

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 01 mars 2006

Référence à rappeler :

Gref/SR n° :484

Recommandé avec AR n° :449188700fr

(sous double enveloppe)

Monsieur le Président,

Par lettre du 16 janvier 2006, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du département du Var.

Votre réponse parvenue à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, a été enregistrée au greffe le 16 février 2006.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général du département du Var.

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

Le Président

Bertrand SCHWERER

Monsieur Horace LANFRANCHI

Président du Conseil général du Var

390 avenue des Lices

BP 1303

83076 TOULON CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DU DEPARTEMENT DU VAR

Exercice 1995 à 2004

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du département du Var à partir de l'année 1995 qui a été confié à MM. Caiani et Berthet, conseillers. Par lettres en date du 18 février 2004, le président de la Chambre en a informé M. Horace Lanfranchi, président actuel du conseil général, ainsi que M. Hubert Falco, président jusqu'au 29 juillet 2002 et M. Arthur Paecht, président par intérim du 29 juillet 2002 au 1er octobre 2002. Les rapporteurs ont eu les entretiens de fin de contrôle le 27 janvier 2005 avec MM. Lanfranchi et Falco d'une part, le 4 février 2005

avec M. Paecht d'autre part.

Lors de sa séance des 9 mars et 18 avril 2005, la Chambre, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1995 à 2004. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM Lanfranchi, et Falco, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Les destinataires des observations provisoires ou de leurs extraits ont pu y apporter des réponses écrites ; celle de M. Falco et celle de M. Lanfranchi ont été reçues par la Chambre le 26 août 2005. Un agent du département et les représentants d'une société co-contractante du département, cités dans les observations provisoires, ont été à leur demande entendus par la Chambre préalablement à son délibéré.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a arrêté, les 17 et 18 novembre 2005, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, MM. Giannini, Debruyne, présidents de section, Mme Girard, MM. Kovarcik, Bahuaud, Sansoucy, Rouquié, conseillers, et M. Berthet, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 16 janvier 2006 au président en fonctions. Il disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

Le président du conseil général a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le présent rapport, après avoir fait le point sur la fiabilité des comptes, la situation financière et la gestion des ressources humaines du Conseil général du Var, examine certains aspects de ses dépenses en faveur du monde associatif et des communes, ainsi que ses interventions économiques et agricoles.

Actuellement de l'ordre de 930 000 habitants, la population du Var s'est accrue de 15 % entre 1982 et 1990, puis de 10 % entre 1990 et 1999, soit un taux de croissance deux fois supérieur à la moyenne de la région PACA. Cet accroissement est dû à l'installation dans le département de nombreux retraités mais aussi de personnes en situation sociale difficile. Le solde migratoire ne comprend qu'une part relativement faible de jeunes actifs, du fait d'un dynamisme encore

insuffisant de l'économie locale. Hormis le secteur du tourisme, les principaux secteurs d'activité sont fortement dépendants de la dépense publique (collectivités locales, aide à la personne, BTP).

Ces caractéristiques expliquent en grande partie les orientations de la politique départementale : aide aux personnes âgées, dépenses de RMI, tentatives de dynamisation de l'économie dans son ensemble et du secteur touristique en particulier.

I. FIABILITE DES COMPTES

La Chambre a relevé quelques points qui devraient donner lieu à régularisation par le département, sans que les montants en cause soient de nature à remettre en question la fiabilité des comptes du Conseil général du Var.

1.1) Un état des prêts, avances et créances à plus d'un an incomplet

Les annexes du compte administratif du département ne retracent que la situation des prêts et avances à plus d'un an versés aux communes et groupements, alors que le département verse aussi des avances aux particuliers, aux étudiants et des prêts aux personnels sociaux ou destinés à l'achat de véhicules.

Cette lacune s'explique par des erreurs d'imputation comptable. Malgré une tentative de remise en ordre opérée sur la balance d'entrée 2004, des différences subsistent entre le solde du payeur départemental et les états du Conseil général.

En particulier, l'encours des prêts d'honneur accordés aux étudiants par le Conseil général (supérieur à 1 millions d'euros) n'est pas connu avec certitude, la direction du sport, de la jeunesse et de l'éducation, responsable du dossier, ne s'étant dotée d'un outil informatique ad hoc qu'au cours de l'année 2002.

Le département devra procéder à une vérification approfondie des avances versées et déclencher l'émission par le payeur départemental des titres de recettes nécessaires.

1.2) Un solde anormalement élevé du compte 23 " travaux en cours "

A la fin de l'exercice 2002, le solde des comptes de travaux en cours à la balance du compte de gestion était anormalement élevé : compte 232 (travaux de bâtiment) : 383,5 millions d'euros, compte 233 (travaux de voies et réseaux) : 521,6 millions d'euros, compte 235 '(autres travaux) : 11,1 millions d'euros et compte 239 (travaux sur biens reçus à disposition) : 38,7 millions d'euros, ces comptes comportant des opérations achevées qui auraient dû faire l'objet d'un transfert à des comptes d'immobilisations.

La Chambre prend note de l'engagement du département de procéder sans plus tarder au

transfert sur les comptes définitifs d'immobilisation des travaux achevés antérieurement au 1er janvier 2004.

1.3) Une comptabilité des engagements à améliorer

En l'état actuel, la comptabilisation des engagements présente des insuffisances auxquelles le département pourra aisément remédier. Le Conseil général inclut notamment dans les " restes à réaliser " en investissement des " crédits de reports ", qui n'ont pas été engagés. D'ailleurs, les dates des engagements de dépenses figurant dans les fichiers de dépenses sont souvent inexacts. Beaucoup de dépenses sont engagées " pour ordre " le jour de leur mandatement ou lors de la réception de la facture et non lors de l'engagement juridique de la dépense. Il est dans ces conditions impossible de connaître, au moyen de l'outil comptable, le montant réel des crédits disponibles et des restes à réaliser.

La mise en oeuvre de la nouvelle comptabilité départementale M52, qui implique notamment un rattachement des charges à l'exercice, devrait conduire la collectivité à prêter une plus grande attention à la tenue de sa comptabilité d'engagement.

II. SITUATION FINANCIERE

Les dépenses directes totales du budget, hors budgets annexes, qui s'établissaient à 620 millions d'euros en 1995, ont atteint 990 millions en 2003, soit une augmentation de +59% sur 9 exercices.

L'analyse financière effectuée par la Chambre a porté sur la période 1996-2003(1).

La situation financière est restée saine tout au long de cette période. Dégageant jusqu'en 2000 une épargne croissante, le département s'est presque totalement désendetté. La situation est moins favorable depuis 2003, du fait notamment de nouveaux transferts de compétences : l'épargne se réduit, et la poursuite d'une politique d'investissement soutenue conduit le département à recourir de nouveau à l'emprunt.

2.1) Evolution des charges et produits de fonctionnement

2.1.1) Les charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement ont progressé entre 1996 et 2003 au taux annuel moyen de 6,5 %, passant de 305 millions d'euros à 476 millions d'euros (+56%).

Par rapport aux départements comparables (de 500 000 à un million d'habitants), le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant, inférieur à la moyenne en 1995, est, depuis 1999, nettement supérieur, malgré une réduction des frais financiers (-96%) liée au désendettement de

la collectivité au cours de la période sous revue.

Les charges de personnel, qui représentent 17,93% des dépenses de fonctionnement en 2003, sont pour beaucoup dans cette évolution. Elles ont en effet plus que doublé sur la période (plus 118 % de 1996 à 2003), avec un ressaut particulièrement marqué en 2002

(+ 14%) tenant à la fois à une augmentation importante des effectifs et à la politique suivie en matière indemnitaires. Les dépenses de personnel, qui font l'objet plus loin d'un développement spécifique, sont désormais très supérieures à la moyenne des départements

(95 euros par habitant en 2003 contre 79 euros en moyenne)

L'aide sociale, obligatoire de par la loi, constitue le premier poste de dépenses, à

214 millions d'euros en 2003, soit un niveau par habitant désormais supérieur à la moyenne. Elles ont toutefois connu une augmentation globale inférieure à la moyenne des autres charges (+ 35 %), la création de la couverture de maladie universelle (CMU) ayant allégé les charges du département dans ce domaine. Au contraire, les dépenses relatives au RMI et aux personnes âgées ont augmenté respectivement de 72,5% et de plus de 121% sur la période, en raison, les premières de l'augmentation du nombre des allocataires, et les secondes de la mise en place, à compter de 2002, de l'APA.

Les dépenses nettes d'aide sociale ont cependant augmenté beaucoup plus rapidement que les dépenses brutes (plus 138%), en raison d'une diminution des recettes spécifiques liées à ce secteur. D'une part, le département a perdu, lors de la mise en place de la CMU, les contingents d'aide sociale versés jusque là par les communes et subi une forte réfaction sur le montant de la dotation générale de décentralisation versée par l'Etat. D'autre part, le département a fait en 1999 le choix d'alléger le recours sur succession à l'encontre des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées, ce qui a entraîné une perte de recettes annuelles de 500 à 700 000 euros. Il a, à l'inverse, bénéficié de l'abondement de la dotation globale de fonctionnement prévu par la loi du 22 juillet 1999 et du fonds de financement de l'APA.

Par ailleurs, la départementalisation, prévue par la loi, des services d'incendie et de secours a entraîné mécaniquement le quasi-doublement, entre 1999 et 2001, de la participation du Conseil général au fonctionnement et aux investissements du SDIS (25,31 millions d'euros contre 16,92 millions d'euros).

Contraint par ces charges de personnel et ces autres charges obligatoires, le département dispose d'une capacité limitée pour la mise en place de politique volontariste dans les domaines où la loi lui en laisse l'initiative. Néanmoins, les dépenses d'intervention économique ont plus que doublé entre 1996 et 2003 atteignant 31,65 millions d'euros.

Les dépenses de relations publiques, quoique multipliées par trois, restent modestes en regard de ces postes de dépenses (1,3 millions d'euros en 2003).

2.1.2) Les produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement (587 millions d'euros en 2003) ont augmenté plus vite que les charges jusqu'en 2002, passant de 402 à 560 millions d'euros (+38%) mais, à partir de 2003, leur progression ne couvre plus l'évolution des charges, ce qui entraîne une diminution de l'épargne brute de la collectivité, les dotations reçues de l'Etat (DGD et DGF) ne faisant que compenser la perte de certaines ressources propres (contingents d'aide sociale, taxe additionnelle sur les véhicules à moteur et surtout la réforme des droits de mutation de 2001).

Le produit des impôts indirects est pourtant substantiel, au premier chef celui des droits de mutation et de la taxe de publicité foncière, reflet du dynamisme d'un marché varois de l'immobilier dopé notamment par l'installation de nouveaux habitants. La ligne " autres impositions et attributions fiscales " représente près de 36% des recettes réelles de fonctionnement en 2001, contre une moyenne de 24% pour les départements comparables. Le produit par habitant est de 50 % plus élevé que celui des départements comparables

(229 euros en 2002 contre 155, 141 euros en 1996 contre 118).

Le département jouit à ce titre d'une position enviable, bien que de ce type de recettes soit plus sensible à la conjoncture que le produit des impositions directes. Or, le produit des impôts directs locaux, qui représentait 42 % des ressources en début de période contrôlée, n'en représente plus que 35 % en 2002. Le même tassement est observé dans l'ensemble des départements comparables mais il est nettement plus marqué dans le Var. Le produit des impositions directes par habitant y est relativement plus faible depuis 1998 et l'écart par rapport à la moyenne s'accroît chaque année.

La faiblesse relative de ces recettes provient en grande partie de celle des taux des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation, malgré les hausses récentes de 2002 et 2003. Elle résulte aussi de celle des bases de la taxe professionnelle, qui génèrent un produit fiscal très inférieur à la moyenne en dépit de taux nettement supérieurs.

2.2) Section d'investissement et gestion de la dette

2.2.1) Un effort important sur l'équipement scolaire et l'aide aux communes

Le volume d'investissement direct par habitant se situe à peu près dans la moyenne sur la période 1997/2002, un effort sensible ayant été réalisé en tout début de période. Par rapport aux autres départements comparables, l'investissement en matière de voirie, quoiqu'en progression, est un peu moins fort, mais le Var consent un effort relativement plus important pour la création et la

mise à niveau de collèges. Ce poste de dépenses, le premier parmi les dépenses d'équipement, est aussi celui dont les dépenses annuelles sont les plus régulières dans le temps.

Depuis 2001, le Var se distingue en outre par un volume de subventions d'équipement versées par habitant notablement plus élevé que celui des départements comparables

(63 euros par habitant en 1999 contre 61 et 112 contre 74 en 2003). Ce sont les communes et leurs groupements qui sont, comme on le verra plus loin, les principales destinataires de ces subventions.

2.2.2) Un remarquable effort de désendettement

Le département s'est fortement désendetté au cours de la période sous revue.

L'encours de dette à moyen et long terme a connu une baisse très soutenue ; il est ainsi passé de 100,58 millions d'euros en 1996 à 2,17 millions d'euros en 2004, ce désendettement de l'ordre de 98 millions d'euros résultant en partie de remboursements anticipés (13 opérations représentant un capital de

69 millions d'euros). Depuis 2001, l'encours de dette s'accroît de nouveau par le recours à des emprunts assorti d'options de tirage sur ligne de trésorerie (60 millions d'euros en 2004).

Dans le même temps, le département a accordé de nombreuses garanties d'emprunt. L'encours garanti a doublé pour atteindre plus de 250 millions d'euros fin 2003. Cependant, l'analyse des comptes des organismes bénéficiaires, notamment HLM, tels qu'annexés au compte administratif 2003, ne fait pas craindre, dans un avenir immédiat, de risque significatif de mise en jeu de cette garantie.

2.3) Les principaux paramètres financiers (2)

pa600901

milliers d'euros	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Var
Recettes réelles fonctionnement	402 385	418 076	452 876	489 335	513 577	514 753	560 633	587 314	46,0 %
Dépenses réelles exploitation	298 507	320 937	339 863	352 499	347 775	368 867	404 396	475 528	59,3 %
Autofinancement brut	103 877	97 139	113 013	136 835	165 801	145 886	156 237	111 786	7,6 %
Intérêts de la dette	6 833	6 010	4 742	5 666	3 093	1 331	200	218	-96,8 %
Épargne brute	97 044	91 129	108 271	131 169	162 708	144 556	156 037	111 568	15,0 %
Remboursement du capital	51 222	29 351	17 259	4 891	3 727	2 000	189	196	-99,6 %
Autofinancement courant	45 822	61 779	91 011	126 277	158 982	142 555	155 848	111 372	143,1 %
"+" Ressources propres	47 342	56 192	42 001	41 248	30 871	32 352	31 224	34 145	-27,9 %
"+" Subventions participations	0	1 667	1	96	0	127	50	480	
"-" Investissements directs	89 878	71 347	83 645	92 853	84 093	107 394	94 586	99 484	10,7 %
"-" Subventions versées	44 230	43 541	45 976	56 016	60 005	85 173	90 208	101 432	
Besoin de financement	-40 944	4 750	3 392	18 752	45 756	-17 534	2 328	-54 919	
Remboursements anticipés	646	0	12 777	19 066	27 606	9 080	0	0	
Variation encours MOFF	-3 049	-33 539	-6 860	-8 385	0	21 343	18 657	20 000	
Emprunt de l'exercice	37 762	24 392	16 925	0	526	0	0	0	
Variation du fonds de roulement	-6 878	-4 397	681	-8 698	18 676	-5 271	20 985	-34 919	

L'épargne brute (avant paiement de l'annuité en capital) progresse jusqu'en 2000 pour se stabiliser autour de 150 millions d'euros, avant de se replier à 112 millions d'euros en 2003 sous l'effet de la forte progression des dépenses de fonctionnement, et notamment de l'APA, ainsi que du ralentissement de la croissance des droits de mutation. Son niveau par habitant reste, au moins jusqu'en 2002, supérieur à la moyenne des départements comparables.

L'autofinancement courant, après remboursement du capital de la dette, s'est amélioré encore plus nettement jusqu'en 2000 du fait de la diminution du stock de dette. Les annuités de la dette à long terme étant désormais négligeables, l'autofinancement se confond pratiquement avec l'épargne brute.

Si cet autofinancement courant a, jusqu'en 2000, à la fois financé les investissements et permis des remboursements anticipés d'emprunts, le département doit depuis couvrir son besoin de financement par l'emprunt, ce qu'il fait sous forme de crédits assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, tout en devant puiser en 2003 dans son fonds de roulement.

La nécessité pour le département d'exercer pleinement les nouvelles compétences qui lui ont été et qui lui seront transférées constitue à cet égard une contrainte financière croissante, confirmant la nécessité déjà observée sur la période la plus récente de recourir à l'emprunt, à défaut d'une augmentation substantielle des taux des quatre taxes locales et/ou de réduction de l'effort d'équipement. La mobilisation de nouveaux emprunts ne constituerait pas un problème pour la collectivité en regard de son très faible niveau d'endettement actuel.

III. L'ORGANISATION DES SERVICES

3.1) Une évolution vers une plus grande transversalité

La période sous revue a vu la mise en place, en 1996, d' " objectifs intégrés " au sein des directions et la signature, en 2003, de " contrats d'objectifs " entre la direction générale des services et les différentes directions de l'administration départementale, qui révèle un effort de mobilisation des services départementaux sur des objectifs concrets de moyen terme.

L'administration de la collectivité, naguère très cloisonnée, a évolué vers une plus grande transversalité, avec la création, en 2000, de groupes interservices, puis la mise en place, à partir de 2004, de six " pôles de compétences " inter-directionnels, placés sous l'autorité de directeurs généraux adjoints.

La création programmée d'un secrétariat général composé de chargés de missions destinés à seconder le directeur général des services dans ses fonctions d'animation, de suivi et d'évaluation de l'action des services, devrait par ailleurs contribuer effectivement au renforcement de la

coordination entre les différents services et directions.

L'impact de cette nouvelle organisation ne pourra être apprécié qu'à l'expérience.

3.2) Un encadrement intermédiaire renforcé et renouvelé

La plupart des cadres intermédiaires en fonction au début de la période sous contrôle ont été remplacés par des agents recrutés à l'extérieur de la collectivité. Les recrutements opérés se sont accompagnés de mesures catégorielles de reclassement de certains emplois de B en A, qui ont conduit à un repyramidage général. En 2003, les cadres A représentaient près de 17% de l'effectif permanent (hors centre départemental de l'enfance), contre un peu moins de 11% en 1999. Le taux d'encadrement de l'administration départementale s'en trouve amélioré.

Le département envisage, par ailleurs, de favoriser la promotion interne dans les années à venir en mettant en œuvre un plan de formation spécifique.

3.3) Des contrôles et des évaluations à développer

A la différence de ce qui s'observe dans d'autres collectivités, la direction chargée des finances au Conseil général du Var n'exerce pas de contrôles a priori, ni même a posteriori sur les dépenses des autres directions, autonomes tant pour l'engagement que pour le mandatement de ces dépenses.

Par ailleurs, l'organisation et le fonctionnement des services font peu de place au contrôle interne spécifique et à l'évaluation des résultats des politiques mises en œuvre.

3.3.1) L'absence de contrôle de gestion et de comptabilité analytique

Depuis 2001, la collectivité n'a plus de service de contrôle de gestion. La fonction paraît avoir été internalisée par chacune des directions, qui développent des indicateurs et des tableaux de bord. La démarche ne connaît toutefois un réel développement qu'à la direction des finances et de l'assemblée, à la direction des affaires juridiques, à la direction des marchés, ainsi qu'à la direction des personnes âgées et des personnes handicapées.

Corollaire de l'absence de contrôle de gestion, l'absence de comptabilité d'analyse des coûts ne permet pas à la collectivité d'optimiser l'allocation de ses moyens humains et financiers, sans que la " segmentation stratégique " des dépenses mise en place par le département paraisse susceptible de pallier cette carence.

Les " contrats d'objectifs " passés en 2003 par la direction générale avec les différentes directions de l'administration départementale " représentent, quant à eux, un incontestable élément de progrès, les services concernés se voyant désormais assignés des objectifs opérationnels

mobilisateurs. Néanmoins, ces contrats ne peuvent s'assimiler à des " contrats d'objectifs et de moyens ", et ne sauraient dispenser la collectivité d'engager une véritable réflexion sur l'adéquation des moyens qu'elle consacre à l'exercice de ses missions.

3.3.2) La pratique de l'évaluation

En dépit de l'existence d'une " mission évaluation-qualité ", le département n'a pas de réelle politique d'évaluation. Si les services renseignent des indicateurs d'activité, ils ne cherchent guère, en revanche, à mesurer l'impact socio-économique de leurs interventions.

Excepté une démarche spécifique en cours sur un dispositif particulier d'intervention économique (le "Plan export"), le seul domaine d'intervention départemental ayant donné lieu à une approche évaluative est celui des interventions sociales. Encore cet engagement répond-il moins à une volonté autonome de la collectivité qu'aux exigences propres de politiques conduites en partenariat avec l'Etat et révèle une conception extensive de l'évaluation.

L'administration départementale reconnaît la nécessité de renforcer les moyens consacrés à l'évaluation des politiques publiques, soulignant le nombre important des chantiers potentiels et la forte attente méthodologique des directions, et concède la nécessité d'une meilleure définition du périmètre et des objectifs de la structure d'évaluation, tout en regrettant la difficulté de réaliser des évaluations de politiques publiques en interne, sans recours à l'appui d'organismes extérieurs.

3.3.3) L'absence de service d'inspection générale ou d'audit interne

Bien que doté de 22 directions et services employant au total plus de 3000 agents, le Conseil général du Var ne dispose à ce jour d'aucun service d'inspection générale ou d'audit interne, susceptible de vérifier le respect des principes de bonne gestion administrative et financière et des nombreux guides de procédures formalisés au sein de la collectivité.

La collectivité paraît toutefois avoir décidé, à l'occasion du contrôle de la Chambre, de se doter dans le courant de l'année 2006 d'un service d'inspection. La création d'un tel service permettrait de consolider le progrès que représente la certification ISO 9001, obtenue en juillet 2005, des procédures de marchés publics mises en oeuvre par le département, afin de limiter les risques de dysfonctionnements dans ce domaine.

Par ailleurs, les conditions d'un contrôle efficace de la bonne exécution des opérations d'investissement subventionnées par le département ne paraissent pas réunies, en raison de l'insuffisance des moyens humains consacrés à cette mission. A l'heure actuelle, toutes ces opérations ne donnent pas lieu à contrôle sur place.

Enfin le département, comme toutes les organisations, aurait intérêt à sécuriser plus systématiquement les procédures sensibles, impliquant des décisions ayant une conséquence

financière.

IV LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les principales évolutions constatées au cours de la période sous revue sont au nombre de deux : d'abord, la très forte croissance des effectifs du Conseil général du Var, à mettre en regard de l'extension du périmètre de compétences du département et des besoins locaux ; ensuite, une réduction de la durée annuelle du travail qui a porté celle-ci très en dessous du minimum légal, avec un coût induit pour le contribuable départemental équivalent à la rémunération de plus de 150 agents à temps plein.

Des irrégularités en matière de recrutement, de promotion et de rémunération, notamment d'agents contractuels, ont été décelées. Par ailleurs, le département offre à ses agents un régime indemnitaire très généreux, en payant des heures supplémentaires dont il est permis de douter qu'elles soient toutes réellement effectuées.

En outre, la gestion pluriannuelle des emplois et des compétences gagnerait à être encore développée, même si l'exercice est rendu complexe par la perspective de nouveaux transferts de compétences aux départements.

4.1) Une forte croissance des effectifs

L'examen a mis en évidence un accroissement considérable des effectifs rémunérés par la collectivité au cours de la période sous revue, surtout de 1998 à 2002.

Fin 2002, 2702 emplois étaient pourvus, contre 1918 fin 1998, soit une augmentation de quelque 40,8 %. En incluant le centre départemental de l'enfance (budget annexe du Conseil général), les effectifs des fonctionnaires territoriaux titulaires et stagiaires ont augmenté de 44%, passant de 1 617 à 2 342 agents. Le nombre des agents non-titulaires permanents (contractuels " spécialistes ", collaborateurs de cabinet et collaborateurs de groupes d'élus) est passé de 43 à 58 (+ 34,8%). Celui des contractuels en remplacement momentané, occasionnel ou saisonnier et des techniciens de surface est passé de 218 à

267 (+22,4%).

Au titre de l'exercice 2003, l'assemblée délibérante a autorisé 3 349 emplois, qui, il est vrai, n'ont pas tous été pourvus.

L'augmentation des effectifs tient pour partie à des mesures nationales (transferts de compétences, réduction de la durée du travail, dont l'impact avait été estimé, lors de sa mise en place en 2002, à 212 emplois départementaux). Elle procède aussi de facteurs locaux.

Les directions à vocation sociale ont été, de loin, les principales créatrices d'emploi, surtout la direction de la solidarité et de l'insertion (DSI), en raison du transfert au département de la compétence RMI-RMA (479 recrutements pour 98 départs) et la direction des personnes âgées et handicapées (DPAH) (60 recrutements pour 29 départs). 148 recrutements supplémentaires ont eu lieu en 2003 dans le secteur social, surtout à la DPAH en raison de la montée en puissance de l'APA. La création d'antennes sociales territoriales a également joué dans le sens d'un accroissement des effectifs.

Le second grand secteur créateur d'emplois permanents au Conseil général a été celui de la sécurité et de l'entretien (123 recrutements entre 1998 et 2002 contre 37 départs), du fait de l'ouverture de nouveaux sites et de la pérennisation de certains emplois de techniciens de surface, à la suite d'une redéfinition de la notion d'agent public par la jurisprudence administrative.

Enfin, le département a nettement renforcé sa direction des routes, transports et forêts (renforcement de l'ingénierie en matière de voirie, intégration des sapeurs forestiers à l'échéance de la convention liant le département à l'Office national des forêts, transfert de la compétence portuaire).

Toutefois, en l'absence de système de contrôle de gestion, l'adéquation de cette expansion des effectifs aux besoins réels de la collectivité ne peut être établie. Il conviendrait à cet égard que le Conseil général continue de développer son système d'information et engage une réflexion sur le nombre d'agents nécessaires à l'exercice de ses missions, la maîtrise des charges de personnel (85,3 millions d'euros en 2003) devant devenir une priorité dans un contexte financier moins favorable et dans la perspectives de nouveaux transferts de compétences.

Une attention plus particulière devrait, en outre, être portée à la situation des remplaçants " momentanés, occasionnels ou saisonniers ", dont une trentaine en 2002 avaient travaillé au sein des services du département pendant plus d'une année. La signature successive de plusieurs contrats courts a conduit dans certains cas à des durées de service ininterrompu dépassant largement les deux ans, en violation de la réglementation. La Chambre a relevé le cas d'une technicienne de surface bénéficiaire de 20 contrats consécutifs.

4.2) Une durée annuelle du travail inférieure au seuil légal

En application des dispositions de l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 modifiant l'article 7 de la loi du 26 janvier 1984, et compte tenu de la suppression récente d'un jour férié, la durée annuelle légale du travail est fixée à 1607 heures par an, ce qui correspond à 220 jours de travail sur la base de 7 h 30 par jour ou 8 heures sur 4 jours et demi. Cette durée de 1 607 heures correspond au demeurant à un plancher, ainsi qu'il découle de la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt " Fédération nationale Interco CFDT - Syndicat CFDT Interco des Pyrénées Atlantiques, 9 octobre 2002).

Ce seuil légal n'est pas respecté, et de loin, par le Conseil général du Var : si la durée hebdomadaire du travail y est fixée à 35 heures sur 4 jours et demi (sauf pour les assistantes maternelles, dont le temps de travail est plus long), le nombre de jours travaillés par an s'y établit officiellement à 193, soit une durée annuelle du travail de 1501 heures, inférieure donc de plus de 100 heures au seuil légal annuel.

Dès avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, les agents du Conseil général bénéficiaient d'un régime de congés très favorable de 36 jours (29 jours ouvrés et 7 jours " Président "). Ils ont conservé le bénéfice intégral de ce régime antérieur, auquel se sont ajoutés 26 jours de " RTT ", sous la forme de 52 demi-journées non travaillées, avec bonification d'une demi-journée par tranche de 5 journées de congés posées, soit 3 à 4 jours supplémentaires, ainsi qu'un nombre variable de jours d'ancienneté, alors que le nombre de jours de RTT ou le nombre de jours de congés annuels auraient dû être revus à la baisse pour que soit respecté le seuil légal.

Les agents du Conseil général bénéficient ainsi aujourd'hui d'un régime de congés leur octroyant, en sus des congés réglementaires, près de deux semaines et demi de congés supplémentaires, ce qui se traduit par la prise en charge par le contribuable départemental, d'au minimum 230 000 heures de travail non effectuées (l'équivalent, pour la collectivité, de quelque 150 emplois à temps plein).

4.3) Un absentéisme inférieure à la moyenne nationale mais en forte croissance

L'excessive réduction du temps de travail n'a pas empêché une forte augmentation de l'absentéisme au cours de la période sous revue. Selon les conclusions d'une étude récente fournie par le Conseil général, le taux d'absentéisme, quoique notablement inférieur à la moyenne nationale, a augmenté de 67% entre 1999 et 2004, passant de 2,81% à 4,71%. (54 326 journées perdues en 2004, contre 22 973 en 1999).

L'absentéisme concerne en priorité les assistantes sociales et les sapeurs forestiers.

Cette évolution préoccupante a incité les services compétents du département à lancer un marché visant à la mise en place d'un logiciel de gestion centralisée des absences, qui devrait s'accompagner d'une politique plus active de contrôle administratif et médical.

4.4) Des primes généreuses

Le département du Var se situe désormais dans la fourchette haute des régimes indemnitaires des collectivités locales. En 2003, les primes (y compris la " nouvelle bonification indiciaire ", assimilable dans le cas du Var à une prime, compte tenu de ses conditions d'attribution) ont représenté 14,1 millions d'euros, soit en moyenne 30% du traitement de base des agents.

Le nouveau régime indemnitaire réglementaire applicable à partir du 1er janvier 2002 à tous les

agents des collectivités territoriales (indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires -IFTS - et indemnités d'administration ou de technicité - IAT) a été mis en place, dans le Var, selon des modalités destinées à répondre à une revendication d'augmentation des salaires à un moment où la progression de la valeur du point d'indice était limitée.

Ainsi, la création des IAT ne s'est pas accompagnée d'une réduction de la masse des heures supplémentaires, dont il apparaît qu'elles étaient très largement forfaitisées. Cette masse est passée de 1,13 millions d'euros en 2002 à 2,59 millions d'euros en 2003, sans que l'évolution constatée puisse être imputée essentiellement à l'augmentation des effectifs.

Le fait que le département n'utilise pas toutes les possibilités de modulation du taux d'IAT participe à cette évolution, dès lors que les taux appliqués vont de 4 à 8, alors que l'amplitude potentielle de modulation autour du taux moyen s'échelonne de 1 à 8.

4.5) Une absence de contrôle normalisé des heures supplémentaires

Le département ne s'est pas doté d'un dispositif technique de nature à garantir l'accomplissement des 35 heures de travail hebdomadaires et l'effectivité des heures supplémentaires payées par lui.

La mise en place du nouveau régime indemnitaire des collectivités territoriales devait subordonner le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires à un contrôle automatisé des heures accomplies. La réglementation prévoit que la simple déclaration est acceptée dans deux cas seulement : lorsque l'activité est exercée en dehors des locaux de rattachement, et lorsque le nombre d'agents éligibles à ces indemnités est inférieur à dix sur le site (décret du 14 janvier 2002).

A ce jour, le département n'a pas mis en place de contrôle automatisé, ni pour les agents exerçant habituellement à l'intérieur de leurs locaux de rattachement (comme, par exemple, dans les locaux de l'avenue des Lices, à Toulon, ou à l'annexe de Draguignan) ni dans les sites comptant au moins dix agents éligibles. Le pointage par le biais des postes de travail informatisés constituerait une solution économique pour le contrôle des heures effectuées par les personnels sédentaires.

Ce non respect de la réglementation interdit de s'assurer que les heures supplémentaires payées par le Conseil général sont toutes réellement effectuées, nonobstant la généralisation récente d'états individuels d'heures supplémentaires validés par la hiérarchie.

L'existence d'une délibération de la commission permanente du 25 août 2003 organisant les modalités du dépassement du contingent mensuel légal d'heures supplémentaires, fixé à 25 heures, pour prévenir toute perte de revenus par les agents, permet de présumer que les heures supplémentaires ont été, en pratique, très largement forfaitisées au cours de la période sous revue. Cette observation est corroborée par le montant souvent constant au fil du temps des heures payées à de très nombreux agents.

En 2002, 116 personnes ont perçu des IHTS sur 12 mois pour un montant total annuel supérieur à 3 000 euros, 23 personnes ont perçu plus de 8 000 euros et 2 personnes ont même encaissé plus de 10 000 euros d'heures supplémentaires. Un rédacteur à la direction des ressources humaines a bénéficié, pour chacune des années 2001, 2002 et 2003, d'indemnités pour travaux supplémentaires les dimanches et jours fériés sur 12 mois. Le département n'ayant pas été en mesure de fournir un décompte exact de ses heures supplémentaires, l'intéressé a produit une attestation sur l'honneur indiquant qu'en accord avec ses supérieurs hiérarchiques, il avait bénéficié d'heures supplémentaires dues à la masse de travail liée à la mise en place de 2001 à 2003 d'un nouveau logiciel. La secrétaire d'un vice-président est parvenue, de son côté, à effectuer une masse considérable d'heures supplémentaires pendant ses congés.

L'absence de maîtrise des heures supplémentaires est d'autant plus anormale que depuis le 1er janvier 2005, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires entrent dans l'assiette des cotisations de retraite additionnelle de la fonction publique.

4.6) Quelques primes dépourvues de fondement juridique

La prime informatique ne peut être versée qu'aux seuls agents de la collectivité " exerçant des fonctions de création, programmation, gestion et maintenance du réseau d'information et affectés au centre automatisé de traitement de l'information ", à l'exclusion de tous autres.

Le précédent contrôle de la Chambre avait révélé le versement de primes informatiques à des agents n'ayant pas qualité pour y prétendre. La pratique n'a pas entièrement disparu.

Ainsi, des fonctions comme celles du chef de projet ou d'administrateur du système d'information géographique départemental, si elles comportent une dominante informatique, ne s'exercent pas au sein du " centre automatisé de traitement de l'information " de la collectivité.

Par ailleurs, le Conseil général a pris, le 23 juin 2003, une délibération prévoyant le versement d'IAT aux conducteurs départementaux, alors que ceux-ci n'y ont pas droit. Certains chauffeurs ont ainsi perçu indûment, au 2ème semestre 2003, entre 137 et 321 euros par mois selon les cas. Cette délibération a été déférée au tribunal administratif.

4.7) La gestion des carrières

4.7.1) Un régime étendu de " nouvelle bonification indiciaire "

La " nouvelle bonification indiciaire " ou " NBI " est sensée compenser les sujétions particulières liées à l'exercice de certaines fonctions. Elle peut être versée aux agents des collectivités territoriales dès lors qu'ils exercent certaines fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Elle ne constitue pas un avantage statutaire définitif et reste étroitement

subordonnée à l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit.

Au cours de la période sous revue, de nombreux agents de l'administration départementale se sont vus octroyer le bénéfice de cette bonification de traitement, en vertu d'une lecture extensive des textes applicables, ou l'ont conservé après qu'ils ont cessé de remplir les conditions réglementaires.

Au début de l'année 2004, 1 126 agents, soit près de la moitié de l'effectif titulaire permanent, touchaient la NBI, contre 894 en 2002, pour un coût total annuel de l'ordre d'un million d'euros.

L'examen de la situation par la Chambre a déterminé la direction des ressources humaines à prendre d'ores et déjà une cinquantaine de décisions de retrait de la NBI à des agents ayant changé d'affectation.

4.7.2) La gestion de l'encadrement

Certains recrutements ou promotions sont intervenus en méconnaissance du droit de la fonction publique territoriale. Au cours de la période 2001-2003, quatre décisions préparées par la direction des ressources humaines du Conseil général ont ainsi été annulées par le juge administratif sur déféré préfectoral. Par ailleurs, sur la période 2002-2004, le service du contrôle de légalité a adressé à la direction des ressources humaines du Conseil général, 35 lettres faisant apparaître des difficultés d'ordre statutaire ; toutes n'ont pas été levées à ce jour.

Quelques agents ont été promus grâce à des montages ingénieux visant à contourner les obstacles réglementaires (par exemple, sortie des services départementaux par mutation dans une autre collectivité immédiatement suivie d'une mise en disponibilité pour convenances personnelles avant nouveau recrutement direct au Conseil général par voie contractuelle).

4.7.3) Une place importante faite aux emplois contractuels

La tendance au recrutement de contractuels s'est amplifiée, au point que la direction des ressources humaines a dû rappeler, par note interne d'octobre 2004, que le recrutement en augmentation constante de " contractuels spécialistes " constituait sur le long terme un détournement de statut.

Ce recours toujours plus important aux contractuels, pour des durées de fait indéterminées ne saurait trouver de fondement juridique dans la directive européenne

n° 1999/70/CE du 28 juin 1999, celle-ci ayant pour seul objet d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs.

Au cours de la période sous revue, de nombreux recrutements de contractuels sur emplois

permanents ont été effectués directement alors même que l'emploi considéré aurait pu être pourvu par un fonctionnaire territorial issu d'un cadre d'emploi ou filière en adéquation avec le poste. Certaines vacances d'emplois n'ont pas été publiées ou l'ont été pendant un délai trop bref pour recueillir des candidatures de fonctionnaires territoriaux en nombre et qualité suffisants.

De la même manière, le département envisage de procéder à des recrutements directs de contractuels de catégorie A pour occuper des postes d'animateurs locaux d'insertion dans le cadre du transfert de la compétence RMI/RMA, alors que ces postes devraient être prioritairement pourvus par des fonctionnaires territoriaux.

Les contractuels recrutés ne rejoignent qu'assez rarement les rangs de la fonction publique territoriale. La mise en œuvre de la loi 2001-2 du 3 janvier 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire, a eu des résultats modestes : seulement sept intégrations directes, hors agents d'entretien, entre février 2002 et février 2004.

Le bilan mitigé de l'opération s'explique en partie par le fait que le reclassement des contractuels dans un grade de la fonction publique territoriale se traduit souvent par un plafonnement de leur rémunération et par un arrêt de leur carrière. Parfois, aussi, l'absence d'organisation du concours prévu par les textes ou la non-détention des diplômes requis fait obstacle à l'intégration. Il arrive que, pour tenter de pallier ces inconvénients, les intéressés soient promus, ce qui n'a pas été prévu par la loi.

Par ailleurs, les conditions réglementaires de renouvellement des contrats et d'augmentation des rémunérations des agents contractuels ne sont pas toujours respectées.

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, la collectivité doit, sauf exception prévue par les textes, recourir à la passation de contrats successifs avec les agents contractuels qu'elle souhaite reconduire à l'échéance de leur premier contrat. A chaque fois, la publicité de l'emploi devenu vacant doit être assurée, ce qui ouvre la possibilité de recruter un autre candidat autre que l'occupant en place. Cette règle n'est pas toujours observée par le Conseil général du Var.

De même, la rémunération fixée par le contrat en fonction de l'emploi occupé ne peut évoluer de manière à créer un déroulement de carrière sur longue période. Lorsqu'une augmentation substantielle est octroyée, la collectivité doit passer un nouveau contrat et publier la vacance, ce qui n'est pas toujours fait.

La Chambre relève qu'au lieu de recruter des administrateurs territoriaux en nombre suffisant par la voie normale, le Conseil général a confié de nombreux postes de haut niveau à des agents contractuels, dont certains occupent leurs fonctions depuis de très nombreuses années. Cette stabilité trouve sa contrepartie dans des possibilités de promotions fonctionnelles plus réduites pour les agents titulaires les plus méritants de l'administration départementale.

4.7.4) Les cumuls d'emplois et de rémunérations

Les fonctionnaires devant, sauf exceptions limitativement prévues par les textes, consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées, le cumul d'emplois publics est strictement encadré par la loi. Le cumul ne peut, en tout état de cause, porter sur plus de deux emplois et ne doit pas préjudicier à l'exercice de la fonction principale. Le cumul avec une activité publique accessoire est admis, sous réserve que la rémunération au titre des activités accessoires ne dépasse pas 100 % du traitement principal. Dans le cas contraire, un écrêtement doit être opéré.

Pour vérifier l'application de ces règles, un compte de cumul doit être ouvert par l'organisme qui verse la rémunération principale chaque fois que deux ou plusieurs rémunérations publiques sont versées à un agent (décret 58-430 du 11 avril 1958).

La Chambre note que l'administration départementale n'a tenu, au cours de la période sous revue, aucun compte de cumul, alors que l'organisation de la semaine de travail sur quatre jours et demi est de nature à faciliter les cumuls d'emplois, et que les cumuls constatés n'ont donné lieu à aucune autorisation officielle. Elle prend acte de l'engagement du Conseil général à régulariser la situation dans ce domaine.

4.7.5) Quelques mises à disposition sans conventionnement

Vingt et un agents du Conseil général sont mis à disposition d'associations. A l'exception d'un agent mis à disposition de la ville de Toulon au titre de la participation du département au " contrat de baie ", ces agents sont tous mis à la disposition d'associations (ASSOVAR, Association des maires du Var, Office départemental d'éducation et de loisirs, Union Sportive Pignanaise...) Certaines de ces mises à disposition se sont faites sans convention avec l'organisme bénéficiaire approuvée par délibération de l'assemblée départementale, La Chambre prend note des premières régularisations opérées par le département en cours de contrôle.

4.8) Les avantages en nature

4.8.1) Les véhicules à usage du personnel

La collectivité dispose aujourd'hui d'un parc automobile de l'ordre de 480 véhicules légers, dont la plupart sont banalisés. En sus des véhicules de fonction attribués aux directeurs généraux, on compte plus de 160 véhicules de services remisés à domicile, la plupart du temps sans autorisation officielle.

Le coût annuel de ce parc a atteint 1,8 millions d'euros en 2003 (contre 1,5 millions d'euros en 1999), dont

1 millions d'euros au titre de l'acquisition de véhicules, le solde relevant du fonctionnement.

La gestion de ce parc pourrait être optimisée. A l'heure actuelle, il n'est, en règle générale, pas tenu de carnets de bord retraçant les trajets et kilométrages effectués, les personnes transportées, les consommations de carburant et les opérations d'entretien.

Si un logiciel de gestion du parc automobile a bien été livré en 2002, permettant notamment de suivre les consommations de carburant à partir de listings transférés par les fournisseurs du Conseil général, les dates et lieux d'enlèvement de carburant et les opérations d'entretien, il n'en est pas encore fait une utilisation optimale.

Il a pu être constaté par sondage, à partir des consommations et des lieux d'enlèvement de carburant, que sous couvert de " remisage à domicile ", de nombreuses automobiles sont mises à disposition du personnel de manière quasi permanente, des véhicules de service étant ainsi indûment utilisés comme s'il s'agissait de véhicules de fonctions.

4.8.2) Les téléphones portables : une charge encore modeste à l'échelle du budget de la collectivité mais croissante

Fin juillet 2004, 373 agents et élus bénéficiaient d'un téléphone portable dont l'abonnement était pris en charge par le Conseil général (291 en 1999).

Le crédit mensuel est, en règle générale, de 4 heures depuis 2002 (2 heures en 2001) mais les élus de la majorité départementale disposent d'un forfait d'environ 15 heures.

Malgré l'existence d'une limite de consommation et le choix, en 2001, de l'option " convergence ", qui permet une économie notable sur les appels entre postes du conseil général (postes fixes et portables) par l'utilisation de numéros abrégés, les dépenses ont fortement augmenté, passant de 73 063 euros en 1999 à 173 134 euros en 2003 (109 318 euros pour le seul 1er semestre 2004), soit une augmentation de 136,9% sur cinq ans.

L'analyse des consommations du 1er semestre 2004 fait ressortir 129 dépassements de forfaits, pour certains d'entre eux considérables.

Les règles d'attribution et d'utilisation des téléphones portables, qui s'apparentent à certains égards à des avantages en nature, devraient faire l'objet, comme celles afférentes aux véhicules de services, d'une délibération du Conseil général.

V. LES AIDES DU CONSEIL GENERAL AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

5.1) Un soutien particulièrement marqué à l'équipement des communes

La période sous revue a vu un relèvement très important du niveau de soutien assuré par le Conseil général aux communes varoises.

De 1995 à 2004, le montant total des aides financières du Conseil général aux communes et groupements de communes - hors bonifications d'emprunts - a été pratiquement multiplié par plus de cinq, passant de 25,66 millions d'euros (168,3 MF) en 1995 à

148,73 millions d'euros en 2004. Ces aides, qui représentaient 5,05 % des dépenses de la collectivité en 1995, en représentent aujourd'hui environ 14,5 %.

La seule année 2002 a vu ces aides augmenter de 60 % (103,01 millions d'euros contre

64,53 millions d'euros en 2001), avec, entre autres mesures, l'extension du dispositif " grandes communes " aux communes membres de l'aire urbaine de Toulon et la création du dispositif d'aide aux communes en difficultés financières, sans préjudice des aides servies aux autres communes.

Pour l'ensemble de la période sous revue, les aides financières du département aux communes et groupements de communes, hors bonifications d'emprunt, ont atteint un total de 716,48 millions d'euros (4 699,8 MF) dont 605,05 millions d'euros en investissement (84,4% du total), et 111,43 millions d'euros en fonctionnement (15,6%).

Le dispositif départemental d'aides aux communes et groupements de communes a été profondément remanié en 1995, sur la base d'un recensement, par les services du Conseil général, de l'ensemble des investissements communaux. Les communes, qui recevaient jusqu'alors un montant d'aide uniforme, se sont vu proposer des programmes ciblés, un dispositif particulier étant par ailleurs mis en place pour encourager la politique d'équipement des " grandes communes ". Une définition extensive des " opérations présentant un intérêt départemental " a autorisé le Conseil général à contribuer, en pratique, au financement de tous types d'équipements publics. Au fil des ans, de nombreux dispositifs d'aides financières aux communes et groupements de communes ont été développés.

Des aides plus ponctuelles sont également apportées " en nature " (construction, rénovation, mises à disposition d'édifices publics, acquisitions de terrains, etc). Si ces aides, comme les précédentes, font l'objet de délibérations, le Conseil général contribuerait à la clarté en leur assurant une plus large publicité et en précisant le montant global et la ventilation dans ses rapports annuels d'activité.

Du point de vue de la gestion des dispositifs, la Chambre relève que l'intégration statistique des différentes formes d'aides octroyées aux communes et aux groupements de communes reste perfectible.

La création récente, au sein de la collectivité, d'un pôle interservices " Ressources et vie locale ", de même que la mise en place prévue de " contrats de territoire ", devrait permettre d'améliorer la coordination et le suivi de l'ensemble des aides (financières et en nature) reçues par les communes et leurs groupements.

5.2) Le dispositif d'aide aux communes en difficultés financières

Parmi les nombreux dispositifs mis en place au cours de la période sous revue, la " participation du département aux opérations des communes en difficultés ", instituée en 2001, a retenu plus particulièrement l'attention de la Chambre.

En juin 2001, après les élections municipales, le Conseil général a décidé, à l'unanimité, et sans délibération préalable des conseils municipaux intéressés, de créer une autorisation de programme pour apporter aux communes de Toulon, La Seyne-sur-Mer et Draguignan, " une aide exceptionnelle pour faciliter (leur) redressement ", tant en investissement (" afin de leur permettre de conduire leur programme communal en diminuant le recours à l'emprunt "), qu'en fonctionnement, (" pour les aider à exercer une compétence associée à l'une des grandes compétences départementales ", en l'occurrence, l'action médico-sociale).

Le bénéfice du dispositif a été étendu au mois de décembre 2001, à la ville de Fréjus, sur demande de la municipalité, appelée en responsabilité à la hauteur de 93,1 MF

(14, 19 millions d'euros) dans le cadre de l'affaire de la ZAC de Port-Fréjus. Il a été étendu, par la suite, à quelques autres communes : Le Luc-en-Provence, Solliès-Pont, Bauduen et Cogolin.

Au titre des seules années 2001 à 2003, la dépense s'est élevée à un total de 57,06 millions d'euros (dont 33,67 millions d'euros en investissement et 23, 39 millions d'euros en fonctionnement). Toulon, La Seyne-sur-Mer, Draguignan et Fréjus ont reçu ensemble 95% des crédits d'investissement prévus par le dispositif et 75% du crédit de fonctionnement.

En principe exceptionnelle - sauf dans le cas de Fréjus, que le Conseil général a entendu d'emblée soutenir dans un cadre pluri-annuel - cette aide s'est perpétuée. Le dispositif a été reconduit sur trois exercices en décembre 2001, puis remplacé à l'échéance, en décembre 2003, par un dispositif de " démarche pluriannuelle de consolidation " sur 3 ans, largement identique dans l'esprit et les modalités.

Si, selon la loi, " le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences ", elles ne sont pas toutes parfaitement identifiées au cas d'espèce.

Les interventions en investissement le sont assez clairement (travaux de voirie, réaménagement d'édifices publics, acquisitions foncières ou de matériels). A l'inverse, l'examen des délibérations

prises par le Conseil général ainsi que des mandats correspondants, met en lumière une identification nettement insuffisante des interventions en fonctionnement.

La Chambre a constaté que présentées le plus souvent comme ayant pour objet d'alléger les charges communales dans le domaine de l'action sociale et/ou des affaires scolaires, les aides au fonctionnement ont été, jusqu'à ce qu'elle soulève ce point, appréhendées globalement ou bien ventilées par grandes masses et non poste à poste à partir des budgets annexes (centre communal d'action sociale, caisse des écoles), sauf dans le cas de Draguignan. Les paiements ont été réalisés chaque année en une seule fois au vu des seuls budgets prévisionnels et sans vérification de la réalisation effective des dépenses ayant justifié la demande de subvention. Les services du département ont établi en cours d'année des certificats administratifs attestant la réalisation de la totalité des dépenses subventionnées sans être en mesure de s'appuyer sur aucune pièce justificative.

Dans le cas de Fréjus, le dispositif sert d'habillage juridique au financement d'une charge ne relevant d'aucune compétence communale à proprement parler: le paiement par la ville, sur décision de justice, des indemnités dues aux propriétaires concernés par l'affaire de Port-Fréjus (14,19 millions d'euros).

Une autre faiblesse du dispositif réside dans l'absence de critères précis d'éligibilité permettant de caractériser les situations de difficulté financière de nature à justifier l'intervention départementale, et de fixer celle-ci en fonction d'un objectif de redressement faisant appel à l'effort propre de la commune concernée.

Faute de ces critères, le département est ainsi intervenu, en faveur de Draguignan, La Seyne-sur-Mer, Solliès-Pont et Le Luc en Provence, alors que les budgets primitifs de ces communes avaient fait l'objet d'une saisine de la Chambre régionale des comptes et que les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre des budgets des trois premières avaient été prises par les collectivités, et que, pour la quatrième, le règlement d'office du budget avait prévu un rétablissement sur deux exercices par le biais d'une hausse de la fiscalité directe locale.

On constate aussi que le dispositif laisse à l'écart de nombreuses communes dont les difficultés financières sont parfois tout aussi avérées que celles de certaines communes bénéficiaires.

5.3) Les aides à l'aménagement de zones d'activités

Le Var connaît une multiplication, sans réelle coordination, des projets de zones d'activités, sur la base d'initiatives locales dont la viabilité économique n'est pas toujours assurée. Alors qu'on y trouve déjà de plus de 1615 hectares de zones aménagées, qui n'ont pas tous trouvé preneur, 945,5 hectares supplémentaires sont actuellement en projet

(545,5 hectares déjà inscrits aux documents d'urbanisme, 200 hectares à inscrire aux documents

d'urbanisme, 200 hectares de propositions non encore finalisées).

Cette multiplication des zones d'activités relève essentiellement de la responsabilité des communes et de leurs groupements, sur lesquels le département ne peut, il est vrai, exercer de tutelle. Cependant, l'absence de critères clairs ou de lignes directrices pour l'attribution de l'aide du Conseil général, qui apporte son soutien à la création, l'extension ou la réhabilitation de zones d'activités, joue un rôle incitatif vis-à-vis des collectivités, qui peuvent au moins espérer bénéficier du soutien financier du département.

Celui-ci met en oeuvre, depuis 1989, un dispositif d'"aide à la commercialisation des terrains dans les zones d'activités ", pour bonifier les prix du foncier pour les entreprises installées dans certaines zones d'activités, et travaille, en liaison avec la Chambre de commerce et d'industrie du Var à la définition d'une politique de " labellisation " des zones d'activités, dont le secteur du bâtiment et des travaux publics sera, indirectement, le principal bénéficiaire.

Au cours de la période sous revue, le département a consacré à l'aménagement de zones d'activités, hors acquisitions de terrains, un total de 4,178 millions d'euros, pour 15 zones aidées représentant une superficie cumulée de 177,7 hectares (soit une moyenne de

23 512,39 euros par hectare).

Certaines opérations se signalent par un taux de soutien départemental exceptionnellement élevé : 204 162,12 euros par hectare, pour la zone des Deffends, à Moissac Bellevue ; 139 915,15 euros par hectare pour Marépolis, à La Seyne-sur-Mer ; 79 924,27 euros par hectare pour la zone du Chemin d'Aix, à Saint-Maximin ; 61 960 euros par hectare pour la zone des Ferrages, à Tourves, tandis que pour d'autres, l'aide du Conseil général apparaît presque symbolique : 833 euros par hectare pour la zone de la Pardiguière, au Luc-en-Provence ;

747,21 euros par hectare pour le Parc de la Bouverie, à Roquebrune-sur-Argens ;

427,14 euros par hectare pour la zone des Ferrières, au Muy.

L'absence de critères de soutien précis ou de lignes directrices pour l'attribution de ces aides explique pour partie la très grande disparité des niveaux d'engagement de la collectivité selon les dossiers.

La Chambre relève également que les services du Conseil général n'ont jusqu'à ce jour jamais établi de bilan de réalisation des zones aidées. Ainsi, des paramètres aussi essentiels que le nombre de lots vendus et occupés, le prix moyen d'achat au mètre carré, la liste des entreprises installées et leurs effectifs, le nombre d'emplois créés par chacune des entreprises depuis son installation et le différentiel de taxe professionnel généré, ne sont pas suivis par le Conseil général. A cet égard, la création envisagée par la Chambre de commerce et d'industrie du Var

d'un " observatoire du foncier à vocation économique " ne saurait dispenser le département d'évaluer la pertinence de ses interventions dans ce domaine.

Fin 2004, sur les quelque 1 615 hectares déjà aménagés dans le Var, avec ou sans l'aide du Conseil général, 150, soit 9,3 % restaient disponibles, parfois de nombreuses années après leur mise sur le marché.

Ces éléments plaident pour une rationalisation de l'aide apportée par le Conseil général à l'aménagement de zones d'activités, en cohérence avec la " stratégie régionale " en cours d'élaboration au niveau de la région.

VI. LES SUBVENTIONS AU SECTEUR ASSOCIATIF

6.1) Une masse financière en expansion

En 2003, le Conseil général a subventionné quelque 2 172 associations, pour un montant total de 59 802 010 euros, (soit une augmentation de près de 10 points hors d'inflation par rapport à 2002).

Le secteur associatif a ainsi bénéficié de près de 12,6 % du total des dépenses réelles de fonctionnement du Conseil général.

Les subventions les plus importantes bénéficient à de grandes associations intervenant dans la mise en oeuvre des politiques départementales, notamment en matière d'insertion sociale et, plus généralement, d'aide à la personne, sans pour autant que les autres associations apparaissent négligées.

En 2003, 30 % du total des subventions au secteur associatif sont allés à 5 associations : l'office départemental d'éducation et de loisirs (ODEL), le comité départemental du tourisme (CDT), le centre départemental pour l'insertion Sociale (CEDIS), le mouvement PACT ARIM (habitat) et l'institut varois de formation et d'animation (IVFA) ; un peu plus de 50% à 19 associations et quelque 85 % à environ 300 associations, les autres (un peu plus de 1850) recevant le solde, soit 15%.

6.2 L'Office départemental d'éducation et de loisirs (ODEL Var)

L'association la plus subventionnée, en montant absolu, par le Conseil général est l'Office départemental d'éducation et de loisirs (ODEL Var).

L'ODEL Var, au sein duquel les principaux organismes oeuvrant dans le domaine de l'éducation populaire sont représentés, a pris le relais d'une structure para-scolaire créée en 1948. Elle organise des classes transplantées (classes de neige et classes vertes), des séjours en centres

de vacances et centres aérés, l'accueil de groupes en centres permanents, l'accueil en centre de handicapés, diverses actions en faveur de la jeunesse, dont l'animation du centre départemental d'information jeunesse.

L'association jouit d'une autonomie de principe vis-à-vis du Conseil général. Celui-ci, membre de droit, au même titre que l'Association des maires du Var, et surtout principal financeur, exerce toutefois une influence importante sur la vie de la structure.

La présidence de l'ODEL est assurée par un conseiller général. Le département, sans être majoritaire, détient 3 des 7 sièges du bureau, auprès duquel le directeur des sports, de la jeunesse et de l'éducation du Conseil général jouit du statut d'invité permanent. Le siège de l'association est hébergé dans l'annexe dracénoise du Conseil général, qui met en outre sept vastes propriétés sur lesquelles ont été édifiés des centres de vacances à la disposition de l'association. Par ailleurs, les activités organisées par l'ODEL Var le sont toutes dans le cadre de conventions passées avec le Conseil général du Var, à l'exception des actions d'accueil d'enfants dans les écoles communales pendant les vacances scolaires (" centres de loisirs sans hébergement "), réglés par des conventions et parfois des marchés passés avec les communes intéressées

Selon le commissaire aux comptes de l'ODEL, l'aide directe du département s'est élevée en 2004 à 7 627 334 euros (y compris la rémunération des 2 agents mis à disposition), contre 6 510 442 euros en 2002, soit une augmentation de plus de 17% en 2 ans). Les dépenses de l'ODEL ont été ainsi financées par le Conseil général à la hauteur de 50,9% en 2004, contre 47,4 % en 2002, le solde étant pris en charge par les familles et les mairies.

L'accroissement de la contribution financière du département est à mettre en regard de la stabilité du nombre de journées de séjour réalisées par l'ODEL (176 187 en 2004, après un pic à 189 749 en 2001) et de l'augmentation des charges salariales de l'association (+ 26% hors charges entre 2001 et 2004), phénomènes auxquels le Conseil général ne devrait manquer de porter attention.

La Chambre note qu'un examen des activités de l'association au regard des dispositions de la loi du 29 janvier 1993 dite loi Sapin relative aux conditions de renouvellement des délégations de service public a été demandé à un cabinet d'avocats par le Conseil général et que ce dernier n'exclut pas d'étudier l'opportunité de créer un établissement public administratif départemental pour prendre en charge les activités d'intérêt général poursuivies jusqu'à présent par l'ODEL Var. Sans porter de jugement sur l'opportunité d'une telle démarche, elle souligne l'importance pour le Conseil général de bien peser les conséquences financières de chacune des solutions envisagées.

6.3 Le contrôle de l'utilisation des subventions

6.3.1.) Un respect surtout formel des règles de conventionnement

L'obligation de conventionnement préalable instituée par loi n° 2000-321 du

12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pour les subventions supérieures ou égales à 23 000 euros est satisfaite de manière surtout formelle.

Rédigées souvent dans des termes très généraux, les conventions ne comportent actuellement presque jamais d'engagement sur des objectifs chiffrés et un calendrier de réalisation, ce qui, le moment venu, atténue singulièrement la portée du contrôle de leur exécution. Elles ne prévoient qu'exceptionnellement la transmission d'un compte-rendu d'exécution de la subvention, alors qu'une telle transmission devrait être la règle. Au demeurant, la violation de cette obligation conventionnelle n'est jamais sanctionnée, et la clause d'évaluation facultative insérée dans certaines convention semble avoir une portée essentiellement théorique.

6.3.2) Des audits dont le suivi n'est pas toujours assuré

La Chambre perçoit comme un élément de progrès la mise en place, à partir de 2001, d'une " mission de contrôle de gestion externe " (MCGE), rattachée au directeur général des services.

Cette mission a pour objet principal d'assurer d'une part, la centralisation et l'enregistrement des demandes de subventions formées par les structures de droit privé

(4 181 dossiers en 2004) d'autre part, l'examen et la publication des comptes des associations les plus subventionnés par le département (environ 180), des sociétés d'économie mixte dans lesquelles celui-ci détient une participation (15), des organismes de garantie (45) ainsi que de certains syndicats mixtes (7). Elle peut aussi déclencher des audits des organismes subventionnés, qui sont confiés à des prestataires extérieurs. Toutefois, le contrôle de l'emploi des subventions et, en premier lieu, celui des comptes rendus d'activité présentés par les bénéficiaires relèvent des services concernés et non de la MCGE.

Si la Chambre prend acte de l'augmentation récente du nombre des audits effectués à l'initiative de la MCGE, elle estime que, compte tenu du nombre d'organismes bénéficiant de subventions élevées, le Conseil général gagnerait à mettre en place un programme pluriannuel d'audit, de manière à identifier en temps utile les situations éventuellement porteuses de risques pour la collectivité.

Par ailleurs, certains audits réalisés à la demande de l'exécutif départemental, comme l'audit réalisé en 1999 sur la gestion du Rugby Club de Toulon, ou portés à sa connaissance, comme en 2004 pour le Hyères Toulon Var Basket Club, ne sont pas communiqués à l'assemblée délibérante ni à sa commission spécialisée, ce qui permettrait pourtant au département, sans s'immiscer dans le fonctionnement de ces clubs, de vérifier la régularisation des dysfonctionnements relevés (pour le RCT au niveau de la sécurisation des recettes) et d'exiger

conventionnellement le respect de certaines règles de gestion pour l'octroi de ses concours financiers (5,6 millions d'euros versés au RCT de 1998 à 2003, 2,3 millions d'euros versés au HTDB pour les trois dernières saisons.)

6.3.3) " Vétérinaires pour tous 83 "

A contrario, certains audits pour être tardifs peuvent conduire le département à reconsidérer sa relation avec une association.

De 1994 à 2004, le Conseil général a ainsi assuré le financement à 95 % d'un groupement de professionnels libéraux " Vétérinaires pour tous 83 " en lui versant, en dix ans, 1,57 millions d'euros de subventions.

Cette association, qui a pu fédérer jusqu'à 73 % des vétérinaires varois, avait pour objet d'une part, de faire assurer les soins aux animaux appartenant aux personnes démunis, et, d'autre part, d'organiser des campagnes de stérilisation des " populations félines libres ".

Le département a insuffisamment contrôlé les conditions dans lesquelles l'association prenait en charge 70 % des honoraires librement fixés par les vétérinaires libéraux intervenant au profit des personnes démunis, dans le cadre de ce qui apparaît rétrospectivement comme un ingénieux système de sécurité sociale animale, jusqu'à ce qu'un audit le conduise en 2004 à cesser de subventionner cette association, qui a surtout profité à quelques vétérinaires entrepreneurs.

La Chambre prend acte de l'intention du Conseil général de redéployer les crédits précédemment octroyés à " VPT 83 " au profit d'autres intervenants du secteur de la protection animale. Elle souligne l'intérêt pour le département d'envisager ce redéploiement en liaison avec le comité départemental de protection animale (article R.214 nouveau du Code rural)

6.4) Les crédits d'animation : le besoin d'une nouvelle délibération

Par délibération du 11 décembre 1992, la commission permanente du Conseil général a reçu délégation pour accorder des subventions exceptionnelles à des associations ou manifestations d'animation ou d'intérêt local. Pour chacun des dix bassins de développement définis dans le cadre du schéma départemental d'orientation et d'aménagement alors en vigueur, il a été prévu une enveloppe de crédits uniformément fixée à 300 000 F (45 734 euros), répartie sur proposition des 23 vice-présidents et conseillers généraux " responsables de bassin ".

Ce système de répartition, qui ne tenait pas compte des différences de peuplement et de dynamisme entre bassins de développement, a été assez rapidement remplacé par un système de répartition sur une base cantonale. Le principe de l'enveloppe unique a été abandonné pour mieux tenir compte des besoins locaux, sans toutefois que cette évolution, au demeurant logique, ait été actée par une nouvelle délibération de principe.

La dépense, si elle a crû rapidement de 1995 à 2001 avant de se stabiliser, reste à un niveau qui n'appelle pas de remarque - 0,51 millions d'euros en 1995 ; 1,3 millions d'euros en 2003 - soit sensiblement à celui des frais de relations publiques du Conseil général.

Certains cantons mobilisent toutefois une part des crédits d'animation sans rapport avec leur poids relatif dans la population du département. Par exemple, en moyenne, de 1995 à 1999, un tiers des crédits d'animation, puis, de 2000 à 2002, un cinquième, ont été répartis au titre du canton de Besse (9,1% en 2004), la part du canton de Saint-Maximin étant quant à elle passée de 2 à 7,3% au cours de la période sous revue.

Cette caractéristique, certes justifiée au regard du rôle politique dévolu au président du Conseil général, confirme la nécessité d'une délibération de principe entérinant l'évolution constatée du dispositif et clarifiant les règles de répartition de l'enveloppe.

VII. LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DU CONSEIL GENERAL

7.1) Le doublement des interventions économiques

Prises dans leur globalité, les interventions économiques du Conseil général du Var ont plus que doublé entre 1996 et 2003, passant de 15,36 millions d'euros à 31,65 millions d'euros en 2003. Le sous-ensemble constitué par les interventions socio-économiques a quadruplé au cours de la même période, passant de 2,77 millions d'euros à 14,89 millions d'euros .

L'effet propre de cette politique est difficilement perceptible, notamment en matière d'emploi. Le taux de chômage dans le Var reste supérieur à la moyenne régionale, elle-même supérieure à la moyenne nationale.

Malgré le dynamisme de la création d'entreprises, le tissu économique varois demeure essentiellement composé de très petites entreprises de services d'autant plus fragiles qu'elles sont sous capitalisées. Hormis le secteur touristique, les principaux employeurs restent les administrations publiques (27% des actifs) et les services à la personne (10%). Les activités industrielles sont sous représentées (-2,1 par rapport à la moyenne régionale ; - 9 points par rapport à la moyenne nationale).

Le soutien apporté à la création à la zone d'activités ne suffit pas, bien entendu, à provoquer à lui seul l'implantation de nouvelles entreprises, en l'absence d'atouts distinctifs clairement identifiés, notamment au niveau de l'offre de qualifications.

Par ailleurs, le doublement des aides ne semble pas avoir d'incidences notables sur la localisation des activités économiques. Il n'a pas davantage fixé les actifs dans le Var, toujours plus nombreux à céder à l'attractivité de l'agglomération marseillaise et de l'agglomération Antibes-Cannes-

Grasse, tout en conservant leur résidence dans le Var.

Le Conseil général ne dispose pas encore d'outils permettant de porter un jugement en termes de coût, de qualité du service rendu et d'impact socio-économique sur ses interventions, notamment en faveur des entreprises et des associations à vocation économique.

La direction de l'action économique, du développement et de l'aménagement du territoire n'a à ce jour jamais réalisé ou fait réaliser de rapport portant évaluation d'ensemble des interventions économiques mises en place par le Conseil général, notamment en faveur du tourisme, des hautes technologies ou de l'agriculture.

En 2004 a été lancé, pour la première fois, un appel d'offres de prestations intellectuelles en vue d'évaluer le dispositif Plan Export, créé en 1997 sous l'égide du Conseil économique varois, mais cette évaluation n'est pas étendue à l'ensemble des aides départementales à l'export.

Il n'existe, par ailleurs, aucun rapport d'exécution des plans-programmes pluriannuels de développement économique adoptés par le Conseil général (plan programme de développement économique adopté en 1995 pour les années 1996 à 2000 ; plan-programme de développement économique et et plan septennal pour l'agriculture adoptés en 2000 pour les années 2000 à 2006), sans que les " plans d'actions annuels " distribués aux élus et aux relais d'opinion, généralement muets sur les dépenses engagées et mandatées et sur l'efficacité socio-économique des interventions, puissent en tenir lieu.

Par ailleurs, au moment où le Conseil général annonce la territorialisation de ses politiques, il peut être constaté l'absence de suivi des interventions au niveau des cinq grands " pays " définis dans le cadre de la préparation du contrat de Plan 2000-2006, qui constituent pourtant le cadre territorial de référence de la politique départementale de développement économique et d'aménagement du territoire (Haut Pays du Verdon, Pays du Centre Ouest-Sainte Baume, Pays de l'Est varois, Pays du littoral varois et de l'agglomération toulonnaise).

Le Conseil général du Var devrait s'attacher à produire, au-delà des annexes budgétaires, des documents susceptibles de pallier l'opacité des données comptables et de permettre aux élus, appelés à se prononcer au coup par coup sur des demandes de subventions, ainsi qu'aux publics intéressés, d'acquiescer une vision claire et synthétique de l'évolution de l'importance, des modalités et des bénéficiaires de son engagement en faveur du développement local.

Une clarification apparaît d'autant plus nécessaire que le cadre juridique des interventions économiques des collectivités territoriales, longtemps resté stable, a évolué ces dernières années, surtout à partir de 1998, vers une plus grande complexité. La loi

n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, en mettant les départements dans l'obligation de communiquer à la Région, avant le 30 mars de chaque année "

toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en oeuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente ", constitue, à cet égard, une puissante incitation.

7.2) La politique départementale de développement touristique

Le secteur du tourisme occupe une place centrale dans l'économie varoise. Il emploie, selon la Chambre de commerce et d'industrie du Var, près de 15 000 salariés permanents, soit plus de 10 % des actifs, et jusqu'à 24 000 personnes en haute saison. Le Comité départemental du tourisme fait état, quant à lui, de 28 000 emplois directs et 42 000 emplois indirects ou induits.

Le Conseil général finance un ensemble diversifié d'aides au tourisme, qui en fait le secteur économique de loin le plus aidé par le département (7 363 059 euros en 2003). Son action vise à la fidélisation, mais aussi au rééquilibrage saisonnier et géographique des flux touristiques.

La préparation et la mise en oeuvre de la politique départementale de développement touristique sont déléguées par le Conseil général au Comité départemental du tourisme. Celui-ci a reçu en cumul, de 1995 à 2004, 36,49 millions d'euros de subventions de fonctionnement. Les Logis de France, les Gîtes de France et l'Union départementale des offices de tourisme et des syndicats d'initiative bénéficient également de subventions départementales importantes.

S'il n'y a pas eu, à ce jour, d'évaluation globale des interventions du département en faveur du développement touristique, celui-ci a engagé en 2004 une campagne d'audit de ses quatre principaux partenaires. Les résultats de ces travaux l'ont conduit à réviser à la baisse son niveau d'intervention (5,29 millions d'euros au budget 2005, contre 5,96 millions d'euros en 2004 et 5 millions d'euros prévus en 2006) et à demander à ces organismes, notamment au Comité départemental du tourisme, invité à servir de véritable observatoire départemental du tourisme, d'améliorer la lisibilité de leur action. Le département indique, par ailleurs, travailler à la réactualisation du schéma départemental de développement touristique de 1991, en intégrant la nouvelle organisation territoriale par " pays ", ce qui permettra de situer la responsabilité propre des organismes locaux de promotion touristique (Provence verte, Provence d'azur).

La Chambre relève la mise en place, en 1996, sans concertation avec la Région, d'un " dispositif départemental d'aide au développement qualitatif des hébergements touristiques marchands du secteur privé". Modifié à la marge en 2003, celui-ci est destiné à aider " l'amélioration des établissements situés en milieu rural ou sur une zone éligible aux aides attribuées par l'Europe dans le cadre du programme Objectif II ". L'efficacité de ce dispositif, qui a coûté 1,5 millions d'euros de 1996 à 2004, est difficile à appréhender, le Conseil général n'étant pas en mesure d'indiquer s'il a eu un effet significatif sur la fréquentation et les résultats des établissements concernés. Selon le département, cette aide aurait stimulé l'investissement des acteurs privés (8,39 euros investis pour un euro d'aide en 2004) et permis la création ou le maintien, entre 2000 et 2003, de 45 emplois en contrat à durée indéterminée. Si tel est bien le cas, le coût moyen de l'emploi créé ou maintenu s'élèverait pour la collectivité à 21 187 euros (138 977 F).

7.3) La réhabilitation de l'Abbaye de la Celle

Le Conseil général du Var s'est engagé, peu avant le début de la période sous revue, dans la réhabilitation patrimoniale et touristique de l'abbaye de la Celle, monument historique classé situé dans le canton de Brignoles.

Il a ainsi acquis en 1992, au prix de 7,69 MF, soit 1,17 millions d'euros, les bâtiments conventuels de l'abbaye (à l'exception de l'église) et le parc y attenant (2318 m² de bâti, sur une emprise foncière de 13 515 m²). L'intention du département était d'y recréer " un pôle hôtelier de prestige ", l'hôtellerie conventuelle ayant hébergé, après la deuxième guerre mondiale, un établissement de luxe acculé à la fermeture postérieurement à l'ouverture de la liaison autoroutière Marseille-Aix-Nice.

En 1993, le département a décidé de lancer conjointement deux opérations : les travaux de confortement et de restauration de la partie médiévale de l'abbaye et la rénovation de l'ancienne hôtellerie, destinée, dès cette date, à être donnée à bail à " un professionnel varois de grande renommée ".

Au terme d'une consultation organisée en 1994, une société de renom a été choisie pour exploiter l'hôtellerie sous la forme d'une auberge provençale quatre étoiles. Un bail de

9 ans a été conclu en mai 1997 en vue d'une ouverture pour Pâques 1999, pour un loyer annuel révisable de 88 846,95 euros, à mettre en regard d'un coût total de l'opération s'élevant à quelque 4,24 millions d'euros.

Comme il est fréquent, le chantier de rénovation de l'hôtellerie a duré beaucoup plus longtemps que prévu et l'ouverture de l'établissement n'a pu avoir lieu qu'en décembre 1999, ce qui a légitimement entraîné une révision à la baisse du loyer annuel.

Toutefois, la société exploitante a excipé de malfaçons perturbant l'exploitation pour ne payer, depuis l'ouverture, aucun loyer, en se fondant sur le fait que le département n'aurait pas entrepris toutes les diligences nécessaires pour faire cesser les désordres constatés à l'ouverture.

La situation de l'activité hôtelière est de fait compliquée par la poursuite des travaux de réhabilitation de la partie médiévale, impliquant des nuisances pour la clientèle de l'hôtellerie.

L'arriéré de loyers est supérieur à 500 000 euros fin 2005, le loyer annuel ayant été révisé à 110 356 euros. Trois commandements de payer ont été adressés en 2004 par le payeur départemental et la garantie en première demande engagée vis-à-vis des gérants en janvier 2005. Mais la société exploitante ayant fait opposition devant le Tribunal de grande instance de Draguignan, la procédure de recouvrement des sommes dues est bloquée jusqu'à l'issue de la

procédure judiciaire, ce qui permet de prévoir un alourdissement de l'arriéré.

Face à cette situation de blocage née d'une mauvaise évaluation de la durée, voire de problèmes d'exécution, des travaux réalisés sur l'hôtellerie et l'abbaye, la Chambre estime qu'il serait de l'intérêt mutuel de la collectivité et de la société exploitante de rechercher les termes d'une transaction, de nature à éviter le désengagement de l'exploitant, qui entraînerait la perte d'une trentaine d'emplois en Centre Var ainsi qu'une perte financière et un préjudice d'image pour le Conseil général.

VIII. LES INTERVENTIONS AGRICOLES DU CONSEIL GENERAL

8.1) Un soutien réel au monde agricole

La loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999, la loi n° 2001-607 d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 et la loi n° 99-533 pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, enfin la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ont réaffirmé le principe du rôle essentiel des collectivités locales dans le domaine de l'agriculture, de l'aménagement de la forêt et du développement des territoires ruraux en partenariat avec l'Etat.

Les départements peuvent accorder des aides indirectes aux entreprises agricoles. Ils peuvent ainsi intervenir en accompagnement des aides directes de la région. Des actions de politique agricole peuvent aussi être entreprises par les départements dans le cadre de conventions conclues par elles avec l'Etat et fixant les modalités de l'aide qu'ils consentent à accorder.

Le Conseil général du Var a adopté en 2000 un plan septennal 2000-2006 pour l'agriculture, en concertation avec les organisations professionnelles. Il a consacré à l'agriculture en 2002 (dernière année pour laquelle des comparaisons avec les autres départements sont disponibles) 7,8 millions d'euros, soit 2 % de ses dépenses réelles, hors dépenses de personnel et de structure et 7,2 % de la masse des dépenses sur laquelle le département dispose d'une réelle marge d'action. Il se plaçait ainsi en première position parmi les départements de la région PACA et à la septième position parmi les départements français. Ce volume d'aide est à rapprocher du poids des agriculteurs (exploitants et salariés) dans la population active varoise : 3,5%, mais aussi du revenu net des entreprises agricoles (toujours supérieur à 200 millions d'euros par an au cours de la période sous revue).

8.2) La régularisation du dispositif d'aide à l'agriculture

Au cours de la première moitié de la période sous contrôle le dispositif départemental d'aide à l'agriculture s'est caractérisé par une organisation et un mode de fonctionnement irréguliers.

Jusqu'en 1999, des aides directes ont emprunté un support juridique inapproprié, sous la forme

d'une structure de droit privé, le Comité départemental d'encouragement à l'agriculture (CDEA). Ce " syndicat professionnel " où le Conseil Général siégeait a servi de relais au Conseil général pour le financement de plans de développement par filières, définis en liaison avec les organisations professionnelles intéressées. Ces financements ont été servis en infraction aux règles nationales et européennes, aucune convention n'ayant été passée entre le département et le CDEA, ni entre l'Etat et le département, et, surtout, les taux d'intervention n'ayant pas toujours respecté pas les limites fixées par la Communauté européenne. De plus, une certaine opacité a entouré les décisions de répartition prises par le CDEA (8,5 millions d'euros de 1995 à 2000), non soumises à l'approbation de l'Assemblée départementale.

Les risques inhérents à ce mode de gestion ont été reconnus en 1997 par le service de contrôle de gestion du département, ce qui a déterminé un réel effort de régularisation à partir de l'été 1998.

Le CDEA a été transformé en association loi 1901 en juillet 1999 et pris le nom de Comité de valorisation agricole et rurale (COVAR). La nouvelle structure a été cantonnée à un rôle d'instruction des demandes de subvention et de promotion des produits agricoles varois. Les relations entre le COVAR et le Conseil général ont été encadrées par des conventions spécifiques. Par ailleurs, la fin de l'année 2000 a vu la mise en conformité du dispositif varois d'aides directes avec la réglementation encadrant les interventions économiques. Un avenant " agriculture " à la convention spécifique d'application du Contrat de plan Etat-Région 2000-2006 a été signé. A partir du 1er janvier 2001, le Conseil général s'est limité à compléter des régimes d'aides existants déjà notifiés à la Commission européenne par l'Etat ou la Région, sans notifier lui-même de régimes d'aides ou d'aides individuelles, et les taux d'intervention ont été abaissés pour les rendre compatibles avec les règles européennes. Les aides qui n'étaient pas prévues par le Contrat de Plan Etat-Région (plan élevage, plan agriculture en milieu forestier, plan apicole, plan céréales) ont été abandonnées. Au total, le COVAR a géré sur 5 ans 6,3 millions d'euros (41,34MF) de fonds départementaux.

La Chambre prend acte du fait que le souci de parachever la régularisation du dispositif départemental a conduit le Conseil général à internaliser, à compter du

1er janvier 2005, les missions précédemment dévolues au COVAR. Le nouveau service agricole départemental, dirigé par l'ancien directeur du COVAR, est rattaché à la direction de l'action économique, du développement et de l'aménagement du territoire.

Le Conseil général gagnerait à tirer parti de cette circonstance pour procéder à une mise à plat de ses interventions agricoles et renforcer la coordination entre les différents services intervenant en secteur rural (DAEDATT, DEER, etc). L'introduction de critères ou de lignes directrices prenant compte les caractéristiques économiques et techniques des exploitations pour l'attribution des aides serait bienvenue, de même qu'une évaluation globale du dispositif d'interventions agricoles, mis en place en vertu d'une compétence facultative de la collectivité.

8.3) Les aides à la viticulture

Le Conseil général du Var a prévu un ensemble diversifié d'aides directes aux exploitations agricoles et aux activités d'aval. Son soutien va surtout à la viticulture, dont les surfaces plantées ont diminué de 25% entre 1980 et 2000, et à l'horticulture : ces deux activités représentent à elles seules plus de 70% des effectifs et de 80% de la marge brute du secteur agricole varois.

L'intervention du département en faveur de la viticulture (plus de 50% de la marge brute du secteur agricole varois et plus de 50% des exploitations agricoles du département), a eu tendance à diminuer ces dernières années (212 788 euros en 2004, contre 588 529 euros en 2001). Elle passe aujourd'hui par trois séries d'aides directes.

Les aides aux investissements de vinification et de dépollution des coopératives viticoles, en complément de l'Etat, de la région et de l'Union européenne, sont accordées à presque toutes les coopératives qui en font la demande, alors que selon la Chambre d'agriculture du Var, " le modèle coopératif de base ralentit l'ajustement de l'offre aux tendances du marché sur plusieurs plans " notamment " en renforçant une agriculture à temps partiel et le maintien de viticulteurs rentiers et âgés, souvent peu intéressés par l'investissement qualitatif à long terme ". Le soutien indifférencié apporté par le département aux coopératives viticoles peut donc avoir pour effet de permettre à des coopératives qui auraient plutôt intérêt à s'engager dans des démarches de restructuration ou de regroupement de repousser le moment où des décisions devront être prises. Le Conseil général pourrait à cet égard jouer un rôle incitatif, en définissant des critères d'intervention appropriés.

Des aides similaires sont prévues en faveur des " caves particulières " viticoles (autrement dit, les domaines viticoles) en complément de la région. Des dispositions nationales prévoient en effet que les caves particulières peuvent être également aidées sous réserve que le prix à l'hectolitre produit ne dépasse pas un plafond, fixé actuellement à

125 euros/hl. Ce niveau de cours " administré " explique que des domaines en zone AOC Bandol aient pu légalement bénéficier de l'appui financier du département jusqu'en 2003. Comme les coopératives, les propriétaires de domaines viticoles sont aidés par le Conseil général de manière quasi-systématique, sans prise en considération de leur situation économique et des projets poursuivis par les bénéficiaires, qui s'inscrivent parfois dans des logiques spéculatives ou fiscales. La encore, la définition de critères d'intervention, sur la base de données économiques et techniques serait indiquée.

Enfin, des aides sont prévues pour l'aménagement des abords et signalisation des caveaux de vente (caves coopératives et particulières), en complément de la Région.

Au total, ces aides, qui représentent au demeurant un montant global très modeste par rapport au

chiffre d'affaires du secteur, contribuent à la bonne tenue de la viticulture varoise à l'exportation, sans cependant jouer un rôle déterminant, le succès des vins varois s'expliquant essentiellement par l'adaptation des producteurs à la demande européenne.

8.4) Le soutien financier apporté à la Chambre d'agriculture du Var

La Chambre d'agriculture du Var connaît, du fait notamment de la coûteuse création du Centre du vin rosé de Vidauban et de la baisse des dotations de l'ANDA-ADAR, des déficits récurrents. Le Conseil général a approuvé, en juillet 2002, une convention de partenariat d'une durée de trois ans avec la Chambre d'agriculture, pour un montant annuel de 835 500 euros, soit un total de 2 506 500 euros. Les sommes ainsi attribuées par le Conseil général le sont pour des missions formulées en termes si généraux (" développement de la compétence des entreprises ", " accompagnement des évolutions technologiques ", " gestion des actions de qualité ", etc...), qu'il sera bien difficile, le moment venu, d'en contrôler l'exécution. L'aide du département apparaît ainsi plus comme un soutien général aux activités de la Chambre d'agriculture, bien à la charge du contribuable départemental et non du monde agricole, que comme le support à une activité bien définie dans le domaine agricole.

8.5) L'application des lois récentes

A l'heure actuelle, Le Var est l'un des rares départements français, en dehors des départements de la couronne parisienne, où la superficie urbanisée dépasse la surface agricole utilisée.

Soumis à une forte pression démographique et touristique qui a cessé depuis longtemps de se limiter à la seule bande côtière, ainsi qu'en attestent les résultats des deux derniers recensements, il connaît une urbanisation accélérée(3) et les zones d'activités s'y multiplient. Comme dans d'autres départements du littoral français, la vente de terres agricoles à des promoteurs ou à des aménageurs est l'une des principales causes du recul de la surface agricole utilisée varoise et l'augmentation continue des prix du foncier réduit la capacité des agriculteurs varois à transmettre leurs exploitations.

Le Conseil général a mis en place, en 1993, une aide aux communes dite " politique foncière anticipatrice " destinée à faciliter les projets d'acquisitions foncières des communes destinées à constituer des réserves foncières pour des opérations d'urbanisme à venir, non définies au moment de l'acquisition, mais rien a été prévu, en revanche, en matière d'accès des agriculteurs au foncier agricole.

Le département utilise les ressources de la taxe sur les espaces naturels sensibles pour acquérir des zones naturelles à protéger (6000 hectares au total sont ainsi entrés jusqu'à ce jour dans le patrimoine départemental). Rien ne s'oppose, sur le principe, à ce que, sans préjudice du droit d'accès du public, des parcelles soient affectées à des agriculteurs, sous réserve que les intéressés, sans disposer d'un droit réel sur les terrains concernés, jouissent d'un minimum de

garanties quant à la pérennité de l'utilisation des surfaces concédées et que le programme d'exploitation soit conforme à la vocation des espaces naturels sensibles. Le département a exploré cette possibilité en mettant en culture biologique certains de ces espaces.

Il s'agit d'expériences intéressantes mais non d'une véritable politique d'aide à l'accès au foncier agricole.

Au demeurant, le Conseil général n'a pas sollicité une révision du Contrat de Plan Etat-Région en vue de pouvoir intervenir dans ce domaine. Il semble que la profession agricole ne voue pas d'intérêt réel à la définition d'une politique claire dans ce domaine, dans la mesure où la vente des terres représente une issue financièrement attractive pour les agriculteurs vieillissants. Par ailleurs, le département tire de l'évolution du marché immobilier des recettes fiscales importantes par le biais des droits de mutation (le prix moyen des terres agricoles est, dans le Var, quatre fois supérieur à la moyenne nationale : fin 2004, 18 370 euros par hectare contre 4 490 euros, soit 120 500 F par hectare contre 29 452,50 F, ce qui s'explique plus par la pression foncière que par la rentabilité des cultures.)

En l'absence de mesures correctrices, la prolongation des tendances actuelles la quasi-disparition des activités agricoles dans les communes littorales à l'horizon de 15 ans et une extension du mitage avec des conséquences sur le capital touristique du département, peuvent être envisagées.

Les documents réglementaires en vigueur sont le plus souvent vieux de plusieurs années et n'ont pas de logique collective. Il se trouve que la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a délégué l'aménagement foncier aux Conseils généraux et que, dans ce cadre, les départements se sont vus explicitement confier la charge de sauvegarder des espaces agricoles.

L'article 73 de cette loi introduit ainsi dans le code de l'urbanisme, un chapitre relatif à la protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains qui autorise le département à créer des " périmètres d'intervention " au sein desquels il peut acquérir s'il le souhaite des terrains agricoles, et bénéficie, avec les SAFER, d'un droit de préemption.

Le président,

Bertrand SCHWERER

(1) 3 : année précédant la création de la Prestation spéciale dépendance et correspondant au dernier compte administratif disponible lors de l'instruction.

(2) Les soldes intermédiaires de gestion et les flux de la section d'investissement ont été retraités pour tenir compte des opérations sur emprunts assortis d'options de tirages sur ligne de trésorerie

à moins de 12 mois, qui relèvent plus de la gestion de la trésorerie que du financement de la section d'investissement ainsi que des remboursements anticipés d'emprunts qui affectent le calcul du besoin de financement.

(3) 9000 nouveaux logements autorisés par an, dont 2 500 résidences secondaires.

Réponse de l'ordonnateur:

[PAO01030601.pdf](#)