

**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Le Président,

Références à rappeler : LB/RODII/047090999

Bordeaux, le

21 NOV. 2011

Monsieur le Président,

Par lettre du 7 juillet 2009, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2004 à 2007 et à l'examen de la gestion de 2004 jusqu'à la période la plus récente du département de Lot-et-Garonne. Par lettre du 15 mars 2010, il vous a été indiqué que le cycle en jugement était étendu à l'exercice 2008.

A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 août 2010. Je vous ai fait connaître, par lettre du 28 mars 2011, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance des 30 novembre et 1^{er} décembre 2010, en vous invitant à y répondre dans le délai de deux mois. Par lettre du 24 juin 2011, vous avez sollicité un délai supplémentaire jusqu'au 11 juillet 2011. En réponse à cette demande, formulée postérieurement à l'expiration du délai imparti, celui-ci vous a été accordé à titre tout à fait exceptionnel en raison des problèmes de gestion administrative que vous avez fait valoir. Vous avez répondu par télécopie du 7 juillet 2011.

Des extraits de ce rapport les concernant ont également été transmis à votre prédécesseur, M. Michel DIEFENBACHER, qui a répondu par lettre du 18 mai 2011, et aux présidents des associations Agropole entreprises, Agropole services et AGROTEC, lesquels ont fait parvenir une réponse conjointe le 23 mai 2011.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, la chambre a entendu, à sa demande, M. DIEFENBACHER le 4 juillet 2011.

La chambre a arrêté au cours de sa séance du 14 septembre 2011 des observations définitives qui vous ont été notifiées le 6 octobre 2011.

Monsieur Pierre CAMANI
Président du conseil général de
Lot-et-Garonne
1633, avenue du général Leclerc
47 922 AGEN CEDEX 9

Vous avez répondu le 10 novembre 2011 et Monsieur Michel DIEFENBACHER, ancien président, y a répondu le 3 novembre 2011. Ces réponses qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs, sont jointes au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre relatives à la gestion budgétaire et comptable, la situation financière, la commande publique, le personnel, l'aide sociale et le contrôle de gestion. Ces constats portent sur une période au cours de laquelle est intervenu un changement de majorité départementale à l'issue des élections cantonales de mars 2008.

I – GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

1-1 – Procédures budgétaires

1-1-1 – Gestion des crédits budgétaires en investissement

Le conseil général de Lot-et-Garonne avait adopté le système des « *autorisations de programme et crédits de paiements* » (A.P-C.P) prévu à l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T). Il n'existait pas de programmes à proprement parler, les A.P étant autonomes. Les crédits de paiement (C.P) réalisés correspondaient à ce qui avait été mandaté. Sur 2006-2010, 83 % en moyenne annuelle des crédits pour les équipements départementaux et non départementaux étaient gérés en A.P. De 2004 à 2009, le taux de réalisation des investissements était en moyenne de 85,3 %, avec un niveau exceptionnel de 91,1 % en 2008 lié à la finalisation d'importants chantiers. En 2009, il était ramené à 87,7 %. L'ordonnateur note la progression continue de ce taux depuis la généralisation des A.P-C.P.

Le règlement budgétaire et financier du département limitait à 3 ans la durée des A.P, étant précisé dans la version en vigueur depuis novembre 2008 que, passé ce délai, elles deviendraient caduques « *sauf si le service gestionnaire [était] en mesure de justifier la nécessité de la maintenir* ». Malgré cette règle de saine gestion, confirmée par une révision régulière et un ajustement des C.P aux A.P lors du vote de la décision modificative n°2 pour respecter les prévisions, des décalages non négligeables étaient constatés dans les domaines des routes, des maisons de retraite, du développement et de la sécurité. Dans différents cas, cela pouvait s'expliquer par le fait que le département n'était pas maître de la réalisation des opérations et du calendrier. Toutefois, indépendamment de cela, les échéanciers étaient modifiés de façon substantielle voire prolongés au-delà de 3 ans.

Au total, la fixation d'une durée de vie maximale des A.P à 3 ans ne paraissait pas toujours adaptée. Le précédent président estime que la programmation des C.P à 3 ans étant déjà difficile, elle l'aurait été davantage sur 5 ans. Pour la chambre, les constats relevés pourraient inviter à une adaptation du règlement budgétaire dans un souci de réalisme, ce dont l'exécutif actuel est disposé à procéder lors de la prochaine révision de ce document.

1-1-2- Autorisations d'engagement en fonctionnement

En 2010, était instituée en fonctionnement la procédure facultative, prévue à l'article L. 3312-4 II du C.G.C.T, des « *autorisations d'engagement* » et des crédits de paiement, uniquement pour les dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la collectivité s'engageait, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel. Cette procédure portait sur des dépenses relevant du développement économique pour un montant total de 1,7 M€ réparti sur 2010, 2011 et au-delà.

1-2 – Gestion de certaines créances

1-2-1 – Recouvrement et admissions en non valeurs

1-2-1-1 – Seuil des poursuites

Par délibération du 3 juillet 2009, le conseil général relevait le seuil d'engagement des poursuites sur les titres de recettes. Selon les dispositions des articles R. 3342-11 puis, à compter de l'entrée en vigueur du décret n° 2009-125 du 3 février 2009, R. 1617-24 du C.G.C.T, l'autorisation des poursuites relevait uniquement de l'ordonnateur.

L'assemblée délibérante n'ayant pas de compétence pour les autorisations de poursuite (cf. Conseil d'Etat, 18 décembre 1989, *Commune de Saint-Marcel-Paulet c/ Sté Racaud promotion Construction*), la délibération du 3 juillet 2009, ainsi que les précédentes prises les 23 février 1989 et 10 décembre 2004, étaient de nul effet.

Par ailleurs, le seuil de poursuite pour l'indu du R.M.I était fixé par le conseil général à 1 100 €. Cela revenait à admettre que, avec un taux moyen de recouvrement de l'indu en Lot-et-Garonne estimé à 30 %, une créance de 1 000 € ne serait récupérée qu'à hauteur de 300 € en cas de difficulté avec le débiteur. En définitive, le seuil de déclenchement était déconnecté des risques d'insolvabilité. Il est à noter que le seuil minimal de l'action en répétition prévu au code de l'action sociale et des familles était de 77 €. Pour la chambre, l'écart avec le seuil de 1 100 € arrêté par le conseil général paraît disproportionné.

L'ordonnateur a fait part de son intention d'engager une réflexion sur la question.

1-2-1-2 – Apurement irrégulier d'une créance d'aide sociale sur l'Etat

Un montant de 467 402,40 € figurait, en solde débiteur, au compte « 432 – Opérations avec l'Etat relative à l'aide sociale » au 31 décembre 2003. Au 1^{er} janvier 2004, il était repris, à juste titre, en balance d'entrée au « 44312 – opérations particulières avec l'Etat-Recettes », selon la nomenclature M 52 qui entrait en vigueur.

En 2004, une écriture non budgétaire était passée à concurrence de 467,4 K€ environ en débit, au compte « 1069 – Reprise 2004 sur les excédents capitalisés – neutralisation de l'excédent des charges sur les produits » et en crédit, au compte 44312 précité. Cela avait pour effet de sortir la créance de l'actif, en actionnant de façon irrégulière le compte 1069 non budgétaire dont l'objet était uniquement de neutraliser l'excédent des charges sur les produits lors de la mise en place du système des rattachements de charges et produits en 2004. Cette manière de procéder ne correspondait à aucune des modalités d'apurement d'une créance de la classe 4 prévues par la réglementation comptable.

En 2010, l'écriture non budgétaire de 2004 était contrepassée, rétablissant les comptes 44312 et 1069 dans leurs soldes normaux respectifs. Le solde de la créance, qui demeure inexpliqué, ne peut être apuré que par une charge exceptionnelle de 467,4 K€.

L'ordonnateur a fait savoir qu'il envisageait un apurement progressif de la créance. Pour la chambre, cet apurement doit être réalisé sur un seul exercice.

En outre, le précédent président considère que l'observation s'adresse tout autant au comptable qu'à l'ordonnateur. Pour la chambre, la responsabilité des émissions de mandats et titres de recettes dans la gestion des créances incombe au premier chef à l'ordonnateur, nonobstant le rôle du conseil du comptable.

1-3 – Dette garantie

Les règles prudentielles étaient respectées. Des imperfections ont néanmoins été relevées pour deux dossiers de mise en jeu de garanties d'emprunts, dont les règles sont précisées à la fiche annexe n° 21 du tome I de l'instruction M 52.

1-3-1- Créance sur la société civile immobilière LALANDE

Au 31 décembre 2008, le département détenait une créance de 741,6 K€ à l'encontre de la société civile immobilière LALANDE, ceci par suite de la mise en jeu de garanties d'emprunts finançant un projet hôtelier de luxe à Saint-Sylvestre-sur-Lot. Le projet ayant périclité, la créance était répartie entre deux comptes, 2761 - *Créances pour avances en garantie d'emprunt* » pour 494,6 K€, et « 46721 - *Débiteurs divers – amiable* » pour 247 K€ environ, résultant de 3 titres de recettes émis en 1999 et 2001.

Il convient désormais d'apurer le compte 2761 pour porter la somme de 494,6 K€ au compte « 46726 – *Débiteurs divers – contentieux* ». L'ordonnateur a indiqué que l'ensemble de la créance, soit 741,6 K€, avait fait l'objet d'une provision pour dépréciation des comptes de débiteurs divers (compte 496 et compte 6866) en attendant une admission en non-valeurs.

Par ailleurs, renouvelant sa recommandation de 2006, la chambre considère indispensable d'appréhender toutes les implications juridiques d'une mise en jeu de garantie de façon à éviter, comme en l'espèce, une perte d'un droit d'hypothèque.

1-3-2- Créance sur la société d'économie mixte LINAL

Au 31 décembre 2008, figurait au compte 2761 un montant de 686,7 K€ avec la mention « *société d'économie mixte locale LINAL* » qui, en réalité, ne correspondait pas à une garantie d'emprunt mais à la reprise en 1986 d'annuités à échoir d'un emprunt et de créances de cette société qui avait fait l'objet d'une liquidation. Le montant des annuités réglées de 1986 à 2000 net des créances encaissées, soit 686,7 K€, était de fait une remise gracieuse à imputer au compte « 6718 – *Autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion* ».

En conséquence, il devrait être viré à la section de fonctionnement, par une opération budgétaire d'ordre de section à section, au débit du compte 6718 et au crédit du 2761. Lors de la session budgétaire n°2 de 2011, à l'automne 2011, une opération budgétaire devait être effectuée pour régulariser la situation.

1-4 – Provisions pour créances irrécouvrables d'indus sur le R.M.I

En vertu de l'article L. 262-41 du Code de l'action sociale et des familles (C.A.S.F.), « *tout paiement indu d'allocations (...) est récupéré par retenue sur le montant des allocations ou de cette prime à échoir ou par remboursement de la dette selon des modalités fixées par voie réglementaire* ». A défaut, selon l'article R. 262-73 de ce code, « *le président du conseil général constate l'indu et transmet au payeur départemental le titre de recettes correspondant pour le recouvrement* ».

De nombreuses créances d'indu du revenu minimum d'insertion (R.M.I) étaient inscrites dans des comptes de débiteurs divers et non dans les comptes spécifiquement prévus à cet effet. Sous cette réserve, au 31 décembre 2009, les soldes des comptes d'indus de R.M.I représentaient globalement 1,4 M€ environ (débiteurs amiables plus contentieux), soit autant que fin 2008 et contre 0,6 M€ à la clôture de 2007. Des créances contentieuses étaient comptabilisées pour la première fois en 2009, pour 158,8 K€.

Le recouvrement des créances était systématiquement recherché, entraînant une hausse rapide du taux de recouvrement, de 10 % en 2004 à plus de 30 % les années suivantes. L'ancien ordonnateur indique que les provisions pour dépréciation de ces créances étaient établies de façon forfaitaire en début de période, puis adaptées en fonction des résultats constatés et des objectifs que la collectivité s'assignait.

Les modalités de constitution des provisions pour créances irrécouvrables (moins de 1,6 M€) étaient néanmoins perfectibles. Les taux retenus chaque année aux montants prévisionnels d'indus afin de liquider une provision n'étaient pas justifiés par une statistique de recouvrement réel. De plus, au lieu de les appliquer à des niveaux de prévisions, il aurait été plus fidèle de tenir compte du niveau effectif des titres émis. Enfin, les reprises de provisions étaient calculées, par exercice d'origine, sur la différence positive entre les provisions constatées et les restes à recouvrer nets de frais de poursuites, ce qui revenait implicitement à abandonner toute hypothèse de recouvrement.

Les provisions mériteraient donc d'être constituées de façon plus réaliste, à partir de tableaux des suivis des restes à recouvrer établis par le comptable avant la décision budgétaire modificative n°2, en y ajoutant par exercice d'origine les données cumulées des prises en charges de titres, des annulations/réductions de ces titres, des admissions en non-valeurs de ces titres, des recouvrements effectifs. La connaissance des taux de recouvrement par exercice d'origine en serait facilitée, ce qui permettrait d'ajuster la provision. Pour la période de septembre à décembre, il serait appliqué un taux de recouvrement réel aux nouvelles émissions de titres d'indus.

1-5 - Indépendance des exercices

1-5-1- Rattachement des charges et produits à l'exercice

Au moment de la mise en œuvre de l'instruction M 52, un effort très important était intervenu pour procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice, sauf cas particuliers, comme certaines indemnités payées au cours de l'exercice suivant.

En matière d'aide sociale, les rattachements portaient chaque année sur 4 M€ de charges. En octobre, le coût des prestations de l'année était évalué afin de calculer le montant du rattachement et de faire une prévision pour l'exercice suivant. Un logiciel propre au département était utilisé, permettant d'effectuer des rattachements le plus fidèlement possible. Toutefois, les mandats de rattachement n'étaient pas accompagnés d'une liste des dépenses par créancier, prévue par la M 52 (tome II, titre 3, chapitre 4, § 1.1.3.1). Pour les charges d'aide sociale, les mandats de rattachement auraient dû être appuyés d'états liquidatifs établis à partir de statistiques (tome II, titre 3, chapitre 4, § 1.1.1 renvoyant au titre 4, chapitre 1, § 2.2.5.3).

1-5-2- Intérêts courus non échus

Le montant des intérêts courus non échus (I.C.N.E) de 2008 figurant sur l'état de la dette joint au compte administratif 2008 pour la comptabilité principale s'élevait à 1 216 K€ contre 1 363,7 K€ au bilan au 31 décembre 2008.

L'ordonnateur a communiqué un nouvel état de la dette présentant une discordance plus limitée de 2 K€. Cependant, en l'absence d'état explicatif à l'appui du mandat, il était impossible de reconstituer le tableau des I.C.N.E. L'ordonnateur s'est engagé à joindre désormais au mandat de rattachement le calcul de chaque montant d'I.C.N.E.

1-6 - Contrôle des imputations comptables

1-6-1- Biens mis en affectation confondus avec les immobilisations

La chambre note l'intention de l'ordonnateur de distinguer les biens en affermage au compte spécifique 241, dont le solde était nul à fin 2009 alors que, depuis une convention d'affermage signée en 2000, des équipements estimés globalement à 6,9 M€ étaient confiés aux associations d'Agropole et, de ce fait, confondus avec le patrimoine du département.

1-6-2- Classement en investissement de subventions relevant du fonctionnement

Une vérification non exhaustive a fait apparaître des problèmes récurrents d'imputation comptable, représentant des proportions certes limitées par rapport au budget total mais concernant des sommes non négligeables. La chambre note l'intention de l'ordonnateur d'y remédier.

A la clôture de l'exercice 2009, les dépenses inscrites au compte par nature « 204 – subventions d'équipement versées » s'élevaient globalement à 223,3 M€, tous chapitres confondus, contre 203,1 M€ en 2008 et 174,9 M€ en 2007. Ces dépenses comprenaient des subventions à des organismes de droit privé à hauteur de 30,6 M€ en 2009, 32 M€ en 2008 et 28,3 M€ en 2007.

Parmi celles-ci, des subventions pour la réalisation d'études étaient classées à tort en investissement, notamment dans les domaines de l'irrigation et des infrastructures (études conduites par l'Etat et la région Aquitaine pour la ligne du train à grande vitesse Atlantique et le débat public T.G.V Bordeaux Toulouse, participation aux études de la réouverture de la ligne S.N.C.F entre Villeneuve-sur-Lot et Penne d'Agenais). Pour des montants moins élevés, des subventions à des syndicats mixtes de pays destinées à financer des rémunérations d'animateur ou de directeur d'office de tourisme figuraient en investissement.

Au total, l'imputation en investissement de subventions relevant en réalité du fonctionnement revenait, par le biais des amortissements, à en étaler sur 5 ans l'impact sur le résultat. En effet, par une délibération du 23 octobre 2003, le conseil général de Lot-et-Garonne avait décidé, pour l'application de la M 52, de fixer à 5 ans la durée d'amortissement des subventions d'équipement à des bénéficiaires privés.

1-6-3- Autres imputations

En 2006, conformément à une convention, une indemnité pour trouble de jouissance de bien et de perturbation d'accès de 17,75 K€ était réglée à la propriétaire d'un moulin aménagé en habitation, sis dans le lit du Lot et mitoyen avec l'écluse de Lustrac que le département avait décidé de rénover. Cette somme était imputée à tort au chapitre 909, article fonctionnel 4, compte par nature 23153, au même titre qu'un équipement départemental.

1-6-4 - Synthèse

De nombreuses erreurs d'imputations, antérieures à 2009, ont eu pour effet de majorer de façon artificielle le montant des dépenses d'investissement. Ces pratiques récurrentes ne peuvent qu'induire des incertitudes sur la masse des « *dépenses réelles d'équipement* » à prendre en considération pour la mise en œuvre en 2009 du mécanisme de

récupération anticipée du F.C.T.V.A, même si les sommes identifiées n'atteignent pas des proportions pouvant mettre en cause les conditions de mise en œuvre de ce dispositif. En effet, selon une circulaire du ministère de l'Intérieur n° INTB0900029C du 11 février 2009, celle-ci dépendait des imputations en section d'investissement des subventions aux organismes publics et privés ainsi que des frais d'études.

1-7 - Relations comptables avec les syndicats mixtes

Globalement, les participations dans des syndicats mixtes et ententes représentaient 2 M€ en 2009, contre 2,9 M€ en 2008 et 1,2 M€ en 2004. Elles comprenaient notamment des subventions d'investissement en faveur de syndicats dont le département était membre, soit 198 K€ en 2006 (dont 169,7 K€ au syndicat mixte du confluent), 220,8 K€ en 2007, 1,1 M€ en 2008 (dont 156,6 K€ au syndicat mixte de l'aérodrome départemental répartis sur 2007 et 2008) et seulement 5,4 K€ en 2009.

Pour le précédent exécutif, le paiement d'une cotisation statutaire était compatible avec des subventions d'investissement sur des projets identifiés. Toutefois, ces imputations n'étaient pas conformes aux règles exposées dans la circulaire interministérielle du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local, résultant à la fois de l'application des principes du code civil (art. 528 et 529) et des principes du plan comptable général.

En effet, les contributions des collectivités membres à un syndicat mixte constituent une dépense de fonctionnement de leur budget. Comme a pu le rappeler le secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux collectivités territoriales en réponse à une question écrite d'un député (Q.E n°50039, J.O.A.N du 29 septembre 2009), « *autoriser les membres d'un syndicat à imputer dans leur section d'investissement une partie de leur contribution les conduirait à pouvoir recourir à l'emprunt pour financer ce type de dépense au profit d'un tiers (le syndicat mixte). Les conséquences d'un tel montage financier peuvent s'avérer dangereuses pour les finances des collectivités concernées car il reviendrait à autoriser le financement par l'emprunt d'un bien n'ayant pas vocation à entrer dans le patrimoine de la collectivité. En outre, en application des principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent l'intercommunalité, il revient au syndicat d'assurer le portage financier des dépenses réalisées dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Or, si les membres du syndicat empruntent en lieu et place du syndicat, le budget de ce dernier ne retracera pas l'ensemble*

des dettes et des créances afférentes à son activité, puisqu'il faut considérer, en ce cas, que les membres ont agi de manière subsidiaire au syndicat qui se trouverait simple prestataire de services des collectivités membres. Le principe de sincérité impliquant une évaluation correcte de l'ensemble des charges et des produits ne serait pas respecté, les intérêts financiers restant alors dans le budget des collectivités membres ».

La forte baisse en 2009 des subventions d'équipement à des syndicats mixtes dont le département était membre ne signifiait pas qu'il avait été décidé d'abandonner cette pratique.

1-8 - Budgets annexes et service non personnalisé

1-8-1 - Budget annexe des thermes de Casteljaloux

La chambre a examiné uniquement les répercussions comptables du montage juridique élaboré pour l'exploitation des thermes de Casteljaloux, confiée en 2002 à une société ayant pris l'ensemble en crédit bail.

En 2003, l'assujettissement à la T.V.A de l'activité nécessitait la création d'un budget annexe (B.A) qui reprenait les investissements. Jusqu'alors, le département avait perçu 1 355 K€ de remboursements de T.V.A figurant, au 31 décembre 2008, au compte « 10228 - *Autres fonds globalisés* ». Les immobilisations à l'origine de ceux-ci étaient valorisées toutes taxes comprises à l'actif, au compte « 21318 - *Autres bâtiments* », soit, à la clôture de 2008, 8,4 M€ en brut. Selon les règles comptables, il aurait fallu les comptabiliser hors T.V.A déductible. En conséquence, il conviendrait de procéder, en lien avec le comptable, à une opération non budgétaire débitant le compte 10228 de 1 355 K€ et créditant d'autant le 21318.

Par ailleurs, une partie d'un emprunt globalisé de 2002 pour la construction de l'ensemble était affecté au B.A, soit 2,5 M€ sur 20 ans. Les annuités en capital (125 K€) nécessitaient un virement vers la section d'investissement. Pour cela, un excédent de fonctionnement devait être généré pour la première année du B.A. A cet effet il avait été considéré que le budget principal aurait dû lui verser une subvention de fonctionnement. L'excédent de fonctionnement du budget principal en aurait été diminué, ainsi que le prélèvement de sa section d'investissement.

Toutefois, aucun amortissement n'avait été constitué pour la construction, ce qui expliquait en grande partie un résultat de fonctionnement cumulé de 1,6 M€ à fin 2008. Un an plus tard, par suite d'un reversement partiel au budget principal, il était ramené à 1,2 M€. S'agissant d'une construction dont l'exploitation générerait des produits, des amortissements auraient dû être comptabilisés au moins à partir de 2004, cette pratique étant facultative auparavant. L'ordonnateur s'est engagé à procéder à la régularisation avec le comptable.

1-8-2 - Un service non personnalisé : le service social

Prévues par des délibérations, les prestations à caractère social au personnel étaient gérées hors budget, dans le respect de la réglementation, par le biais d'un compte « 4533 - *Fonds gérés par le conseil général - service social du département* ». Des prêts d'honneur sans intérêts au profit d'agents transitaient par ce compte, soit sur 2004-2009, des sommes variant chaque année entre 200 K€ et 280 K€.

Le solde du compte 4533 résultait de la contraction du total des créances au titre des prêts d'honneur restant à recouvrer et du reliquat des subventions non employées provenant de versements du budget principal imputés au compte « 6474 – versement aux œuvres sociales ». La M 52 ayant prévu un compte budgétaire « 2744 - Prêts d'honneur », ce type de prestation aurait dû être versé par l'intermédiaire de celui-ci et non par le compte de tiers 4533. Cela aurait permis de distinguer le stock de prêts d'honneur et le reliquat de subventions inutilisées. L'ordonnateur a fait savoir qu'il étudiait un autre mode de gestion.

1-9 - Etat de l'actif et état des immobilisations

1-9-1 - Erreur de compte de contrepartie lors de l'ajustement de 2004

Une circulaire Intérieur-Finances n° 10065 du 28 août 2003 offrait la possibilité d'ajuster les comptes d'immobilisations à l'occasion du passage à la M 52. Pour les biens immobiliers et les biens renouvelables, les différences entre la comptabilité, d'une part, et les inventaires et état de l'actif, de l'autre, devaient être régularisées, avec une contrepartie aux comptes « 1021 - dotation » ainsi que, en cas de nécessité, « 10222 – F.C.T.V.A » et « 1068 - Excédents de fonctionnement capitalisés », ceci par opération non budgétaire appuyée d'une délibération.

En 2004, il était procédé à des entrées et sorties d'actif, pour respectivement 1 945 072,58 € et 15 675 376,26 €, par opérations non budgétaires en mouvementant en contrepartie le compte 1068. Une délibération du 10 novembre 2004 approuvait les sorties et les entrées d'actif. Dans les deux cas, le compte 1068 était mouvementé au lieu du 1021. Ce dernier présentait au 1^{er} janvier 2004 un solde créditeur de 54 882 054,18 € largement suffisant pour être diminué des sorties d'actif pour la somme globale de 15 675 376,26 €.

Au total, un redressement comptable devrait être fait :

- en sortie d'actif : pour virer le montant de 15 675 376,26 € du débit du compte 1068 au débit du compte 1021.
- en entrée : pour virer le montant de 1 945 072,48 € du crédit du compte 1068 au crédit du compte 1021.

Le fait que la délibération indiquait que le compte de contrepartie était le 1068 et non le 1021 est de nul effet dans la mesure où il n'appartenait pas au conseil général de modifier les règles découlant de l'arrêté du 21 octobre 2003 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 52, pris en application de l'article L. 3312-2 du C.G.C.T. La circulaire Intérieur-Finances n° 10065 du 28 août 2003 relative à la mise en concordance des comptes d'immobilisations et des inventaires et état de l'actif prévoyait uniquement l'autorisation du conseil général pour le montant et le principe de l'opération.

1-9-2 - Présentation des documents

1-9-2-1 - Etat de l'actif au 31 décembre 2005

En application de l'instruction n° 03-030 M0 du 9 mai 2003, l'état de l'actif doit être produit à l'appui du compte afférent aux exercices dont le millésime se termine par 0 ou 5, les comptes de bilan et les totaux de l'état de l'actif devant correspondre.

En outre, selon l'arrêté ministériel du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local, les biens d'une valeur unitaire de moins de 500 € sont inscrits en fonctionnement. La liste peut être complétée par délibération cadre annuelle ou expresse. Aux termes de la circulaire INT B0200059C du 26 février 2002 : « *sont visés les biens ne figurant pas dans la nomenclature et ne pouvant pas être assimilés par analogie à un bien y figurant. Bien entendu, il doit s'agir de biens ne figurant pas explicitement parmi les comptes de charges ou de stocks et revêtant un caractère de durabilité* ».

La délibération cadre prise chaque année n'était pas annexée au compte administratif. L'information des méthodes comptables utilisées en était affectée. La liste était étendue à des petites marchandises de faible montant unitaire. En l'absence de définition de la durabilité par les textes, l'ordonnateur l'appréciait pour des durées de vie de plus d'un an, ce qui était le cas de ces biens. Mais, ceux-ci étant stockés, il fallait les inscrire à des comptes de stocks et non en immobilisations. Pour plusieurs comptes, les libellés étaient imprécis. Suite à l'intervention de la chambre, plusieurs imprécisions ont été rectifiées.

L'ancien ordonnateur souligne les difficultés de mise en œuvre des prescriptions novatrices de la M 52, nécessitant la constitution d'une liste étendue de comptabilisation des actifs et des immobilisations. La chambre note que la novation de la M 52 portait sur l'obligation d'amortissement, la tenue d'un inventaire étant déjà prévue par l'ancienne M 51. Dans la perspective de la production de l'état de l'actif au 31 décembre 2010, l'ordonnateur en fonction a pris en compte les observations de la chambre.

1-9-2-2 - Etat des immobilisations annexé au compte administratif

Au compte administratif de 2008, les 9 parties de l'état des immobilisations, selon le modèle prévu par l'arrêté du 21 octobre 2003 modifié relatif à l'instruction M 52, n'étaient pas détaillées par comptes, rendant impossible un rapprochement avec le bilan.

Rendu facultatif à compter de 2006 par l'article R. 3313-7 du C.G.C.T, cet état devait détailler les éléments des comptes concernés par les amortissements (M 52, tome I, compte 28, page 27). Certaines parties de l'état des immobilisations n'étaient pas détaillées. Pour d'autres, les montants totaux correspondaient approximativement aux comptes.

1-10 - Fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux

La taxe additionnelle communale aux droits d'enregistrement et à la publicité foncière sur les mutations à titre onéreux est perçue directement par les communes de plus de 5 000 habitants et celles qui sont classées comme stations de tourisme. Pour les autres communes, en application de l'article 1595bis du code général des impôts, la taxe est perçue au profit d'un fonds de péréquation départemental dont les ressources sont réparties entre celles-ci par le préfet selon un barème établi par le conseil général.

Par délibération du 2 juin 1983, le conseil général de Lot-et-Garonne avait décidé que 85 % de ce fonds seraient affectés au département « *en contrepartie de l'effort consenti pour la voirie* », le solde étant réparti entre les communes concernées, c'est-à-dire celles de moins de 5 000 habitants hors les stations de tourisme. Les parts communales étaient plafonnées à 762,25 €, l'excédent revenant au département. En 2008, à la faveur de l'essor du marché de l'immobilier, le fonds totalisait 5 M€. Début 2008, il était envisagé d'allouer 0,2 M€ aux communes de moins de 5 000 habitants, le reste bénéficiant au conseil général. Par courrier du 25 juillet 2008, le préfet indiquait au président du conseil général que cette répartition était contraire à la réglementation.

Pour 2009, afin d'atténuer l'impact de la mise en conformité avec la loi, il était décidé, d'un commun accord, de répartir seulement 50 % du fonds de péréquation aux communes concernées. La somme globale étant de 4,4 M€, le département conservait 2,2 M€ en 2009, soit un manque à gagner de 2,2 M€ par rapport à la pratique antérieure, toutes choses égales par ailleurs. A compter de 2010, la totalité du fonds était répartie entre les communes concernées. Bien que les sommes conservées n'étaient pas des ressources affectées, il est à noter que les aides à la voirie communale que l'ordonnateur avait entendu financer depuis 1983 étaient maintenues, ce qui générait de fait une charge nette.

L'ancien président, qui avait été alerté préalablement par le préfet, a indiqué qu'une régularisation était envisagée après les élections cantonales de mars 2008.

1-11 - Synthèse générale

Selon l'analyse financière qui figure au paragraphe suivant, les comptes du département de Lot-et-Garonne se sont redressés durant la période sous revue.

Toutefois, l'analyse de la fiabilité des comptes fait apparaître que l'appréciation sur l'ampleur de ce redressement doit être nuancée, sans pour autant annuler les excédents de fonctionnement, comme le souligne l'ancien ordonnateur.

Il ressort en effet de tout ce qui précède que les régularisations induisent ou induiront un coût budgétaire.

Les problèmes relevés de façon non exhaustive par la chambre ont pu augmenter de façon provisoire le niveau des excédents. Ainsi, sur l'exercice 2008, l'apurement d'une créance d'aide sociale sur l'Etat, en faisant jouer de façon irrégulière un compte de passif, revenait à ne pas constater une charge de 467 K€. Les créances, perdues ou remises, sur la S.C.I LALANDE et la SEML LINAL aboutissaient, en l'absence de constatation de charges exceptionnelles, à majorer le résultat de 1,4 M€. Sur un résultat de fonctionnement 2008 de 29,7 M€, une somme de 1,9 M€ ne figurait pas en charge, soit 6,4 %.

D'autres anomalies (provisions pour indu du R.M.I, fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation, renonciation d'une créance sur les communes suite à l'abandon du contingent d'aide sociale, évoquée au point 2.2.1.2) témoignent d'une présentation qui a eu pour effet de réduire le niveau des charges budgétaires.

II – SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière a été réalisée, pour la période 2004-2009, à partir des fiches de la direction générale des collectivités locales, disponibles sur le site du ministère de l'économie et du bulletin « *Premières tendances pour 2009* » diffusé en février 2010. Sauf indication contraire, les données citées englobent les mouvements réels et d'ordre.

Au 1^{er} janvier 2009, le département de Lot-et-Garonne comptait 322 292 habitants soit une augmentation de 10 847 habitants par rapport au recensement précédent. Il se situait dans la partie basse de sa strate démographique (250 000 habitants à 499 999 habitants) qui regroupait 27 départements, dont deux autres de la région, la Dordogne et les Landes.

2-1- Vue d'ensemble

De 2004 à 2009, le budget principal enregistrait une augmentation de 51 % du montant des titres de recettes émis et de 41,3 % des mandats en fonctionnement et en investissement. En 2009, les résultats budgétaires s'établissaient comme suit :

- en fonctionnement : 282,0 M€ de charges et 305,7 M€ de produits, soit une progression d'environ 25 % par rapport à 2004 ;
- en investissement : 152,8 de dépenses (+ 83 % par rapport à 2004) et 158,6 M€ de recettes (+ 162,3 %).

Les montants totaux des mandats et titres émis s'élevaient respectivement à 434,8 M€ et 464,4 M€. Le budget primitif pour 2010 s'équilibrait à 178,9 M€ en investissement et 292,6 M€ en fonctionnement, soit au total 471,5 M€ environ. Le résultat de fonctionnement oscillait entre 23 M€ environ (2004 et 2009) et 41 M€ (2006 et 2007).

2-2 - Section de fonctionnement

2-2-1 - Charges de fonctionnement

2-2-1-1 - Une part croissante de charges obligatoires

En 2009, les charges de fonctionnement s'élevaient à 282 M€ contre 224 M€ en 2004, soit 25,8 % de plus. Ayant crû de 15,5 % en 2004 avec le transfert du R.M.I, elles baissaient de 1,8 % en 2005 puis augmentaient de 3,6 % en 2006 et 5,1 % en 2007. En 2008 et 2009, l'évolution du budget d'aide sociale et des frais de personnel entraînaient des hausses

de 17,6 % et 8,3 %, contre respectivement 5 % et 7,2 % en moyenne nationale. Pour 2010, il était prévu 292,6 M€ de charges, soit 17,4 % de plus que les réalisations de 2009.

Avec 265 M€, les charges obligatoires au sens des articles L. 1612-5 et L. 3321-1 du C.G.C.T représentaient 90,8 % du budget 2010, contre 86 % des réalisations en 2008 et 2009. La section de fonctionnement était donc davantage rigide, ce qui pouvait se constater pour différents postes.

Au compte par nature 65, les subventions et contingents voyaient leur niveau général augmenter sous l'effet des transferts de compétences d'aide sociale. En fin de période, ils découlaient pour une part non négligeable de conventionnements, notamment avec le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et le syndicat mixte départemental de l'aérodrome (SMAD), le rendant rigide sur plusieurs années.

Signée pour la période 2009-2011, une convention de financement avec le SDIS prévoyait une progression annuelle du contingent de 3,5 % plus l'inflation prévue en loi de finances et un minimum garanti à 5,5 %. Cette signature était tardive, la plupart des SDIS ayant, selon l'Association des départements de France, conventionné dès 2006 conformément à l'article 59 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. La contribution départementale passait de 7,9 M€ en 2004 à 13,7 M€ en 2010.

La participation au SMAD augmentait de 83,5 % entre 2004 et 2010, de 469,1 K€ à 860,6 K€, avec un maximum en 2008 à 1,4 M€, ceci en raison des difficultés d'exploitation de la ligne Agen-Paris, relatées par la chambre dans son rapport sur ce syndicat en 2007. En application d'une convention d'exploitation signée le 27 décembre 2007 pour 3 ans entre le SMAD, l'Etat et la compagnie Airlinair, la subvention au titre de 2008 atteignait 1,38 M€, avant d'être ramenée en 2009 à 0,86 M€ par suite d'une baisse du déficit d'exploitation. Pour 2010, le budget tablait sur un niveau identique de subvention alors que le déficit de la ligne devait être supérieur de 0,2 M€ par rapport à 2009. Cela revenait à sous-évaluer la prévision de 122,4 K€, c'est-à-dire le montant du déficit calculé au prorata de la participation du département dans le SMAD, à savoir 61,22 %.

En 2009 et 2010, les contributions aux syndicats à vocation économique étaient en baisse. Les délais de mise en œuvre des travaux d'extension des zones d'activités départementales, qui étaient saturées, ainsi que la contrainte budgétaire n'y étaient pas étrangers. De moindre importance, les contributions aux syndicats mixtes de pays, auxquels le département adhérait, augmentaient au cours de la période la plus récente en raison de la réalisation, par deux d'entre eux, du réseau à haut débit.

La progression des charges d'intérêt d'emprunt, regroupant les charges afférentes aux emprunts (compte 6611) et aux comptes courants créditeurs (6615), ainsi que les autres charges financières (6618), était contenue à 0,2 M€ entre 2007 et 2008, soit + 4,5 % contre 10,5 % pour l'ensemble des départements. Entre 2008 et 2009, leur niveau demeurait stable à environ 4,6 M€ alors qu'il baissait en moyenne nationale de 15,1 %.

Enfin, en 2009, deux nouvelles mesures, la gratuité des transports scolaires et l'instauration de l'« APA + » généraient une charge supplémentaire de 2,7 M€, dont 2,2 M€ pour la première et 0,5 M€ pour la seconde. Sans avoir été chiffrée, la gratuité des transports scolaires avait probablement suscité un surcroît d'inscriptions malgré une participation forfaitaire des familles de 15 € à l'année pour le 1^{er} enfant, 10 € pour le 2^{ème} et 5 € pour le 3^{ème}.

2-2-1-2 - Un budget consacré majoritairement à l'aide sociale

Ne comprenant pas la prévention médico-sociale, les données utilisées sont brutes. Le handicap, l'aide sociale, les autres interventions sociales ainsi que les services communs de l'action sociale hors R.M.I et allocation personnalisée d'autonomie (APA) ont été extraits du chapitre « 935 – action sociale hors R.M.I et APA ». Le budget relatif aux personnes âgées regroupe l'APA (« 935-5 – APA ») et, à partir de 2006, les dépenses du chapitre 935, article « 53 - personnes âgées », nature « 652224 – établissements pour personnes âgées ». En 2004 et 2005, la réglementation n'ayant pas prévu de ventilation de l'article fonctionnel 53 du chapitre 935, ont été prises en compte toutes les dépenses dudit article 53.

Tableau 1 : Dépenses d'aide sociale en M€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 09/04	Ventilati on 2009	2010 (B.P)
Aide sociale à l'enfance	29,78	29,60	29,98	32,19	33,86	37,82	27,0%	21,4%	38,30
Personnes âgées (principalement: APA + dotation hébergement aux établissements)	40,92	41,13	43,79	46,38	50,71	53,62	31,1%	30,4%	57,74
Personnes handicapées	29,56	26,43	30,64	34,55	37,44	38,59	30,5%	21,9%	41,04
Revenu minimum d'insertion 935-4	31,82	29,60	31,38	31,55	31,35	14,26	-55,2%	8,1%	0,30
Revenu de solidarité active 935-6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21,84	N.S	12,4%	42,58
Autres interventions sociales	2,30	2,05	1,86	1,57	0,79	0,91	-60,6%	0,5%	1,03
Services communs de l'action sociale hors R.M.I et APA	8,66	8,63	8,26	8,58	8,96	9,51	9,8%	5,4%	11,10
TOTAL DEPENSES D'AIDE SOCIALE	143,04	137,44	145,91	154,83	163,11	176,55	23,4%	100,0%	192,09

Sources : comptes administratifs et budget primitif pour 2010.

De 94 M€ en 2003, soit 56 % du budget de fonctionnement, il passait à 143 M€ en 2004 (63,8 %), 163,1 M€ en 2008 et 176,6 M€ en 2009 (62,6 % pour ces deux exercices). Pour 2010, il était estimé à 192,1 M€, soit 65,8 % des charges. Le rythme de croissance s'accélérait en fin de période : 5 % en 2008, 8,2 % en 2009 et 8,8 % en prévision 2010.

Le budget de l'aide sociale était en hausse, sauf celui du R.M.I qui enregistrait de 2004 à 2008 une baisse de 0,5 M€ imputable, selon l'ancien président, à la politique d'insertion et de lutte contre les abus alors mise en œuvre. En 2009, l'agrégation des budgets du R.M.I et du revenu de solidarité active (R.S.A), généralisé par la loi du 1^{er} décembre 2008, s'élevait à 36,1 M€, soit 4,8 M€ de plus que le montant annuel du R.M.I de 2006 à 2008. Pour 2010, les prévisions tablaient sur des augmentations du R.S.A, avec 42,6 M€ soit 9,5 M€ de plus qu'en 2009, et du budget des personnes âgées dépendantes, 57,7 M€ contre 53,6 M€. Pour les deux parties du R.S.A, R.S.A majoré et R.S.A socle forfaitaire, il était fait référence à la tendance annuelle des dépenses du 4^{ème} trimestre 2009, avec un taux de progression de 7 % liée à l'activité, et en prenant en compte la revalorisation de 1,2 % au 1^{er} janvier 2010 de l'allocation du R.S.A majoré. Le montant global du R.S.A était donc estimé à 39,9 M€. Au 31 juillet 2010, les réalisations sur le chapitre « 935-6 – R.S.A » étaient réalistes, avec 20 M€, ce qui sur 12 mois donnait 34,3 M€ pour 42,6 M€ prévus.

Le budget « *personnes âgées dépendantes* » (APA et prestation d'hébergement en établissement) progressait de 31,1 % entre 2004 et 2009, de 40,9 M€ à 53,6 M€.

Enfin, de façon ponctuelle mais non négligeable, les résultats 2004 et 2005 étaient affectés par un abandon de créances sur les communes au titre du contingent d'aide sociale, pour un montant global de 3,9 M€, décidé en 2000. Suite à la suppression, par la loi n° 99-641 du 17 juillet 1999 instituant la couverture maladie universelle, des contingents d'aide sociale versés par les communes aux départements, cet abandon de créance n'avait pas été traité correctement dans les comptes du département de Lot-et-Garonne. Alors qu'il aurait dû être

inscrit en 2000 en charges exceptionnelles dans sa totalité, soit 3,9 M€, il donnait lieu à une « *annulation de titre de recette* » étalée sur 5 ans, de 2001 à 2005. De ce fait, les résultats 2004 et 2005 étaient amputés de respectivement 1,5 M€ et 0,8 M€ environ.

Au total, en 2009, la section de fonctionnement témoignait de l'amorce d'une spécialisation, commune à tous les départements. Après l'aide sociale, soit 62,6 % du budget, un groupe de 4 autres missions en constituait 16,7 % : sécurité (13,5 M€ soit 4,7 %), enseignement (12,5 M€ soit 4,4%), réseaux et infrastructures (10,9 M€, 3,8 %), transports (10,9 M€ essentiellement transports scolaires, 3,8 %). Les autres fonctions, culture, jeunesse, sports, loisirs (7,5 M€, 2,7%), prévention médico-sociale (3,2 M€, 1,1 %), aménagement et environnement (2,1 M€, 0,7 %), développement (7,3 M€, 2,5 %) représentaient 7 %.

2-2-1-3 - Frais de personnel

En 2009, selon le compte de gestion, les frais de personnel (budget principal) représentaient au total 43,6 M€ contre 37,4 M€ en 2008 et 31,1 M€ en 2007. De 86,48 € par habitant en 2004, ils passaient à 102,29 € en 2007, 123,62 € en 2008 et 149,69 € en 2009.

En 2008, ils représentaient 14,5 % des dépenses de fonctionnement, soit 5 points en dessous de la moyenne de la strate. L'absence d'actualisation du régime indemnitaire depuis 1999 n'était pas étrangère à cette maîtrise. Le ratio frais de personnel / dépenses réelles de fonctionnement (c'est-à-dire les charges hors dotations aux amortissements et provisions) se situait à 15,6 % contre 13 % à 14 % au cours des exercices 2005 à 2007. En 2009, il était de 17,2 %. L'augmentation résultait de l'intégration d'agents de l'Etat liée aux compétences transférées et de la revalorisation du régime indemnitaire. Le Lot-et-Garonne était alors dans une situation singulière par rapport aux autres départements qui enregistraient une moindre croissance de leurs frais de personnel. Au budget 2010, ce poste était porté à 50,2 M€.

2-2-1-4 - Subventions aux associations

Entre 2004 et 2009, le montant global des subventions aux associations et autres organismes, imputé au compte 6574, passait de 7,3 M€ à 7,5 M€ environ, en hausse de 2 %. Par comparaison, en 2007 et 2008, il était de 6,9 M€, soit 5,4 % de moins qu'en 2006 et 2004.

Toutefois, en intégrant d'autres comptes répartis entre les chapitres « 933 – culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs » (« 6588 – autres ») et « 939 – développement » (« 6745 – subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé »), le montant total était de 7,2 M€ en 2008. En 2009, il passait à 7,8 M€, en hausse de 8,3 % au lieu de 8 % en considérant le seul compte 6574. Une réserve devait également être apportée aux montants globaux des subventions du chapitre 939, une masse non négligeable de subventions d'équipement ayant été inscrites à tort au 919 (cf. *supra* 1.6.2 et 1.7).

2-2-2 - Produits de fonctionnement

2-2-2-1 - Fiscalité directe

Entre 2004 et 2008, le produit des impositions directes progressait de 20,2 %, de 83,1 M€ à 99,9 M€. Relevés de 28 % en 2002, les taux étaient restés stables jusqu'en 2008 inclus, à l'exception d'une hausse de 2,9 % en 2006 inférieure à la moyenne de l'ensemble des départements, 4,91 %. Pour l'ancien ordonnateur, le choix de la stabilité avait été fait dans un contexte de dynamisme des recettes de droits de mutation à titre onéreux (cf. *infra* 2.2.2.3).

En 2009, par suite d'une hausse des taux de 14,6 % et d'une revalorisation des bases cadastrales décidée nationalement par le législateur, le produit fiscal augmentait de 21 % à 121 M€. Par comparaison, 75 départements augmentaient leur taux, de 6,2 % en moyenne, dont 14 de plus de 10 %. En 2010, les taux étaient inchangés. Les produits attendus des 3 taxes ménages étaient estimés à 75,8 M€, contre 73,6 M€ en 2009. Pour la première fois, le produit de taxe professionnelle (T.P) devait stagner après une progression de 4 % chaque année en moyenne depuis 2004.

Stable sur la période examinée, la répartition des produits de fiscalité directe était caractérisée par la prépondérance de la T.P (39 % en moyenne sur 2004-2009) suivie de la taxe foncière sur le bâti (37,5 %), la T.H (23 %) et du foncier non bâti (0,5 %) dont la place marginale résultait de l'exonération des terrains agricoles.

Pour les 4 taxes et plus particulièrement pour la T.P, les bases étaient inférieures à la moyenne de la strate démographique. En 2008, le produit de l'ensemble s'élevait à 308,90 € par habitant contre 343 € en moyenne. Les bases de T.P étaient en hausse de 23,3 % entre 2004 et 2009. Depuis 2007, l'évolution du produit voté ne correspondait plus à celle du produit réellement perçu, une partie du coût du dégrèvement fiscal lié au plafonnement de la T.P en fonction de la valeur ajoutée étant à la charge du département. Sur 2007-2009, cela représentait 0,4 M€ par an, soit 1 % du produit total attendu, contre 1,7 % constaté en moyenne au plan national en 2008.

A 1,04 en 2009, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était inférieur à celui de 2004 (1,21) mais supérieur à la moyenne sur 2005-2008 qui était de 0,98. Eu égard au faible rendement des bases fiscales et à la suppression de la T.P en 2010, les marges de manœuvre étaient très limitées.

En 2010, suite à la suppression de la T.P par la loi de finances et afin de respecter le principe constitutionnel d'autonomie financière, une « *compensation relais* » était attribuée, égale soit au produit de T.P de 2009, soit, si cela était plus favorable, au produit des bases théoriques de T.P 2010 par le taux de T.P 2009. Pour le Lot-et-Garonne, la première hypothèse était la plus avantageuse, donnant lieu à l'inscription de 47,6 M€ de crédits au compte « 7318 – *autres impôts locaux ou assimilés* », pour le montant brut de la compensation. Au titre de la participation au financement du plafonnement de la T.P en fonction de la valeur ajoutée, à la charge du département depuis 2007, 3,1 M€ étaient imputés en atténuation de produits. Par différence, la compensation nette s'élevait donc à 44,5 M€.

Outre cette dotation de compensation, un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) était institué. En janvier 2010, le ministère de l'économie et des finances diffusait une simulation provisoire à partir des données déclaratives des entreprises au 1^{er} janvier 2010 et des valeurs locatives 2008. Pour le Lot-et-Garonne, les ressources fiscales totales après réforme devaient s'élever à 95,8 M€ contre 97,0 M€ auparavant. Par différence, le département devait bénéficier d'une attribution de 1,2 M€.

2-2-2-2 - Dotations de l'Etat

Les dotations et participations de l'Etat s'élevaient à 85,7 M€ en 2004, soit 34,7 % du total des produits, 98,4 M€ en 2008 (33,9 %), 99,1 M€ en 2009 (32,4 %) et 97,9 M€ en 2010. Entre 2004 et 2009, la hausse était de 13,4 M€ soit 15 %, dont 5,3 M€ pour les compétences d'aide sociale transférées, prestation compensatoire du handicap (3,4 M€ en 2009), maison départementale des personnes handicapées (0,4 M€ en 2009) et fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (F.M.D.I) créé par la loi de finances rectificative pour 2006 afin de compenser l'écart négatif entre les charges du R.M.I et la fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P) affectée à leur financement (1,5 M€ en 2009).

En 2008, les modalités d'attribution des concours financiers de l'Etat connaissaient une modification importante avec la création de l'enveloppe normée, indexée sur l'inflation et englobant la dotation globale de fonctionnement (D.G.F), la dotation générale de décentralisation (D.G.D), le fonds de compensation pour la T.V.A (F.C.T.V.A) ainsi que des compensations pour exonérations fiscales. En 2008, cette enveloppe restait stable par rapport à 2007. En 2009, elle progressait de 2 %, ce qui, du fait d'un taux d'inflation pour cette année de 0,4 %, entraînait un gain de 1,6 % sur lequel l'État ne revenait pas. La loi de finances initiale 2010 prévoyait une augmentation de 1,2 %, limitée à l'inflation. Par comparaison, entre 2004 et 2008, les concours de l'État avaient crû en moyenne de 5,7 % par an.

Si, en 2010, l'enveloppe normée évoluait selon l'inflation, les compensations pour exonérations fiscales, qui constituaient de fait la variable d'ajustement, diminuaient pour permettre une progression de 0,6 % du F.C.T.V.A au titre du mécanisme de récupération anticipée instauré par la première loi de finances rectificatives pour 2009.

2-2-2-3 - Fiscalité indirecte

En 2009, les produits de la fiscalité indirecte, dont la part dans le budget de fonctionnement avait crû en 2006-2008, diminuaient de 9,3 M€ pour représenter 21,3 % des produits totaux, soit moins qu'en 2005, année où ils représentaient 21,7 %. Cette évolution était imputable à la baisse des droits de mutation à titre onéreux (D.M.T.O) que la hausse du produit des deux autres taxes indirectes importantes, à savoir la T.I.P.P et la T.S.C.A, ne compensait pas. De plus, le nombre de points de fiscalité indirecte de 2005 étant moins élevé qu'en 2009, cela signifiait qu'à périmètre constant la baisse était plus importante.

Engendrée par la crise immobilière, et supérieure à la moyenne des départements de la strate, la baisse des produits de D.M.T.O en 2008 (11,7 %) et 2009 (29,7 %) constituait le fait majeur de la période, après les hausses de 2006 et 2007. Alors qu'en 2006 et 2007, ils s'élevaient à 26 M€ et 27 M€, ils étaient ramenés à 23,9 M€ en 2008 puis 16,8 M€ en 2009, ce qui était inférieur aux prévisions du budget primitif pour 2009, à savoir 19 M€. Pour 2010, il était prévu une recette de 18 M€, soit 2,2 M€ de plus qu'en exécution 2009, ceci du fait d'une projection sur un an du 2^{ème} semestre 2009. Au 31 juillet 2010, le solde du compte « 7321 – *taxe départementale de publicité foncière* », 12,5 M€, confirmait la tendance.

Les prévisions de T.S.C.A étaient supérieures aux réalisations 2009, à 19,9 M€ contre 15,8 M€, sans intégrer le complément de T.S.C.A annoncé par le gouvernement pour compenser la perte de la T.H. Stables par rapport au B.P 2009 et inférieures aux réalisations 2009, les prévisions de T.I.P.P, 26,7 M€, correspondaient à la compensation au titre du R.S.A.

2-2-3- Soldes de fonctionnement

Correspondant à l'excédent des produits de fonctionnement sur les charges de fonctionnement, hors produits et charges financières et exceptionnelles, l'excédent brut de fonctionnement (E.B.F) évoluait de façon irrégulière. De 45,6 M€ en 2003, il était ramené à 39,4 M€ en 2004 puis augmentait de façon continue pour atteindre environ 60 M€ en 2006 comme en 2007. En 2008, il baissait à 49,2 M€.

Par suite, la capacité d'autofinancement brute (CAF) diminuait de 18 % par rapport à 2007 et 2006, à 45 M€ environ, demeurant au-dessus du niveau de 2005 qui était de 42,6 M€. Avec des remboursements d'emprunts en capital limités (à la fois ceux inscrits au compte 1641 et ceux du compte 16441), la CAF nette, bien qu'en baisse, était de 33,4 M€. En 2008, même si les marges de manœuvre financières se réduisaient à un rythme légèrement supérieur à la moyenne de référence, la CAF brute permettait encore de couvrir le remboursement en capital de la dette. En 2008, le taux d'épargne était ramené à un niveau comparable à la moyenne de la strate démographique (16 %) contre 20 % en 2007 (17 % en moyenne). Egalement observée dans des proportions comparables à l'échelle nationale, la baisse de la CAF rendait inévitable le recours à l'emprunt, ce qui engendrait des frais financiers supplémentaires et une nouvelle diminution de la CAF brute en 2009, à 41,6 M€, soit en net 29,2 M€. En 2010, selon les indications de l'ordonnateur, la CAF nette était de 24,6 M€.

2-3 - Section d'investissement

2-3-1 - Equilibres financiers et bilan

Aux alentours de 25 M€ en 2004 et 2005, le fonds de roulement (F.R) était inférieur au niveau de 2003, ceci en raison d'une baisse de l'autofinancement en 2004. En 2006, à la faveur d'une nette remontée de la capacité d'autofinancement, il se reconstituait, à 36,7 M€. En 2007, il était ramené à 32,6 M€ du fait d'une réduction de l'endettement, la capacité d'autofinancement étant équivalente à 2006. En 2008, il baissait à 27,8 M€, retrouvant un niveau proche de 2005. Il représentait alors 29,8 jours de charges courantes contre 15,1 jours en moyenne pour les départements de la strate.

2-3-2 - Dépenses d'investissement

2-3-2-1 - Des dépenses consacrées à 60 % aux équipements départementaux

En moyenne sur 2004-2009, les dépenses d'investissement comprenaient 54 % de dépenses d'équipement des chapitres 90 et 91, équipements départementaux et non départementaux. La proportion était de 57,7 % en 2008 et de 47,4 % en 2009. Sauf en 2004, les équipements départementaux prédominaient. Les dépenses d'équipements départementaux et non départementaux étaient consacrées en majorité aux réseaux et infrastructures, entre 52,5 % en 2006 et 67 % en 2007 et 2008, loin devant l'aide au développement économique, les collèges, et l'aide sociale.

Parmi les réseaux et infrastructures, les équipements départementaux (chapitre 906) représentaient 41,8 M€ en 2008, à peu près autant qu'en 2007, mais deux fois plus qu'en début de période. En 2009, ces dépenses étaient ramenées à 36,9 M€.

De 9,2 M€ en 2006, les dépenses de modernisation du réseau routier étaient ramenées à 2,3 M€ en 2008 et 3,5 M€ en 2009. Les arbitrages en vue du nouveau plan de modernisation du réseau routier départemental pour 2010-2025 n'étaient pas étrangers à cette baisse.

En définitive, après une période de quasi stabilité fiscale entre 2003 et 2008, et du fait de la progression du budget d'aide sociale, il était impossible en 2009 d'investir davantage. Une baisse sensible des investissements était marquée pour les équipements départementaux routiers il est vrai après deux années 2007 et 2008 exceptionnellement élevées.

2-3-2-2 - Impact sur le fonds de compensation pour la T.V.A

En 2008, le F.C.T.V.A s'élevait à 5,9 M€, soit une augmentation de 31,4 % par rapport à 2007 due à d'importantes dépenses d'investissement en 2006. En 2009, le législateur instituait à titre exceptionnel un mécanisme permettant de bénéficier, pour cet exercice, du F.C.T.V.A afférent aux dépenses de 2007 ainsi que d'une attribution anticipée pour les dépenses engagées en 2009. Le département percevait alors 14,1 M€.

La convention avec l'Etat fixait une progression de dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne constatée pour les exercices 2004 à 2007 aux comptes par nature 20, 21 et 23 du budget principal et des budgets annexes, soit 61,7 M€ environ. Du fait de faibles réalisations d'investissements sur cette période, l'objectif était facilement atteignable. Au 31 décembre 2009, il n'y avait aucun reste à réaliser issu d'engagements pris en 2009.

Au B.P 2009, les crédits inscrits aux comptes 20, 21 et 23 s'élevaient à 95,3 M€ environ, soit 33,6 M€ au-dessus de la moyenne de 2004 à 2007. Cela représentait une progression de 14,5 % par rapport aux réalisations de 2008, plaçant le Lot-et-Garonne dans une position singulière parmi les départements métropolitains qui avaient prévu en moyenne une baisse de 1,3 % de leurs investissements entre 2008 et 2009.

Cependant, en exécution budgétaire 2009, le niveau des investissements n'atteignait que 72,5 M€, dont 29,6 M€ d'investissements indirects correspondant aux subventions d'équipement versées et 42,9 M€ d'investissements directs. Ce total était en net repli par rapport à l'année 2008 qui avait connu une progression exceptionnelle (83,2 M€) et se situait même en-deçà de 2007 (74,8 M€). Les investissements directs enregistraient la baisse la plus marquée alors que le montant de subventions d'équipement dispensées, bien qu'en retrait à 29,6 M€ contre 32,7 M€ en 2008, demeurait supérieur à 2006 (23,1 M€) et 2007 (25 M€).

En définitive, la convention de récupération anticipée du F.C.T.V.A signée avec l'Etat en 2009 ne s'était pas traduite par une augmentation des investissements, les réalisations étant même inférieures aux prévisions initiales. De manière indirecte, elle avait pu susciter une programmation d'investissements notamment en matière de modernisation du réseau routier pour la période 2010-2025. Sur la période, cela représentait 214 M€, soit 14,2 M€ par an en moyenne. Cependant, rien ne garantissait le respect de l'échéancier des crédits de paiement. Pour les investissements indirects, compte tenu du report de la subvention d'équipement de 2009 au SDIS et du faible taux de réalisation des subventions dans le secteur médico-social, les montants affichés méritaient d'être interprétés avec réserve. En 2010, le département n'avait pas signé une nouvelle convention comme la loi de finances en offrait à nouveau la possibilité. Selon le B.P 2010, le niveau de F.C.T.V.A attendu était de 5,7 M€.

2-3-3 - Endettement

Les données mentionnées au sein du présent paragraphe ont, pour certaines, donné lieu à des rectifications selon les indications de l'ordonnateur.

Au 31 décembre 2009, l'encours de la dette du budget principal, telle qu'elle ressortait de l'agrégation des soldes du compte « 1641 – emprunts en euros » et de la subdivision du compte d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie « 16441 – opérations afférentes à l'emprunt », était de 144,5 M€, en hausse de 8,7 % par rapport à fin 2003. Cet encours provenait, pour 50,1 M€, soit 34,7 %, de tirages sur des crédits long terme renouvelables (ou revolving) contre 26,5 M€ à fin 2003 (19,9 %). Ce montant ne comprenait pas les mouvements infra-annuels afférents aux ouvertures de crédits associés à un prêt à long terme, lesquels étaient isolés au compte 16449. En 2009, un niveau important de recettes était porté au crédit du compte 16441, pour 23,8 M€, par suite d'une régularisation de divers emprunts qui avaient été enregistrés par erreur au compte 1641.

La dette était jeune et composée de 38 emprunts (contre 28 au 1^{er} janvier 2004), ce qui démontrait une volonté d'en circonscrire le périmètre pour en faciliter la gestion. Le capital restant dû au 1^{er} janvier 2010, soit 144,5 M€, se rapportait à un capital à l'origine de 229 M€, ce qui représentait 11,3 fois l'annuité en capital prévue pour 2010 (soit 12,7 M€). La dette était répartie de façon plus égale qu'en 2004, en gros deux quarts pour DEXIA et Société générale un tiers pour le groupe Crédit agricole et 16 % pour les Caisses d'épargne.

Du fait de réaménagements menés régulièrement, il n'y avait pas d'emprunt ancien à taux prohibitif. Depuis le 1^{er} janvier 2004, 7 opérations de réaménagements et de remboursement par anticipation étaient intervenues : deux en 2005, un en 2006, puis, en 2009 et 2010, deux arbitrages avec passage à taux fixe. Comme le souligne l'ancien président du conseil général, un effort avait été opéré pour équilibrer la structure de la dette entre les taux variables et les taux fixes, ceci afin de bénéficier des taux les plus favorables et tout en évitant le recours aux produits structurés.

Au 1^{er} janvier 2010, 25 emprunts étaient à taux fixe, représentant un capital restant dû de 85,9 M€, soit 59,5 % de la dette en capital (144,5 M€). Cette proportion était en progression par rapport au 1^{er} janvier 2004, les emprunts à taux fixe totalisant alors 62,7 M€, soit 47,2 % de la dette en capital restant due. En 2007 et 2008, tous les emprunts contractés étaient à taux fixe. En 2009, le seul emprunt contracté, de 20 M€, était à taux variable.

Une part non négligeable de l'encours à taux fixe était assortie d'un instrument de couverture, 11,2 M€ sur 85,9 M€ de dette restant due en capital au 1^{er} janvier 2010. A cette date, il y avait 4 contrats de swap de taux, contre 3 en 2004, deux ouverts en 2006 et deux autres datant de 2001 et 2003. Celui de 2003 arrivait à échéance fin 2010. Globalement, les pertes et profits constatés pendant la durée des contrats étaient équilibrés, avec 4,1 M€ d'intérêts versés et autant de produits financiers perçus. En 2009, le bilan pour les 4 mêmes produits était négatif de 0,1 M€, avec 3,7 M€ d'intérêts versés pour 3,6 M€ de produits perçus. En 2004, les pertes cumulées sur deux swaps, souscrits en 1998 et 2000, avaient été de 0,83 M€ environ et les gains cumulés de 0,77 M€.

Au 1^{er} janvier 2010, le département disposait de 5 prêts à taux fixe avec barrière désactivante, qui avaient été conclus en 1995, 1999, 2000, 2001 et 2004. Ils représentaient alors 12,7 M€ globalement, soit 9,3 % de l'encours total (137 M€). Il était appliqué un taux fixe si au cours d'une période considérée l'EURIBOR 3 mois (ou 12 mois selon les prêts) était inférieur ou égal à un niveau fixé dans le contrat. Au sein de l'encours à taux variable, les emprunts étaient définis par rapport à l'un des deux types d'index de référence suivants :

- les index EURIBOR comprenant les index EURIBOR préfixés ainsi que l'EURIBOR 12 mois fixés a posteriori : au 1^{er} janvier 2010, 7 emprunts étaient concernés pour un encours de 32 M€, contre 20,5 M€ au 1^{er} janvier 2004, cette hausse s'expliquant par la souscription en 2009 d'un emprunt de 20 M€ auprès de DEXIA calé sur l'EURIBOR 12 mois.
- les autres index monétaires, à savoir TAM et EONIA.

Pour les emprunts à taux variable, les contrats prévoyaient que le taux serait calculé par référence à un indice auquel s'ajoutait la marge de la banque. Dans ce cas, l'emprunteur ne connaissait pas à l'avance le taux d'intérêt à payer pendant toute la durée du prêt, celui-ci étant révisé périodiquement (tous les 3, 6 ou 12 mois le plus souvent) en fonction de l'évolution du taux de l'indice de référence. Le département prenait donc le risque de taux à la hausse ou à la baisse. Les contrats en question étaient très longs (de 10 à 30 ans), accentuant la prise de risque, et assortis de clauses avec formules structurées.

Conformément à une délibération du 22 juillet 2005 de la commission permanente, une ouverture de crédit long terme (O.C.L.T) de 6 M€ était contractée pour 20 ans et 6 mois au taux fixe de 3,6 %. Les tirages portaient intérêt au choix du département sur une large gamme de taux : EURIBOR un à 12 mois, LIBOR dollar américain, franc suisse, livre sterling ou yen de un à 12 mois, C.M.S (taux correspondant au taux fixe du swap pour des maturités plus longues), STIBOR (couronne suédoise) un à 12 mois, ou encore la moyenne d'un index sur la période considérée.

En 2005 et 2006, le département contractait auprès du groupe Caisse d'épargne 3 emprunts multi indexes d'une durée de 20 ans avec période de mobilisation reconstituable. Deux d'entre eux s'élevaient à 5 M€ et le 3^{ème} à 6 M€. Chacun de ces contrats se décomposait en deux périodes, l'une de mobilisation des fonds, l'autre d'amortissements du capital sous forme d'emprunt long terme, après demande de consolidation ou de mise à disposition des fonds. Le département pouvait émettre un emprunt long terme amortissable sans passer par la phase de mobilisation. Des formules structurées étaient également prévues. Le 1^{er} décembre 2006, l'un de ces emprunts, de 5 M€, faisait l'objet d'une telle transformation, à un taux fixe de 4,19 % et avec un amortissement constant sur 20 ans.

Les conditions de remboursement anticipé étaient pénalisantes notamment en cas de taux structuré. Les contrats prévoyaient le plus souvent le versement par l'emprunteur d'une indemnité destinée à assurer l'équilibre financier du contrat, c'est-à-dire une indemnité équivalant à la valorisation à la date de remboursement anticipé et aux conditions de marché, des produits dérivés utilisés pour fabriquer le produit structuré. La liberté du département pour réaménager sa dette en était réduite.

Pour ces emprunts, les décisions de la Commission permanente (C.P) faisaient explicitement référence aux index, ou bien le projet de contrat était joint en annexe, ce qui constituait une marque réelle de transparence. Toutefois, pour les emprunts multi indexes avec période de mobilisation passés en 2005 et 2006, la C.P habilitait le président à procéder ultérieurement, sans autre délibération, à l'ensemble des opérations consécutives à l'exécution du prêt. Eu égard à la multiplicité et à la complexité des hypothèses décrites dans les contrats, cela ne permettait pas de connaître pleinement les risques encourus.

Par ailleurs, une délégation était donnée au président pour les opérations de couverture des risques de taux de change, uniquement pendant l'exercice budgétaire et pour les seuls emprunts constitutifs de la dette dans la limite de l'encours global au 31 décembre de l'exercice précédent majoré des emprunts inscrits au budget de l'année courante. La délibération énumérait avec précision les instruments pour lesquels le président pouvait contracter (contrats d'échange de taux ou « *swap* », d'accord de taux futur ou « *FRA* », de terme contre terme, de garantie de taux plafond et de taux plancher). Les index de référence étaient également cités de façon exhaustive. Comme l'article 44 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité le permettait, une délibération du 20 mars 2008 lui accordait une délégation permanente pour réaliser des emprunts dans la limite des crédits inscrits au budget. Une délibération de la C.P était requise pour ouvrir une ligne de trésorerie, et conclure ou reconduire un contrat avec un établissement de crédit.

Au cours de la période la plus récente, la structure des taux de court terme présentait des niveaux inférieurs au taux de refinancement de la Banque centrale européenne. Depuis l'été 2009, les marchés européens enregistraient des taux d'intérêt de court terme à leurs plus bas niveaux depuis la création de l'Euro. L'Euribor 3 mois qui s'était en moyenne établi à 3,1% depuis 1999 atteignait 1,2% sur l'année 2009. Depuis le début de 2010,

il enregistrait une lente remontée, s'établissant aux alentours de 0,65% à fin mars. L'emprunt de 20 M€ souscrit en 2009 par le département présentait un taux actuariel de 1,52 %. Dans un contexte d'incertitude économique, la collectivité, qui avait recours à un prestataire en assistance et conseil sur la gestion active de la dette, estimait difficile d'adopter sur le long terme une stratégie claire en termes de taux.

III – ACTION ECONOMIQUE

3-1 - Evolution des dispositifs d'aides en Lot-et-Garonne

3-1-1 - Historique

Historiquement, le conseil général de Lot-et-Garonne avait institué de multiples dispositifs d'aides économiques dans le cadre des régimes définis par le conseil régional. L'aide à l'économie couvrait un champ étendu, des financements traditionnels aux entreprises au tourisme, en passant par la navigation fluviale (cf. *infra* 3.2.4.). Le département consentait également des avances aux entreprises en difficulté. Au 31 décembre 2007, le solde du compte 2761 s'élevait à 420 K€. L'action économique départementale reposait également sur des syndicats mixtes à vocation économique et de pays, ainsi que sur des aides à des associations de promotion de l'innovation.

3-1-2 - Aides ou adhésions à des associations à caractère économique

3-1-2-1 - Une clarification souhaitable de l'utilisation des services d'agence de développement économique

Le département disposait de sa propre agence de développement, l'association « *Lot-et-Garonne entreprises* » créée en 1999 avec la chambre de commerce et d'industrie, et dont l'objet était l'instruction des demandes d'aides de la part des entreprises, présentées au conseil général, ainsi que l'accueil des investisseurs. « *Lot-et-Garonne entreprises* » (L.G.E) se voyait également confier des missions spécifiques, telles que l'état des lieux des 3 zones d'activité départementales et l'accompagnement de l'opération « *Vivre et entreprendre en Lot-et-Garonne* » examinée au cours du précédent contrôle.

Comme prévu par une convention signée en 2005 entre le département et l'association, celle-ci faisait appel, par l'intermédiaire de l'association CIEL 47, à un consultant ayant créé en 2003 une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée à Prayssas, « *CAP L.G* ». Au total, 18 K€ d'honoraires étaient réglés à « *CAP L.G* », laquelle réalisait un chiffre d'affaires H.T de 60 K€ sur les exercices 2004-2005 et 2005-2006 (clos le 30 septembre), et de 74 K€ en 2006-2007. Le marché auprès de L.G.E représentait donc plus du quart du C.A.H.T des deux premiers exercices. La S.A.R.L était dissoute le 19 février 2009. Si des justificatifs étaient joints aux mandats d'acomptes, les factures d'honoraires de « *CAP L.G* » ne précisaient pas le mode de liquidation des prestations, ni le nombre de vacations, et étaient seulement revêtues de la mention « *animation opération E.L.G* » avec la période concernée. Un tableau de bord était joint, sans donner les flux par rapport au trimestre précédent. Au total, la présentation des pièces justificatives de l'opération « *Vivre et entreprendre en Lot-et-Garonne* » manquait de clarté.

En 2006, L.G.E était dissoute et sa mission d’instruction des demandes d’aides était reprise par le département qui intégrait dans ses effectifs un de ses collaborateurs.

Par ailleurs, le département adhérait à l’association « *Agence Aquitaine de développement industriel* » (« *2.A.D.I* »), depuis sa création en 2001 à l’initiative du conseil régional afin de développer le tissu industriel en Aquitaine. La collectivité faisait partie du collège des membres fondateurs aux côtés de la région, des 4 autres conseils généraux aquitains et des 6 communautés d’agglomération. Le montant de la cotisation, qui était assis sur la population du Lot-et-Garonne s’élevait en 2008 à 29,8 K€. Ne dispensant pas de subvention, le département paraissait peu impliqué dans cette structure. Cela était à relier au fait qu’il avait conservé une mission spécifique et qu’il s’appuyait sur les associations d’Agropole, dont la mission était axée sur l’agroalimentaire et avec lesquelles il était lié par une convention d’affermage.

Bien que motivée par une volonté louable de pragmatisme, et malgré la spécificité d’Agropole, cette situation pouvait traduire un doublon, les services potentiels de 2.A.D.I étant visiblement inutilisés par le département. Une rationalisation des rôles mériterait d’être recherchée, d’autant qu’un schéma départemental de développement économique venait d’être institué en lien étroit avec la région.

3-1-2-2 - Aides aux associations de promotion de l’innovation

En liaison avec les chambres consulaires, le département assurait la promotion de différentes associations dans le domaine de l’innovation. Aux côtés de la C.C.I, de communautés de communes, d’entreprises et d’établissements de crédits, il adhérait à « *Lot-et-Garonne initiatives* », une plate forme d’initiatives locales d’accompagnement, de conseil et de soutien financier aux projets en phase de création, de reprise ou de développement d’entreprises. « *Lot-et-Garonne initiatives* » leur accordait des prêts d’honneur, à titre personnel, à taux zéro et sans demande de garantie, pour leur permettre de consolider leurs fonds propres, ce qui représentait globalement 669 K€ en 2009 pour 61 prêts. A cet effet, le département versait à l’association des subventions d’équipement, imputées au chapitre 919.

3-1-3 - Dispositifs institués avant 2009

Dans le cadre fixé par la législation, diverses aides avaient été instituées, reprises dans la convention de développement économique et de soutien économique signée en 2006 entre le département et la région. Les fonds de développement des zones économiques, composés de plusieurs volets, s’adressaient pour chacun d’eux à des types d’investissements ou d’entreprises spécifiques. L’usine relais consistait en des bonifications d’intérêts des crédits baux destinés à la construction ou l’extension d’immobilier d’entreprise (deux dossiers en moyenne par an entre 2000 et 2007). L’atelier relais était destiné à soutenir les très petites entreprises et à maintenir des activités en milieu rural et périurbain. Créé en mars 2000, le « *tremplin rural* » soutenait l’implantation de jeunes créateurs ou repreneurs d’entreprise, âgés de 40 ans maximum, dans les communes de moins de 3 500 habitants, dans la limite de 3,8 K€ par projet. Etaient également consentis des bonifications de prêts à court terme aux artisans ainsi qu’une prime départementale pour les créations d’emplois dans les très petites entreprises.

Outre ces dispositifs, complétés et modifiés au fil des ans, il existait deux plateformes internet départementales, l'une pour permettre aux collectivités de diffuser gratuitement les avis de publicité relatifs à leurs marchés publics, l'autre créée fin 2007 en liaison avec l'Agropole, pour offrir aux acteurs économiques un bouquet de services en matière de technologies de l'information et de la communication.

3-1-4 - Vérification de dossiers

3-1-4-1 - Décisions d'attribution

Les décisions de la commission permanente en matière de subventions à l'économie étaient présentées de deux manières. Au dessus de 23 K€, elle attribuait la subvention et approuvait la convention avec le bénéficiaire, celle-ci étant passée en application des articles 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001. En dessous du seuil de 23 K€, sa délibération indiquait les justifications à produire lors des paiements (acompte et solde le cas échéant).

L'ancien président du conseil général souligne que des efforts avaient été entrepris pour généraliser l'obligation de conventionner au-delà de 23 K€. Cependant, des anomalies ont été décelées au niveau de divers dossiers.

Pour les subventions « *tremplin rural* » de 2007 et 2008, il a été vérifié, à partir de 29 dossiers, si les justifications étaient réellement produites à l'appui des mandats relatifs au règlement du solde de subvention, conformément à la liste des pièces justificatives –rubrique 7212- de l'annexe à l'article D. 1617-19 du C.G.C.T. Pour ces deux années, le régime prévoyait une condition d'investissement minimum de 6 K€. Pour 8 dossiers, les justifications produites n'atteignaient pas les montants « *d'investissements éligibles* » indiqués par la commission permanente.

La chambre estime nécessaire que la collectivité respecte les règles d'éligibilité aux aides qu'elle a elle-même définies.

3-1-4-2 - Bonifications d'intérêts d'emprunts contractés par des artisans

Dans le cadre du dispositif de bonification d'emprunts, des sommes étaient mandatées en faveur d'artisans afin de prendre en charge des intérêts d'emprunts qu'ils avaient contractés. Des bonifications d'intérêts de crédits baux étaient également consenties dans le cadre du dispositif de l'usine relais.

Selon la nomenclature des pièces justificatives annexée à l'article D. 1617-19 du C.G.C.T, rubrique 7, paragraphe « 74 – *bonification d'emprunts* », les mandats auraient dû être appuyés de la décision fixant les modalités du concours de la collectivité et notamment le montant de la participation, ainsi que des copies du contrat de prêt et du tableau d'amortissement. De plus, lorsque le paiement des bonifications d'intérêts était réparti en plusieurs annuités, les mandats postérieurs à la première annuité devaient comporter une référence aux pièces justificatives produites uniquement au premier mandatement, à savoir : numéro de mandat, année d'imputation de la dépense initiale, imputation budgétaire et comptable de la dépense lors du premier paiement (§ 6 des « *définitions et principes* » de l'annexe à l'article D. 1617-19 du C.G.C.T). Tous les dossiers correspondant à des bonifications versées en plusieurs annuités ne comprenaient pas ces mentions pour les mandats ultérieurs au premier paiement.

Enfin, pour les subventions d'un montant total supérieur à 23 K€, de nombreux dossiers n'étaient pas accompagnés de la convention effectivement passée en application des dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée, ceci contrairement aux prescriptions de la nomenclature annexée à l'article D. 1617-19 du C.G.C.T - rubrique générale « *subventions et primes de toute nature* » § 72 et subdivision 7211 pièce n° 3). Pour les bonifications d'intérêts, versées en annuités, concernant des crédits-baux, les paiements se faisaient directement au crédit-bailleur (l'organisme financier loueur) et non à l'entreprise qui était le crédit-preneur ou locataire. Les conventions tripartites signées entre le conseil général, l'entreprise et l'organisme financier prévoyaient ce mode de règlement directement au loueur, sans préciser les modalités. Il serait plus régulier que l'aide du département soit versée à l'entreprise, le vrai créancier du département étant l'entreprise et non l'organisme financier. La chambre note que, depuis son intervention, les aides à l'artisanat sous forme de bonification de prêts à court terme décidées par la commission permanente à la fin de 2020 étaient imputées en fonctionnement au chapitre 939, article 93, nature 6574.

3-1-4-3 - Fonds de développement des zones économiques

Les conditions d'octroi du F.D.Z.E n'ont pas donné lieu à un contrôle exhaustif. Toutefois, il a été relevé diverses anomalies.

Deux syndicats mixtes de pays (Albret et Dropt) se voyaient attribuer, sur le fondement de décisions de la commission permanente des 28 janvier 2005 et 19 mai 2006, des subventions d'équipement au titre du F.D.Z.E pour le financement d'expertises individuelles de développement stratégique dans le cadre d'opérations de transmission, d'entreprises respectivement pour 8,54 K€ et 8,4 K€ (exactement 5,6 K€ + 2,8 K€).

Toujours sur le fondement de la décision précitée du 28 janvier 2005, le syndicat mixte du pays du Dropt était bénéficiaire d'une subvention d'équipement de 1,78 K€ pour une étude de développement économique collectif et de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services de proximité.

Ces études étaient réalisées par l'association « *l'Interconsulaire du Lot-et-Garonne* » pour des montants totaux de 45,5 K€ au titre des dossiers du syndicat mixte d'aménagement du pays d'Albret et de 16,1 K€ pour les dossiers relevant du syndicat mixte du pays du Dropt. Ayant son siège dans les locaux de la chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne, l'Interconsulaire du Lot-et-Garonne avait été constituée par cette dernière, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture de Lot-et-Garonne. Le département, en tant que financeur et contributeur majoritaire de ces syndicats mixtes, ne pouvait se désintéresser du mode de contractualisation entre les syndicats mixtes et l'Interconsulaire du Lot-et-Garonne, notamment de la question de savoir si les contrats avaient été conclus en respectant le code des marchés publics.

3-1-5 - Création d'un schéma départemental de développement économique

A l'été 2008, une évaluation des régimes d'aides était confiée à un consultant privé afin de les rénover. Malgré une bonne couverture des besoins et un sentiment de reconnaissance auprès des entreprises, il en ressortait la nécessité d'améliorer la lisibilité des régimes et leur cohérence avec ceux de la région. Fin 2008, une étude était commandée à un cabinet en vue de la réalisation d'un schéma départemental de développement économique en conformité avec les objectifs du schéma régional de développement économique.

Avant les conclusions de ce cabinet, il était décidé de modifier trois régimes destinés aux très petites entreprises (T.P.E) et aux artisans, notamment en décidant la suppression de la limite d'âge de 40 ans pour le Tremplin rural. Cet aménagement répondait à un réel besoin, puisque, à l'automne 2009, 20 % des candidats à cette aide avaient plus de 40 ans et 10 % plus de 50 ans. Par ailleurs, les communes adhérentes d'établissements publics de coopération intercommunale devenaient éligibles aux ateliers relais, ce qui faisait de ces derniers des interlocuteurs privilégiés du département dans l'octroi de l'aide.

Au terme de 4 mois de consultation auprès de 300 acteurs économiques, le schéma départemental de développement économique (S.D.D.E) était adopté au cours d'une séance spéciale du 20 octobre 2009. Celui-ci visait à créer de nouvelles zones d'activités économiques départementales, développer les pépinières d'entreprises et soutenir l'innovation. Les régimes d'aides existants étaient simplifiés. La possibilité était ouverte de consentir des avances remboursables à un niveau plus significatif qu'auparavant. Trois nouvelles aides étaient instituées, à la création de pépinière d'entreprises par les E.P.C.I, en faveur des centres de recherche, d'expérimentation et de transfert technologique, et, enfin, au profit des actions de formation et d'emploi.

En janvier 2010, dans le prolongement de cette démarche, la région Aquitaine et le département signaient une convention d'objectifs pour mettre en œuvre 4 priorités stratégiques au cours de la période 2010-2013.

A l'été 2010, un bilan était prématuré. En juillet 2010, sur 23 actions prévues par le schéma, 8 étaient réalisées et 5 en cours de réalisation. Parmi les principales réalisations, des conventions de partenariat étaient signées au cours du premier semestre 2010 dans les domaines du développement industriel, de l'innovation et du capital, ainsi que dans celui des entreprises en difficulté. Faisant partie du S.D.D.E, le schéma de modernisation des infrastructures routières pour 2010-2025 et le schéma d'équipement en très haut débit étaient adoptés par le conseil général en décembre 2009.

Au regard des moyens financiers pouvant être mis en œuvre et de la réforme territoriale en cours, le projet engagé pouvait paraître ambitieux. A titre d'exemple, les partenaires de la convention s'engageaient, dans le cadre du développement des infrastructures, à soutenir le projet éventuel d'investissement du SMAD pour une liaison à bas coûts qui devait être mise en service en 2011 et dont le projet était finalement reporté par une délibération du comité syndical en mars 2010.

3-1-6 - Bilan des réalisations sur 2004-2009

Les subventions d'équipement relatives au développement économique connaissent d'importantes variations d'un exercice à l'autre. Dans le domaine de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (article 93 du chapitre 919), elles se situaient aux alentours de 1,6 M€ en 2006 et 2007, puis atteignaient 2,4 M€ en 2008 et 2 M€ en 2009.

En 2009, les crédits ouverts étaient supérieurs de 12 % à ceux votés au cours de 2008, mais les réalisations en baisse de 0,4 M€, soit 17 %, le niveau de 2008 étant exceptionnellement élevé. Pour le département, cette baisse était imputable pour 0,2 M€ à des problèmes de prévisions au titre du « *Tremplin rural* ». Au B.P 2009, le conseil général, anticipant un surcroît de dossiers lié à la suppression de la limite d'âge de 40 ans pour l'accès à cette aide, votait une A.P de 0,6 M€ pour 160 aides prévues. Les prévisions étaient néanmoins contrariées par les difficultés économiques et par l'essor de l'auto entrepreneur, non éligible à ce régime. En définitive, seulement 107 dossiers étaient aidés pour une dépense totale de 0,4 M€, soit un écart de - 0,2 M€. Par comparaison, en 2007 comme en 2008, 125 entreprises avaient été aidées dans le cadre du « *Tremplin rural* » et la totalité de l'A.P correspondante, soit 0,5 M€ chaque année, avait été consommée.

Malgré une baisse par rapport à 2008, les crédits consommés en 2009 étaient supérieurs de 22,4 % à ceux de 2006. Les réalisations représentaient 2 M€ pour 2,9 M€ de crédits, compte tenu des décisions budgétaires modificatives ayant réduit les crédits initiaux votés au B.P 2009 pour 3,3 M€. Ainsi, les subventions d'équipement versées en 2009 au titre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ne représentaient que 60 % des crédits initiaux.

D'une manière générale, les A.P afférentes à des régimes d'aides économiques, tels que « *Tremplin rural* » ou les primes à la création d'emploi dans l'artisanat, étaient ouvertes sans mention de la période à laquelle elles se rattachaient. Cela traduisait une difficulté à établir des prévisions, compréhensible eu égard au caractère aléatoire et, dans certains cas, peu structuré des investissements aidés. *A posteriori*, les consommations en C.P ne correspondaient pas aux échéanciers annoncés lors de l'ouverture des A.P.

S'agissant des subventions d'équipement relatives au développement touristique, à l'article « 94 – *développement touristique* », sur la période 2004-2009, les taux moyen de réalisation étaient de 51 % environ, avec un pic à 87 % en 2008, 62 % en 2004 et 50,6 % en 2006, en-deçà de 40 % pour les autres exercices. A l'exception de 2008, marqué par un taux de réalisation exceptionnellement élevé, les niveaux de dépenses se situaient aux alentours de 0,4 M€-0,6 M€.

3-1-7 - Un budget primitif pour 2010 dans l'expectative

Au B.P 2010, il était ouvert 2,4 M€ de crédits à l'article fonctionnel 93 et 0,4 M€ au 94. Au niveau de l'article 94, la prévision, dont le montant correspondait à l'exécution de 2009, pouvait paraître réaliste. Au 31 juillet 2010, le niveau des réalisations sur cet article s'établissait à moins de 0,2 M€. A l'article 93, la prévision, bien que nettement inférieure aux prévisions 2009, se situait 20 % au-dessus des réalisations de 2009. Du 1^{er} janvier au 31 juillet 2010, il avait été dispensé 1,1 M€ de subventions d'équipement au chapitre 919, article 93, ce qui par extrapolation sur 12 mois donnait 1,9 M€ contre 2,4 M€ de prévisions initiales.

Après une année 2009 difficile, au cours de laquelle de nombreux entrepreneurs avaient décalé leurs investissements, pour 2010 l'ordonnateur était dans l'expectative, ce qui soulevait un doute quant au caractère réaliste des crédits.

3-2 - Développement touristique

3-2-1 - Schéma de développement touristique 2008-2013

Le département de Lot-et-Garonne s'était doté dès les années 1990 d'un schéma de développement touristique, le 2^{ème} ayant été adopté pour la période 2000-2006. Dans ce cadre, plusieurs chantiers d'aménagement avaient été mis en œuvre : navigation fluviale, voie verte, itinéraires de randonnées. En 2001, une convention pluriannuelle était signée entre le département et le comité départemental du tourisme, lui assignant des missions d'assistance administrative et technique des porteurs de projets (59 dossiers instruits en 2006), de coordination de l'action des offices de tourisme et syndicats d'initiative, ainsi que de réflexion sur la stratégie touristique départementale.

A l'issue de l'opération de concertation « *Lot-et-Garonne, Terre d'Avenir* », il était apparu nécessaire de mettre en œuvre un 3^{ème} schéma avec la participation active du comité du tourisme et le recours à un consultant privé. En octobre 2007, le conseil général adoptait ce schéma pour la période 2008-2013.

Le schéma était composé de fiches actions regroupées autour de 8 thèmes, eux-mêmes répartis entre deux grandes orientations, la « *conquête vers un nouveau développement* » et la « *consolidation et valorisation de l'acquis* ». Diverses actions allaient rapidement devenir lettres mortes ou rester en suspens, à l'instar de l'accueil de compagnies à bas coûts, suite à l'abandon d'un projet d'implantation. En matière d'offre structurante, la remise en navigation du Lot autour des écluses de Saint-Vite et Fumel constituaient un pan important de l'action avec 20 M€ d'investissements. Cependant, ce chantier était reporté à une date indéterminée (cf. *infra* « 3.2.4 - tourisme fluvial »).

En outre, le schéma décrivait les sept régimes d'intervention économique mis en œuvre dans le cadre du schéma régional de développement économique. Les modalités d'attribution de ces aides n'ont pas été contrôlées. Toutefois, parmi les conditions d'éligibilité de diverses aides figurait une obligation de « *conventionner avec la centrale de réservation départementale service loisirs accueil ACTOUR 47 pour une durée minimale d'exploitation de 5 ans* ». Pour l'ordonnateur, le critère d'éligibilité en question prévoyait uniquement de « *conventionner avec une centrale de réservation et de commercialisation* » sans citer de nom. La chambre constate néanmoins que dans la 3^{ème} partie du schéma relative aux régimes d'intervention, pour 4 régimes d'intervention, le critère d'éligibilité citait expressément « *la centrale de réservation départementale service loisirs accueil ACTOUR47* » :

- création, modernisation, extension des établissements hôteliers ;
- création, modernisation, extension des hébergements de plein air et village de vacances
- offre d'hébergement touristique par les habitants permanents ;
- création, modernisation, extension d'équipements touristiques.

Il s'ensuivait que la société ACTOUR 47, filiale du comité départemental du tourisme, pouvait détenir un avantage par rapport à d'autres opérateurs. Comme évoqué dans le prochain paragraphe, la formulation ambiguë « *service loisirs accueil ACTOUR 47* » laissait entendre, à tort, qu'il s'agissait du service d'une association subventionnée par le conseil général, à savoir le comité du tourisme.

Enfin, au chapitre « 919 – développement », article « 4 – tourisme », un mandat n°3527 du 10 février 2007 en faveur de l'office de tourisme du pays d'Albret concernait une subvention d'équipement de 6,75 K€ pour le poste de directeur au titre de 2006. Outre le problème d'imputation comptable déjà évoqué en fiabilité des comptes, cette aide était versée au titre du F.D.Z.E, régime d'aide inadapté en l'espèce.

3-2-2 - Relations avec le comité départemental du tourisme

Créé à l'initiative du conseil général en 1962 sous la forme d'une association de la loi de 1901, le comité départemental du tourisme de Lot-et-Garonne (C.D.T) a pour mission principale de préparer et de mettre en œuvre la politique touristique du département.

Au cours de la période examinée, les effectifs du C.D.T étaient en progression sensible : 12 en 2005, 13 en 2007 et 2008, 15 en 2009. Le C.D.T était doté d'un service de loisirs et de réservations, assurant la commercialisation d'hébergements et de produits, sous la forme juridique d'une société à responsabilité limitée, « *ACTOUR 47* ». Membre du réseau national des services loisirs accueil, ACTOUR 47 s'était vu confier un rôle essentiel dans le plan marketing prévu par le schéma de développement touristique 2008-2013. Le C.D.T détenait 20 % des parts d'ACTOUR 47, aux côtés de divers associés, dont les chambres consulaires, le syndicat de l'hôtellerie de plein air et une agence de voyages, dont le conseil général utilisait régulièrement les services pour des réservations de billets de train.

Le rapport 2008 du C.D.T témoignait des liens étroits existants entre ACTOUR 47 et le C.D.T : « *les missions de développement et de qualification de l'offre, de promotion et de communication, de mise en marché sont mises en œuvre par l'équipe du C.D.T. et d'ACTOUR 47, constituée par 21 personnes* ». En 2008, la reconfiguration du site Internet de réservation nécessitait le recrutement d'un webmaster, donnant lieu à cet effet au versement, en 2008 et en 2009, d'une subvention « *exceptionnelle* » de 40 K€ du conseil général en faveur d'ACTOUR 47. En outre, en 2010 (délibération du 28 juin), une subvention exceptionnelle de 20 K€ était accordée pour le recrutement d'un chargé de missions « *tourisme d'affaires* ».

Le département, en tant que membre principal du C.D.T, devrait veiller à une séparation plus nette des activités relevant à proprement de l'association et de celle, entrant dans le champ concurrentiel, de la filiale ACTOUR.

3-2-3 - Suivi budgétaire par le département

Chaque année, la convention signée en 2001 était complétée par une convention annuelle d'exécution sur les modalités de la participation financière du département. En 2007, la subvention du département s'élevait à 1 M€ environ, soit 39,7 % des subventions du compte par nature 6574 figurant au chapitre « *939 – développement* ». En 2008, elle était de 1,1 M€ représentant la moitié des subventions au 939. En 2009, elle passait à 1,2 M€ pour un montant global de subventions au chapitre 939 de 2,8 M€, soit 42,9 %.

Le C.D.T bénéficiait également de subventions de fonctionnement de 50 K€ par an, pour la promotion des fruits et légumes du Lot-et-Garonne, en liaison avec un grand distributeur. Imputés au chapitre 939, article « *28 – agriculture* », les fonds n'étaient pas restitués dans le rapport au conseil général sur le C.D.T, mais dans un rapport spécifique à la promotion des produits agricoles. Cela ne contribuait pas au suivi exhaustif des subventions.

Les conditions de suivi budgétaire par le département paraissaient perfectibles. Pour permettre d'arrêter le montant de la subvention annuelle de fonctionnement, le C.D.T présentait un budget prévisionnel. Soumis au conseil général en février ou en mars, il était dépourvu de comparaison avec les résultats de l'exercice écoulé. Même si les comptes certifiés au 31 décembre n'étaient pas encore arrêtés (conformément à l'obligation légale, ils étaient joints en annexe au compte administratif de N, voté en juin), il aurait été souhaitable de mettre en regard les premières estimations des résultats N-1 avec le budget prévisionnel.

Dans certains cas, le budget prévisionnel de l'année N comprenait un rappel du prévisionnel de N-1, qu'il fallait néanmoins nuancer du fait de décalages entre prévisions et réalisations. Au sein du rapport à l'assemblée délibérante, l'exposé des motifs sur le niveau de la subvention expliquant l'augmentation du budget prévisionnel par rapport au précédent et le niveau de la trésorerie paraissait succinct, eu égard aux sommes en jeu. De plus, la présentation variait d'un exercice à l'autre, ce qui ne facilitait pas les comparaisons.

3-2-4 - Tourisme fluvial

Examiné lors du précédent contrôle en tant qu'illustration d'une évaluation de la politique du département, le tourisme fluvial avait été initié à la fin de la décennie 1980 afin d'améliorer l'image touristique du Lot-et-Garonne. En 1991, le conseil général s'était porté maître d'ouvrage pour des travaux de remise en navigation de l'axe fluvial constitué par la Baïse, la Garonne et le Lot, de son confluent avec la Garonne jusqu'à Castelmoron-sur-Lot. Par des conventions de 1989 et 1990, l'Etat l'autorisait à exploiter et entretenir le réseau et les ouvrages. L'arrivée à expiration en 2011 et 2012 de ces conventions n'avait pas été anticipée.

La remise en navigabilité du Lot faisait partie de la stratégie de la convention interrégionale d'application du contrat de projet Etat-Région pour la période 2007-2013, signé entre l'Etat, d'une part, 4 régions, 5 départements, l'entente interdépartementale du bassin du Lot et le comité de bassin Adour-Garonne d'autre part.

Au plan comptable, les travaux d'infrastructures fluviales (écluses, aménagement de berges des fleuves) et les frais de fonctionnement afférents à cette action étaient imputés au chapitre de développement, article « 94 – *développement touristique* » comme des interventions économiques. Cela correspondait à la volonté de l'exécutif de l'époque d'identifier l'effort financier pour la navigation fluviale, en créant un « *produit phare en matière touristique* ». En application de la M 52, il aurait fallu utiliser le chapitre « 906 – *réseaux et infrastructures* », article « 64 – *infrastructures fluviales, maritimes et portuaires* ».

De plus, les biens ayant été concédés par l'Etat, le compte « 22 – *immobilisations reçues en affectation* » aurait dû être mouvementé pour les investissements au lieu du « 2315 – *immobilisations en cours* ». Cette imputation n'aurait pas permis la récupération du F.C.T.V.A, seules les dépenses inscrites aux comptes 21, 23, 202 ou 205 étant éligibles. En l'état du droit, et contrairement au domaine routier régi par des dispositions spécifiques¹, les dépenses d'infrastructures fluviales effectuées par la collectivité sur le domaine public de l'Etat ne paraissaient pas éligibles au F.C.T.V.A.

En 2003, le réseau navigable s'étendait en continu sur 111 km de rivières. La période sous revue était dominée par la réhabilitation, en 2006 et 2007, des deux écluses des Ondes et de Lustrac, situées en amont de Penne d'Agenais, pour respectivement 2,5 M€ et 2,1 M€. Cela permettait de prolonger de 7 km le réseau navigable. En 2010, pour atteindre le département du Lot, il restait deux écluses à construire ou à réhabiliter, soit 11 km. En Lot-et-Garonne, les écluses de Saint-Vite et Fumel demeuraient impraticables. Début 2008, le département estimait à 20 M€ le coût de l'opération, laquelle devait ouvrir un parcours sur le Lot de 130 km entre Aiguillon et Luzech et encourager l'installation de nouveaux opérateurs.

D'autres projets, de montants plus modestes, étaient également retardés, comme la réhabilitation d'installations hydrauliques de l'écluse de Castelmoron-sur-Lot, pour 320 K€. D'année en année, les C.P demeuraient inutilisés et de nouveaux C.P étaient inscrits au B.P suivant. Selon l'ordonnateur, les chantiers de réhabilitation des écluses nécessitaient une préparation avec deux ans d'avance. Afin d'être en phase avec le département du Lot, cela aurait supposé de relancer dès 2010 des études pour être prêt pour 2012.

Signée en 2010, la convention de développement économique avec la région Aquitaine, se cantonnait à une déclaration d'intention en matière fluviale. La poursuite du programme pluriannuel de préservation des berges de la Baïse et des travaux des écluses de Fumel et Saint-Vite était prévue, les signataires s'engageant à « *étudier l'opportunité socio-économique et environnementale d'un développement global des sites de ces deux écluses positionnant ainsi la navigation au sein d'une dynamique économique plus large* ».

Selon les données du conseil général, le montant cumulé des investissements et études réalisés de 1992 à 2009 dans le domaine de la navigation représentait 49,4 M€. De 2004 à 2009, il s'élevait à 9,4 M€, dont 0,49 M€ en 2009. Le coût net des dépenses sur la période 1992-2009, après déduction du F.C.T.V.A et des subventions d'équipement reçues, était de 20,9 M€, soit une moyenne de 1,2 M€ par an environ. Sur 2004-2009, le département recevait des subventions d'équipement transférables pour 3,3 M€. Compte tenu de ces subventions et du F.C.T.V.A, estimé à 1,5 M€ (15,5 % de 9,4 M€), la dépense nette à sa

¹ Article 23 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales codifié à l'article L. 1615-2 du C.G.C.T, concernant les travaux réalisés sur le domaine public routier de l'Etat ou d'une autre collectivité.

charge sur 6 exercices (de 2004 à 2009) représentait 4,6 M€. Lors du précédent contrôle, elle était évaluée à 14,2 M€ sur 12 ans. La tendance de long terme était donc à la baisse.

Sur 2004-2009, le coût de fonctionnement hors personnel représentait environ 80 M€ dont 79 M€ pour les amortissements. Les frais de personnel (rémunérations brutes et charges patronales) s'élevaient à 4,9 M€.

Au total, le niveau des subventions d'équipement reçues relativisait le poids des investissements d'infrastructures fluviales dans le budget départemental. Toutefois, la baisse du coût net de ces investissements résultait de l'absence d'opérations en 2009. L'arrêt des chantiers de réhabilitations d'écluses affectait la fréquentation du Lot (baisse de 57 % en 2009 par rapport à 2003 du nombre de passages de bateaux en cumulé pour les écluses de Castelmoron-sur-Lot et Villeneuve-sur-Lot). En contrepartie, la fonction « *navigation* » engendrait des coûts fixes de fonctionnement non négligeables.

IV – COMMANDE PUBLIQUE

4-1 - Marchés publics relevant de la direction des infrastructures (hors transports scolaires)

4-1-1 - Observations générales

Il a été procédé au contrôle de marchés publics d'infrastructures fluviales remontant aux années 2005 à 2007. D'une manière générale, les mandats des acomptes de marché public ne précisait pas de quel acompte il s'agissait. Par exemple, pour le 11^{ème} acompte du marché de l'écluse des Ondes, n°38913 du 14 décembre 2007, la lecture du mandat ne permettait pas de savoir si c'était un solde, alors que la totalité des sommes dues à l'entreprise avaient été réglées avec cet acompte. Ce n'est que sur place que l'équipe de contrôle avait connaissance d'un P.V de réception avec réserves qui était en cours.

En outre, n'étaient pas indiquées les références du ou des mandats (numéro, millésime, imputation budgétaire) auxquels sont joints les pièces du marché initial et des avenants successifs dans les décomptes postérieurs à ce ou ces mandats alors que la rubrique 4 de la partie « *définitions et principes* » de l'annexe à l'article D. 1617-19 du C.G.C.T le prévoit.

Enfin, en 2007, le comptable faisait savoir au conseil général qu'il y avait lieu de mandater des intérêts moratoires en faveur des titulaires et sous-traitants de deux marchés, traités ci-après et concernant la réhabilitation de deux écluses sur le Lot, celles de Lustrac et des Ondes.

4-1-2 - Publicité, passation et exécution de certains marchés

4-1-2-1 - Définition des besoins

La définition des besoins constitue le premier des principes de la commande publique, lequel est constant quelle que soit la version du code des marchés publics applicable.

En 2006, un marché de stabilisation des berges de la Baïse d'un montant de 461,8 K€ était attribué alors que, à quelques mois d'intervalle, en 2007, était passé un marché de préservation des écosystèmes de la Baïse. Au regard de l'article 5-II du code de 2004, il appartenait à la collectivité de rechercher l'offre la plus avantageuse économiquement. Or, il ne pouvait être avantageux de définir des besoins à un niveau inférieur qu'après avoir défini des besoins plus globaux. Les services ont fait valoir que cette réhabilitation présentait une ampleur différente, le premier marché portant sur de gros travaux urgents de consolidation des berges, et le second étant davantage paysager. Cependant, le marché de stabilisation comportait déjà des éléments paysagers. La lecture des cahiers des clauses techniques particulières (C.C.T.P) ne permettait pas de distinguer les spécificités des deux marchés.

4-1-2-2 - Passation

Les comptes rendus des commissions d'appel d'offres (C.A.O) étaient laconiques. Ainsi, pour deux marchés de réhabilitation d'écluses (Lustrac et les Ondes), il était indiqué dans les deux cas que *considérant le peu de concurrence dans le domaine concerné et le contexte rencontré par les entrepreneurs...* ». Cependant, les conseillers généraux d'opposition soulignaient que l'écart entre l'estimation administrative et le prix proposé par l'entreprise était *« trop important »*.

Pour le lot n°1 de ce marché, l'option retenue représentait 1 781,2 K€ selon la procédure négociée, contre une proposition de 2 147 K€ et une estimation administrative de 1 551,6 K€. Il s'ensuivait un écart de 230,6 K€, soit + 14,8 % par rapport à l'estimation administrative. Dans son rapport d'analyse des offres négociées, le maître d'œuvre indiquait être parvenu à rabaisser de 318 K€ l'offre retenue, dont les deux tiers au niveau des prix forfaitaires, tout en notant qu'elle restait *« à un niveau supérieur à l'estimation, essentiellement à cause des postes installation de chantier et des prix unitaires de restauration des maçonneries anciennes »*. Selon le bordereau de prix, l'installation de chantier représentait un prix forfaitaire de 210 K€ et les études des méthodes et d'exécution 52 K€, c'est-à-dire 262 K€ globalement pour un coût total de 1 781,2 K€, soit 14,7 %.

S'agissant du marché de l'écluse des Ondes, passé selon la procédure négociée en 2006, pour le lot n°1 l'option retenue représentait 1 124,6 K€ contre une proposition de 1 498,3 K€ et une estimation administrative de 862,7 K€, soit un écart de 262 K€ (+ 30,3 %) que l'ordonnateur estimait incompressible en raison d'aléas techniques ne permettant pas d'envisager une nouvelle négociation. Les prix proposés à l'ouverture des plis après négociation étaient néanmoins en nette diminution par rapport à la première ouverture.

L'entreprise retenue étant également titulaire du lot n°1 du marché de l'écluse de Lustrac, un effort sur les prix aurait pu être obtenu. Comme indiqué dans le rapport d'analyse des offres négociées du maître d'œuvre, les frais généraux étaient non négligeables, (233,3 K€ par rapport à l'estimation administrative sur un écart global de 262 K€). Le coût d'installation était jugé élevé *« alors que ce chantier ne nécessite pas une logistique très importante »*, tout comme les études *« alors que ce chantier ne demande pas d'études particulières »*. Selon le détail estimatif à la fin du marché, les prestations *« 1101 – installation »* et *« 1102 – études méthodes et études d'exécution »* s'élevaient à respectivement 104 K€ et 30 K€, soit 134 K€, ce qui donnait *in fine* 7,5 % du coût total définitif du lot n°1 qui représentait 1 779,3 K€. Le maître d'œuvre notait également que le candidat avait *« valorisé les risques pris suite à une notification assez tardive, pas avant fin avril, donc une fin de travaux probable en début de période de hautes eaux »*.

Pour le lot n°2, il formulait deux critiques à l'égard de l'unique candidat, retenu pour le lot n°1, et dont les offres de prix « 101 installation », « 102 – nettoyage » et « 200 – études » étaient excessives. 550 heures d'études étaient facturées. Etait relevée l'absence de poste d'études alors qu'il avait été mis en mémoire les prix 102 et 103 de nettoyage et de mise en hivernage, « *considérant que l'ensemble des travaux pouvait être réalisé en une seule saison, ce qui paraît largement compromis compte tenu de la date prévisible du démarrage* ».

Plus concis, le rapport de la personne responsable du marché à la C.A.O, du 13 avril 2006 indiquait qu'une réduction du prix du lot n°2 aurait été obtenue par le recours à des pièces en acier peint et des flexibles en synthétique comme pour Lustrac, ce qui signifie que les frais d'études que le maître d'œuvre estimait exorbitants n'étaient pas éliminés.

4-1-2-3 - Exécution

S'agissant de l'écluse de Lustrac, par un avenant n°2 du 13 septembre 2007, le montant du marché était relevé de 40 K€, de 1 781,2 K€ à 1 829,0 K€. Or, le procès-verbal de réception, était daté du 13 juin 2007. Il s'agissait donc d'un avenant de régularisation de prix a posteriori, créant de nouveaux prix unitaires et portant le supplément à 83,1 K€. Comme par rapport au marché initial, il y avait des sommes en moins, le montant total n'était relevé que de 40 K€. Le bordereau de prix supplémentaire n'était pas assez explicite. Sans entraîner un dépassement de seuil, l'avenant ne respectait pas le principe juridique fondamental selon lequel il ne pouvait correspondre qu'à des prestations à exécuter après passation. En effet, l'exécution d'un marché public ne peut débiter qu'après sa notification (Conseil d'État, 4 février 1991, *Ville de Caen* : Rec. Lebon, tables p. 755). L'avenant ne pouvait couvrir des prestations complémentaires au marché originel, qui auraient été effectuées avant même la procédure de passation et de notification dudit avenant.

Certes, comme le souligne l'ancien président, le montage de marchés aussi spécialisés que ceux relatifs au domaine fluvial a été réalisé dans des conditions d'instabilité juridique liées aux versions successives du code au début des années 2000. Toutefois, les anomalies concernent des principes fondamentaux et intangibles de la commande publique.

4-2 - Délégations de service public

Fin 2009, trois délégations de service public étaient en cours : un contrat d'affermage avec les associations Agropole, une D.S.P avec le laboratoire départemental du Tarn-et-Garonne, remplacée en juillet 2010 par une nouvelle D.S.P avec celui des Pyrénées-Atlantiques, et, enfin, depuis juillet 2008, une concession avec la société « 47 sans fil » pour la construction et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques à haut débit.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-3 du C.G.C.T, il appartenait au délégataire de transmettre au département un rapport annuel avant le 1^{er} juin suivant le 31 décembre de l'exercice considéré, à charge pour ce dernier d'inscrire l'examen de ce document à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante. Ces prescriptions n'étaient pas respectées pour la société « 47 sans fil » et Agropole. Le compte rendu de « 47 sans fil » au titre de 2008, soit 5 mois de la date de signature au 31 décembre, était transmis au département le 22 septembre 2009. Ce rapport était examiné par le conseil général le 25 mars 2010, alors que d'autres séances étaient intervenues entre ces deux dates.

S'agissant d'Agropole, l'examen des comptes rendus des délibérations ne permettait pas d'établir que les rapports avaient été effectivement produits avant le 1^{er} juin. Revêtu de la mention « *version du 23 mai 2008* », le rapport 2007 n'était examiné que le 5 novembre 2008. Dépourvu d'indication de date, celui de 2006 était présenté au conseil général au cours le 31 octobre 2007. Il s'ensuivait très probablement que le délégataire avait fait parvenir son rapport annuel après le 1^{er} juin N+1. A supposer que le délégataire avait bien transmis le rapport avant le 1^{er} juin, cela signifiait que le département ne s'était pas acquitté de l'obligation légale de le soumettre à son assemblée délibérante dès la plus prochaine séance. Le rapport 2008 était examiné par le conseil général lors de sa séance du 25 mars 2010, soit 15 mois après la clôture de l'exercice considéré, et au-delà des délais légaux. Le rapport de 2009 n'était pas soumis à la séance la plus prochaine de l'assemblée délibérante, à savoir celle de fin juin 2010 consacrée au vote du budget modificatif.

4-3 - Contrat d'affermage avec Agropole

4-3-1 - Economie générale du contrat

Au cours de la période examinée, les relations entre le département et les trois associations gérant l'Agropole d'Estillac, AGROTEC, « *Agropole services* » et « *Agropole entreprises* », étaient régies par une convention d'affermage du 26 janvier 2000. Constituées à l'instigation du département, des chambres consulaires et de diverses entreprises, ces associations de type loi de 1901 exerçaient des missions variées. Centre de ressources spécialisé dans la promotion de l'agro-alimentaire, l'analyse sensorielle de produits alimentaires, AGROTEC était reconnu comme centre de ressources technologiques, effectuant à ce titre une mission de service public. « *Agropole entreprises* » était gestionnaire d'une plateforme d'allotissement et d'une pépinière d'entreprises. « *Agropole services* » assurait l'animation des relations industrielles et la recherche de créateurs d'entreprises.

Par convention du 8 janvier 2000, les trois associations s'étaient regroupées, « *Agropole services* » ayant mandat pour les relations contractuelles avec le département. Pour autant, le mandat ne paraissait pas recouvrir explicitement le champ de la convention d'affermage. Si plusieurs clauses évoquaient le « *mandataire du groupement d'associations* », ou un « *groupement* » des trois associations, il était indiqué que « *le terme de délégataire se réf[er]ait dans l'ensemble de la convention à chacune des associations* ».

Suite à l'envoi d'un extrait à tiers mis en cause à chacune des trois associations, dans les conditions prévues à l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, « *Agropole services* » a fait parvenir une « *réponse conjointe* », en sa qualité de mandataire et par le biais de son directeur général, pour lequel aucune délégation de signature n'avait été produite. A la demande de la chambre, les présidents des associations « *Agropole services* » et AGROTEC ont confirmé les termes de cette réponse.

Le délégataire se voyait assigner des missions de soutien à l'innovation, d'hébergement d'entreprises, de mise à disposition de locaux, de conseil, de formation, d'ingénierie financière, et de détection de projets. Annexé au contrat d'affermage, l'état du personnel était imprécis. Il contenait deux organigrammes, l'un commun à « *Agropole services* » et « *Agropole entreprises* », l'autre pour AGROTEC, sans indication des noms des collaborateurs, et sans spécifier le nombre de personnes ou d'équivalent temps plein par service. Les montants prévisionnels des masses salariales étaient fournis pour chacune des associations, soit pour « *Agropole services* » 356 K€ pour 6,66 salariés, pour « *Agropole entreprises* » 106,8 K€ pour 2,66 salariés et, enfin, pour AGROTEC 686 K€ pour 15 salariés.

Au plan financier, la convention d'affermage prévoyait le versement, par le délégataire et au profit du département, d'une redevance pour l'utilisation des équipements d'exploitation. Par ailleurs, le département devait verser au délégataire une participation, révisée annuellement selon des formules paramétriques spécifiques à chacune d'elles. Fixé à partir des budgets prévisionnels produits par chacune des associations, le montant initial global de la participation s'élevait à 681 K€, dont 644,2 K€ pour Agropole services et 36,9 K€ pour AGROTEC et Agropole entreprises 0 €. En 2008, la participation globale du département s'établissait à 880 K€, puis 901 K€ en 2009 et 920 K€ en 2010.

4-3-2 - Exécution

Selon l'article R. 1411-7 du C.G.C.T, créé par décret n°2005-236 du 14 mars 2005, le rapport annuel du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 devait, nonobstant toutes clauses contractuelles contraires, comprendre différents éléments, tels que les comptes rendus financiers, l'état des biens, l'état du personnel.

En conséquence, même si l'article « 22.2 – *comptes rendus financiers* » du contrat d'affermage prévoyait la transmission, par le délégataire, de « *cette information sous la forme de liasses fiscales complètes des trois associations* », cela n'était pas conforme à l'esprit de la réglementation, les résultats financiers de la mission de service public déléguée à chaque association n'étant pas identifiés. Contrairement à ce que fait valoir le délégataire dans sa réponse, la présence du délégant aux assemblées générales de communication des comptes annuels n'exonérait pas de formaliser une présentation précise et distincte des activités.

Dans la pratique, une partie du budget de chaque association concernait des activités étrangères aux missions déléguées, à l'instar des prestations réalisées par « *Agropole services* » pour les deux autres associations. Par ailleurs, par un contrat signé en 2000 avec la société civile immobilière « *IMMO C.C.I* », filiale à 99 % de la chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne, « *Agropole entreprises* » se voyait confier « *l'ensemble de la gestion immobilière des immeubles constituant l'actif de la S.C.I IMMO C.C.I, ainsi que les projets immobiliers à développer dans le cadre de la politique définie par le bureau de la C.C.I* ». A cet effet, le contrat prévoyait la mise à disposition du directeur de cette association pour un temps indéterminé. Il est précisé que, en 2002, la S.C.I avait bénéficié d'une subvention départementale pour faire bâtir l'hôtel d'entreprises d'Agropole.

Le département explique que cette mutualisation répondait à un souci d'efficacité et que les tâches concernées faisaient l'objet d'une facturation. S'inspirant du code des marchés publics dans la version actuellement en vigueur, l'association « *Agropole entreprises* » considère que ses dispositions, notamment celles de son article 51, n'impliquent pas de cloisonnement strict et déterminé à l'avance des missions de chaque membre. Pour la chambre, il serait néanmoins plus transparent d'identifier les données budgétaires relatives aux activités non spécifiées dans le contrat d'affermage.

En outre, l'article 17.3.3 de la convention d'affermage déterminait les modalités de révision de la participation au délégataire, selon des formules paramétriques spécifiques à chaque association. Même si cet article ne prévoyait pas de justificatif à l'appui des appels de fonds adressés mensuellement par le délégataire au département, et même si les services départementaux calculaient annuellement le nouveau montant de la participation en fonction des nouveaux indices, un état liquidatif explicitant le mode de calcul, conformément aux formules stipulées, aurait permis à l'ordonnateur de vérifier la liquidation de la contribution versée selon les principes du règlement général sur la comptabilité publique.

En 2005, les mandats mensuels étaient accompagnés d'un appel de fonds sans détail du calcul, à l'exception des mandats du mois d'août (n°25004 et 25005), qui étaient appuyés d'une note expliquant le principe de la revalorisation annuelle, d'une copie de la convention de 2000 et d'une copie du numéro du Moniteur du 15 avril 2005 publiant les mises à jour des indices utilisés. En 2008, les états ou factures joints à l'appui des mandats mensuels ne contenaient jamais le détail du calcul de la contribution. Or, en août, le montant de la contribution était revalorisé par suite de l'actualisation des indices. Cette fois, aucune explication sur la liquidation n'était apportée (mandats n°24809 de 79 392 € et 24810 de 3 654,78 € respectivement en faveur d'Agropole services et AGROTEC).

L'inventaire des biens désignés au contrat comme tels n'était pas chiffré et confondait les biens de « *Agropole entreprises* » et « *Agropole services* ». L'état du personnel se résumait à un organigramme commun pour « *Agropole services* » et « *Agropole entreprises* », AGROTEC ayant le sien. Même si, comme l'indique l'ordonnateur, le contrat ne prévoyait pas un organigramme de chaque association, la présentation de l'état du personnel ne répondait pas au modèle prévu par la convention. Le rapport 2009 était dépourvu d'organigramme.

Enfin, jusqu'en 2008, le rapport annuel ne comprenait pas de comptes prévisionnels. « *Agropole entreprises* » note que l'article R. 1411-7 du C.G.C.T ne précise pas que les rapports annuels doivent contenir des comptes prévisionnels, ce dont la chambre convient. Cependant, la production de comptes prévisionnels aurait néanmoins constitué un élément de transparence dans la détermination des tarifications.

4-3-3 - Avenant sans avis de la commission d'appel d'offres

Selon les dispositions de l'article L. 1411-6 du C.G.C.T, tout projet d'avenant à une D.S.P entraînant une augmentation de plus de 5 % du montant global devait être soumise à la commission d'examen des appels d'offres spécifique aux D.S.P prévue à l'article L. 1411-5 du C.G.C.T. En outre, l'assemblée délibérante amenée à statuer devait être préalablement informée de cet avis. Conformément à une décision de sa commission permanente du 21 juillet 2006, le conseil général passait le même jour un avenant pour une mission supplémentaire d'accueil des candidats à l'installation d'entreprises en Lot-et-Garonne. La participation départementale était de 70 K€ pour les 12 premiers mois, soit une hausse de 9 % de la contribution globale de 2006, sans que le mode de calcul soit spécifié et sans que la commission d'appel d'offres ait été réunie.

4-4 - Transports scolaires

4-4-1 - Historique

La loi n°82-1153 du 30 septembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a confié aux conseils généraux l'organisation des transports des élèves fréquentant les écoles maternelles et primaires, ainsi que les collèges et les lycées. Cette compétence peut être déléguée à des organisateurs de second rang pour instituer des services réguliers de transport scolaire, ceci en vertu de l'article L. 213-11 du code de l'éducation.

Pour l'année scolaire 2007-2008, le département de Lot-et-Garonne avait transporté chaque jour 12 000 élèves, de la maternelle à la terminale. Fin 2007, les 324 lignes représentaient une charge budgétaire de 9 M€, contre 8,1 M€ en 2006. Le réseau des organisateurs secondaires de transports scolaires remontait à une décision du bureau du

conseil général de 1984. Ce réseau comprenait 82 organisateurs et était composé de 47 communes, 28 syndicats, deux communautés de communes, deux établissements scolaires, 3 associations de parents d'élèves. Parmi ceux-ci, 14 assuraient le transport des élèves en régie pour le compte du département. Ceux-ci disposaient de deux ressources : des subventions dispensées par le département et une participation financière des familles dont ils définissaient le montant ou les modalités de calcul.

Dans sa lettre d'observations définitives du 1^{er} octobre 2001, c'est-à-dire à l'issue de l'avant-dernier contrôle, la chambre avait relevé l'absence de schéma départemental des transports scolaires. Malgré cela, les actions entreprises se limitaient à des déclarations d'intentions. En 2003, une étude commandée à un cabinet pointait la multiplicité des arrêts, l'absence de stabilité du réseau du fait de modifications annuelles et une dissémination des organisateurs secondaires (O.S) entraînant une hétérogénéité des pratiques et des tarifications. Afin d'équilibrer leur budget, il n'était pas rare que ceux-ci lissent leurs tarifs, sans tenir compte des différences de tarifs établies par le département entre les différentes catégories d'élèves. En 2007, la moyenne du coût restant à la charge des familles était de 153 € par élève. Les élèves du primaire et de la maternelle payaient moins de 150 €, tandis que ceux du secondaire se voyaient appliquer un tarif supérieur à 150 €.

Si le conseil général passait les marchés publics relatifs aux différents services, les O.S réglaient le prix des prestations aux transporteurs. Sans avoir la qualité d'entité adjudicatrice pour les lignes, lesquelles étaient gérées par les O.S, le département lançait des appels d'offres. De fait, les O.S se voyaient imposer des transporteurs, ainsi que les conditions d'exploitation fixées dans des appels d'offres du département (circuits, kilométrage). Irrégulier, ce montage ne contribuait pas à une répartition claire des compétences de chacun.

Au cours de la session du budget primitif pour 2007, soit 4 ans après l'audit du cabinet précité, des orientations étaient arrêtées pour clarifier les relations entre le département et les O.S, et réorganiser les circuits avant le renouvellement de 67 des 301 marchés devant intervenir à fin août 2007. Début 2008, le projet restait pendant. Le taux de prise en charge de droit commun par le conseil général était alors de 85 %, le solde restant à la charge des familles. A partir de la rentrée 2008, il était prévu de forfaitiser le tarif à la charge des familles pour limiter les disparités entre circuits.

4-4-2 - Un nouveau cadre à partir de la rentrée scolaire 2009/2010

Après l'annulation par ordonnance du tribunal administratif de Bordeaux du 10 juillet 2008 des marchés par lots passés pour l'année scolaire 2008/2009, une nouvelle procédure entrant en vigueur à la rentrée 2009/2010. Les conventions liant le département aux entreprises de transport arrivant à échéance à la fin de l'année scolaire 2008/2009, un appel d'offres était lancé le 22 décembre 2008. La commission permanente, dans ses séances des 7 et 15 mai 2009, décidait de l'attribution des lots. D'une durée de 6 ans à compter du 1^{er} septembre 2009, le nouveau système instaurait la gratuité des transports scolaires. A la rentrée 2010/2011, le réseau comptait 80 contre 82 organisateurs deux ans plus tôt.

Une remise à plat de l'ensemble du dispositif était engagée, avec une modification significative des relations avec les autorités organisatrices de second rang dont le nombre augmentait et avec les entreprises de transport privées. Désormais, le département réglerait directement et en totalité les transporteurs, ce qui conférerait aux marchés une plus grande sécurité juridique. Il s'ensuivait un surcoût pour le département estimé par un consultant extérieur à 2,2 M€ par an, imputable également à la mise en œuvre de la gratuité des transports scolaires. Les O.S. étaient principalement chargés de proposer des modifications des lignes de transport et de percevoir les frais annuels d'inscription décidés par le département (15 € pour le premier enfant, 10 € pour le deuxième et 5 € pour le troisième et chacun des suivants).

4-5 - Frais de déplacement des élus

4-5-1 - Contexte

A l'automne 2008, l'ordonnateur informait le parquet de pratiques susceptibles de recevoir une qualification pénale au titre de l'article 40 du code pénal pour des commandes de frais de bouche entre 2005 et 2008.

Le budget des frais de bouche et de réception est retracé principalement au chapitre 930 des services généraux. Au sein des chapitres fonctionnels autres que le 930, les comptes « 60623 – *alimentation* » et « 60628 – *autres fournitures non stockées* » n'étaient pas mouvementés, ce qui empêchait d'identifier les éventuels frais de bouche imputés à ces chapitres. Des frais de cette nature ont pu néanmoins être imputés à d'autres chapitres fonctionnels et des comptes par nature distincts des comptes d'alimentation.

A titre d'exemple, en 2007, une facture de 750 € faisait l'objet d'un mandat n°20372 au chapitre « 933 – *culture, vie sociale, jeunesse et sports* », article fonctionnel « 12 – *patrimoine* », compte nature « 6188 – *autres frais divers* », pour des prestations servies à la fin d'un concert donné au château de Cauzac du 2 juin 2007 dans le cadre d'un programme d'actions « *Terre d'avenir* » sur les paysages et créations artistiques, lui-même inscrit dans une convention de développement culturel conclue en 2007, prévue par une délibération du conseil général du 25 juin 2007. Au demeurant, il paraît surprenant qu'une délibération ait été prise quelques jours après la prestation. Toujours dans le cadre de la convention de développement culturel de 2007, un colloque sur les paysages était organisé en novembre 2007, donnant lieu au règlement de différentes dépenses imputées au chapitre 933, article 12, compte « 6185 – *frais de colloques et séminaires* », parmi lesquelles un mandat n°4057 relatif à une note de restaurant de 750 € pour 15 couverts. Les noms des participants n'étaient pas mentionnés, comme pour la quasi totalité des factures de restaurant vérifiées.

En réponse à la demande de la chambre, l'ordonnateur a fait parvenir une statistique des frais de bouche attestant d'une baisse sensible.

Tableau 2 : Statistique des frais de bouche établie par le conseil général de Lot-et-Garonne

	2007	2008	2009	2010 (au 14 juin)	CMP
<i>10 01 vins</i>	84 295,39	22643,32	11 250,25	0	Article 29
<i>10.02 Autres boissons</i>	8 461,29	3766,27	4 369,52	4 047,55	Article 29
<i>10.03 Epicerie</i>	98 924,59	97 208	80352, 29	37 983,57	Article 29
<i>10.04 Epicerie Fine</i>	0	257	1 830,90	4 445,33	Article 29
<i>Total denrées alimentaires</i>	<i>191 981,06</i>	<i>125 981,68</i>	<i>99 061,09</i>	<i>46 476,45</i>	
<i>68.03 Service de traiteurs</i>	184 886,00	41 254,05	16 619,02	26 777	Article 30 – MAPA qqs le montant
<i>68.04 Service de restauration (restaurants)</i>	45 394,82	50 444,38	55 897,45	9 701,74	Article 30 MAPA qqs le montant

Source : conseil général de Lot-et-Garonne

4-5-2 - Rappel des normes

Les frais de déplacement et de mission des élus sont pris en charge dans quatre situations :

- 1° / réunions du conseil général, des commissions et instances dont ils font partie (art. L. 3123-19 1^{er} al. du C.G.C.T) ;
- 2°/ déplacements liés à l'exercice de mandats spéciaux (art. L. 3123-19 3^{ème} alinéa) ;
- 3°/ déplacements du président ou de ses délégués (vice-présidents, conseillers) à l'occasion de l'exercice de compétences propres ou déléguées (art. L. 3221-3) ;
- 4°/ séjour du président au chef-lieu du département pour les affaires départementales, lorsqu'il réside personnellement en dehors de l'agglomération de celui-ci et que le domaine départemental n'a pas de logement de fonction (L. 3123-19-2).

Dans les trois premiers cas, les modalités de prise en charge reposent sur la réglementation applicable aux déplacements des personnels civils de l'Etat. Les articles R. 3123-20 et R. 3123-21 du C.G.C.T renvoient au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 prévoyant un forfait fixé par arrêté pour le repas. Pour l'hébergement, un forfait est fixé dans la limite d'un taux maximal, auquel il est possible de déroger temporairement « *lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières* » (article 7 dernier alinéa), sous réserve d'un arrêté ministériel. Par analogie, une délibération du conseil général est nécessaire pour fixer les forfaits dans la limite des maxima et préciser les dérogations. Dans le 4^{ème} cas, le conseil général fixe le montant de l'indemnité de séjour, dans la limite des maxima prévus pour les fonctionnaires de l'Etat.

4-5-3 - Situation en Lot-et-Garonne

4-5-3-1 - Repas

En contrepartie de la gratuité des repas produits par la cuisine du conseil général (cf. *infra* 4.5.3.2), les élus assistant aux séances ne percevaient pas d'indemnité de séjour à ce titre. Le président bénéficiait des mêmes prestations dans le cadre de ses déplacements à

l'hôtel du département pour la gestion des affaires départementales, en dehors des réunions du conseil, des commissions et autres instances. Ces prestations en nature n'étaient pas énoncées explicitement par les textes (respectivement les articles L. 3123-19 1^{er} alinéa et R. 3123-21 du C.G.C.T, d'une part, et le L. 3129-19-2 du C.G.C.T, d'autre part), lesquels prévoyaient seulement le droit à la prise en charge des frais de séjour, sur présentation de justificatifs, et dans les mêmes conditions que les fonctionnaires de l'Etat). En conséquence, cela devrait être régularisé par une délibération.

Par ailleurs, de 2004 à 2008, hormis une facture pour un déjeuner organisé en 2006, la liste des convives n'était jamais jointe. A titre d'illustration une facture de 2 640 € concernant un dîner de 80 couverts du 7 janvier 2004 au château de Lassalle à Laplume était revêtue de la mention « *repas de fin d'année majorité + agents* ».

Enfin, au compte par nature « 6532 – frais de mission et déplacement des élus départementaux » et au chapitre 930, article « 21 – assemblée locale » figuraient plusieurs factures de repas pris à l'occasion de matchs du « *Sporting union Agen Lot-et-Garonne* », dépourvues des noms des bénéficiaires. Leur intérêt départemental n'était pas précisé. Aucune délibération décidant du principe de leur prise en charge n'était jointe ou mentionnée.

4-5-3-2 - Frais de bouche

➤ *Production de repas et recours à des traiteurs et/ou restaurants*

Le siège du conseil général disposait d'un service de cuisine de 3 employés, hérité de la précédente majorité. Une salle à manger de 12 couverts était affectée aux repas du président en présence d'un nombre restreint de convives. Les repas de session et ceux réunissant tous les conseillers généraux et les directeurs des services administratifs se tenaient dans une salle de 80 couverts. La cuisine produisait des repas pour les élus lors des réunions de l'assemblée délibérante, des commissions et d'autres instances se tenant au siège. Elle fournissait également des repas pour les réceptions, les « *repas de travail* » et le président. Aucune statistique de production de repas n'a été produite. La tenue d'une comptabilité analytique et d'une chronologie précisant les types de repas procèderait d'une gestion saine.

Au 15 juin 2010, le solde du compte « 60623 – *alimentation* » était de 39,75 K€, soit moins de 80 K€ extrapolés sur un exercice plein, contre 90 K€ en 2009, et 180 K€ en 2006 et 2007. Les frais de réception à l'article 23, compte 6234, baissaient également à partir de 2008, après avoir atteint un maximum à 259 K€ en 2007.

➤ *Frais de réception*

Les frais de réception sont classés en principe au compte « 623 - *Publicité, publications, relations publiques* », comprenant notamment les subdivisions « 6232 - *Fêtes et cérémonies* » et « 6234 - *Réceptions* ». La M 52 précise que « *les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232, les frais de réceptions (organisées hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6234* ». Si les factures mentionnaient les dates et le nombre de personnes concernées, la plupart du temps, les motifs des réceptions étaient succincts, « *repas et cocktail président* », « *repas président* », « *réception orangerie* ». Dans certains cas, le motif ne figurait pas.

Un motif justifiant l'intérêt départemental devrait être indiqué sur les documents relatifs à la prise en charge des dépenses. Ce principe relativement libéral est appliqué pour l'administration de l'Etat en vertu de la circulaire B-2E-94 du 24 septembre 1992 relative à l'assouplissement des règles relatives aux frais de représentation et de réception.

➤ « *Repas de travail* »

Des « *repas de travail* » étaient imputés aux comptes 6232, 6234 ou 6532 précités. S'agissant de prestations au profit exclusif d'élus et/ou de personnels administratifs, ils n'auraient pas dû être classés comme frais de réception mais au compte « 6042 - *Achats de prestations de service* », au sein du chapitre et de l'article en question. Pour justifier l'intérêt départemental de la dépense, il aurait fallu indiquer systématiquement les noms, qualités des participants et le motif sur les documents de prise en charge des dépenses.

➤ *Absence de comptabilité de stocks de denrées*

Selon l'ordonnateur, environ 500 bouteilles de Champagne et de vins qui avaient été livrées début 2008 auraient disparu de la cave du conseil général à l'arrivée de la nouvelle équipe le 20 mars 2008. L'examen des pièces justificatives a permis d'identifier diverses commandes de vins et spiritueux réglées en février 2008. Aucun inventaire n'a été produit.

V - GESTION DU PERSONNEL

5-1 - Présentation générale

5-1-1 - Attributions de la direction des ressources humaines

Dotée, au 31 décembre 2009, de 26 agents, dont 4 de catégorie A, 6 B et 16 C, la direction des ressources humaines (D.R.H) centralisait la gestion administrative du personnel, à l'exception des métiers de la filière sociale qui relevaient de la direction du développement social. Ainsi, n'avait-elle pas participé aux ajustements effectués en 2009 pour le régime indemnitaire des assistants familiaux, géré exclusivement par la D.D.S. En outre, elle ne pilotait pas les réorganisations de directions, telles celles de l'ancienne direction de la vie sociale en 2006, devenue par la suite D.D.S, et de la direction des infrastructures en 2010.

En mars 2008, elle était rebaptisée « *direction des ressources humaines et du dialogue social* ». Elle comprenait trois services : la gestion des carrières, les rémunérations et l'action sociale. En 2005, le service de l'action sociale reprenait les missions d'hygiène et sécurité et de médecine de prévention, jusqu'alors disséminées entre les directions.

5-1-2 – Effectifs affectés à la fonction de ressources humaines

Le niveau des effectifs équivalents temps plein affectés à la gestion des ressources humaines proprement dite n'a pu être fourni, empêchant une comparaison avec les moyennes observées dans le secteur public (2,6 % selon une enquête effectuée par le centre national de la fonction publique territoriale auprès de 84 départements et parue en janvier 2010) et dans les secteurs privé et public confondus.

Selon les calculs de la chambre, qui ne tiennent pas compte des temps partiels, au total, 28 personnes étaient affectées à cette fonction, réparties entre les différents services du département, ce qui rapporté aux 1 040 agents représentait 2,69 %.

5-1-3 - Observations formelles

Compte tenu de la situation de la D.R.H, il a été procédé à un contrôle minimal. Les contrats de non titulaires et l'absentéisme n'ont pas été examinés. Les diligences effectuées ont fait apparaître des irrégularités formelles non négligeables pour une collectivité de cette taille.

L'état du personnel annexé aux documents budgétaires confondait les effectifs titulaires et non titulaires. Cela n'était pas conforme au modèle d'état prévu par l'instruction M 52 qui prévoit notamment un tableau spécifique pour les non titulaires retraçant leurs rémunérations respectives soit par référence à un indice brut de la fonction publique soit exprimés en euros annuels bruts, indiquant les types de contrats et, enfin, précisant pour les secteurs administratifs et techniques les emplois au titre de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984. De plus, les effectifs du budget annexe du foyer départemental de l'enfance (31 postes dont 30 pourvus fin 2009), n'étaient pas mentionnés en tant que tels, mais consignés dans une rubrique « *emplois non cités – fonction publique hospitalière* » à l'annexe des effectifs du budget principal. Le budget annexe du foyer aurait dû comprendre une annexe spécifique.

En août 2010, l'état du personnel de la collectivité prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ou « *bilan social* », arrêté au 31 décembre 2009, n'était pas établi alors que la date de production au conseil supérieur de la fonction publique territoriale et au préfet était fixée par la réglementation au 30 juin. Ce document était présenté au comité technique paritaire dans sa séance du 20 janvier 2011, et transmis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ainsi qu'au Préfet le 4 avril 2011.

Par ailleurs, comme la réglementation en offrait la possibilité, les dépenses de personnel donnaient lieu à des mandatements collectifs. Pour chaque mois, les mandats collectifs à imputations multiples étaient accompagnés d'une liasse de bulletins sans récapitulatif, alors que cela était indispensable pour passer du total du mandat aux différents bulletins et contrôler la liquidation des dépenses à ces comptes. Cette carence était également observée pour les cotisations sociales. Pour les rémunérations des assistants familiaux imputées au compte par nature 6412 au sein du chapitre « 935 – *action sociale* », une liste nominative était effectivement produite à l'appui des mandats. Toutefois, elle ne mentionnait qu'un montant net à payer, empêchant tout recoupement avec les sommes versées.

Au total, il est recommandé de produire des états détaillés de dépenses de personnel, nom par nom, par budget, budget principal et budget annexe du foyer de l'enfance, et à l'intérieur de chaque chapitre fonctionnel concerné. La chambre prend acte des réflexions engagées, en lien avec le prestataire informatique CIVITAS, pour extraire des données et de les stocker de façon dématérialisée en vue d'édition si nécessaire.

5-1-4 - Procédures de gestion

La D.R.H était dotée du logiciel produit par la société CIVITAS, dont le volet « *carrières* », destiné notamment à enrichir CIVITAS-payé, n'avait jamais été mis à jour. Le suivi était effectué sur tableurs, sans possibilité de visualiser sur écran l'historique des agents. De ce fait, le service des rémunérations devait suivre les carrières pour intégrer les données dans le volet payé de CIVITAS. En revanche, ce dernier pouvait suivre en temps réel les rémunérations et les crédits par des requêtes effectuées sur un logiciel développé par la société Business Objects.

L'absence de gestion automatisée des carrières engendrait donc des tâches redondantes au sein d'une même direction ainsi que des risques d'erreurs matérielles. De plus, la récupération des données en était ralentie, altérant la préparation des commissions administratives paritaires (C.A.P) amenées notamment à examiner les dossiers d'avancements de grade et de promotion interne.

Depuis l'automne 2008, le service des carrières engageait une actualisation de CIVITAS-carrières, en liaison avec le fournisseur du logiciel. Ce travail de longue haleine était en cours en 2010.

En outre, deux conventions étaient passées en 2010 avec le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de Lot-et-Garonne. N'adhérant pas à cet établissement, le département avait néanmoins la faculté de faire appel à des services dits facultatifs dans un cadre conventionnel.

La première concernait l'adhésion au service public d'emploi temporaire, établi dans les conditions prévues à l'article 25 alinéa 2 de la loi statutaire du 26 janvier 1984. Elle permettait la mise à disposition auprès du conseil général d'agents contractuels ou fonctionnaires, rémunérés par le centre de gestion, pour des missions précises. Le département déterminait individuellement la rémunération des agents mis à disposition et remboursait le montant au centre de gestion (traitement brut et les indemnités accessoires), compte tenu de frais de gestion, à hauteur de 12 % du montant brut de la rémunération des agents mis à disposition. Fixé par le conseil d'administration du centre, ce taux était révisable annuellement par délibération de celui-ci, sans donner lieu à un avenant.

Toujours en 2010, une convention de veille juridique était conclue avec le centre de gestion, pour un coût annuel de 50 K€. A l'instar des autres centres de gestion, l'activité de documentation reposait très probablement sur la diffusion d'informations ayant trait à l'actualité statutaire et sur des réponses apportées à des demandes ponctuelles.

Ces conventions soulèvent des interrogations en termes d'efficacité. Bien que jugée indispensable par l'ordonnateur compte tenu de la complexité du statut de la fonction publique territoriale et de l'intégration d'agents d'horizons variés, la convention conclue en matière juridique pouvait présenter des redondances avec l'abonnement aux ressources documentaires du centre inter départemental de la petite couronne d'Ile-de-France, et au propre service juridique du département. Sans contester l'opportunité de cette adhésion, la chambre en conclut que si l'objectif était de mutualiser la mission avec le centre de gestion, cela supposait la mise en œuvre d'une démarche plus globale.

Au total, l'obsolescence de certaines méthodes de travail et de divers outils constituait un obstacle important à l'émergence d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines (G.P.R.H). Avec des moyens mis en œuvre quantitativement comparables aux autres départements, les résultats obtenus tant en matière de régularité que d'efficacité étaient perfectibles.

L'ancien président souligne qu'il avait tenu à ce que la D.R.H soit animée par une équipe de qualité. Selon lui, les conditions précipitées du départ, après mars 2008, de la directrice, d'un chef de service et du responsable de la paie n'a pu que porter préjudice à l'efficacité de ce service.

5-1-5 - Absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines

Jusqu'alors inexistant, le processus de gestion prévisionnelle des ressources humaines n'était pas prioritaire, le choix ayant été de parer au plus urgent. Aucun plan d'action pluriannuel ou document stratégique n'était institué. Compte tenu de l'importance de la tâche à accomplir au niveau des historiques des carrières, la D.R.H n'avait pas de temps à consacrer à un projet de service. Selon l'ordonnateur, les outils informatiques indispensables à la mise en place de la G.P.R.H. étaient en cours de déploiement, avec en préalable la vérification de la fiabilité de restitution des données par le logiciel, ainsi que la maîtrise de son utilisation. Le département ne disposait pas de son propre répertoire des métiers, se référant à celui du centre national de la fonction publique territoriale.

Le débat d'orientations budgétaires et la discussion du budget se déroulaient selon une optique d'abord financière (adéquation à l'évolution prévisionnelle de la ressource, notamment fiscale), la gestion de l'emploi public en tant que telle n'était pas abordée. Les prévisions en matière d'emploi prévisionnel n'étaient pas véritablement reliées aux besoins du service public ou aux possibilités éventuelles de gains de productivité. L'absence de mise en

place de G.P.R.H reliée à des objectifs stratégiques s'expliquait par des contraintes budgétaires et d'effectifs. En outre, l'évolution de la réforme des collectivités territoriales avait un impact négatif sur la visibilité des orientations stratégiques, ce qui rendait d'autant plus difficile la mise en œuvre d'une G.P.R.H.

En définitive, les évolutions organisationnelles générées par la décentralisation avaient occulté la G.P.R.H, d'autant que la charge de travail engendrée par les transferts de personnels avait été lourde. Dans ce contexte, le précédent président s'est attaché, à périmètre constant, à maintenir les effectifs à leur niveau antérieur, ce qui a nécessité une réorganisation des services. L'ancien président souligne que cette politique a été menée dans le souci d'un dialogue social constant, d'une intensification de la formation professionnelle et d'un traitement équitable et transparent des situations individuelles.

Initiées à partir de l'automne 2008, des actions sectorielles ou ponctuelles, telles que la révision de l'ensemble des régimes indemnitaires (cf. *infra* 5.5.2), pouvaient procéder d'une G.P.R.H. En 2010, dans la perspective du transfert des parcs de l'équipement et de l'unification de la politique du logement, la direction des infrastructures faisait l'objet d'une vaste réorganisation qui paraissait d'abord dictée par la contrainte de la décentralisation.

5-2 - Structure du personnel et organisation générale des services

Au 31 décembre 2009, le département comptait 1 040 agents pour 1 140 postes budgétaires, contre 891 agents pour 1 059 budgétaires un an plus tôt. Cet effectif englobait les 30 agents du foyer de l'enfance et qui auraient dû à ce titre être classés dans l'état du personnel de ce budget annexe, ce qui n'avait jamais été fait. Fin 2009, sur 1 040 agents, la D.R.H recensait 72 non titulaires, étant rappelé que l'état spécifique devant être annexé au compte administratif n'était pas servi.

Entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2009, les effectifs globaux passaient de 636 à 1 040, soit une hausse de 63,5 %. Stables jusqu'en 2006 (649 agents), ils progressaient de 9,7 % en 2007, puis 25,1 % en 2008 et 16,7 % en 2009, sous l'effet des intégrations des personnels techniciens, ouvriers et de service de l'éducation nationale, ainsi que des personnels de l'équipement affectés à l'entretien du réseau routier départemental. Depuis 2006, 175 agents de l'équipement avaient été intégrés.

Cela se répercutait sur les effectifs de la filière technique (462 à fin 2009 contre 352 fin 2008 et environ une centaine en 2004-2005) et de la filière administrative (325 fin 2009 contre 298 fin 2008 et 293 fin 2006).

5-3 - Temps de travail

Depuis la loi du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale, le décompte du temps de travail doit être effectué, sauf sujétions spéciales, sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures, portée à 1 607 heures en 2004 (journée de solidarité en faveur des personnes âgées et des handicapés). Distincts des jours liés à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (A.R.T.T), les congés annuels des fonctionnaires territoriaux sont limités à 25 jours, avec 2 jours supplémentaires dits « *de fractionnement* » accordés sous certaines conditions.

En Lot-et-Garonne, le règlement relatif à l'A.R.T.T au sein des services du conseil général reposait sur des délibérations des 28 novembre 2001 et 23 octobre 2003. Il était modifié par une délibération du 3 juillet 2009 afin de tenir compte de jurisprudences récentes

intégrant le temps passé en congé de maladie dans le temps de travail, ce qui signifiait qu'il n'y avait pas lieu de procéder à un abattement sur les jours A.R.T.T en cas de maladie. Une autre modification était également apportée pour prendre en compte les dispositions de la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité, qui avait redonné au lundi de Pentecôte son caractère de jour férié et défini les modalités d'organisation d'une autre journée de travail non rémunéré.

S'agissant des congés, le règlement prévoyait, depuis sa création, l'octroi de 30 jours de congés annuels plus deux jours de fractionnement dans les conditions fixées par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 et trois jours d'autorisations exceptionnelles d'absences accordées par l'autorité territoriale à l'occasion de Noël ou du Nouvel An (un jour), Pâques ou de la Pentecôte (un jour) et un « pont ». Ces dispositions paraissaient contraires à l'état du droit et de la jurisprudence administrative, dont il ressort que l'octroi de jours de congés supplémentaires, au-delà des 25 jours, ne peut être envisagé qu'en contrepartie d'une diminution des jours A.R.T.T, afin de respecter le plancher de 1 607 heures de travail par an (cf. décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 et Cour administrative d'appel de Paris, 31 décembre 2004, *département des Hauts-de-Seine*, requête n°03PA03671). En tout état de cause, les jours supplémentaires de congés au-delà des 25 jours ne pouvaient être considérés comme un avantage acquis.

Le volume annuel de réduction du temps de travail était fixé à 15 jours. L'ancien président précise qu'il avait été calculé à partir de la traduction en jours ouvrés des 1 600 heures annuelles sur une moyenne pluriannuelle de jours ouvrés qui varie. Pour les travailleurs sociaux, il était de 10 jours du fait, toujours selon l'ancien ordonnateur, de l'existence préalable de la « semaine des sociaux » accordée par l'Etat).

Si le mode de calcul des 15 jours A.R.T.T n'appelait pas d'observation, en revanche, le règlement prévoyait de façon dérogatoire, en son chapitre 6, différentes autorisations d'absence pour événements familiaux : mariage : 5 jours, naissance d'un enfant : 3 jours, mariage d'un enfant 1 jour, décès du conjoint, d'un enfant ou des parents : 3 jours, décès d'un frère ou d'une sœur, des grands parents ou petits-enfants, des beaux parents, oncle, tante, neveu ou nièce : un jour ; conjoint, enfant de plus de 16 ans ou parents hospitalisés : un jour. Un congé spécial d'un jour était également accordé en cas de déménagement dans la limite d'une fois dans l'année.

Si de tels congés sont encadrés dans la fonction publique d'Etat, tel n'est pas le cas dans les collectivités territoriales. Selon l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « les autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels sont accordées : (...) 3° Aux fonctionnaires, à l'occasion de certains événements familiaux. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ». Ce décret n'ayant jamais été pris, la pratique ne pouvait reposer que sur des délibérations prises après avis du comité technique paritaire et fixant les conditions d'octroi des autorisations. De fait, l'existence de ces journées de congé dérogatoires conduisait à une durée annuelle du travail inférieure aux 1 607 heures requises par les textes.

5-4 - Evaluations, avancements et promotions

5-4-1 - Avancements de grade et promotions internes

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, les conditions d'avancement de grade étaient corrélées à des quotas définis en fonction des effectifs promus au titre de l'exercice antérieur. Pour certains grades, le nombre d'agents ayant vocation à une promotion étant nettement supérieur au

quota, des fonctionnaires parvenus à l'échelon terminal de leur grade se trouvaient dans l'impossibilité d'accéder au grade supérieur. Face à cette situation, qui n'était pas propre au département de Lot-et-Garonne, la solution était de piloter la politique d'avancement.

La loi du 19 février 2007 ayant supprimé ces quotas, le conseil général pouvait fixer librement des ratios en fonction du nombre d'agents susceptibles d'être promus. Il avait alors été considéré, à juste titre, que la suppression des quotas n'avait pas pour effet de contraindre l'autorité territoriale à proposer l'avancement de grade à l'ensemble des promouvables. Pour les avancements des lauréats d'un examen professionnel, le ratio promus/promouvables était fixé à 100 %. Le nombre d'avancements par ancienneté était relevé de façon significative, avec modulation selon l'effectif de promouvables par grade. Pour une tranche de 1 à 10 promouvables, le ratio était de 25 %, au-delà de 20 %.

Ainsi, malgré une forte augmentation des promotions en 2007, (9 pour le seul grade d'adjoint administratif principal de 2^{ème} classe contre 4 en 2006 et autant en 2005), ce niveau était inférieur de moitié au nombre des propositions formulées par les autorités hiérarchiques (18). L'application de la nouvelle législation avait fourni une opportunité d'avancement pour plusieurs agents, notamment dans la filière sociale. En 2007, 68 agents étaient promus, avancements de grade et promotion interne confondus.

En définitive, la gestion du nouveau système des avancements en 2007 procédait d'une gestion équilibrée dans le temps. La réponse de l'ordonnateur selon laquelle l'incidence de l'évolution de carrière des agents promus était effectivement prise en compte dans le budget prévisionnel n'est étayée par aucun élément de calcul du glissement-vieillesse-technicité (G.V.T).

5-4-2 - Avancements à la durée minimale

Tous les agents bénéficiaient des avancements d'échelon à la durée minimale. Confirmé chaque année officiellement par l'autorité territoriale lors des C.A.P, ce passage accéléré à l'échelon supérieur n'était pas conforme à l'esprit de loi statutaire. En effet, selon les dispositions de l'article 78 alinéa 2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, *« l'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale de plein droit à l'ancienneté maximale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie »*. De plus, le Conseil d'Etat a précisé que l'administration ne peut *« se borner à mettre en œuvre sans examen des situations individuelles un avancement à l'ancienneté en fonction de la seule durée moyenne attachée statutairement à chaque échelon »* (Syndicat C.G.T-F.O de l'INSEE, n° 99 379, 15 janvier 1992).

Outre les distorsions de traitement entre les agents des différentes fonctions publiques, cette pratique avait des répercussions sur le G.V.T et paraissait déconnectée de la nouvelle procédure d'évaluation. Pour l'ordonnateur, cette possibilité, prévue par le statut, était mise en œuvre dans l'intérêt du déroulement de la carrière de l'agent. Pour autant, elle pouvait comporter des effets connexes susceptibles de rendre plus difficile à terme la gestion des agents, comme en témoignaient les blocages de carrière pour certaines catégories de personnels au niveau de l'avancement de grade à l'intérieur d'un même cadre d'emploi.

5-5 - Rémunérations

5-5-1 - Vue d'ensemble

En 2009, la rémunération de l'ensemble des agents titulaires du budget principal, paie des assistants familiaux comprise, s'élevait à 27,9 M€, en hausse de 63,2 % par rapport à 2004 (17,1 M€). En 2008, elle était de 24,4 M€, soit 42,4 % de plus qu'en 2004.

L'augmentation était notamment due à la revalorisation de 11 % des régimes indemnitaires (environ 0,9 M€ selon l'évolution du solde du compte « 64118 – autres indemnités » qui passait de 2,6 M€ à 3,5 M€) et, pour 0,4 M€, à l'intégration de 12 agents de 3 associations reprises en régie (cf. *supra* 2.2.1.4, p. 14). En 2009, la part du régime indemnitaire dans le total des rémunérations passait à 12,6 % contre 10 % auparavant. Les émoluments aux non titulaires représentaient alors 2,9 M€ contre 2 M€ en 2008 et 1,8 M€ en 2004.

L'impact des transferts des personnels TOS et de l'équipement se traduisait entre 2006 et 2008 par une hausse du niveau des rémunérations de titulaires de 18,4 M€ à 24,4 M€. Fin 2008, la masse des rémunérations principales du chapitre « 932 – enseignement » était de 2,9 M€ contre 89,9 K€ en 2004 et 192,3 K€ en 2006. Au « 936 – réseaux et infrastructures », il s'établissait à 2,7 M€ en 2008 contre 0,9 M€ fin 2004 et 1,1 M€ en 2006.

Les agents de l'équipement bénéficiait d'un régime indemnitaire nettement supérieur à celui des T.O.S, les sommes au chapitre « 936 – réseaux et infrastructures », compte par nature 64118 passant de 250,9 K€ en 2004 à 578,9 K€ en 2008. Dans le même temps, les indemnités du chapitre 932 passaient de 11,6 K€ à 183 K€. En comparaison, en 2008, les rémunérations principales des chapitres 932 et 936 étaient assez proches, à respectivement 2,9 M€ et 2,7 M€. Pour l'ensemble des agents de la fonction « réseaux et infrastructures », le régime indemnitaire représentait donc 21,4 % de la masse des rémunérations principales, contre 6,3 % pour ceux de l'enseignement.

5-5-2 - Régime indemnitaire

Depuis les décrets de 1997, 2002 et 2003 relatifs au régime indemnitaire de la filière administrative, des ajustements à la marge étaient effectués en réponse à la refonte de certains cadres d'emplois et au transfert de personnels de l'Etat. C'était le cas en 2005 du régime des ingénieurs territoriaux révisé par suite de la réorganisation de ce cadre d'emplois. A l'occasion de sa présentation au comité technique paritaire, le 7 juin 2005, l'autorité territoriale expliquait que, eu égard à la complexité de la réglementation en matière de régime indemnitaire, il avait été retenu une adaptation progressive, par filière et par cadre d'emplois, à l'horizon des deux ou trois années suivantes. Trois ans après, hormis une révision des primes de la filière technique pour les catégories B et C qui était imposée par le transfert des T.O.S et des agents de l'équipement, ce chantier n'était pas amorcé. En janvier 2008, un projet de texte était présenté à la conférence des vice-présidents. La D.R.H n'était pas en mesure de le produire au motif qu'il relevait de ladite conférence. Cette discontinuité du service est à relier aux dysfonctionnements visés aux points 5.1.3 et 5.1.4. Le rapport d'orientations budgétaires de 2008 faisait état du projet.

La refonte du régime indemnitaire était également dictée par la nécessité d'aligner le régime applicable au personnel administratif du département à celui des personnels administratifs issus du ministère de l'équipement, ceci afin d'octroyer les mêmes primes à des agents occupant des fonctions similaires. De plus, les élus désiraient aligner le régime indemnitaire sur celui des départements voisins, le Lot-et-Garonne ayant le niveau le plus bas.

En novembre 2008, divers régimes indemnitaires étaient revalorisés et/ou actualisés, notamment ceux des personnels administratifs des cadres d'emplois des attachés, rédacteurs et adjoints administratifs (ceci afin de favoriser « à la fois des revalorisations collectives, progressives et des modulations individuelles en fonction des missions dévolues à chaque agent et de la manière de servir »), ainsi que les psychologues territoriaux. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, le nouveau régime comprenait, selon les cadres d'emplois,

l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaire, l'indemnité d'administration et de technicité et l'indemnité d'exercice de mission des préfetures. Pour les agents stagiaires et titulaires, il était prévu que des arrêtés nominatifs détermineraient les bénéficiaires et les taux. Pour les non titulaires, des primes étaient attribuées par grade selon des coefficients de référence retenus au 1^{er} janvier 2009 pour les stagiaires et titulaires, ce dispositif n'excluant pas des modulations individuelles dans les mêmes conditions que pour ces derniers.

5-6 - Collaborateurs de cabinet

Avec 5 collaborateurs de cabinet, le département de Lot-et-Garonne disposait de l'effectif maximal autorisé par la réglementation, telle qu'elle découlait des dispositions de l'article 11 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 modifié.

Aucune délibération n'avait été prise pour prendre en compte les dispositions du décret n°2005-618 du 30 mai 2005 modifiant l'article 7 du décret du 16 décembre 1987, et introduisant une distinction entre le traitement indiciaire et les indemnités, par référence à 90 % du traitement et des indemnités du titulaire de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité. Même en l'absence d'anomalie, cela ne contribuait pas à une présentation claire des émoluments au regard de la réglementation. Il serait souhaitable que les arrêtés de nomination des collaborateurs de cabinet distinguent les différents éléments de la rémunération et fassent explicitement référence au traitement le plus élevé et au montant maximal de régime indemnitaire au sein de la collectivité, par des considérants rédigés par exemple comme suit : *« Considérant que l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé du département de Lot-et-Garonne occupé par un fonctionnaire est égal à ; considérant que le montant maximum du régime indemnitaire institué par le conseil général et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés ci-dessus, composé des éléments suivants : .., est égal à »*. L'ordonnateur indique que ces aspects seront pris en compte pour les futures nominations.

VI – AIDE SOCIALE

6-1 - Vue d'ensemble - organisation

Représentant 176,55 M€ en 2009 contre 143,04 M€ en 2004, les dépenses d'aide sociale devaient, selon les prévisions initiales, atteindre 192,09 M€ en 2010.

L'aide sociale était gérée par la direction du développement social (D.D.S), à la tête de laquelle était placée une directrice générale adjointe des services. La D.D.S intervenait dans les différents domaines de compétence du département, actions de santé et de protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance (A.S.E), personnes âgées et personnes handicapées, actions médico-sociales et d'insertion. En 2009, le logement social était réparti entre la D.D.S pour les aides à la personne (fonds de solidarité logement) et, pour les aides à la pierre, une direction de l'habitat et des transports nouvellement créée. En 2010, cette dernière direction ainsi que les missions relatives à l'intégration par le logement jusqu'alors confiées à la D.D.S étaient intégrées à la direction des infrastructures. Enfin, le contentieux de l'aide sociale était rattaché à la D.D.S, les dossiers de fraude au R.M.I étant transmis au service juridique de la direction des affaires générales en vue d'un rapport tendant à autoriser le président à déposer plainte.

6-2 - Insertion

6-2-1 - Revenu minimum d'insertion

Il a été procédé à un bilan du R.M.I par agrégation, au niveau des produits, de la fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P) affectée au financement de cette mission et du Fonds de modernisation départemental pour l'insertion (F.M.D.I), institué fin 2006 par le législateur afin de compenser le décalage entre les charges et le produit de la T.I.P.P transférée. En charges, ont été retranchés les montants de titres de recettes émis en récupération des indus R.M.I à hauteur de 30 % de leur montant global, soit le taux de recouvrement.

Comme le fait apparaître le tableau n°3, sur la période 2004-2008, la gestion du R.M.I engendrait un déficit global de 7 M€ pour les finances départementales. En 2004 et 2005, le déficit était de respectivement 1,77 M€ et 4,16 M€, en raison d'une hausse plus rapide du montant de l'allocation par rapport au produit de T.I.P.P. Dès 2004, un niveau non négligeable de titres de recettes était émis pour le recouvrement de l'indu, ce qui procédait d'une saine gestion. Le déficit n'était donc pas imputable à un traitement tardif des indus.

En 2006, le bilan était de -0,68 M€, hors F.M.D.I. En 2007, l'excédent, soit 1,41 M€, tenait compte du F.M.D.I au titre de 2006, perçu courant 2007. En 2008, malgré l'amélioration de la conjoncture économique, le niveau de l'allocation demeurait comparable à 2007, entraînant à nouveau un déficit, de 1,79 M€.

En 2008, dernière année « pleine » pour la gestion du R.M.I avant l'institution du R.S.A, le R.M.I représentait globalement 26,5 M€ nets des recouvrements de titres de recettes émis pour le recouvrement des indus. Le montant des allocations s'élevait à 26,7 M€, soit un niveau comparable à 2007 et 2006, mais inférieur à celui de 2004, avec 27,4 M€. En 2009, selon les données fournies par le département, du fait de la mise en œuvre du R.S.A à compter du 1^{er} juin, les allocations du R.M.I versées représentaient 12,29 M€ pour 5,3 mois. Sur une année complète, cela équivalait à 27,82 M€, soit un niveau nettement supérieur à 2008.

Tableau 3 : Couverture des dépenses R.M.I en K€

	2004	2005	2006	2007	2008	total	Variation 08/04
A) Compte 6515 - allocations R.M.I (versements aux organismes payeurs)	27 379,15	26 276,26	27 032,28	26 641,60	26 746,23	134 075,52	-2,3%
7531 - émissions de titres indus R.M.I	495,47	857,37	814,35	705,72	961,98	3 834,88	94,2%
B) Recouvrement des indus R.M.I (30 % des émissions de titres au compte 7531)	148,64	257,21	244,30	211,72	288,59	1 150,46	94,2%
C) 7714 - recouvrement sur créances admises en non valeur	0,00	0,00	0,03	0,58	2,36	2,97	Non calculée
D) Dépenses nettes R.M.I (A - B - C)	27 230,51	26 019,05	26 787,94	26 429,30	26 455,28	132 922,08	-2,8%
E) Recettes de T.I.P.P	25 258,29	21 861,17	26 109,67	23 324,95	23 307,06	119 861,13	-7,7%
F) F.M.D.I	0,00	0,00	0,00	4 504,50	1 602,51	6 107,01	Non calculée
Recettes totales (E + F)	25 258,29	21 861,17	26 109,67	27 829,45	24 909,57	125 968,14	-1,4%
Ecart recettes moins dépenses totales	-1 972,22	-4 157,89	-678,27	1 400,14	-1 545,71	-6 953,94	-21,6%

Sources : Comptes administratifs.

L'ancien président estime que, sous sa gestion, le département s'est attaché à organiser un entretien avec toute personne entrant dans le dispositif dès les 3 premières semaines afin que sa situation soit examinée et que lui soit proposé une formation ou un contrat d'insertion. Il s'agissait d'éviter que les nouveaux entrants s'installent durablement dans le R.M.I. Pour lutter contre les abus, l'initiative avait été prise d'envoyer périodiquement aux maires, sous pli personnel et confidentiel, la liste des RMIstes de leur commune.

6-2-2 - Mise en œuvre du revenu de solidarité active

En date du 16 avril 2009, le premier décret d'application relatif au revenu de solidarité active (R.S.A) fixait les modalités pratiques de la mise en œuvre de la loi du 1^{er} décembre 2008 instituant le R.S.A. Responsable depuis le 1^{er} juin 2009 de cette allocation, le département instruisait les demandes, lesquelles pouvaient être déposées auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale, du lieu du domicile du demandeur, auprès d'un pôle emploi, des caisses d'allocations familiales ou de la mutualité sociale agricole. Suite à une autorisation de la commission permanente du 4 décembre 2009, une convention relative à l'appui social des bénéficiaires du R.S.A était signée avec la caisse d'allocations familiales. Entre 91 % et 92 % des dossiers étaient gérés par la C.A.F, le reste par la M.S.A.

En Lot-et-Garonne, selon les données de la caisse nationale d'allocations familiales (C.N.A.F) et de la M.S.A, il était recensé, au 31 mai 2010, 10 002 bénéficiaires du R.S.A, contre 9 049 au 30 juin 2009, dont 58,1 % au titre du R.S.A socle, 28,2 % du R.S.A activité et 13,7 % des deux-à la fois. Par rapport au 30 juin 2009, la proportion de R.S.A activité seulement avait progressé de 25,1 % à 28,2 % au détriment du R.S.A socle, qui était passé de 63,6 % à 58,1 %.

En décembre 2008, un « *comité de pilotage technique* » était institué, en lien avec les organismes payeurs, Pôle emploi et les services déconcentrés du ministère du travail. Se réunissant tous les deux mois, sa création répondait d'autant plus à une nécessité que les éléments financiers accompagnant les demandes mensuelles de paiement de la C.A.F discordaient par rapport aux données transmises électroniquement par la C.N.A.F. L'ordonnateur estimait que, s'il s'était appuyé sur ces dernières, un surplus injustifié de 132,2 K€ aurait été payé pour la période de juillet 2009 à mai 2010. Des problèmes étaient également rencontrés avec les fichiers M.S.A, nécessitant l'intervention des informaticiens de cette caisse et du conseil général. Ainsi, le fichier du mois de mai 2010 n'avait pu être repéré.

A l'été 2009 étaient implantés à la D.D.S un poste de catégorie B et 4 adjoints administratifs pour anticiper la charge de travail générée par le R.S.A. Cette mesure reposait sur des statistiques du Haut-commissariat aux solidarités actives prévoyant un triplement des allocataires par rapport au R.M.I, de 5 216 RMIstes en mai 2009 à 16 700 environ au titre du R.S.A toutes catégories confondues. Toutefois, avec, à la mi-2010, 10 000 bénéficiaires au total, l'estimation paraissait surestimée de 67 %. Nonobstant la charge administrative engendrée, des créations de poste auraient pu être anticipées au fur et à mesure de la mise en œuvre du dispositif, ce qui aurait évité de supporter immédiatement en totalité un budget de rémunérations supplémentaires de 63,6 K€.

L'ordonnateur a produit un bilan financier de la mise en œuvre du R.S.A sur le modèle établi par la chambre pour le R.M.I (cf. tableau 4). Le déficit était estimé à 4,4 M€ pour 2009 (R.M.I puis R.S.A) et 4 M€ pour le 1^{er} semestre 2010.

Tableau 4 : Couverture des dépenses R.S.A en K€ en 2009

	2009	Observations 2009
A) Compte 65171 - allocations R.S.A socle forfaitaire (versements aux organismes payeurs)	15 884,64	7 mois de juin à nov + rattachement décembre
B) Compte 65172 - allocations R.S.A socle	3 261,74	Idem
C) 6515- allocations R.M.I	12 293,31	5 mois mandatés, décembre 2008 payé en 2009 et rattaché.
D) Recouvrement des indus R.M.I/R.S.A/R.M.A (30 % des émissions de titres aux comptes 7531, 7532, 75342 et 75343)	130,28	
E) 7714 - recouvrement sur créances admises en non valeur	8,02	
F) Dépenses nettes R.S.A et R.M.I (A + B + C - D - E)	31 301,39	
G) Recettes de T.I.P.P au titre du R.M.I historique et R.S.A socle	23 307,06	
H) Recettes de T.I.P.P au titre du R.S.A socle majoré	2 095,02	
I) F.M.D.I	1 530,17	
Recettes totales (G + H + I)	26 932,25	
Ecart recettes moins dépenses totales	-4 369,14	

Source : direction du développement social du conseil général de Lot-et-Garonne.

6-3 - Personnes âgées dépendantes

6-3-1 - Population et taux d'équipement

Selon les données de l'INSEE les plus récentes, au 1^{er} janvier 2007, le Lot-et-Garonne comptait 89 683 personnes âgées de 60 ans et plus, dont 38 239 de 75 ans et plus. Les plus de 60 ans représentaient 27,6 % de la population du département contre 24 % pour la moyenne de la région Aquitaine. Selon les projections de l'INSEE, à l'horizon de 2020 l'effectif des 75 ans et plus en Lot-et-Garonne devrait augmenter de 14,7 % contre 13,5 % en moyenne régionale. Cette situation était logique pour un département rural.

Le nombre de bénéficiaires de l'APA passait de 7 198 au 30 juin 2007 à 7 960 au 30 juin 2009, soit une hausse de 10,6 %. Au 30 juin 2010, il en était dénombré 8 246, soit une progression de 14,6 % en 3 ans. Ces bénéficiaires étaient répartis pour 66,2 % à domicile (5 446) et en établissements pour 33,8 % (2 780). Les effectifs à domicile étaient en augmentation de 37 % par rapport au 31 décembre 2004. En 2009, pour 1 000 habitants de plus de 75 ans, il y avait 203 bénéficiaires de l'APA contre 209 pour 1 000 en Aquitaine et 188 en moyenne nationale. 15 % des allocataires étaient très dépendants et classés dans les groupes iso-ressources (GIR) 1 et 2. Dans les établissements, les GIR 1 et 2 étaient en nette augmentation suite au développement de l'accueil médicalisé.

Fin 2009, le Lot-et-Garonne comptait 70 établissements, dont 48 EHPAD, deux petites unités de vie, deux résidences d'hébergement temporaire, 11 foyers logement et 7 maisons d'accueil rural pour personnes âgées (MARPA). Il restait le moins bien doté de l'Aquitaine en places médicalisées. Les EHPAD privés à but lucratif présentaient de faibles taux d'occupation, entre 74 et 84 %. Les coûts d'exploitation avaient néanmoins un impact marginal pour le département puisque, conformément à son règlement d'aide sociale, les places d'aide sociale étaient limitées à 10 % de la capacité totale de chaque établissement.

Les alternatives à l'hébergement permanent, c'est-à-dire l'hébergement temporaire et les accueils de jour, étaient amenés à se développer avec l'ouverture en 2010 et 2011 de 3 nouvelles structures, réparties dans le département.

Enfin, la prise en charge à domicile reposait sur 33 associations d'aide en milieu rural (A.D.M.R) et 45 FASSAD, ainsi que des réseaux gérontologiques. En juillet 2010, le conseil général consentait une avance de trésorerie de 1 M€ aux antennes de l'ASSAD 47.

6-3-2 - Evolution du budget

En 2004 et 2005, le budget annuel consacré aux personnes âgées dépendantes, A.P.A et dotations d'hébergement versées aux établissements, s'élevait à 41 M€ environ. En 2009, il était de 53,6 M€, en hausse de 31,1 %. Selon le B.P 2010, il devait représenter 57,7 M€, soit 3,7 M€ de plus que les projections du schéma gérontologique départemental 2006-2010.

Entre 2004 et 2009, le budget de l'A.P.A progressait de 60,5 %, de 26,1 M€ à 36,9 M€. En retranchant les versements au titre du dispositif extra légal « A.P.A + » instauré en 2008, ainsi que les annulations de titres de recettes sur exercices antérieurs, la charge nette était de 36,5 M€ en 2009, soit un niveau supérieur de 59,4 % à 2004. En 2010, selon les prévisions initiales, la charge totale devrait s'élever à 40,7 M€ (40,2 M€ sans l'A.P.A +).

Parmi les explications de l'ordonnateur concernant la dépassement du budget d'aide sociale en faveur des personnes âgées dépendantes par rapport aux prévisions du schéma gérontologique faites en 2006, étaient avancées les augmentations de tarifs d'A.P.A à domicile en 2009 et 2010 faisant contrepoids aux exercices précédents marqués par une stabilité. Certes, en 2010, les tarifs horaires étaient relevés de 4,2 %, à 17,50 €, soit davantage qu'en 2007 et 2008 (+ 2,5 % chaque année), mais autant qu'en 2005 et 2006.

En outre, la maîtrise de la tarification de dépendance aurait abouti à l'apparition de déficits des sections de dépendance du fait de l'augmentation des charges d'exploitation liée à la signature des conventions tripartites (frais de personnel, mises aux normes). En raison de l'affectation des résultats avec deux ans de décalage, rendue possible par l'article R. 314-51 du C.A.S.F, le département aurait été contraint d'accroître les tarifs au titre des années 2009 et 2010 afin d'apurer ces déficits d'exploitation.

Enfin, suite aux observations initiales de la chambre, le département a indiqué que la valeur moyenne du point GIR serait calculée pour chaque établissement et figurerait dans le compte administratif, ce qui permettrait de vérifier les éventuels dépassements de la moyenne réglementaire du point de dépendance.

6-3-3 - Pilotage de la prise en charge de la dépendance

6-3-3-1 - Bilan du schéma gérontologique 2006-2010

Après un schéma gérontologique pour la période 2001-2005, le département se dotait en juin 2006 d'un deuxième schéma pour 2006-2010 après l'avis favorable du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS). Selon les données de la Cour des comptes, en mars 2007, 35 % des départements s'acquittaient alors de cette obligation légale. Au cours du précédent examen de gestion, le schéma 2006-2010 était en cours d'élaboration. La chambre notait alors une absence d'évaluation des dispositifs de prise en charge à domicile, contrairement à ce qui avait été prévu par la convention de coordination pour la mise en œuvre de l'APA signée avec les organismes de sécurité sociale en 2002.

Les orientations du schéma 2006-2010 prévoyaient notamment le maintien de l'autonomie, par la prévention de la dépendance en partenariat avec les organismes de Sécurité sociale, la mise aux normes architecturale et de sécurité des établissements, la signature des dernières conventions tripartites, ainsi que le développement et la diversification des structures par la création de 500 lits de maison de retraite et la promotion de l'accueil de jour, de l'accueil temporaire et la prise en charge des personnes souffrant de démence.

La réalisation de ces objectifs rencontrait d'importants retards. En juillet 2010, 5 projets, portés par des entreprises et représentant 330 lits d'hébergement permanent, sur un total de 500, et qui avaient été autorisés en 2007, n'étaient toujours pas réalisés. Le délai de validité d'une autorisation de programme (A.P) étant de 3 ans, il y avait un risque de caducité.

En termes de constructions et de réhabilitations, 3 périodes pouvaient être distinguées. En 2005-2006, étaient réhabilités les EHPAD rattachés aux centres hospitaliers de Marmande-Tonneins, Penne d'Agenais et Nérac. La période 2006-2008 marquait une pause, aucune demande d'autorisation n'étant présentée au CROSMS. En 2008, étaient votées les A.P de Miramont-de-Guyenne, Castelmoron-sur-Lot et Fumel.

Les retards dans les projets privés lucratifs et la pause dans la programmation se répercutaient sur le taux d'équipement en EHPAD qui demeurait inférieur à la moyenne nationale. Ce sous-équipement relatif résultait également d'une préférence, déjà constatée favorablement par la chambre en 2006, pour les formes alternatives à l'hébergement permanent (accueil de jour, accueil temporaire, petites unités de proximité), eu égard à leur coût moins élevé. La mise en œuvre de l'APA à domicile était un succès, reconnu par tous les acteurs de la dépendance des personnes âgées. Selon un consultant privé, l'hébergement temporaire avait permis d'apporter une aide aux aidants et aux familles.

L'accueil familial constituait également une composante importante de la prise en charge à domicile, avec, en 2009, 146 accueillants agréés contre 157 en 2005. Le consultant précité notait que le processus d'agrément, de suivi et de contrôle (notamment tarifaire) des accueillants n'était pas assuré. Ainsi, la commission de retrait des agréments ne s'était jamais réunie. Les formations méritaient d'être renforcées. A cet effet, il était recommandé l'intégration des accueillants dans un réseau gérontologique.

Par ailleurs, le cabinet recommandait une coopération accrue entre les acteurs de prise en charge à domicile, les réseaux gérontologiques et les EHPAD. En 2010, suite à ces préconisations, le département soutenait la création d'un service d'accompagnement médico-social pour personnes âgées par un groupement social et médico-social de la moyenne Garonne à Tonneins, constitué en 2006 par deux associations gérant un S.S.I.A.D et un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés. Intervenant dans une zone rurale, ce service médico-social expérimental, au sens de l'alinéa 12 du I de l'article L. 312-1 du C.A.S.F, devait s'adresser à des personnes âgées rencontrant des difficultés à domicile dans leur vie quotidienne en raison d'une perte progressive d'autonomie et d'acquis. S'inscrivant dans les objectifs du schéma régional d'organisme sanitaire (SROS) de coordination des professionnels en réseau, la création de ce service ambulatoire présentait, par rapport à un accueil de jour classique, une originalité en termes de prise en charge à domicile des personnes âgées atteintes de la maladie d'Alzheimer, en complément des S.S.I.A.D. Cela contribuait au maillage de l'offre médicale et paramédicale, en décloisonnant les secteurs.

Malgré ces avancées, la mise en œuvre de la coordination pâtissait de retards. Ce n'est qu'en avril 2009 qu'était créé le deuxième centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC), celui de la moyenne Garonne compétent sur les secteurs de Marmande et Tonneins. L'ouverture du CLIC du Villeneuvois était prévue pour le 6 septembre 2010. Ainsi, l'implantation de deux CLIC supplémentaires était-elle intervenue à la toute fin de la période d'application du schéma 2006-2010.

Sur ces constats, l'ordonnateur a apporté une réponse partielle, concernant uniquement la structuration de l'accueil familial entamée en 2009 avec un projet de service dédié. Le schéma gérontologique 2011-2015 consacre 4 fiches actions à l'accueil familial.

6-3-3-2 - Adoption tardive du schéma gérontologique 2010-2015

Initialement prévue pour le premier trimestre de 2009, la présentation du futur schéma 2010-2015 au conseil général était reportée dans l'attente d'arbitrages. Le principal problème tenait à la hiérarchisation des formes de prise en charge, le « *tout établissement* » n'apparaissant pas comme la réponse la mieux adaptée. L'objectif n'était pas obligatoirement de rattraper une moyenne régionale d'équipements. Dans la lignée du précédent schéma, et en partie pour des raisons budgétaires, le département entendait favoriser l'accueil de jour et l'hébergement temporaire, ce qui, au demeurant, correspondait aux priorités du programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) élaboré pour 2009-2013 par l'Agence régionale de santé en lien avec le département.

Le nouveau schéma était adopté le 18 novembre 2010.

6-3-3-3 - Conventionnement avec les EHPAD

En Lot-et-Garonne, les conventions tripartites signées entre les établissements, le département et l'Etat (pour le compte de l'assurance maladie) et érigeant les maisons de retraite en EHPAD avaient été signées tardivement, seulement 3 des 50 établissements habilités à l'aide sociale, ayant conventionné en 2004. Cependant, le processus de conventionnement s'achevait dans les délais, c'est-à-dire avant le 31 décembre 2007.

En 2007, le département confiait au centre national de l'expertise hospitalière (C.N.E.H) une étude afin d'établir un bilan des conventions de 1^{ère} génération, dont il ressortait comme points forts un respect des personnes âgées, une amélioration des horaires et de la qualité des repas, ainsi que l'institution du dossier informatisé (mais celui-ci demeurait partiellement ou pas du tout utilisé) et le recours quotidien au plan de soins par tous les établissements rencontrés. Parmi les points faibles, il était relevé, par ordre décroissant, pour la restauration, une amplitude supérieure à 12 heures entre le dîner et le petit déjeuner, des difficultés dans la prise en charge des résidents atteints de la maladie d'Alzheimer, l'architecture empêchant la déambulation, et, enfin, une animation inadaptée aux personnes présentant des troubles cognitifs et/ou fortement dépendantes. Globalement, les conventions de 1^{ère} génération avaient permis de créer 673 postes dans les 48 EHPAD lot-et-garonnais.

En novembre 2008, le conseil général définissait les orientations des conventions de 2^{ème} génération. Pour chaque établissement, les objectifs non atteints de la convention précédente devaient constituer la priorité, à savoir adapter la prise en charge des personnes atteintes d'Alzheimer, développer la coopération entre EHPAD, notamment en instituant des directions communes, et généraliser l'utilisation du dossier médical informatisé. Il était également envisagé de corriger les inégalités budgétaires dont certains établissements auraient pâti lors de la signature des premières conventions, à l'instar de 13 EHPAD publics autonomes, de la maison de retraite de l'hôpital de Marmande et d'un EHPAD privé.

Avec le vieillissement général des résidents, les objectifs des conventions de 2^{ème} génération devaient être davantage d'ordre médical, en resserrant les écarts de prestations entre EHPAD. En effet, il n'était pas rare que des agents de service hospitalier (A.S.H), moins qualifiés, soient affectés à des tâches nécessitant un savoir-faire précis. Cela amenait le conseil général à instituer, en accord avec l'A.R.S, des ratios cibles de personnels en fonction du groupe iso-ressources moyen pondéré (G.M.P) de chaque établissement. Le ratio était fixé à 0,8 agent par résident pour un G.M.P supérieur à 800, 0,7 pour un G.M.P compris entre 600 et 800 et 0,6 en-deçà de 600, compte non tenu des personnels affectés en unités Alzheimer. En outre, chaque EHPAD devait être doté d'une infirmière pour 4 aides-soignants et d'un agent des services hospitaliers pour deux A.S.

Cela signifiait qu'un EHPAD avec un G.M.P entre 600 et 800 devait disposer de 0,7 agent par résident, réparti entre 0,1 infirmière, 0,2 A.S.H et 0,4 A.S. L'application de ratios cibles visait à transformer des postes d'A.S.H en postes, plus qualifiés, d'aides soignants (A.S.), et à renforcer la médicalisation. Il devait s'ensuivre une économie au niveau des dotations d'hébergement, dans la mesure où les rémunérations d'A.S.H étaient imputées à 70 % sur cette section et 30 % en dépendance alors que les proportions étaient inversées pour les A.S (30 %-70 %).

Le coût global des conventions de 2^{ème} génération était estimé, pour la période 2009-2015, à 2,42 M€ au niveau de la section de dépendance et 14,7 M€ en soins. En hébergement, une économie de 0,7 M€ était escomptée. Il s'ensuivait un coût net à la charge du département de 1,72 M€ correspondant aux deux sections d'hébergement et de dépendance. Selon les prévisions, le coût net annuel devait s'élever à 0,3 M€ environ de 2009 à 2013, puis 0,1 M€ 2014 et 0,05 M€ en 2015. Le département estimait être parvenu à un accord avec l'Etat permettant de limiter ses financements par rapport aux conventions de 1^{ère} génération.

En définitive, des efforts louables avaient été engagés en termes de pilotage, même s'ils étaient intervenus tardivement dans l'exécution du schéma gérontologique 2006-2010. Ainsi, en 2009, une évaluation des dispositifs d'aide au maintien à domicile était-elle effectuée, alors que, au cours du précédent cycle de contrôle, cela n'avait pas été fait. En outre, à partir de 2010, concernant la prise en charge à domicile, des solutions novatrices et pluridisciplinaires allant dans le sens d'une mutualisation des moyens (donc devant générer des économies d'échelle) étaient mises en œuvre.

6-3-4 – Effort d'investissement

Le département aidait les opérations de restructuration et de reconstruction d'EHPAD selon un régime arrêté par une délibération prise au 1^{er} trimestre 2007. L'entrée en vigueur du schéma 2010-2015 devait entraîner une modification des aides les plus petites.

De 2004 à 2009 inclus, les subventions d'équipement pour la rénovation ou la construction de maisons de retraite s'élevaient à 7,7 M€, soit en moyenne annuelle 1,3 M€. Par comparaison, au cours de la période 2001-2003, les subventions accordées représentaient globalement 5,8 M€, soit 1,9 M€ par an en moyenne. Cette diminution en rythme annuel était imputable à une diminution des projets au cours des exercices 2004 à 2007, à une époque où les constructions d'EHPAD émanaient principalement de promoteurs privés à but lucratif, non financés par le département. En 2008, les subventions d'équipement atteignaient un niveau exceptionnellement élevé, à 2,6 M€, lié à la finalisation de chantiers de mise aux normes de différentes structures, engagés. En effet, à l'occasion du précédent contrôle, la chambre avait noté qu'une mise aux normes était nécessaire pour une quinzaine d'établissements.

Début 2008, deux autorisations de programme (A.P) de 4 M€ chacune étaient créées pour deux opérations de reconstruction d'EHPAD à Miramont-de-Guyenne et Castelmoron-sur-Lot, de respectivement 12,8 M€ et 14 M€. A l'été 2010, ce dernier n'en était qu'au stade de l'appel d'offres. Plus préoccupant était le dossier de Miramont-de-Guyenne, pour lequel 3 avant-projets sommaires (A.P.S) avaient été rejetés par l'architecte pour des raisons de coût et d'aménagement. Un nouvel A.P.S devait être présenté en septembre 2010. De ce fait, la première tranche de crédits de paiement (C.P), initialement prévue pour 2009 à 201 K€, était décalée sur 2010, mais restait inutilisée. A l'été 2010, une ouverture de C.P pour le même montant était envisagée sur 2011. Elle restait néanmoins à confirmer avec les arbitrages budgétaires à venir. Déjà en juin 2009, selon le rapport d'un consultant privé relatif au schéma 2006-2010, des retards paraissaient inéluctables (« *projet en cours, plan de financement non achevé, aucune date avancée* »).

Des problèmes analogues étaient relevés sur deux A.P ouvertes en 2005, l'une de 2 750 K€ pour la mise en conformité de maisons de retraite publiques, l'autre de 1,8 M€ pour la reconstruction de l'EHPAD du centre hospitalier intercommunal de Marmande-Tonneins. S'agissant de ce dernier chantier, les travaux devaient être réceptionnés en octobre 2010, soit bien au-delà de l'échéance initialement prévue pour 2008 pour l'A.P correspondante. Au total, le suivi des projets d'investissements était perfectible.

VII – CONTROLE DE GESTION ET EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Fin 2004, une mission de conseil de gestion et d'évaluation était instituée, faisant suite aux recommandations de la chambre dans sa lettre d'observations définitives de 2001. Cette démarche constituait une nouveauté pour une collectivité alors dépourvue d'une structure dédiée à l'étude de l'efficacité des politiques départementales et/ou à l'examen *a posteriori* de l'utilisation des fonds publics. Structure légère rattachée au D.G.S, elle comptait trois personnes : un chef de projet, participant régulièrement au comité de direction afin de rendre compte de la situation, un contrôleur de gestion et un chargé d'évaluation et des méthodes. Trois missions lui étaient assignées : le contrôle interne, le contrôle externe et l'évaluation des politiques publiques.

Le contrôle interne devait comprendre un système d'information décliné en tableaux de bord, la réalisation ou le pilotage d'audits d'organisation et de procédures, ainsi que la veille administrative. Le contrôle externe avait pour objet le suivi des partenaires du conseil général, par le biais d'analyses financières et d'audits de certaines associations subventionnées en vue d'apprécier leur contribution réelle aux politiques départementales.

L'évaluation des politiques publiques supposait une « *segmentation préalable* » des actions du conseil général en grandes politiques : développement local, solidarité, cadre de vie, ... A ce titre, il était envisagé de mesurer les « *impacts des actions menées et leur perception par la population* », un marché de 198,9 K€ T.T.C étant passé en 2006, dans le cadre de la procédure adaptée, avec l'entreprise MENSOCOM à Schiltigheim (Bas-Rhin) en vue de l'institution d'une « *mission d'accompagnement et de suivi d'une concertation thématique et territoriale sur les politiques publiques du conseil général* ».

La pratique allait rapidement démontrer les limites d'une fonction insuffisamment dotée en personnel et en compétences. En 2005, par suite de sa vacance, le poste d'attaché principal, chef de la mission, était supprimé et remplacé par un poste d'attaché, lequel était pourvu par voie contractuelle. Ce collaborateur démissionnait le 31 juillet 2006. La cellule tombait donc en désuétude, ce qui pouvait paraître surprenant au regard de l'étendue des objectifs qui avaient été assignés en 2004.

Pour l'ancien président, cela résultait de la difficulté à trouver dans la fonction publique territoriale, les qualifications correspondant à cette activité nouvelle. Il avait donc été décidé de faire prendre en charge cette fonction par les directions elles-mêmes, lesquelles avaient recours chaque fois que nécessaire à des cabinets de consultants.

En décembre 2008, était constituée une « mission d'inspection, d'audit et d'évaluation » composée d'une personne titulaire d'un emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services.

Selon un rapport d'activités présenté fin 2009 au conseil général, la mission avait un triple rôle d'inspection des services, d'audit interne et externe, et, enfin, d'évaluation des politiques publiques. Ses premières réalisations concernaient des économies réalisées en matière de contrats d'assurance et de taxes foncières, soit au total 250 K€, l'optimisation des recettes (institution en 2010 d'une redevance pour l'occupation du domaine public départemental par les ouvrages des réseaux publics de transports et distribution d'énergie électrique, prévue par l'article L. 3333-8 du C.G.C.T depuis 2003, produit annuel attendu : 27 K€), et la sécurisation des procédures internes (remise à plat des modalités de défraiement des agents en mission).

Etaient exclus du champ d'action de la mission le contrôle de régularité, lequel relevait des directions opérationnelles, ainsi que le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques. A l'inverse, des travaux n'entrant pas nécessairement dans le champ de compétence de la mission lui étaient confiés. C'était le cas de l'audit commandé début 2010 à un cabinet international.

En conclusion, le périmètre de cette mission était difficile à cerner. Les moyens déployés dans certaines domaines pouvaient paraître disproportionnés au regard des enjeux tandis que des dossiers importants (comme par exemple la délégation de service public d'Agropole, les relations avec le comité départemental du tourisme, service commun de veille juridique en matière de personnel avec le centre de gestion) n'étaient pas abordés.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de votre réponse et de celle de votre prédécesseur, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

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

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

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au Monsieur l'Administrateur Général des Finances Publiques du département de Lot-et-Garonne, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

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



Franc-Gilbert BANQUEY
conseiller maître
à la Cour des comptes

TABLE DES MATIERES

I – Gestion budgétaire et comptable	2
1-1 – Procédures budgétaires	2
1-1-1 – Gestion des crédits budgétaires en investissement.....	2
1-1-2- Autorisations d’engagement en fonctionnement	2
1-2 – Gestion de certaines créances	3
1-2-1 – Recouvrement et admissions en non valeurs	3
1-2-1-2 – Apurement irrégulier d’une créance d’aide sociale sur l’Etat	3
1-3 – Dette garantie	4
1-3-1- Créance sur la société civile immobilière LALANDE	4
1-3-2- Créance sur la société d’économie mixte LINAL	4
1-4 – Provisions pour créances irrécouvrables d’indus sur le R.M.I	4
1-5 - Indépendance des exercices	5
1-5-1- Rattachement des charges et produits à l’exercice	5
1-5-2- Intérêts courus non échus	6
1-6 - Contrôle des imputations comptables	6
1-6-1- Biens mis en affectation confondus avec les immobilisations.....	6
1-6-2- Classement en investissement de subventions relevant du fonctionnement	6
1-7 - Relations comptables avec les syndicats mixtes	7
1-8 - Budgets annexes et service non personnalisé.....	8
1-9 - Etat de l’actif et état des immobilisations	9
1-10 - Fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux.....	10
1-11 - Synthèse générale.....	11
II – Situation financière	11
2-1- Vue d’ensemble	12
2-2 - Section de fonctionnement.....	12
2-2-1 - Charges de fonctionnement	12
2-2-2 - Produits de fonctionnement.....	15
2-2-3- Soldes de fonctionnement.....	17
2-3 - Section d’investissement.....	18
2-3-1 - Equilibres financiers et bilan	18
2-3-2 - Dépenses d’investissement.....	18
2-3-3 - Endettement.....	19
III – Action économique	22
3-1 - Evolution des dispositifs d’aides en Lot-et-Garonne	22
3-1-1 - Historique	22
3-1-2 - Aides ou adhésions à des associations à caractère économique	22
3-1-3 - Dispositifs institués avant 2009	23
3-1-4 - Vérification de dossiers	24
3-1-5 - Création d’un schéma départemental de développement économique	25
3-1-6 - Bilan des réalisations sur 2004-2009.....	26
3-1-7 - Un budget primitif pour 2010 dans l’expectative	27
3-2 - Développement touristique	27
3-2-1 - Schéma de développement touristique 2008-2013	27
3-2-2 - Relations avec le comité départemental du tourisme.....	28
3-2-3 - Suivi budgétaire par le département	29
3-2-4 - Tourisme fluvial	29
IV – Commande publique.....	31
4-1 - Marchés publics relevant de la direction des infrastructures (hors transports scolaires).....	31
4-1-1 - Observations générales.....	31
4-1-2 - Publicité, passation et exécution de certains marchés	31
4-2 - Délégations de service public.....	33
4-3 - Contrat d’affermage avec Agropole.....	34
4-3-1 - Economie générale du contrat	34
4-3-2 - Exécution.....	35
4-3-3 - Avenant sans avis de la commission d’appel d’offres	36
4-4 - Transports scolaires.....	36
4-4-1 - Historique	36

4-4-2 - Un nouveau cadre à partir de la rentrée scolaire 2009/2010.....	37
4-5 - Frais de déplacement des élus	38
4-5-1 - Contexte	38
4-5-2 - Rappel des normes.....	39
4-5-3 - Situation en Lot-et-Garonne	39
V - Gestion du personnel	41
5-1 - Présentation générale	41
5-1-1 - Attributions de la direction des ressources humaines.....	41
5-1-2 - Effectifs affectés à la fonction de ressources humaines.....	41
5-1-3 - Observations formelles.....	41
5-1-4 - Procédures de gestion.....	42
5-1-5 - Absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines	43
5-2 - Structure du personnel et organisation générale des services	44
5-3 - Temps de travail.....	44
5-4 - Evaluations, avancements et promotions	45
5-4-1 - Avancements de grade et promotions internes	45
5-4-2 - Avancements à la durée minimale.....	46
5-5 - Rémunérations	46
5-5-1 - Vue d'ensemble.....	46
5-5-2 - Régime indemnitaire	47
5-6 - Collaborateurs de cabinet.....	48
VI - Aide sociale	48
6-1 - Vue d'ensemble - organisation.....	48
6-2 - Insertion	49
6-2-1 - Revenu minimum d'insertion	49
6-2-2 - Mise en œuvre du revenu de solidarité active	50
6-3 - Personnes âgées dépendantes.....	51
6-3-1 - Population et taux d'équipement	51
6-3-2 - Evolution du budget	52
6-3-3 - Pilotage de la prise en charge de la dépendance.....	52
6-3-4 - Effort d'investissement.....	55
VII - Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques.....	56

DEPARTEMENT DE LOT-ET-GARONNE
LE PRESIDENT

Agen, le 10 NOV. 2011

Monsieur Franc-Gilbert BANQUEY
Président
de la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine
3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

CHAMBRE DES COMPTES

14 NOV. 2011

D'AQUITAINE 431

Monsieur le Président

Par courrier en date du 6 octobre 2011, reçu le 10 octobre 2011, vous m'avez transmis les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine sur la gestion du Département de Lot-et-Garonne de 2004 à 2011.

Comme vous le soulignez dans votre courrier, l'examen de la gestion porte sur une période au cours de laquelle est intervenu un changement de majorité départementale à l'issue des élections cantonales de mars 2008.

Vous mentionnez, dans votre rapport, un certain nombre de mesures prises depuis 2008, que ce soit l'effort de clarification et de sécurité juridique entrepris en 2009 dans le cadre des transports scolaires ou la régularisation intervenue en 2010 dans la répartition aux communes de la totalité du fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation.

Vous notez, également, la diminution sensible des frais de bouche intervenue depuis 2008.

Vous constatez, enfin, que les comptes du département se sont redressés durant la période sous revue, tout en signalant diverses erreurs d'imputation comptable. Il s'avère que ces erreurs d'imputation, dont l'origine remonte pour la plupart à la précédente présidence, n'atteignent cependant pas des proportions de nature à affecter la fiabilité des comptes. J'ai demandé néanmoins à mes services de procéder aux régularisations nécessaires en liaison avec la paierie départementale.

Je vous remercie pour l'ensemble de ces constats, qui me seront particulièrement utiles pour continuer à moderniser le fonctionnement de la collectivité départementale dans le sens d'une plus grande efficacité. C'est ainsi que devant vos recommandations, j'ai pris, par exemple, dès à présent, des mesures pour accélérer le déploiement des outils informatiques indispensables à la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines comme au suivi des carrières.

Mes services se tiennent à votre disposition pour vous transmettre tout élément d'information complémentaire qu'il vous plairait de connaître.

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



Pierre CAMANI
Président du Conseil Général
Sénateur de Lot-et-Garonne

LOT-ET-GARONNE

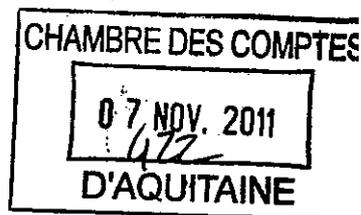
Conseil général

www.cg47.fr



Hôtel du Département - 47922 Agen cedex 9
Tél. 05 53 69 40 00 - Fax : 05 53 69 44 94
lot-et-garonne@cg47.fr

Michel DIEFENBACHER
Député de Lot-et-Garonne
Secrétaire de la Commission des Finances
Conseiller Régional d'Aquitaine



Marmande, le 3 novembre 2011

Vos références: LB/ROD I/047090999

Monsieur le Président,

Par lettre du 6 octobre, vous m'avez transmis les extraits des observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion du Conseil Général de Lot-et-Garonne pendant que j'en étais le président.

Ces observations tiennent largement compte des éléments dont j'avais fait part dans ma lettre du 18 mai et lors de mon audition le 4 juillet derniers. Elles n'appellent donc aucun commentaire supplémentaire de ma part.

Je crois par ailleurs pouvoir déduire des termes de votre lettre que, si je n'ai connaissance que des observations portant sur ma gestion, mon successeur est, lui, en possession de l'ensemble de votre rapport.

Je ne peux que m'interroger sinon sur la régularité du moins sur l'équité de cette procédure, qui a pour effet d'introduire une inégalité manifeste de traitement entre deux gestionnaires successifs d'une même collectivité. Je me réserve donc la possibilité de réagir aux éléments dont je ne pourrai prendre connaissance que lorsque le rapport de la Chambre sera rendu public. Dans ce cas, ma réaction sera nécessairement rendue publique.

Par courtoisie à l'égard de la juridiction que vous présidez, je me devais dès à présent de vous en faire part.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Franc-Gilbert BANQUEY
Président de la Chambre Régionale
des Comptes d'Aquitaine
3 Place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX Cedex



Michel DIEFENBACHER