquement et financièrement en matière de gestion de cours d'eau et de prévention des inondations, soit directement en maîtrise d'ouvrage sur le bassin versant de l'Argens, soit en tant que partenaire technique et financier des collectivités qui souhaitaient s'investir dans cette compétence.
Dans cette logique, dés 2012, le Département s'est engagé dans la réalisation du PAPI d'Intention sur le bassin de l'Argens, tout en instaurant une gouvernance forte sur ce projet au sein du territoire.

La Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014) a attribué la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

Cette décision reste en cohérence avec la démarche engagée par le Département et le Territoire, car dès la prise en charge du PAPI d'intention par le Département, il a été établi la nécessité de créer le Syndicat Mixte de l'Argens et de ses Affluents, compétent sur le bassin versant de l'Argens, qui sera chargé de la mise en œuvre du PAPI complet et de son programme d'actions comportant un volet de travaux d'aménagement.
La phase « PAPI d'intention » est en cours de finalisation par le Département, en étroite collaboration avec le Syndicat Mixte de l'Argens, afin de réaliser le passage de relais de la phase études à la phase opérationnelle (PAPI Complet).

Depuis, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République a reporté le transfert de la compétence de gestion des milieux aquatiques de la prévention des inondations du 1er janvier 2018 au 1er janvier 2020 au plus tard.
En ce qui concerne le PAPI, cette évolution n'aura pas d'incidence sur le passage de relais, qui est prévu en 2016, conformément à la volonté de chacun de mettre en œuvre le programme de travaux du PAPI complet.

Par ailleurs la loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dans son article 94, prévoit que le Département mette à la disposition des communes, ou de leurs groupements, qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences une assistance technique dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques,... Le Département pourra utiliser cette possibilité pour maintenir son aide technique auprès des acteurs et mettre au profit du territoire l'expertise acquise au cours des années.

La loi a donc clarifié la répartition des compétences entre les différents acteurs, avant même que ne soient formulées les observations de la chambre régionale des comptes.

3. La fiabilité des comptes et l'information financière

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La chambre relève de nombreux aspects positifs dans la gestion comptable et financière du Département.

En premier lieu, il est indiqué que la régularisation fréquente des comptes confirme la démarche de qualité comptable mise en place par un travail partenarial entre les services de l'ordonnateur et le payeur à travers une convention de service comptable et financier.
La Chambre remarque également à cette occasion qu'une concertation entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable a permis une amélioration de l'état de l'actif qui a fait l'objet d'une démarche de fiabilisation afin de présenter une image fidèle du patrimoine départemental.

L'existence d'un règlement financier qui explicite clairement les règles comptables en vigueur au sein de la collectivité est également un point positif cité à plusieurs reprises dans le rapport.

Le travail important mené depuis 2009 par la direction des finances pour apurer le stock d'autorisations de programme est également relevé.

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 actualisées [1] . L'ensemble des participations dans des sociétés n'est pas retracé [2]. La liste des prêts ne recense pas toutes les immobilisations financières et l'encours est inexact [3] .

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.

---

[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*).

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Les informations portant sur les emprunts ont été actualisées et fiabilisées. Les états de dette propre sont pointés au regard des documents du comptable. La cohérence de la base informatique de suivi des emprunts est désormais vérifiée à chaque règlement d'échéance. **Le risque d'erreur est donc minimisé.**

Dans le cadre de la publicité des comptes, le Département annexe au compte administratif la liste des organismes dans lesquels il a pris un engagement financier, dans le respect de la maquette budgétaire.
L'information concernant Var Aménagement Développement est absente dans le document annexe du Compte administratif 2013, en raison d'une mauvaise saisie du fichier informatisé.
La communication relative à l'engagement financier auprès de Var Aménagement Développement figure bien au Compte Administratif 2014.

La Chambre a par conséquent relevé un **événement très ponctuel qui n'entache pas la fiabilité des états fournis** sur les participations dans les sociétés.

L'encours de 200 000 € figurant au compte de gestion correspond à une avance en compte courant d'associé accordée au bénéfice de la Société Publique Locale ID 83 en 2011.

L'encours de 925 837,70 € figurant au compte de gestion sur le compte 2741 ne figure pas dans l'annexe des prêts du compte administratif puisque l'origine de ce solde créancier antérieur au passage à la comptabilité M52 n'est pas identifié et ne correspond à aucune créance détenue par le Département sur des tiers.

Cet écart entre le solde du compte de gestion et les états du Département a d'ailleurs fait l'objet de remarques de la Chambre Régionale des Comptes lors de son précédent contrôle (rapport d'observations définitives sur la gestion 1995 à 2004 du 18 novembre 2005) et d'une procédure de réserve sur la gestion du comptable public alors en fonction. Lors du précédent contrôle, cette somme était inscrite à tort au compte 2743 « prêts au personnel » et venait s'ajoutait alors aux prêts réellement accordés ; cette somme a été transférée en 2006 sur le compte 2741 « prêts aux collectivités » sur lequel le montant des prêts en cours au 31/12/2014 est nul.

Il ne peut pas être reproché au Département de ne pas faire figurer cette somme dans les états annexes puisqu'il **est établi depuis 2006** aussi bien au **niveau du comptable, de la Chambre et de l'ordonnateur qu'aucune dette identifiée ne correspond à ce montant.**

S'agissant des sommes très limitées par rapport au budget départemental (700 000 € soit 0,07 % des dépenses de fonctionnement), le Département prend bonne note de ces remarques sur les états annexés au compte administratif, la chambre reconnaissant que ce sont des **erreurs marginales** et **intervenues ponctuellement** sur certains exercices, ainsi que l'attestent les notes de bas de page qui listent les anomalies relevées.

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.

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 autorisation d'engagement [4]. Pourtant, le règlement budgétaire et financier du département rappelle explicitement la règle selon laquelle l'engagement comptable doit être antérieur ou concomitant à l'engagement juridique.

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 absence de réservation de 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 réaliser. [5]

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 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.

[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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

« Dans le cadre d'une gestion pluriannuelle, l'engagement porte sur l'autorisation de programme ou sur l'autorisation d'engagement et doit rester dans la limite de l'affectation » indique le guide synthétique de la dépense engagée établi par le Comité National de Fiabilité des comptes locaux .
Les engagements pluriannuels sont bien visibles dans le système d'information mais ne sont pas consolidables avec les engagements comptables annuels **ce qui ne paraît pas anormal.**

Si 66% des deux cents plus importants mandats ne font pas l'objet d'un engagement antérieur, c'est principalement parce qu'ils sont exécutés sur autorisation de programme et portent donc sur engagement d'Autorisation de Programme.

Conformément au Règlement Financier l'engagement d'AP vaut engagement comptable, il est obligatoire et concomitant avec l'engagement juridique. Il est effectué lorsque le tiers est connu : soit à la notification pour les marchés publics, soit à la délibération pour les subventions.

Si l'on ne prend en compte que les dépenses gérées hors autorisation de programme, **le taux des dépenses engagées à la même date que le mandatement tombe à 23% (au lieu des 66% annoncés par la chambre).**

Cependant la procédure du contrôle des engagements comptables va être renforcée.
Le Département **conteste l'assertion** selon laquelle les restes à réaliser ne sont pas fiables. Ainsi que la Direction des Finances l'a présenté à la Chambre, un véritable travail de pointage est effectué pour valider les restes à réaliser des différentes directions en s'assurant du lien de l'engagement non soldé avec un marché public en cours ou avec une délibération en ce qui concerne les subventions.

L'exemple donné par la Chambre sur les primes d'assurances repose sur la prise en compte de l'année de l'engagement qui correspond à l'année de notification du marché. Même si le numéro est conservé pendant toute la durée du marché, le montant de l'engagement est quant à lui valorisé chaque année pour le montant de la prime annuelle, ce qui justifie que ce mouvement comptable malgré son ancienneté ne soit pas pris en compte dans les restes à réaliser.

Le mandat n°3996 relatif au contrat d'assurance des véhicules départementaux a été réalisé sur la base d'un engagement comptable effectué le 11 juillet 2013 à la suite de la notification du marché public.
Cet engagement vaut pour toute la durée du marché courant du 1er juillet 2013 au 31 décembre 2017.
Le mandat d'un montant de 582 533,89 € correspond au paiement de la prime provisionnelle de l'année 2014 reçue le 4 février 2014 par le Département.
Le paiement de la prime pour la période du 1er juillet au 31 décembre 2013, effectué en 2013, ainsi que le paiement de la prime pour l'année 2015, effectué en 2015, ont été effectués sur la base de l'engagement comptable initial.
Il en sera de même pour les primes 2016 et 2017.

Le mandat n°5392 relatif au contrat d'assurance responsabilité civile a été réalisé sur la base d'un engagement comptable effectué le 18 décembre 2012 à la suite de la notification du marché public.
Cet engagement vaut pour toute la durée du marché courant du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2017.
Le mandat d'un montant de 456 040,63 € correspond au paiement de la prime provisionnelle de l'année 2014 reçue le 13 février 2014 par le Département.
Le paiement de la prime pour l'année 2013, effectué en 2013, ainsi que le paiement de la prime pour l'année 2015, effectué en 2015, ont été effectués sur la base de l'engagement comptable initial.
Il en sera de même pour les primes 2016 et 2017.

Le service des assurances engage après chaque notification de marché public une somme réduite afin de ne pas grever le budget départemental de l'année N de sommes qui seront mandatées au cours des exercices suivants N+1 à N+4. Cet engagement est augmenté au moment de la réception de la facture de la prime annuelle. En application de la note annuelle de la direction des finances et de l'assemblée sur le calendrier de clôture budgétaire de chaque exercice et dans le cadre de la procédure de transfert automatique des mouvements de l'année N sur l'exercice N+1, sont conservés les mouvements de l'année en cours devant faire l'objet d'un mandatement l'année suivante.

Cette pratique n'est pas propre aux deux contrats d'assurance identifiés par la CRC, mais vaut également pour tous les autres contrats d'assurance.

Le Département aurait souhaité que la Chambre ne retienne pas cet exemple qui n'est pas justifié, ce qui n'a pas été suivi d'effets, contre toute évidence.

La Chambre recommande au Département de tenir une comptabilité d'engagement plus rigoureuse. La collectivité prend acte de cette recommandation et s'engage à renforcer les procédures de contrôles sur le respect de la règle de l'engagement préalable.

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 comptabilisés 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 significatif.[6]

La journée complémentaire pourrait être davantage utilisée pour « émettre , pour les seules opérations de la section de fonctionnement et de stocks ainsi que pour des 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La chambre invoque une imperfection concernant l'absence de contrepassation pour les Intérêts Courus Non Echus (ICNE) jusqu'en 2012. La vérification des comptes administratifs confirme la bonne tenue des écritures comptables, y compris avant 2012 dans la comptabilité de l'ordonnateur. **Il a donc été demandé que la Chambre ne retienne pas cette observation**, ce qui n'a pas été fait **en dépit de la démonstration de la collectivité.**

[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€. .

La Chambre souligne que jusqu'en 2012 les écritures de contrepassation des Intérêts Courus Non Echus ont été imparfaitement réalisées sur le compte 1688. Le Département avait précisé dans sa réponse aux observations provisoires que ce compte 1688 est mouvementé uniquement par le comptable public et non pas par l'ordonnateur et qu'il ne pouvait donc pas être reproché à la collectivité de ne pas avoir passé les écritures de façon correcte sur ce compte.

D'autre part, la Chambre préconise d'utiliser le journée complémentaire pour effectuer certaines opérations comptables spécifiques. Or ces préconisations **sont contraires aux recommandations de la Direction Générale des Finances Publiques** qui demande aux collectivités de clôturer l'exercice comptable de façon effective au 31 décembre de l'année considérée.

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 pourrait 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 bâtis 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 12M€, «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 numéro 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 d'absence de numéro d'inventaire commun 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 ne n'intègre pas le port de Toulon, du fait, selon la collectivité, de retard également imputable à l'État.

Le stock des immobilisations en cours (c/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€). À défaut de pouvoir identifier les 7,4 M€ d'immobilisations restantes, l'apurement du compte nécessitera la constatation d'une dépense de fonctionnement.

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 CGCT [8] , 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 ».

Réponse du Conseil départemental du Var :

La M52 impose un numéro d'inventaire porteur d'information pour l'ordonnateur.

La Chambre souligne, à titre d'exemple sur les lacunes du suivi de l'actif, que le transfert de propriété des ports a été effectué au profit du Syndicat mixte 7 ans après le transfert de la compétence. Il convient de rappeler la chronologie des différents actes afin de constater qu'aucune carence ne peut être soulevée à l'encontre du Département.

Le transfert de propriété au Syndicat mixte ne pouvait intervenir qu'à la condition que le Département dispose lui même d'un titre de propriété constatant le transfert de propriété de l'État vers le Département. Or, les arrêtés préfectoraux transférant la propriété au Département sur les différents ports sont intervenus sur une période allant de 2011 à 2014.
De plus chaque transfert de propriété au Syndicat était conditionné par l'élaboration au préalable d'un document d'arpentage qui aurait du être assurée par les services de l'État . Or, face à la carence de l'État c'est le Syndicat Mixte lui même qui a du prendre en charge la réalisation des documents d'arpentage.

[7] Information communiquée le 9 mars 2015 par la collectivité.

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

Il est manifestement erroné de souligner que le Département a mis 7 ans pour transférer la propriété des ports au Syndicat mixte car ce délai est grandement imputable à l'État. Le Département avait proposé la modification de cette observation. **La Chambre n'a pas tenu compte** de la réalité des arguments de la collectivité.
D'autre part, le rapport indique que le port de Toulon ne figure pas à l'actif du Département (compte 242). Il est nécessaire de préciser que depuis le transfert de compétence intervenu en 2006 , l'État, propriétaire des installations, n'a transmis au Département aucune information sur la valorisation comptable de cette infrastructure.
Il ne peut donc pas être raisonnablement reproché à la collectivité de ne pas avoir intégré à son actif le port de Toulon alors qu'il ne dispose pas des éléments lui permettant d'y procéder.

La Chambre reproche par ailleurs à la collectivité d'avoir faussé son résultat de fonctionnement en pratiquant une neutralisation excessive des amortissements concernant les bâtiments publics pour un montant de 2 M€. Il convient de relativiser le montant de cette neutralisation par rapport aux 112 M€ d'amortissement de la collectivité pour 2015. D'autant qu'à partir de 2016 et suite à l'entrée en vigueur du décret 2015-1846 du 29/12/2015 le Département aura la possibilité de neutraliser les amortissements des subventions versées, soit un montant de 82 M€. **La remarque de la Chambre devient donc sans objet** au regard de l' enjeu financier minime.

Il est évident que la neutralisation d' amortissements que la Chambre conteste n'avaient pas pour but de fausser le résultat mais résultait de l' application de la comptabilité M52 par le Département **en toute bonne foi,** d'autant que la formulation de la Chambre repose sur une interprétation très restrictive et peu rigoureuse.

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 intervenue lors de la transposition des comptes, le 1er 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département **conteste vigoureusement** le titre utilisé par la Chambre "un actif inexistant à corriger" qui semble concerner globalement l'actif du Département alors que le paragraphe ne porte que sur un compte budgétaire (2741), prêt aux collectivités locales .

Le solde de ce compte est erroné depuis 2004 et la Chambre avait déjà souligné cette anomalie en émettant des réserves sur la gestion du Comptable public alors en fonction (réserves levées par un jugement de la Chambre du 5 juillet 2005 **compte tenu de l'antériorité avérée de cet écart).**
En 2006, le comptable public avait d'ailleurs interrogé la Chambre sur la solution comptable qui devait être apportée à ce dysfonctionnement **sans avoir obtenu de réponse.**

La collectivité régularisera cette anomalie comptable sur l'année 2016 en respectant les préconisations de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

4. La situation financière

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 de redressement des finances publiques.

4.1.1. Une augmentation contenue des recettes depuis 2012

Les **recettes de gestion sont élevées de 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	238 916 577	237 443 318	241 837 149	231 769 595	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	236 070	1 122 677	30,4%
=Produits de gestion (A)	887 878 032	974 480 194	1 009 682 377	999 329 147	1 016 343 661	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 fiscal. [9]

[9] Hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 11.76 % à 12.46 %.

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 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 locale [10]. Depuis 2013, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 9M€ pour atteindre 144 M€ en 2014.

Les ressources d'exploitation se sont élevées à 50 M€ en 2014. Depuis 2009, elles ont augmenté de 5,5 % en moyenne (11,6M€), 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 2013 [11].

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	207 776 938	2,2%
+ Aides directes à la personne	216 466 863	236 832 715	243 286 478	258 689 325	278 668 826	295 937 325	6,3%
+ Aides indirectes à la personne	129 859 122	136 163 678	145 202 179	163 246 440	170 390 117	177 943 914	6,5%
+ Subventions de fonctionnement	89 417 302	104 262 101	108 665 903	109 766 245	100 273 158	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	836 934 394	871 648 601	891 665 131	917 155 793	3,1%

Source : comptes de gestion

[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.

[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.

Les interventions sociales, compétences essentielles du département, parmi lesquels 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)	**216 466 865**	**236 832 715**	**243 266 478**	**255 689 326**	**278 860 526**	**286 937 325**	*6,3%*
Dont revenu minimum d'insertion (RMI)	*48 495 966*	*41 466*	*44 654*	*324 638*	*46 484*	*54 265*	*-74,3%*
Dont revenu de solidarité active (RSA)	*51 273 177*	*110 066 559*	*116 828 537*	*127 268 448*	*142 497 592*	*158 314 328*	*25,3%*
Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)	*93 963 740*	*97 075 880*	*93 828 267*	*93 318 603*	*95 276 828*	*94 169 318*	*0,0%*
Dont allocations personnes handicapées	*18 010 323*	*22 560 590*	*24 687 067*	*29 995 617*	*33 972 096*	*37 514 014*	*15,8%*
Dont famille et enfance	*3 395 046*	*3 364 152*	*3 407 765*	*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%*
Dont frais de scolarité	*53 755*	*49 708*	*33 219*	*47 407*	*54 217*	*37 340*	*-7,0%*
Dont accueil familial et frais de séjours	*129 765 172*	*136 067 960*	*145 106 809*	*157 904 812*	*165 039 827*	*172 791 385*	*5,9%*
Dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)	*40 195*	*76 009*	*62 150*	*5 294 220*	*5 296 074*	*5 115 189*	*163,6%*
= Dépenses d'intervention (a+b)	**346 326 004**	**373 026 393**	**388 468 656**	**421 935 764**	**449 276 643**	**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'Etat, 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'Etat 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 au département 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 restait stable de 11 M€.

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 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 1er 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 (+0,6M€), 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 cérémonie (0,7 M€) pourraient être optimisés. L'absence de bons de livraisons 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 ré organiser le service. La chambre l'invite également à mettre en place des procédures plus rigoureuses et un suivi des stocks.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Concernant la situation financière du département du Var, la Chambre a réalisé une rétrospective sur les années 2009 à 2014 et conclut à un déficit structurel de la section de fonctionnement en raison d'un effet de ciseaux durable puisque les dépenses de fonctionnement ne cessent d'augmenter alors que dans le même temps les recettes diminuent.

Cette situation est facilement explicable compte tenu des éléments intervenus depuis 2010 à savoir :

1) réforme de la fiscalité locale,
2) mise en place d'une péréquation sur les droits de mutation,
3) participation des collectivités locales à la résorption du déficit public,
4) tassement du marché de l'immobilier induisant une baisse de l'encaissement des droits de mutation à titre onéreux,
5) conséquences sociales liées aux effets de la crise économique de 2009,
6) mauvaises compensations des dépenses transférées

La Chambre a d'ailleurs constaté, à différentes reprises dans le rapport, que les **marges de manœuvre de la collectivité ont été obérées depuis quelques années, malgré des efforts de réduction des seules dépenses qu'il lui est possible de maîtriser.** À ce titre, **la Chambre souligne les économies conséquentes réalisées sur les charges à caractère général entre 2009 et 2014.**

Les causes des difficultés financières de la collectivité
Un bref historique des décisions intervenues au niveau national depuis 2009 permet de mieux cerner les causes des difficultés financières rencontrées actuellement par la collectivité.

En premier lieu, la réforme de la fiscalité locale a marqué une perte d'autonomie considérable quant à la détermination des recettes de fonctionnement. La Chambre note d'ailleurs au point 4.1.1 « une augmentation contenue des recettes depuis 2012 » du rapport que le pouvoir de taux de la collectivité est fortement encadré et le plafond est souvent atteint, comme pour les droits de mutation.

En effet, alors que le Département disposait auparavant de quatre taxes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle), il doit se contenter aujourd'hui de la seule taxe sur le foncier bâti.

En lieu et place de la taxe professionnelle, lui a été accordée, une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui ne couvre pas la totalité du montant antérieur de la taxe professionnelle. Pour compléter ce montant, le Département s'est vu attribuer une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) qui présente la caractéristique d'être figée au même niveau depuis son instauration alors que le produit de la taxe professionnelle était quant à lui dynamique (+4,7% de croissance annuelle moyenne sur 2007/2009).

Étant donné que la réforme de la fiscalité locale était défavorable au Département du Var, l'État lui a accordé (comme les textes le prévoyaient) une dotation au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) qui elle aussi est figée au même niveau depuis son instauration.

En conclusion la réforme de la fiscalité locale a abouti à la cristallisation d'une partie des recettes du Département qui étaient auparavant dynamiques.

En second lieu, le Département est pénalisé du fait de la mise en place de la péréquation sur les droits de mutation. Cette participation obligatoire versée chaque année par le Département du Var au titre du fonds de péréquation (69 M€ versés sur 2001/2014) a été augmentée de manière importante par la création de la contribution de solidarité initiée par la loi de finances 2014 (15,3 M€ pour l'année 2015). Ces sommes importantes augmentent les dépenses de fonctionnement de la collectivité de manière significative sur les quatre dernières années et ne font que creuser l'effet de ciseaux entre dépenses de fonctionnement et recettes de fonctionnement.

Enfin, la participation des collectivités locales à la résorption du déficit public induit depuis 2014 une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui se poursuivra jusqu'en 2017. La DGF va diminuer de moitié, passant de 154 millions d'euros à 77 millions d'euros en quatre exercices budgétaires. Cette situation explique en grande partie les conclusions préoccupantes de la chambre sur la prospective financière à court terme.

Ce rapide historique retrace les mesures mises en application depuis 2010 qui pénalisent la collectivité aussi bien au plan des dépenses de fonctionnement (péréquation) que des recettes de fonctionnement (réforme de la fiscalité locale, baisse de la DGF).

Mais, il est un domaine pour lequel la collectivité subit une dégradation de l'état de ses finances depuis maintenant 10 ans. Il s'agit des allocations individuelles de solidarité (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) qui ne sont financées que partiellement par l'État alors même qu'il s'agit de compétences transférées. La Chambre note au point 4.1.2 « des dépenses de gestion structurellement en hausse » du rapport que ces charges sont financées à hauteur d'environ 45 % sur la période par des ressources dédiées transférées par l'État et précise que ces ressources stagnent. Le Département confirme cette analyse qui décrit de manière explicite le transfert de charges relevant de la solidarité nationale sur les finances départementales.

Évolution du reste à charge par le Département du Var sur les allocations individuelles de solidarité (en M€)

2009	2010	2011	2012	2013	2014
65	78	83	97	115	132

Cette situation avait déjà été relevée lors de l'enquête menée en 2010 par la Chambre Régionale des Comptes sur l'impact des transferts de compétences. La conclusion figurant en page 17 du rapport de la CRC du 25 mai 2011 est la suivante : *« la situation financière du département se trouve ainsi dégradée essentiellement pour des raisons exogènes, indépendantes de la qualité de sa gestion ».*

Le reste à charge pour le budget départemental sur les allocations individuelles de solidarité ne fait que s'accroître et la différence entre les allocations versées depuis 2004 et le montant des compensations accordées par l'État s'élève à 958 millions d'euros à ce jour. Cette somme est supérieure au montant de l'encours de dette du Département qui s'élève à 752 millions d'euros. Cela signifie que si les transferts de compétences avaient été intégralement compensés, le Département n'aurait pas eu besoin de recourir à l'emprunt depuis 2004.

L'arrêté du 9 décembre 2014 ne s'applique pas à la période sous revue et il ne peut être reproché au Département de ne pas avoir élaboré de plan pluriannuel d'entretien.

La hausse des achats est liée à la progression de postes sur lesquels la collectivité n'a que peu de maîtrise :

- les dépenses liées au chauffage sont passées sur la période 2009/ 2014 de 1,01 à 2,19 M€ (+1,18 M€) dont 1,66 M€ pour les collèges du Département en raison notamment de la forte progression du prix du gaz.
- le poste des carburants est passé de 1,12 à 1,76 M€ entre 2009 et 2014 (+0,64 M€). Ce poste a connu néanmoins une baisse entre 2013 et 2014, passant de 2,26 M€ à 1,76 M€ grâce notamment à une baisse de la consommation de carburants sur l'année (en plus de la baisse des prix).
- Les dépenses sur l'électricité ont progressé de 0,23 M€ entre 2009 et 2014

D'autre part la rémunération de 3 agents qui était imputée sur le chapitre 012 a été basculée en 2013 sur le chapitre 6586 compte tenu des fonctions occupées, soit une majoration de 210 00 €. (collaborateurs pour les groupes d'élus).

Cet élément explique à lui seul la variation constatée sur les frais d'élus.

S'agissant du suivi des achats sur certains produits, la collectivité, consciente des difficultés, a réorganisé le service concerné afin d'apporter une plus grande réactivité dans la saisie des commandes et l'obtention des pièces telles que les bons de livraison. Par ailleurs, des procédures plus rigoureuses et un suivi des stocks plus précis a été mis en place dès 2015.

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€) 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€).

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre note les les efforts de maîtrise des dépenses à caractère général qui ont été réduites de 13 millions d'euros entre 2009 et 2014. L'effort de diminution des subventions de fonctionnement est également relevé par la Chambre.

4.1.3. L'autofinancement fragilisé par l'effet de ciseau

La situation financière est satisfaisante notamment lorsque le dynamisme des recettes est supérieure à celui des dépenses. Actuellement, pour de nombreux départements [12], dont celui du Var, la hausse des charges dépasse celle des produits, du fait, en partie, de la baisse des dotations de l'Etat, comme le souligne l'ordonnateur. Cette double évolution est constitutive d'un << effet de ciseaux ».

Depuis 2011, les charges du département 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 péréquation [13] (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 ciseau 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	871 648 801	891 885 131	917 155 793	*3,1%*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	101 916 544	168 990 539	173 747 983	127 680 346	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	-72 009	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%*
en % des produits de gestion	*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	96 836 379	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	6 436 142	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	13 266 401
= Résultat section de fonctionnement	**18 294 658**	**80 560 090**	**78 985 099**	**25 323 710**	**15 160 308**	**-9 985 260**

Source : comptes de gestion

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

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

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 pas obligatoire que depuis le 1er 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 provisoire de la chambre, l'ancien ordonnateur a toutefois démenti toute tentative de minoration du déficit.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le paragraphe ci-dessus laisse entendre que le Département aurait eu recours à des subterfuges pour atténuer le déficit de l'année 2014. La chambre invoque notamment une volonté délibérée de ne pas apurer le compte 23 afin de limiter le montant des amortissements. Il est évoqué également la volonté de ne pas procéder à certaines provisions ou de neutraliser les amortissements de manière abusive.

Le Département confirme son démenti de toute tentative de minoration du déficit pour l'année 2014. Les explications concernant la neutralisation des bâtiments et la situation du compte 23 sont fournies par ailleurs et s'agissant des provisions pour grosses réparations, les textes ne les rendaient pas obligatoires jusqu'au 1er janvier 2015. Malgré les preuves fournies, la Chambre **a maintenu une observation qui n'est pas fondée.**

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 opération et dans le respect de la circulaire N° NOR/INT/B/02/00059/C du 26 févier 2002 sur les règles d'imputation des dépenses du secteur public local.

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.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre reconnaît que pour de nombreux départements la hausse des charges dépasse celles des produits du fait, en partie, de la baisse des dotations de l'État. Cette double évolution est constitutive d'un effet de ciseaux. La Chambre note que depuis 2011, la variation annuelle moyenne des charges est de 3,1 % contre 0,6 % pour les recettes.Il s'agit là de la reconnaissance du **caractère exogène des difficultés financières** rencontrées par la collectivité, ainsi que l'avait relevé le précédent rapport de la Chambre Régionale des Comptes.

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)	105 548 841
+ 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)	553 075 279
- 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre souligne les efforts réalisés en matière de diminution des dépenses d'équipement. Elle note qu' au cours de la période 2009 à 2014 elles ont été réduites de 8 % en ce qui concerne les travaux et de 11 % en ce qui concerne les subventions d'équipement attribuées. C'est pourquoi l'intitulé du paragraphe est en contradiction avec le contenu. A la lecture de la réponse du Département au rapport provisoire de la Chambre, **cet intitulé aurait dû être modifié.**

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

L'encours de dette a augmenté de 59 M€, depuis le 1er 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	746 220 008	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.

Un encours significatif

Le Var se trouve dans le dernier quart des départements ayant une capacité de désendettement les plus élevées (4 ans pour les départements de même strate) et l'encours de dette par habitant est presque le double de la moyenne de sa strate (759 € par habitant contre 465 € pour les départements de la même strate en 2013). En 2013, l'encours de dette représente 75 % des recettes de fonctionnement contre 46 % pour la strate. 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 la 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 supérieure 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 mentionnés *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 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 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%.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département conteste le constat de la Chambre relevant une baisse insuffisante des dépenses d'équipement et un endettement non maîtrisé.

En vue de contenir son endettement et de faire face à la réduction de son autofinancement due à la baisse de ses recettes de fonctionnement, la collectivité a fortement réduit son niveau d'investissement sur les cinq dernières années (les dépenses d'équipement sont passées de 238 M€ en 2009 à 141 M€ en 2014, soit une baisse de 40% étalée sur 5 ans). Pour mémoire, les dépenses d'équipement de la collectivité étaient de 297 M€ en 2006.

Sur la période 2006/2014, le Département a réduit de plus de 150 M€ son niveau d'investissement. **Il est erroné de constater une « insuffisante inflexion des dépenses d'équipement »**.

C'est l'effondrement de l'épargne et non pas la hausse de l'endettement ou le niveau des dépenses d'investissement qui explique l'augmentation de la durée de la capacité de désendettement. Ainsi, alors que l'encours de dette n'est passé que de 745 M€ à 752 M€ entre 2011 et 2014, la capacité de désendettement a grimpé dans le même temps de 4,8 années à 8,6 années. Il s'agit d'un effet purement mécanique en lien avec la chute de l'épargne.

Il est néanmoins à noter que la capacité de désendettement en fin de période d'exercice de gestion (8,6 années en 2014) est supérieure à celle constatée en début de période (8,9 années en 2009).

En affaiblissant les recettes départementales (baisse des dotations, prélèvements divers, non compensation des charges transférées, réforme de la fiscalité locale), l'État a fragilisé la capacité d'autofinancement des collectivités.

Par ailleurs, comme le souligne la Chambre, le Département **n'a contracté aucun emprunt toxique** (point 4.2.2 « une absence de produits risqués »). L'encours de dette est parfaitement sécurisé, signe d'une gestion avisée à porter au crédit de la collectivité. En effet, l'encours de dette a diminué de 20 M€ sur les exercices 2014 et 2015, conformément à la volonté de désendettement de la collectivité.

Il est donc manifestement infondé d'imputer à la collectivité un endettement non maîtrisé.

Il convient par ailleurs de préciser que des choix parmi les dépenses d'équipement ont été opérés afin de permettre de réaliser les deux opérations citées par la chambre. Il est bien évident que d'autres dépenses d'équipement seront reportées car il ne serait pas possible de financer tous ces projets en même temps.

S'agissant du projet de regroupement des services sur l'aire toulonnaise, ce projet sera porteur à terme d'économies.

Ces nouveaux locaux vont accueillir environ 400 agents aujourd'hui disséminés sur divers sites de l'aire toulonnaise. La suppression de ces installations multiples (3 000 mètres carrés) va générer un gain sur l'entretien et la maintenance des locaux et va permettre de plus un fonctionnement plus fluide des services en les centralisant à un endroit proche du bâtiment des Lices. Cela concernera notamment les économies qui pourront être réalisées en disposant d'un pool de véhicules unique pour le bâtiment des Lices et le futur bâtiment situé dans le quartier de la Loubière.

Par ailleurs, certains bâtiments occupés aujourd'hui nécessitent des frais importants d'entretien ou de réhabilitation qui ne seront plus nécessaires après le regroupement des services dans les locaux neufs.

Ces économies vont s'accompagner de résiliations de loyers et de la vente des bâtiments qui seront devenus vacants. Sur une période de 25 ans, les économies générées sont estimées à environ 1 M€ par an.

La part des emprunts à taux variable est montée à 34,94%, dont 7,39% au titre du livret A. S'agissant de l'objectif de 50% de taux variable il ne paraît pas d'actualité pour l'instant compte tenu de la prévalence de taux fixes à un niveau très faible.

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 de 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	4 649 041 588	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
en nombre de jours de charges courantes	*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 rattachés [14].

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	-80 364 950	-36 101 246	-45 702 959	-30 685 796	-43 937 926	-3,7%
=Trésorerie nette	78 122 319	112 604 726	93 619 510	101 219 345	61 715 580	45 246 439	-10,3%
en nombre de jours de charges courantes	*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, affecté 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre prend bonne note de la réponse du Département qui indique que le produit de la taxe sur les espaces naturels sensibles ne devrait avoir aucun impact sur la trésorerie de la collectivité. Les modalités de gestion de cette taxe ont d'ailleurs été modifiées postérieurement au contrôle de la Chambre en ne la faisant plus figurer dans les reports de l'exercice précédent.

[14] Circulaire interministérielle n° NOR/IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

5. Le pilotage du budget et les perspectives financières

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 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 prévus 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'étaient 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'ils jugent « 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre relève que le délai global de paiement est inférieur au délai de 30 jours prévus par les textes, ce qui est un élément positif dans le cadre des relations du Département avec les entreprises.

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 coordonnée [15] » , 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 toutes opérations nouvelles [16]. 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 1er 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. Ils disposent 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 (PPÎ) 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.

[15] Rapport de performance 2013, p. 301.
[16] Comités de programmation du 3 juin 2010 et du 22 juin 2011.

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 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'économie adaptée à chacune, selon les priorités politiques et les besoins de la population.

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 (résultat au regard des objectifs) n'est pas mesurable. L'allocation des moyens étant imprécise, malgré la ventilation des crédits par fonction (sécurité, enseignement, action sociale...) dans l'annexe budgétaire, l'efficience (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 2014 [17], le département est invité à recouvrir 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 réalisation 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.

[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).

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre note que **les prévisions budgétaires sont fiables,** puisque les décisions modificatives affectent peu le montant des crédits. Effectivement, chaque année l'impact des décisions modificatives est inférieur à 1 % du montant du budget global du Département.

La Chambre indique qu'il serait de bonne gestion de mesurer l'impact pluriannuel des opérations significatives d'investissement sur les dépenses de fonctionnement.La Chambre reconnaît cependant que cette mesure prévue par la loi 2015-991 du 7 août 2015 est postérieure à la période sous revue.

La Chambre résume l'argumentaire sur la difficulté à mettre en place un plan pluriannuel d'investissement par une simple phrase laconique alors que les arguments développés par le Département dans sa réponse sont bien plus complexes. Ceci rejoint la remarque figurant au paragraphe suivant.

5.2.2. Améliorer l'information des élus

Seuls les débats d'orientation budgétaire (DOB) pour les budgets primitifs 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 budget [18]. 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.

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° 2015-991du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui imposent aux plus grandes collectivités territoriales, dont les départements, de présenter 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.

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

Réponse du Conseil départemental du Var :

En matière de préparation budgétaire, la Chambre reconnaît que la mise en place de la segmentation stratégique permet de déterminer pour chaque politique de la collectivité une liste d'objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels puis en actions avec une enveloppe financière dédiée. « Cette démarche illustre la préoccupation des responsables du Département de tendre vers des budgets de performance » indique la chambre, même si elle ajoute que la démarche n'est pas encore totalement aboutie. Il est indiqué dans le rapport que les avancées pour inscrire l'action publique départementale dans une logique de performance sont réelles, ce qui est encourageant pour la collectivité.

La Chambre souhaiterait une définition d'objectifs chiffrés hiérarchisés en amont des arbitrages budgétaires accompagnés d'indicateurs de réalisation.

Le Département tient à préciser que cette démarche de performance est en cours et dément l'assertion selon laquelle les arbitrages budgétaires ne seraient que la reconduction des budgets précédents, diminués selon la minoration imposée par les lettres de cadrage, s'appliquant de manière indifférenciée à toutes les directions.

En effet, les lettres de cadrage tiennent compte des spécificités de chaque politique et l'on est loin d'une application d'un taux d'évolution forfaitaire appliqué de manière indifférenciée à toutes les dépenses. C'est ainsi que les charges à caractère général font l'objet d'un taux d'évolution négatif alors que les dépenses sociales sont ajustées aux besoins de la population .

C'est dans cet esprit qu'ont été élaborés les tableaux relatifs aux subventions versées comprenant des éléments sur l'efficacité des actions entreprises, la part du financement du Département dans le budget de l'association, les conséquences d'une diminution de la subvention…

Concernant l'information des élus, la Chambre juge le contenu du rapport relatif au débat d'orientation budgétaire trop succinct. Le Département prend bonne note de cette remarque et s'attachera désormais à étoffer ce rapport en tenant compte notamment des dernières dispositions figurant à ce sujet dans la loi NOTRe. Lors du débat d'orientation budgétaire préalable au budget primitif 2016, a été présenté à l'Assemblée départementale un rapport d'orientation budgétaire conforme aux prescriptions de la loi n°2015-991 du 7 août 2015. En respect des dispositions de l'article L. 3312-1 du CGCT, tous les budgets du département ont été votés dans un délai de deux mois suivant la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires.

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)	3 565	(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 une 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 plus onéreux que le schéma en maîtrise d'ouvrage publique de **10,6%.**

Source : Étude 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 intermédiaire [19] 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' « efficience 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 e 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 collèges. 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 a 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.

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 territoriales [20].

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.

[19] Car sans prise en compte des risques.

[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).

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département confirme que les informations communiquées lors de l'Assemblée du 27 juin s'appuient sur les conclusions de l'évaluation préalable réalisée en amont du projet Cologen, que cette analyse comparative de l'évaluation menée avec l'Assistant à la Personne Publique (APP) spécifiquement désigné, a respecté le formalisme et la méthode définis par la Mission d'Appui aux Partenariats Publics Privée (MAPPP). Cette évaluation préalable a suivi les différentes étapes d'analyse comparative. L'étape finale intégrant tous les considérants est celle sur laquelle la conclusion porte et les résultats prévalent.
Il n'appartient pas au Département de remettre en question une méthode d'analyse imposée par un organisme d'État.

En effet, le Département entend rappeler qu'un contrat de partenariat est un contrat global intégrant les risques liés à sa mise en œuvre, risques transférés au partenaire. Par ailleurs, l'expérience du Département en exécution et en réalisation pour ce type d'ouvrage a permis de mesurer et de constater les risques et leur impact financier notable dans le cadre d'une loi MOP. Aussi, la prise en compte de ces risques au travers de la matrice proposée par la MAPPP permet de traduire les risques constatés par expérience sur la construction des collèges en loi MOP.

Ces risques sont donc mesurés et reflètent une réalité empirique, leur prise en compte au stade de l'évaluation est réalisé dans le cadre contractuel. L'intégration des risques permet une lisibilité et une anticipation budgétaire globale en exécution.

En outre, à ce stade de la procédure (juin 2014), le Département invitait les membres de l'Assemblée à se prononcer sur le principe du lancement de la procédure du contrat de partenariat sans préjuger de sa conclusion conditionnée aux résultats de la consultation et du dialogue compétitif.

La transcription dans la délibération de tous les éléments de l'évaluation préalable n'était pas impérative : d'une part l'évaluation préalable était mise à la disposition des élus de sorte à garantir l'accès à l'intégralité des informations, d'autre part, les résultats de la comparaison contenus dans celle-ci revêtant un caractère estimatif, il était inapproprié de mentionner des valeurs intermédiaires estimatives dans la délibération. Le Département entend par ailleurs rappeler que les résultats consolidés suite au dialogue compétitif et transposés dans le contrat font apparaître des valeurs inférieures aux estimations envisagées.

Ainsi, le Département a respecté les obligations d'information et de communication en les complétant et en les détaillant :

- dans un premier temps, à l'issue de la procédure de dialogue compétitif, lors de l'Assemblée Plénière du 22 octobre 2015, et conformément à la circulaire du 9 mai 2012 relative aux contrats de partenariat, il a été présenté tous les engagements financiers sur l'investissement et sur le fonctionnement sur la durée totale du contrat. Il a été précisé par ailleurs que le coût moyen annuel du contrat sur sa durée rapporté à la moyenne des recettes de fonctionnement des trois dernières années représente un ratio de 0,67%. L'Assemblée s'est prononcée favorablement à l'unanimité au vote de ces autorisations de programme et engagements financiers ;
- dans un second temps, lors de la commission permanente du 14 décembre 2015 portant approbation du partenaire, du projet de contrat et autorisant le Président à signer ledit contrat et ses pièces annexes, l'intégralité des pièces constituants ledit contrat a été communiquée à l'ensemble des élus. Toutes les composantes financières ont bien été portées à la connaissance de ces derniers avant la signature du contrat de partenariat. Les membres de cette commission se sont prononcés favorablement à l'unanimité sur l'intégralité des décisions.

Contrairement à ce qu'affirme la Chambre, il est à noter que le dialogue compétitif mené par le Département assisté de ses conseils a permis de réduire les coûts qui avaient été estimés lors de la phase de l'évaluation préalable.

En effet, l'évaluation préalable donnait les estimations suivantes : 116 560 K€ en loi MOP et 111 240 K€ en contrat de partenariat.
L'offre finale retenue par la collectivité présente un montant de 106 771 K€ (montants actualisés par rapport aux taux retenus dans le cadre de l'offre finale).

Concernant le recours à la procédure de dialogue compétitif.

L'article 36 du code des marchés publics autorise la procédure du dialogue compétitif dans 2 cas :

- lorsque le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ;
- lorsque le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier d'un projet.

Parallèlement, les articles 70 et 74 du même code prévoient que les marchés de maîtrise d'œuvre sont passés selon la procédure du concours dès lors que le coût de l'opération est supérieur au seuil communautaire, hormis deux exceptions :

- pour « l'attribution d'un marché de maîtrise d'œuvre qui ne confie aucune mission de conception au titulaire »;
- pour l'attribution d'un marché de maîtrise d'œuvre « pour la réhabilitation d'un ouvrage ou la réalisation d'un projet urbain ou paysager », cas dans lequel il peut être recouru au dialogue compétitif.
Ces dérogations ne trouvent pas à s'appliquer au projet COLOGEN.

En effet, d'une part, le Département ne dispose pas des moyens internes nécessaires pour assurer lui même les missions de conception des ouvrages qu'il réalise, il doit donc nécessairement les confier à un maître d'œuvre externe. D'autre part, le projet COLOGEN est un projet global appelant une réponse globale. Ce projet comprenant la construction d'un collège neuf, il ne peut être entendu comme un projet de réhabilitation d'ouvrage.

L'article 7 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée, (dite loi "MOP"), prévoit, quant à lui, qu'en matière de réalisation de bâtiments, les études de conception sont obligatoirement confiées au maître d'œuvre dans le cadre de sa mission de base.

Contrairement à ce qu'affirme le rapporteur, dans le cadre de la conception, régie par la loi MOP, une consultation n'aurait pu être effectuée sous la forme du dialogue compétitif puisque le Département devait obligatoirement organiser un concours pour désigner le maître d'œuvre en charge notamment des missions de conception.
Dans ce cadre là, le recours au dialogue compétitif n'aurait été possible que sur la phase des marchés de travaux.

En conséquence, il importe de souligner que si le choix du recours au contrat de partenariat n'a pas été dicté par la possibilité d'engager un dialogue compétitif dans le cadre de cette procédure, une fois la décision prise par la collectivité, il est apparu nécessaire d'user de la faculté d'y recourir (articles L1414-5 et L1414-7 du code général des collectivités territoriales) en raison de la complexité du projet, afin de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins.

Par ailleurs sur la partie travaux en MOP, la collectivité ayant un maître d'œuvre, n aurait pu avoir recours à la procédure de Dialogue Compétitif, l'intégralité des dispositions, définitions techniques, performentielles, structurelles, ayant été établies, définies, décrites par le concepteur et les Bureaux d'étude du groupement de Maîtrise d'œuvre. Le Dialogue Compétitif n'aurait donc aucune légitimité à être utilisé dans ce cas de figure pour les travaux de construction.

En deuxième lieu, une **étude sur la soutenabilité du projet** a été réalisée, en anticipant l'obligation prévue à compter du 1er avril 2016 par l'ordonnance 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 « Cologen ». Le principe du recours à un partenariat public-privé a ainsi été accepté, par délibération 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 « Cologen » 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

L'étude de soutenabilité budgétaire, obligatoire pour les Contrats de Partenariat de l'Etat et pour les Établissements Publics (cf décret n°2012-1093 du 27/09/12) était optionnelle pour les Collectivités. C'est l'ordonnance 2015-899 du 23/07/15 (art74) qui rend l'étude de soutenabilité budgétaire des Collectivités obligatoire pour tous les projets lancés à une date à fixer par voie réglementaire et au plus tard le 01/04/2016. L'obligation posée par l'ordonnance du 23 juillet 2015 ne s'applique donc pas à la procédure en cours.
Ainsi, en aucun cas, le Département n'avait l'obligation de transmettre ce document de travail interne aux élus.

Pour autant, et en tant que collectivité responsable, le Département a estimé indispensable de pouvoir disposer de cette approche prospective lui permettant d'estimer les orientations de faisabilité budgétaire et financière qui attestait bien que la procédure de contrat était la solution contractuelle la moins dommageable.
Il est à noter qu'avant même le rapport de la chambre, la collectivité s'etait engagée à prendre des mesures destinées à réduire ses dépenses afin d'assainir sa situation financière et s'assurer notamment de la faisabilité du projet Cologen.

À titre d'exemples sur la période 2009/2014 :

- les subventions de fonctionnement aux personnes privées sont passées de 50 à 39 M€ ;
- les charges à caractère général (imputées en fonctionnement) sont passées de 63 à 50 M€ (hors effet création du budget annexe des transports).

En section d'investissement les dépenses d'équipement qui recouvrent à la fois les investissements en maîtrise d'ouvrage et les subventions versées à nos partenaires sont passées de 238 à 141 M€.

Le Département maintient que le financement du contrat n'intègre pas le préfinancement en période de construction des ouvrages.
Le Département a confié au partenaire retenu la construction, le financement et la gestion des trois collèges. Le Département n'a pas prévu de porter une partie du financement par un emprunt propre.

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 ente les avantages et les inconvénients plus favorables que ceux d'autres contrats de la commande publique.

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.

[21] CE, 23 juillet 2010, n° 326544.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Les conclusions de l'évaluation préalable ont identifié le contrat de partenariat comme étant le plus performant et adapté au regard de l'opération envisagée. Cette évaluation a suivi les conditions nécessaires pour recourir à ce type de contrat conformément à l'article L.1414-2 du CGCT et à ce titre a reçu un avis favorable de la MAPPP le 2 juin 2014.

Concernant le critère d'urgence :
Le Département note que, dans le rapport définitif, et à la suite des précisions apportées par la collectivité, le rapporteur reconnaît la régularité du recours au critère d'urgence contrairement à sa première approche (présentée dans le rapport provisoire) dans laquelle il faisait une confusion avec la notion d'urgence telle que définie dans le code des marchés publics.

Cette première contestation du critère d'urgence n'ayant plus d'objet, le rapporteur invoque un nouvel argument dans le rapport définitif : *« la collectivité ayant été conduite à invoquer ses propres défaillances pour justifier l'urgence »*.
La construction, la livraison et l'entretien des collèges relèvent des compétences obligatoires du Département. La collectivité s'est toujours attachée à apporter une réponse qualitative en matière d'équipements scolaires à destination des collégiens. En vingt ans, elle a construit ou reconstruit trente collèges et en a restructuré trente autres.
Il est donc parfaitement inexact de qualifier ce bilan de « défaillant », d'autant plus que le Département œuvre, en la matière, dans une compétence obligatoire.

Concernant le critère de complexité :

Le rapporteur conteste le recours à ce critère, au motif que le Département n'était pas obligé de regrouper les trois opérations.

Le projet Cologen permet de répondre à l'évolution des effectifs scolaires qui nécessite la construction d'un nouveau collège en Provence verte, dans l'aire géographique de Carcès, et le redimensionnement et la restructuration du collège de l'Estérel, à Saint-Raphaël, et de l'Herminier, à La Seyne, ces collèges présentant des conditions d'accueil et d'enseignement dégradées. Le Département du Var tient à rappeler que la loi NOTRe réaffirme que le département demeure la collectivité compétente pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale. Il était donc impératif de pouvoir assurer aux collègiens varois un accueil de qualité, au plus prés de leur bassin de vie, et ceci dans un souci d'équité territoriale, d'où le choix simultané et concomitant de ces trois collèges en trois points du territoire.
Cologen permettra d'apporter une réponse à un besoin avéré, dans un soucis de mise en œuvre des caractéristiques sécuritaires, d'accessibilité, de performance énergétique, de conditions spatiales adaptées et qualitatives, et ce dans des délais très contraints.

En conclusion, la collectivité réaffirme que le choix du contrat de partenariat sera moins coûteux pour la collectivité, à la fois en investissement et en termes de coût global, comme le confirme le résultat de l'offre finale. Par ailleurs, durant toute la procédure et les différentes phases préalables à la passation du contrat, le projet présenté à recueilli une adhésion des représentants du Département (votes à l'unanimité des engagements financiers et de la signature dudit contrat) et des partenaires institutionnels (communes, éducation nationale,..).

Au-delà de cette conclusion, il est particulièrement surprenant que, dans son argumentation visant à remettre en cause par principe le contrat de partenariat, le rapporteur fasse preuve d'une certaine méconnaissance des procédures en matière de commande publique ainsi que du formalisme et de la méthode définis par un organisme d'État (MAPPP). Si le Département avait suivi certaines de ses recommandations, l'évaluation préalable n'aurait probablement pas été sincère et le marché de maîtrise d'œuvre entaché d'irrégularités.

Enfin, en matière de communication envers ses élus, le Département s'étonne que la Chambre maintienne son constat d'un défaut d'information et ceci malgré la communication des rapports et des débats des Assemblées qui lui en a été faite, et qui font bien apparaître la parfaite information de ces derniers qui ont pu débattre en toute connaissance de l'opportunité du projet.

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'État, 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre **n'a pas prise en compte les éléments de réponse fournis par le Département** concernant la difficulté à établir une prospective financière. Pourtant le contexte législatif ainsi que la situation économique ne sont pas propices à une anticipation fiable de l' évolution des dépenses et des recettes de la collectivité. Entre 2009 et 2014, l'évolution législative et réglementaire ainsi que le contexte économique ont bouleversé le contexte financier dans lequel évoluent les départements dans une proportion jamais rencontrée jusque-là.

- Il faut noter tout d' abord que la réforme de la fiscalité locale a radicalement modifié la structure des recettes de fonctionnement des départements.
- Dans un second temps, la péréquation, effectuée sur l'encaissement des droits de mutation qui s'est concrétisée par la mise en place d'un fonds de péréquation, a été alourdie, par la suite, par la création de la contribution de solidarité.

- Plus récemment la participation des collectivités territoriales à la résorption du déficit public a été décidée en 2013 et a eu pour conséquence une diminution de la dotation globale de fonctionnement qui se poursuivra jusqu'en 2017, conduisant à une baisse de 50% de la DGF !
- En dernier lieu, la situation du marché de l'immobilier a connu un effondrement en 2009 et son évolution depuis cette date est très aléatoire .

Ces exemples illustrent clairement sur une période relativement courte (2010 à 2014), l'ampleur des décisions prises au niveau national pouvant impacter les finances départementales sans visibilité réelle pour les collectivités, ne serait-ce que l'année précédant leur mise en œuvre.

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 crédits [22]. Les AP sont votées lors du budget primitif, et font l'objet de modifications ponctuelles lors des décisions modificatives.

La collectivité a procédé à des apurements de son stock d'AP, qui a atteint 2 270 M€ au 1er 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'a 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.

[22] Règlement budgétaire et financier p. 21.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Les précisions fournies par la Chambre sur les AP « aides aux communes » de 2007 et de 2013 **sont erronées** :

- L'AP votée en 2007 dans le cadre de l'aide aux communes a été affectée pour un montant de 94 M€ et mandatée pour 86 M€.
- L'AP votée en 2013 pour l'aide aux communes a été calée sur la durée des contrats de territoire et fait donc l'objet d'une affectation sur 3 ans. Au 31/12/2014, cette AP était affectée pour un montant de 77 M€ (source : état annexe CA 2014). Le montant de l'AP sera ramené à celui de l'affecté au 31/12/2015. Compte tenu des difficultés financières, le montant de 180 M€ de l'AP ne sera pas atteint.

La Chambre relève que la collectivité a procédé à des apurement de son stock d'autorisations de programme grâce à un recensement par la direction des finances des AP devenues inutiles. Même si la gestion des AP est encore perfectible, il s'agit de la reconnaissance du travail effectué sur ces dernières années.

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 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 de finances du département à moyen terme ?

Les marges de manœuvre dont il dispose ont déjà été utilisées par le département : cessions 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 fond 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 scenario 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 handicapées [23]. 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)	1 055 044 032,34 €	1 061 807 105,23 €	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 €	997 230 922,26 €	1 022 388 310,00 €	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 €	111 399 544,65 €	119 722 418,85 €
en % des produits de gestion	*11%*	*11%*	*9%*	*9%*	*10%*	*10%*
+/- Résultat financier (réel seulement)	-21 753 320,00 €	-20 678 080,00 €	-19 731 100,00 €	-18 544 400,00 €	-17 225 250,00 €	-15 787 260,00 €
+/- frais financiers nouvels emprunts	-760 000,00 €	-2 182 500,00 €	-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 €
en % des produits de gestion	*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 €	-36 699 670,64 €	-34 639 354,77 €	-31 989 509,89 €	-28 177 260,63 €
= Résultat de fonctionnement cumulé	-3 923 182,62 €	-16 264 388,91 €	-52 964 068,45 €	-87 594 423,22 €	-119 583 933,12 €	-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 €	72 986 087,66 €	80 064 412,49 €	87 705 257,31 €	96 517 566,57 €
- Annuité en capital de la dette	-50 859 770,00 €	-54 873 560,00 €	-56 232 370,00 €	-57 103 380,00 €	-56 517 870,00 €	-51 646 690,00 €
- Annuité nouvels emprunts	0,00 €	-3 750 000,00 €	-9 319 253,16 €	-14 319 263,16 €	-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 €	8 617 150,00 €	6 612 892,50 €	4 959 646,88 €	4 959 646,88 €	4 959 646,88 €
+ Subventions d'investissement reçues	14 620 000,00 €	10 985 000,00 €	8 223 750,00 €	6 167 812,50 €	6 167 812,50 €	6 167 812,50 €
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	26 376 200,00 €	19 762 150,00 €	14 836 642,50 €	11 127 459,38 €	11 127 459,38 €	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 €	23 995 593,52 €	34 179 122,78 €
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	99 000 000,00 €	84 500 000,00 €	48 575 000,00 €	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 collège (à partir de 2017)			3 000 000,00 €	8 000 000,00 €	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 €	-44 402 036,36 €	-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 €	3 079 179,96 €	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 €	768 001 301,00 €	822 449 677,84 €	831 027 044,68 €	826 169 921,52 €	817 724 078,36 €
Encours avec le contrat de partenariat collège (à partir de 2017)			903 149 677,84 €	911 727 044,68 €	906 869 921,52 €	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'Etat, 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 objectivées.

Réponse du Conseil départemental du Var :

La Chambre a établi une prospective financière à partir des hypothèses suivantes :

- stabilisation des dépenses à caractère général,
- hausse des dépenses de personnel de 1 % en 2015 puis 2 % les années suivantes,
- hausse de 5 % par an des dépenses liées au RSA,
- augmentation de 1 % par an des dépenses concernant l' APA,
- progression de 1 % par an des dépenses en faveur des personnes handicapées,
- réduction des subventions de fonctionnement de 25 % en 2016,
- hausse du produit des droits de mutation de 5 % par an.

Le taux de la taxe sur le foncier bâti pris en considération pour cette étude prospective réalisée par la Chambre est bien celui de 14,89 % qui a été voté en avril 2015.

La conclusion de la Chambre est que le Département serait dans l'incapacité d'assurer le financement de sa dotation aux amortissements en 2015, même après neutralisation des amortissements. Or la réalité de l'exécution des dépenses et des recettes au cours de l'exercice 2015 fait au contraire ressortir une épargne brute supérieure de plus de 30 millions au montant de la dotation aux amortissements.

Par ailleurs, la Chambre conclut son étude prospective par cette phrase « pour éviter la saisine du préfet, une augmentation à 16 % en 2016 puis 17 % en 2017 du taux de la taxe foncière serait nécessaire ». Cette analyse est absolument inexacte puisque le budget 2016 qui sera voté en équilibre à la fin du mois de mars 2016 ne prévoit qu'une augmentation de 2,5 % de la taxe sur le foncier bâti. Parmi les départements français, celui du Var est certainement l'un de ceux **dont la santé financière en 2016 est l'une des moins critiques.**

L'analyse financière de la Chambre portant sur 2015 **est erronée au regard des chiffres qui sont maintenant définitifs** concernant l'exercice 2015 qui se termine par un excédent de fonctionnement satisfaisant contrairement à ce qu'écrit la Chambre. De la même façon, la prévision d'une hausse de 16 % de la fiscalité sur le foncier bâti en 2016 est démentie par la réalité du budget qui sera voté en équilibre à la fin du mois de mars 2016. **La Chambre n'est donc pas fondée à écrire que la situation financière du Département est telle qu'elle devrait conduire à la saisine du Préfet,** faute d'augmentation très importante en 2016 et 2017 du taux de la taxe sur le foncier bâti.

En dernier lieu, la Chambre prend acte de la décision de la collectivité de supprimer les dispositifs relevant des compétences facultatives du département. Effectivement les décisions prises récemment en la matière impacteront à la baisse les dépenses concernant les subventions pour l'année 2016.

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

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département est conscient de sa situation financière fragile, à l'instar de ce que connaissent tous les départements actuellement. L'analyse tendant à prouver une insolvabilité des départements à moyen terme est d'ailleurs régulièrement évoquée ces derniers temps au niveau national. Les experts s'accordent à dire que l'effet de ciseaux est durablement insoutenable. À ce titre, le Président de l'Association des Départements de France a déclaré que plusieurs départements risquaient de se déclarer en faillite si l'État ne compensait pas de manière plus importante des allocations individuelles de solidarité.
De son côté, le cabinet Klopfer indique au terme d'une étude menée sur la situation financière des départements qu'une trentaine de départements pourraient être dans cette situation à la fin de l'année 2016.

La Chambre préconise de présenter aux élus la suppression de certains dispositifs relevant des compétences facultatives du Département. La réflexion à ce sujet a déjà commencé et des propositions de budget séparant les compétences facultatives et les compétences obligatoires ont été demandées aux différentes directions de la collectivité. De plus, la loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale des départements, ce qui a conduit à l'abandon de certaines subventions.

L'État est conscient du poids inconsidéré que représentent les allocations individuelles de solidarité puisque qu'un groupe de travail sur leur financement est activé par le gouvernement depuis la fin du mois de juillet 2015. Si des mesures concrètes de compensation des dépenses sociales transférées ou si le financement par la solidarité nationale de certaines dépenses étaient décidées, alors la spirale déficitaire de la section de fonctionnement décrite par la Chambre serait désamorcée.

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 des 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€.

Réponse du Conseil départemental du Var :

A la suite du précédent rapport de la chambre, une inspection générale des services (IGS) a été constituée depuis 2006 pour intervenir sur les dysfonctionnements internes de la collectivité. Elle intervient également sous la forme d'audit de certains partenaires associatifs en complément d'un suivi au long cours effectué par la Mission Contrôle Gestion Externe, service qui préexistait.

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 apparaît comme 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 un rapport 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 est de 2,3 M€ au 31 décembre 2013.

6.2. Les subventions aux associations

Le montant total des subvention 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département souhaite rectifier ce chiffre. En effet, le montant des subventions aux personnes privées était de 41,6M€ en 2014 pour 1400 structures (rapport de performance 2014 remis à la chambre).

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.

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

[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.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Contrairement à ce qu'indique la Chambre, les critères d'octroi propres à chaque politique publique sont formalisés dans le guide des aides départementales mis à jour une fois par an. Les subventions accordées aux associations ne sont reconduites que si elles continuent à s'inscrire dans les politiques du département.

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 égale 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Dans la pratique générale tous les documents comptables (bilan, compte de résultat, annexes....) des partenaires sont joints au dossier des structures subventionnées. Par exception seuls deux dossiers supérieurs à 75K€ (Associations Moissons Nouvelles et Logivar) n'ont pu être complétés au titre de la publicité des comptes des organismes 2013, mais ils l'ont été au titre de la liste des garanties d'emprunt. **Ainsi, la totalité des comptes 2013 des partenaires percevant plus de 75K€ de subvention a pu être annexée au compte administratif, contrairement à ce qu'affirme la Chambre.**

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 leurs 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 recettes [25]. 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Tout comme la chambre, la collectivité a relevé de nombreuses fois que les rémunérations brutes annuelles des directeurs généraux d'au moins 3 associations dépassent 100 000 €, alors que les subventions publiques représentent entre 1/4 et 3/4 des recettes de ces associations .
Les services chargés du contrôle des subventions dans la collectivité étudient les niveaux de rémunérations des directeurs d'associations, formulent des observations lorsque celles-ci présentent des niveaux anormaux, mais n'ont pas le pouvoir d'imposer des baisses qui relèvent du pouvoir souverain des conseils d'administration des structures, la réduction des financements de 85 associations dont la subvention aurait pu servir aux rémunérations des directeurs de celles-ci a été drastique et effective lors des dernières années.

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.

[25] Salaires bruts annuels : deux dirigeants (131 700€, 123 663 €) de l'association Toulon Var Technologies 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 %.

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 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 une 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 analytique [26], une sécurisation du soutien départemental par des dotations ou le recours à des marchés publics [27], la suppression du soutien financier [28] en absence d'intérêt départemental ont été constatées.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Le Département rappelle que ces **deux cas** sont à mettre en regard des **1 400 organismes subventionnés, pour un montant de subventions à verser représentant 11% de la somme totale versée au titre des aides publiques à des organismes privés.**

[26] Association Garrigues, VARSEF, ADSVF, ODEL.
[27] Association Yatch club, AMSLF.
[28] Association « institut méditerranéen de la qualité », association MODE.

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 illégales [29], 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, 2ème 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 administratif [30].

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.

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

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

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 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 amène 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, 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 inexistants, 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 efficience 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 2 701 enfants au total, soit 163 € par enfant[32]. 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 subventions [33]. 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 publie (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 cause [34] :

- 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.

[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'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 qualitatif.

- 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 ordonnateur [35]. 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 concurrentielles : 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 particulière dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel [36] ». 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.

Des 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 similaires [38].

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.

[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.

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).

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, événement 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.

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

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Dans son rapport précédent concernant les exercices 1995 à 2004, la Chambre avait remarqué l'insuffisance d'autonomie dont jouissait l'Odel Var d'une part, et l'accroissement de la contribution financière du département qui n'était pas en rapport avec l'activité de cette association.

La collectivité a donc pris un certain nombre de mesures :

- à partir de 2009, l'accueil de groupes n'a plus été subventionné,
- en 2010, une clause a été insérée dans la convention par laquelle l'Odel s'engage à favoriser le départ en vacances d'enfants issus de familles à revenus modestes, en permettant une réduction du coût du séjour,
- en 2013, le secteur information jeunesse de l'association n'est plus subventionné ainsi que les séjours en Europe,
- la collectivité ne préside plus l'association depuis la démission de Mme Pons de son mandat de conseiller général le 18 décembre 2014,
- il n'y a plus d'agents départementaux mis à disposition auprès de l'association,
- la subvention annuelle versée à l'association Odel Var est passée de 5 290 153 € en 2009 à 4 245 143 € en 2014. Pour 2015, le montant voté est de 3,5 M€, représentant 18,83% du budget de l'association , la collectivité a donc procédé à une importante diminution de ses dépenses pour cet organisme. La collectivité ne subventionne plus le secteur de la formation depuis 2015.

De plus, le versement du solde de la subvention a été conditionné à partir de 2010 à la signature par l'Odel de la convention de mise à disposition des propriétés départementales. Ceci afin de s'assurer que les loyers dus au titre de l'occupation de ces locaux par l'Odel étaient effectivement réglés.

Concernant l'aspect patrimonial, le Département du Var a conclu le 25 juillet 2014 avec l'association Odel Var des baux emphytéotiques d'une durée de cinquante ans portant sur les propriétés de BARCELONNETTE, LA LONDE-LES-MAURES et LA MARTRE (Le Logis du Pin). La signature de ces baux emphytéotiques confère sur leur durée les droits et obligations du propriétaire à l'association. Sur l'ensemble de la durée desdits baux, le Département du Var n'engage donc plus aucune dépense au titre de l'entretien de ces propriétés et de leur mise aux normes permettant de substantielles économies à la collectivité, élargissant ainsi l'autonomie de l'association. En effet, la conclusion de ces baux emphytéotiques permet à l'association de pouvoir diversifier ses prestations, de développer sur ces sites d'autres activités et d'avoir une réactivité accrue dans la réalisation des travaux et aménagements nécessaires au bon fonctionnement des centres. De même, le Département a mis fin au bail emphytéotique qui le liait à la commune de Brignoles pour la mise à disposition de bâtiments à l'association.

Par ailleurs, les deux audits effectués par l'IGS (en 2007) et par le cabinet ORFIS (en 2011), ont évoqué chacun à leur tour la délégation de service public. Cette éventualité a été étudiée par la collectivité mais finalement abandonnée car le montant prévisionnel de la subvention d'équilibre de la délégation de service public était indéterminable ce qui était susceptible d'engendrer une augmentation sensible de la contribution départementale et que le montage s'avérerait très complexe.

Sur le principe, aucune règle ne s'oppose au fait qu'une collectivité territoriale subventionne valablement les activités et missions d'une association régulièrement constituée lorsque celles-ci présentent un intérêt général et départemental.

Lors du précédent contrôle de la chambre (en 2006), celle-ci n'avait pas effectuée de remarques portant sur la nature du lien contractuel entre la collectivité et l'association et notamment sur un risque de requalification en marché public. La collectivité prend acte de cette nouvelle observation et lui donnera les suites qu'il conviendra.

C'est ainsi que la collectivité entend reconsidérer sa politique en matière de jeunesse et définir de nouvelles orientations. A compter de l'année 2016, dans le cadre de sa politique en faveur de la jeunesse, le Département met en place un nouveau dispositif d'aides personnalisées aux familles pour les séjours collectifs de vacances avec hébergement (enfants de 6 à 18 ans) ainsi que pour les sorties scolaires avec nuitées (enfants de 6 à 14 ans). Ces aides directes aux familles fondées sur des critères sociaux se substitueront aux aides précédemment attribuées par voie de subventions aux organisateurs de séjours (en particulier à l' Office Départemental d'Éducation et de Loisirs).

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.

	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 imprécis [40]. En absence de cible, la mesure de l'efficacité et de l'efficience de l'action 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.

[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 ...

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'usager et non par le contribuable départemental.

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 réalisations 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 000ème, relèvent d'un besoin précis du département, qui tire une contrepartie directe de sa contribution, et auraient donc dû faire l'objet d'un marché [41]. Au cas d'espèce, il s'agit « d'une étude précisément déterminée » prévoyant une « rémunération spécifique » selon les termes de la jurisprudence [42].

[41] CAA Marseille, 12 juin 2001, n° 00MA02504.
[42] CE, 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais, n° 88224.

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'Etat, rappelée par la circulaire susmentionnée du 18 janvier 2010, devrait s'appliquer.

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

Réponse du Conseil départemental du Var :

S'agissant du Bureau de Protection des Ressources en Eau des Collectivités (BPREC), la collectivité souhaite apporter quelques précisions. Le Département a toujours considéré que l'association avait un rôle de service public auprès des communes et que ces missions relevaient de la solidarité départementale. En effet, par son expertise et son ingénierie, l'intervention de l'association permet de garantir :

- la protection de la ressource en eau en vue de la consommation humaine,
- la recherche, la diversification et la sécurisation de l'alimentation en eau,
- les études structurelles à réaliser comme les schémas directeurs communaux d'alimentation en eau potable,
- le contrôle et le renouvellement des contrats de délégation de services publics de l'eau et de l'assainissement,

Le Département a donc apporté son aide financière au titre de l'aide aux communes, notamment rurales, qui n'avaient pas les moyens de développer ce type d'actions.

Du fait du versement d'une subvention, le Département ne peut se prévaloir d'un rôle de prescripteur ou de tuteur de l'association, celle-ci ayant ses propres organes dirigeants.

La collectivité prend toutefois acte des observations de la chambre et a arrêté des mesures appropriées.

A compter de l'année 2016, le Département fait évoluer son partenariat avec l'Association des Maires du Var pour tenir compte des diverses observations de la Chambre Régionale des Comptes. Il met notamment fin à son financement concernant les actions de protection des ressources en eau des collectivités portées par l'association.

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 367 M€ 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	40 468 108
Subventions de fonctionnement (65734)	16 286 674	7 706 773	8 265 258	8 499 834	7 736 938	6 925 688
Total par année	105 089 359	92 056 339	65 000 164	55 859 601	56 916 450	56 916 450

Source : comptes de gestion

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 gouvernance [43] 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 d'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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

En effet, le tourisme étant une activité primordiale pour l'économie départementale (le Var est considéré comme le premier département touristique de France hors Ile-de-france), la politique de la collectivité ne saurait être fractionnée par une répartition territoriale artificielle qui aboutirait à une sclérose de l'activité publique du département en la matière. Ceci explique donc que les contrats de territoire n'intègrent pas cette dimension.

Le soutien apporté aux communes et EPCI en matière événementielle et touristique concerne deux volets distincts :

- l'aide à l'organisation de manifestations
- l'aide à la structuration touristique des territoires.

Pour chacun de ces volets d'intervention, même s'ils n'apparaissent pas dans les contrats de territoire, l'action départementale s'inscrit dans une stratégie et des critères tout à fait précis définis d'une part dans le schéma départemental de développement touristique du Var 2006-2011 puis dans les plans d'engagement couvrant les périodes 2011-2012 et 2013-2015, adoptés par délibérations du Conseil Général.

[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.

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 soit financé par les communes. D'autre part, elle est incompatible avec la notion de projet ou d' « 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.

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 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 dans 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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Les enveloppes financières définies par le Département pour chaque catégorie de communes (par strate de population) ont simple valeur de référence, fixant le niveau plafond annuel des aides en investissement. Elles n'ont pas vocation à ouvrir un droit de tirage aux communes. Au cours des dernières années, le Département s'est montré de plus en plus sélectif dans les opérations qu'il retient. Les éléments d'évaluation figurant dans les rapports annuels de performance font bien apparaître que le pourcentage d'opérations structurantes subventionnées est en constante progression puisqu'il a atteint 77,03 % en 2014 alors qu'il n'était que de 48,74 % en 2009.

Le taux de 77,03% caractérise la part des opérations structurantes par rapport à l'ensemble des opérations subventionnées dans le cadre des contrats de territoire. Pour une même nature de travaux, l'opération peut être considérée comme structurante pour une commune rurale et non structurante dans le cas d'une grande ville. C'est la collectivité qui effectue le classement des opérations présentant un intérêt départemental sur la base de critères notamment démographiques et géographiques.

On ne peut donc pas considérer que ces dispositions aboutissent à un saupoudrage des financements départementaux comme cela est évoqué dans le rapport d'observations provisoires. Cette situation est également corroborée par le montant moyen des aides accordées aux communes et EPCI au cours de la période considérée, celui -ci étant de 79 378 € par opération subventionnée.

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 ».

Réponse du Conseil départemental du Var :

En tout état de cause, le Département met en place à partir de 2016 un nouveau dispositif d'accompagnement des projets d'investissements conduits par les communes et E.P.C.I.. A ce titre, la dotation forfaitaire de 30 000 € précédemment allouée aux communes de moins de 1 000 habitants n'est pas reconduite.
Par ailleurs, le premier axe d'intervention porte sur « l'aide aux équipements structurants dans une perspective d'aménagement du territoire », ce qui devrait réduire les risques de dispersion des financements départementaux.

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.

Réponse du Conseil départemental du Var :

Les processus d'évaluation des actions conduites par la collectivité font l'objet d'une démarche d'amélioration continue. Il est pris bonne note à ce titre des remarques faites par la Chambre en ce qui concerne l'évaluation de l'impact de nos contrats de territoire.