

Réf. : JLO 264 01

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 2 juin 1999, vous avez été informé du contrôle, par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, des comptes et de la gestion du département du Tarn au titre des exercices 1994 à 1997, l'examen de la gestion ayant été étendu aux données disponibles les plus récentes. L'entretien préalable avec le rapporteur, prévu à l'article L. 241-7 du code des juridictions financières étant intervenu le 3 février 2000, la chambre a procédé, dans sa séance du 7 mars 2000, à l'examen du rapport que lui a présenté le conseiller chargé de l'instruction.

L'instruction a porté sur les domaines suivants : la situation financière, la gestion des moyens, les transports scolaires et interurbains, la politique départementale de gestion des déchets ménagers, l'action du département en matière d'insertion et le fonctionnement du laboratoire onologique départemental.

Par lettre du 7 avril 2000 je vous ai adressé les observations provisoires retenues par la chambre lors de sa séance du 7 mars 2000.

A la suite des réponses qui ont été apportées par votre lettre du 5 juin 2000, la juridiction a, dans sa séance du 19 septembre 2000, arrêté les observations définitives ci-jointes qui portent sur les thèmes suivants :

1 - l'évolution de la situation financière, 2 - les transports scolaires et interurbains, 3 - l'action du département en matière d'insertion, 4 - le laboratoire onologique départemental, 5 - la gestion du personnel départemental.

Conformément à l'article L. 241-11 du livre II du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer la présente lettre au conseil général, lors de sa plus proche réunion.

Vous voudrez bien me tenir informé des conditions de cette communication par tout moyen à votre convenance, par exemple en m'adressant copie d'un extrait du procès-verbal des débats ou du relevé des délibérations.

Je vous rappelle que ces observations sont, selon les dispositions de l'article R. 241-17 du code précité, communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception.

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

Le Président,

OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE MIDI-PYRENEES SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU DEPARTEMENT DU TARN

1 - L'évolution de la situation financière

L'analyse des principaux critères, sur la période 1994 à 1998, fait apparaître globalement une évolution favorable de la situation financière du département.

Ainsi, en section de fonctionnement, l'on constate une augmentation des dépenses de l'ordre de 12 % avec parmi elles, une progression sensible des frais de personnel (+ 25%) mais aussi une diminution significative des frais financiers, dépassant 7 %.

En dépit de leur variation, sur l'exercice 1997, les frais de personnel, représentent 15 % des dépenses de fonctionnement, soit un montant inférieur à la moyenne des départements de la même strate démographique qui est de l'ordre de 16 %. A cet égard, vous avez précisé, dans votre réponse, que l'augmentation des charges de personnel est principalement la conséquence de l'application des accords DURAFOUR et de la promotion d'agents par la résorption de l'emploi précaire.

Par ailleurs, les recettes progressent de 16 %. Ce constat résulte, notamment, d'une augmentation sensible du produit de la fiscalité directe (+ 23%) et d'une progression de 13 % des dotations de l'Etat.

La progression des bases des impôts locaux, supérieure à 10% pour la taxe d'habitation, à 12 % pour la taxe professionnelle et à 13 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, liée à une augmentation modérée et nuancée des taux de la fiscalité locale ont participé à ce redressement. Selon votre analyse, l'augmentation globale de 23 % du produit de la fiscalité locale résulte, d'une augmentation des bases de 11,6 % et des taux de 11,4 %. Les taux d'imposition votés en 1997 ont par ailleurs été reconduits sur les années 1998, 1999 et 2000.

S'agissant de la section d'investissement, on observe, à l'instar de la majorité des départements, une baisse continue des dépenses, hors remboursement de la dette, qui paraît plus sensible sur les dernières années, une chute corrélative des subventions d'équipement, ainsi qu'une baisse importante du recours à l'emprunt, de l'ordre de 30 %. Cette évolution permet au fonds de roulement, négatif en début de période, d'atteindre à la clôture de l'exercice 1998, un niveau significatif supérieur à 75 MF.

La situation observée résulte, d'après votre réponse, " d'une volonté d'ajustement des dépenses globales dans un contexte national de stagnation économique " ; elle est également la

conséquence " de la gestion des opérations d'investissement en autorisations de programmes et crédits de paiements "

La dette, de l'ordre de 3.000 F par habitant, reste cependant sensiblement supérieure à la moyenne de celle constatée pour les départements de la même strate démographique. Elle résulte, pour partie, de la participation du département à des investissements exceptionnels tels que l'école des mines, les équipements universitaires et le désenclavement routier. Bien que la dette récupérable ne pose aucun problème, la chambre a relevé qu'une avance sans intérêt, régulièrement remboursée, avait été octroyée à la FEDERTEEP (Fédération départementale pour le transport des élèves de l'enseignement public du Tarn), association chargée de la gestion des transports scolaires, alors que cet organisme bénéficie d'une trésorerie abondante et dispose d'un portefeuille de valeurs mobilières non négligeable. La chambre prend acte de votre réponse sur ce point.

La dette garantie dépasse les deux milliards de francs mais concerne, pour plus de 93 %, des emprunts contractés par des organismes spécialisés dans le logement social. A cet égard, l'information sur ces organismes, qui doit être donnée en annexe au compte administratif, est incomplète ; en effet, la majorité des bilans (27 sur 46) n'est pas certifiée contrairement aux dispositions de l'article L. 3313-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la publicité des budgets et des comptes.

2 - Les transports scolaires et interurbains

a) Les transports scolaires

Les observations définitives faisant suite au contrôle de la gestion de la FEDERTEEP, association chargée de gérer les transports scolaires du département du Tarn, vous ont été adressées par lettre du 28 juillet dernier. S'agissant du département proprement dit, la juridiction relève une insuffisance dans les modalités de mise à disposition, au profit de cette association, de personnel, de matériel et de mobilier. Elle a, de plus, souhaité apporter des précisions sur le coût de ce service.

L'article premier de la " convention de mise à disposition à titre gratuit de personnel et de locaux ", signée le 2 juin 1997 avec le président de cette association, stipule que " le département du Tarn met gracieusement à la disposition permanente de l'association une partie du personnel nécessaire à son bon fonctionnement. Les conditions de cette mise à disposition ainsi que la liste des agents concernés font l'objet d'une convention ".

Aucune convention relative au personnel n'ayant, toutefois, pu être présentée, la chambre recommande la régularisation de cette situation et suggère qu'une annexe à ce document mentionne la liste détaillée du matériel et du mobilier mis, également, à la disposition de cet organisme.

Quant au coût du transport scolaire d'un élève, il apparaît que l'information communiquée, chaque année, lors de l'assemblée générale par la FEDERTEEP est incomplète. Le dossier, remis aux participants, indique le coût unitaire des transports scolaires déterminé uniquement au regard des sommes versées, par l'association, dans l'année aux transporteurs. Le véritable coût de ce service doit inclure les frais de fonctionnement de l'association et les dépenses supportées par le conseil général (mise à disposition de personnel, de mobilier, de matériel et de locaux), même si l'on exclut les dépenses indirectes de celui-ci, comme vous le proposez. Ainsi, par exemple, la dépense, afférente à l'exercice 1997, limitée aux seules dépenses directes financées par le chapitre 968 du budget du département (45 777 000 F) doit comprendre, en outre, la contribution des communes (9 179 000 F) et la participation des familles (5 250 200 F) soit au total une somme de 60 206 000 F pour 16.488 élèves transportés, ce qui donne un coût unitaire de 3 651 F par élève. Ce coût moyen demeure supérieur à celui de 3 069 F donné à titre de comparaison en assemblée générale de la FEDERTEEP, sur la base de statistiques nationales il est vrai non détaillées.

b) L'aide aux transports interurbains

L'attention de la chambre a été appelée sur les conséquences du contrat de modernisation des transports collectifs non urbains de voyageurs passé entre le département du Tarn et l'Etat, qui a conduit ce dernier à prononcer une décision attributive de subvention le 20 octobre 1989. Le conseil général s'étant engagé dans la réalisation d'un programme d'investissement ayant pour objectif la modernisation de son réseau et l'amélioration des conditions de transport sur l'ensemble du département, l'Etat lui a, en effet, attribué une subvention de 1.897.500 F. Cette aide a été accordée en regard de l'engagement, du département, de réaliser une dépense de 15.367.000 F en vue de financer le développement du réseau de transports interurbains de voyageurs par le biais de l'intégralité du conventionnement des services.

Dans le cadre de cet engagement, le département a, notamment, acquis de 1990 à 1993, 16 autobus pour un montant global de 19.181.696 F, soit un prix moyen d'achat de l'ordre de 1,2 MF TTC, ou en chiffre arrondi 1 MF HT. Ces véhicules ont été mis à disposition d'entreprises de transports aux termes de conventions identiques, pour une période de 7 ans, moyennant une redevance annuelle de 90.000 F. La recette annuelle correspondante a bien été comptabilisée au chapitre 925 article 25-361 pour 1.440.000 F (90.000 x 16). L'article 3 de la convention offre, de plus, une possibilité de rachat du véhicule moyennant le versement, au plus tard deux mois à compter de la date d'échéance du contrat, d'une somme également fixée à 90.000 F. Sur la période vérifiée les entreprises ont rempli leurs engagements et ont acquis le véhicule mis à disposition après avoir versé, au total, en huit échéances, une somme de 720.000 F [(90.000 F x 7) + 90.000 F]. Bien que le mécanisme mis en place aboutisse à un partage de la charge des investissements entre la collectivité publique et l'entreprise de transports et participe au renforcement de la sécurité et du confort des voyageurs, le dispositif est muet quant au devenir des autobus après rachat par l'entreprise. En effet, il convient de savoir si ces véhicules, acquis

dans des conditions avantageuses, sont maintenus sur les lignes régulières, et, dans l'affirmative, pour combien de temps ; ou, dans le cas contraire, s'ils sont purement et simplement affectés, par l'entreprise, à une autre activité commerciale. Sans remettre en cause le fondement de la politique menée par le département avec le soutien de l'Etat en ce domaine, la juridiction estime nécessaire que soit portée une appréciation globale sur l'efficacité à moyen et long terme d'un tel dispositif nécessairement coûteux au regard des objectifs d'intérêt général recherchés.

Dans la réponse susvisée, du 5 juin 2000, vous écrivez : " il est exact que vu le faible pourcentage de véhicule en exploitation concerné par cette opération, l'impact sur l'âge moyen du parc d'autobus est marginal et n'élimine pas le risque de revente des véhicules en fin de location même, si, à ce jour, tous les véhicules acquis sont encore en exploitation sur les services départementaux. C'est pourquoi le nouveau dispositif de modernisation en cours de mise en place avec l'Etat imposera plus de contraintes aux exploitants et concernera une part plus importante du parc de véhicules. "

La chambre considère que le département doit effectivement se donner les moyens de contrôler l'utilisation des véhicules après leur acquisition par les transporteurs. En effet, un autobus bien entretenu présente toutes les garanties de confort et de sécurité bien au-delà des sept années d'utilisation. Une clause devrait donc être insérée dans la convention portant obligation de maintenir dans le parc des véhicules de transports interurbains départementaux tous les autobus en parfait état de marche acquis avec l'aide du département. D'autant que lesdits transporteurs, compte tenu du versement étalé sur sept années n'ont, en fait, supporté, en valeur actuelle et sur la base d'un financement à 8 %, qu'environ 55 % du coût hors taxe et non 75 % du prix d'achat comme avancé dans votre réponse, sur la base d'un calcul en francs constants.

3 - L'action du département en matière d'insertion

Dans le cadre d'une enquête menée par diverses chambres régionales des comptes en liaison avec la Cour des comptes, la juridiction s'est penchée sur les modalités pratiques de mise en place du plan départemental d'insertion ainsi que sur l'application et le suivi des décisions prises par les commissions locales d'insertion.

a) Généralités

Après avoir constaté une augmentation très importante du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (plus de 150 % entre 1990 et 1997), la juridiction relève un ralentissement de cette évolution sur les années 1998 et 1999. Toutefois, elle observe que, de 1995 à 1997, l'accroissement du nombre de bénéficiaires de cette allocation a été plus sensible dans le Tarn d'une année sur l'autre (respectivement 14 ; 14 et 8 %) que sur le reste de la France (4,7 ; 7,5 et 5,8 %). Cette situation s'explique, pour partie, par l'effondrement successif des industries du charbon à Carmaux, de la laine à Mazamet et du cuir à Graulhet. A la clôture de l'exercice 1997 ce sont près de 12.500 personnes qui sont " couvertes " par le dispositif soit environ 3,6 % de la

population départementale.

b) Au regard de l'évolution susmentionnée, il est constaté que le département n'a pas entièrement suivi certaines prescriptions, concernant l'organisation administrative, la planification et le suivi de sa politique d'insertion et qu'une meilleure connaissance des bénéficiaires du RMI (Revenu minimum d'insertion) apparaît souhaitable.

Ainsi, les quatre commissions locales d'insertion fonctionnent en l'absence de tout règlement intérieur alors que son adoption est préconisée par la circulaire n° 93-04 du 27 mars 1993, laquelle précise que ce règlement " fixe en particulier la périodicité des réunions de façon à permettre le respect des échéances fixées par la loi ". La juridiction a cependant noté que l'absence de règlement n'a pas entravé le fonctionnement desdites commissions.

De plus, alors que l'article 42-1 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 modifié par l'article 1er de la loi du 29 juillet 1992 stipule que les commissions locales d'insertion ont notamment pour mission " d'élaborer un programme local d'insertion destiné à assurer l'offre d'insertion adaptée aux bénéficiaires de revenu minimum d'insertion ", aucun document de ce type n'a pu être présenté. Toutefois, un " catalogue " des actions départementales en matière d'insertion a bien été élaboré.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 36 de la loi susvisée du 1er décembre 1988 modifiée relatives à la présentation, au conseil départemental d'insertion, par le représentant de l'Etat et le président du conseil général d'un rapport annuel, y compris financier, au plus tard quinze jours avant l'adoption du programme annuel paraissent formellement ignorées. Il est vrai, qu'à défaut d'un rapport annuel, le programme départemental d'insertion comporte de larges développements sur l'organisation et le fonctionnement du dispositif ainsi qu'un certain nombre d'appréciations critiques servant de base aux propositions et lignes directrices envisagées pour l'avenir. La chambre a, par ailleurs, pris note du nombre important de contrats d'insertion passés par les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, que vous soulignez comme la manifestation d'un bon suivi individuel des intéressés.

Enfin, il serait utile que les services départementaux établissent un document d'information sur les principales caractéristiques démographiques et en termes de formation de la population des bénéficiaires du RMI préalablement à la fixation du programme départemental d'insertion. Certes un document établi par la caisse d'allocations familiales et transmis à l'appui de votre réponse regroupe les dites informations mais rien n'indique que ce document, semble-t-il daté du 26 novembre 1997, a été communiqué à toutes les personnes qui ouvrent, dans le département, à l'insertion de cette population. De plus, s'agissant d'une population difficile à cerner et par définition fluctuante une telle information devrait être disponible, chaque année, avant la fixation des programmes locaux d'insertion. Elle paraît en toute hypothèse nécessaire à la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation des actions conduites en ce domaine.

c) L'inscription obligatoire des crédits d'insertion

S'agissant de l'inscription obligatoire aux termes de la loi, des crédits d'insertion, le département calcule correctement, au chapitre 959 " charges d'insertion des bénéficiaires du RMI " l'enveloppe fixée par la loi. Toutefois, l'analyse des comptes administratifs de 1994 à 1998 fait apparaître, à la clôture du dernier exercice, un cumul de crédits non inscrits de l'ordre de 750.000 F, montant il est vrai relatif en regard des sommes en jeu et un reste à réaliser supérieur à 5,3 MF. Cependant, si l'on ajoute à ces sommes le montant des recettes en provenance du fonds social européen qui, en application du principe de complémentarité, ne doivent pas venir en substitution des financements publics, le département du Tarn présente, au début de l'année 1999, un " arriéré " de l'ordre de 7 MF par rapport aux obligations de faire fixées par la loi du 29 juillet 1992 susmentionnée.

Toutefois, la juridiction, qui a constaté de 1994 à 1998 une augmentation très sensible de l'effort du conseil général en ce domaine, caractérisé, notamment, par le renforcement des services en personnels qualifiés susceptibles de relancer l'insertion des bénéficiaires du RMI, prend acte de la diminution sensible des restes à réaliser à la clôture de l'exercice 1999, selon votre réponse.

d) L'attribution des aides prévues par le dispositif RMI

L'attention de la chambre a porté également sur les conditions d'attribution des aides prévues par le dispositif RMI. A cet égard, l'analyse de plusieurs mandats et des pièces jointes relatifs à l'octroi d'aides sectorielles ou individuelles montre, qu'en général, les commissions locales d'insertion font une juste application des critères retenus au plan départemental d'insertion en accordant des aides homogènes dans des limites identiques. Toutefois, l'application de certaines décisions n'est pas exempte de critiques.

- Le logement très social

Le règlement particulier du logement très social, mis en place par délibération du 26 juin 1995 de la commission permanente du conseil général prévoit, en particulier, que pour chaque logement aidé (forfait de 50.000 F) une convention sera passée entre le département et l'opérateur bénéficiaire de la subvention. L'article 3 de la convention type annexée à la délibération susvisée prévoit l'indication de la famille, bénéficiaire du RMI, dont le relogement a été reconnu prioritaire par la commission du logement social. Le dernier alinéa dispose qu'à défaut de demande pour ce logement, l'organisme s'engage à reloger une famille présentant les mêmes caractéristiques dans un autre logement de son parc.

L'article 4 stipule que la subvention départementale sera versée à l'organisme (HLM, PACT (Programme d'aménagement concerté de territoires), communes et leurs groupements) en deux fractions égales, la première à la signature de la convention, (en principe 25.000 F) et le solde lors de la remise des clés au locataire prévu à l'article 3 et après envoi à la direction de la solidarité d'une copie du bail de location. L'article 5 ajoute, qu'à défaut de relogement des personnes mentionnées à l'article 3, l'organisme s'oblige à rembourser, sur simple demande du département,

la part de subvention déjà versée. Enfin, l'article 6 stipule que l'organisme s'engage en outre à réserver, pendant une période de 10 ans à compter de la date de signature du premier bail, la location de ce logement ou tout autre logement de son parc, à une population correspondant aux caractéristiques définies à l'article 3.

Concernant l'application de ces dispositions, le constat fait par la chambre montre que le mandat relatif à l'acompte est systématiquement appuyé des pièces justificatives et que son paiement n'appelle pas d'observation. Il n'en va pas de même du règlement du solde qui fait apparaître les incohérences du dispositif. En effet, les insuffisances suivantes ont été relevées :

- les coordonnées de la famille à reloger ne sont pas indiquées dans la convention,
- la substitution du logement aidé, dont les caractéristiques sont détaillées dans la convention jointe au mandat, par un autre logement n'est, le plus souvent, pas accompagnée d'une note du constructeur expliquant les motifs de cette substitution et l'équivalence entre le logement aidé et celui attribué. Le comptable public est ainsi conduit à payer le solde d'une convention relative à la construction d'un logement dans une commune alors que l'appartement décrit dans le bail concerne une autre commune,
- le bail n'est parfois pas joint au mandat et, la plupart du temps, il décrit insuffisamment le logement attribué,
- le document attestant que le preneur du logement est bénéficiaire du revenu minimum d'insertion est trop souvent absent des pièces justificatives jointes à l'appui du paiement,
- enfin, aucun dispositif ne permet au département de s'assurer du respect, par l'organisme bénéficiaire de la subvention, de l'engagement d'affecter le logement aidé pendant une dizaine d'années à une population bénéficiaire du RMI,

La chambre a noté que vos services tiendront compte à l'avenir de ces observations.

- L'aide à la formation

S'agissant de l'aide à la formation, l'attention de la juridiction a été appelée sur les conventions qui stipulent que " le paiement par le conseil général ne pourra intervenir que sur production, de la part de l'organisme d'accueil, d'un rapport d'évaluation, d'une attestation de présence de l'intéressé et d'une facture établie en double exemplaire ". En effet, il a été relevé plusieurs cas où le comptable ne disposait, au moment du paiement, que d'une facture. Il appartient aux services concernés d'exiger les documents contractuels avant d'établir toute proposition de mandatement. De plus, lorsqu'une formation est sanctionnée par un diplôme ou un document, le département devrait être systématiquement informé de la réussite ou de l'échec de la formation.

Il en va ainsi du permis de conduire, formation très demandée mais semble-t-il peu suivie dans ses résultats. Par ailleurs, l'analyse de quatre dossiers de " passage du permis de conduire " a révélé que la participation du département, au maximum égale à 8.000 F, représentait, selon le cas une aide de 52, 70 ou 90 %, ce dernier taux se retrouvant dans deux exemples, sans qu'aucun critère de modulation affiché ne puisse justifier une telle disparité.

A cet égard, vous précisez que " le montant de l'aide attribuée est évidemment " calibré " (par la cellule d'appui d'abord, par la commission locale d'insertion ensuite) en fonction de la problématique du demandeur ainsi que du coût, réel ou prévisionnel, de la formation sollicitée ". Dans ce contexte la juridiction admet votre analyse selon laquelle " la fixation, par un règlement d'un pourcentage unique de prise en charge par rapport au plafond de l'aide, ne conduirait probablement pas à une situation plus juste ou plus équitable que celle résultant de la pratique actuelle basée sur une étude individualisée, par la commission locale d'insertion, de la situation spécifique de chaque personne ". Nonobstant ces arguments, la chambre confirme l'utilité de disposer d'instruments d'évaluation ex-post.

- L'action individuelle d'insertion

En ce qui concerne l'action individuelle d'insertion, au-delà du constat de l'absence répétée des pièces dont la production est exigée par la convention avant tout paiement, la question est posée de savoir s'il s'agit d'une aide ponctuelle et unique dans l'année ou si l'intervention du département peut être renouvelée, par exemple au vu d'un nouveau contrat d'insertion. Sur ce point vous précisez que " les principaux acteurs du dispositif RMI (travailleurs sociaux, présidents de commissions locales d'insertion) se sont, il est vrai, posé cette question mais ont, jusqu'à présent , choisi de ne pas y répondre afin d'éviter là aussi toute réglementation bloquante vis à vis du souci permanent des uns et des autres de pouvoir évaluer chaque situation au cas par cas ".

- Le contenu des conventions

Selon le cas, la convention devrait être plus précise.

Ainsi, s'agissant des conventions " individuelles ", lors du versement d'une aide à l'acquisition d'un véhicule d'occasion, le paiement ne devrait intervenir que sur production, à l'appui du mandat, d'une copie de la carte grise mentionnant la cession et du procès-verbal de contrôle technique du véhicule.

D'autre part, pour assurer un meilleur suivi, les conventions " collectives " passées avec les associations devraient mentionner les coordonnées des participants. En effet, les formulations trop générales, du type " la présente convention définit les responsabilités et obligations respectives des cosignataires pour l'organisation et le déroulement d'une action particulière d'insertion en faveur notamment : de personnes admises au bénéfice du R.M.I, (ou) de 12 bénéficiaires du R.M.I (ou) de 25 % de bénéficiaires du R.M.I " sont à proscrire car elles

n'indiquent pas les coordonnées des bénéficiaires de l'action.

Votre réponse rappelle le déroulement de la procédure dans ce cas et indique " qu'en règle générale c'est seulement après que les termes de ladite convention ont été négociés et approuvés par la commission permanente que l'association ainsi conventionnée commence à répertorier les personnes qui sont orientées vers elle par la commission locale d'insertion " Dans cette hypothèse, la juridiction prend acte de l'obligation faite à la dite association d'indiquer les coordonnées des participants dans les comptes rendus d'exécution de ces mêmes conventions.

- Les conventions passées avec des associations accueillant des personnes en difficulté

S'agissant des conventions passées avec des associations accueillant des personnes en difficultés de diverses origines, le département devrait disposer des moyens lui permettant de s'assurer que les fonds destinés aux bénéficiaires du RMI ont bien été affectés à ce type de stagiaires et non, par exemple aux handicapés, aux personnes relevant de la protection judiciaire de la jeunesse ou ayant achevé une période d'incarcération que ces associations peuvent accueillir à d'autres titres, sur d'autres financements publics.

Après avoir noté que la mixité du public peut se révéler parfois socialement et pédagogiquement intéressante, vous indiquez que le département ne valorise sa participation financière que pour les seuls bénéficiaires du RMI et ajoutez que le contrôle d'exécution de la convention a bien lieu, in fine, sur de telles bases. Cette dernière précision répond aux préoccupations exprimées par la chambre.

4 - Le laboratoire onologique départemental

Installé à GAILLAC, le laboratoire onologique départemental comprend une équipe d'environ six personnes, dont deux onologues, chargée notamment de faire des prélèvements, d'analyser les vins, de donner des conseils, de visiter les caves, de procéder aux suivis onologiques et d'organiser des stages de formation à la dégustation. Ce service, qui suit une soixantaine de caves tarnaises, assure également des prestations pour un établissement situé en Haute-Garonne. Il fait l'objet d'un budget annexe.

L'examen des modalités de fonctionnement de ce laboratoire conduit la chambre à relever tout d'abord le caractère commercial prédominant de son activité (4-1), à analyser sa situation financière (4-2) à recommander un meilleur suivi de la facturation (4-3) et enfin, à émettre quelques recommandations en matière de gestion du personnel (4-4)

4.1. L'activité commerciale

Disposant d'un matériel moderne et performant, le laboratoire utilise des méthodes commerciales en passant des contrats avec les viticulteurs, permettant de fidéliser la clientèle, et en disposant

chaque année d'un catalogue faisant état de plus de 70 tarifs différents. La mise en place, dès l'origine, d'un crédit d'analyse et d'un tarif dégressif illustre le caractère commercial de l'activité pour laquelle l'initiative privée n'est d'ailleurs pas absente.

Il convient de rapprocher de ce premier constat le fait que, sur les années 1994 à 1996, le département a subventionné ce service. Les sommes attribuées, qui ont permis de combler purement et simplement le déficit, ont été prévues au budget primitif dans les conditions suivantes :

années	1994	1995	1996
--------	------	------	------

délibération	16/12/1993	12/01/1995	30/01/1996
--------------	------------	------------	------------

prévu au budget primitif	371 000 F	418 000 F	326 400 F
--------------------------	-----------	-----------	-----------

réalisé au compte administratif	172 851,37 F	146 607,39 F	326 400,00 F
---------------------------------	--------------	--------------	--------------

Les délibérations, susmentionnées de la commission permanente, portent sur " l'intervention en faveur du développement agricole et rural". Le souci d'aider la filière viticole ne peut, toutefois, conduire le département à méconnaître les prescriptions législatives en matière de budgets annexes de services publics à caractère industriel et commercial. Ainsi, aux termes des dispositions de l'article L. 3241-4 du code général des collectivités territoriales, " les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial, exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ".

Le rapport de la 5ème commission, page 6 de la délibération du 12 janvier 1995 indique, s'agissant de l'aide apportée au laboratoire onologique départemental : " le département contribue actuellement au maintien d'une tarification faible en prenant en charge 25 à 30 % des coûts d'analyse ". Cette aide, versée à un service industriel et commercial, est irrégulière au regard des dispositions de l'article L. 3241-5 du code susvisé qui dispose : " Il est interdit aux départements de prendre en charge dans leur budget propre, au titre des services publics mentionnés à l'article L. 3241-4 des dépenses autres que celles résultant de traités ou cahiers des charges dûment approuvés ".

Elle l'est également en ce qu'elle constitue une forme d'aide économique à des entreprises du secteur agricole accordée dans des conditions susceptibles, le cas échéant, de fausser les règles de la concurrence.

La référence, dans votre réponse, aux compétences du département en matière économique (par exemple aide à l'équipement rural telle que prévue à l'article L. 3232-1 du code général des collectivités territoriales) est trop éloignée du cas de l'espèce pour justifier le versement de participations du budget principal afin d'équilibrer les comptes du budget annexe du laboratoire

onologique. Par ailleurs, vous indiquez qu'une partie de l'activité de ce laboratoire " relève d'un service public administratif ". Cette affirmation n'apparaît pas clairement dans les faits, même si le laboratoire, dûment accrédité par le comité français d'accréditation, est conduit à effectuer des analyses officielles et à délivrer des certifications notamment en matière de vins de pays, d'appellation d'origine contrôlée ou d'exportation. La chambre rappelle que l'agrément d'un laboratoire ne conduit nullement à devoir classer son activité dans le secteur public.

Quoi qu'il en soit, la juridiction n'exclut pas la possibilité d'une " activité de service public " notamment en matière de sécurité alimentaire, mais dans cette hypothèse, il serait de bonne gestion de la distinguer comptablement de l'activité purement commerciale, cette dernière devant nécessairement être équilibrée. Enfin, si le département entend aider les viticulteurs, cette action doit s'inscrire dans le cadre des dispositions du code général des collectivités territoriales qui autorisent dans des conditions limitées l'octroi d'aides à des entreprises agricoles.

4.2. - La situation financière

L'abandon du versement d'une subvention entraînant, dès l'exercice 1997, l'apparition d'un déficit, la juridiction invite l'assemblée délibérante à une réflexion sur les tarifs du laboratoire, ceux-ci devant contribuer à l'équilibre du service et non fausser le jeu de la libre entreprise.

Une attention particulière devrait porter, notamment, sur les modifications à apporter aux contrats proposés, sur les modalités de calcul d'acomptes éventuels et sur les dates de paiement du solde des prestations offertes afin qu'ils soient compatibles avec le fonctionnement du service.

En effet, en l'état actuel, le crédit d'analyse correspond à l'octroi d'une aisance de trésorerie proportionnelle à l'importance de la surface plantée ; il en est de même de la remise qui profite surtout aux viticulteurs les plus importants. Par ailleurs, l'acompte à payer par le vigneron à la signature de contrat, fixé à l'article 4 de la convention " à 20 % du forfait calculé sur la récolte précédente " n'est toujours pas appliqué alors que le comptable public a relevé cette anomalie dans le procès-verbal faisant suite au contrôle de la régie le 3 octobre 1996. Il résulte de l'instruction, soit qu'aucun acompte n'est réclamé, soit qu'un acompte de 500 F ou de 1.000 F est demandé, sans relation avec les dispositions contractuelles.

Toutefois, la chambre prend acte des mesures déjà prises (relèvement des tarifs) qui ont conduit le laboratoire à présenter, en 1999, un résultat excédentaire.

4.3. La facturation

Outre la refonte des tarifs, il serait souhaitable de veiller à l'émission des titres de recettes faisant suite aux analyses et suivis onologiques dans des délais raisonnables et au rattachement des recettes à l'exercice concerné. Ainsi, en 1996, une série de titres émis le 8 mai correspondent à des facturations établies du 1er au 22 février 1996 qui se rapportent elles-mêmes à des

prestations effectuées au cours de l'année 1995. De même, une série de titres de recettes a été émise le 6 juillet 1996 pour des factures dont certaines ont été éditées en novembre 1995, suite à des analyses effectuées en octobre de la même année.

En dépit d'une amélioration sur l'exercice suivant, on observe que le titre n° 2 de 1997, émis le 18 mars 1997, au vu d'une facture du 29 janvier 1997, relative à des analyses effectuées d'août 1996 à janvier 1997 a été rejeté par le débiteur et annulé en partie le 27 juin 1997 ; le client ayant été déclaré en redressement judiciaire par jugement du 18 octobre 1996.

Il a paru utile, à travers ces exemples, d'appeler l'attention du régisseur sur l'importance du suivi de la facturation. Cette dernière devrait être établie, sous réserve de dispositions contractuelles, dès l'achèvement de la prestation. Il apparaît sur ce point que le laboratoire ne peut à la fois faire bénéficier ses clients d'une remise et d'un délai de paiement. De plus, une mauvaise appréhension de l'exercice comptable ayant été constatée, il est rappelé, conformément à l'arrêté de création de la régie, que " le régisseur doit verser la totalité des recettes encaissées au moins toutes les semaines et, en tout état de cause, le 31 décembre de chaque année ". Enfin, le laboratoire devrait comptabiliser des amortissements afin de disposer, à moyen terme, des ressources nécessaires au renouvellement de son matériel.

Une bonne partie de ces anomalies devraient rapidement disparaître et la gestion serait mieux adaptée si, s'agissant d'un service industriel et commercial, la comptabilité était tenue sur la base de la nomenclature M4, selon la recommandation publiée au bulletin officiel de la comptabilité publique du 10 avril 1997 qui rappelle que " les départements qui assurent la gestion d'activité à caractère industriel et commercial doivent avoir érigé celles-ci en budgets annexes gérés selon, les modalités de l'instruction M4 ou de l'un de ses plans de comptes dérivés ".

Cette proposition n'est pas de nature à " bouleverser le régime juridique et comptable actuellement appliqué " comme vous l'indiquez dans votre réponse mais simplement à faire apparaître dans les comptes les amortissements ainsi que la double activité à la quelle vous vous référez.

4.4. Recommandations

S'agissant du personnel du laboratoire, une clarification des indemnités allouées s'impose. En effet, d'une part, l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants ne peut être attribuée que pour un travail effectif et pour une seule activité, d'autre part, les onologues percevant une indemnité trimestrielle intitulée sur le bulletin de salaire " heures supplémentaires (base) " qui s'analyse, en fait comme une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ne peuvent, normalement, cumuler cette dernière avec une " indemnité spécifique de dégustation " laquelle équivaut au règlement d'heures supplémentaires.

La chambre a noté votre volonté de clarifier l'octroi des indemnités pour travaux dangereux et

insalubres ; elle a également pris note du fait qu'il n'y avait pas cumul d'indemnités car l'indemnité spécifique de dégustation rémunère la participation des agents à des séances de formation en dehors de leurs horaires de travail.

Par ailleurs, en matière de frais de déplacements, il est rappelé qu'un agent ne peut utiliser son véhicule personnel qu'au vu d'une autorisation de l'ordonnateur, laquelle doit mentionner le kilométrage annuel et les caractéristiques du véhicule utilisé, afin de permettre au comptable public de vérifier les calculs de liquidation.

5 - La gestion du personnel départemental

L'examen des conditions de recrutement de quelques agents contractuels a mis en évidence un cas de mauvaise application des textes ainsi que le renouvellement tardif d'un contrat. Par ailleurs, l'omission de déclaration des avantages en nature attribués aux agents logés a été constatée.

Sur le premier point, il apparaît que le contrat d'embauche d'un responsable du bureau des transports, portant référence à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, contient un article 9 qui stipule que " le présent contrat est conclu pour une période de trois ans à compter du 1er juillet 1994 et sera reconduit tacitement ".

Or, l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 qui autorise, notamment, le recrutement d'agents contractuels précise que " les agents ainsi recrutés sont engagés par des contrats d'une durée maximale de trois ans qui ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse ".

Toutefois, la chambre a pris acte de la réussite de cet agent au concours d'ingénieur subdivisionnaire qui doit conduire à son intégration dans le corps des fonctionnaires territoriaux.

Sur le second point, un avenant du 9 février 1998 a régularisé la situation d'un agent contractuel en prolongeant, du 1er juillet 1997 au 28 février 1998, le contrat initial arrivé à échéance le 30 juin 1997. Cette régularisation ne pouvait normalement avoir d'effet rétroactif et l'attention de vos services est appelée sur ce point. A cette occasion, il paraît utile de rappeler qu'en application de l'article 11 de la loi n° 90-1067, seules " les décisions individuelles relatives à l'avancement et à la promotion des fonctionnaires territoriaux peuvent prévoir une date d'effet antérieure à leur date de transmission au représentant de l'Etat dans le département ".

Enfin, il est rappelé que le département, en tant qu'employeur, est tenu de déclarer, chaque année, les avantages en nature accordés, notamment, aux agents logés. Cette déclaration découle d'une obligation fiscale et sociale. En effet, après abattement, sur le plan fiscal, l'avantage en nature s'ajoute aux bases de l'impôt sur le revenu et, sur le plan social, les avantages en nature sont soumis à la contribution sociale généralisée créée par la loi n° 90- 1168 et applicable depuis le 1er février 1991 ainsi qu'à la contribution au remboursement de la dette sociale mise en place par la loi n° 95-1348 et applicable depuis le 1er février 1996. Cependant, la

chambre a noté que ces déclarations sont effectives depuis le 1er janvier 2000.