

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine, Limousin,
Poitou-Charentes



Le président
GD 160886

Le 26 septembre 2016

à

Dossier suivi par :
Mme Nathalie Doublet, Greffière de la 3^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mél : alpc@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2015-0288
Objet : notification des observations définitives relatives à l'examen de la
gestion du département des Pyrénées-Atlantiques
P.J. : 1 rapport

**Monsieur le Président
du département des Pyrénées-Atlantiques**

Hôtel du département
64, avenue Jean Biray
64058 PAU CEDEX 9

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du département des Pyrénées-Atlantiques dans le cadre de l'enquête sur les finances publiques locales concernant les exercices 2009 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Landes.

Enfin, j'appelle votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-7-I du code des juridictions financières, lesquelles précisent que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L 143-10-1* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

DEPARTEMENT DES PYRENEES-ATLANTIQUES (64)

Années 2009 et suivantes

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Limousin-Poitou-Charentes a examiné, le 28 juillet 2016, la gestion du département des Pyrénées-Atlantiques à compter de 2009.

SOMMAIRE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES.....	1
SOMMAIRE	2
LA SYNTHSE GENERALE DU RAPPORT.....	3
LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	5
LA PROCEDURE	6
1. PRESENTATION DU DEPARTEMENT.....	7
2. LES SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE	7
3. LES RESSOURCES HUMAINES DE LA COLLECTIVITE	7
4. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE.....	11
4.1. évolution de la situation financiere durant les années 2009 a 2014.....	11
4.2. perspectives financières : années 2015 et suivantes.....	13
ANNEXE 1 – RESSOURCES HUMAINES	17
SOURCE : DEPARTEMENT 64	17
SOURCE : DEPARTEMENT 64	17
SOURCE : DEPARTEMENT 64	18
ANNEXE 2 – SITUATION FINANCIERE	19

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

La chambre régionale des comptes (CRC) constate d'abord que le département des Pyrénées-Atlantiques a tenu compte des observations qu'elle a formulées lors de son dernier contrôle, en 2006. En premier lieu, il a considérablement amélioré la programmation de ses investissements. Il lui appartient maintenant d'étendre cette démarche prospective aux secteurs non encore couverts et à élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI) global à partir des différents PPI sectoriels. En second lieu, la fonction achat a été rationalisée et sa sécurité juridique a été renforcée. Il reste au département à poursuivre le processus de centralisation de la fonction achat.

La CRC a porté son attention sur les ressources humaines de l'administration départementale et sur leur gestion et elle a formulé diverses constats et observations. Tout d'abord, le nombre des agents du département a augmenté entre 2009 et 2013 mais, à compter de cette date, le département a décidé de stabiliser ses effectifs. Le temps de travail des agents du département est inférieur à la durée légale (1567 heures contre 1607 heures), ce qui génère un coût annuel qui peut être estimé à 2,7 millions d'euros (M€), soit l'équivalent d'environ 95 agents et de 2,7 % de la masse salariale. L'absentéisme n'a pas progressé au cours de la période. Le taux d'absentéisme est inférieur à celui habituellement relevé dans les collectivités publiques mais supérieur à l'absentéisme dans le secteur privé. Un meilleur suivi de l'absentéisme de certaines catégories de personnel des collèges pourrait permettre au département de réduire le nombre de leurs jours d'absence. Le département permet à quasiment tous ses agents de bénéficier d'un avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, sans tenir compte de leur valeur professionnelle. Le coût annuel de ce déroulement de carrière accéléré a été estimé par la chambre à 1 M€. Le département a défini de manière précise sa politique de recrutement et il est en train d'élaborer, par étapes, une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Les dépenses d'action sociale en faveur du personnel du département représentent près de 2 % de la masse salariale. Certaines prestations sont offertes par une association loi 1901, l'amicale du personnel, qui perçoit annuellement à ce titre une subvention de la part du département. Si le suivi de l'action sociale mise en œuvre par cette association a été amélioré, il convient maintenant de renforcer l'information donnée au conseil départemental sur la manière dont cette association participe à l'action sociale en faveur des agents du département. Enfin, au cours de la période 2011-2014, la progression de la masse salariale est largement due aux décisions prises par le département lui-même : en 2011, la masse salariale a augmenté de 3,71 %, dont 0,27 % au titre de l'impact de mesures ne relevant pas du département ; en 2012, progression de la masse salariale de 3,93 %, dont 0,75 % au titre des conséquences de décisions externes au département ; en 2013, augmentation de la masse salariale de 4,04 %, dont 1,11 % au titre de l'impact de mesures ne relevant pas du département ; enfin, en 2014, croissance de la masse salariale de 3,54 %, dont 1,31 % en raison de décisions externes au département.

La chambre a analysé l'évolution de la situation financière du département au cours de la période 2009-2014. Le principal constat à relever est la diminution de la capacité d'autofinancement. L'épargne nette est un indicateur souvent utilisé pour apprécier l'évolution de la situation financière d'une collectivité car il indique quel est le montant financier disponible, après remboursement des emprunts, pour autofinancer les dépenses d'investissements. L'épargne nette dégagée par le département a ainsi évolué : 93 M€ en 2009 ; 105 M€ en 2010 ; 115 M€ en 2011 ; 90 M€ en 2012 ; 71 M€ en 2013 ; 58 M€ en 2014. La baisse prononcée de la capacité d'autofinancement à compter de 2012 est due à une progression plus rapide des dépenses que des recettes, en raison notamment du fort dynamisme des dépenses sociales. Par ailleurs, le département a fait le choix, en 2011, de ne pas augmenter la pression fiscale qui pèse sur les ménages. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, inchangé depuis 2011, est sensiblement inférieur au taux moyen constaté dans les départements de la même strate. En matière de dépenses d'investissement, la situation du département des Pyrénées-Atlantiques est doublement atypique : il a moins fortement réduit ses dépenses d'investissement

que les autres départements ; au sein des dépenses d'investissement, le montant des subventions d'équipement à des tiers est supérieur au volume des dépenses d'équipement directes du département, alors que c'est l'inverse dans la plupart des départements. Ainsi, en 2014, les dépenses d'équipement directes ne représentent que 47 % des dépenses totales d'équipement contre 60 %, en moyenne, au niveau national. La combinaison d'une baisse de son épargne et d'un maintien d'un niveau élevé de dépenses d'équipement a conduit le département à augmenter son endettement. Ce dernier reste toutefois encore maîtrisé : la capacité de désendettement, c'est-à-dire le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne annuelle, est, en 2014, de 4,4 années. En conclusion, à la fin de l'année 2014, la situation financière du département reste encore largement favorable comparée à celle de beaucoup de départements. Il n'en demeure pas moins que le département des Pyrénées-Atlantiques doit arrêter le processus de dégradation de son épargne qui, s'il devait se poursuivre au rythme constaté durant les années 2012-2014, mettrait rapidement en péril ses équilibres financiers.

La CRC n'était pas en possession des comptes 2015 et n'a donc pas pu intégrer cet exercice dans son analyse financière. Elle relève néanmoins, d'après les données produites au compte de gestion 2015, que même si la tendance à la baisse de l'épargne s'infléchit, elle se poursuit en 2015 : l'épargne nette passe ainsi de 58,37 M€ en 2014 à 40,20 M€ en 2015. Au cours des prochaines années, le risque financier essentiel qui pèse sur le département est le paiement des sommes dues à Réseau Ferré de France (RFF) au titre de sa participation au financement de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, en application d'une convention signée avec RFF en 2011 et dénoncée unilatéralement en 2013. Les sommes restant à payer s'élèvent à près de 40 M€ et le département doit continuer à provisionner pour faire face à cette charge probable. Au-delà du nécessaire provisionnement en fonction des risques prévisibles à court et à moyen terme, la prospective financière du département gagnerait à être améliorée. La CRC note toutefois que le département a l'intention d'élaborer au cours de l'année 2016 un "Projet départemental" pour les années 2017 et suivantes. Le Projet départemental est présenté par la collectivité comme une nécessité en raison du "contexte financier durablement contraint". La chambre régionale des comptes ne peut qu'inviter le département à intégrer dans son document d'orientations stratégiques un programme pluriannuel d'économies budgétaires. Pour restaurer sa capacité d'autofinancement, la collectivité doit agir en priorité sur le volume de ses dépenses avant d'actionner éventuellement le levier fiscal. A cet égard, la CRC prend note de la volonté du nouvel exécutif départemental, élu en 2015, de réduire dès 2016 les dépenses de fonctionnement. Elle ne peut qu'encourager le département à poursuivre dans cette voie au cours des prochaines années. La progression plus rapide, depuis 2011, des charges de fonctionnement par rapport aux autres départements de la strate montre qu'il existe divers gisements d'économies potentielles. Le département peut, par exemple, développer la mutualisation avec d'autres organismes publics ou encore envisager une baisse progressive de ses effectifs.

LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Rappels d'ordre juridique et recommandations formulés au cours du présent contrôle

- Rappels d'obligation d'ordre juridique :

1. Se mettre en conformité avec la réglementation sur la durée annuelle du temps de travail prévue par le décret 2001-623 du 12 juillet 2001 ;
2. Renforcer l'information de l'assemblée délibérante sur l'action sociale mise en œuvre par une association loi 1901, en application de l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
3. Introduire des éléments de prospective financière dans le rapport présenté aux élus lors du débat sur les orientations budgétaires, en application de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

- Recommandations :

4. Agir en priorité sur la réduction des dépenses pour retrouver des marges de manœuvre financière et non sur l'augmentation de la fiscalité ;
5. Inclure dans le Projet départemental en cours d'élaboration un programme d'économies budgétaires, avec des objectifs chiffrés en termes de baisse des dépenses de fonctionnement, année par année ;
6. Faire figurer dans le Projet départemental un volet sur les mutualisations à développer avec les collectivités territoriales et les établissements publics ;
7. Procéder à une analyse précise des écarts de niveaux de dépenses de fonctionnement avec les autres départements afin de déceler les gisements d'économies potentielles.

LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2015 de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à Monsieur Jean-Jacques Lasserre, ordonnateur actuellement en fonctions, par lettre du 5 février 2015.

L'entretien préalable prévu par le code des juridictions financières a eu lieu avec l'ordonnateur actuel le 14 décembre 2015 et avec ses prédécesseurs, Messieurs Jean Castaings, pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 mars 2011, et Georges Labazée, pour la période du 1^{er} avril 2011 au 1^{er} avril 2015, respectivement les 16 décembre et 23 novembre 2015.

La chambre régionale des comptes a fait connaître par lettre du 8 avril 2016, à Monsieur Jean-Jacques Lasserre, ainsi qu'à Monsieur Georges Labazée, les observations retenues à titre provisoire lors de sa séance du 9 février 2016. Un extrait du rapport d'observations provisoires n'a pas été adressé à Monsieur Jean Castaings car les observations formulées ne concernent pas directement la période durant laquelle il a été ordonnateur.

Monsieur Jean-Jacques Lasserre a répondu par lettre reçue à la chambre régionale des comptes le 13 juin 2016. Monsieur Georges Labazée a répondu par lettre enregistrée au greffe de la chambre le 1^{er} juin 2016. Après avoir examiné le contenu des réponses et auditionné, à sa demande, Monsieur Georges Labazée, la chambre a arrêté, au cours de sa séance du 28 juillet 2016, les observations définitives suivantes, qui font l'objet du présent rapport.

1. PRESENTATION DU DEPARTEMENT

Le département des Pyrénées-Atlantiques a une population d'environ 660 000 habitants. Ses dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement se sont élevées respectivement en 2014 à 580 millions d'euros (M€) et à 145 M€. Au 31 décembre 2014, l'effectif permanent du département était de 2185 agents. Sur le plan de la population, des volumes financiers gérés et des effectifs, le département des Pyrénées-Atlantiques est l'un des départements les plus importants de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.

2. LES SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE

Dans son précédent rapport d'observations définitives, adressé au département en février 2006, la chambre régionale des comptes (CRC) avait noté que les dépenses d'investissement dans les collèges faisaient l'objet d'une programmation pluriannuelle mais que cela n'était pas dans le cas dans les autres secteurs. Depuis le dernier contrôle de la chambre, le département a mis en place des plans pluriannuels d'investissement (PPI) pour les infrastructures routières, le patrimoine bâti du département ainsi que pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Il serait souhaitable que le département poursuive les efforts déjà accomplis en matière de programmation de ses dépenses d'investissement et élabore des PPI dans les secteurs qui ne sont pas encore couverts. Tous les PPI sectoriels gagneraient à être agrégés en un PPI global afin d'améliorer la prospective financière et mieux informer l'assemblée délibérante.

En ce qui concerne la fonction achat, la chambre avait recommandé au département de formaliser de manière précise les procédures d'achat, de mettre en place un contrôle du respect de ces procédures et de renforcer la centralisation des achats. La chambre note que, depuis son dernier contrôle, le département s'est doté d'un guide des procédures d'achat. Par ailleurs, les services du département réalisent régulièrement un audit visant à vérifier, par sondages, la stricte application du règlement départemental de la commande publique. Enfin, le département a davantage centralisé la fonction achat. Près de soixante-dix agents du département interviennent toutefois encore aujourd'hui dans la fonction achat car ils bénéficient d'une délégation de signature en la matière. La chambre ne peut qu'inviter le département à renforcer la centralisation de la fonction achat en réduisant le nombre de personnes autorisées à signer des marchés ou des bons de commande.

3. LES RESSOURCES HUMAINES DE LA COLLECTIVITE

L'effectif permanent du département a augmenté de 5 % entre 2010 et 2014 : il est passé de 2 069 agents en 2010 à 2 185 agents en 2014. La CRC note qu'en 2013 le département a décidé de stabiliser ses effectifs. Pour expliquer l'augmentation des effectifs de la collectivité, l'ordonnateur actuel a souligné, dans sa réponse aux observations provisoires, que 14 emplois ont été pourvus à la suite de transferts de compétences de la part de l'Etat. Par ailleurs, le département a procédé au recrutement de travailleurs en situation de handicap. Le taux d'emploi de personnes en situation de handicap est désormais supérieur au minimum légal, ce qui permet au département de ne plus verser de contribution au fonds pour l'insertion de personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Ces précisions figurent également dans la réponse de l'ancien ordonnateur, qui ajoute que le département a conduit une politique de résorption des emplois précaires. Cette dernière n'influe toutefois pas sur le volume total des effectifs permanents, mais la chambre relève qu'il y a eu effectivement une baisse notable du nombre des agents non titulaires : ils représentent, en 2014, 7,2 % de l'effectif permanent contre 13,3 % en 2010. Par ailleurs, le département compte davantage d'agents de catégorie A et B que la moyenne des départements (16,8 % d'agents de catégorie A en 2011 et 17,7 % en 2014 contre 15,7 % au niveau national en 2011 ; 30,2 % d'agents de catégorie B en 2011 et 29 % en 2014).

contre 27,5 % au niveau national en 2011¹). Le nombre d'agents permanents de la filière administrative a augmenté de près de 9 % entre 2010 et 2012, avant de baisser à compter de 2013. En 2014, la filière administrative représente 29,7 % des effectifs permanents de la collectivité contre 30,3 % en 2010. Le nombre des agents de la filière technique a progressé de 5,9 % entre 2010 et 2014 et celui de la filière sociale de 9,6 %. Ces deux filières représentent respectivement 46,5 % et 14,1 % des effectifs permanents du département en 2014.

Une politique de recrutement, formalisée par une charte et un règlement, a été élaborée par le département en 2013, en concertation avec les représentants du personnel. La "charte du recrutement et de la mobilité" énonce six principes : faire de l'agent un acteur de sa mobilité ; viser l'adéquation entre le profil du candidat et le poste ; accompagner les agents et valoriser leur projet de mobilité ; garantir la priorité à la mobilité interne pour les postes de catégories B et C ; déprécariser les agents non titulaires travaillant au sein de la collectivité ; renforcer la lisibilité et la transparence de la politique mise en œuvre dans ce domaine. Un "règlement du recrutement et de la mobilité" décrit de manière précise les procédures de recrutement et de mobilité interne. Afin de maîtriser l'évolution de la masse salariale, la politique du département est de privilégier la mobilité interne avant tout recrutement externe : les postes vacants de catégories B et C sont ouverts prioritairement aux agents départementaux ; il en est de même pour les postes de catégorie A. Toute demande de recrutement externe formulée par les directions de l'administration départementale est examinée par la direction des ressources humaines (DRH), les directions transmettant à la DRH la liste des postes vacants qu'elles souhaiteraient ouvrir au recrutement. La directrice générale en charge des ressources humaines, accompagnée le cas échéant d'un représentant du pôle expertise conseil et évaluation, procède alors à des entretiens individuels avec le directeur général adjoint dont dépend le poste, afin d'analyser la pertinence du recrutement. Une grille d'analyse a été établie. Elle repose sur les questions suivantes : Existe-il un poste similaire au sein de l'équipe ? Des missions similaires sont-elles réalisées au sein de l'équipe ou au sein de la Direction ? Ces missions requièrent-elles des compétences spécifiques ? Des agents de l'équipe ont-ils des compétences similaires ? Y-a-t-il une possibilité de redéployer les missions au sein de l'équipe ou au sein de la Direction ? Les propositions sont ensuite examinées pour arbitrage par le "Comité stratégique RH" qui est composé de la directrice générale en charge des ressources humaines et de son adjoint, du directeur général des services et de son adjoint, du collaborateur de cabinet en charge de ce domaine, de l' élu en charge du personnel et de l' élu en charge du budget.

Interrogé sur le taux de remplacement des départs à la retraite, le département a fait la réponse suivante : "*Il n'a pas évolué pendant la période 2010-2014. Il est resté stable à savoir que chaque départ est remplacé*".

Dans son rapport d'observations provisoires, la CRC avait relevé, à partir des éléments fournis par le département lui-même, que le temps de travail annuel au sein de la collectivité était de 1592 heures alors que la durée légale est de 1607 heures. En réponse, les deux ordonnateurs ont transmis un tableau chiffré différent de celui adressé à la chambre lors de l'instruction. Selon ces nouvelles données, la durée annuelle de travail serait, au sein de la collectivité, de 1606,88 heures pour une durée légale de 1607 heures. Devant cette discordance entre deux documents adressés par le département sur le respect de la durée légale du temps de travail, la CRC a jugé utile de vérifier la fiabilité des données transmises par la collectivité, afin de savoir si cette dernière est réellement capable de connaître le temps de travail de ses agents. Or, elle aboutit à un constat très différent (cf tableau en annexe). En effet, l'ancien ordonnateur précise dans sa réponse que la durée hebdomadaire du travail des agents du conseil départemental est de 39 heures. La durée moyenne quotidienne du travail ne peut donc pas être de 8 heures, comme indiqué dans le tableau transmis par les deux ordonnateurs, en réponse aux observations provisoires, mais de 7,8 heures pour cinq jours de travail par semaine. Sur cette dernière base, la durée annuelle moyenne annuelle des agents du département s'élève à 1567 heures (7,8 heures x 200,8 jours de travail après déduction des jours fériés et des congés accordés par

¹ Source : synthèse nationale des rapports au CTP au 31 décembre 2011 réalisée en juin 2014 par le CNFPT et la DGCL et bilans sociaux du département des Pyrénées-Atlantiques.

la collectivité), soit une différence de 40,29 heures par rapport à la durée légale. Le non respect de la durée légale du travail génère de ce fait un coût annuel pour la collectivité de près de 2,7 millions d'euros, soit l'équivalent d'environ 95 agents et de 2,7 % de la masse salariale

L'organisation et le suivi des comptes épargne temps (CET) ont fait l'objet d'une délibération et d'un règlement intérieur en date du 19 novembre 2010. Au 31 décembre 2014, le nombre de comptes épargne temps ouverts était de 865 et le nombre de jours de congés placés sur ses comptes s'élevait à plus de 15 000. Le nombre de CET a doublé depuis 2010 et le nombre de jours déposés a été multiplié par 4,5. Certes, le département n'a pas prévu d'indemniser les jours épargnés mais il n'en demeure pas moins que les CET peuvent constituer une charge potentielle pour laquelle il conviendrait de provisionner. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que, lorsque les agents disposant de jours épargnés quittent la collectivité, ils ne sont remplacés qu'à compter de leur départ administratif. La CRC en prend note et estime que, dans ces conditions, un provisionnement n'est pas nécessaire.

Le taux global d'absentéisme (rapport entre le nombre de jours d'absence et le nombre de jours théoriques de travail) n'a pas progressé durant la période sous revue. Il est inférieur à celui habituellement constaté dans les collectivités locales : il s'établit en effet, pour 2011, à 7,7 % contre 9,1 % en moyenne au niveau national². Le taux d'absentéisme est toutefois nettement moins élevé dans le secteur privé (3,8 % en 2011)³. Le coût de l'absentéisme pour le département est, en 2014, de près de 3 M€, soit 3 % de la masse salariale. La chambre note que l'absentéisme concerne plus particulièrement les agents de catégories C : en 2014, 65 % des jours d'absence pour maladie ordinaire ont été comptabilisés pour ces agents alors qu'ils ne représentent que 52 % des effectifs. En 2014, plus de 28 % des absences pour maladie ordinaire concernent les collèges. Interrogé sur la mise en place d'un tableau de bord de l'absentéisme par collège, le département a simplement indiqué que *"les agents en charge des remplacements dans les collèges n'ont pas détecté de fortes disparités entre les collèges"*. Mais aucune donnée chiffrée ne vient étayer cette assertion et il est bien connu que la politique conduite par un chef d'établissement et ses services est susceptible d'influer sur l'absentéisme du personnel. Il serait donc utile que le département mette en place un suivi plus fin de l'absentéisme des personnels techniques des collèges. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a produit un tableau indiquant les taux d'absentéisme selon les différents collèges. Si, comme le souligne le département, l'absence d'un seul agent peut faire augmenter très sensiblement le taux d'absentéisme dans des collèges dotés de faibles effectifs, il n'en demeure pas moins que le document transmis à la chambre montre l'existence de fortes disparités entre les établissements, qui mériteraient une réflexion plus approfondie.

La chambre régionale des comptes note que le département a entamé, en 2013, un processus d'élaboration d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) qui doit se dérouler en quatre étapes :

- un état des lieux pour mieux connaître les métiers exercés et les ressources humaines disponibles ;
- la situation projetée du service public départemental au regard des évolutions techniques, des compétences, des choix de politiques publiques et des contraintes budgétaires grâce à la définition de chantiers à ouvrir ;
- la mesure des écarts entre les moyens existants et les besoins à couvrir ;
- la définition d'un plan d'action pour réduire ces écarts.

² Source : étude réalisée en novembre 2013 par la société d'assurances SOFCAP

³ Source : baromètre de l'absentéisme réalisé par Alma consulting group

La première étape de la mise en place d'une GPEEC a été terminée en 2014 : 200 agents ainsi que les représentants du personnel et des directions ont contribué à la définition de 65 fiches métiers organisées en 8 familles professionnelles. La deuxième étape a été initiée en février 2015 et 30 fiches chantiers ont été définies.

En ce qui concerne la gestion des carrières, la chambre note que le département a fixé, en 2012, des ratios d'avancement de grade en fonction des objectifs suivants : *"favoriser les avancements de grade de la catégorie C (ratios 100 %) ; prioriser la voie de l'examen professionnel en catégories A et B en lien avec une politique active d'incitation à la préparation d'examen ; maintenir en catégorie A et B (25 %) un ratio en cohérence avec une volonté de prendre en compte l'allongement des carrières, la maîtrise du GVT, et l'adéquation du grade et de l'emploi (notamment en catégorie A)".* Quant aux avancements d'échelon, ils se font quasi systématiquement à l'ancienneté minimale. Or, l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction en vigueur au cours de la période contrôlée, précisait : *"L'avancement d'échelon (...) est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Il se traduit par une augmentation de traitement. (...) L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est de droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie".* Il ressort du texte de la loi que l'avancement à l'ancienneté minimale ne saurait être la règle car la valeur professionnelle des agents doit être prise en compte lors de l'examen de chaque situation individuelle, ainsi que le rappelle la jurisprudence du conseil d'Etat (CE, 15 janvier 1992, syndicat CGT-FO, CE, 31 juillet 1992, commune de Saint-Gratien). En outre, prendre en considération la valeur des agents est un outil de bonne gestion des ressources humaines. Comme l'avancement à la durée minimale accélère le déroulement de la carrière des agents, il représente un coût pour la collectivité concernée. Cette charge supplémentaire doit s'apprécier sur la durée de la carrière des agents. Si l'on applique cette méthode de calcul, il apparaît que la politique d'avancement très rapide des agents pratiquée par le département représente un surcoût moyen annuel de près d'1 M€, soit 1 % de sa masse salariale. Ce surcoût se décompose ainsi selon les catégories à laquelle appartiennent les agents : catégorie A : 426 000 € (426 K€) ; catégorie B : 345 K€ ; catégorie C : 198 K€. Les services du département, lors du contrôle, ont estimé que le coût de la politique d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale ne pouvait s'apprécier que sur une seule année et l'ont évalué pour 2016 à 350 K€.

Un nouveau régime indemnitaire a été mis en place à compter de juillet 2012. Le surcoût annuel lié à ce nouveau régime est d'environ 1,6 M€. Pour les agents de catégorie A, le régime indemnitaire comprend une part variable versée en fonction de la performance et des résultats, évalués à l'occasion de l'entretien professionnel. Les quatre critères retenus sont les suivants : l'efficacité dans l'emploi et la réalisation des objectifs ; les compétences professionnelles et techniques ; les qualités relationnelles ; la capacité d'encadrement, le cas échéant. Selon les données fournies par le département, la part variable peut atteindre, au maximum, pour un attaché, 7,45 % du régime indemnitaire total.

Les dépenses d'action sociale en faveur du personnel du département, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une association loi 1901 ou encore par l'octroi de chèques-déjeuner, représentent près de 2 % de la masse salariale en 2014. La CRC prend note de la volonté du département de mieux suivre la politique d'action sociale engagée par une association loi 1901. D'une part, depuis 2012, il n'y a plus qu'une association qui intervient dans ce secteur, l'amicale du personnel, car cette dernière a fusionné avec le comité d'action sociale ; d'autre part, une convention, plus précise que par le passé, a été signée en 2013 avec l'amicale du personnel. L'article 1 de la nouvelle convention stipule qu'elle a pour objet *"de définir les engagements réciproques des parties pour la réalisation d'un programme d'actions au titre de la période courant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016"*. L'article 2 liste les domaines et les modalités d'intervention de l'amicale en matière d'action sociale. Il est en particulier précisé que *"le département a fait le choix de déléguer une partie de la gestion de l'action sociale à l'amicale du personnel et de conserver une autre partie en régie, gérée par la direction générale en charge des ressources humaines"* et qu'*"il va de soi que l'ensemble des actions sociales menées doivent être cohérentes et complémentaires et répondre à l'intérêt général dans le respect du cadre législatif"*. La convention signée en 2013 indique également les modalités de

calcul de la subvention versée par le département : nombre d'agents multiplié par un forfait individuel fixé à 187 € par agent. L'amicale du personnel a reçu en 2014 une subvention qui s'est élevée à 570 K€. Nonobstant les progrès accomplis dans le contrôle de l'action sociale gérée par cette association, la chambre estime que l'information de l'assemblée délibérante n'est pas encore suffisante. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, qui a complété l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, a ainsi défini l'action sociale : *" l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale "*. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale un article 88-1 qui précise que *"l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre"*. Il appartient donc au conseil départemental de déterminer le type des actions, le montant des dépenses engagées et les modalités de mise en œuvre des prestations d'action sociale offertes par l'amicale du personnel. Par ailleurs, la chambre note que l'amicale du personnel bénéficie de 3 agents mis à disposition par le département. Elle rappelle que, selon le décret du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales, la mise à disposition d'agents n'est possible que pour l'exercice des seules missions de service public, qui doivent être précisées par la convention signée avec l'organisme bénéficiaire, et approuvée par l'assemblée délibérante. Dans sa réponse, le département se contente d'indiquer que l'information de l'assemblée délibérante sur l'action sociale en direction des personnels est réalisée à travers la publication des documents comptables de l'amicale du personnel en annexe du compte administratif. Mais le droit en vigueur exige une information particulière de l'assemblée délibérante sur l'action sociale conduite en faveur des personnels du département, comme la chambre régionale des comptes le précise dans son rapport.

Enfin, en ce qui concerne l'évolution de la masse salariale, la chambre régionale des comptes note que sa progression est largement due aux mesures prises par le département, selon les données qu'il a lui même transmises à la chambre lors de l'instruction : en 2011, l'accroissement de la masse salariale a été de 3,71 %, dont 0,27 % au titre de l'impact de mesures ne relevant pas du département; en 2012, la progression de la masse salariale est de 3,93 %, dont 0,75 % au titre des conséquences de décisions externes au département ; en 2013, l'augmentation de la masse salariale est de 4,04 %, dont 1,11 % au titre de l'impact de mesures ne relevant pas du département ; en 2014, la croissance de la masse salariale est de 3,54 %, dont 1,31 % au titre de décisions externes au département.

4. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE

La chambre régionale des comptes relève d'abord que, dans la réponse du département, il est indiqué que *"l'exécutif départemental partage le diagnostic de la chambre et a souhaité l'inscrire à la fois dans la durée et en terme de projet politique"*

4.1. EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DURANT LES ANNEES 2009 A 2014

Sur le plan méthodologique, l'analyse de la CRC a porté sur le seul budget principal. En effet, le département n'a que deux budgets annexes, celui du centre départemental de l'enfance et celui des stations d'altitude, dont les dépenses ont un poids négligeable par rapport au volume des dépenses du budget principal. Par ailleurs,

l'encours de la dette du budget annexe des stations d'altitude ne représente que 4,5 % de l'encours total de la dette du département.

En ce qui concerne l'évolution de l'épargne dégagée par la collectivité, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a baissé, plus particulièrement à compter de 2012, en raison d'une progression plus rapide des charges de gestion (4,5 % en moyenne annuelle) que des produits de gestion (2,8 % en moyenne annuelle) : 109 M€ en 2009 ; 120 M€ en 2010 ; 129 M€ en 2011 ; 105 M€ en 2012 ; 89 M€ en 2013 et enfin 80 M€ en 2014. La CAF brute ne représente plus que 12 % des produits de gestion en 2014 contre 19 % en 2009. Conséquence de cette baisse de l'épargne brute, la CAF nette, c'est-à-dire l'épargne disponible après le remboursement du capital des emprunts, a, elle aussi, diminué au cours de la période : 93 M€ en 2009 ; 105 M€ en 2010 ; 115 M€ en 2011 ; 90 M€ en 2012 ; 71 M€ en 2013 et 58 M€ en 2014. Certes, le département dispose encore d'une capacité d'autofinancement dont le volume est supérieur à l'épargne moyenne dégagée par les départements de la même strate démographique, mais il convient d'arrêter le processus d'érosion de l'épargne entamée depuis quelques années avant qu'il ne porte gravement atteinte aux équilibres financiers de la collectivité. Dans sa réponse, l'ancien ordonnateur tient à préciser que, dans sa présentation du budget 2015 aux élus du département, il avait mis l'accent sur la situation financière tendue de la collectivité et sur la nécessité de "réponses fortes" pour y faire face.

Le département des Pyrénées-Atlantiques, comme les autres départements, a été confronté à la forte dynamique des dépenses sociales. Deux postes de dépenses -les charges d'intervention, qui regroupent une large part des dépenses sociales, et les charges de personnel- représentent à eux seuls plus des deux tiers des charges courantes de fonctionnement. Les charges d'intervention (aides directes et indirectes à la personne) ont progressé de 51 % entre 2009 et 2014 contre 19 % pour les charges de personnel. Le nombre de bénéficiaires des diverses allocations versées par le département a fortement augmenté : 26 % pour le revenu de solidarité active (RSA) ; 15 % pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ; 115 % pour la prestation de compensation du handicap (PCH). En 2014, les charges induites par ces trois allocations individuelles de solidarité s'élèvent respectivement à 70,4 M€ pour le RSA, 63 M€ pour l'APA et 20,1 M€ pour la PCH, soit un total de près de 150 M€.

En ce qui concerne les recettes de fonctionnement, leur structure n'a pas évolué au cours de la période et elle est comparable à celle des autres départements. Les grands types de recettes se répartissent ainsi en 2014 : ressources fiscales : 63 % du total des recettes ; dotations versées par l'Etat : 30,5 % ; autres recettes : 6,5 %. Si la fiscalité représente aujourd'hui une part importante des recettes des départements, la particularité de ce niveau de collectivités territoriales est d'avoir une faible marge de manœuvre pour actionner le levier fiscal. En effet, depuis la réforme fiscale entrée en vigueur en 2011, les départements ne disposent plus que du pouvoir de modifier la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le département des Pyrénées-Atlantiques a décidé en 2011 d'adopter le taux de référence de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), sans ajouter de pression fiscale supplémentaire sur les ménages. Le taux de la TFPB est resté inchangé depuis 2011. Il est sensiblement inférieur à la moyenne des taux d'imposition dans les départements de la même strate : 13,5 % en 2014 contre 18,3 % au niveau de la strate. Il est vrai que le département des Pyrénées-Atlantiques a la chance de pouvoir bénéficier de ressources fiscales importantes liées au dynamisme du marché immobilier sur son territoire, en particulier sur le littoral. Il fait partie des 16 départements contributeurs nets au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), créé pour atténuer les inégalités de richesses fiscales entre les départements. Dans sa réponse, l'ancien ordonnateur précise ainsi qu'il a préféré accentuer le rendement des droits de mutation à titre onéreux plutôt qu'augmenter le taux de la taxe pesant sur le foncier bâti.

Sur le plan des dépenses d'investissement, la situation du département des Pyrénées-Atlantiques est doublement atypique par rapport à la tendance constatée au niveau national⁴. D'une part, il n'a pas réduit

⁴ Source : étude de l'Assemblée des départements de France "Regard financier sur les départements" (avril 2015)

fortement ses dépenses d'équipement au cours de la période. Elles ont ainsi évolué : 173 M€ en 2009 ; 169 M€ en 2010 ; 158 M€ en 2011 ; 188 M€ en 2012 ; 160 M€ en 2013 ; 144 M€ en 2014. Après avoir atteint un pic en 2012, les dépenses d'équipement ont certes diminué en 2013 et 2014 mais cette baisse du volume des dépenses d'équipement (- 17 % entre 2014 et 2009) n'est pas considérable si on la compare à celle constatée au niveau national⁵. La deuxième spécificité du département est le poids des subventions d'équipement dans les dépenses totales d'équipement : elles sont en effet supérieures en 2014 aux dépenses d'équipement directes du département (53 % contre 47 %) alors qu'au niveau national, la répartition, en 2014, est de l'ordre de 40 % pour les subventions d'équipement contre 60 % pour les dépenses d'équipement directes⁶. Si, en 2014, les dépenses d'équipement directes du département sont devenues proches de la moyenne de la strate en raison de leur baisse depuis quelques années, les subventions d'équipement, elles, restent largement supérieures à celles des départements comparables⁷. L'ancien ordonnateur explicite, dans sa réponse, les axes de la politique d'investissement du département entre 2011 et 2014 : volonté de soutenir l'activité économique grâce à l'effet multiplicateur de l'investissement public ; mise en place de contrats territoriaux pour encadrer les aides à l'investissement du département ; nécessité de faire face aux conséquences de deux inondations majeures survenues en 2013 et 2014.

Enfin, pour ce qui est de l'endettement, l'encours de la dette du département a plus que doublé entre 2009 et 2014 : il est passé de 165 M€ à 353 M€. Le recours accru à l'emprunt a été la conséquence de la baisse de l'épargne disponible pour le financement des investissements et du maintien d'un niveau relativement élevé de dépenses d'équipement. Alors que le département des Pyrénées-Atlantiques était très peu endetté au regard des autres départements de la strate (258 € par habitant contre 451 €), l'encours de sa dette est, en 2014, légèrement supérieur à celui des départements analogues⁸. Mais, pour l'instant, cet endettement accru ne fait peser aucun risque financier à la structure : la capacité de désendettement, qui rapporte l'encours de la dette à l'épargne (CAF) brute du département, n'est en effet que de 4,4 années. La chambre observe d'importantes variations du fonds de roulement net global en fin d'exercice, dont le niveau est parfois élevé. Il atteint par exemple 32 M€ au 31 décembre 2011 (soit 23 jours de charges courantes) ou 50 M€ au 31 décembre 2014 (soit 31 jours de charges courantes). Cela résulte du fait que le département a augmenté son endettement au-delà de ses besoins réels de financement. Or, une mobilisation trop précoce de l'emprunt génère des surcoûts financiers qui pourraient être évités.

4.2. PERSPECTIVES FINANCIERES : ANNEES 2015 ET SUIVANTES

La chambre s'est d'abord attachée à évaluer les risques financiers pouvant peser sur le département et à vérifier leur correct provisionnement. A cet égard, la chambre note que, par convention signée avec Réseau Ferré de France (RFF), approuvée par délibération en date du 28 avril 2011, le département s'est engagé à participer au financement du tronçon Tours-Bordeaux de la Ligne à Grande Vitesse (LGV). Le département a toutefois obtenu qu'une retenue de 30 % sur les sommes dues au titre du tronçon Tours-Bordeaux soit opérée dans l'hypothèse de la non réalisation du projet de LGV Bordeaux-Espagne. Par décision unilatérale de son assemblée délibérante en date du 27 septembre 2013, le département a décidé de suspendre sa participation au financement des travaux en cours *"compte tenu du désengagement de l'Etat et de RFF à réaliser la tranche Bordeaux-Espagne dans les délais initialement prévus par le projet de Ligne à Grande Vitesse Sud Europe Atlantique"*. Cette suspension unilatérale d'une convention conclue entre deux parties fait courir un risque juridique à la collectivité dans la mesure où RFF pourrait mettre en demeure le département de régler les sommes dues. Le total des engagements du département au titre de la convention signée entre le département et RFF s'élève à près de 101 M€. Le département a déjà versé à RFF près de 31 M€. Il lui reste

⁵ baisse de 30 % des dépenses d'équipement des départements entre 2007 et 2014 selon l'étude précitée

⁶ Source : étude de l'Assemblée des départements de France "Regard financier sur les départements" (avril 2015)

⁷ Source : comptable de la collectivité à partir des données fournies par la direction générale des Finances publiques (DGFIP)

⁸ Source : comptable de la collectivité à partir des données fournies par la direction générale des Finances publiques (DGFIP)

donc 70 M€ à payer à RFF. Si la LGV Bordeaux-Espagne n'est pas réalisée, le département pourra à bon droit refuser de verser 30 % de cette somme, soit 30,3 M€. Mais il devra quand même déboursier près de 40 M€. La CRC note que le montant des provisions constituées par le département au titre de la LGV s'élèvent, à la fin de l'année 2014, à 17,5 M€ et qu'aucun provisionnement supplémentaire n'a été effectué en 2015. La chambre régionale des comptes ne peut que recommander au département, en application du principe comptable de prudence rappelé par l'instruction budgétaire et comptable M 52, de continuer à provisionner pour faire face à ce risque potentiel. En réponse, l'ancien ordonnateur fait remarquer que le département des Pyrénées-Atlantiques est le seul de tous les acteurs concernés à avoir provisionné les sommes restant dues au titre de la construction de la LGV entre Tours et Bordeaux.

Dans son rapport d'observations provisoires, la CRC avait donné un premier aperçu de la situation financière 2015 en s'appuyant sur les données fournies aux élus du conseil départemental dans le rapport sur les orientations budgétaires pour l'année 2016, présenté lors de la session des 17 et 18 décembre 2015. Elle constate que, selon les données produites au compte de gestion pour l'année 2015, la diminution de l'épargne se poursuit en 2015, même si la tendance à la baisse a été infléchi : l'épargne (CAF) brute s'élève en effet à 66,05 M€ en 2015 contre 80,20 M€ en 2014 et l'épargne (CAF) nette à 40,20 M€ contre 58,37 M€ en 2014. L'endettement du département augmente car sa capacité de désendettement passe de 4,4 à 5,4 années. La chambre note cependant que les orientations budgétaires 2016 montrent la volonté du département d'enrayer le processus d'érosion de l'épargne.

Il est essentiel que les élus locaux puissent avoir un minimum de visibilité financière à moyen terme pour définir leurs politiques. C'est pour cette raison que l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction en vigueur lors de la période contrôlée, prévoit que, dans un délai de 2 mois précédant l'examen du budget, un débat ait lieu sur les engagements pluriannuels envisagés. Il est aujourd'hui courant dans les collectivités que des tableaux, montrant l'évolution des grands équilibres financiers au cours des quatre ou cinq prochaines années en fonction d'un certain nombre d'hypothèses, soient fournis aux élus. Or, la chambre a noté que cela n'était pas le cas dans le département des Pyrénées-Atlantiques durant la période contrôlée. Elle rappelle donc au département les obligations juridiques en la matière, qui ont d'ailleurs été renforcées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi "NOTRe". Cette dernière précise que le conseil départemental doit être informé, en plus des engagements pluriannuels envisagés, de la structure et de l'évolution des dépenses, notamment de personnel. Enfin, la prospective financière est aujourd'hui plus que jamais nécessaire pour apprécier les conséquences de la baisse programmée des dotations de l'Etat. En réponse, le département indique que document support pour le débat des orientations budgétaires comprend la situation des autorisations de programme et d'engagements (AP/AE). Il ajoute par ailleurs que "la recomposition des acteurs et des compétences, en cours, ne permettent sans doute pas d'aller plus loin". La chambre régionale des comptes estime insuffisante une telle réponse de la part d'une collectivité dont les dépenses s'élèvent à plus de 700 M€ et qui dispose d'un personnel hautement qualifié. Si tant est que la situation des AP/AE soit régulièrement tenue à jour, ce qui n'est pas toujours le cas dans les collectivités territoriales, elle ne remplace pas une vision prospective des grands équilibres financiers, en particulier pour ce qui concerne l'épargne. Par ailleurs, même s'il peut effectivement exister des incertitudes quant à l'environnement juridique des collectivités territoriales, celles-ci n'empêchent pas totalement tout exercice de prospective.

La chambre note que le nouvel exécutif départemental, élu en avril 2015, a souhaité disposer d'une vision à moyen terme de l'évolution des finances départementales. Il a fait appel à un audit externe, dont le rapport, qui concerne la période 2014-2021, a été présenté aux élus en septembre 2015. Le premier des deux scénarii proposés, dit "au fil de l'eau", sans économies dans les dépenses de fonctionnement et avec un maintien des dépenses d'investissement au niveau atteint en 2014 (soit 144 M€), montre une dégradation rapide des équilibres financiers : l'épargne nette serait négative de près de 19 M€ en 2017 et de 62 M€ en 2021 et l'encours de la dette serait quasiment multiplié par 3 entre 2014 et 2021. Le résultat de clôture deviendrait négatif dès 2018 et s'élèverait à - 33 M€ en 2021. Selon le second scénario proposé, si le département parvient à réduire ses dépenses de fonctionnement, il peut maintenir un niveau d'investissement de près de

110 M€ et stabiliser son endettement. Mais cela suppose un effort important d'économies à réaliser par rapport au niveau des dépenses atteint en 2014 : 58 M€ en 2017 ; puis environ 65 M€ en moyenne entre 2018 et 2021. La volonté du département de renforcer une démarche prospective transparaît également dans son intention de se doter au cours de l'année 2016 d'un "Projet départemental". Il a été ainsi présenté aux élus lors de la session des 17 et 18 décembre 2015 : *"Le Projet départemental en cours d'élaboration traduira les priorités et les adaptations à un nouveau contexte issu de la loi NOTRe, des évolutions de la gouvernance territoriale et de l'évolution de nos ressources. (...) Elaborer un nouveau modèle départemental paraît aujourd'hui une nécessité, une nécessité qui répond à un changement majeur de l'environnement et du contexte dans lequel intervient le département : nouvelle répartition des compétences, nouvelle carte territoriale des collectivités territoriales et contexte financier durablement contraint"*. Dans sa réponse, le département précise qu'une présentation détaillée du "nouveau modèle départemental" sera faite lors du débat sur les orientations budgétaires 2017. Par ailleurs, le département s'engage à rechercher des économies dans les dépenses de fonctionnement, ce dont la chambre régionale des comptes prend note.

Afin de préserver ses équilibres financiers menacés par la réduction des dotations de l'Etat et la dynamique des dépenses sociales, un département peut agir sur ses recettes et/ou ses dépenses. Le fait que le taux de la taxe foncière soit plus faible que dans les départements de la strate ne saurait aucunement autoriser le département à accroître d'une manière immodérée la pression fiscale qui pèse sur les ménages. La chambre estime que, pour restaurer sa capacité d'épargne, le département doit avant tout agir sur ses dépenses. Comme le souligne la cour des comptes dans son dernier rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2015, les départements doivent aujourd'hui réaliser "d'importants efforts d'économies". La chambre prend note que le nouvel exécutif départemental a résolument décidé de s'inscrire dans cette voie. Le nombre des vice-présidents du département a été symboliquement réduit de 15 à 4. Ils sont chacun en charge des secteurs suivants : finances, ressources et politiques contractuelles ; solidarités et insertion ; éducation, vie citoyenne et cultures ; développements économique et territorial. Par ailleurs, selon le rapport sur les orientations budgétaires, le budget 2016 prévoira une baisse des dépenses de fonctionnement. Pour acter de manière forte l'engagement du département de réduire ses dépenses, il pourrait être utile d'assortir le Projet départemental d'un volet pluriannuel d'économies à réaliser dans les dépenses de fonctionnement, avec la fixation d'objectifs annuels chiffrés.

Il n'appartient pas à la chambre d'indiquer de manière précise le volume des économies potentiellement réalisables mais elle peut néanmoins donner quelques ordres de grandeur. Par exemple, près de 10 % des agents du département vont partir à la retraite au cours des prochaines années. Il n'est certes pas envisageable qu'aucun de ces agents ne soit remplacé, mais si tel était le cas, cela représenterait une économie annuelle de près de 8 M€. Par ailleurs, si les dépenses de fonctionnement par habitant du département des Pyrénées-Atlantiques étaient d'un montant analogue à la moyenne constatée dans les départements comparables⁹, elles seraient inférieures de près de 40 M€ à leur niveau actuel.

Parmi les gisements d'économies potentielles figure le développement de la mutualisation. Le rapport sur les orientations budgétaires 2016 du département note fort justement que *"les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les finances publiques nécessitent d'imaginer des mutualisations de moyens et d'actions"*. Le code général des collectivités territoriales consacre une partie entière à "la coopération locale". L'intercommunalité ne constitue que l'un des volets de cette coopération locale. Le législateur a également souhaité que se nouent des liens entre les départements eux-mêmes, ainsi qu'entre les départements et les régions, par exemple pour exercer en commun une compétence ou pour créer un service unifié fonctionnel. La mutualisation a aujourd'hui vocation à s'étendre à deux niveaux : d'une part entre les communes elles même, et entre celles-ci et les organismes intercommunaux ; d'autre part entre les départements et entre ceux-ci et les régions. Cela

⁹ Charges de fonctionnement réelles de 889 € par habitant pour le département des Pyrénées-Atlantiques contre 832 € pour les départements de la strate (source : comptable de la collectivité à partir des données fournies par la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

n'empêche évidemment pas un département de développer également les actions de mutualisation avec des établissements publics, des communes ou encore des intercommunalités. A cet égard, la chambre note que le projet de redécoupage de la carte intercommunale dans le département des Pyrénées-Atlantiques prévoit une réduction très importante du nombre des établissements publics intercommunaux (EPCI). Cela ne pourra que faciliter le développement de la mutualisation avec des organismes de coopération intercommunale qui seront moins nombreux et de plus grande taille.

Le rapport sur les orientations budgétaires 2016 compare ainsi, à partir des données fournies par le comptable, les dépenses de fonctionnement en 2014 du département des Pyrénées-Atlantiques avec celles des autres départements de la strate : *"Le niveau des dépenses de fonctionnement s'élève à 912 € pour les Pyrénées-Atlantiques contre 854 € pour la moyenne de la strate. Ainsi, sont sensiblement inférieures à la moyenne nationale les charges de personnel (159 € contre 172 €) et les charges à caractère général (83 € contre 89 €). Néanmoins, les dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie (100 € dans les Pyrénées-Atlantiques au lieu de 90 €), au SDIS (45 € contre 39 €), aux dotations de fonctionnement des collèges (19 € contre 17 €), aux frais de séjour et d'hébergement (219 € contre 177 €) et aux subventions de fonctionnement versées (57 € contre 34 €) sont plus importantes"*. Les écarts entre les niveaux de dépenses peuvent certes être justifiés par des raisons objectives, mais ils peuvent également révéler qu'il existe des sources d'économies potentielles. En complément du niveau comparé des charges à un instant donné, il est également important de prendre en compte la progression des dépenses de fonctionnement. Or ces dernières ont eu tendance à progresser plus vite pour les Pyrénées Atlantiques que dans les départements de la même strate. La chambre ne peut donc qu'inviter le département à procéder à une analyse précise des écarts entre ses niveaux de dépenses et ceux des départements comparables et à s'inspirer des "bonnes pratiques" mises en œuvre par d'autres départements pour stabiliser, voire diminuer, leurs dépenses de fonctionnement.

Même si les dépenses de personnel du département sont inférieures au niveau moyen de la strate, elles n'en constituent pas moins, en raison de leur poids dans les charges, un domaine d'action privilégié pour agir sur les dépenses de fonctionnement. Le département a déjà décidé en 2013 de ne plus augmenter ses effectifs. S'il souhaite les réduire, il pourra utilement examiner la pertinence des leviers d'action suivants : l'utilisation optimale de la force de travail existante grâce au respect du temps de travail et à la réduction de l'absentéisme ; le développement de la mutualisation, à la fois interne et externe ; la réflexion stratégique sur les actions du département prévue par le Projet départemental ; l'intégration dans les services du département des organismes externes largement financés par le département et exerçant à son profit certaines missions, de manière à pouvoir disposer d'un pilotage global des effectifs et de la masse salariale.

ANNEXE 1 – RESSOURCES HUMAINES

Répartition des effectifs permanents au 31 décembre

T : total toutes catégories

	2010					2011					2012					2013					2014					Evolution 2010/2014				
Catégories	A	B	C	SC	T	A	B	C	SC	T	A	B	C	SC	T	A	B	C	SC	T	A	B	C	SC	T	A	B	C	SC	T
Titulaires	267	530	996		1 793	289	550	1 008		1 847	303	559	1 058		1 920	348	553	1 062		1 963	357	586	1 085		2 028	90	56	89		235
Non titulaires sur emploi permanent	60	98	113	5	276	64	103	125	5	297	68	112	101	6	287	40	73	78	6	197	42	57	52	6	157	-18	-41	-61	1	-119
Total effectif permanent	327	628	1 109	5	2 069	353	653	1 133	5	2 144	371	671	1 159	6	2 207	388	626	1 140	6	2 160	399	643	1 137	6	2 185	72	15	28	1	116
Non titulaires sur emploi non permanent dont	13	6	21	398	438	11	3	18	411	443	10	6	13	412	441	24	27	52	424	527	26	25	70	406	527	13	19	49	8	89
Emplois de direction					0					0					0					0					0					0
Collaborateurs cabinet	5				5	7				7	7				7	7				7	7				7	2				2
Collaborateur groupes élus	5	6	1		12	3	3			6	3	3			6	2	4			6	5	2			7		-4	-1		-5
Non titulaires besoins occa./saisonniers	3		7		10	1		12		13		3	9		12	15	23	20		58	14	23	27		64	11	23	20		54
Assistants familiaux				398	398				410	410				412	412				424	424				406	406				8	8
Contrats aidés (apprentis, CAF, CEA)			13		13			6		6			4		4			32		32			43		43			30		30
Autres non classable					0				1	1					0					0					0					0
Nombre total des agents	340	634	1 130	403	2 507	364	656	1 151	416	2 587	381	677	1 172	418	2 648	412	653	1 192	430	2 687	425	668	1 207	412	2 712	85	34	77	9	205

Source : département 64

Répartition des effectifs permanents au 31 décembre par filières d'emplois

Filières d'emplois	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution
Administrative	627	646	683	629	649	22
Technique	959	989	1020	1022	1016	57
Médico technique	5	5	5	11	10	5
Culturelle	35	34	38	36	39	4
Sportive	3	3	1	1	0	-3
Médico-sociale	150	149	154	147	150	0
Sociale	281	309	296	300	308	27
Police municipale	0	0	0	0	0	0
Incendie et secours	0	0	0	0	0	0
Animation	4	4	4	6	7	3
Autres cas (hors filières)	5	5	6	8	6	1
Total	2069	2144	2207	2160	2185	116

Source : département 64

Calcul du temps de travail annuel des agents départementaux

Nombre d'agents en ETP	2 095,09
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	39
Durée journalière moyenne du travail (en heures)	7,8
Nombre de jours dans l'année	365
Nombre de jours des week-ends	104
Nombre de jours fériés	7,14
Nombre de jours ouvrés annuels	253,86
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	53
Nombre de jours travaillés dans l'année	200,86
Nombre moyen d'heures effectuées dans l'année par un agent (nombre de jours travaillés x durée moyenne journalière du travail)	1566,70
Durée annuelle légale du travail (en heures)	1607
Différence par rapport à la durée légale du travail pour un agent (en heures)	40,29
Différence par rapport à la durée légale du travail pour un agent (en jours)	5,17
Différence par rapport à la durée légale du travail pour la collectivité (en nombre d'heures) (nbre ETP x différence par rapport à la durée légale pour un agent)	84 411

Décomposition du taux d'évolution de la masse salariale, charges sociales comprises

Taux d'évolution annuel d'évolution en %	2011	2012	2013	2014
Impact de la variation des effectifs (%)	2,33	2,61	0,97	1,52
GVT négatif (%)	-0,97	-0,54	-0,92	-1,18
Impact des mesures générales (%)	0,65	0,30	1,06	0,03
Impact des mesures catégorielles (%)	0,17	0,22	0,54	0,73
GVT positif (%)	1,54	1,21	1,72	1,81
Dépenses de rémunération (%)	3,72	3,81	3,37	2,91
Charges sociales (%)	-0,01	0,12	0,68	0,63
Masse salariale (%)	3,71	3,93	4,04	3,54
Dont impact des mesures ne relevant pas du département	0,27	0,75	1,11	1,31

Source : département 64

ANNEXE 2 – SITUATION FINANCIERE

Evolution de la capacité d'autofinancement (CAF) brute

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources fiscales propres	370 640 351	401 760 239	395 195 711	399 355 118	401 352 733	417 923 504
+ Fiscalité reversée	0	0	11 407 689	9 762 179	13 334 100	13 180 939
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	169 471 032	173 594 141	191 034 538	191 269 845	192 204 583	188 087 462
+ Ressources d'exploitation	35 550 671	37 235 135	39 000 674	36 849 152	41 578 594	42 755 163
+ Production immobilisée, travaux en régie	55 470	51 335	103 984	137 122	142 358	0
=Produits de gestion (A)	575 717 523	612 640 851	636 742 596	637 373 416	648 612 368	661 947 067
Charges à caractère général	48 891 193	51 120 835	50 074 185	50 752 079	53 998 167	54 892 923
+ Charges de personnel	87 158 444	92 040 508	98 657 754	102 069 058	106 326 095	108 938 225
+ Aides directes à la personne	124 858 877	135 052 708	139 833 621	146 207 975	155 193 197	164 705 170
+ Aides indirectes à la personne	109 760 591	115 947 282	119 458 054	128 529 604	135 044 742	144 018 166
+ Subventions de fonctionnement	30 411 334	33 419 087	33 985 482	38 366 484	38 003 973	37 324 133
+ Autres charges de gestion	61 465 737	61 722 673	62 501 249	60 448 160	62 891 956	65 247 360
=Charges de gestion (B)	462 546 176	489 303 093	504 510 345	526 373 359	551 458 131	575 125 978
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	113 171 347	123 337 758	132 232 252	111 000 057	97 154 237	86 821 089
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,7%</i>	<i>20,1%</i>	<i>20,8%</i>	<i>17,4%</i>	<i>15,0%</i>	<i>13,1%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-5 264 525	-4 869 167	-5 283 836	-5 996 234	-7 641 764	-7 871 481
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	889 111	1 489 717	1 792 339	-392 246	-827 298	1 254 684
=CAF brute	108 795 933	119 958 308	128 740 755	104 611 577	88 685 175	80 204 292
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,9%</i>	<i>19,6%</i>	<i>20,2%</i>	<i>16,4%</i>	<i>13,7%</i>	<i>12,1%</i>

Evolution de la capacité d'autofinancement (CAF) nette (ou épargne nette)

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	108 795 933	119 958 308	128 740 755	104 611 577	88 685 175	80 204 292
- Annuité en capital de la dette	15 608 096	14 950 414	13 958 066	14 739 841	17 759 825	21 827 201
= CAF nette ou disponible (C)	93 187 838	105 007 894	114 782 689	89 871 736	70 925 349	58 377 091

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Evolution de l'endettement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du BP au 31 décembre	164 555 875	189 605 461	201 647 395	233 107 555	296 347 729	353 327 528
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du BP)	1,5	1,6	1,6	2,2	3,3	4,4