



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT (Hautes-Pyrénées)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
1. PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE	12
1.1. Le département des Hautes-Pyrénées	12
1.2. Le transfert des compétences afférentes aux transports	13
1.3. La gouvernance.....	14
1.3.1. Les délégations.....	14
1.3.2. Un nombre de vice-présidents au-delà des seuils	14
1.3.3. La prévention des risques de conflits d'intérêts.....	15
2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	17
2.1. Les principales données	17
2.1.1. Le rapport social unique et le document unique relatif à l'évaluation des risques professionnels	17
2.1.2. Temps de travail et absentéisme	18
2.2. Les effectifs	18
2.3. Évolution des rémunérations et contrôle de la paye	22
2.3.1. Le niveau des rémunérations	22
2.3.2. Le contrôle du système d'information sur les ressources humaines.....	24
2.4. Les composantes de la rémunération	25
2.4.1. Le maintien des avantages acquis relevant de l'article 111 de la loi du 16 janvier 1984	25
2.4.2. L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire : des données de liquidation incomplètes.....	25
2.4.3. L'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires	26
2.4.4. L'octroi de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise à des emplois aidés et à des vacataires	27
2.4.5. Le supplément familial de traitement : des contradictions dans les données de liquidation de la paye	28
2.5. Les avantages en nature et remboursements de frais liés à l'activité professionnelle	29
3. LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE	30
3.1. Le système d'information : des progrès inaboutis	30
3.2. Des procédures de passation des marchés publics bien suivies.....	31
3.3. Des déficiences marquées dans les procédures de réception et de clôture des opérations.....	31
3.3.1. Le périmètre et les conditions du contrôle.....	31
3.3.2. L'absence des pièces de réception et de décompte général définitif	32
3.3.3. Des marchés non soldés dans les délais réglementaires	32
3.4. Les marchés attribués à la Société louronnaise de travaux et de services	33
3.4.1. Les procédures de passation des marchés	34
3.4.2. L'organisation du déneigement et du déverglçage par le département.....	35

4. LA GESTION DES COLLÈGES ET L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT	39
4.1. Un département rural bien positionné dans les comparaisons nationales.....	39
4.2. Les enjeux territoriaux de l'accès au collège.....	41
4.3. L'investissement du département : des orientations stratégiques à préciser	42
4.4. La participation du département aux dépenses de fonctionnement des collèges.....	43
4.4.1. Les charges et produits de gestion : une augmentation continue supérieure à celles du budget général	43
4.4.2. Une dotation annuelle de fonctionnement aux collèges publics dans la moyenne des départements ruraux	44
4.4.3. Une dotation annuelle équilibrée attribuée aux collèges privés.....	45
4.5. La gestion des agents territoriaux techniques des établissements d'enseignement.	46
4.5.1. Les effectifs-cibles sont atteints.....	47
4.5.2. La gestion des absences, un enjeu pour l'amélioration du service rendu	48
4.6. La restauration scolaire : les améliorations envisagées	49
4.6.1. Le cadre légal et les objectifs des lois EGALIM et « climat et résilience »	49
4.6.2. « Bien manger au collège ».....	50
4.6.3. Des tarifs dans les moyennes et une fréquentation globalement satisfaisante	51
4.6.4. Les actions en cours contre le gaspillage alimentaire mais une information nutritionnelle encore insuffisante.....	52
4.6.5. La sécurité alimentaire	53
4.7. L'accès au numérique : un déploiement volontariste mais des freins à l'utilisation des outils	53
5. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE	56
5.1. La restructuration de la chaîne budgétaire et comptable	56
5.2. Le respect du principe de sincérité des comptes.....	57
5.2.1. Les actifs immobilisés.....	57
5.2.2. La valorisation des travaux en régie : des méthodes d'évaluation à réviser	57
5.3. Le respect du principe de prudence	58
5.3.1. Les amortissements	58
5.3.2. Les provisions	60
5.3.3. L'impact des annulations de titres et des admissions en non-valeur sur le résultat.....	62
5.4. Le respect du principe d'indépendance des exercices	62
5.4.1. Le rattachement des charges et des produits.....	62
5.4.2. Les restes à réaliser	62
5.5. Les flux financiers avec les budgets annexes	64
5.5.1. Le défaut d'application de la norme M22 pour le budget « maison départementale de l'enfance et de la famille ».....	64
5.5.2. L'affectation d'actifs.....	64
5.5.3. Les subventions de fonctionnement.....	65
5.6. La facturation des personnels mis à disposition	65
5.7. La gestion des cités scolaires	66
5.8. L'absence de comptabilité analytique	67
5.9. La qualité de l'information budgétaire	69

5.9.1. Les rapports d'orientation budgétaire et les prévisions budgétaires.....	69
5.9.2. La reprise des résultats et les ajustements budgétaires	69
5.9.3. La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement.....	70
6. LA SITUATION FINANCIÈRE	71
6.1. La formation de l'autofinancement	71
6.2. Les produits de gestion	73
6.3. Les charges courantes	74
6.3.1. Les aides à la personne	76
6.3.2. Les autres charges et les subventions de fonctionnement.....	77
6.3.3. Les charges courantes	77
6.4. Le financement des investissements.....	78
6.5. La situation bilancielle.....	79
6.5.1. L'endettement	79
6.5.2. Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.....	80
6.5.3. La trésorerie	81
ANNEXES.....	83
GLOSSAIRE.....	100
Réponses aux observations définitives.....	101

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion, pour les exercices 2016 et suivants, du département des Hautes-Pyrénées. Le contrôle a porté sur la gouvernance, sur la fiabilité de l'information comptable et budgétaire, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique ainsi que la gestion des collèges.

La gouvernance

La gouvernance du conseil départemental a connu des évolutions au cours de la période sous revue, parallèlement à la refonte de l'organisation administrative. Le nombre de vice-présidents a été revu à la baisse conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Les déclarations d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sont régulièrement actualisées et les risques de conflits d'intérêts font l'objet d'actions préventives. Les transferts de compétences intervenus dans le domaine des transports publics dont le département avait la charge jusqu'en 2019 ont été menés à bien sans heurts, en dépit de la grande complexité induite par les délégations de gestion temporaires.

La gestion des ressources humaines

Le département des Hautes-Pyrénées doit améliorer le rapport social unique qui, tel que produit en mars 2022, ne comporte pas toutes les informations prévues réglementairement. Le système d'information sur les ressources humaines comporte des lacunes qui compromettent, notamment, la fiabilité des conditions de liquidation de la paye. Des anomalies sont relevées dans l'attribution des heures supplémentaires, de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise ainsi que du supplément familial de traitement, qui mettent en jeu des montants significatifs.

Les effectifs sont globalement stables. Les rémunérations ont fortement progressé en raison des conditions dans lesquelles a été mis en place le nouveau régime indemnitaire, notamment dans les filières administrative et socio-éducative. Cependant, les niveaux atteints en fin de période sous revue sont proches des moyennes nationales. Si les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes, principalement en catégorie A d'encadrement supérieur sont relevés, ils ne traduisent pas pour autant une politique salariale moins favorable pour les femmes ; ils révèlent que les emplois fonctionnels les mieux rémunérés sont, proportionnellement, plus occupés par les hommes.

La gestion de la commande publique

Le service chargé de la commande publique dispose des moyens organisationnels et des compétences pour assurer des procédures de passation de qualité. Toutefois, des insuffisances sont constatées dans l'articulation du suivi des procédures de passation et de l'exécution des marchés publics, le système d'information n'étant pas en mesure de piloter l'ensemble des étapes de la mise en œuvre des procédures. Des irrégularités sont constatées dans les procédures de réception, notamment celles gérées par la direction des routes et de la mobilité. Certains marchés de travaux ne sont pas soldés dans les délais prévus par la réglementation et les décomptes généraux et définitifs ne sont pas systématiquement produits.

Le choix d'externaliser une partie des travaux de viabilité hivernale pour certaines localisations pyrénéennes repose davantage sur une logique de gestion de vallée que sur une analyse coûts/bénéfices convaincante, faute de données analytiques qui permettent d'apprécier les économies éventuellement réalisées par ce moyen. La stratégie suivie par le département a sensiblement fluctué au cours du temps et n'apparaît pas claire. Des études comparant les coûts complets des différents scénarios possibles pour l'exécution du service public devraient être réalisées.

La gestion des collèges

Le département a la charge de la gestion des collèges et de leurs personnels techniques (agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement). Il bénéficie d'une situation plutôt favorable au regard des indicateurs nationaux qui décrivent les caractéristiques des élèves du second degré.

La dépense moyenne par élève dans ce domaine est sensiblement inférieure à la moyenne nationale (1 315 € contre 1 720 € en 2019). Cependant, la prise en compte des données démographiques du département, qui se caractérise par un vieillissement marqué de sa population, conduit à sensiblement nuancer ce constat. La dotation globale de fonctionnement est dans la moyenne des départements ruraux. La répartition des dotations départementales s'établit, en moyenne, à 20 % pour l'enseignement privé et à 80 % pour l'enseignement public. Elle correspond à celle des effectifs d'élèves et peut donc être regardée comme équilibrée. Si la programmation des investissements fait l'objet d'un suivi attentif, les principes directeurs du département dans ce domaine devraient être formalisés dans un plan stratégique. Un plan d'actions pour la formation des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement permettant de réduire l'absentéisme de ces personnels devrait être envisagé.

Le département n'a pas mis en place tous les outils nécessaires pour apprécier si les objectifs des lois Egalim et « climat et résilience »¹ sont atteints. Toutefois des actions volontaristes ont été menées pour limiter le gaspillage alimentaire et développer des menus « faits maison » à partir de produits locaux ou bio.

Si le déploiement des outils numériques dans les collèges est globalement satisfaisant, en revanche, leur utilisation pédagogique serait à améliorer, ce qui passerait, notamment, par des actions de formation des enseignants, qui pourraient être menées en lien avec le rectorat de Toulouse, compétent en la matière.

La fiabilité des comptes et de l'information budgétaire

La tenue et la fiabilité des comptes doit être améliorée sur plusieurs points : absence d'inventaire physique du patrimoine et de délibérations sur les provisions et de provisions pour risques et charges. L'intégration des immobilisations de bâtiments scolaires, la valorisation des travaux en régie ainsi que la gestion comptable des personnels mis à disposition seraient aussi à régulariser.

Comme dans son dernier rapport de janvier 2017, la chambre relève que les restes à réaliser doivent être inscrits avec une plus grande sincérité.

¹ Lois pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et pour une alimentation saine, durable et accessible à tous et portant lutte contre le dérèglement climatique.

Le budget annexe de la maison départementale de l'enfance et de la famille ne décrit que très imparfaitement la réalité de l'activité économique de cet établissement. Or, contrairement à l'instruction comptable M22, applicable depuis 2018 à tous les établissements sociaux et médicaux-sociaux, le budget principal continue à prendre en charge de nombreuses dépenses et recettes de ce budget annexe.

D'une manière générale, la mise en place d'une comptabilité analytique serait de nature à apporter au département une meilleure connaissance des coûts des prestations qu'il propose, notamment en matière de restauration scolaire.

La situation financière

Le département a consolidé sa situation financière au cours de la période sous revue, en réduisant son endettement. La capacité de désendettement s'est continûment améliorée depuis 2017, le département pouvant rembourser la dette du budget principal en y consacrant 1,6 année de son autofinancement brut.

L'évolution du périmètre des ressources fiscales n'a pas eu d'effet négatif à court terme sur la situation financière du département. Toutefois, ce dernier est désormais privé de la dynamique des ressources issues de la taxe foncière sur les propriétés bâties, remplacée par une fraction de la TVA reversée par l'État. La dynamique constatée sur les droits de mutation à titre onéreux ne peut être regardée comme une tendance pérenne de long terme, les ressources afférentes étant liées au marché de l'immobilier. Enfin, la croissance de la masse salariale, très forte entre 2016 et 2018 à la suite de la mise en place du nouveau régime indemnitaire, devra être surveillée.

Par ailleurs, le département devra faire face à des dépenses de renouvellement de matériels significatives et augmenter ses dotations aux provisions, notamment pour risques et charges. L'amélioration de la situation bilancielle constatée au cours des derniers exercices devrait toutefois permettre au département de faire face à ces dépenses, avec des marges de manœuvre significatives.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Élaborer les rapports sociaux uniques afin de fiabiliser les données relatives à la gestion des ressources humaines. *Non mise en œuvre.*
2. Fiabiliser les données de paye du système d'information des ressources humaines. *Non mise en œuvre.*
3. Améliorer le contrôle de l'exécution des marchés publics, notamment de travaux, d'un point de vue technique et financier. *Non mise en œuvre.*
4. Dans l'objectif de réduire l'absentéisme, formaliser un plan d'actions de formation initiale et continue à destination des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement, afin de sensibiliser aux gestes et postures adaptés ou de favoriser un reclassement. *Non mise en œuvre.*
5. Proposer à l'assemblée délibérante une délibération concernant la comptabilisation des dotations aux provisions, après évaluation des risques et charges liés aux jours épargnés sur compte épargne temps et aux contentieux en cours, conformément aux termes des articles L. 3321-1 et D. 3321-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
6. Constater les restes à réaliser en recettes et dépenses d'investissement. *Non mise en œuvre.*
7. Présenter à l'assemblée délibérante une convention-cadre relative au subventionnement à la régie « haut débit », conformément aux termes des articles L. 3241-4 et L. 3241-5 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
8. Mettre en place une comptabilité d'analyse des coûts attachés aux principales fonctions. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.

- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du département des Hautes-Pyrénées a été ouvert le 3 janvier 2022 par lettre du président de section adressée à M. Michel Pélieu, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 15 juin 2022.

Lors de sa séance du 8 juillet 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Michel Pélieu. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 3 février 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE

1.1. Le département des Hautes-Pyrénées

Situé au sud-ouest de la région Occitanie, le département des Hautes-Pyrénées s'étend sur 4 500 kilomètres carrés. La chaîne des Pyrénées couvre 66 % du territoire du département.

Il compte 469 communes dont un tiers avec moins de 100 habitants. La ville de Tarbes en est le chef-lieu et participe à la sixième aire urbaine de la région : elle regroupe plus de la moitié de la population du département.

Avec 229 567 habitants en 2019, les Hautes-Pyrénées représentent 3,9 % de la population régionale. Avec près de 28 % de sa population âgée de 65 ans ou plus en 2020, le département est l'un des plus âgés de métropole (12^{ème} position). La variation annuelle moyenne de la population est nulle de 2013 à 2018, le solde apparent des entrées compensant le solde naturel négatif (- 0,3 %).

Dans tous les autres départements d'Occitanie, il existe un dynamisme démographique, qui va de pair avec un dynamisme de l'emploi² sauf dans les départements du Gers, de l'Ariège, du Tarn et de l'Aveyron où l'emploi stagne. Le département des Hautes-Pyrénées est donc le seul de la région dont la population stagne et l'emploi recule, au cours de la période 2007-2017.

La situation de l'emploi s'est toutefois améliorée depuis 2019, le taux de chômage passant de 9,3 % à 7,7 % au premier trimestre 2022, soit un point de moins que la moyenne régionale. Les Hautes-Pyrénées ont en effet connu, depuis le milieu des années 90, plusieurs reconversions provoquées par la crise de grands groupes industriels localisés sur son territoire ; le tissu des petites et moyennes entreprises ou industries s'y est développé et, en 2018, près de 85 % des établissements actifs employeurs comptaient moins de 10 salariés.

L'activité économique des Hautes-Pyrénées est concentrée sur le secteur du commerce, transports et services divers (62 %). Moins de 1 % des salariés appartiennent encore au secteur agricole, et 14 % à l'industrie ; ces ratios sont proches des moyennes constatées en France métropolitaine.

Le tourisme est la première activité économique. Ce secteur d'activité s'appuie sur de nombreux sites, dont quatre majeurs comme le centre de pèlerinage de Lourdes, le cirque de Gavarnie, l'observatoire du Pic du Midi, Cauterets-Pont d'Espagne, et sur le thermalisme (Barèges, Bagnères-de-Bigorre ou Luz-Saint-Sauveur). Avec neuf stations de ski et cinq espaces nordiques, le département concentre la plus grande offre de ski du massif Pyrénéen. En 2019, 34 % des revenus du territoire provenaient ainsi de l'activité touristique.

La région de Tarbes et de Lourdes a été particulièrement touchée par la crise sanitaire de la covid 19, de nombreux salariés travaillant dans le secteur du tourisme et de l'aéronautique. De surcroît, l'activité touristique du département s'appuie de manière significative sur la demande étrangère³.

² L'Occitanie est la région métropolitaine où l'évolution de l'emploi est la plus forte en 2019 (+ 2 %), juste devant l'Ile-de-France.

³ Le département des Hautes-Pyrénées concentrait en 2017 le plus de nuitées de résidents étrangers de la région (37 %) en hôtel de tourisme, et plus du double des nuitées du département concerne des résidents étrangers.

L'économie régionale connaît toutefois un rebond, l'activité dépassant son niveau d'avant crise au troisième trimestre 2021, tout comme la fréquentation touristique⁴.

1.2. Le transfert des compétences afférentes aux transports

La région Occitanie exerce, depuis le 1^{er} janvier 2017, la compétence relative à l'organisation des transports non urbains et des transports à la demande, conformément aux termes de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et en application de l'arrêté préfectoral du 6 janvier 2017, sur l'avis rendu par la commission locale d'évaluation des charges transférées du 17 octobre 2016. Depuis le 1^{er} septembre 2017, elle exerce également la compétence relative à l'organisation des services de transports scolaires⁵.

Sur le fondement des articles L. 3111-9 du code des transports et L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la région Occitanie a décidé de confier, par convention, la compétence transports au département des Hautes-Pyrénées pour l'année 2017⁶ puis du 1^{er} janvier 2018 au 31 août 2020 ; par la suite l'exercice de cette compétence a été assuré directement par la région Occitanie.

Par avenant n° 1 du 13 août 2019 à la convention de délégation de compétence d'organisation des transports entre la région Occitanie et le département des Hautes-Pyrénées (CD 65), le terme des délégations de compétence au profit du département a été ramené, d'un commun accord, au 31 décembre 2019. Il a été fait de même entre le département et la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées (CA TLP), qui avait temporairement délégué ses compétences au département.

La convention de transfert⁷ de juillet 2017 acte le transfert définitif, à compter du 1^{er} janvier 2018, des services départementaux « *chargés de l'organisation des transports non urbains et des transports scolaires [...] ainsi que leurs agents affectés sur ces missions* »⁸ (article 1). La région et le CD 65 sont convenus du transfert de 13 agents à compter du 1^{er} janvier 2018. Ceux-ci ont été remis à disposition du CD 65 pour l'exercice des compétences déléguées du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2019.

La commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées du 17 octobre 2016 a arrêté le coût net des charges transférées du CD 65 à la région, au titre du transfert des compétences « transport routier non urbain de voyageurs et transport scolaire » à 9 766 110,67 €. Par délibérations concordantes⁹, les assemblées des deux collectivités ont arrêté le montant et les modalités de versement de l'attribution de compensation.

S'agissant du cas particulier de la délégation à la CA TLP, une partie des charges nettes transférées du département à la région en 2017 a été retransférée de la région à la communauté d'agglomération, pour un montant cumulé de dotation de transfert de 1 990 213 € à compter de 2018.

⁴ Selon la note de conjoncture régionale de l'Institut national de la statistique et des études économiques au 3^{ème} trimestre 2021 : *Le rebond de l'économie régionale se poursuit*, Insee Conjoncture Occitanie, 30.

⁵ Le département demeurant l'autorité compétente pour le transport des élèves handicapés vers les établissements scolaires (article L. 3111-1 du code des transports).

⁶ Délibération du CD 65 du 16 décembre 2016.

⁷ Délibération de la commission permanente du 2 juin 2017.

⁸ 14,53 ETP, estimés à 564 770,77 € par la commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées.

⁹ Les contributions financières totales ont ainsi été arrêtées respectivement par les délibérations suivantes de la commission permanente du conseil régional : délibération n° CP/2019-DEC/10.23 du 13 décembre 2019 (2017 et 2018) ; délibération n° CP/2020-MAI/10.12 du 29 mai 2020 (exercice 2019).

La région Occitanie et le CD 65 ont collaboré de façon étroite par le biais de comités de suivi organisés à intervalles réguliers. Les usagers du service public faisant l'objet de ces transferts représentent environ 10 000 passagers scolaires, dont 4 200 collégiens. En dépit de la complexité des transferts de l'exercice des compétences au cours de la période 2017-2020, entre le CD 65, la CA TLP et la région Occitanie, le service public a été assuré sans interruption, dans le respect des orientations générales fixées par la région, aucune difficulté notable de coordination n'ayant été relevée.

1.3. La gouvernance

1.3.1. Les délégations

Le conseil départemental a délégué à la commission permanente l'ensemble de ses attributions, à l'exception du débat d'orientation budgétaire, du budget supplémentaire, des décisions modificatives et des comptes de gestion/administratif (conformément aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15 du CGCT) et des délégations de pouvoir consenties au président du conseil départemental.

Il a délégué au président un ensemble de pouvoirs, notamment celui de réaliser des emprunts, des lignes de trésorerie et d'intenter des actions en justice ou de signer des protocoles transactionnels, de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget. La délégation actuelle en vigueur dans ce domaine a été votée par le conseil départemental le 1^{er} juillet 2021.

Par arrêté du 28 juillet 2021, le président a délégué ses fonctions aux vice-présidents, cette délégation de fonction n'emportant pas « délégation de signature ». Par arrêté du 5 juillet 2021, le président a ainsi délégué sa signature à la directrice générale des services (DGS), « *en toute matière* », à l'exception de la convocation du conseil départemental et de la présentation du budget, compte administratif et rapports. En cas d'empêchement ou d'absence de la DGS, la délégation est exercée par les directeurs généraux adjoints (DGA), selon l'ordre de priorité fixé dans l'arrêté. Par arrêtés du 5 juillet 2021, le président a également délégué sa signature aux cinq DGA, pour les marchés publics notamment. En conséquence, les actes d'engagement de tous les marchés publics, quels que soient leurs montant, peuvent être signés par la DGS et les DGA (en l'absence de la DGS pour les marchés supérieurs à 90 000 € HT).

1.3.2. Un nombre de vice-présidents au-delà des seuils

Aux termes de l'article L. 3122-4 du CGCT¹⁰, « *le conseil département élit les membres de la commission permanente* », « *[...] composée du président du conseil départemental, de quatre à 15 vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil* ».

Depuis 2016, la commission permanente compte 24 membres, répartis entre 12 vice-présidents et 12 autres membres jusqu'en juillet 2021, et entre 10 vice-présidents et 14 autres membres à compter du 1^{er} juillet 2021.

¹⁰ Article L. 3122-4 du CGCT.

Le conseil départemental comportant 34 membres de 2016 à ce jour, le nombre de vice-présidents d'avril 2015 à juillet 2021 s'élevait à 35 % de l'effectif du conseil ; il dépassait donc le seuil de 30 % prévu par l'article L. 3122-4 du CGCT. Les indemnités des vice-présidents surnuméraires ont été financées sur l'enveloppe commune à l'ensemble des élus sans occasionner de dépassement du plafond légal.

Depuis le 1^{er} juillet 2021, le nombre de vice-présidents (10) est bien conforme au seuil de 30 %.

1.3.3. La prévention des risques de conflits d'intérêts

Les déclarations d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, prévues à l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ont été vérifiées par la chambre.

Elles n'appellent pas d'observation à l'exception de la déclaration du directeur de cabinet. La loi dispose que la déclaration doit être effectuée deux mois après l'entrée en fonction. L'arrêté de délégation de signature au directeur du cabinet datant du 5 juillet 2021, la déclaration d'intérêts aurait dû être transmise au plus tard le 5 septembre 2021 ; elle ne l'a été que le 24 décembre 2021, avec un retard de près de quatre mois.

Par ailleurs, à compter de son second mandat, en application des termes de l'article L. 3221-13, qui dispose que « *sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, le président peut subdéléguer les attributions confiées par le conseil départemental dans les conditions prévues par l'article L. 3221-3* », le président a pris un « arrêté de déport permanent » au profit de la première vice-présidente du CD 65.

Cette dernière est chargée de le suppléer « *pour la durée de son mandat, [pour les] actes relatifs aux procédures de passation et d'attribution des marchés publics pour lesquels la société Louronnaise de travaux et de services (SLTS) TP¹¹ est candidat, [et pour les] actes relatifs à son exécution en cas d'attribution du marché à ladite entreprise.* ». Il est précisé que « *le président ne peut, dans ce cadre, adresser aucune instruction à la vice-présidente, qui assure les fonctions de président de la commission d'appel d'offres (CAO), attribue et signe les marchés en lieu et place du président.* ».

En effet, depuis le 27 mars 2017, un très proche parent du président du département est le gérant de cette société.

Il apparaît que le président n'est pas intervenu directement dans le processus de décision des marchés attribués à la société SLTS TP, ni dans leur exécution, les actes étant signés par divers délégataires de signature.

Si le dispositif mis en place par l'ordonnateur répond aux exigences fixées par les dispositions de l'article 5 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014¹², il ne prévoit pas les modalités selon lesquelles la mission exercée par première vice-présidente pourrait faire l'objet d'un suivi.

¹¹ Dans son rapport d'observations définitives de janvier 2017, portant sur les exercices 2011 et suivants, la chambre relevait l'unique candidature pour le lot 3 du marché de travaux publics « déneigement et déverglaçage des routes départementales (RD) 225 et 225A - accès à Val de Luron », notifié le 31 octobre 2013, de la Société louronnaise de travaux et services, dont la gestion était assurée par un proche du président du conseil départemental en assurant la gestion.

¹² Portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Or, conformément aux dispositions de l'article L. 3221-3 du CGCT¹³, la délégation est accordée sous la surveillance et la responsabilité du président. À tout le moins, une information du conseil départemental, qui ne s'est pas prononcé sur cette délégation, pourrait être prévue sur les décisions prises en la matière.

L'ordonnateur fait valoir dans sa réponse que « *les normes citées n'obligent pas l'exécutif à formaliser le suivi de l'exercice des délégations consenties à l'exécutif, ni surtout à en informer l'assemblée délibérante* » et qu'il « *ne perçoit pas l'utilité de modifier l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et assemblée, par rapport au cadre fixé par le législateur et le Gouvernement.* ».

La chambre rappelle que les dispositions susmentionnées de l'article L. 3221-3 du CGCT doivent être interprétées au regard de celles de l'article L. 3221-11 du même code¹⁴. Aux termes de ces dispositions, le président est tenu de rendre compte au conseil départemental de l'exercice des compétences qui lui sont déléguées pour la passation et la gestion des marchés publics. Dès lors, la chambre a fait stricte application des textes en rappelant cette disposition législative.

Le président, aux termes de son arrêté de déport permanent, est réputé ne pas connaître des opérations afférentes aux marchés attribués à la société SLTS ; cette compétence ayant été déléguée à la première vice-présidente, le compte rendu de ces opérations devant le conseil départemental doit en conséquence associer la titulaire de la délégation des compétences concernées, afin que soit pleinement respectée l'obligation de transparence instituée par ces dispositions combinées du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance du conseil départemental a connu des évolutions au cours de la période sous revue, parallèlement à la refonte de l'organisation administrative. Le nombre de vice-présidents a été revu à la baisse conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Les déclarations d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sont régulièrement actualisées et les risques de conflits d'intérêts font l'objet d'actions préventives. Les transferts de compétences intervenus dans le domaine des transports publics dont le département avait la charge jusqu'en 2019 ont été menés à bien sans heurts, en dépit de la grande complexité induite par les délégations de gestion temporaires. L'exercice de la délégation dont bénéficie la première vice-présidente en matière de marchés publics devrait donner lieu à compte rendu devant le conseil départemental.

¹³ « *Le président du conseil départemental est le chef des services du département. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services.* »

¹⁴ Aux termes de ces dispositions, « *le président, par délégation du conseil départemental, peut être chargé, pour la durée de son mandat, de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget. Le président du conseil départemental rend compte à la plus proche réunion utile du conseil départemental de l'exercice de cette compétence et en informe la commission permanente.* »

2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1. Les principales données

2.1.1. Le rapport social unique et le document unique relatif à l'évaluation des risques professionnels

Le département a produit annuellement un « bilan social » jusqu'en 2018, devenu « rapport social unique » depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Par ailleurs, conformément au décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001¹⁵, le CD 65 a adopté en mars 2022 le « document unique », qui présente une évaluation des risques professionnels et qui définit un programme d'actions de prévention, en prenant en compte les aspects organisationnels, techniques et humains.

La chambre relève qu'en 2020, n'a été élaborée qu'une synthèse du rapport social unique, portant sur les données de l'année 2019, en raison de difficultés techniques qui ont nécessité une expertise approfondie. Le bilan social le plus récent porte sur 2019-2021 et présente les indicateurs réglementaires au 31 décembre 2021, qui sont synthétisés comme suit.

tableau 1 : les principaux indicateurs de la synthèse du rapport social unique 2019-2021

Indicateur	Valeur indiquée dans le rapport
Effectifs physiques au 31 décembre 2021	1 796 agents, dont 1 301 fonctionnaires
Effectifs en équivalents temps plein rémunérés au 31 décembre 2019 (données par catégories non disponibles pour 2020 et 2021 pour l'effectif total)	1 599 agents, dont 1 213 fonctionnaires dont : 385 de catégorie A 228 de catégorie B 745 de catégorie C
Âge moyen des agents permanents en 2021	47,5 ans
Indemnités attribuées aux fonctionnaires en 2021	8,947 M€
Nombre moyen de jours d'absence compressible (maladie ordinaire, accidents de travail) par agent permanent en 2021	19,4
Taux d'absentéisme médical / global des agents permanents en 2021	6,9 % / 7,3 %

Source : rapport social unique 2020 portant sur 2019

Les rémunérations des agents de catégories A et B ne sont pas indiquées en raison de leur très faible effectif

Or, le périmètre des indicateurs et les méthodologies utilisées par ce rapport social unique ne sont pas systématiquement conformes aux prescriptions réglementaires¹⁶. En particulier, le rapport social unique présente les effectifs en équivalent temps plein (ETP) au lieu de les présenter en ETP rémunéré ; plusieurs bilans d'emplois et de rémunérations sont absents.

Par ailleurs, le cumul des rémunérations indemnitaires versées aux fonctionnaires, tel qu'il est présenté dans ce rapport, soit 8,947 M€, est nettement en retrait par rapport aux données des comptes de gestion établis par le comptable public.

¹⁵ Décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail et modifiant le code du travail.

¹⁶ Arrêté du 10 décembre 2021 fixant pour la fonction publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales.

L'ensemble des indemnités votées par l'assemblée délibérante s'élève, en effet, selon les sources issues de l'administration des finances, à 10,42 M€ en 2021 pour les agents fonctionnaires¹⁷, montant auquel il convient d'ajouter des indemnités diverses pour un total de 0,687 M€, soit 11,104 M€ en 2021. La différence pourrait être liée soit à une présentation en net des indemnités versées, soit à des erreurs de périmètre du rapport social unique.

La part indemnitaire de la rémunération brute (ou nette) moyenne n'est pas indiquée dans le rapport de 2021, et il n'est pas possible de la déduire des données présentées, en l'absence de précisions sur le périmètre exact du calcul de la rémunération nette moyenne et de données sur la masse des rémunérations totales versées aux fonctionnaires, comme aux contractuels.

Au regard de ce qui précède, la chambre recommande au département d'établir des rapports sociaux afin de fiabiliser les données relatives à la gestion des ressources humaines, ce qui permettrait, également, d'effectuer des comparaisons telles qu'elles figurent dans la synthèse des rapports sociaux élaborée par les services de l'État.

Recommandation

1. Élaborer les rapports sociaux uniques afin de fiabiliser les données relatives à la gestion des ressources humaines. *Non mise en œuvre.*

2.1.2. Temps de travail et absentéisme

La délibération du 9 décembre 2016 portant règlement d'organisation du temps de travail est conforme à l'état du droit en vigueur.

L'absentéisme déclaré se maintient en-deçà de la moyenne nationale entre 2019 et 2021, avec un taux global de 7,3 % en 2021 et une moyenne de 26,5 jours d'absence en 2021¹⁸. Par comparaison, la dernière synthèse disponible des bilans sociaux établie par la direction générale des collectivités locales et l'Insee indique que ce ratio était de 27,6 jours dans les départements et de 28,9 jours pour l'ensemble des collectivités en 2017.

2.2. Les effectifs

Les annexes budgétaires et les états complémentaires du personnel, communiqués par la direction des ressources humaines, permettent d'estimer les effectifs totaux comme suit.

tableau 2 : les effectifs en équivalent temps plein (ETP) / équivalent temps plein travaillé (ETPT)

	Effectifs en ETPT, ensemble de l'année 2021	Effectifs en ETP au 31/12/2021
Fonctionnaires	1 245,4	
Contractuels	144,6	
Ensemble des personnels, hors contrats aidés et assistants familiaux	1 390,0	1 406,6
Contrats aidés		39,6
Assistants familiaux		246,0
Effectif total		1 692,0

Source : CD 65, documents budgétaires et rapport social unique 2019-2021

¹⁷ Constitué principalement du solde des sous-compte 64118 du budget principal en 2021.

¹⁸ Le ratio n'est pas donné au rapport social mais peut s'en déduire ainsi : 38 026 jours / 1 436 agents permanents.

En dépit de différences méthodologiques¹⁹, les données fournies par le département concordent assez précisément avec les vérifications qui ont été menées par la chambre à partir des données de paye : l'écart constaté n'est que de 29 ETPT sur 1 692, soit un écart relatif de 1,7 % et un degré satisfaisant de fiabilité.

Les données de paye témoignent de la relative stabilité de l'emploi total, mesuré en ETPT²⁰, qui progresse de 3,4 % entre 2016 et 2021, principalement sous l'effet du dynamisme des emplois contractuels et des emplois aidés, les effectifs de fonctionnaires se contractant à hauteur de 1,8 % au cours de cette période.

tableau 3 : les effectifs en ETPT (ensemble des personnels, tous budgets)

Années	2016	2018	2020	2021	Variation 2016-2021
ETPT	1 609	1 671	1 659	1 663	3,4 %
<i>Dont fonctionnaires</i>	<i>1 182</i>	<i>1 202</i>	<i>1 187</i>	<i>1 161</i>	<i>- 1,8 %</i>
Part de l'emploi fonctionnaire	73,5 %	71,9 %	71,5 %	69,8 %	

Source : bases de paye Xemelios ; calculs de la CRC (tous budgets de rattachement)

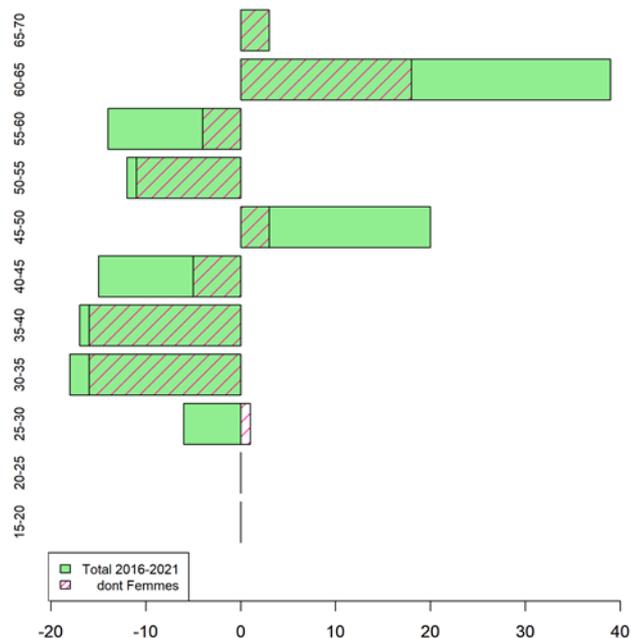
Un écart significatif peut être relevé s'agissant des effectifs de fonctionnaires, que le département évalue à 1 245 ETPT contre 1 161 calculés en base de paye, soit un écart relatif de 6,7 %. L'écart constaté entre les effectifs totaux calculés par la chambre et ceux de la synthèse du bilan social 2019 étant nettement plus faible, la raison de ces divergences doit être recherchée dans le renseignement du statut en données de paye, les modalités utilisées par le département n'étant pas conformes (cf. § 2.2 p.18).

Par ailleurs, un déplacement marqué vers le haut de la pyramide des âges des personnels est observé au cours de la période sous revue, ce qui témoigne de l'insuffisant renouvellement des générations. Ce phénomène est nettement plus accentué pour les hommes que pour les femmes, notamment entre 40 et 50 ans et entre 60 et 65 ans. Cette évolution est nettement constatée si le périmètre de l'analyse est restreint aux agents fonctionnaires titulaires ou stagiaires.

¹⁹ Les données fournies par le CD 65 pour les contrats aidés et les assistants familiaux sont en ETP constatés en fin d'année, contrairement aux données fournies pour l'ensemble des autres personnels, qui sont en ETPT ; la chambre a mené l'ensemble des calculs en ETPT.

²⁰ Cet indicateur est calculé en cumulant l'ensemble des quotités mensuelles de travail effectivement rémunérées en données de paye.

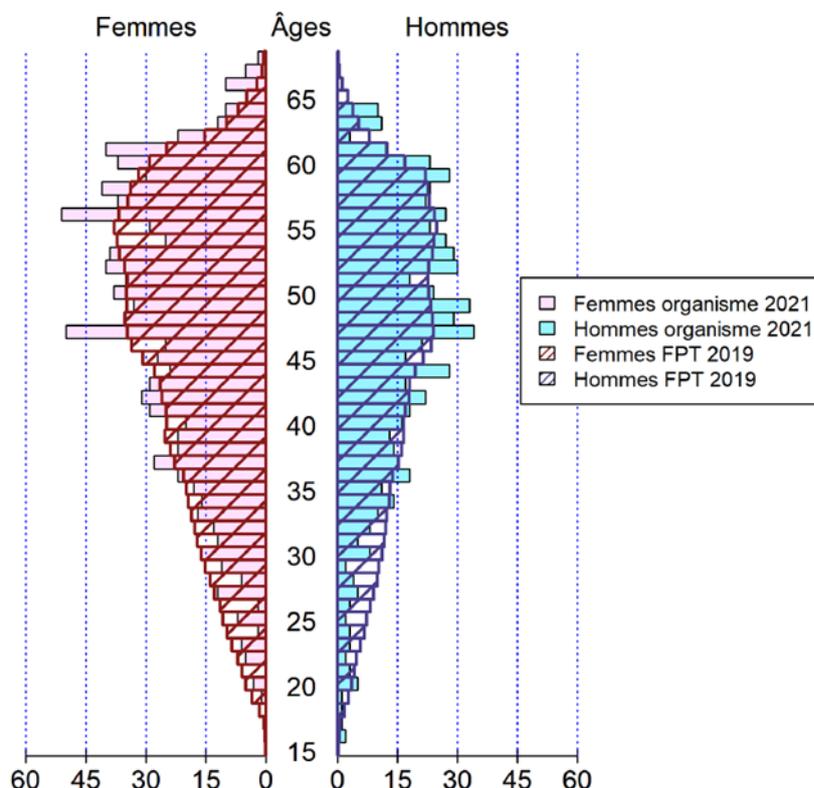
graphique 1 : l'évolution des effectifs par tranche d'âge des fonctionnaires et stagiaires



Source : données de paye au format XML, calculs CRC

Une des raisons est l'insuffisante mobilité sortante des personnels, qui tendent à faire carrière dans la collectivité et s'engagent peu dans des mobilités géographiques. Il en résulte que les classes d'âges jeunes (18-40 ans) sont nettement moins représentées parmi les agents départementaux (pyramides en coloris pleins) que dans la moyenne des collectivités territoriales (pyramides hachurées).

graphique 2 : comparaison de l'évolution de la pyramide des âges du département des Hautes-Pyrénées par rapport à celle de la fonction publique territoriale (FPT)



Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique

Lecture : les pyramides hachurées représentent la distribution des effectifs qui serait celle du département si les classes d'âge étaient représentées comme dans la moyenne des collectivités territoriales en 2019.

Il résulte de ces phénomènes démographiques une tension structurelle sur la masse salariale, qui croît tendanciellement plus vite que si la mobilité sortante était comparable à la moyenne constatée dans la fonction publique territoriale.

À titre de comparaison, au cours des six dernières années pour lesquelles les statistiques de rémunération ont été publiées par la DGCL et l'Insee (2014-2019), la rémunération moyenne nette des agents dits « en place » dans les départements a augmenté de 10 % contre seulement 5,6 % pour la rémunération moyenne nette de l'ensemble des personnels de ces mêmes collectivités, la différence étant liée aux effets d'entrées-sorties (effet de *noria* et vacances d'emploi notamment). Pour le CD 65, ces indicateurs sont respectivement de 8,5 % et 6,2 % entre 2016 et 2021. L'écart nettement plus resserré entre les deux indicateurs (2,3 points contre 4,4 points pour l'ensemble des départements) permet de mesurer l'effet budgétaire négatif de la faible mobilité des personnels.

Au plan financier, cet effet peut être évalué à 0,6 point de masse salariale, soit environ 441 000 € ou 10 emplois par an²¹. Une partie de l'augmentation de la masse salariale (cf. § 6.3 p.74) est donc liée à cet effet de structure. La politique de rattrapage salarial destiné à préserver l'attractivité des emplois proposés explique également l'augmentation.

²¹ Au coût de l'emploi moyen chargé en 2021 (soit 44 780 €). Pour les besoins de cette estimation, l'hypothèse a été faite qu'avec une mobilité proche de celle de la moyenne des agents de la fonction publique territoriale, la rémunération nette moyenne aurait crû de 5,6 % entre 2016 et 2021, soit l'augmentation de la rémunération nette moyenne pour l'ensemble des départements entre 2014 et 2019 (sources : Insee, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2021*).

2.3. Évolution des rémunérations et contrôle de la paye

2.3.1. Le niveau des rémunérations

La distribution des rémunérations brutes des fonctionnaires, en ETPT, peut être estimée à partir des données de paye de 2016, par quartile ascendant.

tableau 4 : la distribution des rémunérations brutes en ETPT en 2016

Statistique	Total brut (en €)	Rémunération brute en ETPT (en €)	Part indemnitaire en %	Effectif physique
1 ^{er} quartile	23 813	24 503	16	
Médiane	27 129	27 743	18	
Moyenne	29 430	30 450	19	1 248
3 ^{ème} quartile	33 080	34 203	20	
Maximum	123 505	123 167	48	

Source : bases de paye au format direction générale des finances publiques (DGFIP)/XML ; calculs CRC

En 2021, les mêmes méthodes d'estimation ont été utilisées pour apprécier l'évolution de la politique salariale. L'augmentation des rémunérations brutes versées en ETPT est principalement liée à celle de la part indemnitaire, pour l'ensemble des niveaux de rémunération ; cet effet est toutefois plus marqué pour les rémunérations supérieures du troisième quartile, qui gagnent six points de part indemnitaire, contre trois pour le premier quartile.

tableau 5 : la distribution des rémunérations brutes en ETPT en 2021

Statistique	Total brut (en €)	Rémunération brute en ETPT (en €)	Part indemnitaire en %	Effectif physique
1 ^{er} quartile	26 959	27 605	19	
Médiane	30 456	31 029	22	
Moyenne	33 057	34 321	23	1 242
3 ^{ème} quartile	37 060	38 765	26	
Maximum	125 929	129 499	84	

Source : bases de paye au format DGFIP/XML ; calculs CRC

Les rémunérations brutes ont ainsi augmenté, selon les quartiles, de 12 % à 13 % en cinq ans.

En comparaison des calculs menés ci-dessus, les montants donnés dans la synthèse du bilan social pour 2019²² sont légèrement plus élevés (l'écart relatif est de 2,7 %). Cette différence peut s'expliquer par des différences de périmètre, la chambre ayant réalisé ses calculs sur l'ensemble des données de paye disponibles, y compris pour les agents ayant travaillé un ou deux mois dans l'année et pour les agents dans des positions statutaires particulières (notamment les agents en longue maladie destinataires de bulletins de paye, ou mis à disposition), et qui peuvent ne pas avoir tous été intégrés dans les calculs du département.

La rémunération des agents fonctionnaires est constituée des traitements indiciaires (dont la nouvelle bonification indiciaire – NBI) ainsi que des indemnités ; celle des agents contractuels peut comporter une part indemnitaire calculée par référence à celle des agents fonctionnaires, sous

²² Soit 44 721 € pour la catégorie A, 35 356 € pour la catégorie B et 27 973 € pour la catégorie C ; la chambre a calculé une moyenne pondérée à partir des effectifs en ETPT indiqués par la même synthèse (385 pour la catégorie A ; 228 pour la catégorie B et 745 pour la catégorie C). Ces indicateurs ne sont pas mentionnés au rapport social unique 2019-2021.

réserve qu'une délibération du conseil départemental l'autorise. Les estimations réalisées par la chambre à partir des données de paye conduisent aux résultats suivants.

tableau 6 : rémunérations des agents fonctionnaires : évolution de la part indemnitaire

	CD 65		Ensemble de la fonction publique territoriale	
	2016	2021	2016	2019
Rémunérations brutes totales	36,4 M€	40,1 M€		
Part des rémunérations indemnitaires dans la rémunération brute	19,4 %	23,7 %	23,2 %	24,5 %

Sources : CD 65 : bases de paye au format Xemelios ; calculs CRC ; données nationales, rapports annuels sur l'état de la fonction publique (DGAFP/Insee)

Ces estimations mettent en évidence un effet de rattrapage indemnitaire, qui est confirmé par les analyses plus détaillées qui suivent, portant sur les rémunérations nettes.

Les rémunérations nettes progressent moins vite que les rémunérations brutes, à hauteur de 7,5 % entre 2016 et 2021. L'écart observé avec l'évolution des rémunérations brutes est lié à l'augmentation des cotisations sociales prélevées (notamment celles des cotisations au régime de retraite des agents de la fonction publique territoriale). La politique salariale du département a manifestement visé à compenser une partie de l'augmentation des charges sociales en recourant au levier indemnitaire. Cet effet est toutefois plus marqué pour les catégories B et C, dont les rémunérations nettes en ETPT augmentent respectivement de 8,5 % et de 8,1 %, que pour la catégorie A (+ 4,6 %).

Par ailleurs, l'effet de rattrapage salarial par rapport aux rémunérations nationales est surtout marqué pour les catégories A et B, et peu significatif pour la catégorie C. Il peut être estimé en moyenne à 2,2 points de pourcentage par rapport à l'ensemble des agents des départements au niveau national²³.

La revalorisation salariale consentie par le CD 65 est particulièrement nette pour certains grades de la filière médico-sociale, ainsi que pour les grades d'attaché. Les rémunérations nettes du grade d'attaché territorial et des grades d'assistant ou de conseiller socio-éducatif ont crû respectivement de 20 % et de 45 % en cinq ans.

Enfin, une récente étude de l'Observatoire des territoires²⁴ permet de situer le département des Hautes-Pyrénées, dans son ensemble, comme un territoire présentant significativement moins d'écarts entre les rémunérations des femmes et des hommes, y compris dans les communes de l'arrondissement de Tarbes.

La chambre a évalué l'écart relatif de rémunération nette entre les femmes et les hommes en tenant compte des recommandations statistiques publiées par la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) dans son guide méthodologique.

Dans l'ensemble, il n'apparaît pas que le département pratique une politique salariale moins favorable aux femmes que les employeurs publics pour lesquels des estimations fiables sont disponibles ; les écarts de rémunérations nettes sont même un peu moins élevés que ceux qui sont

²³ Les statistiques nationales relatives aux agents des départements ne sont publiées que pour l'ensemble des fonctionnaires. Pour apprécier le rattrapage consenti par catégorie statutaire, le périmètre de comparaison est donc celui de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux.

²⁴ « Femmes et hommes : une lente décrue des inégalités », 8 juin 2022, en partenariat avec l'Observatoire national de la politique de la ville. L'étude est insérée au volume *L'égalité en question* de l'Insee dans un encart consacré à la dimension territoriale des écarts de salaires femmes-hommes (Insee références, édition 2022). Voir aussi le rapport annuel 2021 sur l'égalité professionnelle édité par la DGAFP.

observés dans la population générale de l'agglomération tarbaise et, plus nettement encore, des agglomérations de Toulouse, Montpellier ou Nîmes.

Parmi les personnels départementaux, les femmes sont nettement plus nombreuses (73 %) au sein des catégories A et B, mieux rémunérées. Au sein de la catégorie A, l'écart moyen de la rémunération nette des femmes par rapport à celle des hommes entre 2016 et 2021 (- 16 %) est un peu inférieur à celui constaté au sein de la population nationale des professions intellectuelles supérieures (- 18,4 %).

tableau 7 : rémunérations nettes annuelles en ETPT et effectifs physiques des fonctionnaires de catégorie A et emplois fonctionnels hommes et femmes (2016-2021)

Sexe	Moyenne de la rémunération nette en ETPT (en €)	Écart relatif de la rémunération nette des femmes aux hommes	Effectif physique cumulé	Part des femmes dans l'effectif physique cumulé
Homme	42 001	- 16 %	302	73 %
Femme	35 134		836	

Source : bases de paye 2016 à 2021 au format DGFIP/XML ; calculs CRC

Les écarts observés au sein de la catégorie A ne s'expliquent pas par le temps partiel, le calcul en ETPT neutralisant ce facteur. Ils s'expliquent en partie par l'accès aux emplois fonctionnels les mieux rémunérés : les hommes bénéficient, en 2021, de 41 % des attributions de NBI et de la moitié des postes de direction et ce pour 27 % des effectifs. Cette analyse pourrait être approfondie en vue de mettre en place, le cas échéant, des actions adaptées.

2.3.2. Le contrôle du système d'information sur les ressources humaines

Le système d'information sur les ressources humaines (SIRH) présente quelques lacunes quant aux données nécessaires à la liquidation de la paye.

Ainsi, un nombre significatif de paiements indemnitaires est identifié à tort comme des traitements dans les données de paye (au format XML), et inversement, certains traitements sont identifiés à tort comme des indemnités. Par ailleurs, un certain nombre d'agents dont le statut est renseigné comme « autre statut » occupent des emplois de technicien, médecin, ingénieur, chef de service, chef de pôle, chef de mission ou attaché. Ces emplois correspondent normalement aux valeurs suivantes du champ « statut » : stagiaire, titulaire, emploi fonctionnel ou, plus occasionnellement, contractuel. Il peut résulter de ces écarts à la norme des difficultés dans la vérification de la proportion de contractuels et autres statuts dans les effectifs.

Les vérifications sélectives réalisées en ce sens conduisent à une évaluation globalement positive de la cohérence du SIRH et du système d'information comptable et financier. Toutefois, font exception à ce constat global, les rémunérations versées au titre de la NBI, dont seuls les rappels sont identifiables dans les bulletins de paye²⁵.

En effet, les points d'indice attribués à ce titre ne correspondent pas aux montants payés identifiables. En l'absence d'identification de ces éléments constitutifs de la paye, il est impossible de vérifier, à l'aide des pièces justificatives du paiement, la liquidation des montants attribués et l'exactitude du solde des balances comptables correspondantes du sous-compte 64113 de la comptabilité administrative (et de gestion). Cet état de fait contrevient aux dispositions de la rubrique 22021 de l'annexe I du CGCT.

²⁵ Libellé de paye 002A « Dont rappel NBI ».

Par ailleurs, certains libellés sibyllins ne permettent pas d'identifier précisément la nature, ni le rattachement comptable, des éléments de paye correspondants. Il en va ainsi des lignes de paye elliptiquement intitulées « indemnité » ou « prime fixe ».

Un respect plus strict des spécifications techniques des bases de données de paye, précisées par l'annexe de la convention-cadre nationale de dématérialisation, permettrait de répondre aux faiblesses identifiées dans les procédures de liquidation et de fiabiliser le SIRH.

2.4. Les composantes de la rémunération

La chambre a procédé aux contrôles de conformité réglementaire suivant sur l'ensemble des payes de la période sous revue, pour tous les budgets de rattachement, en ciblant les irrégularités les plus fréquemment constatées par les juridictions financières. Ces contrôles ont ainsi porté sur les NBI, sur l'ensemble des attributions indemnitaires relevant du nouveau régime institué par la délibération du 8 décembre 2017, complété ou modifié par les délibérations du 22 juin 2018, du 11 juin 2021 (agents territoriaux) et du 10 décembre 2021 (agents relevant du statut de la fonction publique hospitalière). Pour certains éléments de la rémunération (heures supplémentaires, prime de responsabilité et avantages acquis), les délibérations de référence demeurent celles mentionnées par le dernier contrôle de la chambre, des 1^{er} juillet 2005, 10 février 2006 et 17 décembre 2012.

2.4.1. Le maintien des avantages acquis relevant de l'article 111 de la loi du 16 janvier 1984

Une prime appelée « prime annuelle » a été instituée avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. Elle est maintenue au titre des droits acquis mentionnés à l'article 111 de la même loi. Or, les conditions dans lesquelles cette prime aurait été créée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n'ont pas été transmises par le conseil départemental. Seule une délibération du 20 mai 1987 corrigeant les modalités de versement de cette prime « *versée jusqu'en 1985* » par la collectivité a été adressée. En conséquence, la chambre n'a pas été en mesure de s'assurer que cette prime relève des avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi de 1984.

La chambre prend note de l'abrogation de cette prime annuelle à compter du 1^{er} janvier 2018, mais constate que des paiements ont été réalisés sur la base de mentions justificatives afférentes au dispositif indemnitaire antérieur²⁶ jusqu'en 2021, quoique de manière fortement décroissante. Selon le département, ces attributions indemnitaires seraient réservées à des assistants familiaux. S'agissant de personnels contractuels, ces primes devraient être prévues dans les contrats portant recrutement des personnels concernés, afin de régulariser leur situation juridique, en l'absence de textes réglementaires les prévoyant.

2.4.2. L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire : des données de liquidation incomplètes

Le nombre de points d'indice de la NBI inscrits en données de paye n'apparaît pas systématiquement cohérent avec les attributions constatées, en raison de problèmes de qualité du SIRH évoqués *supra*. Il en résulte que la vérification de la licéité et de la liquidation de ces

²⁶ Mentions de « primes fixe » ou de « prime annuelle ».

attributions n'est pas matériellement possible, les pièces justificatives de la paye étant erronées pour les trois exercices en question.

De 2016 à 2018, seuls sont identifiables en données de paye des rappels de paiement de NBI (code de paye 002A, « dont rappel NBI ») attribués à certains agents, pour un total de 65 702 €. De 2019 à 2021, aucune ligne de paye de NBI n'est identifiable dans les bases de paye, même en rappels.

Pour autant, les rapports sociaux uniques font état des montants suivants.

tableau 8 : montants de NBI attribués (en €)

	Femmes	Hommes	Ensemble
2016	Non renseigné		417 228
2017			408 941
2018			407 498
2019	216 188	159 185	375 373
2020	217 662	154 911	372 573
2021	217 885	148 487	366 372
Cumul 2016-2021			2 347 985

Source : CD 65, rapport social unique 2019-2021

La liquidation de la NBI n'est donc vérifiable que pour environ 7 % des montants versés entre 2016 et 2018, au titre des rappels et ne peut être contrôlée pour l'intégralité des montants versés de 2019 à 2021, pour un cumul d'environ 2,3 M€ sur la période sous revue.

2.4.3. L'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires

La chambre constate, comme dans son rapport de janvier 2017, que la délibération du 1^{er} juillet 2005 a été rapportée par la délibération du 21 juin 2013, sans que le fondement réglementaire du versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) soit précisé dans les délibérations ultérieures. Ces dernières ont concerné la mise en place de la prime de fonctions et de résultats puis du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). De fait, les IHTS ne s'appuient sur aucun texte ; cette situation déjà constatée par la chambre en 2017 perdure et devrait être régularisée.

Aux termes de l'article 2 du décret du 25 avril 2002²⁷, les IHTS ne peuvent être perçues, en règle générale, par les agents de catégorie A (ou assimilés). Or, 20 agents concernés ne relèvent pas des exceptions ménagées par l'arrêté du 25 avril 2002, qui ne concernent que les agents de la fonction publique hospitalière : ce sont, en effet, des médecins territoriaux²⁸, des ingénieurs ainsi que des attachés territoriaux.

Les montants versés l'ont donc été de manière irrégulière, pour un cumul de 11 406 €, au cours des exercices 2017 à 2021 inclus (aucune irrégularité n'est constatée en 2016). Quoique marginales en 2019 et 2020, ces irrégularités ont fortement augmenté en 2021 (environ 6 000 €). Ces versements ont été identifiés de manière erronée « traitements » dans les bulletins de paye, alors même qu'il s'agit d'attributions indemnitaires qui auraient dû être identifiées comme telles.

²⁷ Décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 relatif aux IHTS.

²⁸ Dont le statut relève du décret n° 92-851 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des médecins territoriaux ; ce cadre d'emplois est classé dans la catégorie A de la filière médico-sociale de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, aux termes de l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, applicable à la fonction publique territoriale, le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, sauf en cas d'information des représentants du personnel au comité technique.

Or, compte tenu des rappels de paiement enregistrés et des quotités de travail des personnels concernés, la chambre a décompté un cumul de 17 047 heures supplémentaires effectuées au-delà de ce seuil réglementaire de 25 heures par mois, soit l'équivalent de 10,6 ETP. Les attributions correspondantes sont donc irrégulières, en l'absence d'information systématique du comité technique.

tableau 9 : heures supplémentaires payées au-delà des plafonds réglementaires

Année	Nombres d'heures supplémentaires dont le cumul mensuel excède 25 heures	Nombres d'heures supplémentaires au-delà du plafond mensuel de 25 heures
2016	5 363	1 613
2017	6 948	2 458
2018	15 958	5 758
2019	7 893	3 968
2020	3 352	652
2021	8 233	2 508
Cumul	47 747	17 047

Source : bases de paye au format DGFIP/XML ; calculs CRC

Dans son rapport de janvier 2017, la chambre constatait déjà un certain nombre de paiements mensuels d'heures supplémentaires au-delà de 25 heures, évaluant le nombre d'heures dont le cumul est supérieur à 25 heures par mois à 12 480 pour 126 agents en 2014. Compte tenu des dépassements constatés au tableau ci-dessus, il y a lieu de constater que la recommandation n° 2 de la chambre tendant, en particulier, « à renforcer le contrôle des heures supplémentaires » n'a pas été suivie d'effet.

Enfin, au cours de la période sous revue, 390 agents ont perçu des IHTS au-delà des seuils de liquidation mensuels prévus par la réglementation. Le coût total de ces irrégularités est estimé pour la collectivité à 217 985 €.

2.4.4. L'octroi de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise à des emplois aidés et à des vacataires

Si la délibération du 11 juin 2021 relative aux modalités de révision du régime indemnitaire, de même que celle du 8 décembre 2017 relative à la mise en place du nouveau régime indemnitaire, prévoient la possibilité d'octroyer les indemnités composant le Rifseep²⁹ à des contractuels de droit commun, il n'en va pas de même pour les vacataires et les emplois aidés. Les vacataires sont des agents contractuels relevant de dispositions légales et réglementaires spécifiques.

Or les données de paye font état, entre 2018 et 2021, d'un montant de 12 898 € payé au titre de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise³⁰ à des emplois identifiés comme « agents horaires », selon l'emploi renseigné par les bulletins de paye, qui doivent donc être regardés, au regard des justifications exigibles des mandats émis au compte 64, comme des agents

²⁹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État.

³⁰ Article 2 du décret en références *infra*.

vacataires. Le statut de ces agents est, par ailleurs, incorrectement identifié comme « contractuel » ou « contrat à durée indéterminée », en contradiction manifeste avec l'emploi renseigné, sur la base des fichiers de paye.

Par ailleurs, le département a attribué un cumul d'indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise à hauteur de 27 892 € aux « contrats d'avenir » et « parcours emploi compétences »³¹ (articles L. 5134-24 à L. 5134-29 du code du travail). Ces emplois de droit privé sont dérogatoires au droit commun des emplois contractuels de la fonction publique. Leur rémunération n'est pas calculée en référence à un niveau indiciaire, ni à une table de correspondance avec les emplois de titulaires de la fonction publique d'État, cette possibilité étant réservée aux contractuels de droit public³². Cette catégorie de contractuels ne peut donc pas, en principe, bénéficier du Rifseep.

Ces anomalies sont relevées en 2018, 2019 et 2021, mais ne sont pas constatées en 2016 et 2017, et paraissent marginales en 2020. L'ordonnateur a indiqué, au cours de l'entretien de fin de contrôle, que les compléments indemnitaires versés aux personnels concernés seraient à l'avenir versés selon les modalités de droit commun prévues pour les contractuels.

2.4.5. Le supplément familial de traitement : des contradictions dans les données de liquidation de la paye

Les modalités de liquidation du supplément familial de traitement (SFT) sont précisées par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels des trois fonctions publiques et la circulaire du 9 août 1999 relative aux modalités de calcul et de versement du SFT.

L'attribution du SFT est conditionnée à la déclaration d'au moins un enfant à charge dans les pièces justificatives de la paye. Or, quatre agents ont perçu des montants significatifs de SFT alors qu'aucun enfant n'est déclaré en données de paye. Les montants correspondants sont donc payés en l'absence des mentions prévues par l'annexe du CGCT. Le cumul de ces irrégularités s'élève à 20 534 €.

tableau 10 : anomalies relevées dans l'attribution du supplément familial de traitement

Matricule	Années	SFT (€)
2008 H	2016-2019	1 468
3122 U	2016-2021	13 975
3366 J	2016-2021	4 357
5909 Y	2021	734

Source : bases de paye Xemelios ; calculs CRC

Par ailleurs, pour les agents dont les payes mentionnent au moins un enfant à charge, des erreurs de liquidation sont constatées sur l'ensemble de la période sous revue, dont le cumul s'élève à 28 794 €. Le montant total du SFT versé aux 291 agents concernés par ces anomalies (soit 58 273 €) est proche du double de celui qui était dû (soit 29 479 €).

³¹ 8 411 € pour les agents de statut « emplois aidés » mais dont l'emploi est renseigné comme « parcours emploi compétences » ou parfois comme « adjoint technique » ; 3 120 € pour des emplois renseignés comme « contrats d'avenir » mais dont le statut est incorrectement renseigné comme « contractuel non permanent » alors qu'ils devraient l'être comme « emplois aidés » ou éventuellement « autre statut » ; 16 361 € pour des emplois renseignés comme « parcours emplois compétences » mais dont le statut est incorrectement renseigné comme « contractuel non permanent » alors qu'ils devraient l'être comme « emplois aidés » ou éventuellement « autre statut ».

³² Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les cumuls d'irrégularités constatés ne sont significatifs que pour le mois d'avril de l'exercice 2019. Toutefois, il n'est pas constaté de régularisation entre 2019 et 2021. Le coût cumulé des deux motifs d'irrégularité relevés par la chambre au titre de l'attribution du SFT s'élève à 49 328 €. Selon le DGS par intérim, ces anomalies reflèteraient, plus que des irrégularités, des décalages entre les informations enregistrées par le SIRH et la situation familiale réelle des personnels concernés. Il n'en reste pas moins que la liquidation des éléments de paye correspondant méconnaît les dispositions de la rubrique 220221 de l'annexe 1 du CGCT relative aux pièces justificatives des dépenses publiques locales. Après vérification de la situation familiale des personnels concernés, des titres de reversement devraient être émis s'il s'avère que certains d'entre eux ont bénéficié de trop-perçus.

Au regard de l'ensemble des points présentés plus haut, qui mettent en évidence des irrégularités et fragilités dans les conditions de versement des traitements et des primes, la chambre recommande de revoir le SIRH afin de régulariser les situations et de renforcer la fiabilité des données, condition essentielle pour garantir la sécurité de la liquidation de la paye.

Recommandations

2. Fiabiliser les données de paye du système d'information des ressources humaines. *Non mise en œuvre.*

2.5. Les avantages en nature et remboursements de frais liés à l'activité professionnelle

Certains personnels départementaux disposent d'avantages en nature : ainsi, un véhicule de fonction est attribué au DGS, au chef de cabinet et aux DGA, par délibération du 17 décembre 2004 ; par délibération du 4 mars 2022, le chef de cabinet n'en bénéficie plus, et l'attribution aux DGA est limitée au nombre de cinq. La délibération de 2004, tout comme celle de 2022, fait mention d'un « véhicule de fonction » dont l'avantage en nature est donc soumis à déclaration fiscale. Les directeurs sous la responsabilité des DGA bénéficient de véhicules de service avec remisage à domicile permanent.

En réponse, l'ordonnateur indique que les modalités de mise à disposition de ces derniers véhicules vont évoluer avec la constitution de *pools* qui permettent leur mutualisation et l'utilisation par tous les agents. Il estime que ces véhicules de service avec remisage à domicile permanent ne doivent plus être considérés comme un avantage en nature.

Aux termes des textes réglementaires (voir note de bas de page 33) et conformément aux analyses de l'Urssaf, il n'y a pas d'avantage en nature lorsque le salarié dispose en permanence d'un véhicule mais a l'interdiction de l'utiliser pendant le repos hebdomadaire et durant les périodes de congés. Cette interdiction doit être notifiée par écrit. Lorsque le salarié est tenu de restituer le véhicule durant le repos hebdomadaire et les congés mais qu'il dispose néanmoins d'un véhicule de l'entreprise pour effectuer les trajets entre son domicile et son lieu de travail, l'avantage en nature ne doit pas être retenu si le salarié ne peut pas utiliser les transports en commun.

Les textes internes autorisent le remisage à domicile pour les fins de semaine et les périodes de congés n'excédant pas une semaine, sans préciser si l'utilisation des véhicules est autorisée pendant ces périodes. Dès lors, la constitution de *pools* de véhicules n'est pas suffisante pour affirmer l'absence d'avantage en nature ; seules les conditions d'utilisation des véhicules, et

particulièrement leur usage hors heures de service ainsi que les modalités pratiques de leur remisage, permettent d'évaluer si un avantage en nature a été consenti ou non.

Si le département souhaite maintenir la possibilité, pour ses agents ayant accès aux transports en commun, de disposer des véhicules de service au cours des fins de semaine et des courtes périodes de congés, il devrait prévoir les déclarations fiscales et sociales requises par la réglementation ; ces périodes d'utilisation privative sont, en effet, génératrices de prélèvements sociaux et fiscaux³³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département doit améliorer le rapport social unique qui, tel que produit en mars 2022, ne comporte pas toutes les informations prévues réglementairement. Le SIRH comporte des lacunes qui compromettent, notamment, la fiabilité des conditions de liquidation de la paye. De plus, il ne respecte pas totalement la convention-cadre nationale de dématérialisation dans le renseignement des informations statutaires. Des anomalies de gestion sont relevées dans l'attribution des heures supplémentaires, de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et du SFT, qui mettent en jeu des montants significatifs.

Les effectifs sont globalement stables. Les rémunérations ont fortement progressé à la suite de la mise en place du Rifseep, notamment dans les filières administrative et socio-éducative. Cependant, les niveaux atteints en fin de période sous revue sont proches des moyennes nationales. Les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, principalement en catégorie A, ne traduisent pas le fait que le département pratiquerait une politique salariale moins favorable pour les femmes, ils révèlent que les emplois fonctionnels les mieux rémunérés sont, proportionnellement, plus occupés par les hommes.

3. LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans son rapport de janvier 2017, la chambre constatait l'absence de guide de la commande publique et formulait une recommandation en ce sens. Depuis, un « guide interne de la commande publique », actualisé en octobre 2021, rappelle les grands principes, les types de contrat, les obligations de mise en concurrence, les critères d'attribution, les seuils de procédure de marchés et de publicité ainsi que les délais. La recommandation de la chambre a ainsi été mise en œuvre.

3.1. Le système d'information : des progrès inaboutis

L'ensemble de la gestion de la commande publique a été dématérialisé, tant pour les procédures de passation que pour le suivi de l'exécution, ce qui témoigne de la priorité accordée par le CD 65 au développement des outils numériques. Le site en ligne (*Open Data*) du CD 65 présente les données essentielles de la commande publique, aisément accessibles au public depuis 2018-2019. Sont ainsi répertoriés dans le fichier en ligne tous les marchés publiés ainsi que le type de procédure utilisée : adaptée, appel d'offres ou négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable.

³³ Articles L. 136-1, L. 136-2, L. 242-1 du code de la sécurité sociale, article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, arrêtés du 10 décembre 2002 et du 21 mai 2019 ; circulaire interministérielle DSS/SDFSS 5B n° 2003/07 du 7 janvier 2003.

Les bases de données des directions opérationnelles, qui assurent le suivi de l'exécution des marchés, ne sont toutefois pas automatiquement interfacées avec celles du service chargé des procédures de passation. En particulier, les données relatives aux réserves (dates d'émission et de levée) n'étaient pas disponibles, pour des raisons présentées comme relevant de difficultés informatiques. De surcroît, les services techniques n'ont commencé à saisir les réserves dans le système d'information qu'à partir de 2019. La consolidation des données des services opérationnels, y compris celles afférentes aux réserves, dans un outil de pilotage centralisé qui permet de suivre l'ensemble des étapes de la passation à la réception et à la clôture des opérations, reste à mettre en œuvre.

Faute d'un tel outil de pilotage, le service des marchés n'a pas pu intervenir en amont pour inciter les directions opérationnelles à améliorer leurs pratiques relatives à la réception des marchés. L'automatisation de signaux d'alerte, par exemple lorsque les documents de réception ne sont pas produits, lorsque les opérations ne sont pas comptablement soldées ou lorsque les délais contractuels sont significativement dépassés, devrait être envisagée.

3.2. Des procédures de passation des marchés publics bien suivies

La chambre a examiné les procédures de passation de 30 marchés publics, en limitant son examen aux seuls marchés à procédure formalisée ou à procédure adaptée.

Ont été examinées les procédures de publication, le contenu des actes d'engagement, les rapports d'analyse des offres, les modalités de constitution des CAO et de notification aux candidats retenus et aux candidats écartés, ainsi que les avenants. Il apparaît que les procédures sont bien suivies, documentées avec clarté et précision, et convenablement répertoriées dans les dossiers numérisés.

3.3. Des déficiences marquées dans les procédures de réception et de clôture des opérations

3.3.1. Le périmètre et les conditions du contrôle

Le suivi de l'exécution est assuré par les directions opérationnelles, à titre principal, par la direction de l'éducation et des bâtiments (DEB) et par la direction des routes et de la mobilité (DRM). Le contrôle des procédures de réception par la chambre a porté sur la totalité des marchés publics de travaux à procédure formalisée ou à procédure adaptée, notifiés au cours de la période comprise entre les années 2017 et 2021 incluses, soit un total de 289 marchés de travaux publics, dont 180 de la DEB et 109 de la DRM. Seules ont été relevées les irrégularités afférentes aux marchés dont la durée d'exécution contractuelle était dépassée depuis au moins deux mois, hors interruptions de travaux, soit à la date de réception des travaux lorsqu'elle est connue, soit au 30 juin 2022 lorsque le procès-verbal de réception manque au dossier.

Pour les marchés de la DRM, les ordres de service portant prolongation des délais d'exécution n'ont pas été transmis ; les éventuels effets des interruptions accordées n'ont, en conséquence, pas pu être pris en compte dans les vérifications.

Au demeurant, les ordres de service portant prolongation des délais d'exécution des travaux, transmis pour les marchés de la DEB, ne précisent pas systématiquement les circonstances, ni les motifs juridiques de ces interruptions, généralement présentées comme

« *nécessaires au bon achèvement* » alors que les dispositions de l'article 19.2 du cahier des clauses administratives générales (CCAG) travaux de 2009³⁴ ne prévoient de tels actes unilatéraux que dans des circonstances limitatives (intempéries, force majeure, circonstances imprévues, notamment). Ces points seraient à préciser afin de renforcer la sécurité juridique des délais interruptifs consentis par les directions opérationnelles.

Il est rappelé que la décision de réception des travaux et le décompte général et définitif (DGD) sont au nombre des pièces justificatives du paiement du solde des marchés publics de travaux, aux termes de la rubrique 413252 de l'annexe I du CGCT ; ces pièces sont également prévues, avec quelques cas dérogatoires, respectivement par les articles 41 et 13.3 du CCAG travaux de 2009.

Les irrégularités suivantes sont relevées, notamment au regard de l'absence de ces pièces dans les dossiers transmis à la chambre.

3.3.2. L'absence des pièces de réception et de décompte général définitif

Parmi les marchés gérés par la DRM, 21 dossiers de marchés ne comportaient pas de procès-verbal de réception des travaux, en écartant les marchés non soldés ou non exécutés (cf. tableau 39 p.84). Non sans quelque contradiction, le marché n° 180081 présente un DGD sans procès-verbal de réception des travaux, pièce pourtant nécessaire à l'établissement de ce dernier, aux termes de l'article 13.3.1 du CCAG travaux de 2009.

La DRM précise que « *lors de l'élaboration du tableau, a parfois été constatée l'absence d'un document de réception* ». Il n'a pas été détecté d'anomalie s'agissant de l'établissement des procès-verbaux de réception des marchés suivis par la DEB.

Pour un total de 38 contrats suivis par la DRM (tous échus depuis au moins six mois), le DGD manquait au dossier, en dépit de l'existence de procès-verbaux de réception des travaux (cf. tableau 40 p.85). S'agissant des contrats suivis par la DEB, 34 marchés manifestement échus ont été soldés sans DGD au motif d'un « *prix ferme* » (cf. tableau 41 p.86).

La DEB a précisé qu'elle n'établit de DGD qu'en cas de révision de prix, estimant que « *la dernière facture contient le récapitulatif des paiements* ». Quand un DGD a été établi, les dates correspondantes de notification de ces documents ont été transmises à la chambre ; toutefois lorsque le marché a été notifié avant la fin de l'année 2018, les bordereaux d'envoi de DGD n'étaient pas conservés et les dates de notification sont inconnues. Les pratiques de la DRM sont similaires.

Il est rappelé que si l'article 13.4.4 du CCAG travaux de 2009 permet au titulaire de se prévaloir d'un DGD tacite dans l'hypothèse où le pouvoir adjudicateur tarde à le lui notifier, ces dispositions n'exemptent pas le titulaire, ou en cas de carence du titulaire, le maître d'œuvre (article 13.3.4), du marché d'établir un projet de DGD ; or aucun projet de DGD ne figure aux dossiers (cf. annexe).

3.3.3. Des marchés non soldés dans les délais réglementaires

Deux marchés non reconduits, dont les travaux ont été reçus respectivement le 18 novembre 2021 et le 25 février 2022, n'étaient toujours pas soldés au 15 juin 2022, en dehors

³⁴ Arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du CCAG applicables aux marchés publics de travaux.

du délai de 30 jours prévu à l'article 13.3.2 du CCAG travaux de 2009. Parmi les marchés reconduits, dont la première phase aurait dû, en principe, être soldée, 11 n'étaient pas soldés au 15 juin 2022, dont deux définitivement échus depuis plus de trois mois (n° 180027 et n° 180034, cf. tableau 42 p.88).

Parmi les marchés échus suivis par la DEB, seuls trois marchés n'étaient pas soldés, tous reçus en septembre 2021 ou janvier 2022. Dans deux cas, la cause de ce retard était due à l'absence de dossier des ouvrages exécutés³⁵, dans un cas, à l'absence d'une facture. Ces circonstances ne paraissent pas devoir être imputées au fonctionnement du service.

Des pénalités de retard, pour un total modeste de 3 367 €, n'ont été perçues que pour deux marchés (n° 200230 et n° 190099), reçus au-delà des délais contractuels, alors que 21 contrats étaient échus depuis plus de six mois et 15 depuis plus de deux ans, hors prolongation des délais d'exécution, dont la justification n'a pas pu être appréciée, en l'absence de justificatifs transmis qui précisent les causes des reports et interruptions de travaux (cf. tableau 43 p.88).

Pour autant, ni les actes d'engagement des marchés, ni les cahiers des clauses administratives particulières consultés ne font état de stipulations exonératoires particulières aux pénalités prévues par l'article 20 du CCAG travaux de 2009 (cf. annexe). La quasi-inapplication des pénalités de retard met ainsi en évidence le caractère inadapté du cadre contractuel adopté.

Les retards d'exécution relevés dans les marchés suivis par la DEB sont peu nombreux et limités, la direction ayant pris le soin d'émettre des ordres de service de prolongation des délais en tant que de besoin. Toutefois, comme il a été indiqué plus haut au § 3.3.1 p.31, il conviendrait qu'à l'avenir ces ordres de service précisent les justifications réglementaires des délais accordés, qui dans les pièces examinées sont souvent évasives.

La chambre a ainsi relevé des irrégularités substantielles dans les modalités de réception des marchés de travaux publics, portant sur des montants significatifs. Ces constats sont à mettre en relation avec les insuffisances constatées dans système d'information « marchés », qui ne permet pas au service chargé des consultations de disposer d'une vision d'ensemble de la vie des marchés, de leur publication à leur réception. Certaines anomalies pourraient être évitées si ce service était en mesure d'exercer une forme de contrôle interne sur les actes de gestion des directions opérationnelles dans ce domaine. Ainsi, la chambre recommande de renforcer le contrôle de l'exécution technique et financière des marchés.

Recommandation

3. Améliorer le contrôle de l'exécution des marchés publics, notamment de travaux, d'un point de vue technique et financier. *Non mise en œuvre.*

3.4. Les marchés attribués à la Société louronnaise de travaux et de services

La chambre a vérifié les conditions d'attribution et d'exécution des marchés publics attribués à la SLTS, dans le cadre du suivi des observations formulées par la chambre dans son rapport de janvier 2017.

³⁵ Le dossier des ouvrages exécutés est un document contractuel prévu à l'article 40 du CCAG ; il est établi à la suite de l'exécution de travaux et remis au maître d'ouvrage lors de la livraison du chantier.

3.4.1. Les procédures de passation des marchés

De 2016 à 2021, le département a attribué 15 marchés à la société SLTS (cf. tableau 44 p.90) :

- 11 marchés ont été signés directement avec la société, pour un total exécuté³⁶ de près de 1 M€, pour des travaux publics et des prestations de déneigement et de déverglaçage de voiries départementales ;
- quatre marchés ont été attribués à des groupements solidaires conjoints dont SLTS est partie prenante³⁷, pour un total exécuté estimé par la chambre³⁸ à 1,6 M€ au titre de travaux publics.

Deux marchés (travaux publics) attribués à Eiffage et Colas ont été en partie sous-traités au profit de SLTS, pour un montant de près de 0,6 M€.

Les actes d'engagement ont été signés par la DGS, une vice-présidente, ou le DGA chargé des routes et des transports, au titre de délégations de signatures accordées à ces personnes.

La chambre relève l'absence d'arrêté nommant le président des CAO du 26 avril et du 28 septembre 2018 (marchés à procédure adaptée) et l'absence d'arrêté portant délégation de signature à la première vice-présidente pour signer l'acte d'engagement du marché de déneigement et de déverglaçage à Val Louron³⁹.

En réponse, l'ordonnateur fait valoir que la première vice-présidente, « *n'a pas besoin d'un arrêté pour agir en cas d'empêchement* » du président ; il précise qu'un arrêté de délégation de signature a tout de même été pris le 4 mai 2018.

La chambre rappelle que la nomination dans les fonctions de vice-présidente n'emporte pas délégation de signature ; d'ailleurs, l'arrêté portant délégation de fonctions aux vice-présidents du 28 juillet 2021 prend soin de préciser que la délégation de fonctions n'emporte pas délégation de signature. De surcroît, l'arrêté de délégation de signature n'ayant été pris que le 4 mai 2018, la première vice-présidente n'avait pas compétence pour signer l'acte d'engagement du 10 novembre 2017.

Les contrats concernés sont ainsi entachés de fragilité juridique susceptible d'exposer la collectivité à des risques contentieux portant sur les marchés eux-mêmes comme sur les opérations sous-traitées dans le cadre de ces marchés.

³⁶ Y compris exécution des marchés signés antérieurement.

³⁷ Marché 180075 : groupement avec Colas ; marché 180113 : groupement avec Guintoli et SBTP ; marché 180167 : groupement avec Colas et Inexence/Mur ; marché 2021210037 : groupement avec Colas France.

³⁸ L'estimation se base sur la répartition des prestations entre les co-traitants, définie dans l'annexe 2 de l'acte d'engagement ; pour le marché 180113, la chambre ne dispose pas de la répartition : le total exécuté au titre du marché en 2018 et 2019 (1,7 M€) a été divisé par le nombre de membres, à parts égales. Pour les autres marchés, la répartition est celle déterminée initialement (annexe 1 ou 2 de l'acte d'engagement) : 54 % pour le marché 2018180075, 36 % pour le n° 2018180167 et 44 % pour le n° 2021210037.

³⁹ L'arrêté pris le 13 septembre 2017 pour assurer la présidence de la CAO du 22 septembre 2017 ne mentionne pas de délégation de signature pour les actes du marché.

3.4.2. L'organisation du déneigement et du déverglaçage par le département

3.4.2.1. Une stratégie évolutive et incertaine

Depuis 2019, le maintien de la viabilité hivernale est assuré pour partie en régie⁴⁰ et pour partie en « *faisant appel à des moyens externes* »⁴¹. Le service de viabilité hivernale est ainsi assuré par 130 agents du département ; il dispose de 75 engins de déneigement pour les interventions sur 60 circuits de déneigement⁴². La collectivité a par ailleurs équipé ses engins de déneigement d'un système d'assistance au pilotage des opérations de viabilité hivernale et d'une application d'intelligence artificielle, permettant d'évaluer en temps réel l'état du réseau routier.

S'agissant de la partie externalisée de ce service de viabilité hivernale, les marchés attribués au titre du déneigement et du déverglaçage avant la période sous revue et toujours en cours à partir de 2016 concernent :

- l'accès à Val Louron, attribué à la société SLTS en 2013 ;
- l'accès à Saint-Lary-Pla d'Adet et Espiaube, attribué à la société Vidalon en 2013 ;
- l'accès à Luz-Ardiden, attribué à la régie des sports de la station en 2014 ;
- et l'accès à Val d'Azun, attribué à la commune d'Aucun en 2014.

En 2017, la collectivité a relancé une consultation, répartie en deux lots, pour le déneigement et le déverglaçage de la voirie départementale pour l'accès à Saint Lary Pla d'Adet et Espiaube (lot déclaré sans suite, *cf. infra*), et pour l'accès à Val Louron (attribué à SLTS sur la base de son offre unique). En 2018, le lot pour le déneigement et le déverglaçage à Val d'Azun Couraduque a été attribué à la commune d'Aucun, sur la base de son offre unique ; le lot pour l'accès à Luz-Ardiden n'a pas été attribué⁴³. En 2019, un marché non alloti pour le déneigement et le déverglaçage de la voirie départementale d'accès à la station de Peyragudes a été attribué à la société SLTS (sur la base de son unique offre).

L'ordonnateur justifie le choix de l'externalisation du déneigement et du déverglaçage d'une partie de ces accès, stratégiques pour l'attractivité touristique hivernale du département, par le fait que le service départemental des routes n'était pas en mesure d'assurer techniquement l'ensemble des interventions. Il précise que « *compte tenu de difficultés récurrentes rencontrées dans le déneigement de l'accès à Peyragudes [...] il a été décidé d'externaliser le traitement de cet accès et de réinternaliser le traitement de l'accès à Val Louron* ». De surcroît, selon lui, l'intervention de ce service aurait été rendue difficile en raison de facteurs logistiques liés à l'isolement de la station de Luz-Ardiden et de Peyragudes.

La stratégie d'externalisation du déneigement et du déverglaçage semble s'inscrire dans une logique de gestion par vallée, qui conduit à sélectionner les prestataires susceptibles d'assurer une réponse de proximité réactive et conforme au cahier des charges techniques des consultations.

Toutefois, les modalités selon lesquelles cette stratégie a été mise en œuvre ont sensiblement fluctué au cours du temps. Ainsi, les attributaires historiques des marchés externalisés pour chaque vallée concernée ont été reconduits jusqu'en 2013. À partir de 2014, un

⁴⁰ Stations de Hautacam, Super Barèges, Cauterets-Cambasque.

⁴¹ Stations de Val d'Azun-Couraduque, Luz Ardiden, Piau Engaly, Saint Lary Pla d'Adet et Val Louron.

⁴² Lien site internet : « Déneigement : pour votre sécurité, le département vous informe », département des Hautes-Pyrénées (hautespyrenees.fr).

⁴³ L'avis n° 19-4041 mentionne pour le lot 1 d'accès à la station de Luz-Ardiden une absence d'attribution suite à une interruption de la procédure.

processus de réinternalisation partiel est observé. C'est ainsi qu'en 2021, la régie départementale assurait le service pour Luz-Ardiden, Piau Engaly, Saint Lary Pla d'Adet et Val Louron, ce qui témoigne d'une montée en compétences du service départemental.

tableau 11 : l'évolution du périmètre de l'externalisation

	Val d'Azun	Luz-Ardiden	Piau Engaly	Saint Lary Pla d'Adet	Val Louron	Peyragudes	
2009			Entreprise Vidalon BTP	Entreprise LTP	Entreprise SLTS	<i>Internalisé</i>	
2010	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz	Entreprise Vidalon BTP	Entreprise LTP	Entreprise SLTS		
2011	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz	Entreprise Vidalon BTP	Entreprise LTP	Entreprise SLTS		
2012	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz	Entreprise Vidalon BTP	Entreprise LTP	Entreprise SLTS		
2013	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz	Entreprise Vidalon BTP	Entreprise LTP / entreprise Vidalon BTP	Entreprise SLTS		
2014	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz	<i>Réinternalisé à partir de 2013</i>	Entreprise Vidalon BTP	Entreprise SLTS		
2015	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz		Entreprise Vidalon BTP	Entreprise SLTS		
2016	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz		Entreprise Vidalon BTP	Entreprise SLTS		
2017	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz		Entreprise Vidalon BTP	Entreprise SLTS		
2018	Commune d'Aucun	Régie des sports d'hiver Luz		<i>Réinternalisé à partir de 2017 (octobre)</i>			Entreprise SLTS
2019	Commune d'Aucun	<i>Réinternalisé à partir de 2019</i>			Entreprise SLTS		
2020	Commune d'Aucun				Entreprise SLTS		Entreprise SLTS
2021	Commune d'Aucun				<i>Réinternalisé à partir de 2020 (fin septembre)</i>		Entreprise SLTS
2022	Commune d'Aucun				Entreprise SLTS		

Source : CD 65 (note de l'ordonnateur) ; courriers adressés aux entreprises Vidalon et SLTS ; acte d'engagement (marché Peyragudes)

En 2022, seuls les accès à Val d'Azun et à Peyragudes demeurent externalisés pour les prestations de viabilité hivernale. La part des travaux externalisés dans le coût global du déneigement et du déverglaçage est ainsi passée de 22 % en 2016 à 7 % en 2021.

À rebours de ce processus de réinternalisation de la gestion du déneigement et du déverglaçage au sein de la régie départementale, l'entreprise SLTS a bénéficié de l'externalisation de ces opérations pour la station de Peyragudes à compter de 2020, alors que ce service était antérieurement assuré en régie.

tableau 12 : évolution du montant des travaux externalisés

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Commune d'Aucun	48 404	51 797	64 675	60 116	46 871	61 490
<i>Commune d'Aucun / prestations externalisées</i>	18 %	18 %	22 %	26 %	44 %	55 %
Régie des sports d'hiver de Luz-Ardiden	85 977	94 669	147 596	89 930		
<i>Régie des sports / prestations externalisées</i>	32 %	33 %	51 %	39 %	0 %	0 %
Vidalon	81 006	73 558				
<i>Vidalon / prestations externalisées</i>	30 %	25 %	0 %	0 %	0 %	0 %
SLTS	51 317	69 929	79 241	82 852	58 765	50 029
<i>SLTS / prestations externalisées</i>	19 %	24 %	27 %	36 %	56 %	45 %
Total des prestations externalisées	266 705	289 952	291 513	232 898	105 636	111 519
Prestations externalisées / coût global déneigement	22 %	20 %	16 %	14 %	9 %	7 %
Coût global déneigement (note du président)	1 199 810	1 416 566	1 863 974	1 671 725	1 176 973	1 640 032

Source : CRC, d'après les grands livres de dépenses ; CD 65

L'arbitrage opéré entre externalisation et reprise en régie de ces opérations a sensiblement évolué au cours du temps, sans que la stratégie de l'évolution de ces modes de gestion ait été clarifiée. Les besoins techniques justifiant l'externalisation ou la reprise en régie ont ainsi été redéfinis à plusieurs reprises, à l'issue de consultations déclarées sans suite ou de marchés résiliés, ce qui aurait pu être évité si l'analyse des besoins avait été approfondie en temps utile.

Les dossiers des consultations examinés témoignent de ces fluctuations. Ainsi la consultation pour l'accès à Saint Lary Pla d'Adet et Espiaube (lot n° 1) a été déclarée sans suite pour des motifs d'intérêt général, cette décision étant notifiée le 2 octobre 2017 à la société Vidalon BTP, initialement retenue, au motif d'une « *nécessaire redéfinition du besoin, [...] ce circuit de déneigement [étant] repris par les services des routes du département* ». De même, le marché attribué en 2017 à la société SLTS a été résilié par anticipation 28 août 2020, pour les mêmes motifs.

Selon la réponse de l'ordonnateur, la chambre semble « *ignorer l'obligation première faite au département de maintenir la circulation hivernale sur son domaine public routier* » et indique que c'est à ce titre que les prestations en fond de vallée sont privilégiées.

Or, la chambre observe que d'autres choix d'organisation étaient possibles, les contraintes géographiques, que l'ordonnateur invoque dans sa réponse, étant sensiblement comparables à celles d'autres territoires de montagne dans lesquels le service public a été organisé selon des modalités sensiblement différentes. Au nombre des choix de gestion alternatifs figure celui d'une réinternalisation complète du service, sous réserve d'une évaluation de son impact financier, compte tenu des investissements en matériels ; une telle étude d'impact aurait pu être réalisée pour guider les choix stratégiques.

3.4.2.2. Les insuffisances de la valorisation des coûts des travaux en régie

La chambre a comparé les coûts kilométriques du déneigement et du déverglacage pour les différents prestataires et pour la régie départementale à partir des données recensées dans le tableau suivant, ainsi que dans les dossiers des consultations⁴⁴.

⁴⁴ L'ensemble des données disponibles afférentes au coût des opérations a été collecté dans les grands livres de comptes, à l'exception des données transmises par note du CD 65 du 23 juin 2022. Les coûts sont ensuite rapportés aux kilométrages indiqués en notes 45-48.

tableau 13 : coût du déneigement et du déverglaçage externalisé et assuré en régie (en €)

Libellé du tiers du mandat		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prestations externalisées	Commune d'Aucun	48 404	51 797	64 675	60 116	46 871	61 490
	Régie des sports d'hiver de Luz-Ardiden	85 977	94 669	147 596	89 930		
	Vidalon	81 006	73 558				
	SLTS	51 317	69 929	79 241	82 852	58 765	50 029
Total des mandats des prestations externalisées		266 705	289 952	291 513	232 898	105 636	111 519
Coût estimé du service du déneigement assurés en régie		933 105	1 126 614	1 572 461	1 438 827	1 071 337	1 528 513
Coût global de déneigement (note CD65 23/06/2022)		1 199 810	1 416 566	1 863 974	1 671 725	1 176 973	1 640 032

Source : CD 65

Ces coûts pouvant sensiblement varier d'une année sur l'autre en fonction des conditions climatiques, ne seront retenus que les ordres de grandeur. S'agissant des attributaires des marchés publics :

- les prestations de la commune d'Aucun⁴⁵ peuvent être évaluées entre 7 200 € par kilomètre et 10 000 € par kilomètre au cours de la période 2016-2021 ;
- celles qui ont été assurées par la régie de Luz-Ardiden⁴⁶ varient entre 5 500 € par kilomètre et 9 400 € par kilomètre au cours de la période 2016-2019 ;
- celles qui ont été assurées par la société SLTS⁴⁷ varient entre 5 700 € par kilomètre et 9 400 € par kilomètre au cours de la période 2019-2021.

Il résulte de ces comparaisons que les coûts unitaires de déneigement et déverglaçage des différents prestataires sont comparables. En revanche, les coûts unitaires des travaux assurés en régie sont bien inférieurs, sous la réserve que l'évaluation du montant global de ces coûts soit sincère. En effet, le département compte 1 000 kilomètres de routes de montagne⁴⁸ ; la moyenne du coût du déneigement et du déverglaçage assuré en régie peut être estimée à 1 300 € par kilomètre entre 2016 et 2021. Cette estimation, de surcroît, inclut les fondants et la saumure, qui ne sont pas pris en compte pour les calculs réalisés à partir des données des marchés susmentionnés⁴⁹.

Cependant, ces points de comparaison trouvent leurs limites en raison des incertitudes comptables qui entachent la valorisation des travaux en régie (notamment évoquées au § 5.2.2 p.57) et d'une manière générale de l'absence de ventilation analytique des coûts (cf. § 5.8 p.67).

C'est ainsi que faute d'une véritable analyse comparative entre les prestations externalisées et celles qui sont assurées en régie, les choix d'externalisation posés par le département paraissent davantage reposer sur des contraintes géographiques que sur la performance économique et financière.

En réponse, le président du conseil départemental fait valoir que « *l'activité nécessite aussi et surtout des dépenses relatives aux ressources humaines [...], aux prestations de prévisions météorologiques spécifiques, au système de pilotage SAPOVH équipant les engins concernés, à l'amortissement des engins, à l'amortissement et au fonctionnement des bâtiments [...]. La non-*

⁴⁵ 6,5 kilomètres pour l'accès à Val d'Azun Couraduque (RD928) d'après les données du site de l'*open data*, CD 65, *Routes départementales des Hautes-Pyrénées*, ha-py.fr.

⁴⁶ 15,77 kilomètres pour l'accès à la station de Luz-Ardiden (RD12 et 12B), d'après les données du site de l'*open data*, CD 65 *Routes départementales des Hautes-Pyrénées*, ha-py.fr.

⁴⁷ 8,844 kilomètres pour l'accès à la station de Peyragudes (d'après le cahier des clauses techniques particulières du marché).

⁴⁸ D'après le site internet du département, il y a 3 000 kilomètres de réseau routier, dont un tiers en zone de montagne.

⁴⁹ Article 4.1 du cahier des clauses techniques particulières du marché n° 2019190165 attribué à SLTS pour Peyragudes.

prise en compte de ces dépenses dans votre calcul rend incomparables les coûts au kilomètre entre les prestations externalisées et l'activité en régie ».

La chambre, dans ses calculs, a pris en compte l'ensemble des données disponibles, figurant notamment dans les pièces de marchés et les données comptables d'exécution. Ces données doivent refléter l'équilibre économique des contrats passés avec les attributaires, y compris les coûts mentionnés par l'ordonnateur. S'agissant par ailleurs des données relatives à la gestion en régie, l'ordonnateur reconnaît dans sa réponse que l'appréciation des coûts complets de ce service est délicate en raison de l'absence de données consolidées permettant de les appréhender. Il conviendrait en conséquence de remédier à ces lacunes par l'élaboration d'études précisant et comparant les coûts complets des différentes modalités d'exercice du service public.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service chargé de la commande publique dispose des moyens organisationnels et des compétences pour assurer des procédures de passation de qualité. Toutefois, des insuffisances sont constatées dans l'articulation du suivi des procédures de passation et de l'exécution des marchés publics, le système d'information n'étant pas en mesure de piloter l'ensemble des étapes de la mise en œuvre des procédures. Des irrégularités sont constatées dans les procédures de réception, notamment celles gérées par la DRM. Certains marchés de travaux ne sont pas soldés dans les délais prévus par la réglementation et les décomptes généraux et définitifs ne sont pas systématiquement produits.

Le choix d'externaliser une partie des travaux de viabilité hivernale pour certaines localisations pyrénéennes repose davantage sur une logique de gestion de vallée que sur une analyse coûts/bénéfices convaincante, faute de données analytiques qui permettent d'apprécier les économies éventuellement réalisées par ce moyen. La stratégie suivie par le département a sensiblement fluctué au cours du temps et n'apparaît pas claire. Des études comparatives permettant d'apprécier les coûts complets des différents scénarios devraient être menées afin de guider les orientations stratégiques.

4. LA GESTION DES COLLÈGES ET L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT

En cumulant les dépenses nettes annuelles d'investissement et de fonctionnement (cf. ci-après), la dépense nette totale du département s'élève en moyenne à 11,2 M€ entre 2016 et 2020 pour les 20 collèges publics et pour environ 8 100 élèves, soit 1 380 € par élève scolarisé dans le secteur public⁵⁰. Le subventionnement des établissements d'enseignement supérieur (350 000 € par an entre 2016 et 2020), n'est pas intégré dans le périmètre de la présente analyse.

4.1. Un département rural bien positionné dans les comparaisons nationales

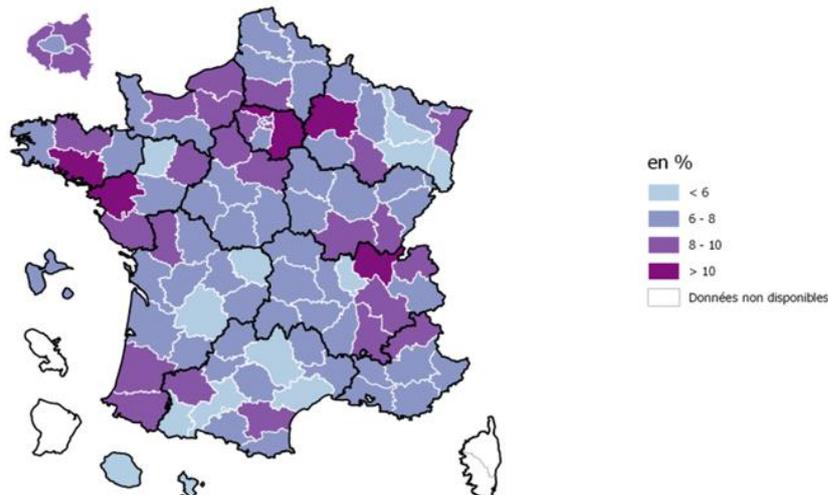
D'après le compte national de l'Éducation, les dépenses nationales des départements s'établissaient à 1 720 € en moyenne par collégien en 2019. Avec une dépense de 1 315 € par

⁵⁰ Le calcul est réalisé comme suit : moyenne du solde du chapitre 902 (dépenses - recettes d'investissement du 2nd degré) et du chapitre 912 (dépenses de subventions versées pour le second degré - subventions reçues). Les dépenses de fonctionnement retenues correspondent au solde du chapitre 932 (calculs CRC à partir des comptes administratifs).

élève⁵¹, le département des Hautes-Pyrénées se situait sensiblement en-dessous de cette moyenne, et même en deçà de l'ensemble des départements occitans (excepté l'Aveyron).

Ce constat se retrouve dans la part des dépenses d'éducation du département, qui s'établissait à 3,9 % de l'ensemble des dépenses en 2019, soit un niveau très inférieur à celui observé pour les autres départements de la chaîne pyrénéenne ainsi que dans les départements du nord de l'Occitanie (à l'exception de l'Aveyron) et du sud de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

carte 1 : la part des dépenses d'éducation dans les dépenses départementales



Source : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (DEPP-MENJS), in *Géographie de l'école 2021*

La ruralité et le vieillissement du département expliquent la diminution, en tendance des effectifs de collégiens et, au moins en volume, la modération des dépenses départementales. Ainsi, en 2020, les effectifs de collégiens scolarisés dans le secteur public étaient de 7 920 élèves, soit 33 collégiens pour 1 000 habitants. En comparaison, pour l'ensemble de la France et des départements d'outre-mer compris, 4,47 millions de collégiens étaient scolarisés dans le secteur public pour une population de 67,3 millions d'habitants, soit 66 collégiens pour 1 000 habitants. Toute chose étant égales par ailleurs, la part des dépenses d'éducation du département serait supérieure à la moyenne nationale, si sa démographie était comparable⁵².

D'autres facteurs peuvent également être invoqués pour expliquer la faible dépense par élève. En premier lieu, l'isolement des collèges ruraux (à l'exception de la zone montagne proprement dite) est relativement limité. Ces établissements sont, pour la plupart, situés en plaine ou dans des zones de piémont, mais à distance raisonnable des agglomérations de Tarbes et Lourdes.

C'est ainsi qu'en comparaison des départements ruraux du centre et du sud du Massif Central, le département des Hautes-Pyrénées compte moins d'internats et d'internes ; or ces structures sont une des composantes significatives de la dépense, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Le nombre limité de bassins de vie véritablement isolés a, également, permis de limiter le nombre de collèges de très petite taille (sauf en zone de vallée montagneuse). Le département, en

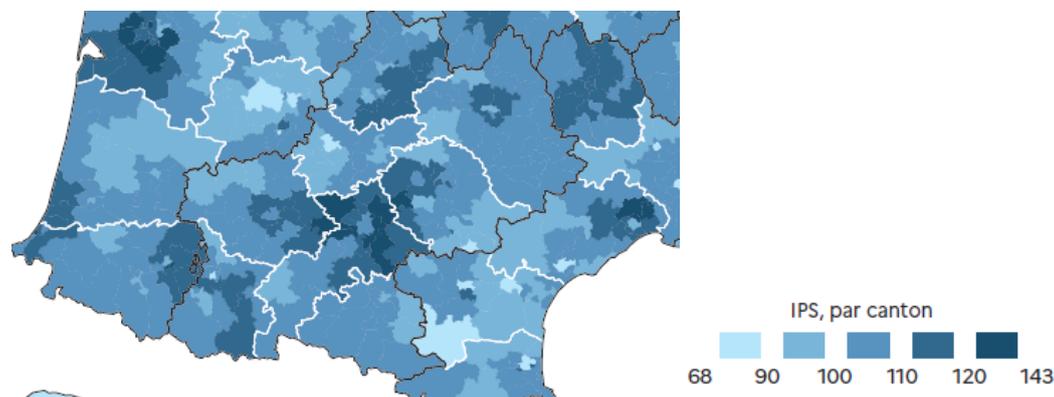
⁵¹ Des différences de périmètre mineures sont à noter entre le périmètre retenu par l'Insee et les calculs réalisés par la chambre à partir des comptes administratifs.

⁵² Soit : $1\,315 \times 66 / 33 = 2\,630$ €, à comparer à 1 720 €.

comparaison des territoires ruraux précités, comprend nettement moins de collèges de moins de 250 élèves et présente donc des coûts unitaires moins élevés.

Enfin, le département bénéficie d'un contexte socio-économique globalement plus favorable que celui des territoires ruraux de l'est de la région Occitanie.

carte 2 : l'indice de position sociale à la rentrée 2020, par canton



Source : DEPP-MENJS, in *Géographie de l'école 2021*

Même en zone rurale, les taux de réussite au brevet et de passage en seconde générale et technologique sont meilleurs que dans ces territoires de l'est de la région. Cet état de fait est à mettre en relation avec le petit nombre de collèges en réseau d'éducation prioritaire (un en réseau d'éducation prioritaire ; aucun en réseau d'éducation prioritaire +)⁵³. Cette situation relativement privilégiée peut également expliquer des dépenses d'intervention sociale plus faibles que dans d'autres départements (notamment en matière de restauration scolaire, cf. 4.6 p.49) d'une part et, d'autre part, une meilleure fluidité des parcours vers le second cycle de l'enseignement secondaire, contribuant ainsi à la modération des effectifs.

4.2. Les enjeux territoriaux de l'accès au collège

Les 11 bassins de vie du département ont été regroupés en trois territoires cohérents géographiquement, en tenant compte des bassins de vie déterminés par l'Insee, selon leurs caractéristiques géographiques et socio-économiques en trois groupes.

Un premier groupe, de caractère urbain, comprend les agglomérations de Tarbes et de Lourdes, comptant huit collèges et 3 870 élèves à la rentrée de septembre 2021, pour une population de 130 600 habitants. Un deuxième groupe correspond aux territoires ruraux de plaines et de coteaux, qui comporte sept collèges si l'on rattache ceux de Loures-Barousse et de Saint-Laurent-de-Neste pour un effectif de 2 268 élèves en septembre 2021, et une population de 46 600 habitants. Enfin un troisième groupe correspond aux bassins de vie situés en montagne ; y sont localisés cinq collèges scolarisant 1 447 élèves en septembre 2021, pour une population de 41 700 habitants.

Cette typologie des établissements s'appuie en partie sur la carte publiée dans la *Géographie de l'école* (2021), qui distingue différents types de communes rurales et urbaines, en fonction de leur degré d'éloignement des centres urbains et de leur plus ou moins nette ruralité.

⁵³ Toutefois, les départements ruraux mentionnés plus haut, qui sont dans une situation comparable à cet égard, présentent une dépense moyenne par collégien nettement plus élevée que celle des Hautes-Pyrénées.

Le premier groupe de cette typologie, à dominante urbaine et péri-urbaine, comprend 51 % des collégiens et 40 % des collèges du département. Le deuxième groupe, plus rural, comprend 30 % des collégiens et 35 % des collèges. Le troisième groupe, qui se caractérise par des distances et des durées de transport plus élevées, ne compte que 19 % des effectifs de collégiens du département, répartis dans 25 % des collèges.

Les capacités d'accueil des collèges du premier groupe sont utilisées à 85 % et ne paraissent pas surdimensionnées au regard des besoins. À l'inverse, pour les deux autres groupes, les capacités d'accueil ne sont utilisées qu'à 75 % en moyenne.

Ces moyennes recouvrent toutefois des réalités différentes et quelques fortes disparités sont relevées : le collège de Bagnères de Bigorre présente ainsi un taux d'occupation de 73 %, alors que ceux du Haut-Lavedan et des Trois Vallées pourraient accueillir plus de deux fois plus d'élèves qu'en 2021. Inversement, le collège de Beaulieu compte plus d'élèves que sa capacité maximale théorique, alors que celui de Lannemezan n'est occupé qu'aux deux tiers.

Ces disparités ont conduit le département à étudier l'éventualité du regroupement d'un ou deux établissements avec des établissements voisins. Le département a ainsi commandé une étude, livrée en juillet 2020, en partenariat avec la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), le rectorat et un comité de pilotage du département. Cette étude prévoit cinq scénarios d'évolution. La suppression du collège des Trois Vallées, à Luz-Saint-Sauveur, en dépit de son faible taux d'occupation, n'est pas envisagée, en raison de l'isolement de la vallée et des contraintes climatiques qui limitent les déplacements pendant une partie de la période hivernale.

4.3. L'investissement du département : des orientations stratégiques à préciser

Selon la direction de l'éducation, entre 2016 et 2021, le département a consacré, en moyenne annuelle, 1,92 M€ en dépenses d'investissement pour les collèges publics (nettes des subventions et dotations reçues) et 1 M€ en moyenne pour les travaux dits de gros entretien ou de grosses réparations dans les collèges. La programmation est établie chaque année à partir des demandes des établissements. Après validation, elle est notifiée aux établissements et mise en œuvre par la direction des bâtiments, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI).

D'autres opérations sont réalisées hors PPI, notamment pour la rénovation thermique ou le ravalement.

Un nouveau PPI « collèges 2022-2027 » est en cours d'élaboration. Ce PPI est annexé au PPI général de la direction des bâtiments. Ce plan s'appuie sur des diagnostics sur la conformité réglementaire des bâtiments, portant notamment sur l'accessibilité, la présence d'amiante ou de radon et la qualité de l'air, les installations électriques, la sécurité incendie. Il s'appuie également sur une connaissance documentée du patrimoine et sur des procédures d'expression de besoins formalisées.

Toutefois, le département n'a pas élaboré de plan stratégique permettant de donner une vue d'ensemble de la politique patrimoniale, ni des priorités d'actions. Si le suivi des obligations réglementaires est assuré, le renouvellement de certains actifs n'obéit pas à une politique précisément définie qui s'inscrive dans la durée, au risque ainsi que la dépense publique soit déterminée davantage par des aléas ou des contextes locaux que par des nécessités objectives ou des priorités politiques.

La direction des bâtiments dispose d'une vision documentée de l'état du patrimoine mais n'a pas élaboré d'indicateurs permettant de mesurer la vétusté ou le degré d'urgence des renouvellements devant être envisagés à plus ou moins court terme.

Le suivi déclaratif des dépenses communiqué par la direction de l'éducation est conforme aux vérifications effectuées sur les comptes administratifs⁵⁴. Les éléments indiqués par la direction de l'éducation ne tiennent toutefois pas compte des subventions d'investissement versées, qui s'établissent en moyenne à 841 000 € par an entre 2016 et 2020. La prise en compte de ces subventions conduirait à réévaluer les dépenses annuelles moyennes d'investissement à 2,77 M€, soit, selon le département, 342 € par élève scolarisé dans le secteur public. Les dépenses d'investissement nettes, subventions comprises, représentent ainsi le quart de la dépense totale, le reste des dépenses correspondant aux dépenses de fonctionnement nettes des subventions et remboursements divers.

4.4. La participation du département aux dépenses de fonctionnement des collèges

4.4.1. Les charges et produits de gestion : une augmentation continue supérieure à celles du budget général

4.4.1.1. Les charges de gestion

En 2021, les dépenses de fonctionnement dédiées à l'enseignement représentent 10,9 M€ soit 4 % de l'ensemble des charges de gestion du département (270,1 M€) ; ce ratio a progressé de 0,4 point sur la période sous revue.

Les charges de gestion du chapitre enseignement ont progressé de 10 % entre 2016 et 2021, à un rythme nettement supérieur à celui des charges du budget général (cf. § 6.1 p.71). Ces charges sont constituées, pour les deux tiers, des charges de personnel, qui s'élèvent à près de 7,2 M€ en 2021, en hausse de 16 % par rapport à 2016.

La rémunération du personnel titulaire, hors atténuations de charges, représente 90 % des rémunérations du personnel, en moyenne de 2016 à 2021. Des variations importantes sont constatées, la part des non titulaires pouvant passer du simple au double selon les années : elle représente ainsi 14 % des rémunérations brutes en 2017 et en 2021, contre 7 % en 2020.

Un tiers des charges courantes sont des « autres charges de gestion ». En progression de 5 % sur la période sous revue, elles se montent à 3,4 M€ en 2021. Jusqu'en 2018, les « autres charges de gestion » intègrent les bourses d'enseignement versées aux élèves de l'enseignement supérieur, qui ont cessé suite aux contraintes introduites par la contractualisation avec l'État. Ces dépenses constituent principalement les dotations versées aux collèges publics et privés (cf. § 4.4.2 et 4.4.3 p.44 et 45), auxquelles s'ajoute, à partir de 2019, la participation aux dépenses de personnels (pour la part « collégiens ») versées aux cités scolaires gérées par la région.

⁵⁴ La vérification peut être détaillée comme suit : les dépenses d'investissement pour le second degré se montent à 2,968 M€ en moyenne sur 2016-2020, dont il faut retrancher 917 000 € de subventions reçues au chapitre 902 et 124 000 € au chapitre 912, soit 1,93 M€.

4.4.1.2. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général diminuent régulièrement sur la période sous revue et ne représentent plus en 2020 que 2 % de l'ensemble des charges courantes (contre 4 % en 2017). Il s'agit principalement de dépenses d'entretien et de réparations dans les collèges, ou de contrats de prestations de services dans les collèges (pour l'espace numérique de travail ou le contrôle des denrées alimentaires par exemple).

4.4.1.3. Les produits de gestion

Le chapitre 932 « enseignement » enregistre de faibles produits de gestion (0,9 M€ en 2021 ; 7 % des charges de gestion de 2016 à 2021) exclusivement constitués de ressources institutionnelles.

Les ressources de gestion proviennent principalement du reversement, par les collèges, d'une partie des recettes des forfaits de demi-pension. La convention d'objectifs et de moyens prévoit en effet le reversement de 22,5 % des recettes des familles, pour le fonds départemental d'hébergement, au titre de la participation aux dépenses de personnel du service de restauration.

Les autres recettes proviennent, en 2018, d'une participation du fonds européen de développement régional pour la réalisation de l'opération « mise en œuvre et hébergement de l'espace numérique de travail pour les collèges publics des Hautes-Pyrénées ». Par ailleurs, en 2020 et 2021, sur le fondement de l'article L. 213-8 du code de l'éducation⁵⁵, le département de Haute-Garonne participe aux dépenses de fonctionnement du collège public de La Barousse (à Loures-Barousse) et au collège privé Notre-Dame de Garaison (à Monléon-Magnoac), sur la base des effectifs d'élèves haut-garonnais fréquentant ces collèges, ramenée à la dotation de fonctionnement attribuée par le département des Hautes-Pyrénées.

Enfin, à compter de 2020, la région participe aux charges du service de restauration scolaire du collège Gaston Fébus de Lannemezan (fréquenté par des lycéens du Lycée Michelet de Lannemezan).

4.4.2. Une dotation annuelle de fonctionnement aux collèges publics dans la moyenne des départements ruraux

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est attribuée chaque année à tous les collèges pour couvrir les dépenses de fonctionnement de chaque établissement. Calculée à partir de critères fixés par le département, elle se compose d'une part « élèves » (liée aux effectifs) et d'une part « patrimoine » (liée au coût de la viabilisation et à la surface des bâtiments), pesant chacune respectivement environ 32 % et 68 %.

La part « élèves » comprend également une dotation « éducation physique et sportive », destinée à financer les transports scolaires des élèves de 6^{ème} vers les centres nautiques⁵⁶. En 2020, la part élèves baisse de 5 € (soit - 5 % pour le collège avec effectif minimal, et - 8 % pour le collège avec effectif maximal). Les dotations relatives à la maintenance et à l'entretien sont calculées

⁵⁵ Article L. 213-8 du code de l'éducation (source : legifrance.gouv.fr) : « Lorsque 10 % au moins des élèves d'un collège résident dans un autre département que celui dont relève l'établissement, une participation aux charges de fonctionnement et de personnel peut être demandée au département de résidence. Le montant de cette participation est fixé par convention entre les départements intéressés. ».

⁵⁶ 24 €/élève pour les collèges éloignés d'une installation, 12 €/élève pour les collèges étant à une distance « limitée » d'une piscine.

proportionnellement à la surface utile des locaux du collège. De 2017 à 2018, ce ratio « contrat de maintenance et d'entretien » passe de 1,15 € par mètre carré à 1,05 € par mètre carré, pour inciter notamment les collèges à adhérer aux groupements de commandes portés par le département.

Contrairement à près de 60 % des départements interrogés dans le cadre de l'enquête de l'association des départements de France (ADF) de mai 2021, le département des Hautes-Pyrénées n'a pas fixé de critère relatif au niveau du fonds de roulement des établissements publics locaux d'enseignement⁵⁷.

En 2021, près de 1,9 M€ de DGF ont été attribués, ce qui représente 246 €⁵⁸ par collégien, et en moyenne 239 € sur la période 2016-2021. Le département des Hautes-Pyrénées se situe donc dans la moyenne des départements ruraux, qui attribuent 241 € de DGF « initiale » par élève, d'après l'enquête de l'ADF de mai 2021. Le département n'a pas accordé de dotation complémentaire en cours d'exercice à ses collèges sur la période sous revue, mais a indiqué prévoir au budget une enveloppe spécifique si nécessaire⁵⁹.

Cette moyenne recouvre en outre des réalités différentes, puisqu'il existe un écart du simple au triple entre les collèges, qui s'explique par la majoration appliquée pour la dotation élèves aux effectifs les plus faibles, et par les surfaces des collèges.

De 2016 à 2021, le cumul de DGF attribuée à l'ensemble des collèges a diminué de 6 % ; cette évolution doit être rapportée à celle des effectifs, qui ont décri de 8 % de la rentrée de septembre 2016 à la rentrée de septembre 2021. Le ratio de DGF par élève a donc augmenté de 2,5 %.

En fonction des variations de la DGF constatées entre 2016 et 2021, les établissements peuvent être classés en trois groupes, qui représentent chacun environ le tiers des établissements :

- un premier groupe a bénéficié d'une dotation en légère baisse (jusque - 3 %), stable ou même en hausse, de 2016 à 2021 ;
- un deuxième groupe a vu sa dotation baisser de 5 % à 8 %, sans que cela affecte de manière significative le ratio de DGF calculé par élève ;
- pour le troisième groupe, la DGF a nettement baissé (entre - 10 % et - 20 %).

Le principal facteur de ces évolutions est la variation du nombre d'élèves scolarisés.

4.4.3. Une dotation annuelle équilibrée attribuée aux collèges privés

Aux termes de l'article L. 442-9 du code de l'éducation, les dépenses de fonctionnement des collèges privés sous contrat d'association sont prises en charge par les départements, sous forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an, et calculées selon les mêmes critères que pour les collèges publics.

Ainsi, un forfait « d'externat » (hors demi-pension ou hébergement) est calculé, pour la part « matériel » (bâtiments, fournitures, entretien, habillement) et pour la part « personnel »,

⁵⁷ Le fonds de roulement global des 20 collèges du département était estimé à 2,2 M€ (selon document « synthèse budgets 2022 »), soit 2,75 mois de fonctionnement en moyenne.

⁵⁸ Le calcul est réalisé comme suit : 1 864 360 € (compte 65511 par tiers) / 7 585 élèves à la rentrée de septembre 2021 (donnée CD 65 et IA-DSDEN) ; ces effectifs concordent avec le document transmis par le CD 65 (7 585 élèves à la rentrée 2021-2022).

⁵⁹ Les deux-tiers des départements interrogés dans le cadre de l'enquête ADF de mai 2021 indiquent accorder des dotations complémentaires (qui ne sont pas comptabilisées dans le calcul du montant de DGF par élève).

établie à partir de la masse salariale afférente aux agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE), dédiée exclusivement à l'externat⁶⁰.

Des protocoles d'externat entre le président du conseil départemental et les présidents des organismes de gestion de l'enseignement catholique ont été signés en 2017, en 2020 et en 2021 afin de valider les montants du forfait d'externat. Le calcul est effectué par le département, sur la base des comptes administratifs N-2. La dotation globale est attribuée sur la base des effectifs scolaires des collèges privés de N-1.

tableau 14 : les forfaits d'externat (part matériel et part personnel)

en €	2016	2017-2019	2020-2021	2022-2024
Part matériel	263	240	236	230
Part personnel	257	333	331	356
Total	520	573	567	586

Source : CRC, d'après les délibérations et les protocoles correspondants

Le forfait d'externat diminue à partir de 2020 en raison notamment de la diminution correspondante de la part « patrimoine » de la DGF des collèges publics. À partir de 2022, la « part personnel » du forfait d'externat tient compte de la participation (effective en 2020) du département aux cités scolaires régionales, au titre du personnel au service des collégiens, et augmente de 25 € par élève. Le forfait mandaté est conforme aux protocoles, pour les exercices 2016 à 2021.

La contribution versée aux collèges privés pour la partie « matériel » peut être comparée à la dotation versée aux collèges publics (qui ne comprend pas de part « personnel ») : la répartition des dotations s'établit en moyenne à 20 % pour l'enseignement privé et à 80 % pour l'enseignement public. Cette répartition correspond à celle des effectifs d'élèves et peut donc être regardée comme équilibrée.

tableau 15 : répartition des effectifs et de la DGF entre collèges privés et publics

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs totaux	10 189	10 086	10 134	10 090	9 941	9 615
Part collégiens privés	19 %	19 %	20 %	20 %	20 %	21 %
Part collégiens publics	81 %	81 %	80 %	80 %	80 %	79 %
DGF totale (part matériel)	2 489 326	2 445 085	2 406 149	2 366 770	2 341 989	2 343 440
Part DGF privé (part matériel)	20 %	19 %	20 %	21 %	20 %	20 %
Part DGF public	80 %	81 %	80 %	79 %	80 %	80 %

Source : CD 65

4.5. La gestion des agents territoriaux techniques des établissements d'enseignement

Les ATTEE, transférés aux départements par la loi du 13 août 2004 relative aux droits et responsabilités locales⁶¹, concourent directement aux missions du service public de l'éducation⁶². Ils sont administrés par la collectivité, qui assure leur recrutement et leur gestion⁶³. Ils sont placés

⁶⁰ Le protocole d'externat (article 6) prévoit par ailleurs qu'une modulation du forfait « part personnel » pour les 80 premiers élèves soit appliquée entre les différents établissements en fonction de leurs effectifs scolaires respectifs.

⁶¹ À cette date, ces personnels étaient nommés « TOS » : personnels techniques, ouvriers et de service.

⁶² Chapitre III : dispositions propres aux personnels administratifs, techniques, ouvriers, sociaux, de santé et de service (article L. 913-1 du code de l'éducation, legifrance.gouv.fr).

⁶³ Chapitre III : Les compétences des départements (articles L. 213-1 à L. 213-10 du code de l'éducation, legifrance.gouv.fr).

sous l'autorité du chef d'établissement, qui encadre et organise leur travail⁶⁴. Les ATTEE sont suivis par la direction de l'éducation, en lien avec le service des ressources humaines.

4.5.1. Les effectifs-cibles sont atteints

Le département a adopté en 2012 une carte de répartition des emplois, qui définit le nombre d'agents nécessaire au bon fonctionnement de chaque établissement, sur la base de plusieurs critères retenus. Elle a été actualisée plusieurs fois depuis 2012, et l'effectif-cible retenu en 2020 est de 160 ATTEE. Un effectif-cible est également fixé par collègue.

Avec un effectif total de 6 922 élèves à la rentrée de septembre 2020⁶⁵, la cible visée par le département pour l'encadrement des élèves en ATTEE correspond à une moyenne de 2,19 agents pour 100 collégiens. À titre de comparaison, l'enquête de l'ADF « enquête collèges mai 2021 »⁶⁶ mentionne un ratio moyen de quatre agents pour 100 collégiens, précisant que ce ratio est « *très variable d'un département à l'autre et d'un collège à un autre* » et que « *les collèges de montagne ont, en tendance, un ratio plus important* » (p.28 du rapport).

Le constat posé par l'ADF est pertinent pour le département des Hautes-Pyrénées, les collèges de montagne bénéficiant d'un taux d'encadrement « cible » de 2,44 agents en 2020. Le taux d'encadrement est de 2,56 agents pour les collèges des plaines et coteaux mais inférieur à deux agents pour les collèges de l'agglomération tarbaise. Dans l'ensemble toutefois, ces disparités territoriales restent modérées. L'écart constaté avec les moyennes nationales s'explique en partie par le faible nombre d'internats et l'absence de collèges en réseau d'éducation prioritaire +. Ces établissements étant dotés d'un encadrement renforcé en personnels ATTEE, au regard de leurs spécificités, les départements qui en comptent un grand nombre bénéficient d'effectifs-cibles plus élevés.

La chambre a tenté de corroborer les éléments transmis par le CD 65 en s'appuyant sur les données dématérialisées de paye. Ces données permettent de tenir compte des quotités de temps de travail des agents et ainsi d'évaluer des effectifs en ETPT⁶⁷. L'encadrement moyen en ATTEE peut être ainsi évalué à 2,65 ETPT pour 100 collégiens⁶⁸. Par rapport au groupe « urbain » n° 1, les collégiens des plaines et coteaux (groupe n° 2) bénéficient d'un ratio d'ATTEE supérieur de 23 %, et ceux du groupe « montagne » (n° 3) bénéficient d'un ratio supérieur de 55 %. Ces disparités sont à rapporter aux économies d'échelle rendues possible en zone urbaine.

Par ailleurs, les titulaires représentent en moyenne 88 % des effectifs de 2016 à 2021, mesurés en ETPT.

⁶⁴ Article L. 421-23, code de l'éducation, legifrance.gouv.fr.

⁶⁵ Données de la DSDEN, collégiens des cités scolaires sous gestion régionale exclus.

⁶⁶ Enquête collèges 2020/2021 (departements.fr) : l'enquête ne précise pas s'il s'agit d'ETP ou d'ETPT.

⁶⁷ L'ETPT est mesuré en tenant compte de la quotité de travail et de la période d'activité sur l'année ; l'ETP est la photographie au 31 décembre de l'année N de l'effectif présent proratisé de leur quotité de temps de travail.

⁶⁸ En excluant les deux cités scolaires sous gestion régionale.

tableau 16 : la répartition des ETPT par statut de 2016 à 2021 (hors exercice 2019)

ETPT par statut	2016	2017	2018	2020	2021
Autre statut	1,9	1,8	3,2		8,2
Non titulaire	18,7	20,3	18,2	14,1	17,2
Titulaire + stagiaire	149,5	149,6	147,0	152,7	152,1
Total général	170,1	171,7	168,4	166,8	177,5

Source : CRC, d'après les extractions des bases de paye. Les effectifs de la cité scolaire de Lourdes sont intégrés en totalité, sans appliquer de clé de répartition entre collèges et lycées

En 2021, la proportion de fonctionnaires est moindre (86 %), en raison des « autres statuts », correspondant aux contrats « parcours emplois compétence ». Les données de paye convergent avec les états transmis par la direction de l'éducation pour les deux derniers exercices sous revue, compte tenu de légères différences dans les périmètres de calcul. Les écarts constatés entre le tableau ci-dessus et la valeur-cible de 160 agents s'expliquent, sauf en 2020, par le fait que les données de paye comptabilisent toutes les prestations, y compris les remplacements de relativement courte durée, alors que la valeur-cible correspond à des emplois pérennes.

4.5.2. La gestion des absences, un enjeu pour l'amélioration du service rendu

L'absentéisme des ATTEE des collèges est plus marqué que celui des personnels de l'administration centrale : le nombre de jours d'absence des ATTEE représente en moyenne 18 % du total des absences des effectifs permanents (hors assistants familiaux), pour 11 % des ETPT. Toutefois les jours d'absence pour maladie ordinaire sont en baisse régulière depuis 2019.

tableau 17 : le nombre de jours d'absence par exercice

ATTEE	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Accident du travail	1 398	1 604	1 016	716	1 469	261
Maladie ordinaire	3 828	4 415	4 059	4 259	4 057	3 803

Source : données du CD 65

Les écarts constatés avec l'effectif physique cible de 160 agents et les effectifs rémunérés sont cohérents avec les données d'absentéisme : selon les années, et compte tenu des non-remplacements pour des absences courtes, le coût effectif de l'absentéisme est de l'ordre de 10 à 15 ETPT. Pour pallier les absences, 22 contrats « parcours emploi compétences » sont mobilisés dans les collèges, dont cinq pour constituer un « vivier d'agents déployables ».

La réduction des absences des personnels techniques dans les collèges constitue un levier important pour l'amélioration du service public d'éducation rendu à l'utilisateur, en termes d'hygiène et de sécurité des locaux, de la qualité du service de restauration mais aussi de rôle éducatif. En ce sens, des axes de formation pour les ATTEE sont déclinés par métier (agent d'entretien et de restauration, chef cuisinier et second de cuisine, agent d'accueil et agent de maintenance). Un tronc commun a été mis en place pour former les agents à la prévention (« gestes et postures »⁶⁹) et à la sécurité (« gestes de premiers secours »). Par ailleurs, tous les personnels reçoivent une formation de bureautique assurée en interne, afin notamment de permettre d'éventuels reclassements. Sur la période 2016-2022, trois ATTEE ont ainsi été reclassés sur des postes d'accueil.

Toutefois, il n'existe à ce jour aucun plan d'actions formalisé pour la formation initiale et continue des ATTEE, ni de plan d'actions relatif à la problématique de reclassement des ces

⁶⁹ Formation devenue « PRAP » : prévention des risques liés à l'activité physique.

personnels. La chambre recommande de formaliser un tel plan, lequel constituerait un levier permettant de réduire l'absentéisme des agents ATTEE.

Recommandation

4. Dans l'objectif de réduire l'absentéisme, formaliser un plan d'actions de formation initiale et continue à destination des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement, afin de sensibiliser aux gestes et postures adaptés ou de favoriser un reclassement. *Non mise en œuvre.*

4.6. La restauration scolaire : les améliorations envisagées

4.6.1. Le cadre légal et les objectifs des lois EGALIM⁷⁰ et « climat et résilience⁷¹ »

La convention passée entre l'établissement et le conseil départemental précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives. Ainsi, les chefs d'établissement, assistés des services d'intendance, assurent la gestion des services de demi-pension⁷², mais c'est le département des Hautes-Pyrénées qui adopte les tarifs⁷³, fixe les modalités d'accès des élèves, ainsi que les objectifs et directives du service.

La restauration scolaire est soumise depuis 2011 à des exigences relatives à la qualité nutritionnelle⁷⁴, les repas proposés devant respecter les règles fixées par le groupe d'études des marchés, de restauration collective et nutrition s'agissant de la composition des repas, des fréquences de présentation des plats servis au cours d'un cycle de 20 repas et de la taille des portions. Depuis 2019, les lois EGALIM puis « climat et résilience » imposent que les produits soient issus en partie de produits durables ou bio, et la proposition d'un menu végétarien hebdomadaire⁷⁵.

Le service de demi-pension doit donc répondre à ces exigences, l'établissement devant se conformer aux « modalités d'exploitation et aux objectifs fixés en matière d'approvisionnement de produits agricoles et de denrées alimentaires définis par le département »⁷⁶. Le département a ainsi mis en place des dispositifs incitatifs financiers à l'attention des collèges et divers outils, notamment dans le but d'atteindre les objectifs de la loi EGALIM.

La collectivité a également fixé des objectifs professionnels aux chefs cuisiniers en accord avec les nouvelles exigences⁷⁷, les menus élaborés étant soumis à validation d'une diététicienne. Elle accompagne enfin ses personnels par des formations internes et dispose d'un « référent restauration ».

À la date du contrôle, les conventions entre les établissements et le conseil départemental n'avaient pas été revues depuis 2017, alors que le volet relatif à la restauration scolaire devrait

⁷⁰ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

⁷¹ Loi n° 2021-1104 du 11 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁷² Article L. 421-23 du code de l'éducation

⁷³ Article R. 531-53 du code de l'éducation.

⁷⁴ Décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire.

⁷⁵ Expérimentations dans le cadre de la loi EGALIM, pérennisées par la loi « climat et résilience ».

⁷⁶ Article L. 421-23 du code de l'éducation.

⁷⁷ Au-delà des objectifs réglementaires, le département des Hautes-Pyrénées fixe comme objectif l'approvisionnement en produits frais de 80 %, et insiste sur les aliments à proscrire et à limiter (produits transformés, qu'ils soient surgelés ou non).

intégrer les nouveaux objectifs fixés par le code de l'éducation⁷⁸. Depuis, comme l'ordonnateur le précise dans sa réponse, ces conventions ont été révisées et soumises à l'approbation de la commission permanente le 1^{er} juillet 2022.

4.6.2. « Bien manger au collège »

Le département des Hautes-Pyrénées propose à ses collèges d'adhérer à des groupements d'achats de denrées : un groupement de « légumes conventionnels », mis en place par la collectivité, et deux groupements de commandes gérés par la ville de Séméac pour certains produits bio. Les trois-quarts des collèges y ont adhéré, les volumes d'achats restant toutefois très modestes.

Depuis 2018, le département accorde une aide financière de 5 centimes par repas, portée à 10 centimes en 2022, sous forme de subventions aux collèges, si l'objectif de 40 % d'approvisionnement local est atteint. Ainsi, de 2018 à 2021, plus de 28 000 € ont été attribués, mais seuls cinq collèges (de l'agglomération tarbaise principalement) en ont été bénéficiaires en 2021, certains collèges ne faisant pas la demande de subvention.

Dans les collèges ayant bénéficié de cette subvention spécifique en 2021, les trois-quarts des repas servis pendant l'année comportaient en moyenne 43 % de produits locaux. Dans cet échantillon, qui représente environ 35 % des repas totaux des 18 collèges, l'objectif est donc atteint à 75 %, ce qui représente une progression de 16 points par rapport à 2019.

Le département a également développé en interne un logiciel « menus », utilisé depuis 2017 par l'ensemble des responsables de restauration, qui permet l'application du plan alimentaire de la collectivité sur une durée de six à sept semaines : les menus, après validation par le chef d'établissement, sont soumis à l'approbation d'une diététicienne pour vérifier le respect des règles nutritionnelles. Ce logiciel renseigne l'utilisation de produits « fait maison », « locaux » ou « bio » pour chaque plat (entrée, composante principale et garniture, dessert et laitage).

En 2021, sur les 15 446 plats servis dans les 18 collèges du département (hors cité régionale), à l'occasion des 144 ou 180 repas annuels, 7 % des plats sont renseignés par un label « bio », 25 % par un label « local », et 35 % par un label « fait maison », les critères n'étant pas exclusifs les uns des autres. Environ 30 % des plats principaux ne sont renseignés par aucun label.

tableau 18 : le nombre (selon les critères « bio », « local » et « fait maison ») des plats servis en 2021 dans les 18 collèges du département

Plat	Bio	Bio, fait-maison	Bio, fait-maison, local	Bio,local	Fait-maison	Fait-maison, local	Local	Aucun label	Total général
Dessert	106,00	7,00	13,00	115,00	334,00	39,00	467,00	1 996,00	3 077,00
Entrée	14,00	27,00	27,00	19,00	1 096,00	552,00	448,00	2 008,00	4 191,00
Garniture	88,00	98,00	25,00	31,00	850,00	372,00	101,00	940,00	2 505,00
Plat principal	8,00	43,00	103,00	11,00	848,00	781,00	274,00	713,00	2 781,00
Produit laitier	181,00	1,00	5,00	139,00	127,00	10,00	253,00	2 176,00	2 892,00
Total général	397,00	176,00	173,00	315,00	3 255,00	1 754,00	1 543,00	7 833,00	15 446,00

Source : CRC, d'après l'open data du site du département, Menu des cantines des collèges des Hautes Pyrénées, ha-py.fr

S'agissant de la mise en place de l'expérimentation d'un menu végétarien par semaine⁷⁹ et toujours d'après les données renseignées dans le logiciel « menus », près de 600 plats principaux

⁷⁸ Article L. 421-23 du code de l'éducation : « [La convention] comprend un volet relatif à la restauration scolaire, qui vise en particulier à répondre aux objectifs fixés à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime ».

⁷⁹ Expérimentation introduite dans les collèges à compter du 1^{er} novembre 2019 comme le proposait la loi EGALIM.

servis en 2021 étaient végétariens, ce qui correspondrait à un menu végétarien par semaine d'ouverture et par collège. Cette obligation, introduite par la loi EGALIM et confirmée par la loi « climat et résilience », est respectée dans les collèges des Hautes-Pyrénées, ce que déclarent également près de 70 % des départements interrogés dans le cadre de l'enquête ADF (enquête de mai 2021). Le logiciel gérant les menus indique que près de 90 % des plats végétariens sont « faits maison » ; les vérifications réalisées sur place sont concordantes.

Il est difficile d'évaluer l'atteinte de l'objectif de 50 % de produits durables ou sous signe d'origine ou de qualité⁸⁰, et celui de 20 % de produits biologiques, en raison notamment de l'inadéquation entre les critères à renseigner dans le logiciel « menus », et ceux définis par la loi. En outre, l'évaluation réalisée à partir des extractions du logiciel dépend de l'exactitude de la saisie effectuée en amont dans chaque collège. Les services du département ont indiqué envisager la mise en place d'un logiciel de gestion des stocks et des commandes⁸¹, ce qui permettrait une remontée directe des indicateurs de l'ensemble des collèges.

4.6.3. Des tarifs dans les moyennes et une fréquentation globalement satisfaisante

Si le tarif du repas facturé aux familles a progressé de 20 % entre 2015 et 2022, il reste en 2022 à un niveau raisonnable. À 2,91 € par repas pour un élève mangeant cinq jours par semaine, et 3,31 € pour un demi-pensionnaire quatre jours, ce tarif correspond au prix moyen constaté en 2017 (3,30 €) par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco), et se situe dans la fourchette (basse pour le forfait cinq jours et haute pour le forfait quatre jours) des tarifs pratiqués dans cinq autres départements d'Occitanie.

tableau 19 : le tarif des forfaits 4 et 5 jours de demi-pension facturés aux familles (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Prix annuel du forfait 5 jours	437	454	460	476	485	498	503	523
Prix au repas (36 semaines de fréquentation soit 180 jours)	2,43	2,52	2,56	2,64	2,69	2,77	2,79	2,91
Prix annuel du forfait 4 jours	400	415	420	435	443	455	459	477
Prix au repas (36 semaines de fréquentation soit 144 jours)	2,78	2,88	2,92	3,02	3,08	3,16	3,19	3,31

Source : CRC, d'après délibérations d'adoption des tarifs annuels

Ce tarif facturé ne tient pas compte des charges de personnel, des amortissements et des frais de viabilisation⁸², qui correspondent aux deux-tiers du coût unitaire du repas. En intégrant ces charges, le coût moyen d'un repas indiqué par le département est environ de 8 € par élève, comprenant 2 € de denrées, 0,80 € de frais de viabilisation, 2,40 € de charges de personnel et 3 € d'amortissements. Ces coûts sont proches du coût complet moyen de la restauration collective scolaire et périscolaire assurée au niveau communal et intercommunal (soit 7,33 € par repas produit, livré et servi en 2017), et mentionné par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2020 (p.244). L'écart constaté entre ces données nationales et les coûts relevés dans le présent rapport peut être lié au choix du département des Hautes-Pyrénées de ne pas mutualiser la production de la restauration collective dans les collèges, chaque établissement produisant ses propres repas y compris en zone urbaine.

⁸⁰ Ces signes et mentions sont prévus par le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁸¹ En remplacement notamment de l'actuel logiciel « PRESTO » de l'Éducation nationale.

⁸² Voir le site internet « Bien manger au collège » (hautespyrenees.fr). L'information donnée par certains départements d'Occitanie (sites internet) corrobore cette fourchette de prix (7,5 € en Lozère, 7,79 € dans le Gers, 8,05 € dans le Tarn et 6,05 € dans l'Aveyron). Le rapport du Cnesco d'octobre 2017 (*Contribution sur la restauration scolaire : une disparité en termes d'accès et de service*) mentionne une fourchette comprise en 7 € et 9 €.

La fréquentation des services de restauration scolaire reste stable à environ 83 % de 2016 à 2021. Les collégiens hauts-pyrénéens sont donc plus nombreux à manger à la cantine que la moyenne des collégiens français (70 %) ⁸³. Les élèves fréquentant un établissement situé en zone de plaines ou coteaux et en zone de montagne y mangent plus fréquemment que ceux des deux plus grandes zones urbaines (respectivement 89 %, 87 % et 74 % des élèves). La fréquentation des services de demi-pension par les collégiens boursiers est similaire à la fréquentation globale : ainsi, 84 % des boursiers sont demi-pensionnaires en 2021, cette fréquentation variant légèrement selon les territoires.

D'après le rapport *Qualité de vie à l'école* du Cnesco (2017) « les élèves, notamment les plus défavorisés, [qui bénéficient] d'un déjeuner nourrissant et équilibré seraient plus attentifs, et dans de meilleures conditions pour apprendre que ceux ne bénéficiant pas d'un repas équilibré », et il existe « un lien entre la fréquence des repas pris à la cantine et la protection contre le surpoids et l'obésité ». Si la fréquentation au niveau national de ce service dans les établissements scolaires (collèges et lycées) concernait 70 % des élèves en 2016, il existe des inégalités sociales importantes dans l'accès à ce service, puisque dans les zones d'éducation prioritaire, 59 % des élèves défavorisés ne mangent pas à la cantine (réseau d'éducation prioritaire).

Selon les données transmises par la DSDEN, un quart des collégiens des Hautes-Pyrénées sont boursiers ⁸⁴ en 2021, tout comme un quart des collégiens de France (collèges publics et privés) ⁸⁵. Des disparités significatives sont relevées selon les territoires, un tiers des collégiens de l'agglomération tarbaise étant boursier (dont 38 % pour le collège des Pyrénées, 40 % pour le collège Massey, 46 % pour le collège Desaix et 49 % pour le collège Éluard), contre moins de 20 % des collégiens des zones de montagne et moins de 23 % pour les collégiens des plaines et des coteaux.

Le principal levier dont disposent les départements pour atténuer les inégalités d'accès au service de restauration scolaire est le tarif. Le rapport du Cnesco indique ainsi que 45 % des départements et des régions interrogés appliquent une grille tarifaire liée aux revenus des familles (par exemple en tenant compte du quotient familial). *A contrario*, le département des Hautes-Pyrénées ne prévoit pas de tarif différencié, ni d'aide spécifique à la restauration sous la forme de bourses départementales ⁸⁶. La question d'une politique tarifaire différenciée selon les ressources des familles des collégiens ne semble jamais avoir été soulevée, ni abordée par l'assemblée délibérante. Compte tenu des pratiques observées dans près de la moitié des départements, cette question pourrait faire l'objet d'un débat au sein de l'assemblée délibérante, afin que les orientations de l'action sociale soient précisées dans ce domaine.

4.6.4. Les actions en cours contre le gaspillage alimentaire mais une information nutritionnelle encore insuffisante

La lutte contre le gaspillage alimentaire constitue une obligation légale ⁸⁷ et un enjeu écologique et économique, ainsi qu'un outil d'éducation des élèves et un levier d'action managérial (respect du travail et gain de sens pour les ATTEE).

⁸³ Rapport *Qualité de vie à l'école* du Cnesco d'octobre 2017.

⁸⁴ Boursiers tous échelons confondus : 1, 2 et 3.

⁸⁵ En 2021 : 25,2 % pour les collèges publics du département, 24,7 % pour les collèges de France et 23 % pour ceux de l'académie.

⁸⁶ À l'inverse, par exemple dans les départements du Tarn, du Tarn-et-Garonne ou du Lot.

⁸⁷ Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (obligation, pour la restauration collective publique, d'avoir une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire), loi Garot du 11 février 2016, loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, *Lutte contre le gaspillage alimentaire : les lois françaises*, ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Outre la possibilité pour les collèges de « réinvestir » les économies réalisées, certains collèges sont concernés par une « redevance spéciale » du fait du volume de déchets produits. La diminution des déchets des services de restauration constitue donc un enjeu financier significatif⁸⁸.

Le département a pour objectif de diminuer de 50 % le gaspillage alimentaire d'ici 2025 pour tous les collèges⁸⁹. Cette démarche a été entamée en 2013, avec des actions visant à prévenir le gaspillage du pain, puis les premiers diagnostics et pesées ont été effectués en 2018 et 2019 dans deux « collèges pilotes » du département. Lors des rentrées de septembre 2020 et 2021, six autres collèges se sont engagés dans cette opération.

Un plan de lutte contre le gaspillage alimentaire, qui sera applicable dans tous les collèges du département, est en cours d'élaboration, grâce notamment aux retours d'expérience des premiers établissements (délibération du 21 mai 2021 de la commission permanente). La commission permanente a approuvé la charte d'engagement tripartite qui est proposée aux collèges pilotes ainsi qu'aux syndicats de collecte des déchets compétents, afin de formaliser et d'inscrire la démarche dans la durée.

La première étape du plan est celle du diagnostic, afin d'établir un état des lieux. Un plan d'actions est ensuite défini et appliqué dans l'établissement, et doit être évalué, notamment par de nouvelles pesées. En mai 2022, sur les 18 collèges sous gestion départementale, huit collèges ont effectué les premières pesées à la rentrée de septembre 2021, et six d'entre eux entreront dans une démarche de suivi, suite à la mise en place du plan d'actions et à la signature de la charte.

Ces efforts sont toutefois liés à des politiques d'établissement et ne paraissent pas avoir donné lieu à un plan d'ensemble décliné en axes d'action.

4.6.5. La sécurité alimentaire

Jusqu'à fin 2021, les 18 collèges publics du département géraient directement leur contrat d'analyses et de contrôles. Un marché public a depuis lors été mis en place afin d'harmoniser les analyses et la tarification. Ce marché est effectif depuis février 2022, il est porté par le département et le laboratoire retenu à l'issue de l'appel d'offres est le laboratoire des Pyrénées et des Landes.

Les prestations prévoient un passage tous les deux mois avec prélèvement de quatre types de produits différents. En parallèle, un agent de la direction de l'éducation est chargé d'accompagner les collèges dans le cadre de la sécurité alimentaire et du respect des procédures. Tous les deux ans, tous les agents intervenant en restauration suivent une formation dispensée en interne au cours de laquelle les principes du plan de maîtrise sanitaire et du référentiel d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques sont rappelés.

4.7. L'accès au numérique : un déploiement volontariste mais des freins à l'utilisation des outils

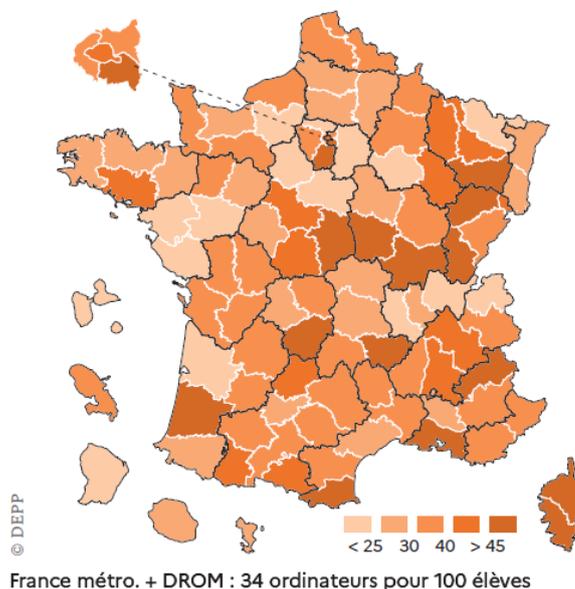
En moyenne, le département met à disposition 15 tablettes numériques et 29 ordinateurs pour 100 élèves. En comparaison des autres départements de la région Occitanie, et même des autres régions françaises (à l'exception de la Corse), les collégiens des Hautes-Pyrénées

⁸⁸ « Sur les collèges analysés, le gaspillage s'élève en moyenne à 20 kg par collégien par an et s'évalue entre 20 000 € et 40 000 € par an (en fonction des effectifs). »

⁸⁹ Cet objectif est national (pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire pacteantigaspi-3.pdf).

bénéficient d'un nombre d'ordinateurs significativement plus élevé qui résulte, pour une bonne part, de cette politique volontariste.

carte 3 : nombre d'ordinateurs pour 100 élèves dans les collèges publics en 2019



Source : DEPP-MENJS, in *Géographie de l'école 2021*

C'est ainsi qu'au cours de la période 2015-2021, le département a investi 1,9 M€ dans l'équipement numérique de 20 collèges, dont 1,2 M€ sur ses ressources propres. De 2017 à 2021, la dépense relative au numérique éducatif s'élève en moyenne à 590 000 € par an. En ramenant ces sommes par collège et par élève, et en comptant les aides de l'État, le département a investi, en moyenne annuelle, 29 100 € TTC par collège, soit 80 € TTC par élève.

La dépense annuelle de fonctionnement, en tenant compte des ressources humaines consacrées spécifiquement au numérique des collèges, soit cinq équivalents temps plein, peut être estimée à 344 000 € TTC, soit 20 260 € par collège ou 56 € par élève.

La maintenance, articulée autour d'un guichet unique, est réactive et bien organisée. Les délais de traitement des incidents (« tickets ») sont satisfaisants : 73 tickets par an et par collège avec un délai moyen entre l'ouverture et la clôture du ticket de six jours. Des indicateurs de satisfaction des usagers sont disponibles, qui témoignent de l'adéquation de l'offre avec toutefois quelques réserves relatives à l'assistance proposée pour l'environnement de travail numérique (janvier 2021).

L'offre informatique s'est fortement diversifiée sur la période sous revue, tant au niveau des matériels, du raccordement à internet (tous les collèges sont raccordés au réseau fibre), qu'au niveau logiciel, avec la création d'un environnement numérique de travail. Un effort particulier a été consenti pour le déploiement des tablettes (1 300 tablettes déployées en 2020).

Les appels à projet numérique (notamment pour le déploiement des tablettes) font l'objet d'un suivi par comité de pilotage et de bilans documentés. Des statistiques d'utilisation sont élaborées par la direction chargée de l'informatique, qui permettent d'ajuster l'offre à la demande. Le non-recours à une partie des équipements, notamment pour les tablettes, a ainsi conduit, en 2021, à infléchir les actions de déploiement menées.

Un plan de renouvellement du matériel informatique est élaboré. Le taux de renouvellement de l'équipement numérique est satisfaisant dans 55 % des établissements. Toutefois les bilans réalisés par la direction chargée du numérique font état de ce que, dans certains établissements, des ordinateurs ou des logiciels un peu anciens étaient à remplacer ; en mai 2022, dans certains collèges, aucun renouvellement n'avait eu lieu depuis 2014.

Dans 10 % des collèges, l'espace dédié à l'informatique est diagnostiqué comme insuffisant. Dans 45 % des établissements, le déploiement des tablettes (« classes mobiles ») fait l'objet d'un constat en demi-teinte, avec une utilisation en retrait par rapport aux attentes : environ 30 % des tablettes n'auraient pas été utilisées au cours de l'année scolaire.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « *l'année scolaire 2021-2022 a été une année de dotation de nouveaux équipements et de renouvellements importants dans les collèges (1 M€ HT)* » et que « *fin 2022, tous les matériels antérieurs à 2014 ont été renouvelés* ».

Les retours d'expérience établis par le département mettent en évidence des pistes d'amélioration de l'utilisation pédagogique, qui passerait par la formation de certains enseignants, qui relève en partie des missions de l'administration de l'Éducation nationale. Si des actions de formation des personnels sont régulièrement mises en œuvre pour les personnels de statut administratif, une intensification des actions de formation des enseignants en lien avec la DSDEN pourrait être envisagée, afin de réduire les obstacles relevés et d'améliorer l'efficacité pédagogique des investissements consentis par le département.

Ces constats pourraient amener le département et la DSDEN à sensibiliser les chefs d'établissement à l'intérêt de réaliser un bilan des utilisations pédagogiques des matériels mis à disposition. Selon un état des lieux de janvier 2021, « *75 % des collèges n'ont pas réalisé d'évaluation des usages* ».

Par ailleurs, des difficultés spécifiques sont relevées, qui résultent du besoin de renouvellement de matériels et de solutions logicielles antérieurement fournies par l'État. Le compte rendu du groupe de travail de mai 2021 sur le collège numérique indique ainsi que « *les ordinateurs des réseaux pédagogiques des collèges du département sont gérés par une solution logicielle fournie par l'académie de Toulouse. L'académie stoppant la maintenance de ce logiciel, le conseil départemental a dû trouver une autre solution (Eole) rendant un service identique. Cette solution a été testée dans le collège Voltaire de Tarbes pendant l'année scolaire 2020-2021 [...]* L'un des impacts de ce changement, est de devoir mettre à jour les ordinateurs du réseau pédagogique vers un système plus récent (Windows 10). Certains ordinateurs sont trop anciens (huit ans ou plus) pour pouvoir accueillir ce système. »

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département a la charge de la gestion des collèges et de leurs personnels techniques (ATTEE). Il bénéficie d'une situation plutôt favorable au regard des indicateurs nationaux qui décrivent les caractéristiques des élèves du second degré.

La dépense moyenne par élève dans ce domaine est sensiblement inférieure à la moyenne nationale (1 315 € contre 1 720 € en 2019). Cependant, la prise en compte des données démographiques du département, qui se caractérise par un vieillissement marqué de sa population, conduit à sensiblement nuancer ce constat. La DGF est dans la moyenne des départements ruraux. La répartition des dotations départementales s'établit en moyenne à 20 % pour l'enseignement

privé et à 80 % pour l'enseignement public. Elle correspond à celle des effectifs d'élèves et peut donc être regardée comme équilibrée. Si la programmation des investissements fait l'objet d'un suivi attentif, les principes directeurs du département dans ce domaine devraient être formalisés dans un plan stratégique. Un plan d'actions pour la formation des personnels ATTEE permettant de réduire l'absentéisme de ces personnels devrait être envisagé.

Le département n'a pas mis en place tous les outils nécessaires pour apprécier si les objectifs des lois EGALIM et « climat et résilience » sont atteints. Toutefois des actions volontaristes ont été menées pour limiter le gaspillage alimentaire et développer des menus « faits maison » à partir de produits locaux ou bio.

Si le déploiement des outils numériques dans les collèges est globalement satisfaisant, en revanche, leur utilisation pédagogique serait à améliorer, ce qui passerait, notamment, par des actions de formation des enseignants, qui pourraient être organisées avec les services du rectorat de Toulouse, compétent en la matière.

5. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

5.1. La restructuration de la chaîne budgétaire et comptable

Le département a restructuré les services chargés de la gestion comptable au cours de l'exercice 2017-2018, en lien avec la mise en place de la dématérialisation : auparavant concentrés dans une direction de l'administration et des finances, les agents chargés de la comptabilité sont désormais répartis dans cinq pôles « professionnalisés » au sein de chaque direction (direction des ressources et de l'administration générale, DEB, direction des routes et de la mobilité - central et routier, direction de la solidarité départementale, directeur de cabinet, direction de la communication et direction du développement local). En 2022, l'ensemble du processus budgétaire est dématérialisé, hormis les bons de commande.

Des indicateurs de qualité comptable, calculés par la comptable publique, témoignent des résultats positifs de cette démarche. Les erreurs constatées sur les mandats pris en charge sur la période sous revue sont inférieures à 1 % du montant total des dépenses de la collectivité, et le taux d'erreurs patrimoniales significatives est compris entre 0,02 et 0,04 %, nettement en-deçà du seuil de 3 % pris comme référence. Le délai global de paiement de l'ordonnateur, de 16 jours en 2017, a été ramené à 10 jours en moyenne en 2020 et en 2021.

Le département a engagé une démarche de contrôle interne, commençant par la réalisation d'un audit en 2019 sur la réorganisation de la chaîne comptable : une mission d'analyse organisationnelle des pôles comptables a ainsi été menée, une cartographie des risques a été établie et trois indicateurs qualitatifs de mesure de la qualité de l'exécution comptable des pôles ont été mis en place : le taux d'annulation des mandats de paiement et des titres de recettes, le délai général de paiement et le délai de certification. Une documentation est à disposition sur l'intranet pour chaque agent de la chaîne comptable, regroupant notamment des guides pratiques, des fiches de procédures et des formulaires internes.

Des insuffisances sont, toutefois, relevées dans les développements qui suivent.

5.2. Le respect du principe de sincérité des comptes

5.2.1. Les actifs immobilisés

5.2.1.1. L'absence d'inventaire physique

Les comptes de la balance et de l'inventaire comptable sont concordants, mais le département ne dispose pas d'un inventaire reflétant la réalité physique des biens, ce qui lui permettrait de connaître précisément ses immobilisations⁹⁰. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, qui recense et identifie les biens dans un double inventaire (matériel et comptable) et au comptable public, qui enregistre les biens à l'actif du bilan et assure le suivi des immobilisations dans l'état de l'actif et l'état des immobilisations.

5.2.1.2. Des immobilisations de bâtiments scolaires à intégrer

Le département possède, en 2021, 12,3 M€ (en valeur brute) d'actifs immobilisés pour des bâtiments scolaires reçus au titre d'une mise à disposition (compte 217312). L'état de l'actif précise qu'il s'agit principalement d'immobilisations relatives aux collèges de Lourdes et de Tournay. Ces immobilisations comprennent des travaux effectués par le département. Elles étaient encore comptabilisées comme mises à disposition en juin 2022.

Les travaux réalisés par le CD 65 contribuent ainsi à assurer les grosses réparations et le renouvellement des éléments d'actif d'autres propriétaires, situation qui, si elle n'est pas irrégulière, déroge aux principes généraux de la gestion comptable des immobilisations corporelles.

Le code de l'éducation prévoit, aux termes de l'article L. 213-3, que le transfert de propriété doit être acté par décision de l'ordonnateur. En l'absence de décision de l'ordonnateur en ce sens, les communes et établissements publics de coopération intercommunale restent, à ce stade, propriétaires des immobilisations concernées. Il conviendrait donc que l'ordonnateur, en lien avec les propriétaires, prenne les arrêtés portant constat de ces transferts de propriété. Ces immobilisations concernées seront alors intégrées au compte 21312 « constructions - bâtiments scolaires » de l'actif du bilan et dans l'inventaire comptable de l'ordonnateur.

5.2.2. La valorisation des travaux en régie : des méthodes d'évaluation à réviser

Les immobilisations créées par le département font suite au transfert du parc routier et de ses agents au 1^{er} janvier 2011 et concernent, pour la période sous revue, les réseaux de voirie⁹¹. Ces opérations font l'objet de l'annexe B12 du compte administratif et d'un état détaillé tous les ans, précisant la ventilation entre la main d'œuvre, les engins (sans carburant) et les matériaux, fournitures et carburants. En 2021, les travaux en régie s'élèvent à 3,1 M€, en progression de 15 % par rapport à 2020.

⁹⁰ État de vétusté, emplacement ou occupation, coût d'entretien annuel et surface le cas échéant, par exemple.

⁹¹ D'après l'état des entrées d'immobilisation des comptes administratifs pour chaque exercice, on retrouve la comptabilisation des travaux en régie au compte 2151.

À compter de 2018, les états transmis par le département comportent une ventilation du coût par équipement et par localisation géographique, ainsi que le détail des factures afférentes aux matériaux, fournitures et carburant.

Par ailleurs, les états annuels des travaux en régie indiquent la décomposition suivante des coûts de production.

tableau 20 : répartition des travaux en régie entre les différents coûts de production

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Total main d'œuvre	566 970,97	544 332,91	585 949,36	490 189,95	529 118,03
Total engins sans carburant	293 088,14	275 860,81	327 550,37	357 454,00	424 509,97
Total matériaux, fournitures et carburants	1 263 554,58	1 810 614,90	1 829 887,42	1 897 564,74	1 710 932,80
Total	2 123 613,69	2 630 808,62	2 743 387,15	2 745 208,69	2 664 560,80

Source : CRC, d'après l'état annuel des travaux de régie

Les travaux en régie sont ainsi valorisés pour un montant compris entre 2,1 M€ et 2,8 M€ de 2016 à 2020 et ont un coût de production imputable en moyenne pour 66 % à la part matériaux, fournitures et carburants, pour 13 % à la part engins et pour 21 % à la part de main d'œuvre. La main d'œuvre représente, selon les exercices, entre 11 et 13 ETP.

Or, la norme comptable M52 (tome II, titre 3, chapitre 3) prévoit que « *les immobilisations créées par les services de la collectivité sont comptabilisées à leur coût de production qui correspond au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loué, frais de personnel – à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale)* ».

Si la tarification horaire de la main d'œuvre n'appelle pas d'observation, le poids relatif des coûts de main d'œuvre dans l'ensemble des coûts de production paraît faible au regard des normes reçues dans le secteur des travaux publics, s'agissant de travaux de voirie, l'indice TP01, habituellement pris comme référence, pondérant les coûts de main d'œuvre à environ 35 % des coûts totaux.

L'épargne brute étant majorée du montant de ces travaux en régie, la sous-estimation de ces coûts emporte ainsi une sous-estimation du solde budgétaire de fonctionnement. Il conviendrait donc, à l'avenir, de réexaminer les modalités dans lesquelles ils sont estimés, afin de corriger la valorisation des travaux en régie et d'ajuster les soldes budgétaires en conséquence.

5.3. Le respect du principe de prudence

5.3.1. Les amortissements

Selon l'annexe B2 du budget primitif 2021, le conseil départemental a voté une délibération le 23 mars 2012 sur les durées d'amortissement. Ces dernières sont conformes au barème indicatif de la norme comptable M52 (tome 1, chapitre 2, titre 2, compte 28 « durées d'amortissement »). Une autre délibération a été votée le 10 décembre 2021, pour modifier deux durées d'amortissement : les coffres-forts (passage de 30 à 15 ans, en-deçà du barème indicatif de la norme M52) et les bâtiments scolaires (passage de 20 à 30 ans, au-delà des préconisations de la norme M52).

De 2016 à 2021, le département a neutralisé, en moyenne, 19 % de la limite maximale de neutralisation prévue par l'instruction M52 et notamment, de manière systématique, la part des dotations aux amortissements des bâtiments. Le département devrait faire mention explicite du choix retenu dans son budget, comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M52.

Ce choix a pour conséquence de gonfler les recettes de la section de fonctionnement de 2 M€ à 2,5 M€ selon les exercices, et de grever d'autant les capacités de financement de la section d'investissement. Ce mécanisme n'était pas nécessaire à l'équilibre de la section de fonctionnement, il devrait faire l'objet d'une évaluation périodique afin d'apprécier l'opportunité de son maintien.

Par ailleurs, un tiers des frais d'études à l'actif (275 576,57 € en valeur brute au 31 décembre 2021) concerne des dépenses relatives à la protection des captages d'alimentation en eau potable. Par délibération du 27 mars 2009, le département a décidé d'« *aider les collectivités [64 collectivités au total d'après la délibération correspondante] dans la protection de leur captage, en assurant pour leur compte la maîtrise d'ouvrage de la phase administrative de l'établissement des périmètres de protection* ».

Des conventions ont été signées⁹² entre le département et les collectivités afin de conduire, sous maîtrise d'ouvrage départementale, les procédures correspondantes, et de fixer la participation financière des collectivités aidées à hauteur de 20 % des frais. Deux conventions ont été signées par le département et l'agence de l'eau Adour-Garonne en 2009 et 2016, aux termes desquelles le département reçoit des subventions à hauteur de 70 % des dépenses relatives aux procédures administratives de protection des captages. Cette opération s'inscrit dans le cadre de la protection de la qualité des eaux potables prévu à l'article L. 1321-2 du code la santé publique⁹³.

La chambre relève toutefois que ce dernier alinéa, modifié par la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019, n'existait pas avant cette date et que par conséquent, cette opération relevait d'une délégation de maîtrise d'ouvrage des communes au profit du département, qui n'avait pas directement compétence.

Le bilan financier des opérations transmis par les services du département indique que 981 000 € de dépenses ont été engagées à la date du 12 avril 2022, et 620 000 € de recettes ont été constatées⁹⁴. Après prise en compte des titres restant à émettre par le département, le solde de l'opération devrait être déficitaire de plus de 98 000 € pour ce dernier, soit 10 % des dépenses des opérations, conformément aux termes de la délibération du 27 mars 2009.

Aux termes de la norme comptable M52, les opérations, autant en dépenses qu'en recettes, auraient dû transiter hors budget en comptes de tiers, au compte 458 « opérations sous mandat »⁹⁵, pour être soldées *in fine* après émission d'un mandat au compte 2044 « subventions d'équipement en nature » d'un montant de 98 093,25 €⁹⁶ correspondant au déficit constaté.

Or, les dépenses ont été imputées au compte 2031, puis amorties sur cinq ans. Les subventions de l'agence de l'eau ayant été imputées au compte 1326⁹⁷, elles n'ont pas été reprises

⁹² Hors période sous revue d'après les services du département.

⁹³ Chapitre I^{er} : eaux potables, articles L. 1321-1 à L. 1321-10 (source : legifrance.gouv.fr).

⁹⁴ D'après les grands livres de recettes et de dépenses (tri par fonction « 61 : eau et assainissement », et par compte 2031 ou 1326), les dépenses de 2016 à 2021 s'élèvent à près de 275 000 € pour plus 375 000 € de recettes.

⁹⁵ M52, tome 1, chapitre 2 : le fonctionnement des comptes, 4., classe 4, comptes de tiers (compte 458 « opérations sous mandat »).

⁹⁶ M52, tome 1, chapitre 2 : le fonctionnement des comptes, 4., classe 4, comptes de tiers (compte 458 « opérations sous mandat »).

⁹⁷ Les recettes comptabilisées à ce compte constituent des subventions d'équipement non transférables (M52, tome 2, page 18), donc qui subsistent durablement dans le bilan. Elles sont normalement destinées à financer des immobilisations non amortissables. Par contre, les subventions d'équipement transférables sont amorties sur le même nombre d'années que le bien, et « disparaissent » ainsi du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation.

au compte de résultat, entraînant une minoration du résultat de la section de fonctionnement⁹⁸. Après que la dernière dépense au compte 2031 afférente à ces opérations aura été sortie de l'inventaire⁹⁹, il résultera pour le département un excédent de ses ressources propres (subventions non transférables ne finançant aucune immobilisation) de près de 1 M€.

Les subventions d'équipement non transférables subsistant durablement au bilan, il conviendrait que le département effectue les écritures de régularisation (enregistrement des subventions non transférables en subventions transférables), en lien avec le comptable public¹⁰⁰.

5.3.2. Les provisions

5.3.2.1. Une erreur d'imputation entre le compte de dotations aux provisions pour risques et charges, et celui pour dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants

En 2016, un mandat de 317 440 €¹⁰¹ a été émis pour provisionner un contentieux juridictionnel contre l'entreprise Lacroix Signalisation d'après les services du département (titre n° 5410 de 317 400 € émis en 2016 à l'encontre de Lacroix signalisation). Cette provision a été entièrement reprise en 2021¹⁰², la décision de justice ayant été défavorable au département (la reprise sur provision ayant permis de neutraliser le mandat n° 26030, bordereau 4956, au compte 673 pour l'annulation du titre émis en 2016).

Ces opérations ont été effectuées aux comptes 6817 et 7817 respectivement, destinés aux provisions pour dépréciation des actifs circulants, et ayant comme conséquence de créditer (lors de la constitution de provisions) ou de débiter (lors de la reprise de provisions) le compte 491 « provisions pour dépréciation des comptes de tiers »¹⁰³.

Elles auraient dû être imputées aux comptes 6815 et 7815 respectivement, ces opérations ayant comme contrepartie de mouvementer le compte 15 « provisions pour risques et charges ». Ces erreurs d'imputation ont donc des conséquences sur la fiabilité du bilan.

5.3.2.2. Les provisions pour risques et charges

L'état transmis par le département en janvier 2022 indique que le montant maximum des risques financiers liés aux contentieux en cours peut être évalué à 0,4 M€. Le conseil départemental a choisi, à ce stade, de ne pas voter de délibération relative au provisionnement de ces risques contentieux, qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation documentée.

Pour autant, au cours de la période sous revue, le département a dû assumer des charges financières liées à de tels risques en 2016 (cf. 5.3.2.1 p.60). En 2020, le département a également mandaté la somme de 34 521,92 € à la caisse des règlements pécuniaires des avocats du barreau

⁹⁸ Les dépenses d'amortissement n'ayant pas été neutralisées – en partie – par la reprise au compte de résultat de la subvention d'investissement correspondante (fiche d'écriture à l'annexe 30, M52, tome 1, p.218).

⁹⁹ Par opération d'ordre non budgétaire lorsque les frais d'études sont complètement amortis.

¹⁰⁰ Annulation du titre émis sur exercice antérieur au compte 1326 (mandat) et réémission au compte 131 ; débit du compte 139 puis crédit du compte 168.

¹⁰¹ Compte 6817, mandat n° 27042, bordereau 5840.

¹⁰² Compte 7817, titre n° 4019, bordereau 726.

¹⁰³ M52, tome 1, page 74.

de Tarbes¹⁰⁴, au titre de la décision du tribunal judiciaire de Toulouse (cour d'appel) du 13 octobre 2020.

Aux termes des articles L. 3321-1 et D. 3321-2 du CGCT et de la norme comptable M52¹⁰⁵, il conviendrait que le département évalue les risques et charges pour le risque contentieux résultant de litiges.

Par ailleurs, des provisions devraient également être constituées pour les charges afférentes aux jours épargnés sur comptes épargne temps de l'ensemble du personnel, afin de couvrir le coût supporté par la collectivité lors de la consommation des droits ouverts de ses personnels¹⁰⁶. Sur la base du décompte des comptes épargne temps transmis par le département au 31 décembre 2021 et de la délibération du 6 décembre 2013 du conseil départemental autorisant la compensation financière pour les jours épargnés au-delà du 20^{ème} jour (pour les agents titulaires ou non titulaires), le paiement des jours épargnés au-delà de 20 jours pourrait concerner 9 408 jours, soit un montant estimé¹⁰⁷ à près de 0,9 M€.

Il appartient au département d'analyser préalablement les risques et charges encourus à la fin de chaque exercice, au titre des jours épargnés sur compte épargne temps et, éventuellement, des contentieux ouverts en première instance. Dès lors que des charges financières sont identifiées au titre de ces risques, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires, dont la comptabilisation doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante, aux termes des articles L. 3321-1 et D. 3321-2 du CGCT¹⁰⁸.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que « lors de sa séance du 24 juin 2022, l'assemblée délibérante a été destinataire d'une information complète sur ce risque budgétaire ». Il estime, par ailleurs, que le provisionnement des risques pourrait être évité grâce à la mobilisation de crédits budgétaires pour dépenses imprévues. La chambre rappelle que les opérations de provisionnement, prévues par la norme comptable M52, ne peuvent être comptablement réalisées par le biais d'un abondement de la ligne budgétaire des dépenses imprévues, et que cette impossibilité demeurera dans le cadre de la norme M57 qui sera mise en place en 2024.

Constatant l'absence de délibération relative aux dotations aux provisions, la chambre formule la recommandation suivante.

Recommandation

5. Proposer à l'assemblée délibérante une délibération concernant la comptabilisation des dotations aux provisions, après évaluation des risques et charges liés aux jours épargnés sur compte épargne temps et aux contentieux en cours, conformément aux termes des articles L. 3321-1 et D. 3321-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

¹⁰⁴ Mandat 25255, bordereau 4910 du 30 octobre 2020.

¹⁰⁵ M52, tome 1 : chapitre 2, titre 1, compte 151.

¹⁰⁶ M52, tome 1 : chapitre 2, titre 1, compte 158.

¹⁰⁷ D'après l'arrêté du 28 novembre 2018 modifiant l'arrêté du 28 août 2009, les montants forfaitaires sont fixés par catégorie statutaire : 135 € pour catégorie A, 90 € pour catégorie B et 75 € pour catégorie C.

¹⁰⁸ Chapitre I^{er} : dépenses obligatoires, articles L. 3321-1 à L. 3321-2 (source : legifrance.gouv.fr) ; article D. 3321-2 du CGCT (source : legifrance.gouv.fr).

5.3.3. L'impact des annulations de titres et des admissions en non-valeur sur le résultat

Au cours de la période sous revue, le cumul des titres annulés¹⁰⁹ n'a pas eu d'incidence significative sur le résultat de la section de fonctionnement (moins de 1 % du cumul du résultat annuel correspondant).

5.4. Le respect du principe d'indépendance des exercices

5.4.1. Le rattachement des charges et des produits

La procédure de rattachement ne concerne que la section de fonctionnement et « *consiste à intégrer, dans le résultat annuel, toutes les charges correspondantes à des services faits et tous les produits correspondants à des droits acquis au cours de l'exercice, et qui n'ont pu être comptabilisés (pour les dépenses, notamment en raison de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative)* »¹¹⁰. Le rapport de la chambre de janvier 2017 relevait les ratios modestes de rattachement des charges pour les exercices 2011 à 2014 (entre 0,52 % et 1,39 % des charges de gestion). Pour la période sous revue, ce ratio atteint ou dépasse 2 % (sauf en 2018 et 2020, environ 1,7 %), et presque 3 % pour 2021.

Dans l'ensemble, le ratio de rattachement des charges s'est amélioré depuis 2017 et la procédure de rattachement des charges s'avère satisfaisante en 2018, sauf pour le chapitre 936, pour lequel l'insuffisance des rattachements avait déjà été souligné par la chambre.

5.4.2. Les restes à réaliser

Les restes à réaliser concernent aussi bien la section d'investissement que de fonctionnement, et correspondent aux dépenses engagées mais non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ces derniers font partie intégrante des résultats du compte administratif.

À compter de l'exercice 2017, le département enregistre des restes à réaliser en dépenses et en recettes : le résultat des restes à réaliser a une incidence négligeable, sauf en 2018 où il représente 2,6 % du résultat cumulé.

tableau 21 : l'incidence du résultat des restes à réaliser sur le résultat cumulé de la section d'investissement, de 2017 à 2020

en €	2017	2018	2019	2020
Dépenses	-210 390,00	-22 049,37	-3 511,39	-7 953,90
Recettes	185 000,00	720 000,00	20 000,00	4 055,86
Restes à réaliser investissement	-25 390,00	697 950,63	16 488,61	-3 898,04
Résultat cumulé section d'investissement avec restes à réaliser	-28 942 605,58	-26 357 273,21	-29 456 216,09	-27 512 931,41
%	0,1%	-2,6%	-0,1%	0,0%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

Des vérifications ont été effectuées à partir du portail de la DGFIP et de l'extraction, en dépenses, des mandats d'investissement supérieurs à 65 000 € de janvier à mars, à partir de 2018, et hors comptes 231 : les marchés de travaux pluriannuels relevant d'une gestion en autorisations

¹⁰⁹ Mandats aux comptes 6541 et 673.

¹¹⁰ Norme M52, tome 2, titre III, chapitre 4.

de programme et les crédits de paiement (AP/CP) ne sont donc pas inclus dans le périmètre de ces vérifications. Un défaut de comptabilisation des restes à réaliser est constaté, compris entre 50 % et 90 % des mandats d'investissement contrôlés, au cours des exercices 2017 à 2019¹¹¹.

tableau 22 : défauts de comptabilisation des restes à réaliser en dépenses d'investissement de 2017 à 2019 (en €)

Exercice	A	B	C = A + B	A / C
	Défaut de comptabilisation des restes à réaliser	Dépenses comptabilisées en restes à réaliser	Dépenses qui auraient dû être comptabilisées en restes à réaliser	Proportion défaut de comptabilisation
2017	220 551	210 390	430 941	51%
2018	255 617	22 049	277 666	92%
2019	75 593	3 511	79 104	96%

Source : CRC, d'après exploitation des pièces justificatives des mandats d'investissement (portail DGFIP)

Ce défaut de comptabilisation provient d'une erreur des services concernés, s'agissant de l'absence de comptabilisation en restes à réaliser des subventions versées ; d'un défaut d'engagement comptable sur l'exercice, s'agissant de l'absence de comptabilisation en restes à réaliser des matériels informatiques.

Dans son rapport d'observations définitives de janvier 2017, la chambre relevait qu'à partir de 2012 et l'extension par le département de la procédure des AP/CP à la plupart de ses dépenses d'investissement, les restes à réaliser en dépenses et en recettes n'étaient plus comptabilisés. Cette procédure figure dans le règlement budgétaire et financier de la collectivité (adopté le 22 juin 2012). Toutefois, la chambre soulignait que la norme M52 « ne prévoit aucun dispositif dérogatoire au constat des restes à réaliser en section d'investissement, dans le cas d'une gestion des programmes sous AP/CP ». Elle formulait une recommandation tendant à ce que soient constatés les restes à réaliser.

S'agissant des restes à réaliser pour des dépenses d'investissement qui ne relèvent pas de la gestion pluriannuelle en AP/CP, il ressort des vérifications précédentes que la recommandation formulée par la chambre dans son rapport de janvier 2017 n'a pas été mise en œuvre. Par ailleurs, pour les dépenses d'investissement relevant d'une gestion pluriannuelle en AP/CP, l'inscription de restes à réaliser peut-être envisagée dans les conditions rappelées par le Comité national de fiabilité des comptes locaux.¹¹² La chambre est ainsi conduite à reformuler la recommandation déjà énoncée dans son précédent rapport.

Recommandation

6. Constater les restes à réaliser en recettes et dépenses d'investissement. *Non mise en œuvre.*

¹¹¹ Trois factures de matériels informatiques non comptabilisés en RAR en N, alors que l'engagement et même le service ont été effectués en N ; trois versements de subventions non comptabilisés en RAR en N, alors que la demande d'aide a été réceptionnée en N, voire en N-1.

¹¹² « La constitution d'un état des restes à réaliser n'est possible que pour des crédits de paiement afférents à une autorisation de programme votée, affectée, engagée et inscrits au budget et adossés à un engagement juridique », Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements, p.12.

5.5. Les flux financiers avec les budgets annexes

5.5.1. Le défaut d'application de la norme M22 pour le budget « maison départementale de l'enfance et de la famille »

Le seul budget annexe rattaché est la « maison départementale de l'enfance et de la famille » (MDEF) régi par les dispositions de la norme M22¹¹³, sans autonomie financière. Ce budget répond aux obligations départementales mentionnées à l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et de la famille¹¹⁴ au titre de l'aide sociale à l'enfance et de l'accueil d'urgence.

Jusqu'en 2018, le budget annexe enregistrait des recettes au compte 7388 « produits à la charge d'autres financeurs » (73313 « prix de journée » en 2016), émises à l'encontre de l'agence de services et de paiement, au titre du remboursement de l'accueil des mineurs non accompagnés. À compter du 1^{er} octobre 2018, ces recettes sont comptabilisées au budget principal, en raison de l'imputation au budget principal des dépenses correspondantes.

En outre, à compter de 2018, les charges de personnel correspondant aux agents mis à disposition par le département ne sont plus facturées au budget principal (facturation imputée au 6215 sur le budget annexe de la MDEF, et constatée au compte 70841 du budget principal). Cette refacturation, qui était compensée (partiellement à hauteur de 1 520 000 € en 2016 et totalement en 2017) par une subvention de fonctionnement, est supprimée à compter de 2018.

Depuis 2018, le budget annexe ne retrace donc ni les charges de personnel, ni les dépenses relatives à ces missions, ni les recettes correspondantes, et comptabilise uniquement des subventions d'exploitation et des charges à caractère général. Or, depuis décembre 2018, l'instruction budgétaire et comptable M22 s'applique de plein droit à tous les établissements sociaux et médicaux-sociaux¹¹⁵. La prise en charge des dépenses et recettes susmentionnées par le budget principal contrevient à cette évolution. Elle nuit, de surcroît, à la transparence de l'information comptable, le budget annexe « *ayant vocation à retracer les moyens financiers relatifs à certains services spécialisés locaux, non dotés de la personnalité juridique et donnant lieu au paiement de prestations* »¹¹⁶.

5.5.2. L'affectation d'actifs

Le compte de liaison 181 du budget principal présente un solde débiteur de 179 584 € à compter de la clôture de l'exercice 2019, correspondant à la valeur nette comptable d'un transfert de pylônes équipés à la régie autonome « haut débit », conformément à la délibération du 29 mars 2019. L'instruction budgétaire et comptable M52¹¹⁷ précise toutefois que ce compte ne doit être utilisé que pour « *les affectations à des services non dotés de la personnalité morale* ». Or, la régie autonome « haut débit » dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il conviendrait donc de rectifier ces écritures, le compte adéquat étant le compte 243¹¹⁸.

¹¹³ Instruction codificatrice n° 09-006-M22 du 31 mars 2009.

¹¹⁴ Article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles (source : legifrance.gouv.fr).

¹¹⁵ Arrêté du 20 décembre 2018 relatif au plan comptable M22 applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux.

¹¹⁶ D'après le recueil des normes comptables pour les entités publiques locales d'avril 2021.

¹¹⁷ Tome 1, chapitre 2, titre 1, compte 181.

¹¹⁸ Il s'agit d'opérations d'ordre non budgétaires. Le bien affecté est inscrit dans le budget de l'organisme affectataire aux subdivisions de l'un de comptes 221 à 228, la contrepartie nette des biens intégrés étant inscrite au compte 229 (M52, tome 2, 1.4.4.3).

5.5.3. Les subventions de fonctionnement

D'après l'instruction budgétaire et comptable M52 (tome I), « le compte 65736 retrace les subventions courantes accordées aux services publics départementaux, notamment celles versées aux services de transport [,] les autres subventions de fonctionnement octroyées aux services publics industriels et commerciaux du département [constituant] des subventions exceptionnelles ». D'autre part, « le versement de subventions de fonctionnement aux services publics industriels et commerciaux du département autres que les services de transport » est considéré comme « constituant une subvention exceptionnelle » à comptabiliser au compte 6743.

Les subventions à la régie autonome « haut débit »¹¹⁹ sont constituées d'une part de subventions annuelles de fonctionnement (selon les décomptes joints aux versements) et d'autre part du remboursement de la masse salariale mise à disposition de la régie.

tableau 23 : montant des subventions versées à la régie autonome « haut débit », de 2016 à 2021 (en €)

Tiers, compte 65736	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Régie autonome "haut débit"	2 000 000,00	2 001 983,54	1 656 110,40	1 258 540,01	998 555,50	1 489 619,02

Source : CRC, d'après, extractions ORC compte 65736 et grands livres

Le département n'a pas établi de convention fixant le périmètre et les modalités de subventionnement à cette régie, bien qu'il ait indiqué travailler « à la mise en place d'une convention d'objectifs et de moyens intégrant notamment les conditions de participation financière » du département à la régie autonome « haut débit ». L'attribution de subventions de fonctionnement à cette régie ne respecte pas les termes des articles L. 3241-4 et L. 3241-5 du CGCT, qui prévoient que les départements ne peuvent prendre en charge dans leur budget propre au titre des services publics industriels et commerciaux des dépenses autres que celles « résultant de traités ou cahiers des charges dûment approuvés ». Compte tenu des sommes mandatées sur la période sous revue par le département au titre de subventions de fonctionnement, en dehors de tout cadre conventionnel, la chambre recommande d'adopter une convention avec la régie « haut débit ».

Recommandation

7. Présenter à l'assemblée délibérante une convention-cadre relative au subventionnement à la régie « haut débit », conformément aux termes des articles L. 3241-4 et L. 3241-5 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

5.6. La facturation des personnels mis à disposition

La liste transmise par le département indique que 48 à 53 personnels départementaux sont mis à disposition d'autres organismes sur la période sous revue. Les recettes des titres de remboursement (souvent désigné sous le terme de « refacturation ») des mises à disposition au budget annexe « MDEF » sont comptabilisées au compte 70841, celles au laboratoire des Pyrénées et à la maison départementale des personnes handicapées au compte 70848.

Le CD 65 comptabilise tous les autres titres relatifs à la facturation des personnels mis à disposition des autres organismes au compte 6419. Or, aux termes de l'instruction M52 (tome 1,

¹¹⁹ La régie autonome « haut débit » est une régie personnalisée à autonomie financière (qui a fait l'objet d'un rapport en 2016 de l'ex CRC Midi-Pyrénées) et a été créée par délibération du 19 février 2010, afin de se substituer au département pour le contrat de partenariat avec la société de projet « Hautes-Pyrénées Numérique ».

titre I, chapitre 2), ce compte est crédité « *des remboursements sur rémunérations et charges sociales effectués par les organismes sociaux* », et « *enregistre également les remboursements sur rémunérations en provenance du personnel* ».

L'imputation de ces remboursements de charges de personnel est donc erronée. L'imputation des montants correspondants au crédit du compte 64 entraîne une diminution artificielle des dépenses réelles de fonctionnement. L'appréciation du respect, par la collectivité, du plafond des dépenses de fonctionnement, dans le cadre de la contractualisation avec l'État, peut s'en trouver faussée.

Il convient donc de retraiter les recettes correspondantes au compte adéquat 70848 « mise à disposition de personnel facturée aux autres organismes », selon les modalités indiquées dans le tableau ci-après.

tableau 24 : retraitement du compte 6419 aux comptes 7084 de 2016 à 2021 (en €)

Compte 6419 : titre ordinaire - titre correctif	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total compte 6419 à retraiter (A)	1 059 736,87	1 174 989,10	1 300 669,82	1 397 132,47	750 270,54	801 222,75
Compte 7084 (B)	2 175 591,22	2 112 432,49	351 135,18	380 929,39	367 662,75	292 491,01
Compte 7084 retraité (A+B)	3 235 328,09	3 287 421,59	1 651 805,00	1 778 061,86	1 117 933,29	1 093 713,76

Source : CRC, d'après balance des comptes de gestion et extractions par tiers concernés du portail de la DGFIP

Par ailleurs, certains personnels départementaux mis à disposition ne font pas l'objet d'émission de titres à l'encontre de l'organisme bénéficiaire. Ainsi, trois agents ont été mis à disposition de l'office départemental des sports. La mise à disposition des trois personnels n'a pas été facturée à l'association en 2016. S'agissant de la fédération française de basketball, une anomalie est constatée dans l'émission du titre : le titre concerné n'apparaît pas en pièce justificative dans les flux comptables dématérialisés, alors que le solde créditeur du compte 6419 de l'exercice 2018 le prend en compte, pour un montant de 127 987,3 €. Enfin, la mise à disposition gratuite au profit de l'institut universitaire de technologie de Tarbes (un agent de 2016 à 2020), et au profit de l'association Hautes-Pyrénées Évasion est irrégulière. Il conviendrait de mettre fin à ces situations irrégulières qui contreviennent aux termes du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

5.7. La gestion des cités scolaires

Aux termes de l'article L. 216-4 du code de l'éducation¹²⁰, « *lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée, une convention intervient entre le département et la région pour déterminer celle des deux collectivités qui assure le recrutement et la gestion des (ATTEE), les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'ensemble ; cette convention précise la répartition des charges entre les deux collectivités* ».

En outre, cet article prévoit qu'en l'absence de convention « *signée à la date du transfert de compétences, le représentant de l'État dans la région, dans un délai d'un mois* », désignera la collectivité qui prendra en charge les missions énoncées, et fixera « *la répartition des charges entre ces deux collectivités en tenant compte des effectifs scolarisés et de l'utilisation des superficies des établissements en cause* ».

¹²⁰ Article L. 216-4, code de l'éducation, legifrance.gouv.fr.

Or, dans le cas des trois cités scolaires du département, les conventions n'ont été signées qu'en mars 2017¹²¹, et ce n'est qu'à compter de l'exercice 2019 que les reversements relatifs aux répartitions des charges sont devenus effectifs – l'article 39 prévoyant pourtant une entrée en vigueur de la convention au 1^{er} janvier 2017.

Ce retard a eu un impact financier positif pour le département des Hautes-Pyrénées, puisqu'il contribue pour deux cités scolaires régionales (à Argelès-Gazost et à Vic-en-Bigorre), alors que la région participe aux charges de la seule cité scolaire départementale de Lourdes. Ainsi, la chambre estime que l'absence de facturation en 2017 et 2018 a eu pour conséquence un préjudice financier d'environ 550 000 € pour la région Occitanie.

tableau 25 : participation des collectivités au titre des cités scolaires du département, sur la base des conventions de 2017 (en €)

		2019	2020	2021	Moyenne 2019-2021
A	Participation du département au titre des cités scolaires d'Argelès et de Vic	357 872,61	379 890,49	402 482,74	380 081,95
B	Participation région au titre de la cité scolaire de Lourdes	115 492,36	98 000,74	103 948,98	105 814,03
	(A - B)	242 380,25	281 889,75	298 533,76	274 267,92

Source : CRC, d'après les grands livres des comptes

Par ailleurs, une convention a été signée le 14 octobre 2019 entre la présidente de région et le président du conseil départemental, afin de fixer les modalités de mutualisation du service de restauration du collège de Lannemezan (fréquenté par des lycéens), et du service d'internat du lycée Michelet (fréquenté par des collégiens), sur la base l'article L. 216-12 du code de l'éducation¹²², pour « *encadrer juridiquement une situation qui existe de fait depuis de nombreuses années* » (article 1).

L'article 12 de cette convention fixe une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Or, la recette correspondante, à l'encontre de la région, n'a été émise qu'en 2020¹²³, ce qui représente un préjudice financier pour le département d'environ 160 000 €, pour les exercices 2018 et 2019.

Il conviendrait que le CD 65 se rapproche de la région Occitanie afin qu'un accord soit trouvé sur le règlement des préjudices financiers croisés mentionnés plus haut.

5.8. L'absence de comptabilité analytique

Le rapport du budget primitif présenté à l'assemblée délibérante est détaillé par commission sectorielle, et la maquette du budget principal par direction. Les AP/CP votés à cette occasion sont également présentés par « direction gestionnaire ». En outre, le rapport du compte administratif présente une analyse de l'exécution budgétaire par direction. Toutefois, le département n'a pas déployé de comptabilité analytique permettant de connaître le coût de ses différentes politiques publiques au regard des recettes afférentes, et sur laquelle pourrait s'appuyer le pilotage de ses missions. Il ne dispose que d'une présentation fonctionnelle des documents budgétaires.

¹²¹ Remplaçant les précédentes conventions signées en 1987.

¹²² Article L. 216-12, code de l'éducation, legifrance.gouv.fr.

¹²³ Recette n° 3048, bordereau 467 du 27 juin 2020 : 79 715,81 €, correspondant à la contraction entre la participation due par la région (81 341,68 €) et la participation due par le département (1 625,87 €).

Les incertitudes afférentes à l'évaluation de la fonction comptable 622 « viabilité hivernale et aléas climatiques » peuvent être citées à titre d'exemple. Il ressort en effet de la ventilation des dépenses de cette fonction comptable que le coût annuel de fonctionnement moyen sur la période sous revue serait de 11,2 M€, dont 85 % de charges de personnel.

Ainsi, en 2021, ces charges s'élèvent à 9,4 M€, selon les livres de dépenses. En rapportant ce montant à l'ensemble des charges de personnel (cf. § 6.1 p.71), la part de ces coûts de main d'œuvre dans l'ensemble des charges de personnel s'établirait ainsi à 13 % du total des charges de personnel. Or, l'effectif global des 300 agents du service des routes représente 17 % de l'effectif total de 2021¹²⁴. En retenant l'hypothèse que les charges de personnel de ce service, rapportées à son effectif, soient proches de la moyenne, autrement dit que les charges de personnel du service soient d'environ 17 % du total des charges de personnel, les seuls travaux de viabilité hivernale et aléas climatiques assurés en régie représenteraient ainsi 13/17^{ème}, soit environ les trois-quarts des charges de personnel du service des routes.

Or, ce service assure nombre d'autres missions sur l'ensemble du réseau routier départemental en toutes saisons et à l'évidence, pour davantage que le quart du temps de travail de ses personnels. À titre de comparaison, pour le département de la Savoie, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes estimait dans son rapport d'observations définitives de septembre 2021 que la viabilité hivernale, « assurée principalement par le personnel du département », représentait 19 % du temps de travail du service des routes. Compte tenu de la géographie respective des deux départements et de leur climat, il paraît peu probable que les conditions d'enneigement en montagne soient nettement plus défavorables dans les Hautes-Pyrénées qu'en Savoie ou que les superficies enneigées y soient plus étendues ; il est donc probable que le ratio de 13/17^{ème} calculé plus haut soit au moins le double du ratio correspondant au poids effectif de la viabilité hivernale dans les charges de personnel du service des routes.

En dépit des incertitudes méthodologiques s'attachant à ces estimations, le coût de main d'œuvre des travaux de viabilité hivernale assurés en régie paraît donc nettement surévalué dans la ventilation des dépenses de la fonction comptable 622.

Ces carences sont à mettre en rapport avec les incertitudes afférentes à l'imputation des charges de personnel pour la valorisation des travaux en régie (cf. 5.2.2 p.57) et, de même, avec l'impossibilité d'évaluer précisément les coûts unitaires des opérations de viabilité hivernale (cf. 3.4.2.2 p.37).

Compte tenu des ressources dont les services administratifs du département disposent, et des objectifs affirmés dans le domaine du contrôle de gestion, la chambre recommande de mettre en place, à tout le moins, une comptabilité d'analyse des coûts, à défaut d'une comptabilité analytique complète¹²⁵. Un tel outil permettrait de fiabiliser l'analyse des coûts de certaines prestations offertes par le département, notamment dans le domaine de la restauration scolaire (cf. 4.6 p.49).

Recommandation

8. Mettre en place une comptabilité d'analyse des coûts attachés aux principales fonctions. *Non mise en œuvre.*

¹²⁴ Soit 300 / 1796 (cf. 2.1.1 p.13).

¹²⁵ Voir l'extrait du rapport de la Cour des comptes, *Les évolutions du pilotage et contrôle de gestion des collectivités locales.*

5.9. La qualité de l'information budgétaire

Le budget primitif est voté par fonction de 2016 à 2021 et au niveau du chapitre pour les deux sections, avec reprise des résultats de l'exercice N-1 après le vote du compte administratif, de 2016 à 2021. À compter de 2022, le vote se fera par nature, pour des raisons opérationnelles, les services du département ayant expliqué que la présentation par fonction était peu exploitée, les documents présentés à l'assemblée délibérante se basant sur une analyse budgétaire par commission ou par direction.

5.9.1. Les rapports d'orientation budgétaire et les prévisions budgétaires

Sur le fond, le contenu des rapports d'orientation budgétaire est conforme aux termes de l'article L. 3312-1, sauf pour la partie afférente aux effectifs et dépenses de personnels : en effet, les rapports d'orientation budgétaire devraient comporter une présentation portant sur « *la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs* », et préciser « *notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Par ailleurs, à compter de 2017 les budgets annexes ne sont pas présentés dans les rapports d'orientation budgétaire. De plus, les rapports d'orientation budgétaire ne comportent pas un état « *présentant l'ensemble des indemnités de toutes nature [...], dont bénéficient les élus siégeant au conseil départemental* », prévu par les dispositions de l'article L. 3123-19-2-1¹²⁶ ; les débats d'orientation budgétaire n'en font pas mention.

Enfin, si les maquettes des budgets primitifs (2021) et celles des comptes administratifs (2020) du budget principal et du budget annexe MDEF sont téléchargeables sur le site internet des Hautes-Pyrénées, à la rubrique « informations budgétaires 2021 »¹²⁷, la chambre constate que les rapports correspondants, ainsi que le rapport d'orientation budgétaire, ne sont pas mis en ligne. Or, ces documents, ainsi que le rapport annexé au compte administratif, constituent pour le citoyen une information plus accessible que les maquettes budgétaires, et doivent être mis en ligne, conformément à l'article L. 3313-1¹²⁸ du CGCT. Toutefois en 2022, le rapport « débat d'orientation budgétaire 2022 » est accessible en ligne¹²⁹.

Sur la période sous revue, le taux d'exécution de la section d'investissement est supérieur à 85 % pour les dépenses et à 90 % pour les recettes. En section de fonctionnement, il dépasse 90 % en dépenses et 100 % en recettes. Les taux de réalisation sont donc satisfaisants.

5.9.2. La reprise des résultats et les ajustements budgétaires

De 2016 à 2021 et conformément aux délibérations du conseil départemental, le résultat cumulé excédentaire de la section de fonctionnement a bien été affecté en priorité à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement (compte 1068), et le solde en report à nouveau créditeur (compte 110).

Le surplus des reports de 2019 de 244 884 € en section de fonctionnement et de 29 140 € en section d'investissement s'explique par l'intégration des résultats du budget annexe régie

¹²⁶ Article L. 3123-19-2-1 du CGCT (source : legifrance.gouv.fr).

¹²⁷ Informations budgétaires 2021, département des Hautes-Pyrénées (hautespynes.fr).

¹²⁸ Article L. 3313-1 du CGCT (source : legifrance.gouv.fr).

¹²⁹ Informations budgétaires 2022, département des Hautes-Pyrénées (hautespynes.fr).

transports, suite à sa dissolution au 1^{er} janvier 2020 (cf. 5.5 p.64). En outre, il est constaté un surplus du report de 2018 de 32 695 € en section de fonctionnement. Cette opération fait suite à la dissolution le 30 septembre 2019 du syndicat mixte pour la gestion de la Gespe¹³⁰, dont le département était membre.

5.9.3. La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour les financements des investissements pluriannuels alors que les crédits de paiement sont la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatée au cours d'un exercice budgétaire.

La gestion en AP/CP est un outil d'aide à la gestion pluriannuelle de l'investissement, auquel le département a recours pour la majorité de ses dépenses (hormis ses engagements relatifs à la dette).

À compter de 2017, seules 5 % à 6 % de ses dépenses d'équipements départementaux et non départementaux sont gérées hors AP/CP, contre 10 % en 2016, ce qui témoigne de progrès dans la mise en œuvre de ces mécanismes de gestion pluriannuelle des investissements.

La gestion en AP/CP est articulée avec le PPI, produite à chaque budget primitif et à chaque décision modificative. Ce PPI fait l'objet d'un vote, à chaque exercice, en même temps que le vote du budget primitif. Cette délibération constitue donc l'autorisation de l'assemblée délibérante pour les nouvelles autorisations de programme, les modifications, etc. Le PPI est ensuite ajusté à chaque décision modificative, lorsqu'elle affecte des dépenses d'investissement gérée en autorisations de programme. La dernière mise à jour du PPI est effectuée concomitamment à la dernière décision modificative.

Une vérification a été effectuée afin de contrôler la concordance de ce document avec les maquettes de budgets primitifs ou des comptes administratifs. S'agissant des « crédits de paiement ouverts » au budget primitif, les écarts relevés correspondent au montant des restes à réaliser, le PPI étant édité avant saisie des restes à réaliser. Enfin, il a été vérifié que les autorisations de programme complètement réalisées sont clôturées en N+1.

Les autorisations de programme en stock au 1^{er} janvier 2021 s'établissaient à 672 M€. 75 M€ d'autorisations de programme nouvelles ont été votées au cours de l'exercice 2021, dont 54 M€ ont été affectées, soit 72 %.

Au 31 décembre 2021, le stock d'autorisations de programme affectées représentait 83 M€ pour un montant de crédits de paiement mandatés en 2021 de 53 M€ : le département peut ainsi faire face à ses engagements pluriannuels en un an et demi. Ce ratio (crédits de paiement mandatés rapportés au stock d'autorisations de programme affectées) a été inférieur à deux ans de 2016 à 2021. Il est en baisse continue de 2016 à 2021. Ainsi, il n'a pas été affecté dans l'année, en moyenne, de dépense pluriannuelle qui ne puisse être couverte au plus tard dans les six mois qui suivent l'exécution budgétaire en cours. Si cette gestion prudente des AP/CP n'avait pas été instituée, des montants équivalents auraient dû être affectés en restes à réaliser en dépenses.

¹³⁰ D'après le procès-verbal du 21 juin 2019, l'objet de ce syndicat créé en 1985 est la gestion de l'alimentation en eau de la Gespe, syndicat ; sa dissolution fait suite aux modifications de compétences de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

tableau 26 : situation des autorisations de programme et des crédits de paiement de 2016 à 2021 (en €)

	Stock autorisations de paiement votées (ex antérieurs) dispos pour affectation, y compris ajustements intervenus dans l'année	Autorisations de paiement nouvelles votées dans l'année	Autorisations de paiement affectées non couvertes par des CP réalisés au 01/01/N	Flux d'autorisations de paiement affectées dans l'année	Autorisations de paiement affectées annulées dans l'année	Stock d'autorisations de paiement affectés restant à financer	Crédits de paiement mandatés au budget de l'année N	(Autorisations de paiement affectées sur l'ex-autorisation de paiement affectées annulées dans l'année)/(autorisations de paiement nouvelles votées dans l'année)	Autorisations de paiement affectées/crédit de paiement mandatés sur l'ex
Compte administratif 2016	404 727 047,06	84 240 666,76	29 352 978,84	52 010 999,23	5 045 778,21	76 318 199,86	39 340 069,26	56%	1,94
Compte administratif 2017	573 822 646,67	186 399 216,83	36 977 012,20	62 814 215,08	7 570 133,54	92 221 093,74	47 633 316,56	30%	1,94
Compte administratif 2018	537 093 357,70	-26 816 083,12	44 587 897,18	54 158 568,57	13 580 755,75	85 165 710,00	44 145 539,94	-151%	1,93
Compte administratif 2019	529 997 796,97	12 654 780,78	41 019 430,06	51 731 572,13	8 371 593,43	84 379 408,76	49 575 685,42	343%	1,70
Compte administratif 2020	614 552 324,76	104 554 031,06	34 804 059,04	51 394 218,98	10 747 736,00	75 450 542,02	46 656 256,28	39%	1,62
Compte administratif 2021	672 280 007,98	74 729 975,61	28 784 513,74	61 485 074,14	7 572 610,57	82 696 977	52 945 088,44	72%	1,56

Source : CRC, d'après annexes C6 des comptes administratifs

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La tenue et la fiabilité des comptes doivent être améliorées sur plusieurs points : absence d'inventaire physique, de délibérations sur les provisions et de provisions pour risques et charges. L'intégration des immobilisations de bâtiments scolaires, la valorisation des travaux en régie ainsi que la gestion comptable des personnels mis à disposition seraient aussi à régulariser.

Comme dans son dernier rapport de janvier 2017, la chambre relève que les restes à réaliser doivent être inscrits avec une plus grande sincérité.

Le budget annexe de la MDEF ne décrit que très imparfaitement la réalité de l'activité économique de cet établissement. Or, contrairement à l'instruction comptable M22, applicable depuis 2018 à tous les établissements sociaux et médicaux-sociaux, le budget principal continue à prendre en charge de nombreuses dépenses et recettes de ce budget annexe.

D'une manière générale, la mise en place d'une comptabilité analytique serait de nature à apporter au département une meilleure connaissance des coûts des prestations qu'il propose, notamment en matière de restauration scolaire.

6. LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1. La formation de l'autofinancement

Le niveau de l'autofinancement sur l'ensemble de la période sous revue est adéquat, en dépit d'un fléchissement conjoncturel en 2017 et en 2018. Il atteint ou dépasse depuis 2019 le seuil de référence de 15 % des produits de gestion.

La progression des ressources fiscales propres est faible entre 2016 et 2020 (7,6 M€ soit 4,1 %). Elle est plus marquée entre 2020 et 2021 (15 M€, soit 7,8 %). Les ressources institutionnelles varient légèrement autour de leur moyenne de 91 M€ sur l'ensemble de la période.

La croissance des charges générales est contenue (1,3 % d'augmentation moyenne annuelle), contrairement aux charges de personnel, dont l'augmentation est très rapide entre 2017 et 2019, à la suite de la mise en œuvre du Rifseep (cf. 2.4.4 p.27). La diminution enregistrée des

charges de gestion est en grande partie due aux transferts de compétences intervenus au bénéfice de la région Occitanie à compter de l'exercice 2017. Ces transferts, qui ont connu divers retards et aléas, expliquent toutefois qu'en fin d'exercice 2021, les subventions de fonctionnement versées ne représentaient plus que 11,8 M€, contre 25 M€ en 2016.

Les dépenses d'aide à la personne, directes et indirectes, notamment constituées des versements du revenu de solidarité active, restent maîtrisées, l'amélioration marquée de la situation de l'emploi constatée en 2021 expliquant, en dépit de la crise sanitaire, la contraction de ces dépenses depuis 2020. L'amélioration est encore plus notable s'agissant de l'aide personnalisée à l'autonomie et des frais de séjour pour personnes âgées et handicapées, depuis 2019. L'économie ainsi réalisée est de 7,3 M€ depuis 2016. Elle explique plus du tiers de la croissance constatée de l'excédent brut de fonctionnement, défini comme la différence des produits et des charges de gestion.

Par ailleurs, la contraction de la dette explique la diminution continue des coûts de son financement, l'économie réalisée en 2021 par rapport à 2016 étant de 0,75 M€.

Le cumul de ces différents effets explique la forte croissance de l'autofinancement (7,2 % en moyenne annuelle) entre 2016 et 2021, plus marquée entre 2020 et 2021, en dépit d'un fléchissement conjoncturel constaté en 2017-2018.

Le tableau ci-après présente la formation de l'autofinancement sans tenir compte des retraitements comptables proposés au § 5.6 p.65, qui en toute hypothèse n'affectent pas l'excédent brut de fonctionnement (les corrections proposées sur les produits et charges de gestion se compensant), ni la capacité d'autofinancement.

tableau 27 : la formation de la capacité d'autofinancement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	184 138 815	181 050 509	182 941 547	190 712 188	191 752 103	206 731 621	2,3%
+ Fiscalité reversée	22 230 246	22 223 962	22 042 816	23 971 624	28 759 302	26 951 959	3,9%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	90 914 586	92 026 746	91 488 760	91 307 166	88 020 816	90 991 617	0,0%
+ Ressources d'exploitation	22 580 483	23 426 571	19 510 476	23 670 499	17 123 209	9 266 397	-16,3%
+ Production immobilisée, travaux en régie	2 123 614	2 630 809	2 743 387	2 745 209	2 664 561	3 087 382	7,8%
=Produits de gestion (A)	321 987 743	321 358 597	318 726 986	332 406 685	328 319 991	337 028 976	0,9%
Charges à caractère général	20 836 214	21 906 578	22 598 742	23 291 295	23 397 365	22 271 976	1,3%
+ Charges de personnel	66 153 051	67 757 818	70 895 756	72 292 282	72 672 127	73 529 220	2,1%
+ Aides directes à la personne	85 870 507	91 477 754	93 968 820	96 431 412	98 439 418	95 313 066	2,1%
+ Aides indirectes à la personne	50 777 128	51 223 882	51 337 677	52 058 363	47 069 678	43 431 290	-3,1%
+ Subventions de fonctionnement	24 953 973	20 753 494	14 969 746	13 242 794	11 522 799	11 799 832	-13,9%
+ Autres charges de gestion	25 513 067	24 513 763	22 696 087	22 513 754	23 252 435	23 748 653	-1,4%
=Charges de gestion (B)	274 103 940	277 633 289	276 466 828	279 829 899	276 353 822	270 094 037	-0,3%
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	47 883 803	43 725 308	42 260 158	52 576 785	51 966 169	66 934 939	6,9%
<i>En % des produits de gestion</i>	14,9%	13,6%	13,3%	15,8%	15,8%	19,9%	
+/- Résultat financier	-3 925 121	-3 804 471	-3 553 244	-3 348 458	-3 220 891	-3 180 736	-4,1%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	1 127 078	-183 645	-1 055 124	148 171	807 347	53 872	-45,6%
= Capacité d'autofinancement brute	45 085 761	39 737 192	37 651 791	49 376 498	49 552 625	63 808 074	7,2%
<i>En % des produits de gestion</i>	14,0%	12,4%	11,8%	14,9%	15,1%	18,9%	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

6.2. Les produits de gestion

Des allègements ont été votés par l'assemblée délibérante pour réduire l'assiette de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, qui expliquent la légère diminution de ces produits (- 3,7 % sur la période). En revanche, la suppression de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2021 est exactement compensée à hauteur de 77 M€, par la fraction de la TVA reversée par l'État.

La chambre relève la forte progression de 11 % en moyenne annuelle des droits de mutation à titre onéreux et taxes d'urbanisme, liée au dynamisme du marché immobilier depuis 2017, et plus particulièrement en 2021, mais la dynamique constatée ne peut toutefois être regardée comme une tendance de long terme, compte tenu de la volatilité de cette ressource.

Cette dynamique est, par ailleurs, partiellement amputée par le reversement d'une partie de ces produits au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, qui passent de 7,1 M€ à 10,3 M€ entre 2016 et 2021, expliquant ainsi l'essentiel de l'augmentation de la fiscalité reversée par le département (27 M€ en 2021) aux différents fonds de péréquation et de solidarité¹³¹.

¹³¹ Fonds national de garantie individuelle des ressources, fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, auxquels s'ajoutent les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le contexte de la crise sanitaire explique le faible niveau des recouvrements d'indus d'insertion et d'aide sociale en 2021. Il en est de même en 2020 et en 2021 pour le recouvrement de dépenses d'aides sociales et la participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé : un certain nombre de bénéficiaires a en effet bénéficié de la décision de l'État portant moratoire de ces recouvrements. Le manque à percevoir pour les finances du département est significatif : de l'ordre de 7 M€ en 2020 et de 13 M€ en 2021.

Les ressources institutionnelles sont globalement stables sur la période sous revue, à environ 91 M€ en moyenne. La baisse de la DGF, notamment entre 2016 et 2017, est compensée par l'augmentation des ressources provenant du fonds d'appui aux politiques d'insertion à compter de 2018 et plus ponctuellement (2018 et 2021) par les participations provenant de fonds européens et de fonds divers.

tableau 28 : les ressources institutionnelles

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	54 358 626	50 397 709	50 155 456	50 230 635	50 409 754	49 792 849	-1,7%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>30 312 679</i>	<i>26 447 620</i>	<i>26 205 367</i>	<i>25 989 119</i>	<i>25 882 955</i>	<i>25 731 601</i>	<i>-3,2%</i>
<i>Dont DGF concours particuliers</i>	<i>24 045 947</i>	<i>23 950 089</i>	<i>23 950 089</i>	<i>24 241 516</i>	<i>24 526 799</i>	<i>24 061 248</i>	<i>0,0%</i>
+ Dotation générale de décentralisation	1 803 749	1 803 749	1 803 749	1 803 749	1 803 749	1 803 749	0,0%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	<i>1 803 749</i>	<i>0,0%</i>					
+ Fonds de compensation de la TVA	0	394 455	290 108	307 034	295 440	269 971	
+ Participations	20 732 040	21 924 215	26 546 019	26 413 891	23 035 202	26 973 950	5,4%
<i>Dont État (dont fonds d'appui aux politiques d'insertion à compter 2018)</i>	<i>71 727</i>	<i>254 091</i>	<i>512 281</i>	<i>1 782 374</i>	<i>931 173</i>	<i>2 560 931</i>	<i>104,4%</i>
<i>Dont régions</i>	<i>35 995</i>	<i>28 252</i>	<i>34 644</i>	<i>40 237</i>	<i>101 987</i>	<i>212 904</i>	<i>42,7%</i>
<i>Dont départements</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>99 995</i>	<i>87 742</i>	
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>54 669</i>	<i>60 000</i>	
<i>Dont autres groupements de collectivités et établissements publics</i>	<i>609 265</i>	<i>706 369</i>	<i>696 685</i>	<i>609 037</i>	<i>617 901</i>	<i>759 261</i>	<i>4,5%</i>
<i>Dont sécurité sociale et organismes mutualistes</i>	<i>165 612</i>	<i>176 821</i>	<i>185 560</i>	<i>181 148</i>	<i>177 576</i>	<i>0</i>	<i>-100,0%</i>
<i>Dont fonds européens</i>	<i>628 308</i>	<i>266 954</i>	<i>1 353 958</i>	<i>644 143</i>	<i>679 133</i>	<i>1 116 720</i>	<i>12,2%</i>
<i>Dont autres</i>	<i>19 221 133</i>	<i>20 491 729</i>	<i>23 762 891</i>	<i>23 156 952</i>	<i>20 372 768</i>	<i>22 176 390</i>	<i>2,9%</i>
+ Autres attributions, participations et compensations	14 020 171	17 506 618	12 693 428	12 551 856	12 476 671	12 151 099	-2,8%
<i>Dont péréquation</i>	<i>12 547 895</i>	<i>11 154 330</i>	<i>11 123 798</i>	<i>10 939 119</i>	<i>10 794 938</i>	<i>10 585 196</i>	<i>-3,3%</i>
<i>Dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion...)</i>	<i>1 472 276</i>	<i>6 352 288</i>	<i>1 569 630</i>	<i>1 612 737</i>	<i>1 681 733</i>	<i>1 565 903</i>	<i>1,2%</i>
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	90 914 586	92 026 746	91 488 760	91 307 166	88 020 816	90 991 617	0,0%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

6.3. Les charges courantes

Les charges courantes se décomposent en charges de gestion (charges à caractère général, de personnel, dépenses liées à l'aide à la personne, subventions versées, autres charges de gestion diverses) et en charges financières liées au service de la dette.

Les charges de gestion à caractère général ont fait l'objet d'arbitrages tendant à limiter leur croissance et, pour certains postes, à réaliser des économies significatives. Ainsi les frais postaux et télécommunications ont été sensiblement réduits (0,7 M€ en 2021 contre 1,1 M€ en 2016), de même que les dépenses de publicité et de relations publiques (mêmes montants). Les achats oscillent autour de leur valeur moyenne de 6,7 M€. Les dépenses afférentes aux contrats de

prestations de services avec des entreprises, qui recouvrent notamment les prestations informatiques et de conseil, voient toutefois leur volume augmenter de moitié, à 6,5 M€ en 2020-2021 contre 4,4 M€ en 2016-2017.

Les conditions dans lesquelles le département a mis en place le Rifseep en 2018 se sont traduites par une augmentation de 33,5 % des rémunérations indemnitaires des fonctionnaires en un seul exercice. Depuis 2018, l'évolution annuelle de ces dépenses indemnitaires s'est stabilisée à un niveau légèrement inférieur (0,9 %) à la hausse des prix (1,1 % en moyenne annuelle entre décembre 2018 et décembre 2021). *A contrario*, les rémunérations principales, assises sur des traitements indiciaires, progressent faiblement (0,8 % en moyenne annuelle), en raison du gel du point d'indice sur la période, principalement sous l'effet d'un glissement vieillesse-technicité modéré.

Hors retraitements comptables, les rémunérations du personnel se décomposent comme suit.

tableau 29 : les rémunérations du personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	30 135 583	30 167 305	30 668 478	30 534 205	30 362 860	31 423 444	0,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	7 873 841	7 579 989	10 119 709	10 372 294	10 108 605	10 416 861	5,8%
+ Autres indemnités	780 168	762 138	736 242	702 534	699 820	687 005	-2,5%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	38 789 592	38 509 432	41 524 430	41 609 034	41 171 285	42 527 310	1,9%
<i>En % des rémunérations du personnel*</i>	79,6%	76,6%	77,8%	76,4%	76,0%	77,6%	
Rémunération principale	6 258 386	6 701 018	6 970 921	7 600 082	7 664 194	7 690 499	4,2%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	468 306	503 483	542 706	669 138	558 239	695 025	8,2%
+ Autres indemnités	132 198	116 650	150 700	198 633	242 340	179 612	6,3%
= Sous-total Assistantes maternelles (b)	6 858 890	7 321 151	7 664 326	8 467 853	8 464 772	8 565 135	4,5%
<i>En % des rémunération du personnel*</i>	14,1%	14,6%	14,4%	15,5%	15,6%	15,6%	
Rémunération principale et indemnités (dont heures supplémentaires)	2 585 049	4 057 550	3 938 827	4 053 113	4 166 447	3 508 915	6,3%
+ Autres indemnités	354 445	262 881	219 549	326 895	356 526	218 610	-9,2%
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	2 939 494	4 320 431	4 158 376	4 380 008	4 522 974	3 727 525	4,9%
<i>En % des rémunération du personnel*</i>	6,0%	8,6%	7,8%	8,0%	8,4%	6,8%	
Autres rémunérations (d)	149 447	89 755	36 407	0	0	0	-100,0%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c + d)	48 737 424	50 240 768	53 383 539	54 456 895	54 159 030	54 819 971	2,4%
Atténuations de charges	1 367 076	1 663 625	1 689 243	1 749 566	1 114 415	1 062 597	-4,9%
= Rémunérations du personnel	47 370 348	48 577 143	51 694 296	52 707 329	53 044 615	53 757 374	2,6%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

* Hors atténuations de charges

Il convient toutefois de prendre en compte les retraitements comptables proposés au § 5.6 p.65, qui conduisent à diminuer la ligne « atténuations de charges », composée du sous-compte 6419 improprement utilisé pour les remboursements de charges de personnel, et à augmenter d'autant les ressources d'exploitation, qui abondent les produits de gestion. Après retraitements, le calcul révisé des rémunérations du personnel hors atténuations de charges est le suivant.

tableau 30 : les rémunérations du personnel corrigées des retraitements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Atténuations de charges	1 367 076	1 663 625	1 689 243	1 749 566	1 114 415	1 062 597	-4,9%
Atténuations de charges corrigées	307 340	488 636	388 574	352 434	364 145	261 375	
= Rémunérations du personnel corrigées	48 430 084	49 752 132	52 994 965	54 104 461	53 794 885	54 558 596	2,4%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les heures supplémentaires et autres indemnités versées aux assistantes maternelles augmentent de 23 % entre 2016 et 2019 avant de se stabiliser. Les autres composantes des rémunérations du personnel évoluent en ligne avec la hausse de prix, ou oscillent autour de leur valeur moyenne.

À effectifs globalement constants (cf. 2.2 p.18), c'est donc principalement la mise en place du Rifseep qui explique la forte hausse des rémunérations versées sur la période sous revue. L'augmentation moyenne annuelle calculée sur les agrégats financiers s'établit à 2,6 %. Elle est significativement supérieure à la croissance moyenne des rémunérations versées aux personnels départementaux, telle que l'Insee la calcule dans ses rapports annuels sur l'état de la fonction publique (2,05 % par an entre 2016 et 2019).

Compte tenu des effets de périmètre liés à la variation des effectifs mis à disposition, l'impact de la mise en place du Rifseep peut être évalué à environ 2 % des produits de gestion, et s'impute sur l'autofinancement de la collectivité : hors retraitements comptables, le poids moyen des charges de personnel nettes des remboursements des mises à disposition était de 21,9 % entre 2018 et 2021 contre 19,9 % en 2016, l'exercice 2017 apparaissant comme une année de transition liée à la mise en place des compétences de la nouvelle région Occitanie.

tableau 31 : les charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Charges totales de personnel	66 153 051	67 757 818	70 895 756	72 292 282	72 672 127	73 529 220	2,1%
- Remboursement de personnel mis à disposition	2 175 591	2 112 432	351 135	380 929	367 663	292 491	-33,1%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	63 977 460	65 645 385	70 544 621	71 911 352	72 304 464	73 236 729	2,7%
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>19,9%</i>	<i>20,4%</i>	<i>22,1%</i>	<i>21,6%</i>	<i>22,0%</i>	<i>21,7%</i>	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

6.3.1. Les aides à la personne

La diminution marquée des dépenses d'intervention sociale (aides à la personne, directes ou indirectes) à compter de 2020 s'explique par deux facteurs distincts.

D'une part, la crise sanitaire n'a entraîné qu'une augmentation limitée des dépenses au titre du revenu de solidarité active entre 2019 et 2020. Par la suite, l'amélioration de la conjoncture économique a conduit à une contraction du nombre d'allocataires. En dépit du renforcement des dispositifs de suivi et d'accompagnement, il en est résulté une contraction des dépenses de 1,8 % entre 2020 et 2021, qui passent de 35,7 M€ à 35,1 M€. Cette évolution favorable reste toutefois tributaire des aléas que pourrait rencontrer la croissance économique à court et moyen termes.

D'autre part et surtout, les dépenses liées à l'aide personnalisée à l'autonomie, en forte progression sur la période 2016-2019 (19,2 %), se contractent nettement sur la période 2019-2021

(- 9,6 %). Il ne semble pas que l'évolution constatée entre 2019 et 2021 doive être regardée comme une tendance pérenne. Elle semble liée en grande partie à la conjoncture sanitaire.

tableau 32 : les dépenses d'intervention

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Aides directes à la personne (a)	85 870 507	91 477 754	93 968 820	96 431 412	98 439 418	95 313 066	2,1%
<i>Dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	<i>30 401 743</i>	<i>30 944 988</i>	<i>31 385 769</i>	<i>32 318 088</i>	<i>35 694 302</i>	<i>35 059 413</i>	<i>2,9%</i>
<i>Dont aide personnalisée d'autonomie (APA)</i>	<i>43 246 344</i>	<i>47 711 247</i>	<i>49 967 094</i>	<i>51 567 877</i>	<i>49 896 140</i>	<i>46 625 740</i>	<i>1,5%</i>
<i>Dont allocations personnes handicapées</i>	<i>9 962 881</i>	<i>10 470 093</i>	<i>10 441 332</i>	<i>10 581 056</i>	<i>11 033 338</i>	<i>11 743 267</i>	<i>3,3%</i>
<i>Dont famille et enfance</i>	<i>1 837 954</i>	<i>1 954 949</i>	<i>1 824 133</i>	<i>1 855 848</i>	<i>1 752 800</i>	<i>1 789 698</i>	<i>-0,5%</i>
<i>Dont personnes âgées</i>	<i>5 394</i>	<i>2 596</i>	<i>2 860</i>	<i>2 732</i>	<i>2 732</i>	<i>15 295</i>	<i>23,2%</i>
<i>Dont autres frais (bourses-prix-secours, cotisations pour tiers)</i>	<i>416 191</i>	<i>393 880</i>	<i>347 632</i>	<i>105 811</i>	<i>60 107</i>	<i>79 654</i>	<i>-28,2%</i>
Aides indirectes à la personne (b)	50 777 128	51 223 882	51 337 677	52 058 363	47 069 678	43 431 290	-3,1%
<i>Dont accueil familial et frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance</i>	<i>10 493 301</i>	<i>11 211 900</i>	<i>11 952 305</i>	<i>12 541 412</i>	<i>12 546 475</i>	<i>12 778 019</i>	<i>4,0%</i>
<i>Dont frais de séjours pour adultes handicapés</i>	<i>19 562 730</i>	<i>20 412 890</i>	<i>21 484 627</i>	<i>22 354 326</i>	<i>22 885 136</i>	<i>19 254 239</i>	<i>-0,3%</i>
<i>Dont frais de séjours pour personnes âgées</i>	<i>20 623 716</i>	<i>19 498 075</i>	<i>17 770 931</i>	<i>16 707 263</i>	<i>11 192 987</i>	<i>10 968 486</i>	<i>-11,9%</i>
<i>Dont autres frais (scolarité, hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)</i>	<i>97 382</i>	<i>101 017</i>	<i>129 814</i>	<i>455 361</i>	<i>445 079</i>	<i>430 546</i>	<i>34,6%</i>
= Dépenses d'intervention (a + b)	136 647 635	142 701 636	145 306 497	148 489 775	145 509 096	138 744 356	0,3%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

6.3.2. Les autres charges et les subventions de fonctionnement

L'évolution des autres charges est maîtrisée, des efforts de rationalisation étant notés s'agissant des participations aux organismes de regroupement, des subventions versées aux personnes de droit privé et surtout aux services publics industriels et commerciaux, en raison de la clôture du budget annexe « transports » et de la fin des subventions versées à la MDEF au titre de la mise à disposition de personnels. Dans l'ensemble, les « autres charges de gestion » diminuent de 7 % sur la période sous revue, et les subventions de fonctionnement versées sont divisées de moitié.

La crise sanitaire n'a pas significativement accru les dépenses sociales liées à des contributions diverses à des fonds sociaux. La dotation de fonctionnement des collèges, en revanche, croît de manière dynamique sur l'ensemble de la période (2,7 % de croissance moyenne annuelle), notamment en raison des dépenses liées à la mise en place de la participation du CD 65 aux frais de dépenses de personnel des trois cités scolaires.

L'analyse financière n'ayant pas été retraitée des observations figurant aux paragraphes 5.6 et 5.7 p.65 et 66 du présent rapport, il convient alors de faire la somme des contributions obligatoires et des participations plutôt que d'analyser chacune de ces deux lignes, ce qui conduit à une contraction de 7,9 % au cours de la période sous revue, de 24,1 M€ en 2016 à 22,2 M€ en 2021.

6.3.3. Les charges courantes

À l'ensemble des charges de gestion détaillé plus haut s'ajoutent les charges d'intérêt dans la formation des charges courantes, agrégat utilisé pour déterminer les ratios d'analyse financière utilisés par la chambre.

Ces charges d'intérêt diminuent de 19 % sur l'ensemble de la période sous revue, en raison de la contraction de l'encours de dettes (cf. § 6.5.1 p.79). Toutefois, les économies ainsi réalisées

ne compensent que partiellement la forte augmentation des charges de personnel, dont le poids relatif dans les charges courantes croît de trois points depuis 2016.

6.4. Le financement des investissements

L'autofinancement brut permet de rembourser les annuités en capital de la dette et de financer les dépenses d'investissement. À cet autofinancement s'ajoutent les recettes liées aux fonds de compensation de la TVA, aux subventions reçues, à divers fonds affectés à l'équipement et aux produits de cession, pour former l'agrégat du financement propre disponible. Cet agrégat se maintient à un niveau élevé sur l'ensemble de la période sous revue. Il permet de couvrir l'ensemble des dépenses d'équipement directes et, au-delà, de financer le tiers des subventions d'équipement versées aux collectivités et aux organismes de regroupement.

tableau 33 : le financement des investissements et le besoin de financement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Capacité d'autofinancement brute	45 085 761	39 737 192	37 651 791	49 376 498	49 552 625	63 808 074	285 211 940
- Annuité en capital de la dette	16 712 793	17 224 169	17 003 831	16 401 851	15 945 176	20 749 845	104 037 665
= Capacité d'autofinancement nette ou disponible (C)	28 372 969	22 513 023	20 647 960	32 974 647	33 607 448	43 058 229	181 174 275
+ Fonds de compensation de la TVA	5 712 383	5 048 406	5 477 371	5 534 591	6 261 537	5 897 847	33 932 136
+ Subventions d'investissement reçues	1 373 958	3 605 996	1 715 163	2 094 850	780 353	2 473 065	12 043 384
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	1 925 821	2 303 462	2 027 342	1 801 830	1 776 207	2 420 765	12 255 427
+ Produits de cession	311 277	1 110 252	189 604	326 436	441 905	159 298	2 538 770
+ Autres recettes	-80 000	0	0	0	80 000	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	9 243 439	12 068 115	9 409 480	9 757 707	9 340 001	10 950 975	60 769 718
= Financement propre disponible (C + D)	37 616 407	34 581 138	30 057 439	42 732 354	42 947 449	54 009 205	241 943 993
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>130,79%</i>	<i>99,12%</i>	<i>90,57%</i>	<i>118,19%</i>	<i>120,06%</i>	<i>131,70%</i>	<i>7</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	28 761 253	34 887 037	33 185 873	36 154 885	35 770 786	41 010 242	209 770 075
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	16 763 605	18 090 223	16 404 435	18 576 062	16 444 329	17 217 703	103 496 356
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	-315 703	0	0	0	-315 703
- Participations et investissements financiers nets	-104 157	374 041	-686 590	-814 938	-264 060	599 850	-895 854
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-292 511	31 652	31 652	32 062	31 315	31 652	-134 178
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-7 511 782	-18 801 814	-18 562 227	-11 215 717	-9 034 921	-4 850 242	-69 976 703
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	23 997	-24 465	94 406	29 170	-10 331	14 308	127 085
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-7 487 785	-18 826 279	-18 467 822	-11 186 547	-9 045 252	-4 835 934	-69 849 618
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	15 990 000	15 000 000	14 000 000	16 000 000	14 000 000	16 000 000	90 990 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	8 502 215	-3 826 279	-4 467 822	4 813 453	4 954 748	11 164 066	21 140 382

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible s'améliore nettement au cours des trois derniers exercices examinés. En agrégeant ces deux postes de dépenses d'équipement¹³², le taux de couverture des dépenses d'équipement directes et indirectes par le financement propre disponible fléchit ponctuellement en 2017-2018 mais se redresse nettement au cours des exercices suivants et reste en moyenne satisfaisant (77 %) sur l'ensemble de la période analysée.

tableau 34 : le taux de couverture des dépenses d'équipement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement directes et indirectes (E)	45 524 857	52 977 259	49 590 308	54 730 947	52 215 115	58 227 945	313 266 431
Financement propre disponible / (E)	82,6 %	65,3 %	60,6 %	78,1 %	82,3 %	92,8 %	77,2 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion, calculs CRC

¹³² Comme il est couramment procédé par les juridictions financières pour les collectivités dont les dépenses d'équipement sont réalisées, de manière significative, par le biais de subventions versées (notamment les régions).

Les nouveaux emprunts contractés au cours de l'année permettent de couvrir la part des dépenses d'équipement directes et indirectes qui n'est pas couverte par le financement propre disponible et de reconstituer le fonds de roulement.

En 2021, le département a ainsi contracté un emprunt de 16 M€, qui a permis d'augmenter le fonds de roulement à hauteur de 11,1 M€, alors même qu'il avait déjà été abondé à hauteur de 10 M€ au cours des exercices précédents. Il n'est pas établi que cette opération ait été requise au cours de l'exercice, au vu du niveau relativement élevé du financement disponible. L'ordonnateur a toutefois précisé que l'évolution défavorable des taux d'intérêts avait été anticipée et que les charges financières qui résultent de cette anticipation devraient être inférieures à celles qui auraient été encourues dans les conditions de marché constatées à l'été 2022.

6.5. La situation bilancielle

6.5.1. L'endettement

La structure de la dette de la collectivité ne comporte pas de risque de taux d'intérêts avéré ; l'évaluation des risques demeure inchangée par rapport à l'examen de la chambre dans son rapport de 2017, auquel le présent rapport renvoie par souci de concision.

L'encours se contracte continûment sur l'ensemble de la période (- 8,1 M€) et, parallèlement, la trésorerie nette (calculée sans tenir compte des comptes de rattachement avec les budgets annexes), reste globalement stable, l'emprunt contracté de manière prévisionnelle en 2021, et dont le produit n'a pas été dépensé en cours d'exercice venant augmenter conjoncturellement le fonds de roulement constaté en clôture d'exercice.

tableau 35 : la capacité de désendettement du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
En cours de dettes du budget principal au 1er janvier	166 296 754	165 866 473	163 610 651	160 575 168	160 141 256	158 164 764	-1,0%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	16 712 793	17 224 169	17 003 831	16 401 851	15 945 176	20 749 845	4,4%
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursement temporaires d'emprunts)	-292 511	31 652	31 652	32 062	31 315	31 652	
+ Nouveaux emprunts	15 990 000	15 000 000	14 000 000	16 000 000	14 000 000	16 000 000	0,0%
= Encours de dettes du budget principal au 31 décembre	165 866 473	163 610 651	160 575 168	160 141 256	158 164 764	153 383 267	-1,6%
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les budgets annexes	40 569 804	33 877 811	31 236 036	34 230 280	40 012 224	54 379 543	6,0%
= Encours de dettes du budget principal net de la trésorerie hors compte de rattachement budgets annexes	125 296 669	129 732 841	129 339 132	125 910 976	118 152 540	99 003 724	-4,6%
Capacité de désendettement budget principal, trésorerie incluse en années (dette budget principal net de la trésorerie / CAF brute du budget principal)	2,8	3,3	3,4	2,6	2,4	1,6	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La capacité de désendettement du budget principal, calculée en tenant compte de la trésorerie nette, mesure le nombre d'années qu'il faudrait au département pour rembourser l'encours de dette en y affectant la totalité de sa capacité d'autofinancement brute. Ce ratio s'établit à 1,6 année en 2021. Il s'est continûment amélioré depuis 2017. Même en tenant compte du budget annexe MDEF, la capacité de désendettement consolidée du budget ne dépasse pas 2,4 années de capacité d'autofinancement du budget principal. Le département des Hautes-Pyrénées est donc faiblement endetté, ce qui lui permettrait de financer, à l'avenir, des investissements significatifs sous condition de bénéficier de conditions d'emprunt favorables de la part des organismes bancaires.

6.5.2. Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

Depuis 2018, les ressources stables se consolident sous l'effet conjugué de la croissance du résultat de fonctionnement et de celle des dotations et affectations.

Parallèlement, les immobilisations nettes, principalement constituées d'immobilisations corporelles (immeubles), progressent à un rythme un peu plus faible. Ces évolutions croisées expliquent l'augmentation du fonds de roulement net global, qui croît de 16,8 M€ entre 2018 et 2021 et s'établit à 63 jours de charges courantes à la clôture de l'exercice 2021. Ce niveau élevé ne paraît pas constituer toutefois une tendance, dans la mesure où il résulte en partie de l'emprunt de 16 M€ contracté de manière prévisionnelle en cours d'année et dont le produit n'a pas été dépensé. Dans l'ensemble, les niveaux constatés du fonds de roulement sont conformes aux recommandations des juridictions financières (soit 30 à 45 jours de charges courantes, en fonction des dépenses anticipées au cours de l'exercice suivant).

La gestion prudente de l'endettement et du fonds de roulement paraît, néanmoins, avoir sous-estimé les risques liés à la vétusté de certains équipements. Dans l'ensemble, le rythme apparent de renouvellement des immobilisations est compris entre 37 et 47 ans au cours de la période sous revue, niveau sensiblement supérieur au seuil d'alerte (30 ans) habituellement retenu. Sont notamment concernées les matériels et outillages, amortis à 83 % en 2021 et les matériels de transport, amortis à 93 %. Cet effet de report devrait être évalué par la direction des finances du département.

tableau 36 : l'amortissement des immobilisations

en %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Effort annuel d'amortissement (dotations aux amortissements des immobilisations propres / immobilisations propres)*	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Degré d'amortissement cumulé des immobilisations corporelles propres	4,9%	5,2%	5,6%	5,7%	5,8%	5,9%	5,5%
Dont constructions	19,3%	20,2%	22,0%	22,9%	24,7%	25,3%	22,4%
Dont matériel et outillage	75,6%	77,3%	78,2%	79,3%	80,1%	82,9%	78,9%
Dont matériel de transport	84,9%	90,2%	91,3%	91,5%	91,7%	92,2%	90,3%
Dont mobilier, bureau, informatique	73,1%	73,3%	77,7%	76,9%	70,9%	66,3%	73,0%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le besoin de renouvellement des bâtiments administratifs et scolaires est plus délicat à apprécier, dans la mesure où il ne peut pas se fonder uniquement sur une approche comptable de la vétusté. Pour autant, les ratios de vétusté comptable de ces immobilisations augmentent nettement au cours de la période sous revue ; s'il n'est pas noté à court terme de difficultés notables pour le bon fonctionnement des services publics, cette tendance ne pourrait se prolonger sans occasionner un effet de report des besoins d'investissement et, potentiellement, de l'endettement, sur le moyen terme.

tableau 37 : l'amortissement des bâtiments administratifs et scolaires

en %	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Degré d'amortissement cumulé des bâtiments administratifs et scolaires (hors mise à disposition)	18 %	19 %	21 %	22 %	24 %	24 %

Sources : balances comptes administratifs, calculs CRC

Le besoin en fonds de roulement reste négatif sur la période sous revue, notamment en raison des délais de paiement des fournisseurs, qui toutefois se maintiennent à un niveau acceptable au cours de la période sous revue (entre 10 et 16 jours côté ordonnateur.). À près de 10 jours de charges courantes, le besoin en fonds de roulement négatif abonde ainsi la trésorerie alors même

que la collectivité dispose déjà d'un niveau de trésorerie conséquent (cf. ci-après) ; il existe donc des marges de manœuvre pour réduire les délais globaux de paiement des fournisseurs, si l'organisation administrative des services le permet.

6.5.3. La trésorerie

La trésorerie nette résulte de la différence du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement. Le département ne prélevant pas de trésorerie sur ses budgets annexes par l'intermédiaire des comptes de rattachement, il n'est pas nécessaire de consolider l'ensemble des budgets pour disposer d'une vision adéquate de l'encours de trésorerie. Il ne recourt pas non plus à des lignes de trésorerie (trésorerie dite passive), compte tenu du niveau moyen relativement élevé de la trésorerie nette disponible (trésorerie dite active). Ces encours devraient permettre au département de faire face aux aléas de paiement et, au-delà, de couvrir le réajustement préconisé des provisions pour risques et charges.

tableau 38 : la trésorerie nette

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	34 396 048	30 569 769	26 101 947	30 948 459	36 177 232	47 341 298
- Besoin en fonds de roulement global	-4 668 226	-4 875 260	-5 175 032	-3 453 119	-4 015 753	-7 140 754
=Trésorerie nette	39 064 274	35 445 029	31 276 979	34 401 579	40 192 985	54 482 052
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	51	46	41	44	52	73
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du budget principal (+) ou en provenance du budget principal (-)</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dont trésorerie active</i>	39 061 193	35 442 894	31 274 471	34 398 378	40 182 684	54 471 751
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le niveau atteint par la trésorerie nette de clôture d'exercice paraît excéder les besoins effectifs de la collectivité, qui ne dépassent pas, même en tenant compte des provisions restant à réaliser, 45 jours de charges courantes ; toutefois, en tenant compte de la cyclicité des encours, ce niveau est ponctuellement atteint au mois de juillet. Il ressort de l'examen des soldes mensuels du compte au Trésor que la collectivité dispose d'un surcroît d'excédent de trésorerie exceptionnel au second semestre 2021, qui ne peut être considéré comme pérenne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département des Hautes-Pyrénées a consolidé sa situation financière au cours de la période sous revue, en réduisant son endettement. La capacité de désendettement s'est continûment améliorée depuis 2017, le département pouvant rembourser la dette du budget principal en y consacrant 1,6 année de son autofinancement brut.

L'évolution du périmètre des ressources fiscales n'a pas eu d'effet négatif, à court terme, sur la situation financière du département. Toutefois, ce dernier est désormais privé de la dynamique des ressources issues de la taxe foncière sur les propriétés bâties, remplacée par une fraction de la TVA reversée par l'État. De plus, les ressources tirées de la dynamique constatée des droits de mutation ne peuvent être regardées comme pérennes à plus long terme car étant directement liées au marché de l'immobilier. Enfin, la croissance de la masse salariale, très forte entre 2016 et 2018, à la suite de la mise en place du nouveau régime indemnitaire (Rifseep), devra être surveillée.

Par ailleurs, le département devra faire face à des dépenses de renouvellement de matériels significatives et augmenter ses dotations aux provisions, notamment pour risques et charges. L'amélioration de la situation bilancielle constatée au cours des derniers exercices devrait toutefois permettre au département de faire face à ces dépenses, avec des marges de manœuvre importantes.

ANNEXES

annexe 1 : la gestion de la commande publique	84
annexe 2 : la gestion des collègues.....	91
annexe 3 : la fiabilité des comptes et de l'information budgétaire.....	96
annexe 4 : la situation financière.....	97

annexe 1 : la gestion de la commande publique

tableau 39 : les marchés non reçus suivis par la direction des routes et de la mobilité

N° de marché	Objet	Marché notifié le	Date de démarrage prescrite par l'ordre de service	Durée contractuelle d'exécution (au départ - ne tient pas compte des ordres de service d'interruption)
170061	Campagne d'élitage au lamier (17m minimum) et broyage des produits de taille des dépendances vertes des routes départementales (RD) de l'agence du Pays des Gaves à Lourdes	25/04/2017	15/09/2017	12 semaines
170063	Campagne de fauchage et débroussaillage avec épareuse a long bras, des talus et dépendances vertes des RD sur l'agence des routes du Pays des Gaves - Lourdes - Hautes-Pyrénées	27/04/2017	25/09/17	12 semaines
170355	Remplacement de garde-corps sur le territoire de l'agence des coteaux	17/11/2017	08/01/18	45 jours
170042	Mise à disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence sur le secteur géographique de l'agence des routes du pays du plateau de Lannemezan des Vallées des Nestes et Barousse	08/03/2017	08/03/17	1 an
170044	Mise à disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence sur le secteur géographique de l'agence des routes du Pays des Coteaux	10/03/2017	10/03/17	1 an
180010	RD21 - commune de Sarric-Magnoac - étude technique en vue des travaux d'augmentation de la largeur roulable du pont sur le Gers	22/01/2018	22/01/18	3 mois
180151	Fourniture et pose d'une couverture rétractable sur un dépôt a sel de déneigement au centre d'exploitation d'Argelès-Gazost	13/08/2018	17/09/18	6 semaines
180152	Construction d'une structure en béton banche pour un dépôt a sel au centre d'exploitation direction des routes et des transports de Tylos à Argelès-Gazost	16/08/2018	17/09/18	8 semaines
180028	Mise à disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence sur le secteur géographique de l'agence des routes du Pays des Gaves	20/02/2018	20/02/18	1 an
180032	Mise a disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence sur le secteur géographique de l'agence des routes du Pays des Coteaux	23/02/2018	23/02/18	1 an
180148	Campagne annuelle d'élitage au lamier, rabotage de souches et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du Pays du plateau de Lannemezan, des Vallées des Nestes et Barousse	13/08/2018	13/08/18	1 an
180163	RD902 - RD817 ET RD817G - rocade nord-ouest de Tarbes, Ibos, Borderes-sur-l'Echez - entretien des dépendances vertes des aménagements paysagers	03/10/2018	03/10/18	1 an
190174	Campagne d'élitage au lamier - agence départementale des routes du Pays des Coteaux	05/12/2019	09/12/19	45 jours
190052	Campagne annuelle d'élitage au lamier (17m) et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du Pays des Gaves à Lourdes	17/05/2019	20/12/19	24 semaines
190054	Campagne de fauchage et débroussaillage avec épareuse a long bras, des talus et dépendances vertes des RD sur l'agence des routes du Pays des Gaves	17/05/2019	20/12/19	24 semaines
200221	Construction d'un abri à sel et centrale à saumure commune de Campan - centre d'exploitation de Sainte-Marie-de-Campan	20/10/2020	20/10/20	7 semaines
200189	Campagne d'élitage au lamier a scies circulaires et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du pays du Val d'Adour	19/08/2020	19/08/20	1 an
210149	Sarriac-Bigorre : aménagement carrefour RD934 - RD8 - partie nord	28/09/2021	23/11/21	2 mois
210159	RD817 - commune d'Ibos - déboisement et nettoyage de talus	15/10/2021	01/12/21	9 semaines
180081	Signalisation horizontale sur RD	22/05/2018	23/05/18	1 an + 3 ans
170060	Campagne d'élitage au lamier - agence départementale des routes des coteaux	14/04/2017	15/11/17	45 jours

Source : CD 65

tableau 40 : les marchés reçus suivis par la direction des routes et des mobilités sans décompte général et définitif au dossier

N° de marché	Objet	Marché notifié le	Date de démarrage prescrite par l'ordres de service	Durée contractuelle d'exécution (au départ - ne tient pas compte des ordres de service interruption)	Réception des travaux le
210179	Campagne d'élagage au lamier 2021-2022 - agence du Pays des Coteaux	18/11/2021	01/12/21	4 mois	31/03/22
210150	Démolition du hangar et atelier édifiés sur la commune de Bernac Débat - parcelle B 425	30/09/2021	18/11/21	9 semaines	29/11/21
210144	RD925 - commune de Ferrère - travaux d'aménagement de sécurité - élargissement de la chaussée du PR15+840 au PR16+000	18/09/2021	11/10/21	30 jours	09/11/21
210145	RD112 - commune de Bareilles - travaux d'aménagement de sécurité - déroctage pour élargissement de la chaussée du PR5+110 au PR5+200	15/09/2021	25/10/21	35 jours	04/11/21
210115	RD78 - Izaux - travaux d'élargissement de chaussée	13/07/2021	18/10/21	25 jours	02/11/21
200193	RD925 - commune de Ferrère - travaux d'aménagement de sécurité - élargissement de la chaussée du PR12+750 au PR12+900	26/08/2020	22/03/21	30 jours	19/04/21
200230	Campagne élagage au lamier - agence départementale des routes des coteaux	08/12/2020	14/12/20	45 jours	09/04/21
200190	Campagne de fauchage et débroussaillage avec épareuse a long bras (17m minimum)des talus et dépendances des RD de l'agence du Pays des Gaves	19/08/2020	19/08/20	24 semaines	11/12/20
200191	Campagne d'élagage au lamier (17m minimum) et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du Pays des Gaves	19/08/2020	19/08/20	24 semaines	11/12/20
200114	RD7 - commune de Cheust - rectification trace - pr6+920 au PR7+010	23/07/2020	21/09/20	8 semaines	16/11/20
200116	RD110 - commune de Aspin-Aure - travaux d'élargissement de la chaussée - déroctage du PR0+800 au PR0+980	23/07/2020	24/09/20	40 jours	02/11/20
200078	RD26 - commune de Laborde - travaux d'aménagement de sécurité - élargissement de la chaussée du PR14+540 au PR14+650	18/06/2020	26/08/20	30 jours	23/09/20
200094	RD22 - commune d'Anla - travaux d'aménagement de sécurité - rechargement de la chaussée du PR11+315 au PR11+450	23/06/2020	10/08/20	30 jours	31/08/20
190085	RD8 - PR16+660 - commune de Vielle-Adour aménagement d'un tourne à gauche par la droite	12/08/2019	09/09/19	1 mois	04/12/19
190144	RD22 - commune d'Anla - travaux d'aménagement de sécurité - élargissement de la chaussée du PR10 +400 au PR10 + 665	18/10/2019	12/11/19	30 jours	22/11/19
190118	RD25 - commune de Loudenvielle - travaux d'aménagement d'un carrefour du PR25+730 au PR25+790 - phase 1	20/08/2019	14/10/19	30 jours	21/11/19
180164	RD6 - commune de Saint-Sever-de-Rustan - travaux de réparation ouvrage sur l'Alaric	03/10/2018	12/10/18	3 semaines	26/07/19
190014	Campagne élagage au lamier - agence départementale des routes des coteaux	11/02/2019	18/02/19	45 jours	02/04/19
180116	RD3 - commune de Bartres - travaux d'assainissement pluvial du PR 8+095 au PR 8+400	12/07/2018	12/11/18	5 semaines	14/12/18
180155	RD87 - commune d'Ordizan - travaux de sécurisation des appuis	09/10/2018	15/10/18	2 mois	14/12/18
180169	RD517 - commune de Campistrous - travaux d'élargissement de la chaussée du PR0+510 au PR1+030	10/10/2018	22/10/18	35 jours	20/11/18
180150	RD30 - commune de Guchen - travaux d'aménagement de sécurité - élargissement de chaussée du PR 4+470 au PR 4+850 et sur deux zones de déroctage	16/08/2018	29/10/18	30 jours	14/11/18
180114	RD26 - communes de Labastide et Lortet - travaux d'élargissement de la chaussée du PR 50+950 au PR 51+247	09/07/2018	10/09/18	40 jours	19/10/18
180115	RD 156 - commune de Cazaux-Debat - travaux d'aménagement de sécurité - élargissement de chaussée du PR 0+180 au PR 0+850	09/07/2018	17/09/18	30 jours	10/10/18
180009	RD929 - travaux préalables à l'aménagement du réseau routier zone Mounachou démolition de la maison Mounachou - commune d'Arreau	22/01/2018	12/03/18	1 mois	19/04/18
170335	Campagne d'élagage au lamier a scies circulaires et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du pays du Val d'Adour	16/08/2017	13/11/17	1mois et 21 jours	12/12/17

N° de marché	Objet	Marché notifié le	Date de démarrage prescrite par l'ordres de service	Durée contractuelle d'exécution (au départ - ne tient pas compte des ordres de service interruption)	Réception des travaux le
170275	RD 25- commune de Genos - aménagement de sécurité - élargissement - construction d'un mur de soutènement	17/07/2017	23/10/17	30 jours	21/11/17
170277	RD 78 - commune de la Barthe de Neste - aménagement de sécurité - élargissement du PR5+980 au PR6+315	17/07/2017	06/11/17	30 jours	13/11/17
170302	RD30 - communes de Grézian et Ancizan - aménagement de sécurité - élargissement de la chaussée - PR0+170 au PR0+500	10/07/2017	20/10/17	30 jours	10/11/17
170293	RD 939 - commune de Lannemezan - aménagement de sécurité - assainissement pluvial du PR 24+965 au PR 24+807	31/08/2017	23/10/17	30 jours	09/11/17
170167	RD 13 - PR 30+950 au PR 31+000 - commune de Sireix - rectification de virage	11/07/2017	02/10/17	5 semaines	06/11/17
170276	Travaux d'aménagement des abords du pont de Hères et démolition de l'ancien ouvrage maçonné - RD58 - PR6+678 - commune de Hères	17/07/2017	11/09/17	1 mois	03/11/17
170162	RD222 - commune de Antichan - aménagement de sécurité - carrefour rd422 - PR0+590 au PR0+730	17/07/2017	25/09/17	30 jours	31/10/17
170046	RD112 - commune de bareilles - travaux d'amélioration du pont de Pouy sur le ruisseau de Lastie - PR 7+730	10/03/2017	02/10/17	4 semaines	27/10/17
170295	RD 918 - commune de Barèges - aménagement accès a la voie Laurent Fignon - PR 32+585 au PR 32+660	10/08/2017	18/09/17	5 semaines	20/10/17
170161	RD422 - commune de Antichan - aménagement de sécurité - élargissement du PR1+580 au PR1+680	11/07/2017	11/09/17	30 jours	09/10/17
170292	RD 140 - rectification de trace - PR0+520 au PR0+580 - commune de Viey	28/07/2017	30/08/17	5 semaines	04/10/17
170062	Abattage et élagage sur la rd n° 84 route des Palomières - communes de Gerde et Bagnères de Bigorre	24/04/2017	06/06/17	4 semaines	16/06/17

Source : CD 65

tableau 41 : les marchés reçus suivis par la direction de l'éducation et des bâtiments sans décompte général et définitif au dossier

N° de marché	N° de marché ASTRE	Objet	Marché notifié le	Date de démarrage prescrite par l'ordres de service	Durée contractuelle d'exécution	Prolongation délai	DGD notifié le (par mail ou bordereaux d'envoi format papier)
170074	2017170074	CE Gavarnie reprise des façades	22/05/2017		1 mois		Pas DGD : prix ferme
170227	2017170227	Réhabilitation ancien DMD séminaire valorisation lumières	21/06/2017	22/06/2017	2 mois		Pas DGD : prix ferme
170287	2017170287	Collège Victor Hugo préconisation adaptation charpente	12/07/2017		6 mois		Pas DGD : prix ferme
170290	2017170290	Gendarmerie Charras travaux menuiseries	30/08/2017		1 mois		Pas DGD : prix ferme
170301	2017170301	Collège Bagnères travaux peinture préconisation adaptation	11/07/2017		2 mois		Pas DGD : prix ferme
170309	2017170309	Hautes-Pyrénées Sport Nature Saint-Pé-de-Bigorre maçonnerie piscine	12/10/2017		3 semaines		Pas DGD : prix ferme
170364	2017170364	Collège Victor Hugo adaptation préconisation / ascenseur	31/07/2017		été 2017		Pas DGD : prix ferme
170344	2018170344	Saint Sever démolition / restauration sanitaire / dégâts lot 1	09/11/2017		5 mois	08/06/2018	Pas DGD : prix ferme
180038	310039	Collège Lannemezan auvent travaux gros œuvre	12/03/2018		3 mois 1/2		Pas DGD : prix ferme
180039	310040	Collège Lannemezan auvent travaux charpente métallique	12/03/2018		3 mois 1/2		Pas DGD : prix ferme

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

N° de marché	N° de marché ASTRE	Objet	Marché notifié le	Date de démarrage prescrite par l'ordres de service	Durée contractuelle d'exécution	Prolongation délai	DGD notifié le (par mail ou bordereaux d'envoi format papier)
180111	310108	Collège Sarsan rénovation locaux plâtre / carrelage	16/07/2018		2 mois		Pas DGD : prix ferme
180117	310104	Collège Paul Eluard travaux réaménagement cour	11/07/2022		2 mois		Pas DGD : prix ferme
180118	310107	Collège Bagnères réhabilitation bâtiment B menuiserie alu	12/07/2018		2 mois		Pas DGD : prix ferme
180119	310127	Collège Bagnères adaptation travaux peintures / sols	28/07/2018		2 mois		Pas DGD : prix ferme
180171	310181	Remplacement menuiseries extérieur gendarmerie Charraz	02/10/2018		3 semaines		Pas DGD : prix ferme
190021	310256	Travaux de reprise étanchéité salle Saint Jean	07/03/2019		4 semaines		Pas DGD : prix ferme
190030	310258	CE 1 Barousse réhabilitation pièces de vie	15/03/2019		6 mois		Pas DGD : prix ferme
190042	310257	Collège Bagnères bâtiment B lot 1 menuiserie alu	11/04/2019		10 jours		Pas DGD : prix ferme
190057	310278	Collège Bagnères fabrication / pose équipement cuisine	24/05/2019		2 mois		Pas DGD : prix ferme
190097	310332	Collège Maubourguet modernisation chaufferie	25/07/2019	25/07/19	10 semaines	30/12/2019	Pas DGD : prix ferme
190098	310335	Collège Tournay modernisation chaufferie	25/07/2019	25/07/19	10 semaines	30/12/2019	Pas DGD : prix ferme
190103	310290	Collège Sarsan renovation locaux travaux plâtrerie	16/07/2019		2 mois		Pas DGD : prix ferme
190105	310293	Collège Victor Hugo Tarbes adaptation électricité	25/07/2019		4 mois		Pas DGD : prix ferme
200083	310453	Collège Sarsan fabrication / pose équipements cuisine	12/06/2020		9 semaines		Pas DGD : prix ferme
200086	310455	Collège Maubourguet plancher cdi structure	12/06/2020		6 semaines		Pas DGD : prix ferme
200087	310496	Collège Pierrefitte façade sud bâtiment A	07/07/2020		6 semaines		Pas DGD : prix ferme
200095	310461	Collège Massey rénovation classes peinture	25/06/2020		2 mois		Pas DGD : prix ferme
200108	310510	Collège Pyrénées modernisation installation thermique	16/07/2020	28/07/20	10 semaines	30/10/2020	Pas DGD : prix ferme
200112	310499	Collège Tournay réfection couvertures logements	21/07/2020		3 mois+1 semaine		Pas DGD : prix ferme
200192	310523	Mds Bigerrions modernisation local technique	18/08/2020	31/08/2020	6 semaines		Pas DGD : prix ferme
200222	310598	Cité scolaire Sarsan protection murale	22/10/2020		1 semaine		Pas DGD : prix ferme
200223	310590	Rénovation de la gestion tech du Pradeau	03/11/2020	02/11/2020	7 semaines	04/01/2021	Pas DGD : prix ferme
200232	310601	Amélioration voirie gîte Hautes-Pyrénées Sport Nature	09/12/2020		2 semaines		Pas DGD : prix ferme
210164	310790	Collège Bagnères fabrication / pose système sécurité incendie	28/10/2021		17 jours		Pas DGD : prix ferme

Source : CD 65

tableau 42 : les marchés non soldés suivis par la direction des routes et des mobilités

N° de marché	Objet	Marché notifié le	Ordres de service de démarrage notifié le (date réception par l'entreprise)	Date de démarrage prescrite par l'ordre de service	Durée contractuelle d'exécution (au départ - ne tient pas compte des ordres de service interruption)	Réception des travaux le
210038	RD8-contournement de sous section sous Arcizac-Adour-travaux neufs d'aménagements routiers	12/05/2021	01/07/21	30/06/21	12,5 mois	25/02/22
190068	Lot 2-LNB/COT-réseau routier structurant travaux amélioration et aménagement	03/07/2019	Date de notif.	03/07/2019	1 an + 3 ans	26/11/21
210141	RD907-Larreule-calibrage renforcement chaussée pro+260 à pro+910	14/09/2021	09/11/21	09/11/21	2 mois	18/11/21
190081	Lot 2-LNB-travaux stabilité ouvrage d'art et talus	22/07/2019	Date de notif.	22/07/2019	1 an + 3 ans	17/11/21
190082	Lot 3-Gaves-travaux stabilité ouvrage d'art et talus routiers	22/07/2019	Date de notif.	22/07/2019	1 an + 3 ans	17/11/21
180027	Enduits superficiels d'usure-travaux amélioration réseau routier départemental secondaire	19/03/2018	Date de notif.	19/03/2018	1 an +3 ans	15/11/21
180034	Enrobes coulés à froid-bétons bitumineux travaux réseau routier départemental secondaire	19/03/2018	Date de notif.	19/03/2018	1 an + 3 ans	15/11/21
200051	COT-travaux stabilité ouvrage d'art et talus routiers	28/05/2020	Date de notif.	28/05/2020	1 an + 3 ans	09/08/21
200125	Travaux disponibilité retenue béton-lot 1-VDA/THA/GAV travaux amélioration et mise en œuvre	30/07/2020	Date de notif.	30/07/2020	1 an + 3 ans	15/01/21
190083	Lot 4-VDA-travaux stabilité ouvrage d'art et talus routiers	23/07/2019	Date de notif.	23/07/2019	1 an + 3 ans	13/11/20
190069	Lot 1-THA-travaux stabilité ouvrage d'art et talus routiers	19/07/2019	Date de notif.	19/07/2019	1 an + 3 ans	10/11/20
190141	VDA/THA/GAV-réseau routier structurant travaux amélioration et aménagement	15/10/2019	Date de notif.	15/10/2019	1 an + 2 ans	25/09/20
180207	Déneigement et déverglacage de la voirie départementale - lot 2	26/12/2018	Date de notif.	26/12/2018	1 an + 3 ans	31/03/20

Source : CD 65

tableau 43 : les marchés non soldés suivis par la direction des routes et des mobilités

N° de marché	Objet	Marché notifié le	Date de démarrage prescrite par l'ordre de service	Durée contractuelle d'exécution (au départ - ne tient pas compte des ordres de service interruption)	Date de référence pour la computation des retards	Retard estimé en année décimale
170061	Campagne d'élagage au lamier (17m minimum) et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du Pays des Gaves à Lourdes	25/04/2017	15/09/2017	12 semaines	30/6/22	4,6
170063	Campagne de fauchage et débroussaillage avec épareuse à long bras, des talus et dépendances vertes des RD sur l'agence des routes du Pays des Gaves - Lourdes - Hautes-Pyrénées	27/04/2017	25/09/17	12 semaines	30/6/22	4,6
170355	Remplacement de garde-corps sur le territoire de l'agence des coteaux	17/11/2017	08/01/18	45 jours	30/6/22	4,4
170042	Mise à disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence sur le secteur géographique de l'agence des routes du pays du plateau de Lannemezan des Vallées des Nestes et Barousse	08/03/2017	08/03/17	1 an	30/6/22	4,3
170044	Mise à disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence	10/03/2017	10/03/17	1 an	30/6/22	4,3

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

N° de marché	Objet	Marché notifié le	Date de démarrage prescrite par l'ordre de service	Durée contractuelle d'exécution (au départ - ne tient pas compte des ordres de service interruption)	Date de référence pour la computation des retards	Retard estimé en année décimale
	sur le secteur géographique de l'agence des routes du pays des coteaux					
180010	RD21 - commune de Sariae-Magnoac - étude technique en vue des travaux d'augmentation de la largeur roulable du pont sur le Gers	22/01/2018	22/01/18	3 mois	30/6/22	4,2
180151	Fourniture et pose d'une couverture rétractable sur un dépôt à sel de déneigement au centre d'exploitation d'Argelès-Gazost	13/08/2018	17/09/18	6 semaines	30/6/22	3,7
180152	Construction d'une structure en béton banche pour un dépôt à sel au centre d'exploitation direction des routes et des transports de Tylos a Argelès-Gazost	16/08/2018	17/09/18	8 semaines	30/6/22	3,6
180028	Mise à disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence sur le secteur géographique de l'agence des routes du Pays des Gaves	20/02/2018	20/02/18	1 an	30/6/22	3,4
180032	Mise à disposition de moyens matériels avec chauffeurs pour traiter des interventions d'urgence sur le secteur géographique de l'agence des routes du pays des coteaux	23/02/2018	23/02/18	1 an	30/6/22	3,4
180148	Campagne annuelle d'élitage au lamier, rabotage de souches et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du Pays du Plateau de Lannemezan, des Vallées des Nestes et Barousse	13/08/2018	13/08/18	1 an	30/6/22	2,9
180163	RD902 - RD817 et RD817G - rocade nord-ouest de Tarbes, Ibos, Borderes-sur-l'Echez - entretien des dépendances vertes des aménagements paysagers	03/10/2018	03/10/18	1 an	30/6/22	2,7
190174	Campagne d'élitage au lamier - agence départementale des routes du pays des coteaux	05/12/2019	09/12/19	45 jours	30/6/22	2,4
190052	Campagne annuelle d'élitage au lamier (17 mètres) et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du Pays des Gaves à Lourdes	17/05/2019	20/12/19	24 semaines	30/6/22	2,1
190054	Campagne de fauchage et débroussaillage avec épareuse à long bras, des talus et dépendances vertes des RD sur l'agence des routes du Pays des Gaves	17/05/2019	20/12/19	24 semaines	30/6/22	2,1
200221	Construction d'un abri à sel et centrale à Saumure commune de Campan - centre d'exploitation de Sainte-Marie-de-Campan	20/10/2020	20/10/20	7 semaines	30/6/22	1,6
200189	Campagne d'élitage au lamier à scies circulaires et broyage des produits de taille des dépendances vertes des RD de l'agence du Pays du Val d'Adour	19/08/2020	19/08/20	1 an	30/6/22	0,9
180167	RD929-Arreau Mounachou-travaux aménagement chaussée PR48+760 au PR49+400	30/10/2018	03/12/18	4 mois	26/12/19	0,7
180164	RD6 - commune de Saint-Sever-de-Rustan - travaux de réparation ouvrage sur l'Alaric	03/10/2018	12/10/18	3 semaines	26/07/19	0,7
170075	RD918-paravalanche n° 2-travaux étanchéité et drainage	09/06/2017	31/07/17	3 mois	06/07/18	0,7
180175	RD929-travaux sécurité pont Ayguesseau à Saint-Lary sur la Neste d'Aure	14/11/2018	11/03/19	16 mois	26/01/21	0,6

Source : CD 65

tableau 44 : montant (en exécution) des marchés attribués directement, par groupement solidaire conjoint ou par sous-traitance à société Louronnaise de travaux et services, de 2016 à 2021 (en €)

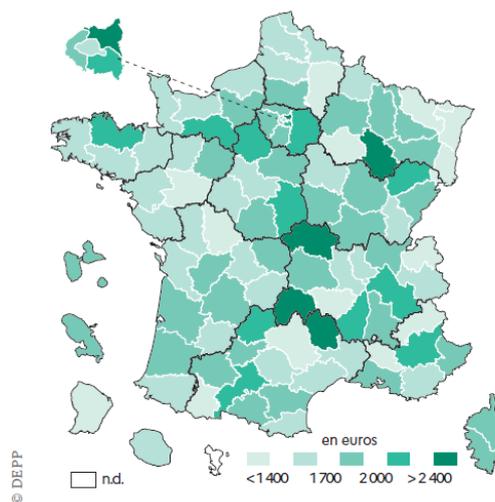
Numéro de marché	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
		22 918,20	11 494,45				34 412,65
201 301 155	51 317,28	32 890,84					84 208,12
2015150216	8 682,92						8 682,92
2017170042		2 616,00					2 616,00
2017170275		46 035,00					46 035,00
2017170336		29 656,70	77 266,20	52 953,86			159 876,76
2018180030			2 983,20				2 983,20
2018180084			241 099,10				241 099,10
2018180150			52 548,70				52 548,70
2018180175				245 941,26			245 941,26
2018180075 Part SLTS			103 401,89	3 809,53			107 211,42
2018180113 Part SLTS			548 695,95	18 941,87			567 637,82
2018180167 Part SLTS			193 415,59	221 962,31			415 377,91
2019190024				4 053,60	12 396,00		16 449,60
2019190165				29 898,00	58 764,65		88 662,65
2020200098					326 269,76		326 269,76
2020200210					5 947,20		5 947,20
2021210037						509 594,21	509 594,21
Marché déneigement- déverglaçage (marché 190165)						50 028,93	50 028,93
Autres travaux (marchés 200098 + 200193+210145)						205 676,68	205 676,68
Total	60 000,20	134 116,74	1 230 905,09	577 560,43	403 377,61	765 299,82	3 171 259,89

Source : CRC, d'après les extractions du portail DGFIP ou d'après les grands livres de dépenses pour 2021

Note : en rouge = les montants sont déduits de l'annexe 2 de l'AE (désignation des co-traitants et répartition des prestations). Pour le marché 180113, l'annexe 2 précise que la répartition sera effectuée ultérieurement : la part de SLTS estimée correspond au tiers du montant mandaté.

annexe 2 : la gestion des collèges

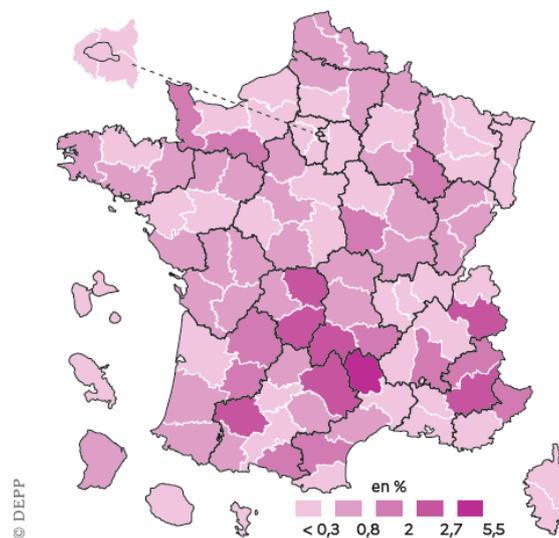
carte 4 : la dépense moyenne des départements par collégien en 2019 (public et privé sous contrat)



France métr. + DROM (hors Mayotte) : 1 720 euros

Source : DEPP-MENJS, in *Géographie de l'École 2021*. Le CD 65 a fait le choix de ne pas contribuer aux investissements des établissements privés.

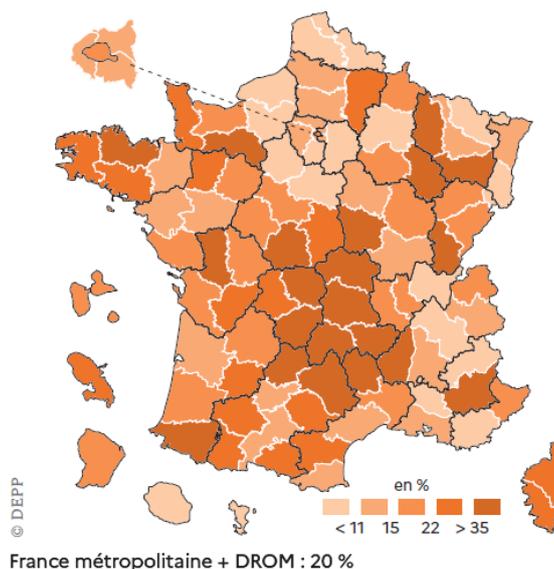
carte 5 : la part des collégiens internes en 2020-2021



France métropolitaine + DROM : 0,4 %

Source : DEPP-MENJS, in *Géographie de l'École 2021*

carte 6 : la part des collèges de moins de 250 élèves à la rentrée 2020



Source : DEPP-MENJS, in Géographie de l'École 2021

tableau 45 : les charges de gestion de 2016 à 2021 du chapitre 932 « Enseignement » (en €)

Retraitement charges de gestion 2019-2020	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2021
Charges à caractère général	294 937,77	361 167,80	286 823,09	276 504,35	215 975,72	229 815,31	-22%
Charges de personnel	6 216 532,48	6 351 300,78	6 633 899,98	6 521 962,45	6 659 220,76	7 190 101,15	15,7%
Subventions de fonctionnement	136 941,83	104 967,64	103 434,25	56 892,83	75 299,38	57 907,93	-45%
Autres charges de gestion	3 258 689,65	3 366 126,24	3 327 637,23	3 402 594,94	3 392 328,14	3 420 855,82	5%
Charges de gestion (A)	9 907 101,73	10 183 562,46	10 351 794,55	10 257 954,57	10 342 824,00	10 898 680,21	10%
Charges de gestion totales (A')	274 103 939,86	277 633 288,69	276 466 827,74	279 829 899,49	276 353 822,46	270 094 037,14	-1%
% (A/A')	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	4,0%	12%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs (III. B932 : section de fonctionnement, détail du chapitre 932 « Enseignement »)

Note : le retraitement des « autres charges de gestion » en 2019 et 2020 a pour objet de soustraire le titre de recette de la région (au titre de sa participation à la cité scolaire de Lourdes), afin de comptabiliser le montant « brut » de la participation du département aux cités scolaires régionales.

tableau 46 : les produits de gestion de 2016 à 2021 du chapitre 932 « Enseignement » (en €)

Retraitement avec participation de la région à cité scolaire de Lourdes (2019-2020), pour les dépenses de personnels (part lycéen)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2021
Autres attributions, participations et compensations	666 816,15	600 083,28	705 087,95	677 063,81	452 944,55	615 802,12	
Participations départements					99 995,00	87 742,00	
Participations régions	15 994,83	8 251,94	14 644,36	135 729,72	179 987,65	192 904,13	
Participations dont fonds européens			61 381,14				
Produits de gestion (A)	682 810,98	608 335,22	781 113,45	812 793,53	732 927,20	896 448,25	31%
Produits de gestion totaux (A')	321 987 743,27	321 358 596,97	318 726 985,96	332 406 684,77	328 319 991,14	337 028 975,84	5%
% (A/A')	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	25%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs (III. B932 : section de fonctionnement, détail du chapitre 932 « Enseignement »)

Note : le titre de recette de la région (au titre de sa participation à la cité scolaire de Lourdes) a été retraité en recettes en 2019 et 2020 (car initialement déduit du mandat de reversement du département à la région pour les deux autres cités scolaires) et est comptabilisé au compte 7472 « participations Région »¹³³.

¹³³ M52, tome 1, chapitre 2, titre 7 comptes de produits : « Le compte 74 « dotations et participations retrace [...] les versements (participations) reçus de divers tiers, soit en vertu de la réglementation soit en exécution de contrats ou conventions [...] ». »

tableau 47 : la dotation globale forfaitaire de 2016 à 2021 (en €), classement par croissant de variation

Collèges	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2016-2021
Collège Haut Lavedan Pierrefit	49 861	47 867	44 995	42 295	39 984	39 738	-20%
Collège Victor Hugo Tarbes	161 821	168 294	159 709	155 113	149 388	140 425	-13%
Collège Gastion Fébus Lannemezan	155 010	148 810	140 454	136 041	135 316	135 694	-12%
Collège Jean Jaurès Maubourguet	75 281	76 779	74 140	69 726	69 628	66 113	-12%
Collège Massey Tarbes	81 767	85 037	79 935	75 791	72 039	73 085	-11%
Collège Blanche Odin Bagnères	123 001	122 998	117 142	110 452	106 541	110 803	-10%
Collège Desaix Tarbes	136 275	136 842	129 348	121 587	119 515	123 219	-10%
Collège Pyrénées Tarbes	122 124	122 994	119 423	116 817	113 235	111 932	-8%
Collège Paul Eluard Tarbes	126 400	124 081	117 329	115 353	112 749	115 960	-8%
Collège Voltaire - Tarbes	121 751	119 355	115 623	111 382	110 094	111 926	-8%
Collège Les Trois Vallées Luz	56 231	53 982	51 163	51 720	51 137	52 459	-7%
Collège La Serre de Sarsan Lourdes	134 945	133 690	139 038	130 696	135 924	127 769	-5%
Collège Paul Valéry Séméac	94 926	95 691	91 728	89 372	88 658	90 219	-5%
Collège Maréchal Foch Arreau	74 983	76 090	71 696	69 558	71 759	72 818	-3%
Collège Astarac Bigorre Trie	63 127	60 658	57 019	59 300	59 802	62 194	-1%
Collège Val d'Arros Tournay	70 273	73 084	70 236	71 903	68 566	69 729	-1%
Collège Beaulieu Saintt Laurent	58 017	55 697	53 964	53 665	55 812	58 044	0%
Collège Pierre Mendes France Vic	134 363	136 924	142 401	146 871	148 484	139 575	4%
Collège La Barousse	45 674	47 500	48 315	48 784	47 884	49 799	9%
Collège René Billières Argelès Gazost	94 441	96 472	100 331	104 344	108 518	112 859	20%
Total DGF	1 980 271	1 982 845	1 923 989	1 880 770	1 865 033	1 864 360	-6%

Source : CRC, d'après les grands livres des dépenses

tableau 48 : les dépenses et recettes d'investissement relatives aux collèges

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Investissement						
Dépenses d'investissement 2nd degré (chapitre 902)	2 039 568,79	4 183 162,24	3 706 890,26	2 406 153,31	2 507 357,18	4 140 453,02
Subventions d'équipements versées 2nd degré	793 511,63	703 988,70	1 086 606,31	884 858,60	737 531,63	675 839,18
Subventions d'équipement versées (chapitre 912)	1 353 523,88	1 339 845,08	1 434 682,46	1 168 958,60	1 303 091,63	1 221 182,18
Total dépenses d'investissement	3 393 092,67	5 523 007,32	5 141 572,72	3 575 111,91	3 810 448,81	5 361 635,20
Total dépenses d'investissement 2nd degré	2 833 080,42	4 887 150,94	4 793 496,57	3 291 011,91	3 244 888,81	4 816 292,20
Recettes d'investissement 2nd degré (chapitre 902)	925 343,79	893 133,60	892 271,91	973 202,43	900 623,39	1 071 571,39
Recettes d'investissement 2nd degré (chapitre 912)	131 670,00	100 700,00	287 820,00	100 342,14	0,00	140 518,84
Recettes d'investissement (chapitre 912)	131 670,00	212 583,21	287 820,00	100 342,14	0,00	0,00
Total recettes d'investissement	1 057 013,79	1 105 716,81	1 180 091,91	1 073 544,57	900 623,39	1 071 571,39
Total recettes d'investissement 2nd degré	1 057 013,79	993 833,60	1 180 091,91	1 073 544,57	900 623,39	1 212 090,23
Dépenses-recettes (2nd degré)	1 776 066,63	3 893 317,34	3 613 404,66	2 217 467,34	2 344 265,42	3 604 201,97

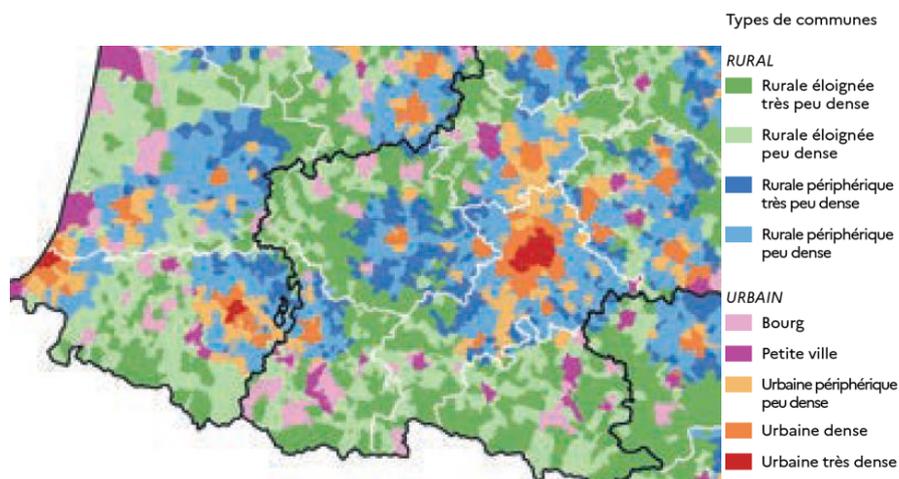
Source : comptes administratifs CD 65

tableau 49 : la dotation forfaitaire par élève de 2016 à 2021, classement par ordre croissant en 2021

en €	Collèges	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DGF par élève	Collège Paul Valéry Séméac	164	164	163	162	159	163
DGF par élève	Collège Blanche Odin Bagnères	213	210	190	182	178	187
DGF par élève	Collège Pyrénées Tarbes	207	218	227	210	204	207
DGF par élève	Collège Paul Eluard Tarbes	244	243	227	212	205	213
DGF par élève	Collège Val d'Arros Tournay	197	213	202	208	207	232
DGF par élève	Collège Voltaire Tarbes	269	252	241	232	222	235
DGF par élève	Collège Beaulieu Saint Laurent	290	260	243	240	235	238
DGF par élève	Collège Desaix Tarbes	235	249	222	206	213	240
DGF par élève	Collège La Barousse	243	241	236	235	221	241
DGF par élève	Collège Pierre Mendès France Vic	215	219	225	230	236	243
DGF par élève	Collège Victor Hugo Tarbes	242	252	250	259	269	246
DGF par élève	Collège Maréchal Foch Arreau	252	254	265	237	247	259
DGF par élève	Collège Gaston Fébus Lannemezan	264	260	246	254	262	269
DGF par élève	Collège René Billières Argelès Gazos	245	253	261	291	295	285
DGF par élève	Collège Astarac Bigorre Trie	343	333	278	272	248	285
DGF par élève	Collège Massey Tarbes	232	258	244	236	248	287
DGF par élève	Collège Jean Jaurès Maubourguet	234	257	278	278	319	302
DGF par élève	Collège La Serre de Sarsan Lourdes	255	245	263	244	266	306
DGF par élève	Collège Haut Lavedan Pierrefit	308	332	319	361	381	386
DGF par élève	Collège Les Trois Vallées Luz	598	568	507	550	550	690

Source : CRC, d'après les grands livres des dépenses, et d'après les effectifs élèves (données DASEN)

carte 7 : la typologie des communes rurales et urbaines en 2020



Source : DEPP-MENJS, in Géographie de l'Ecole 2021

tableau 50 : présentation du regroupement des territoires par bassin de vie et collèges (effectifs élèves de septembre 2021 et population de 2021)

Bassin de vie	Collège	Effectifs élèves (A)	Capacité maximale d'accueil (A')	Capacité maximale d'accueil	Taux d'occupation (A/A')	Nombre de collèges	Commune	Population bassin de vie (C)	% effectifs collèges	% effectifs	Ratio A/C	
Bassin de Tarbes	Pyrénées	540	549	4537	85%	7	Tarbes	108 326	40%	51%	3%	
	Desaix	513	648				Tarbes					
	Massey	255	336				Tarbes					
	Voltaire	477	549				Tarbes					
	Eluard	544	500				Tarbes					
	Hugo	571	752				Tarbes					
	Paul Valéry	553	643				Séméac					
Bassin de Lourdes	Serre de Sarsan (cité scolaire)	417	560	1	Lourdes	22 305						
Bassin de Maubourget	Jean Jaurès	219	300	1	Maubourget	5 951	35%	30%	5%			
Bassin de Vic-en-Bigorre	Pierre Mendès France (cité scolaire)	575		1	Vic-en-Bigorre	15 616						
Bassin de Tournay	Val d'Arros	300	350	1	Tournay	4 994						
Bassin de Lannemezan	Gaston Fébus	505	820	1	Lannemezan	18 986						
Bassin de Trie-sur-Baïse	Astarac-Bigorre	218	320	1	Trie-sur-Baïse	4 025						
Bassin de Montréjeau (31390)	Barousse	207	240	1	Loures-Barousse							
Bassin de Montréjeau (31390)	Beaulieu	244	224	1	Saint-Laurent-de-Neste							
Bassin d'Argelès-Gazost	René Billière (cité scolaire)	396		1380	76%	2	Argelès Gazost	13 247	25%	19%	4%	
	Haut Lavedan	103	234				Pierrefite-Nestales					
Bassin de Luz-Saint-Sauveur	Trois Vallées	76	176			1	Luz-Saint-Sauveur					2 872
Bassin de Bagnères-de-Bigorre	Blanche Odin	591	636			1	Bagnères de Bigorre					18 519
Bassin d'Arreau	Mal Foch	281	334			1	Arreau					7 088
Total		7585	8171	8171		20		221 929	100%	100%	3%	

Sources : CRC, d'après les bassins de vie au 1^{er} janvier 2022 de l'Insee ; données DSDEN pour les effectifs élèves ; open data du département pour la population (population annuelle des communes du département des Hautes Pyrénées, open data du département des Hautes-Pyrénées : ha-py.fr) ; capacités maximales d'accueil des collèges : données CD 65 2018-2019

annexe 3 : la fiabilité des comptes et de l'information budgétaire

tableau 51 : soldes des débiteurs contentieux et mandats et pertes sur créances irrécouvrables et des titres annulés, de 2016 à 2021 (en €)

Comptes		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total débiteurs contentieux		623 196,90	259 642,50	315 476,59	314 727,93	418 728,01	337 258,78
Total débiteurs (c/411 - 414 - 4672)		3 664 070,00	3 440 173,41	3 533 320,58	4 668 791,65	2 661 521,38	1 082 426,68
Ratio tiers contentieux/tiers redevables		17%	8%	9%	7%	16%	31%
Produits de gestion		321 987 743,27	321 358 596,97	318 726 985,96	332 406 684,77	328 319 991,14	337 028 975,84
Ratio tiers contentieux/produits de gestion		0,19%	0,08%	0,10%	0,09%	0,13%	0,10%
6541	Pertes sur créances irrécouvrables	91 175,94	74 436,26	105 464,65	131 750,23	112 513,66	145 034,35
673	Titres annulés	27 752,59	79 593,33	8 115,18	90 435,12	66 520,15	407 671,93
Total titres annulés		118 928,53	154 029,59	113 579,83	222 185,35	179 033,81	552 706,28
Ratio 654 / créances contentieuses		15%	29%	33%	42%	27%	43%
Ratio (654 + 673) / créances contentieuses		19%	59%	36%	71%	43%	164%

Source : CRC, d'après la balance des comptes de gestion

tableau 52 : budget principal, taux d'exécution des crédits budgétaires votés (budgets primitifs + décisions modificatives), hors opérations d'ordre

		Investissement		Fonctionnement	
		Mandats	Titres	Mandats	Titres
2016	Budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser N-1	90 613 025,00	45 265 248,00	295 911 613,03	315 707 981,90
	Comptes administratifs (y compris rattachements / restes à réaliser)	78 088 918,50	43 317 709,18	282 500 851,10	325 378 011,17
	Taux de réalisation	86%	96%	95%	103%
2017	Budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser N-1	93 161 823,02	41 908 839,04	298 010 353,45	315 605 978,55
	Comptes administratifs (y compris rattachements / restes à réaliser)	83 262 635,19	41 219 721,24	286 466 553,40	324 587 624,86
	Taux de réalisation	89%	98%	96%	103%
2018	Budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser N-1	84 157 394,74	38 191 020,99	301 868 571,30	318 099 428,66
	Comptes administratifs (y compris rattachements / restes à réaliser)	74 687 616,48	35 121 787,64	286 078 484,07	321 231 956,02
	Taux de réalisation	89%	92%	95%	101%
2019	Budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser N-1	82 774 911,17	34 970 668,00	296 568 323,25	318 926 347,93
	Comptes administratifs (y compris rattachements / restes à réaliser)	76 878 813,62	34 734 542,05	288 793 936,20	335 783 411,24
	Taux de réalisation	93%	99%	97%	105%
2020	Budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser N-1	85 467 113,99	32 087 706,16	302 383 844,24	325 287 806,05
	Comptes administratifs (y compris rattachements / restes à réaliser)	71 339 087,78	28 963 867,86	284 194 654,52	331 487 036,48
	Taux de réalisation	83%	90%	94%	102%
2021	Budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser N-1	97 796 016,47	36 117 760,85	297 887 130,67	324 172 678,23
	Comptes administratifs (y compris rattachements / restes à réaliser)	84 847 367,67	35 131 443,62	278 255 225,84	339 447 690,35
	Taux de réalisation	87%	97%	93%	105%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

annexe 4 : la situation financière

tableau 53 : les ressources fiscales

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle
Contributions directes	92 083 601	83 369 739	84 682 352	86 750 828	88 298 861	11 591 529	-33,9%
- Reversements et restitutions sur contributions directes	0	0	0	0	0	0	
= Contributions directes nettes	92 083 601	83 369 739	84 682 352	86 750 828	88 298 861	11 591 529	-33,9%
<i>Dont à partir de 2012</i>		N					
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties (jusqu'en 2020)</i>	71 673 237	72 740 141	73 895 283	75 736 744	76 958 252	0	-100,0%
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</i>	18 787 493	9 018 764	9 176 812	9 368 815	9 654 299	9 881 602	-12,1%
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux</i>	1 622 871	1 610 834	1 610 257	1 645 269	1 686 310	1 709 927	1,1%
<i>Dont à partir de 2016 :</i>		N					
Contributions directes nettes	92 083 601	83 369 739	84 682 352	86 750 828	88 298 861	11 591 529	-33,9%
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0	0	0	0	0	108 279	
+ Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme	24 646 974	29 099 903	28 054 570	31 129 744	30 898 721	41 728 313	11,1%
+ Taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine et taxes liées aux activités de services	1 140 658	1 225 925	1 435 248	1 416 064	1 406 157	442 672	-17,2%
+ Taxes liées aux véhicules (y compris taxes sur conventions d'assurance TSCA)	42 147 883	43 093 827	44 570 677	45 802 406	47 634 072	49 988 990	3,5%
+ Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y compris taxe intérieure sur les produits pétroliers TIPP et la taxe int. de consommation sur les produits énergétiques à p. de 2014)	24 064 053	24 224 160	24 163 187	24 126 879	23 464 510	24 019 602	0,0%
À partir de 2021							
+ Fraction de TVA (à compter 2021 compensation TFB)	0	0	0	0	0	77 055 445	
+ Autres impôts et taxes	55 647	36 955	35 513	1 486 267	49 782	1 796 790	
= Ressources fiscales propres	184 138 815	181 050 509	182 941 547	190 712 188	191 752 103	206 731 621	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 54 : les ressources d'exploitation retraitées des corrections proposées

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes (dont redevances de stationnement et forfait de post-stationnement à compter 2018)	249 319	247 348	253 338	258 952	263 300	262 563	1,0%
+ Travaux, études et prestations de services	249 042	262 044	309 292	287 772	199 044	212 170	-3,2%
+ Mise à disposition de personnel facturée	2 175 591	2 112 432	351 135	380 929	367 663	292 491	-33,1%
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée corrigée</i>	<i>3 235 327</i>	<i>3 287 421</i>	<i>1 651 804</i>	<i>1 778 061</i>	<i>1 117 933</i>	<i>1 093 713</i>	<i>-19,5%</i>
+ Remboursement de frais	129 338	157 097	182 145	155 745	118 859	115 638	-2,2%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 803 290	2 778 922	1 095 910	1 083 399	948 865	882 862	-20,6%
+ <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais, corrigé (a)</i>	<i>3 863 026</i>	<i>3 953 911</i>	<i>2 396 579</i>	<i>2 480 531</i>	<i>1 699 135</i>	<i>1 684 084</i>	<i>-15,3%</i>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	342 467	361 371	363 028	369 385	366 433	380 972	2,2%
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale	3 963 450	4 950 807	4 975 593	7 843 296	8 853 562	2 760 020	-7,0%
+ Recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé	15 471 275	15 335 471	13 075 944	14 374 420	6 954 348	5 242 543	-19,5%
= Autres produits de gestion courante (b)	19 777 193	20 647 649	18 414 565	22 587 100	16 174 344	8 383 535	-15,8%
= Ressources d'exploitation (a+b)	22 580 483	23 426 571	19 510 476	23 670 499	17 123 209	9 266 397	-16,3%
+ <i>Ressources d'exploitation (a+b) corrigées</i>	<i>23 640 219</i>	<i>24 601 560</i>	<i>20 811 145</i>	<i>25 067 631</i>	<i>17 873 479</i>	<i>10 067 619</i>	<i>-15,7%</i>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 55 : les charges courantes

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges de gestion	274 103 940	277 633 289	276 466 828	279 829 899	276 353 822	270 094 037
+ Charges d'intérêt	3 925 151	3 804 506	3 553 287	3 348 501	3 220 934	3 180 772
= Charges courantes	278 029 091	281 437 795	280 020 114	283 178 401	279 574 757	273 274 809
<i>Charges personnel / charges courantes</i>	23,8 %	24,1 %	25,3 %	25,5 %	26,0 %	26,9 %
<i>Intérêt et pertes de change / charges courantes</i>	1,4 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 56 : les autres charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Contributions obligatoires (a)	16 388 948	16 387 559	15 820 419	16 268 784	16 354 879	16 973 274	0,7%
<i>Dont dotation de fonctionnement des collèges</i>	2 986 380	3 092 746	3 075 146	3 283 475	3 292 830	3 419 292	2,7%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	10 961 992	10 961 992	11 180 992	11 311 492	11 368 049	11 541 981	1,0%
<i>Dont contributions à des fonds sociaux</i>	1 600 000	1 600 000	1 000 000	1 065 600	1 055 600	1 323 000	-3,7%
Participations (b)	7 673 528	6 651 760	5 372 213	4 689 177	5 328 907	5 177 059	-7,6%
<i>Dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)</i>	2 241 677	1 425 072	1 748 435	1 452 679	1 372 871	707 663	-20,6%
<i>Dont contrats aidés</i>	1 232 683	1 032 701	482 071	654 306	811 306	995 306	-4,2%
<i>Dont coopération décentralisée</i>	12 477	500	0	0	0	372 051	97,2%
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus (c)	1 259 989	1 313 639	1 306 999	1 333 039	1 371 918	1 347 419	1,4%
<i>Dont indemnités (y compris cotisation) des élus</i>	991 530	997 442	968 235	1 005 724	989 614	1 038 205	0,9%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	58 166	39 656	59 644	38 942	25 308	17 795	-21,1%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	210 293	276 541	279 119	288 373	356 995	291 418	6,7%
Autres charges diverses de gestion (d)	190 602	160 804	196 455	222 754	196 731	250 902	5,7%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	91 176	74 436	105 465	131 750	112 514	145 034	9,7%
=Autres charges de gestion (a + b + c + d)	25 513 067	24 513 763	22 696 087	22 513 754	23 252 435	23 748 653	-1,4%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 57 : les subventions de fonctionnement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	24 953 973	20 753 494	14 969 746	13 242 794	11 522 799	11 799 832	-13,9%
<i>Dont subventions aux services publics industriels et commerciaux</i>	12 033 631	7 964 584	2 146 066	1 842 792	998 556	1 489 619	-34,2%
<i>Dont subventions autres établissements publics</i>	2 326 282	2 280 997	2 387 051	2 397 222	1 210 285	1 224 579	-12,0%
<i>Dont subventions aux personnes de droit privé</i>	10 588 204	10 506 145	10 435 804	9 002 151	9 312 837	9 081 304	-3,0%
<i>Dont remises gracieuses</i>	5 856	1 768	824	629	1 122	4 331	-5,9%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 58 : le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	1 166 452 725	1 202 364 189	1 232 836 933	1 261 072 840	1 301 366 701	1 339 703 494	2,8%
- Neutralisation des amortissements	17 906 721	20 073 112	22 315 806	24 520 596	26 941 712	29 462 635	10,5%
+/- Différences sur réalisations	-11 409 935	-11 777 136	-11 756 847	-11 936 769	-12 323 859	-12 283 035	1,5%
+/- Résultat (fonctionnement)	30 863 058	24 995 373	22 668 257	33 620 322	32 438 947	45 899 637	8,3%
+ Subventions	67 141 688	71 660 085	73 989 320	76 404 314	77 435 386	80 790 429	3,8%
+ Provisions pour risques et charges nettes des neutralisations pour R&C sur emprunts	738 689	834 252	778 788	747 038	784 524	472 049	-8,6%
= Ressources propres élargies	1 235 879 504	1 268 003 651	1 296 200 644	1 335 387 148	1 372 759 987	1 425 119 940	2,9%
+ Dettes financières (hors obligations)	165 866 473	163 610 651	160 575 168	160 141 256	158 164 764	153 383 267	-1,6%
= Ressources stables (E)	1 401 745 977	1 431 614 302	1 456 775 813	1 495 528 404	1 530 924 751	1 578 503 207	2,4%
Immobilisations propres nettes (hors encours)	1 341 173 506	1 371 189 643	1 397 320 662	1 432 344 956	1 455 118 156	1 494 272 237	2,2%
+ Immobilisations en cours	15 782 179	19 779 989	23 791 959	22 712 653	29 448 179	26 686 402	11,1%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	2 193 956	2 193 956	1 869 837	2 049 422	2 671 867	2 671 867	4,0%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	7 993 181	7 649 373	7 554 241	7 364 917	7 390 989	7 427 384	-1,5%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	207 107	231 572	137 166	107 996	118 327	104 019	-12,9%
= Emplois immobilisés (F)	1 367 349 929	1 401 044 533	1 430 673 865	1 464 579 944	1 494 747 519	1 531 161 909	2,3%
= Fonds de roulement net global (E - F)	34 396 048	30 569 769	26 101 947	30 948 459	36 177 232	47 341 298	6,6%
En nombre de jours de charges courantes	45,2	39,7	34,0	39,9	47,2	63,2	7,0%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

GLOSSAIRE

ADF	association des départements de France
AP/CP	autorisations de programme / crédits de paiement
ATTEE	agent technique territorial des établissements d'enseignement
CAO	commission d'appel d'offres
CCAG	cahier des clauses administratives générales
CD 65	conseil départemental / département des Hautes-Pyrénées
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DEB	direction de l'éducation et des bâtiments
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGA	directeur général adjoint
DGAFP	direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGD	décompte général et définitif
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGS	directeur général des services
DRM	direction des routes et de la mobilité
DSDEN	direction des services départementaux de l'éducation nationale
ETP	équivalent temps plein
ETPT	équivalent temps plein travaillé
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
M€	million d'euros
MDEF	maison départementale de l'enfance et de la famille
MENJS	ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
NBI	nouvelle bonification indiciaire
PPI	plan pluriannuel d'investissements
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SFT	supplément familial de traitement
SIRH	système d'information des ressources humaines
SLTS	Société louronnaise de travaux et de services
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 30 mars 2023 de M. Michel Pélieu, président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**